

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta filozofická

Diplomová práce

**Instituce přímé demokracie v politických systémech
zemí střední Evropy**

Iveta Nejedlá

Plzeň 2014

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Studijní program Politologie

Studijní obor Politologie

Diplomová práce

**Instituce přímé demokracie v politických systémech
zemí střední Evropy**

Iveta Nejedlá

Vedoucí práce:

PhDr. Mgr. Petr Jurek.

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Fakulta filozofická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2014

Prohlašuji, že jsem práci zpracovala samostatně a použila jen uvedených pramenů a literatury.

Plzeň, duben 2014

.....

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu práce PhDr. Mgr. Petru Jurkovi, za pomoc a veškeré rady při vypracovávání této práce.

Obsah

1	Úvod	6
2	Přímá demokracie, definice a vymezení	10
2.1	Přímá demokracie	11
2.1.1	Rozvoj institutů přímé demokracie od 90. let	13
2.2	Instituty přímé demokracie	14
2.2.1	Referendum.....	14
2.2.2	Lidová iniciativa	19
2.2.3	Petice	20
2.2.4	Odvolání (Recall).....	20
2.3	Typy otázek předkládaných občanům k hlasování	21
2.4	Zastupitelská demokracie.....	22
2.5	Přímá vs. zastupitelská demokracie	23
3	Přímá demokracie v České republice.....	26
3.1	Vývoj od roku 1989.....	26
3.2	Právní úprava Institutů přímé demokracie v ČR.....	28
3.2.1	Místní referendum	29
3.2.2	Krajské referendum	30
3.2.3	Referendum o vstupu do EU	33
3.2.4	Petice	34
3.3	Pokusy o zavedení obecného referenda.....	35
3.4	Typy otázek kladených v referendu v ČR.....	40
3.5	Shrnutí	42
4	Přímá demokracie ve Slovenské republice	43
4.1	Vývoj od roku 1989.....	43
4.2	Právní úprava institutů přímé demokracie ve Slovenské republice.....	44
4.2.1	Obecné referendum	45
4.2.2	Krajské referendum	50
4.2.3	Místní referendum	51
4.2.4	Petice	52
4.2.5	Odvolání	53

4.3	Typy otázek kladených v referendu v SR	54
4.4	Shrnutí	56
5	Přímá demokracie v Rakouské republice	58
5.1	Ústavní zakotvení přímé demokracie	59
5.2	Prováděcí zákony	61
5.2.1	Zákon o lidovém hlasování (Volksabstimmungsgesetz)	62
5.2.2	Zákon o lidové iniciativě (Volksbegehrengesetz)	63
5.2.3	Zákon o dotazování občanů	64
5.3	Obecné referendum	66
5.4	Typy otázek kladených v referendech Rakouské republiky	69
5.5	Shrnutí	70
6	Spolková republika Německo	71
6.1	Ústavní zakotvení	71
6.2	Prováděcí zákon	72
6.2.1	Předmět lidového hlasování	72
6.2.2	Lidová iniciativa	73
6.2.3	Institut dotazání lidu	74
6.3	Instituty přímé demokracie na místní úrovni	75
6.4	Typy otázek řešených v referendu	76
6.4.1	Příklad Bavorska	77
6.5	Shrnutí	78
7	Závěr	79
8	Seznam použité literatury	91
9	Resumé	97
10	Přílohy	99

1 Úvod

Od 90. let 20. století dochází v souvislosti se vznikem nových republik k nárůstu využívání institutů přímé demokracie. Nejde ale o trend, který by se týkal pouze postkomunistických států, i ve státech západního typu volají občané po větší participaci na výkonu moci. (Smith 2007: 23-24). V České republice se navíc v současné době rozhořela debata o posilování demokracie a prosazení obecného referenda, a to zejména díky politické straně Úsvit přímé demokracie, která ve volbách v roce 2013 získala 6,88 % hlasů, díky čemuž se dostala do Poslanecké sněmovny a stala se tak relevantním politickým aktérem (Český statistický úřad 2013).

V současné době řada zemí využívá instituty přímé demokracie výlučně v kombinaci s demokracií zastupitelskou. V rámci Evropské unie můžeme říci, že všechny státy tyto instituty užívají, ale v různě široké míře. Někde se můžeme setkat s rozsáhlým institutem referenda na různých úrovních, někde je pro občany obtížné se k čemukoliv vyjádřit. Předkládaná práce by měla zmapovat využívání institutů přímé demokracie v zemích střední Evropy.

Státy, kterými se budu ve své práci zabývat, jsou Česká republika, Slovenská republika, Spolková republika Německo a Rakouská republika. Zmíněné státní útvary jsem si vybrala hned z několika důvodů. Všechny státy k sobě mají geograficky velice blízko, Česká a Slovenská republika si prošly dlouhou společnou historií, přičemž všechny čtyři státy se v průběhu dějin ovlivňovaly. Z tohoto faktu usuzuji, že mají podobné kulturní zázemí, díky kterému by státy měly mít i podobné politické systémy, které bude možné komparovat. V současné době jsou také všechny členy Evropské unie.

Pro tuto práci je velice důležitý jeden rozpor mezi zmíněnými státy, a to je komunistická minulost České a Slovenské republiky, a naopak řekněme západní směřování Spolkové republiky Německa a Rakouské republiky.

Ačkoliv byla část dnešní SRN určitou dobu pod vlivem Sovětského svazu, v současné době se řadí mezi země západního typu, a tak k ní bude i v této práci přistupováno. Komunistická minulost je důležitá proto, že až do 90. let občané České ani Slovenské republiky, stejně tak jako východní části dnešního Německa, neměli možnost participovat na výkonu moci. Nás tedy bude zajímat, zda je tato skutečnost nějak patrná v užívání institutů přímé demokracie.

Práce je zaměřena na naplnění tří cílů. Prvním z nich je zmapovat, jaké instituty přímé demokracie ve všech čtyřech republikách existují. Jako druhý cíl si klade zjistit, nakolik a k jakým účelům jsou instituty v jednotlivých zemích užívány. Třetím cílem je zjištění, zda mohla mít komunistická, či naopak nekomunistická minulost vliv na využívání institutů přímé demokracie. Obecně by bylo možné předpokládat, že využívat instituty přímé demokracie budou spíše státy, které s tímto typem politického zřízení mají delší zkušenost než státy postkomunistické. Dále bychom se mohli domnívat, že i občané vyspělejších států budou volat po větší míře participace na politickém dění. Na tyto otázky by měla práce odpovědět komparací situací v jednotlivých státech.

Na jednu stranu tak ve své práci postavím Českou a Slovenskou republiku. Vzhledem k jejich dlouhé společné historii a velice podobné kultuře bude zajímavé sledovat, zda a do jaké míry se od sebe obě republiky liší. Situaci v těchto postkomunistických státech se pokusím komparovat se stavem v dalších dvou již zmiňovaných státech, Rakouské republice a Spolkové republice Německo. I zde nás budou samozřejmě zajímat rozdíly mezi oběma státy. Institut referenda je v obou zemích známý, nicméně je užíván v rozdílné míře, zatímco Rakousko je v tomto směru spíše aktivní, Německo bychom označili spíše za pasivní. Ačkoliv od sjednocení roku 1990 zde panuje trend jdoucí spíše k přímé demokracii (Smith 2007: 24).

Práce bude koncipována do několika kapitol. V první části si vymezíme pojem demokracie. Představíme si, co je to přímá a zastupitelská demokracie a jaké jsou mezi nimi rozdíly. Představíme si samozřejmě i jednotlivé instituty a popíšeme si, jak a k čemu bývají obvykle využívány. Tyto instituty jsou referendum, lidová iniciativa, petice a odvolání. Pro zkoumání naší otázky je nejdůležitější výskyt referenda, právě to budu ve své práci komparovat. Pokud státy užívají i další nástroje přímé demokracie, jako je lidová iniciativa, petice či plebiscit, zmíním je u každého zvlášť. Dále si představíme také kritiku přímé demokracie. V neposlední řadě nás bude zajímat, jaké okruhy témat bývají obecně předmětem hlasování v referendech.

V další části bude práce rozdělena do čtyř kapitol, z nichž se každá bude věnovat jednotlivému státu. U každého státu si nejprve popíšeme ústavní zakotvení institutů přímé demokracie, poté si představíme samotné prováděcí zákony, u kterých budou vypsány nejdůležitější informace, jako kdy a za jakých okolností může být daný institut využíván, kdo jej může iniciovat, jaké je případné kvorum, pokud nějaké je, a jaká je závaznost výsledku. V závěrečné části si poté popíšeme konkrétní konaná referenda na nejvyšší úrovni, pokud stát disponuje obecným referendem, pak se zaměříme na ně a porovnáme si, jakým okruhům témat se tato referenda nejčastěji věnují, podle okruhů, které si vymezíme v teoretické části, a zdali byla referenda platná. Pokud stát obecným referendem nedisponuje, podíváme se na další nejvyšší úroveň. Tím zjistíme, jaká je obecná využitelnost referend a jaký mají smysl pro občany. Česká republika obecným referendem nedisponuje, nicméně představíme si alespoň snahy o jeho zavedení.

V případě všech čtyř států se budeme věnovat novodobější historii, zejména v případě využívání institutů přímé demokracie. V případě České a Slovenské republiky nás bude zajímat období po roce 1989, hlavně pak období po rozdělení Československa, tedy po roce 1993. U Německa a Rakouska se zaměříme na období od 90. let 20. století, v případě obecných

referend i na období starší, respektive představíme si všechna, která se v daných zemích konala.

V závěru předkládané práce si poté shrneme dosažené výsledky. A jejich porovnáním dosáhneme odpovědi na otázku, zdali má komunistická minulost České a Slovenské republiky vliv na užívání institutů přímé demokracie, či nikoliv. Odpovědí se nabízí více, pokud by se ukázalo, že panuje v obou zemích podobný trend, který se ale výrazněji liší od Rakouské republiky a Spolkové republiky Německo, pak bychom se mohli domnívat, že postkomunistické země jsou svou minulostí ovlivněny i v této oblasti. Ovšem musíme si také všimnout, jaký ten trend je, tedy zda postkomunistické země spíše zaostávají, nebo naopak s nově dosaženou svobodou spěchají vstříc přímé demokracii a větší participaci občanů na politickém dění. Dalším možným východiskem také je, že nenalezneme výraznější podobnosti či rozdíly ani mezi zeměmi postkomunistickými, ani mezi západními, německy hovořícími federacemi. Pak práce alespoň zmapuje danou problematiku.

Jak ze struktury práce vyplývá, budu čerpat z odborných textů věnujících se oblasti přímé demokracie. Velice důležitou složkou budou také ústavy jednotlivých republik a poté i konkrétní zákony, ze kterých budu vycházet. Při zjišťování četnosti využívání jednotlivých institutů, zejména referend, budu vycházet z informací, které získám ze statistických úřadů, v případě České a Slovenské republiky ze stránek či databází ministerstva vnitra dané země. V teoretické části budu vycházet z díla I. Budge, R. Dahla, A. Lijpharta, P. Pechance a M. L. Smithe.

Celkově by práce měla odpovědět na otázky, které jsme si nastínili výše. Tedy jaké instituty vybrané státy mohou využívat a jaké jsou skutečně využívány, dále také v jaké míře a jaké jsou hlavní otázky v nich kladené. A zdali má komunistická minulost nějaký vliv na zmíněné instituty, případně jaký.

2 Přímá demokracie, definice a vymezení

Přestože se přímá demokracie vyvinula již v antice, je její využití jedním z často řešených témat moderní doby, kdy se stále více setkáváme s nespokojeností občanů s demokracií zastupitelskou. Obecně bychom ji mohli definovat jako právo občanů přímo rozhodovat o důležitých politických otázkách. Pojďme se nyní podívat na samotné počátky přímé demokracie, tedy na její vznik a podoby, které se z ní vyvinuly a které jsou nám v současné době známé. Mezi nástroje přímé demokracie bývá řazeno referendum, lidová iniciativa, petice, plebiscit, odvolání.

Pojem demokracie se poprvé objevuje v řeckých městských státech a je odvozen nebo řekněme složen ze slova demos, což znamená lid, a slova kratein, což je v překladu vládnout. Již v 6. století př. n. l. byla vytvářena první demokratická zřízení (Pechanec 2011: 4).

V průběhu dějin bylo na demokracii pohlíženo z mnoha perspektiv. Byla vnímána pozitivně i negativně, jako ideální řešení stávajících problémů, nebo jako vláda chudiny. Definovat ji je tedy těžké, ale můžeme říci, že jejím základem je vláda, která svou legitimitu odvozuje z lidu (Pechanec 2011: 3).

Lijphart ve svém díle *Patterns of Democracy* uvádí, že existuje mnoho způsobů, jakými může být demokracie organizována. Typická je dělba moci a existence politických stran i zájmových skupin. Demokracie se obecně vyznačuje organizací na základě většinového konsenzu. Toho může být dosahováno dvěma způsoby. Pokud budeme vycházet z původní, athénské tradice, mluvíme o vládě lidu. V moderních reprezentativních demokraciích vládu vykonávají reprezentanti lidu. Demokracii dále můžeme definovat jako vládu lidu a pro lidi. To nám ale přináší otázku, kdo by měl vládnout a čí zájmy by měla vláda zastupovat ve chvíli, kdy jsou uvnitř společnosti neshody? Pro většinový model demokracie je odpověď jednoduchá, vláda by měla vládnout ke spokojenosti většiny. Tato odpověď je jednoduchá, jasná a stojí nejbliže

k typu demokracie lidí a pro lidi. Na druhou stranu si musíme uvědomit, že pravidla většiny nemusí být vždy lepší, než pravidla menšiny (Lijphart 1999: 1-2).

Musíme si ale také uvědomit, že po jejím počátečním nárůstu v období antiky došlo následně k jejímu zničení. Demokracie na mnoho staletí téměř vymizela, objevovaly se pouze malé střípky. K opětovnému nárůstu začalo docházet s rozšiřováním volebního práva a obecně se zlepšováním kvality života a rozšiřováním lidských práv. K rozvoji začalo docházet od konce 19. století se stále stoupající tendencí, k jejímuž zrychlení začalo docházet ve 20. století, zejména pak ve druhé polovině (viz příloha 1). Dahl k tématu ve své knize o demokracii dodává: „Zvyšování rozlohy demokracie bylo v určité míře - a možná dokonce v míře dost značné - způsobeno zejména šířením demokratických myšlenek a postupů, ovšem tímto šířením nelze vysvětlit všechno. Stejně jako oheň, malba nebo písmo, i demokracie byla pravděpodobně vynalezena více než jednou“ (Dahl 2001: 13-15).

2.1 Přímá demokracie

Jak je již zmíněno výše, přímá demokracie vychází z předpokladu, že moc je vykonávána přímo lidem, a z něj tedy i vychází. Na rozdíl od zastupitelské demokracie není moc vykonávána skrze volené zástupce. To platí, hovoříme-li o tzv. čisté formě přímé demokracie.

Přímou demokracii bychom také mohli definovat jako možnost voličů rozhodovat o otázkách, o kterých obvykle rozhoduje, v zastupitelských demokraciích, parlament hlasováním. Způsob hlasování, a jak je zařízeno, aby obyvatelé šli hlasovat, nemá vliv na skutečnost, že se jedná o přímou demokracii (Budge 2009: 599). Je tedy jedno, jaký způsob hlasování a rozhodování si každý stát vybere, jediným důležitým faktem je, že rozhoduje nezprostředkovaně lid.

V současné době neexistuje na světě jediný stát, kde by existovala tato čistá forma. Pravděpodobně nejbližší mu je Švýcarsko, v jehož případě hovoříme o tzv. polopřímé demokracii, ta kombinuje prvky demokracie přímé a zastupitelské (Pechanec 2011: 12). Nicméně řada zastupitelských demokracií využívá alespoň nějaký z institutů přímé demokracie, nejčastěji hovoříme o referendu. Celkově rozlišujeme čtyři základní instituty přímé demokracie. Patrně nejrozšířenější je tedy již zmíněné referendum, dále je pak využíván plebiscit, petice, lidová iniciativa a odvolání (Pechanec 2011: 15-25).

V této práci budeme hovořit o již zmíněných institutech přímé demokracie. Proto je nutné si uvědomit, že demokracie může sloužit jako ideál i jako skutečnost. Ideální demokracie vychází z představy skutečné vlády lidu, nezprostředkované a přímé, nejčistší možné demokracie. Moderní demokracie bývá zastupitelská neboli reprezentativní, kdy si lid volí své zástupce, kteří za něho poté budou vládnout (Dahl 2001: 29). Instituty přímé demokracie, kterým se v práci budeme věnovat, stojí řekněme na pomezí. Tedy pokud bychom vnímali na jedné straně demokracii přímou, jako nejčistší typ a na druhé straně demokracii zastupitelskou jako něco, co je ještě demokracie, ale již značně pozměněná a vzdálená, pak zmíněné instituty přibližují jeden typ k druhému.

Dahl popisuje ideální typ demokracie na základě pěti kritérií, zároveň ale upozorňuje, že nemůžeme opravdu čekat, že by nějaká fungující demokracie, ve smyslu státního uspořádání, všech těchto pěti kritérií dosahovala. Řadí sem účinnou participaci, volební rovnost, poučené porozumění, kontrolu nad nastolováním témat (agendy) k projednávání a zapojení všech dospělých obyvatel. Dahl tato kritéria vybral účelně, a to proto, že při nedodržení jakéhokoliv z nich si nebudou všichni politicky rovni (Dahl 2001: 39-40).

2.1.1 Rozvoj institutů přímé demokracie od 90. let

Po roce 1989, ve spojitosti se vznikem mnoha nových demokracií a přepracováním postkomunistických ústav, začaly být do těchto ústav začleňovány instituty přímé demokracie, zejména referendum a v největší míře referendum místní. To není nic překvapivého, po mnoha letech nedemokratického komunistického vládnutí, zcela logicky chtěli občané vládu, která bude kombinovat prvky demokracie zastupitelské s přímou. Řada politických reformátorů, také věřila, že co největší participace občanů na řízení států, může maximálně zamezit návratu autoritářské vlády (Smith 2007: 23).

Podle řady autorů nedochází k rozvoji přímé demokracie pouze ve střední a východní Evropě. I rozvinuté západní demokracie projevují zájem o větší participaci a průhlednost politického jednání, také dochází k poklesu důvěry v demokracii zastupitelskou. Občané se stále více zaměřují na své okolí, zatímco volební účast se snižuje, tak čím dál více občanů podepisuje petice, vstupuje do různých občanských skupin, které se snaží aktivně ovlivňovat své okolí a vyvíjet tlak na politické dění. Tento trend vede v Evropě k tomu, že občané mají více volebních příležitostí, jako je například volba europoslanců, v řadě zemí mohou přímo volit starosty, nejvyšší regionální představitele a prezidenty. Druhým důsledkem tohoto tlaku je zvyšující se počet zákonů zakotvujících přímou demokracii (Smith 2007: 23-24).

Jak vidíme, existuje obecný trend moderních demokracií, spočívající v posilování transparentnosti politického dění, ve větší participaci občanů a hlavně posilování institutů přímé demokracie. Ovšem otázkou zůstává, zda je tento trend stejný u demokracií západního typu, které mají řekněme delší demokratickou historii, a nově vzniklých postkomunistických demokracií. Je možné, aby šly postkomunistické státy stejnou cestou, bez zatížení minulostí, či naopak půjdou institutům přímé demokracie vstříc právě proto, že setrvaly dlouho v autoritářském režimu?

2.2 Instituty přímé demokracie

Instituty přímé demokracie, které si představíme v této kapitole, jsou pro všechny občany zastupitelských demokracií velmi důležité. Jedině skrze ně mají voliči možnost participovat na výkonu politické moci a rozhodovat o tom, jak by měl vypadat stát, ve kterém žijí. Důležité jsou tyto instituty ale i pro volené zástupce, zejména pak pro politické strany. Mohou skrze ně legitimizovat kontroverzní či neoblíbená témata nebo zákony, které se jim jinak nedaří prosadit, získat si oblíbenost u voličů, zviditelnit se nebo je používat i jako agitační nástroj v předvolebních bojích.

V moderním světě jsou nejčastěji využívány dvě formy hlasování, a to je referendum a lidová iniciativa. Obecně referendum vyhlašují nějaké politické orgány, nejčastěji vláda. Iniciativa je oproti tomu obvykle iniciována peticí určitého množství občanů. Pravidla, jimiž se řídí zahájení obou procesů, dávají větší či menší prostor pro jejich ovlivňování politickými aktéry. Pokud je hlasování iniciované vládou, obvykle tomu tak je proto, že počítá s tím, že dopadne tak, jak si přeje. To jim dává značné taktické výhody a snižuje účinnost lidového hlasování. Na druhou stranu tam, kde mohou být iniciativy organizovány nezávisle na vládních přáních, dávají větší prostor vyloučeným a novým politickým stranám k dosažení některých politických cílů, stejně jako ke zvýšení své publicity. Tato procedura také umožňuje ostatním skupinám, a dokonce i spontánním organizacím voličů ovlivňovat politiku. Referenda pověřená ústavou, zejména pokud jde o ustanovení, která vyložil soud, spadají mimo kontrolu vládou a mohou se vyskytovat nezávisle na jejich zájmu. Některé iniciativy na druhou stranu nejsou rozhodující, a konečné rozhodnutí poté musí být učiněno parlamentem (Budge 2009: 602-603).

2.2.1 Referendum

V této části textu si představíme pro tuto práci nejdůležitější institut přímé demokracie, a to je referendum. Nejprve je nutné představit, co to referendum

je a v jakých případech se vyskytuje. Existuje velké množství druhů referend. Ta se liší na základě závaznosti, tématu, místa konání a povinnosti jeho konání.

Referenda, přestože jsou považována za jeden z nejdůležitějších nástrojů přímé demokracie, nejsou v politických ani politologických kruzích považována za nezbytnou podmínku legitimizace politických rozhodnutí. Rozhlédneme-li se po Evropě, jediný stát, který referendum využívá jako obligatorní formu přijímání některých legislativních aktů, je Švýcarsko. Ostatní státy využívají referenda spíše v oblastech, které nemají přímý vliv na standardní politické rozhodování. Jedinou výjimkou jsou referenda o změně ústavy, ta jsou využívána častěji. Respektive bez souhlasu lidu by ústava nemohla být změněna. Takové referendum můžeme brát jako určitou brzdu, kterou disponuje lid jako primární nositel suverenity, aby nemohly být měněny základní hodnoty a principy státu. Tato referenda ale nemohou být považována za součást obvyklých rozhodovacích procesů (Fiala, Pitrová 2005: 5).

Předmětem referenda či iniciativy bývá hlasování o nějakém velmi specifickém tématu, typickým příkladem mohou být referenda o vstupu do EU ve většině zemích, které přistupovaly v roce 2004. Nesouhlas v takovém případě obvykle znamená, že situace zůstává nezměněna, tedy že zůstává zachován status quo. Voliči mají tendenci upřednostňovat zachování stávající situace, zejména pokud nemají dostatek informací o tom, co jim změna přinese. Status quo mimo jiné posiluje postavení vládních politických stran, pokud sama vláda nemá zájem na změně stávajícího stavu. Status quo a pozice vlády jsou také posíleny ve federálních systémech, kde pro přijetí jakéhokoliv návrhu nestačí pouze souhlas národní většiny, ale je nutný souhlas většiny voličů ve většině státech. To klade značnou blokační sílu, do rukou státu, zejména státy s malou populací tak mohou v jednotlivých federálních jednotkách, uměle vytvářet většinu, jak se jim to hodí. Zachovat

demokratické hodnoty a uchránit menšiny před převládajícím názorem většiny lze tak, že alespoň v některých jednotkách bude převažovat právě menšina (Budge 2009: 604).

Existují značné rozdíly, pokud jde o vládní kontrolu nad hlasováním. Pokud je možné ustavit datum referenda ve prospěch vládnoucích stran, obvykle to znamená, že mají také plnou kontrolu, nad zněním otázek, které se mají stát předmětem referenda a mohou se je tak snažit ovlivňovat ve svůj prospěch. V případě, že ústava výslovně odkazuje na nutnost konání referenda o nějakých otázkách, často právě o změně ústavy, je velmi důležité, jak je toto referendum ústavně zakotvené. Samotný proces může být iniciován vládou, v takovém případě je zejména na jejím uvážení, zda chce o dané otázce nechat hlasovat v referendu, či nikoliv. V druhém případě je samotný proces zakotven v ústavě, často pak bývá jeho plnění pod dohledem soudů. V takovém případě se referendum vymyká vlivu vlády dané země a může se konat v období pro vládní strany nevhodném, přičemž jejich kontrola a vliv se tak snižují. Typickým příkladem je Švýcarsko, kde prakticky veškeré otázky týkající se zahraniční politiky musí být předloženy k hlasování občanům skrze referendum (Budge 2009: 603).

Velkým problémem, se kterým se setkáme ve většině států, je možnost ovlivňovat výsledek referenda či iniciativy. Politické strany mohou vynakládat vysoké finanční prostředky na kampaň, aby voliči hlasovali dle představ dané strany. Tyto prostředky nejsou nijak omezovány a kampaň se může podobat té předvolební (Budge 2009: 604). Mohli bychom se tedy domnívat, že výsledek referenda by mohl korespondovat s podporou politických stran. Tedy pokud by strana s největší voličskou základnou byla pro změnu, o které se v referendu hlasuje, měli by i občané hlasovat kladně. Zda je tento předpoklad pravdivý, si zodpovíme v samotné práci.

Zavedení institutu referenda je závislé na mnoha kulturních, politických a historických podmínkách. Je ale nutné podotknout, že četnost či naprostá

absence užívání institutů přímé demokracie nemohou být považovány za ukazatele demokratičnosti politického systému. Mezi kvalitou demokracie a četností užívání těchto institutů nebyla prokázána žádná přímá vazba. Existuje názor, že nezáleží na tom, zda a v jaké míře jsou referenda vypisována či uskutečňována, ale spíše na tom, jestli vůbec existuje možnost referendum vyhlásit. Toto tvrzení se odráží od předpokladu, že vládnoucí elity se budou chovat jinak už jen proto, že taková možnost existuje. Toto tvrzení je těžko prokazatelné, a to zejména z toho důvodu, že zastupitelské demokracie využívají obecné referendum spíše zřídka, ve zvláštních příležitostech (Fiala, Pitrová 2005: 5-6).

Referenda se dělí do několika kategorií. Z hlediska závaznosti hovoříme o referendech konzultativních a závazných. Toto dělení je zcela zásadní pro rozlišování zemí na základě využívání přímé demokracie. Je totiž obrovský rozdíl v tom, jakou váhu má výsledek referenda. Pokud se jedná o referendum konzultativní, pak nemá výsledek žádnou zavazující hodnotu, pouze oznamuje, co by si přála většina občanů, ale zda se tím místní, krajská či státní správa bude řídit, je již pouze na ní. Oproti tomu referenda závazná přinášejí takový výsledek, který musí být místní samosprávou či legislativci akceptován a nějakým způsobem začleněn do právního řádu (Smith 2007: 24).

Dále rozlišujeme referenda podle toho, o čem se hlasuje, na referenda zákonodárná, ústavodárná a věcná. Tato referenda se dělí podle podle tématu, o kterém lidé hlasují. Nejčastěji to bývá o zákonech běžných nebo ústavních nebo o otázkách věcných. V případě hlasování o zákonech nejčastěji dochází k hlasování tzv. ex post. Tedy o zákonech, které už byly přijaty, ale občané s nimi nesouhlasí. Druhou možností je hlasování ex ante, tedy ještě před přijetím nebo řekněme v průběhu přijímání zákona. Referendum bývá v takovém případě součástí legislativního procesu (Pechanec 2011: 18-19).

Referenda dělíme také podle místa konání na referenda místní a celostátní. Obecně se instituty přímé demokracie objevují častěji na úrovni obcí či vyšších samosprávných celků než na úrovni celostátní. Jak je z názvu patrné, o referendu místním hovoříme, pokud je omezeno na dílčí oblast státu. O referendu celostátním hovoříme, pokud se vztahuje na celé území státu. Toto celostátní referendum nám pak potvrzuje předpoklad, že nejvyšším suverénem a nositelem státní moci je lid (Pechanec 2011: 20-21).

V posledním dělení odlišujeme referendum na základě povinnosti jeho konání. Zde rozlišujeme mezi referendem fakultativním a obligatorním. O fakultativním referendu hovoříme, pokud není jeho vypsání podmíněno ústavou či zákonem. Ve většině případech se takové referendum vypisuje v souvislosti se změnou ústavy nebo přijetím důležitých mezinárodních smluv. Obligatorní referendum naproti tomu je ústavně či zákonně zakotveno a je součástí legislativního procesu. Krátkou zmínku zaslouží i dělení referend na aktivní a pasivní. Zde je rozdíl jasný, o aktivním referendu hovoříme, je-li iniciováno lidem. O pasivním v případech, kde lid možnost iniciace nemá, referendum musí tedy vždy přijít shora (Pechanec 2011: 21-22).

Velmi důležitým faktorem, který má značný vliv na platnost referenda a který si upravuje každý stát sám, je kvorum. Stát si stanoví, jaké procento oprávněných voličů se musí k referendu dostavit, aby bylo platné. Jak si ukážeme v dalších kapitolách na konkrétních případech, příliš vysoké kvorum je často kontraproduktivní a vede k neplatnosti velkého množství referend, což je poté činí zbytečnými. Naopak země, kde je kvorum nízké nebo žádné, dojdou v referendu vždy ke konečnému výsledku, ovšem je otázkou, zda je zachována průkaznost výsledku, a zda neexistence kvora nemůže vést k nebezpečným závěrům.

Představili jsme si možné typy referend. Ale pak zde máme jednu zvláštnost, a to je referendum o vstupu do EU. Nutno podotknout, že žádný ze zakladatelských států v této otázce referendum nevyhlásil. Nicméně pro země,

kteře přistupovaly ve čtvrté a páté vlně rozšiřování, to je zcela typický fenomén (Fiala, Pitrová 2005: 9-10). O této otázce bylo rozhodováno referendem i v zemích, které běžně celostátní referendum nevyužívají a musely kvůli jeho konání přijmout ad hoc ústavní zákon.

2.2.2 Lidová iniciativa

Lidová iniciativa bývá obvykle iniciována zdola, na rozdíl od petice, není povinností státních orgánů pouze zabývat se jí a adekvátně odpovědět, ale musí na ni předepsaným způsobem odpovědět a často i legislativně zareagovat. Lidová iniciativa tak obvykle vede k přijetí zákona, případně k vyhlášení referenda, podle toho, jak to stanovuje ústava daného státu (Pechanec 2011: 23).

Ve většině evropských zemí nebývá právně rozlišováno mezi iniciativou a referendem. Dochází zde k rozlišování mezi referendy navrhovanými občany a referendy vycházejícími shora od státních či místních zastupitelstev. Zde můžeme vidět jistý rozpor mezi státy západní Evropy a státy střední a východní Evropy včetně Německa. Ve většině západoevropských států nebývají výsledky místního referenda závazné. Ve střední a východní Evropě naopak závazné většinou jsou, vyjádří-li se k nim minimálně polovina voličů. V případě Německa se předpisy liší podle státu (Smith 2007: 12 - 13).

Řada autorů se domnívá, že začlenit lidovou iniciativu či referendum do legislativního aktu není dobrý nápad. Jako hlavní argumenty uvádějí, že nemůžeme očekávat, že bude lid schopen konstantně sledovat záležitosti státu a posuzovat jejich detaily stejně jako samotní legislativci (Reinsch 2014: 156). Na druhou stranu nikde není řečeno, že by referendum nebo iniciativa musely být součástí každého legislativního procesu. Dle mého názoru je důležitý pouze fakt, že taková možnost zapojení občanů existuje a je reálně využitelná.

2.2.3 Petice

Dalším významným institutem přímé demokracie je petice, ta bývá iniciována občany a jejím předmětem může být jakákoliv, pro obyvatele dané země důležitá otázka. Nicméně může být i důležitým nástrojem pro politické strany. Zejména opoziční strany ji mohou využívat pro svou vlastní profilaci a pro řekněme znehodnocení vládní politiky či pro uvedení tématu, které je pro opoziční politické strany důležité, ale kterým se vláda z jakéhokoliv důvodu nechce zabývat. Nové politické strany pak mohou petici využívat pro vlastní zviditelnění a profilaci. Nejčastěji tak petice slouží ke zpochybnění vládní politiky a agendy (Budge 2009: 603).

Moderní demokratické státy obvykle zaručují petiční právo ve svých ústavách. Petice se vyznačuje menší formální náročností. Petice obvykle vychází od občanů, kteří ji směřují na státní nebo samosprávné orgány. Tyto orgány petici přijmou, zabývají se jí a v přiměřené lhůtě na ni musí nějakým adekvátním způsobem odpovědět. Nicméně samotné podání petice neznamena, že bude její obsah přijat. Na rozdíl od referenda je petice vyjádřením občanů. Státní orgány jí sice nemusejí vyhovět, nicméně musejí si uvědomit, že velká část občanů se s jejím obsahem identifikuje (Pechanec 2011: 15-16).

2.2.4 Odvolání (Recall)

Tento institut plní funkci jakéhosi doplňku ostatních institutů přímé demokracie, které se obvykle týkají legislativní oblasti. Institut odvolání se věnuje personálním otázkám. Nejde o zcela běžný institut, vyskytuje se v menší míře. Pokud považujeme lid za nejvyššího suveréna, který dává legitimitu nositelům státní moci, pak by tento lid měl mít možnost tyto nositele odvolat. Tento institut tak může být používán k odvolání jednotlivce, ale i institucí. Nejčastěji jde o odvolání členů exekutivy, což je dáno tím, že pokud v zemi existují instituty přímé demokracie, mohou obyvatelé změnit rozhodnutí

legislativy, nemají tak důvod odvolávat členy této složky (Pechanec 2011: 25-26).

2.3 Typy otázek předkládaných občanům k hlasování

Referenda, lidové iniciativy a další instituty přímé demokracie se liší zejména v typu otázek, o kterých je občany hlasováno a rozhodováno. Každý stát se věnuje obvykle ve větší míře určitému typu otázek. Samozřejmě to neznamena, že by se stát věnoval pouze jednomu okruhu, ale často určitý okruh převažuje. V následujícím odstavci si představíme hlavní typy řešených témat. To je zcela zásadní, protože nás bude v naší práci zajímat, právě ke kterým z nich se který stát více upírá.

Lidové volby bývají neúměrně rozděleny do pěti politických oblastí, které si představíme v následující části textu.

1. V první řadě to mohou být změny ústavy.
2. Velmi časté teritoriální otázky týkající se odtržení nebo rozšíření národního teritoria, devoluce a autonomie.
3. Občané bývají velmi často dotazováni v otázkách týkajících se zahraniční politiky.
4. Čtvrtým okruhem témat jsou morální otázky, jako jsou rozvody, potraty, homosexualita.
5. V neposlední řadě zde máme politickou oblast týkající se ekologie a životního prostředí (Budge 2009: 605).

Téměř nikdy se hlasování netýká upřednostňování nezaměstnaných, zastavení inflace, války, redukce vězeňské populace a podobně. Existuje několik faktorů, které přispívají k těmto vzorům. První a pravděpodobně i nejdůležitější je, že vlády nechtějí, aby se o jejich centrální politice

rozhodovalo v referendu. Čili tam, kde mají kontrolu, rozhodují o tématech, která budou projednávána, vybírají je tak, aby je tak nemohla ohrozit. Opoziční a nové strany se snaží naopak vložit takové otázky do jednání (Budge 2009: 605).

2.4 Zastupitelská demokracie

Zastupitelská demokracie je v současné jediný způsob výkonu demokracie. Samozřejmě se není čemu divit, vzhledem k velkému počtu obyvatel jednotlivých států by bylo skutečně problematické zavést demokracii přímou. Zastupitelské demokracie se od sebe liší v míře užívání institutů demokracie přímé, které jsou v každé zemi užívány odlišně. Nás bude zajímat, do jaké míry tato odlišnost koresponduje s vývojem státu.

Pokud se podíváme na Dahlových pět kritérií, jak jsou popsána výše, je jasné, že vzhledem k vysokému počtu obyvatel je možné dodržet kritérium účinné participace všech. Proto vznikla demokracie zastupitelská, která vytváří jakýsi legitimizační řetězec. Pro jeho vysvětlení se stačí podívat na Českou republiku. Občané si prostřednictvím voleb zvolí své zástupce, kteří vládou, přičemž lid zůstává nejvyšším suverénem, který propůjčuje vládnoucím legitimitu na ústavou jasně stanovené období. Volby jsou tedy v demokratickém systému zcela zásadním prvkem, na základě jejich výsledku vznikají zastupitelské demokratické orgány, skrze volby dochází k legitimizaci nositelů státní moci (Pechanec 2011: 9-11).

Ve všech moderních zastupitelských demokraciích je typická a nezbytná existence politických stran. V moderních demokraciích soutěží politické strany nabízením odlišných politických programů. Tím je dáána voličům možnost volby. Nicméně mohli bychom tvrdit, že reprezentativní demokracie dává přednost hlasování o nějakém balíčku politik, než aby si voliči mohli vybrat politiky, které budou obsahem daného balíčku. Tedy volič si může vybrat jemu

nejbližší politiku a podle toho zvolit stranu ji reprezentující, ale nemůže nijak zasahovat do jednotlivých témat (Budge 2009: 597).

Instituty přímé demokracie a zejména iniciativa bývají často označovány jako hrozby právě pro politické strany, protože umožňují jejich obcházení. Nicméně většina stran se tyto instituty naučila využívat tak, jak ony samy potřebují. Využívají je často k propagaci, sdružování, k prosazení nějakého vlastního návrhu, který je zablokován v parlamentu, nebo například k rozhodnutí o nějaké důležité otázce, na které se strana vnitřně neshoduje (Budge 2009: 598).

2.5 Přímá vs. zastupitelská demokracie

O tématu přímé demokracie se samozřejmě vedou mezi odborníky rozsáhlé diskuze. Přímá demokracie, respektive užívání jejích institutů má své zastánce i odpůrce. Každá strana má své vlastní argumenty, které si pro úplnost práce následně představíme.

Velké množství kritik přímé demokracie je založeno na domněnce, že se obejde bez zprostředkujících institucí, jako jsou například politické strany, a bez pravidel a procedur, které ochraňují například legislativní debatu. Odstraní tedy omezení, která zajišťují stabilitu a kompromis, a bude přetěžovat kapacity voličů (Budge 2009: 598-599).

Mezi hlavní argumenty proti přímé demokracii patří, že:

1. Již všeobecné volby umožňují občanům vybrat si z alternativních vlád a programů.
2. V moderních demokraciích také není možné svolat všechny občany ve stejnou dobu na stejné místo, aby se mohla uskutečnit přímá debata a hlasování o politikách.

3. Pravděpodobně nejčastější a nejznámější argument je, že většina občanů nemá dostatečné vzdělání, znalosti, zájem ani čas, aby mohli konat kvalitní politická rozhodnutí.
4. S největší pravděpodobností jsou kvalitní rozhodnutí produkována tam, kde je oblíbená participace vyvážena odbornou expertizou.
5. Žádná procedura na vytváření kolektivní vůle nemůže zajistit, že nebudou vytvářeny libovolné a nežádoucí výsledky.
6. Bez zprostředkovatelských institucí, jako jsou politické strany, vlády či zákonodárné sbory, nemohou být vytvářeny stálé, koherentní a informované politiky.
7. Přímá demokracie ohrožuje zprostředkovatelské instituce. Poměrně silným argumentem je, že přímá demokracie může vést k tyranii menšiny většinou (Budge 2009: 596).

Mezi odborníky existuje shoda o tom, že přímé hlasování všech občanů je nejpřímějším způsobem, jak zajistit, že se preference občanů budou shodovat s politikou jimi volených zástupců (Budge 2009: 596). Z tohoto tvrzení můžeme odvodit, že možnost občanů přímo participovat na výkonu státní moci povede k jejich většímu ztotožnění se s politikou státu. S tímto argumentem souvisí i další tvrzení podporující přímou demokracii, která si představíme níže a která zároveň vyvrací, či přesněji řečeno reagují na výše uvedenou kritiku.

1. Odpovědí na první kritiku je, že mnoho témat není na úrovni všeobecných voleb tolik řešeno, jako když se lidé rozhodnou, že je o daném tématu nutné rozhodovat přímo.
2. Odpovědí na kritiku, že není možné všechny občany svolat ve stejnou dobu na stejné místo, je fakt, že v moderní době médií a oboustranných

komunikačních kanálů může docházet k vzájemné interakci, tedy debatě i hlasování, bez jejich fyzické přítomnosti.

3. Politici také nemusí nutně ukazovat, že mají o řešeném tématu odborné znalosti. A naopak participace rozšiřuje občanské povědomí. Většina lidí tráví hodně času sledováním politického dění prostřednictvím televize, rádia a internetu.

4. Expertizy jsou důležité, ale ne neomylné. V každém případě jsou informativní pro rozhodnutí občanů.

5. Svévolná rozhodnutí se mohou objevit u cyklických hlasování. Takové problémy jsou obecné pro všechny demokratické hlasovací procedury. Hlasování o dichotomických otázkách jedna po druhé povede k eliminaci cyklických hlasování a zaručuje většinu.

6. Přímá demokracie nemusí být nezprostředkovaná. Politické strany a vlády zde mohou hrát stejnou roli, jako v demokracii zastupitelské (Budge 2009: 597).

Shrňme si tedy hlavní argumenty pro i proti přímé demokracii. Přímá demokracie není nutná, protože i v zastupitelské demokracii mají občané možnost volby mezi různými politickými stranami. Nicméně faktem zůstává, že tyto politické strany a z nich sestavené vlády nemusí řešit ta témata, která považují občané za důležitá. Argument o nedostatečné vzdělanosti a informovanosti v projednávané problematice je vyvratitelný možností občanů zjišťovat si informace skrze média, internet. Existence těchto kanálů také řeší problém s nemožností setkání všech oprávněných voličů.

3 Přímá demokracie v České republice

V této části práce se zaměříme na instituce přímé demokracie v České republice. Představíme si jejich právní vymezení a možnosti využití. Vzhledem k tomu, že práce bude pojednávat o institutech přímé demokracie i ve Slovenské republice, začneme v této kapitole již rokem 1989, ale zaměříme se na právní úpravu zejména po roce 1993. Cílem je tedy představení institutů, které mohou být v České republice využívány, a následně zhodnocení, do jaké míry užívány jsou, jaké typy převažují a jaké tematické se věnují.

3.1 Vývoj od roku 1989

Pro instituty přímé demokracie přinesla sametová revoluce zásadní zlom. Poprvé se začal v právním řádu objevovat pojem referendum. Došlo k novelizaci ústavy v čl. 86 odst. 3, ve kterém bylo garantováno právo občanů na referendum ve věcech místní samosprávy (Pechanec 2011: 35).

Pro Českou a Slovenskou republiku byla důležitá novelizace ústavy z roku 1960 ústavním zákonem č. 327/1991 Sb., o referendu. Tato novela reagovala na krizi, ke které došlo v rámci československé federace, a ustanovila povinnost vyhlášení celostátního referenda v případě, kdy se bude chtít jedna z republik osamostatnit (Pechanec 2011: 35). V prvním a druhém odstavci je řečeno, že „v referendu mohou být předloženy občanům České a Slovenské Federativní Republiky k rozhodnutí zásadní otázky formy státoprávního uspořádání České a Slovenské Federativní Republiky. O návrhu na vystoupení České republiky nebo Slovenské republiky z České a Slovenské Federativní Republiky lze rozhodnout jen referendem (Ústavní zákon č. 327/1991: čl. 1).

Referendum vyhláší prezident obou republik ve sbírce zákonů (Ústavní zákon č. 327/1991: čl. 2). Aby byl návrh předložený v referendu přijat, musí

se pro něj vyslovit nadpoloviční většina oprávněných voličů obou republik, nebo nadpoloviční většina republiky, opakovat se může referendum až za 5 let (Ústavní zákon č. 327/1991: čl. 5). Tato vývojová etapa skončila ve chvíli, kdy se obě republiky osamostatnily a vyhlásily vlastní ústavy.

K rozdělení československé federace ale nedošlo referendem, nýbrž dohodou politických subjektů. Problémy se státoprávním uspořádáním obou států se začaly projevovat již v letech 1990 a 1991. První takovým řečneme umělým problémem byl spor ohledně názvu federace, známý jako pomlčková válka. Česká strana chtěla, aby se federace nazývala Československá s ohledem na historii, slovenská strana chtěla, aby mezi názvy států byla pomlčka. Nakonec byl přijat konsenzus v podobě Česká a Slovenská Federativní Republika. Dalším výrazným problémem bylo, že neexistovaly pouze rozpory mezi českými a slovenskými politickými elitami, ale také v rámci slovenského politického spektra. Nejvýrazněji se tento problém vyprofiloval po parlamentních volbách 1992 (Kopeček 2004: 356-357).

V parlamentních volbách v roce 1992 vyhrály v obou částech federace naprosto rozdílné politické strany. Zatímco v České republice se prosadila proreformní koalice ODS/KDS, v čele Václav Klaus, na Slovensku zvítězilo naopak nacionální a spíše protireformní Hnutí za demokratické Slovensko (HZDS) v čele s Mečiarom. Obě strany měly diametrálně odlišné názory. Zatímco ODS prosazovala cestu rychlé privatizace a velkých hospodářských reforem, HZDS naopak prosazovala politiku pomalých a postupných změn (Vodička, Cabada 2003: 118-124).

Situace po zmíněných parlamentních volbách nakonec vedla k rozpadu ČSFR. Československý prezident Václav Havel pověřil sestavením federální vlády předsedu nejsilnější strany, Václava Klause. Ten aby byl schopen sestavit federální vládu, která by mohla přijímat i zákony podléhající zákazu majorizace, musel sestavit koalici s nějakou slovenskou stranou. I přes rozpory se ukázalo být nejlepší možností HZDS, pokud by to nebylo ono,

musely by to být všechny ostatní slovenské strany. Stejně by tomu bylo, pokud by prezident pověřil sestavením vlády Vladimíra Mečiara. Kvůli této skutečnosti následovaly koaliční rozhovory obou stran, na těchto rozhovorech se oba předsedové politických stran dohodli na rozdělení ČSFR a i přes odpor obyvatelstva toto rozdělení prosadili ve Federálním shromáždění (Vodička, Cabada 2003: 124-125).

Zákon č. 327/1991 Sb., o referendu nebyl zrušen, ale situaci vyřešil zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky. Zde je jasně stanoveno, že zákony a ostatní právní předpisy České a Slovenské Federativní Republiky, které byly platné v den jejího zániku, nadále platí. Nicméně nemohou být používány ty zákony a právní předpisy, které se vážou k existenci České a Slovenské Federativní Republiky (Ústavní zákon č. 4/1993: čl. 1). Vzhledem k tomu, že se zákon č. 327/1991 Sb., o referendu, vztahoval k oběma republikám, nemohl být již nadále používán.

3.2 Právní úprava Institutů přímé demokracie v ČR

Nejvýznamnějšími ústavními normami, z hlediska tematiky přímé demokracie, je pro nás Ústava České republiky, Listina základních práv a svobod, Ústavní zákon o referendu o vstupu České republiky do Evropské unie a Ústavní zákon o vytvoření vyšších územně samosprávných celků (Pechanec 2011: 39).

V Ústavě ČR je stanoveno, že zdrojem veškeré moci je lid, který ji vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. V Článku 2. odstavec 2. je jasně určeno, že „ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo“ (Ústavní zákon č. 1/1993: čl. 2). Z ústavy je tedy jasně patrné, že pro uspořádání referenda na celostátní úrovni musí být vytvořen a přijat zvláštní ústavní zákon a také že lid je svrchovaný, ale moc vykonává skrze volené orgány.

3.2.1 Místní referendum

Provádění místního referenda je upraveno zákonem č. 22/2004 Sb. O místním referendu a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů, (dále jen zákon o místním referendu). Místní referendum se může konat i v části obce, která není městskou částí nebo městským obvodem, ovšem musí tak stanovit zvláštní zákon, například zákon č. 128/2000 Sb., o obcích a obecních zřízeních, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 131/2000 o hl. m. Praze, ve znění pozdějších předpisů (MVČR 2014).

V místním referendu může volit každý, kdo má právo volit do zastupitelstva obce (Zákon o místním referendu 22/2004: čl. 2). Stejně jako krajské referendum, i referendum místní se koná v jednom dni. Pokud se má místní referendum konat současně s volbami do zastupitelstev obcí, do zastupitelstev krajů, do komor Parlamentu České republiky nebo do Evropského parlamentu, koná se pak místní referendum ve stejnou dobu, která je stanovena pro konání voleb (Zákon o místním referendu 22/2004: čl. 5).

V místním referendu se nemůže rozhodovat o místních poplatcích a o rozpočtu obce nebo statutárního města a o zřízení, zrušení nebo vnitřním uspořádání obce nebo statutárního města. Také není možné v referendu hlasovat o volbě či odvolání starosty, místostarosty, primátora, náměstka primátora, členy rady obce, města, městského obvodu nebo městské části a další členy zastupitelstva obce či statutárního města a jiné volené a jmenované úředníky. Samozřejmě nemůže být otázka položená v referendu v rozporu s platnými právními předpisy republiky (Zákon o místním referendu 22/2004: čl. 7).

Místní referendum se může konat, pokud se na tom usnese zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města, dále také pokud přípravný výbor podá návrh na konání místního referenda a zastupitelstvo rozhodne o jeho vyhlášení. Návrh může přípravný výbor podat, pouze pokud jej podpoří

příslušný počet obyvatel daného území svým podpisem. Nutný počet podpisů se odvíjí od velikosti dané obce či statutárního města (Zákon o místním referendu 22/2004: čl. 8).

Zákon o místním referendu vešel v platnost v roce 2004, nicméně povinnost starostů obcí a primátorů statutárních měst oznámit konání referenda u Ministerstva vnitra vznikla až k 1. 7. 2006 na základě zákona č. 234/2006 Sb., který toho data nabyl účinnosti. Ministerstvo vnitra mi tedy mohlo podat informace až od toho data. Od 1. 7. 2006 do současnosti se v České republice uskutečnilo celkem 176 referend na místní úrovni, viz tabulka 1) (MVČR 2014b).

Tabulka 1)

Celkem referend	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
176	8	39	18	24	29	11	26	20	1

3.2.2 Krajské referendum

K prosazení referenda na krajské úrovni vedla poměrně složitá cesta. Návrh na jeho zavedení předložili poslanci reprezentující Českou stranu sociálně demokratickou (dále jen ČSSD). Návrh zákona byl podán 13. 2. 2009, vláda následně 16. 3. 2009 vyslovila s návrhem nesouhlas, který odůvodnila tím, že je nutné, aby před přijetím takového zákona probíhala celospolečenská diskuze, ke které ale nedošlo (Pechanec 2001: 126-127). Vláda, o které zde hovoříme, byla vládou Mirka Topolánka, sestávající z ODS, KDU-ČSL a SZ. Vládě byla velmi krátce po odmítnutí zmíněného zákona vyslovena nedůvěra, načež 8. 5. 2009 skončilo její funkční období (Vláda ČR 2009).

Návrh zákona byl schválen na 64. schůzi Poslanecké sněmovny dne 6. 11. 2009. Z přítomných 108 poslanců pro hlasovalo 59, zákon tak prošel jen velmi těsně. Následně se o návrhu zákona hlasovalo v Senátu, který jej podle očekávání zamítl.¹ Před dalším hlasováním, jež mělo proběhnout v Poslanecké sněmovně, probíhala velice bouřlivá debata, která se týkala zejména názoru části poslanců, že v návrhu zákona o krajském referendu je skrytá snaha o ovlivnění těžebních limitů hnědého uhlí v severních Čechách. Nicméně i přes tyto námitky byl návrh zákona předložen Poslanecké sněmovně v nezměněné podobě. Zákon o krajském referendu podpořili poslanci za ČSSD, KSČM, Stranu zelených a nezařazení politici, díky tomu dopadlo hlasování kladně, z přítomných 187 poslanců se pro návrh vyjádřilo 103, tím byla překročena nutná hranice nadpoloviční většiny všech a zákon mohl být předán prezidentovi ČR k podpisu (Pechanec 2011: 127-128).

Se zákonem o referendu nesouhlasil ani prezident ČR, který jej na základě čl. 50 Ústavy ČR vrátil zpět do Poslanecké sněmovny. Sněmovna pak může rozhodnutí prezidenta přehlasovat, a to pokud se pro zákon vysloví nadpoloviční většina všech poslanců (Ústavní zákon č. 1/1993: čl. 50).

Prezident Václav Klaus své rozhodnutí odůvodnil v několika bodech ve stanovisku 737/8, které vydal 19. 3. 2010. Jako jeden z důvodů uvedl, že o daném tématu nepanuje v republice konsenzus, ten se projevil v tom, že návrh zákona o krajském referendu byl odmítnut vládou a následně i Senátem Parlamentu ČR, navíc když byl schválen Poslaneckou sněmovnou, tak pouhými 59 hlasy. Jako další argument uvádí prezident názor, že zavedení institutu krajského referenda je příliš velký krok na to, aby byl Poslaneckou sněmovnou protlačen. Dále by jeho schválení mělo být odloženo, aby o něm rozhodovala nová sněmovna, která by měla být sestavena v květnu 2010. Jako poslední důvod uvádí Václav Klaus obavu, že by přijetí zákona

¹ Podle článku 47 Ústavy České republiky se Senátem zamítnutý návrh zákona vrací zpět do Poslanecké sněmovny, kde ale musí být schválen nadpoloviční většinou všech poslanců.

o krajském referendu mohlo vést k rozparcelování státu a tím pádem také „ohrožení konzistentnosti politického rozhodování“ (PSPČR 2010).

I přes zmíněné námitky prezidenta hlasovalo se o zmíněném návrhu zákona opět na 78. schůzi Poslanecké sněmovny, která se konala 13. 4. 2010. Zde byl zákon opět přijat nadpoloviční většinou všech poslanců a následně byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod číslem 118/2010 Sb. S účinností k 1. 1. 2011 (Pechanec 2011: 128).

Současně platný zákon o krajském referendu upravuje okolnosti, za jakých se referendum může konat. Týká se referend na území vyšších samosprávných celků. Z těchto samosprávných celků ale vyjímá Prahu (Zákon o krajském referendu 118/2010 Sb.: čl. 1). V Praze, která je krajem i obcí, se provádí referendum podle zákona 22/2004 Sb., o místním referendu.

V krajském referendu se hlasuje o věcech, které spadají do samostatné působnosti krajů a musí se konat na celém území kraje (Zákon o krajském referendu 118/2010: čl. 6). Krajské referendum se nesmí konat ve věcech týkajících se pokut a rozpočtu krajů, o zřízení zrušení a vnitřním fungování orgánů kraje nebo o otázkách, které by byly v rozporu s platnými právními předpisy státu (Zákon o krajském referendu 118/2010: čl. 7).

Krajské referendum musí být vyhlášeno shora, tedy od zastupitelů. Krajské referendum se koná, pokud se na tom usnese zastupitelstvo kraje nebo pokud podá přípravný výbor návrh na konání referenda a krajské zastupitelstvo rozhodne o jeho vyhlášení. Přípravný výbor tento návrh může podat, pouze pokud jej podpoří alespoň 6 % oprávněných voličů s trvalým pobytem v kraji, kde se má referendum konat. Na otázku navrženou v krajském referendu musí být možné odpovědět ano, ne (Zákon o krajském referendu 118/2010: čl. 8).

3.2.3 Referendum o vstupu do EU

Celostátní referendum se může v České republice uskutečňovat pouze ad hoc. Podle ústavy ČR je třeba k ratifikaci mezinárodních smluv souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je potřeba souhlasu daného v referendu (Ústavní zákon č. 1/1993: čl. 10a). Parlament tedy může rozhodnout o ratifikaci mezinárodní smlouvy sám, nebo nechat rozhodnutí na lidu prostřednictvím referenda. V obou případech je nutný souhlas třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů (Ústavní zákon č. 1/1993: čl. 39).

Referendum o vstupu ČR do EU se uskutečnilo na základě senátního návrhu ústavního zákona, který Senát předložil dne 20. 9. 2002. Tento návrh byl schválen a vyhlášen dne 13. 12. 2002 ve sbírce zákonů pod číslem 515/2002 (PSPČR 2002). Tento zákon stanovil, že o přistoupení ČR k EU je možné rozhodnout pouze referendem. Otázka zněla: „Souhlasíte s tím, aby se Česká republika stala podle smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii členským státem Evropské unie (Zákon o referendu o přistoupení ČR k EU 515/2002: čl. 1)?“

Poměrně zajímavý je fakt, že přes obvyklé rozpory při přijímání zákonů v tomto případě panovala napříč sněmovnou shoda. Tedy většina politických stran souhlasila s tím, že o vstupu do EU mají rozhodnout voliči v referendu. Hlasování se v Poslanecké sněmovně zúčastnilo 182 poslanců, ze kterých 180 hlasovalo pro návrh. Relativně snadné dosažení nutné třípětinové většiny můžeme považovat za důkaz skutečné existence konsenzu o daném tématu (Pechanec 2011: 126).

Zmíněnému konsenzu odpovídala i předreferendová kampaň, která neměla ani tak informační charakter, jak ji označovala vláda, ale spíše propagační. Politická kampaň probíhala pod taktovkou ministerstva zahraničních věcí, konkrétně pod odborem komunikačních strategií. Tento

odbor si nechával dělat průzkumy veřejného mínění, na jejichž základě byla vedena strategie kampaně. Oddělení komunikačních strategií si zjistilo, jak by hlasovaly jednotlivé skupiny obyvatel, a podle toho cílilo svou kampaň (Balík 2003).

Jediná parlamentní strana, která se stavěla proti samotnému vstupu do EU, byla Komunistická strana Čech a Moravy. Nicméně ani její nesouhlas nebyl nijak radikální. Další politickou stranou, která se stavěla obecně k EU spíše skepticky, byla ODS, nicméně i ona před referendem vyzvala své voliče k podpoření vstupu do EU (Balík 2003).

Referendum o přistoupení ČR k EU se konalo 13. a 14. června 2003. Hlasování se zúčastnilo 55,21 % oprávněných voličů, přičemž kladně hlasovalo 77,33 % z nich. Výsledek referenda o vstupu ČR do EU je kladný, pokud se pro vyjádří nadpoloviční většina hlasujících. Vyhlášený výsledek referenda, kterým bylo přistoupení k EU schváleno, nahrazuje souhlas Parlamentu (Zákon o referendu o přistoupení ČR k EU č. 515/2002: čl. 5).

Pokud by toto referendum dopadlo negativně, mohlo by se opakovat až po dvou letech. Přičemž návrh na jeho konání by musela podat vláda, nebo společně nejméně dvě pětiny poslanců, nebo nejméně dvě pětiny senátorů (Vilímek 2005: 155).

3.2.4 Petice

Každý občan České republiky nebo skupina občanů má právo obracet se na státní orgány se svými stížnostmi, návrhy či žádostmi týkajícími se veřejného nebo společenského zájmu (Zákon o právu petičním 85/1990: čl. 1). K tomuto účelu mohou občané vytvořit petiční výbor, který shromažďuje podpisy občanů. Tento petiční výbor musí zastupovat osoba starší 18 let, která bude reprezentovat dané zájmy ve styku se státními orgány (Zákon o právu petičním 85/1990: čl. 3).

Podávaná petice musí být písemná a musí na ní být uvedeny údaje toho, kdo ji podává, pokud ji podává petiční výbor, tak údaje všech členů výboru a toho, kdo je pověřen zastupováním výboru. Těmito údaji je myšleno jméno, příjmení a bydliště (Zákon o právu petičním 85/1990: čl. 5). Na podpisovém archu, musí být uveden obsah petice, případně nějaké označení, aby bylo jasné, jaké petice se podpisový arch týká. Kterýkoliv občan nebo petiční výbor může vyzývat ostatní občany k jejímu podpisu, a to jakýmkoliv způsobem, který není v rozporu s platnými zákony (Zákon o právu petičním 85/1990: čl. 4).

Státní orgán, kterému je petice určena, ji musí přijmout. Pokud obsah petice nepatří do působnosti daného státního orgánu, postoupí ji do pěti dnů příslušnému státnímu orgánu a uvědomí o tom toho, kdo petici podal. Státní orgán, který petici přijme, ji musí projednat a do 30 dnů písemnou formou odpovědět tomu, kdo ji podal, nebo zástupci petičního výboru. Ve vyjádření musí být uvedeno stanovisko daného státního orgánu a způsob jejího vyřízení (Zákon o právu petičním 85/1990: čl. 5).

Peticí nesmí být zasahováno do nezávislosti soudů a také nesmí vyzývat k porušování ústavy a zákonů, popírání či omezování osobních svobod nebo politických a jiných práv občanů či rozněcovat nenávisť, nesnášenlivost a násilí vůči jiným lidem pro jejich národnost, rasu, pohlaví, politické nebo jiné smyšlení, náboženství apod. (Zákon o právu petičním 85/1990: čl. 1).

3.3 Pokusy o zavedení obecného referenda

Ačkoliv český právní řád institut obecného referenda nezná, pokusy o jeho zavedení se táhnou celou novodobou historií samostatné České republiky. První takový pokus přišel již v prvním volebním období Poslanecké sněmovny. Zástupcem navrhovatele byl tehdy J. Kryčera. Tento návrh zákona byl obhajován principem svrchovanosti lidu. Občanům měly být v referendu předkládány důležité otázky týkající se vnitřní a zahraniční politiky státu

a otázky týkající se přijetí či zrušení zákona (Pechanec 2011: 93-96). Vláda s návrhem zákona vyslovila na svém zasedání dne 22. 2. 1995 nesouhlas s odůvodněním, že Česká republika je zastupitelskou demokracií. Lid vykonává moc přímo v konkrétních případech, pro které musí být přijat ústavní zákon². Další významnou výtkou byla zásada číslo 7, kde je řečeno, že vláda může podat návrh, aby byl v referendu řešen zákon, který Poslanecká sněmovna odmítla, byl by to tak nástroj na „obcházení zastupitelského zákonodárného sboru“(Vláda ČR 1995).

Druhý pokus o obecné referendum přišel v témže roce, přičemž navrhovateli byla skupina poslanců vedená Stanislavem Grossem. Referendum by se pak mohlo konat na návrh vlády nebo dvou pětin poslanců, o návrhu ústavního zákona, pokud by o to požádalo alespoň 70 poslanců. K přijetí návrhu předkládaného v referendu by byla potřeba nadpoloviční většina všech oprávněných voličů, nestačila by tedy většina hlasujících (PSPČR 1995). Jde tak o velmi vysoké kvorum, které by mohlo být poměrně těžko dosažitelné. Tento návrh zákona byl zamítnut podle doporučení 10 výborů, ve kterých byl projednáván, a to na 36. schůzi Poslanecké sněmovny.

V prvním volebním období se konal ještě jeden pokus o zavedení obecného referenda, přičemž v tomto případě vycházel z iniciativy poslanců Dalibora Matulky a Jana Navrátila z KSČM. Na rozdíl od předchozího návrhu se referendum mohlo konat o otázkách svrchovanosti, územní celistvosti a územního uspořádání ČR. Velkým rozdílem je možnost iniciace referenda občany, a to skrze petici, podle zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, a muselo by ji podpořit 250 000 oprávněných občanů. Obecné referendum může být dále vyhlášeno na základě usnesení Poslanecké sněmovny, pokud se pro vyjádří nadpoloviční většina všech. Aby byla otázka předložená v referendu schválena, musela by se pro vyjádřit stejně jako v předchozím případě nadpoloviční většina všech oprávněných voličů. Opět tak jde o velice

² Viz Článek 2. Ústavy ČR

vysoké kvorum, které je prakticky téměř nedosažitelné. Nicméně pokud by referendum dopadlo kladně, mělo by rozhodnutí v něm přijaté závaznost ústavního zákona (PSPČR 1996a).

Vláda vedená Václavem Klausem vyjádřila s návrhem zákona nesouhlas s odůvodněním, že ČR je zastupitelskou demokracií a Ústava ČR stanovuje, že ústavní zákon rozhoduje, kdy lid vykonává moc přímo. Návrh zákona byl poté v prvním čtení zamítnut (PSPČR 1996b).

V dalších volebních obdobích došlo k 10 neúspěšným pokusům o zavedení obecného referenda. Představíme si již jen ty, které se vyznačovaly nějakými zvláštnostmi. Například čtvrtý pokus vycházel opět od KSČM a byl identický s návrhem předchozím (Pechanec 2011: 101-124).

Pravděpodobně nejpropracovanější byl návrh ústavního zákona, který předložil Zdeněk Jičínský (ČSSD) v roce 1997, a týkal se lidového hlasování (referenda) a lidové iniciativy. Tento návrh upravuje tři témata, o kterých je možné hlasovat v referendu, a těmi jsou referendum o návrhu zákona, referendum o změně v ústavním pořádku a poradní referendum, které má sloužit ke zjištění stanoviska občanů k určitému tématu v oblasti vnitřní nebo zahraniční politiky. Další institut přímé demokracie, který návrh obsahoval, byla zákonodárná lidová iniciativa, občané mohou skrze petici s 350 000 podpisy podat návrh zákona nebo ústavního zákona. Kvorum pro platnost referenda nebylo v tomto případě tak nedosažitelné, pro schválení návrhu bylo nutné, aby se hlasování zúčastnila alespoň polovina oprávněných voličů a většina z nich hlasovala pro (PSPČR 1997a).

Vláda v čele s Václavem Klausem se k návrhu vyjádřila zamítavě s odůvodněním, že tak rozsáhlé změny by posunuly systém reprezentativní demokracie více k politickému systému švýcarského typu, čímž by se Česká republika odklonila od zastupitelské demokracie, která je zakotvena v Ústavě ČR. Návrh byl ve třetím čtení zamítnut (PSPČR 1997b).

Jak již jsme si mohli všimnout, tradičním podporovatelem zavedení institutu přímé demokracie na celostátní úrovni byla sociální demokracie. Není tedy divu, že když byla u vlády, přišla hned se dvěma návrhy zavedení obecného referenda. Poté, co byl první z nich v roce 2001 zamítnut, pro se vyslovilo 98 poslanců a proti 68, vláda ČSSD přišla s dalším návrhem, který byl řekněme kopií návrhu předešlého, pouze s podrobnější úpravou referenda o vstupu do EU (Pechanec 2011: 112-115).

Návrh chtěl zavést obecné referendum, kde by byly občanům předkládány k rozhodnutí zásadní otázky týkající se vnitřní nebo zahraniční politiky státu. Referendum vyhláší prezident, pokud mu to navrhne některá z komor parlamentu nebo vláda nebo občané prostřednictvím petice s minimálně 300 000 podpisů oprávněných voličů. Vláda tento svůj návrh odůvodnila zejména tím, že referendum se bude konat pouze ve zvláštních případech, tím pádem se stane doplňkem zastupitelské demokracie. ČSSD si zavedení obecného referenda dala do svého programového prohlášení a tímto návrhem svůj program plnila. Další vliv na jejich snahu měl blížící se vstup do EU, o kterém se podle ČSSD mělo rozhodovat v referendu. (PSPČR 2000). O nutnosti přijetí obecného referenda kvůli blížícímu se vstupu České republiky do Evropské unie, nemluvili pouze členové ČSSD, ale tento argument byl opakovaně používán i v návrzích předešlých.

Další návrh tak přišel v březnu 2005, opět byl iniciován vládou, v jejímž čele stál Stanislav Gross (ČSSD). Tento návrh se principiálně příliš nelišil od návrhů předchozích, pouze stanovoval poměrně vysokou hranici podpisů pro petici, která mohla iniciovat referendum, muselo ji podepsat 500 000 oprávněných občanů. (PSPČR 2005). Ani další návrh, iniciovaný komunistickou stranou v roce 2007, se nelišil, byl dokonce spíše kopií toho z roku 2005, jediný rozdíl se týkal právě zmíněné petice, kdy podle tohoto návrhu stačilo pouhých 200 000 podpisů (PSPČR 2007).

V tomto roce byl předložen návrh na zavedení obecného referenda v lednu 2014, a to skupinou poslanců v čele s Tomiem Okamurou. Tento návrh je poměrně revoluční. Občané by podle něj měli rozhodovat o všech věcech vnitřní nebo zahraniční politiky státu. Iniciativu ke konání referenda mohou podat občané skrze petici, kterou musí podepsat minimálně 100 000 oprávněných občanů, což je z dosavadních návrhů nejmenší nutné kvorum. Kromě iniciativy může referendum iniciovat vláda nebo skupina nejméně 50 poslanců, nebo 33 senátorů (PSPČR 2014a).

Právě Úsvit přímé demokracie Tomia Okamury je v současné době neaktivnější v prosazování obecného referenda. Strana se snaží posilovat instituty přímé demokracie ve všech oblastech politiky. Nejvýrazněji se v současnosti strana angažuje ve snaze prosadit obecné referendum. Vzhledem k tomu, že je strana opoziční a nenalézá pro tento svůj návrh podporu některé ze silných vládních stran, nedaří se jí prosadit svůj návrh zákona o obecném referendu a nejspíše se jí to do skončení současné vlády ani nepovede, respektive ne v jí navrhovaném znění. Součástí návrhu zákona je odvolatelnost poslanců či politiků, zrušení Senátu, možnost uspořádat referendum o euru i církevních restitucích, tento návrh také neobsahuje minimální procento občanů, které se musí referenda zúčastnit, aby bylo platné (Hnutí Úsvit 2014).

Vláda s tímto návrhem vyslovila nesouhlas, který odůvodnila tím, že je v rozporu se zastupitelskou demokracií. Dále také vláda kritizuje nadřazenost zákona přijatého v referendu, nad ostatními zákony. Další významnou výtkou byla neexistence minimálního kvora pro platnost referenda (PSPČR 2014b).

Další návrh byl podán hned v únoru 2014 poslanci z KSČM. Znění návrhu zákona je svou podstatou velmi podobné návrhu předchozímu. Iniciace je možná taktéž formou petice, podpořenou 100 000 podpisy, vládou a skupinou 101 poslanců nebo 41 senátorů. I v tomto případě vláda vyslovila nesouhlas,

příčemž hlavním argumentem byla neslučitelnost návrhu s Ústavou ČR (PSPČR 2014c).

Shrňme si, které strany tradičně nejvíce prosazovaly posílení prvků přímé demokracie. Jak výše popsané návrhy ukazují, nejvíce se v tomto směru prosazovala Česká strana sociálně demokratická (ČSSD), v těsném závěsu za ní Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM), v době své existence rozvíjelo debatu na toto téma na půdě Poslanecké sněmovny ještě Sdružení pro republiku - Republikánská strana Československa (SPR-RSČ). K hlavním odpůrcům obecného referenda pak patřila Občanská demokratická strana (ODS) a Občanská demokratická aliance (ODA). Oproti tomu ohledně zavedení referenda o vstupu ČR do EU panoval mezi politiky překvapivě konsenzus. Překvapivá je tato skutečnost zejména proto, že ve stejnou dobu se vedly debaty ohledně referenda o vstupu ČR do NATO, kde byl přístup politických stran shodný s jejich postojem k zavedení obecného referenda (Vilímek 2005: 158-159). Jak víme, ohledně vstupu do NATO se referendum nakonec nekonalo.

K posilování prvků přímé demokracie, zejména k rozšíření referend, došlo na počátku 21. století. Pomineme-li konání referenda o vstupu do EU, na které bylo potřeba přijetí ad hoc ústavního zákona, zná Česká republika referendum místní, které bylo zakotveno ústavním zákonem 22/2004 Sb., a referendum krajské, zakotvené ústavním zákonem 118/2010 Sb.

3.4 Typy otázek kladených v referendu v ČR

Ačkoliv Česká republika má institut krajského referenda, do současné doby žádné takové referendum neproběhlo. Proto se zaměříme na otázky kladené v referendech místních. Těch proběhlo do současné doby 176, ministerstvo vnitra mi mohlo poskytnout informace k referendům, která se konala mezi lety

2006 - 2011, kterých bylo v této době 120 (viz příloha č. 2). Troufám si tvrdit, že tento vzorek má dostatečnou vypovídající hodnotu³.

Připomeňme si tedy okruh témat, kterými se lidová hlasování obecně nejčastěji zabývají. V první řadě jsme si uvedli hlasování o změně ústavy. Tento typ otázek můžeme v českém prostředí vyloučit, protože je právní řád neumožňuje. Další možností jsou teritoriální otázky, otázky týkající se zahraniční politiky, morální otázky a oblast týkající se ekologie. O těchto otázkách v českém prostředí hlasovat lze.

Z konaných 120 referend bylo 26 neplatných. Podívejme se zejména na tematiku daných referend. Naprostá většina z nich se zabývala otázkami spojenými s ekologií. Nejčastěji jde o umožnění či zabránění otevření lomu, těžbě, stavbě silnic či výstavbě elektrárny. Z témat místního referenda jasně vyplývá, že velkým tématem, které bylo na místní úrovni řešeno, byla výstavba radarové základny Spojených států amerických na území Vojenského újezdu Brdy. V roce 2007 se jen o tomto tématu konalo 19 referend z celkových 39 konaných v daném roce⁴. Otázky spojené s výstavbou radarových základen bychom mohli považovat za otázky týkající se zahraniční politiky, ovšem s určitým přesahem do oblasti ekologie. Nicméně nutno podotknout, že hlavním výsledkem bylo, že obyvatelé dotčených území neměli zájem, aby se zde pohybovala vojska cizí země.

Další témata, která jsou v místním referendu řešena, ale ne v takové míře jako referenda ekologického charakteru, se týkají obvykle stavby, přestavby, či naopak stržení některé z budov ve městě. V menší míře se v České republice setkáme i s otázkami teritoriálního charakteru, obvykle se jedná

³ Vzhledem k rozsahu vykonaných referend mezi lety 2006 - 2011 jsem se rozhodla do přílohy umístit vypovídající vzorek konaných místních referend z roku 2007, kdy se jich konalo nejvíce.

⁴ Viz příloha č. 2, Místní referenda číslo: 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 42

o osamostatnění některé městské části, či naopak jejího připojení. Nicméně otázky tohoto typu jsou v naprosté menšině (viz příloha číslo č. 2).

Celkově bychom tedy mohli dojít k závěru, že v místním referendu bývají občanům ke schválení předkládány otázky týkající se prostředí, ve kterém žijí. V první řadě jsou pak tyto otázky ekologického charakteru následovány otázkami týkajícími se vzhledu, města či obce. V závěsu za nimi jsou otázky týkající se zahraniční politiky a otázky teritoriálního charakteru, které jsou nejméně časté. O otázkách týkajících se změny ústavy se na místní úrovni nehlasuje.

3.5 Shrnutí

Právní řád České republiky zakotvuje hned několik institutů demokracie přímé. V první řadě je to referendum na místní úrovni, které je v současné době také nejrozšířenější (viz příloha č. 2). V rámci tohoto referenda mají občané možnost rozhodovat o velkém množství témat týkajících se jejich bezprostředního okolí. Proto jak jsme si uvedli výše, jde velmi často o otázky ekologického charakteru a otázky týkající se bezprostředního okolí obce, na jejímž území se referendum koná.

Další typ referenda, který právní řád zakotvuje, je referendum krajské, jehož přijetí bylo poměrně komplikované, nicméně doposud nebylo využito. Právní řád ČR naopak nezakotvuje institut referenda obecného. Občané mohou rozhodovat na celostátní úrovni pouze ad hoc přijatým ústavním zákonem, jako tomu bylo v případě hlasování o vstupu ČR do Evropské unie.

Velmi důležitá je také možnost užívání petice. Ta je v právním řádu České republiky zakotvena nejdéle a dává občanům možnost upozorňovat na témata, která jsou pro ně důležitá. Jedná se tak o velmi důležitý institut, který vychází zdola od občanů, nicméně není nijak právně závazný.

4 Přímá demokracie ve Slovenské republice

Období bezprostředně po roce 1989 je popsáno již u České republiky v souvislosti s Československou republikou. Zaměříme se tedy zejména na období po roce 1993. Právní systém obou republik se vzhledem ke společné historii značně podobá. Jak je tomu v souvislosti se zakotvením institutů přímé demokracie? Představíme si tedy jednotlivé instituty, které mohou občané Slovenské republiky využívat. Na konci se zaměříme na obecné referendum a zhodnotíme, jaké typy otázek, jak jsme si je popsali v teoretické části, jsou občanům pokládány.

4.1 Vývoj od roku 1989

Jak již bylo zmíněno u České republiky, první možnost uspořádání celostátního referenda byla zakotvena Ústavním zákonem č. 327/1991 Sb., o referendu. Ve zkratce si připomeňme, o co se jednalo. Tento zákon vznikl jako reakce na krizi československé federace a dával možnost uspořádání referenda ohledně otázky rozdělení federace (Pechanec 2011: 35). Zákon o referendu umožňoval konání fakultativního referenda, ohledně otázek státoprávního uspořádání, a obligatorního referenda, v otázce vystoupení České nebo Slovenské republiky z České a Slovenské Federativní Republiky. Nicméně tento zákon nedává možnost iniciovat referendum občany (Ústavní zákon o referendu 327/1991 Sb.).

Jak je možné, že k rozdělení československé federace došlo bez konání referenda, které bylo zakotveno v ústavě, jsme si představili již u České republiky. Jen pro připomenutí, rozdělení dohodou politických elit bylo důsledkem výsledku parlamentních voleb z června 1992, kdy museli lídři nejsilnějších stran, kterými byli Václav Klaus a Vladimír Mečiar, jednat o případné koalici nejsilnějších stran, které měly naprosto odlišné cíle. Důsledkem toho se oba lídři v podstatě dohodli na rozdělení ČSFR, a tuto

dohodu jim poměrně překvapivě následně potvrdilo i Federální shromáždění (Vodička, Cabada 2003: 124-125).

4.2 Právní úprava institutů přímé demokracie ve Slovenské republice

O Slovenské republice hovoříme, jako o zastupitelské demokracii, má ale ve své ústavě zakotvené poměrně silné instituty demokracie přímé. Velice zajímavým a ne, až tak častým prvkem, je možnost odvolat prezidenta skrze lidovou iniciativu. Dále zná Ústava Slovenské republiky referendum na celostátní úrovni, které může být fakultativní i obligatorní. Obligatorní celostátní referendum je postaveno jako ratifikační. Koná se v případech, kdy se rozhoduje o vstupu, či výstupu Slovenské republiky do a z mezinárodních organizací. Nejprve musí být vytvořen ústavní zákon o daném tématu, v referendu pak dochází k jeho potvrzení. Fakultativní celostátní referendum se může konat ohledně dalších témat, týkajících se veřejného zájmu, nesmí se ale týkat základních práv a svobod, daní, či státního rozpočtu, nebo odvodů (Kopeček 2004: 360-361).

V Ústavě Slovenské republiky je hned ve 2. článku, 1. odst. jasně řečeno, že „Státní moc pochází od občanů, kteří ji vykonávají prostřednictvím svých volených zástupců nebo přímo“ (Ústavní zákon č. 460/1992: čl. 2). Zde je patrný jistý rozdíl oproti ústavě České republiky, kde je řečeno, že „Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo“ (Ústavní zákon č. 1/1993: čl. 2). Na první pohled je zde patrné, že Slovenská republika s instituty přímé demokracie, jako se součástí politického systému, počítala již od svého vzniku.

Dalším institutem přímé demokracie, který je ve Slovenské republice hojně užíván je petice (Ústavní zákon č. 460/1992: čl. 27). Vedle petice, se Ústava SR o participaci občanů na výkonu moci zmiňuje ve čl. 30, kde stanovuje, že „Občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo

slobodnou voľbou svojich zástupcov“ (Ústavní zákon č. 460/1992: čl. 30). Kromě petice, mohou občané využívat také referendum na úrovni obcí i krajů.

4.2.1 Obecné referendum

V této části práce se zaměříme nejen na legislativní vymezení institutu obecného referenda, ale v další části si představíme i problémy, které vznikly v souvislosti s obecným referendem a politické dění kolem něho, nakonec si představíme i otázky, které zde byly občanům předkládány k hlasování.

Slovenská republika zná institut referenda ještě z doby existence československé federace. Ačkoliv nebyl využit při rozdělení Československa, mohli bychom ho označit jako doplněk zastupitelské demokracie, který je v zemi zakotven již od jejího vzniku a který také může sloužit, v některých případech, ke kontrole moci zákonodárné. Další instituty, které jsou zakotvené v Ústavě SR a které si představíme níže, je petice a možnost odvolání prezidenta. Kromě těchto institutů disponuje Slovenská republika ještě referendy na úrovni místní i krajské.

Oficiální statistiky Národní rady Slovenské republiky se nevěnují období 1992 ani prvnímu volebnímu období, proto se mi nepodařilo vyhledat způsob přijetí zákona o obecném referendu. Nicméně již jeho samotná existence je pro tuto práci velmi důležitá. Proto si představíme důležité části Zákona o obecném referendu.

Možnost využití institutu referenda je zakotvena již v článku 7. Ústavy SR, kde je stanoveno, že o vstupu či výstupu Slovenské republiky do či ze svazku s jiným státem se rozhodne ústavním zákonem, který se následně potvrdí referendem (Ústavní zákon č. 460/1992: čl. 7).

Kromě otázek o vstupu či výstupu z mezinárodních struktur může se v referendu rozhodovat i o dalších otázkách týkajících se veřejného zájmu, ale nesmí to být otázky týkající se základních práv a svobod, dále daní,

odvodů a státního rozpočtu. Zúčastnit se referenda může každý občan, který může volit do Národní rady Slovenské republiky (Ústavní zákon č. 460/1992: čl. 93, 94).

Velmi důležitý je článek 95 ústavy, kde je ustanoveno, za jakých okolností se může referendum konat. Vyhláší jej prezident SR do 30 dnů od data, kdy byla přijata petice, která musí být podepsána alespoň 350 000 občany, nebo od data, kdy se na něm usnesla Národní rada SR. Prezident SR také může před vyhlášením referenda podat k Ústavnímu soudu návrh na přezkoumání, zdali otázka položená v referendu není v rozporu s Ústavou SR nebo ústavním zákonem (Ústavní zákon č. 460/1992: čl. 95).

Referendum se musí konat do 90 dní od jeho vyhlášení prezidentem SR (Ústavní zákon č. 460/1992: čl. 96). Zároveň se nesmí konat v období kratším, než je 90 dní před konáním voleb do Národní rady Slovenské republiky, ale může se konat ve stejný den jako volby do Národní rady SR (Ústavní zákon č. 460/1992: čl. 97). Referendum se vždy koná na území celého státu, a to v sobotu od 7.00 do 22.00 hodin. Právo hlasovat v referendu má každý občan Slovenské republiky, který má právo volit do Národní rady SR (Zákon NRSR o způsobu vykonání referenda č. 564/1992: čl. 4, 5).

Velmi důležité je upozornit na podmínky, kdy je referendum platné. Aby byl jeho výsledek platný, musí se jej zúčastnit nadpoloviční většina všech oprávněných voličů, a nadpoloviční většina z nich se musí rozhodnout pro navrhované rozhodnutí. Pokud jsou tyto podmínky splněny, je návrh předložený v referendu vyhlášen NRSR stejně jako zákon (Ústavní zákon č. 460/1992: čl. 98). Doposud bylo pouze jedno celostátní referendum platné, a to bylo referendum o vstupu do Evropské unie, které se konalo v květnu roku 2003 (viz příloha č. 3). Z tohoto bychom mohli odvodit, že kvorum pro platnost referenda je příliš vysoké. Pouze otázky, které jsou pro občany republiky skutečně důležité, tak mají šanci být v referendu skutečně schváleny.

Poměrně zajímavý je článek 99 ústavy, kde je řečeno, že výsledek referenda může Národní rada po třech letech zrušit či změnit přijetím ústavního zákona. Stejně dlouhou lhůtu, tedy tři roky, stanovuje ústava pro opakování referenda o stejné otázce (Ústavní zákon č. 460/1992: čl. 99). Způsob, jakým bude referendum vykonáno, stanoví zákon (Ústavní zákon č. 460/1992: čl. 100).

Jak již bylo zmíněno výše, způsobu vykonání referenda se věnuje zákon č. 564/1992, tento zákon prošel mnoha novelizacemi, ale je platný dodnes. Poslední novelizace byla provedena v roce 2011 (Zákon NR SR o spôsobe vykonania referenda). Referendum jsme si poměrně rozsáhle popsali již výše. Prováděcí zákon hned v úvodu uvádí, že upravuje způsob vykonání referenda podle článků 93 až 99 Ústavy SR. Jednou z nových informací, kterou zákon zmiňuje, je, že pokud se má referendum vyhlásit na základě petice, „postupuje sa pri výkone petičného práva podľa tohto zákona a podľa osobitného zákona.“ (Zákon NR SR o spôsobe vykonania referenda č. 564/1992: čl. 1).

Prováděcím zákonem referenda je zákon č. 564/1992 Sb., o způsobu vykonání referenda, který umožňuje celostátní referendum, přijatý byl Národní radou Slovenské republiky. Tento zákon byl několikrát novelizován, ale je platný dodnes (Zákon NR SR o spôsobe vykonania referenda č. 564/1992 Sb.).

Ústavní soud ve svém nálezu ÚS 31/97 referendum charakterizuje jako „ústavnopravný inštitút, ktorého cieľom je zabezpečiť občanom štátu, aby bezprostredne spolupôsobili pri tvorbe štatnej vôle. Občania v referende uplatňujú toto svoje opravenie hlasovaním, ktoré má právne účinky“. Celkově tento nálezh přišel se závěrem, že občané mají právo měnit ústavu SR v obecném referendu, ale pouze tak, že pokud si to odhlasují v referendu, měla by ho přijmout NR SR (Ústavní soud SR 1997). Tento nálezh reagoval na snahu změnit Ústavu SR kvůli zavedení přímé volby prezidenta, samotný problém si představíme níže, nicméně občanům tak byla zajištěna poměrně

velká možnost participovat na zásadních otázkách fungování státu, která je například v České republice doposud nepředstavitelná.

První referendum, které se konalo ve Slovenské republice, vzniklo v roce 1994 na popud Združenia robotnikov Slovenska (dále jen ZRS) v čele s Jánem Ľuptákom. Toto referendum se týkalo prokazování původu financí v procesu privatizace. Referendum skončilo neúspěchem pro malou účast oprávněných voličů, kterých dorazilo necelých 20 %. Nicméně vedlo k zviditelnění ZRS (Kopeček 2004: 361).

Velice důležitý byl rok 1997. Tehdy bylo vyhlášeno referendum na základě petice, kterou podepsalo přibližně půl milionu občanů. Toto referendum bylo zcela zásadní, mělo se v něm rozhodovat o možnosti zavedení přímé volby prezidenta Slovenské republiky (Sedlár 2005: 180-181). S přicházejícím koncem prezidentského mandátu Michala Kováče, se snažily antimečiarovské politické strany o prosazení přímé volby prezidenta republiky. Poté, co se jim to nepodařilo, snažily se apelovat na občany, díky čemuž vznikla zmiňovaná petice (Kopeček 2004: 362).

V otázce referenda o přímé volbě prezidenta Slovenské republiky tak proti sobě stály antimečiarovské opoziční strany sestávající z Kresťansko-demokratického hnutia, Demokratickej strany, Demokratickej únie, dále Maďarskej občianskej strany, Maďarského kresťansko-demokratického hnutia, pak například Spoluzitia a Sociálno-demokratickej strany Slovenska. Proti nim stála vládní koalice v čele s Mečiarom, složená z Hnutia za demokratické Slovensko, Slovenskej národnej strany a také Združenia robotnikov Slovenska. Vládní strany ve snaze nějak referendum ovlivnit a zkomplikovat, odhlasovaly si konání dalšího referenda, týkajícího se vstupu Slovenské republiky do NATO, další otázky v referendu položené se týkaly rozmístění jaderných zbraní a vojenských základen na území SR. Prezident Kováč pak rozhodl, že se obě referenda budou konat současně. Následně došlo k naprosto nebyvalé situaci, kdy ministr vnitra SR Gustáv Krajčí nechal otázku

o přímé volbě prezidenta z hlasovacího lístku vyškrtnout, čímž bylo referendum zmařené. Po tomto incidentu se Slovenská republika uzavřela okolnímu světu, zejména mezinárodním organizacím, a institut referenda byl v očích veřejnosti znehodnocen. Od té doby se konalo na území SR několik referend, která byla většinou neúspěšná kvůli nízké účasti voličů (Sedlár 2005: 181).

Doposud se na území Slovenské republiky konalo sedm referend na celostátní úrovni. První z nich se konalo v roce 1994 a týkalo se možnosti zavedení zákona o povinnosti prokazovat finanční prostředky, které byly použité při dražbách a privatizaci. Další obecné referendum pak proběhlo v květnu roku 1997, jednalo se právě o již výše popisované zmařené referendum, související se snahou zavést přímou volbu prezidenta. V referendu z roku 1998 se hlasovalo o přijetí ústavního zákona, kterým by se zamezilo privatizaci některých podniků. V roce 2000 iniciovaly strany SNS a HZDS referendum s velmi nezvyklou otázkou. Občané měli v referendu hlasovat o ústavním zákoně, kterým by skončilo volební období NRSR, jež byla zvolena 1998, a to tak, že by se díky referendu do 150 dní od vyhlášení výsledků referenda konaly nové volby. Velmi zajímavé je, že zákon nezakazuje konání referenda o otázce takového typu. V České republice například veškeré návrhy zákona o obecném referendu obsahovaly článek, o čem nesmí být v takovém referendu hlasováno, a volby byly ve všech případech součástí tohoto článku. V roce 2003 se konalo referendum o vstupu do EU. Referendum, které se konalo v roce 2004, opět vyzývalo občany k přijetí ústavního zákona, který by ukončil 3. volební období NRSR tak, že by se nové volby konaly v roce 2004. Poslední obecné referendum se konalo v roce 2010 a vzniklo peticí SaS. V rámci tohoto referenda bylo občanům položeno šest otázek. První z nich se týkala zrušení poplatků za služby poskytované Slovenskou televizí a rozhlasem, dále aby NRSR zákonem rozšířila možnost projednávat přestupky poslanců, třetí otázka se týkala

snížení počtu poslanců NRSR ze 150 na 100, otázka označená číslem 4 dávala možnost přijetí zákona Národní radou SR, který by určil, že orgány veřejné správy mohou osobně obstarávat motorová vozidla, přičemž jejich obstarávací cena nesmí překročit částku 40 tisíc eur, pátá otázka by v případě kladného vyjádření dávala občanům možnost volit poslance do NRSR i Evropského parlamentu přes internet, poslední z otázek položených v tomto referendu se týkala přijetí zákona, který by vyňal osoby pověřené výkonem veřejné moci z možnosti uplatnit právo na odpověď podle tiskového zákona.⁵

Do současné doby jediné úspěšné referendum, které se na území SR konalo, bylo referendum o vstupu do Evropské unie, ke kterému došlo 16. - 17. 5. 2003. Zde občané odpovídali na otázku: „Súhlasíte s tým, aby sa Slovenská republika stala členským štátom Európskej únie?“ (Sedlár 2005: 183). K referendu se dostavilo celkem 52,15 % oprávněných voličů, přičemž pro vstup do EU se vyjádřilo celých 92,46 % (Sedlár 2005: 187). Ostatní referenda byla obvykle nezávazná, tedy nedostavil se dostatečný počet oprávněných voličů, aby mohl být výsledek referenda platný. Jedinou výjimkou bylo to z roku 1997, které bylo zmařené z důvodu vypuštění otázky číslo 4, zda má být prezident volen přímo.

4.2.2 Krajské referendum

Užívání krajského referenda je zakotveno v Zákoně 302/2001 Zb. O samosprávě vyšších územních celkov (zákon o samosprávných krajoch). Tento zákon prošel mnoha novelizacemi, a to celkem třinácti jen mezi lety 2001 - 2008 (Zákon o samosprávě vyšších územních celkov 302/2001). Pokusů o novelizaci bylo samozřejmě více. Je tedy patrné, že jde o důležité téma, o které se politici zajímají a chtějí jej ovlivňovat.

⁵ Přehled konaných referend a položených otázek viz příloha č. 3

Krajské referendum je velmi důležitou součástí zejména při výkonu samosprávy kraje, představme si tedy za jakých okolností a v jakých případech se může konat. Referendum na území kraje je zakotveno ve čl. 3., kde je řečeno, že občané samosprávného kraje se podílejí na jeho samosprávě, a mohou se tak účastnit voleb zastupitelů obce, volit či nechat se volit, volit předsedu a být volen za předsedu, ale pro nás důležitý je oddíl c, kde je řečeno, že mohou volit v referendu samosprávného kraje (Zákon o samosprávě vyšších územních celků 302/2001: čl. 3).

Referendu se věnuje článek 15. Zde je řečeno, že zastupitelstvo kraje vyhlásí referendum o důležitých otázkách týkajících se samosprávy samosprávného kraje, pokud se na tom usnese nebo pokud ho o to požádá peticí alespoň 30 % oprávněných voličů. Referendum se také může konat o odvolání předsedy zastupitelstva. Zde jej o to opět musí požádat peticí alespoň 30 % oprávněných voličů⁶, nebo pokud není schopen vykonávat své povinnosti po dobu 6 měsíců nebo pokud své povinnosti předsedy zanedbává (Zákon o samosprávě vyšších územních celků 302/2001: čl. 15).

Výsledky referenda jsou platné, pokud se ho zúčastnila alespoň polovina oprávněných voličů a pokud alespoň polovina zúčastněných přijala rozhodnutí, o kterém se v referendu hlasovalo. Referendum o stejném tématu se může opakovat nejdříve po 24 měsících (Zákon o samosprávě vyšších územních celků 302/2001: čl. 15).

4.2.3 Místní referendum

Místní referendum je zakotveno již v ústavě SR v článku 67. Nicméně v tomto případě bychom mohli hovořit spíše o umožnění občanům podílet se na vykonávání místní samosprávy. Nejde o přímý vliv občanů na chod

⁶ Oprávněným voličem se rozumí osoba, která žije v obci na území daného kraje a která má právo se podílet na jeho samosprávě (Zákon o samosprávě vyšších územních celků 302/2001 : čl. 3)

státu. V Ústavě SR se pak k tématu píše, že „Územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom, referendom na území vyššieho územného celku, orgánmi obce alebo orgánmi vyššieho územného celku. Spôsob vykonania miestneho referenda a referenda na území vyššieho územného celku ustanoví zákon“ (Ústavní zákon č. 460/1992: čl. 67).

Místnímu referendu se věnuje prováděcí Zákon o obecném zřízení číslo 369/1990 Zb., tento zákon prošel od svého vzniku velkým množstvím novelizací, v nedávné době došlo k jeho novelizaci, která vešla v účinnost k 1. 1. 2013. Novelizace se obvykle týkají dílčích změn, jako bylo vypuštění některých článků zákona, či změn ohledně působnosti zákona (Zákon 369/1990 o obecném zřízení).

Díky zákonu o obecném zřízení je obec považována za samostatný územně samosprávný celek a právnickou osobu, která hospodaří se svým majetkem a vlastními příjmy podle toho, jak stanovuje zákon (Zákon o obecném zřízení 369/1990: čl. 1). Obyvatelé obcí mají právo v místním referendu rozhodovat o důležitých otázkách týkajících se života obce a jejího rozvoje (Zákon o obecném zřízení 369/1990: čl. 3). Dále zákon říká, že na samosprávě obce se podílejí její občané, a to skrze orgány obce, místním referendem a shromážděním obyvatel obce (Zákon o obecném zřízení 369/1990: čl. 4).

4.2.4 Petice

Slovenská ústava zná právo petiční. V článku 27 je zakotveno, že každý občan se může sám nebo s jinými občany obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy ve věcech, které se týkají veřejného či obecného zájmu, a může tak podávat různé žádosti, stížnosti a návrhy. Peticí samozřejmě nemohou být porušována základní práva a svobody a nesmí zasahovat do nezávislosti soudů (Ústavní zákon č. 460/1992: čl. 27).

Prováděcí zákon o petici vznikl již v roce 1990, zákon 85/1990 Zb., následně byl dvakrát novelizován, a to novelou 242/1998 Zb. a 112/2010 Zb. Jednou ze změn, kterou zavedla novela z roku 1998, bylo rozšíření článku 3, který původně říkal, že peticí se nesmí vyzývat k porušování ústavy a zákonů, v novém znění byl doplněn o právně závazné akty Evropské unie (Zákon o petičnom práve 242/1998). K této novelizaci došlo zcela logicky, když se Slovenská republika začala připravovat na přístupové dohody k Evropské unii. Novelu zákona podpořilo 96 poslanců ze 130 přítomných, díky čemuž byla bez problémů přijata, novelu podporovala většina poslanců, až na kluby SDKÚ-DS a SNS, které se ve většině zdržely hlasování (NRSR 2000).

Petice je také důležitá pro vyhlášení referenda, pokud je podepsána 350 000 občany, vyhlásí prezident SR referendum o dané otázce (Ústavní zákon č. 460/1992: čl. 95). Petice má dále své uplatnění při vyhlašování referenda na krajské i místní úrovni.

Jak můžeme vidět v příloze č. 3, petice je velice využívaným nástrojem pro vyvolání referenda na obecné úrovni. Ze 7 konaných referend byla využita ve čtyřech případech, a to v letech 1998, 2000, 2004 a 2010. Velmi často byla petice iniciována některou politickou stranou, nicméně to nemění nic na faktu, že muselo být sesbíráno dostatečné množství podpisů občanů SR, kteří tak projevíli zájem rozhodovat o předmětu referenda.

4.2.5 Odvolání

Slovensko má ve svém právním systému zakotveno i lidové hlasování o odvolání prezidenta, tzv. odvolání či recall. V článku 106 Ústavy SR je jasně stanoveno, že prezidenta SR je možné odvolat před koncem jeho volebního období, a to lidovým hlasováním. Toto lidové hlasování vyhlašuje předseda Národní rady SR na základě usnesení NRSR, které bylo přijaté minimálně třípětinovou většinou všech poslanců SR. Prezident je poté odvolaný, pokud

se souhlasně vysloví nadpoloviční většina všech oprávněných voličů (Ústavní zákon č. 460/1992: čl. 106).

Pokus o odvolání prezidenta je pro Národní radu SR poměrně nebezpečný. Pro odvolání prezidenta je nutný velmi rozsáhlý konsenzus, a to jak na poli politickém, tak i veřejném. Navíc pokud se podíváme na celostátní referenda, která se konala na území Slovenské republiky, zjistíme, že občané SR tato referenda příliš nenavštěvují. Jak již jsme se zmínili u obecného referenda, jediné úspěšné referendum se týkalo vstupu Slovenska do Evropské unie. Nicméně i k tomuto referendu se dostavilo pouhých 52 % oprávněných voličů, téměř stejný počet obyvatel by se musel vyjádřit pro odvolání prezidenta.

Pokud hlava státu nebude v lidovém hlasování odvolána, rozpustí prezident SR Národní radu SR, a to do 30 dní od vyhlášení výsledku lidového hlasování. Další výhodou prezidenta je, že mu v tu chvíli začne plynout nové funkční období. Do sedmi dnů od rozpuštění NRSR vyhlašuje předseda NR nové volby do Národní rady SR (Ústavní zákon č. 460/1992: čl. 106).

Na základě výše uvedených informací můžeme předpokládat, že k pokusu odvolat prezidenta by došlo s největší pravděpodobností jen ve chvíli, kdy by prezident konal v rozporu s ústavou nebo v naprostém rozporu se zájmy lidu. Dále by s jeho konáním musela nesouhlasit valná část politického spektra. Pravděpodobnost využití takového institutu je velmi malá, ale pouhá jeho existence je určitým znakem vztahu Slovenské republiky k institutům přímé demokracie. Doposud nebylo tohoto institutu využito.

4.3 Typy otázek kladených v referendu v SR

Ačkoliv jsme se u České republiky zaměřili na referenda na místní úrovni, u každé země budeme porovnávat referendum na nejvyšší možné úrovni,

keré je běžně užíváno. Proto se v případě Slovenska podíváme na typy otázek, jež byly pokládány na úrovni celostátní.

Jak již jsme se zmínili, ve Slovenské republice proběhlo sedm referend, ve kterých bylo položeno celkem 15 otázek. V případě referend o zákazu privatizace některých podniků se o každém z nich hlasovalo zvlášť, nicméně pro účely této práce je beru jako samostatnou otázku (viz příloha č. 3).

Prvním typem otázek jsou otázky týkající se změny ústavy. Hned zde můžeme nalézt několik shod. Prvním případem bylo referendum v roce 1997, přesněji řečeno čtvrtá otázka týkající se zavedení přímé volby hlavy státu, ale jak již víme, tato otázka byla na poslední chvíli vyškrtuta a referendum zmařeno. Druhým případem bylo obecné referendum, které se konalo hned o rok později, tedy v roce 1998. Toto referendum vzniklo na základě petice HZDS a ptalo se občanů, zda má být přijat ústavní zákon, kterým se zakáže privatizace některých podniků (viz příloha č. 3). V roce 2000 se konalo další referendum, jež navrhovalo přijetí ústavního zákona, který by ukončil volební období stávající vlády. Podobný typ otázky byl položen i v referendu v roce 2004. V roce 2010 se v referendu hlasovalo hned o několika otázkách, přičemž otázka číslo 3 byla také o změně ústavy, týkala se snížení počtu poslanců NRSR (viz příloha č. 3). Z celkových 15 otázek, které byly v referendu položené, se pět z nich týkalo přijetí ústavního zákona. Dalších šest otázek se týkalo přijetí klasického zákona, první v roce 1994, zbylé v referendu z roku 2010 (viz příloha č. 3). Z 15 mohli občané v 11 případech rozhodovat o přijetí zákona.

Žádné z referend se nevěnovalo teritoriální otázce, nicméně v případě dalšího okruhu témat zahraniční politiky měli občané možnost také rozhodovat. Významné bylo referendum o vstupu do Evropské unie, velký zájem občanů rozhodovat o tomto tématu je patrný již jen z toho, že šlo o jediné referendum, které bylo platné, tedy ke kterému se dostavila nadpoloviční většina všech oprávněných voličů. Dalším případem, kdy měli

občané možnost rozhodovat o zahraniční politice státu, bylo to z roku 1997. Zde občané měli možnost hlasovat o vstupu do NATO, dále o rozmístění jaderných zbraní a vojenských základen na území SR (viz příloha č. 3). Poslední dvě otázky bychom mohli považovat za sporné z hlediska zařazení do zahraniční politiky, nicméně vzhledem k tomu, že šlo o zahraniční zbraně i vojenské základny, rozhodla jsem se je do tohoto typu zařadit. Celkově se tak čtyři otázky položené v referendu týkaly zahraniční politiky státu.

V případě uskutečněných obecných referend na území Slovenské republiky pak nenalzáme referenda týkající se morálních otázek, nebo životního prostředí. S největší pravděpodobností tato skutečnost může být dána nezájmem o taková témata na celostátní úrovni.

4.4 Shrnutí

Slovenská republika disponuje velkým množstvím institutů přímé demokracie. Valná většina těchto institutů pochází ještě z období existence československé federace. Následně prošly mnoha novelizacemi, ale platné jsou doposud. Pro shrnutí, na Slovensku je běžně využíváno obecné referendum, dále referendum místní a krajské, petice a lidová iniciativa, ta je velice důležitá, občané skrze ni mohou navrhnout změnu ústavy či podávat legislativní návrhy. Předmětem lidové iniciativy mohou být i další otázky veřejného zájmu (Bartáková 2006: 23).

Velmi zajímavý je fakt, že Slovensko ihned při svém vzniku, přišlo s referendem obecným. Obvyklá praxe je taková, že se postupuje od referenda na nižší úrovni k referendu na úrovni vyšší. To, že Slovensko šlo trochu naopak, tedy ihned přišlo s referendem obecným, následně mohlo mít za následek zmařené referendum z roku 1997, které ukázalo, že nevyspělá politická kultura postkomunistického státu s čerstvě nabytou demokracií, mohla nakonec způsobit zánik tamější mladé demokracie.

Podle otázek, které byly pokládány občanům v rámci obecných referend. Zjistíme, že tato referenda se v největší míře týkala přijetí zákona, ústavního i klasického, dále zahraniční politiky státu. Bohužel vzhledem k vysokému kvoru pro platnost, byla ve valné většině případů neplatná. Ovšem přesto nám tato skutečnost ukazuje, že občané státu mohou rozhodovat o skutečně důležitých otázkách.

5 Přímá demokracie v Rakouské republice

Ústava Rakouské republiky obsahuje prvky přímé demokracie již od 50. let 20. století, nicméně i přes tuto skutečnost nemůžeme Rakousko označit jako zemi, kde by přímá demokracie měla nějaký zásadní vliv. V rakouském politickém systému zastupuje hlavní roli Národní rada, která má rozhodovací pravomoci. Spolková rada má pak spíše doplňující charakter. Stejně tak vliv občanů na chod státu je velmi omezený. Ačkoliv ústava zná referendum a poskytuje širokou škálu možností lidového hlasování, ústava nedává občanům přílišnou možnost využívat lidovou iniciativu. Ústava tento institut obsahuje, nicméně nemá pro Národní radu závazný charakter (Bohdálek 2005: 118).

Ačkoliv rakouská ústava upravuje možnost používání referenda hned v několika případech, doposud se konala na celostátní úrovni pouze dvě. První z nich se konalo již v roce 1978 a týkalo se mírového využívání jaderné energie, druhé zmíněné referendum se konalo v roce 1993 a týkalo se vstupu Rakouska do Evropské unie (Bohdálek 2005: 116). Z toho je patrné, že v Rakousku existuje možnost konání referenda, ale je využívána pouze pro případy, které vyžadují souhlas občanů, aby mohli skutečně dobře fungovat. Možnost mírového využití atomové energie stejně tak jako vstup do EU jsou dvě velice zásadní otázky, mající velký přímý vliv na život občanů republiky.

Rakouskou republiku můžeme s naprostou jistotou zařadit mezi zastupitelské demokracie, instituty demokracie přímé zde tvoří pouze určitý doplněk, který není běžnou součástí každodenního života občanů. Celkově Rakousko k těmto institutům přistupuje velice konzervativně (Pechanec 2010: 7).

V rakouské ústavě jsou zakotveny dva prvky přímé demokracie, které bychom v klasickém pojetí hodnotili jako referendum. První je referendum závazné (Die Volksabstimmung), druhé je tzv. lidové hlasování, které je

konzultativní (Die Volksbefragung). Hlavní rozdíl mezi nimi spočívá v závaznosti, výsledek referenda je závazný, oproti tomu výsledek lidové iniciativy vyjadřuje názor občanů, nicméně závazný není. Dalším rozdílem je, v jaké chvíli mohou být oba instituty užívány. Referendum se ptá, zda má vstoupit v platnost zákon, který schválila Národní rada, Lidové hlasování odpovídá na položenou otázkou ano, ne (Bohdálek 2005: 117).

5.1 Ústavní zakotvení přímé demokracie

Rakousko přijalo svou ústavu⁷, která je platná dodnes, již v roce 1920. Hned v prvním článku ústavy je Spolková republika Rakousko definována jako demokratická, přičemž její moc vychází z lidu (Bundes-Verfassungsgesetz: čl. 1).

První zmínku o přímé demokracii můžeme nalézt v článku 41 ústavy, tento článek hovoří o možnosti lidové iniciativy při navrhování zákonů. Ústava stanovuje, že návrh může podat 100 000 osob majících volební právo nebo šestina osob s volebním právem ve třech zemích.⁸ Spolkový volební úřad následně předá tento návrh Národní radě k projednání. Lidová iniciativa se musí týkat témat, jejichž úprava je předmětem spolkového zákona a lze ji uplatnit jako návrh zákona (Bundes-Verfassungsgesetz 1920: čl. 41).

Další možnost přímé participace občanů na chodu státu je zakotvena v článku 43 ústavy, ta dává občanům právo hlasovat o zákonodárném usnesení Národní rady. Ústava přímo stanovuje, že každé zákonodárné usnesení Národní rady se předkládá občanům ke schválení v lidovém hlasování, ale musí to být před podpisem prezidenta spolkové republiky, pokud o tom rozhodne Národní rada nebo pokud o to žádá většina jejích členů (Bundes-Verfassungsgesetz 1920: čl. 43). I přes určitou podmíněnost je

⁷ Bundes-Verfassungsgesetz

⁸ Hlasovací právo mají ti, kteří mají právo volit do Národní rady a kteří mají trvalé bydliště v některé z obcí na území Spolkového státu (Bundes-Verfassungsgesetz 1920: čl. 41).

takové hlasování poměrně nezvyklé. V českých i slovenských poměrech nic takového neexistuje a ani nebylo o ničem podobném diskutováno.

Dalším velice důležitým bodem je obligatorní lidové hlasování o změně ústavy spolkové republiky. Každá částečná, ale i celková změna ústavy musí být po odhlasování Národní radou a před předložením prezidentovi spolkové republiky předložena všem obyvatelům k odhlasování (Bundes-Verfassungsgesetz 1920: čl. 44). Ústava jasně nehovoří o referendu, nicméně na základě tohoto článku se konala referenda o atomové energii i vstupu do Evropské unie a jde o to výše popsání referendum, jehož výsledek je závazný.

Lidové hlasování vyhlašuje spolkový prezident, přičemž rozhoduje absolutní většina platných odevzdaných hlasů, právo hlasovat má každý, kdo má právo volit do Národní rady. Výsledek hlasování se musí úředně vyhlásit (Bundes-Verfassungsgesetz 1920: čl. 45, 46). Velmi zajímavý a opět pro obě zmiňované republiky nezvyklý je fakt, že neexistuje nutné minimální kvorum pro platnost lidového hlasování. Jinak řečeno, ústava nestanovuje, kolik procent obyvatel, lépe řečeno oprávněných voličů, se musí lidového hlasování účastnit, aby byl výsledek platný (Bundes-Verfassungsgesetz 1920).

Obyvatelé Rakouské republiky mají také možnost vyjádřit se k zásadním otázkám celorakouského významu skrze lidové hlasování. O jeho konání rozhodne Národní rada na základě žádosti svých členů nebo vlády po předchozím projednání v Hlavním výboru. Návrh musí obsahovat návrh otázky, která je předmětem lidového hlasování. Na tuto otázku musí být možné odpovědět ano, či ne nebo ji mohou tvořit dva alternativní návrhy řešení. Právo hlasovat mají občané s trvalým pobytem v některé z obcí na území Spolkové republiky, kteří mohou volit do Národní rady (Bundes-Verfassungsgesetz 1920: čl. 49). Tento článek ústavy se věnuje lidovému hlasování, jak jsme si jej oddělili výše.

Dalším specifikem je možnost odvolání prezidenta Spolkové republiky lidovým hlasováním před uplynutím jeho funkčního období. Zmíněné lidové hlasování se koná, pokud o to požádá Spolkové shromáždění⁹. Pokud se Národní rada usnese na odvolání prezidenta¹⁰, nemůže prezident již nadále zastávat svou funkci. Spolkový kancléř pak svolá Spolkové shromáždění, to následně vyhlásí lidové hlasování. Pokud se občané v lidovém hlasování nevypraví pro odvolání prezidenta republiky, začíná mu nové funkční období a je rozpuštěna Národní rada a vypsány nové volby (Bundes-Verfassungsgesetz 1920: čl. 60). Zde vidíme jistou podobnost s možností odvolat prezidenta, kterou jsme si popsali v kapitole věnující se odvolání prezidenta Slovenské republiky. I přes tuto podobnost jde o velmi specifickou možnost využití lidového hlasování.

Rakouská spolková republika disponuje na celostátní úrovni hned několika instituty přímé demokracie. Ústava Rakouska dává možnost občanům účastnit se celostátního referenda a lidového hlasování. Dále zde existuje možnost odvolání prezidenta. I přes tyto instituty bývá Rakousko jasně řazeno mezi zastupitelské demokracie, které instituty přímé demokracie užívají velmi zřídka.

5.2 Prováděcí zákony

Instituty přímé demokracie v Rakousku jsou zakotveny zejména ve třech zákonech. Prvním z nich byl zákon o lidovém hlasování (Volksabstimmungsgesetz), který byl přijat již v roce 1972. O rok později, tedy v roce 1973, byl přijat zákon provádějící lidovou iniciativu (Volksbegehrengesetz). Třetím zmíněným je zákon přijatý v roce 1989, který

⁹ Jako Spolkové shromáždění se označuje společná schůze Spolkové a Národní rady (Bundes-Verfassungsgesetz 1920 : čl. 38)

¹⁰ Národní rada se usnese na konání lidového hlasování o odvolání prezidenta, pokud se vyjádří nadpoloviční většina jejích členů a pokud jsou alespoň dvě třetiny z nich pro jeho konání (Bundes-Verfassungsgesetz 1920: čl. 60).

dává možnost dotázání se občanů při rozhodování o zásadních otázkách celorakouského významu (Pechanec 2010: 10). Implementace institutů přímé demokracie byl tedy postupný proces, probíhající od 70. Let. Představme si ale jednotlivé prováděcí zákony.

5.2.1 Zákon o lidovém hlasování (Volksabstimmungsgesetz)

Zákon o lidovém hlasování 79/1973 prošel v průběhu své existence mnoha změnami, celkově došlo k 14 novelizacím, poslední proběhla v roce 2013. Tento zákon upravuje konání referenda na základě článků 43 a 44 spolkové ústavy. Referendum vyhlašuje spolkový prezident. Jedná-li se o článek 60 Ústavy Rakouska¹¹, pak referendum vyhlašuje zástupce spolkového prezidenta ve smyslu článku 64¹² (Volksabstimmungsgesetz 79/1973: čl. 1).

Lidové hlasování se musí konat v neděli či jiný sváteční den a jeho konání musí být vyhlášeno ve Sbírce zákonů. Zde musí být datum konání a upřesnění, o jaký druh lidového hlasování jde. Tedy zda jde o hlasování o zákonu, který odhlasovala Národní rada a který tak vstoupí v platnost v plném znění, nebo zda jde o hlasování o odvolání prezidenta Rakouska (Volksabstimmungsgesetz 79/1973: čl. 2).

Velmi zajímavý je způsob financování lidového hlasování. Ačkoliv rozhodnutí o jeho konání jde od spolkové vlády, financovat si jej musí samy obce. Zákon stanovuje, že federální vláda musí obcím následně přispět 0,62 eura na jednoho voliče. Přičemž toto číslo není stálé, ale od ledna 2012 se snižuje či zvyšuje na základě Indexu spotřebitelských cen, který vyhlašuje Spolkový statistický úřad (Volksabstimmungsgesetz 79/1973: čl. 18).

¹¹ Lidové hlasování o odvolání spolkového prezidenta (Bundes-Verfassungsgesetz 1920: čl. 60)

¹² Není-li prezident schopen vykonávat svůj úřad, pak jeho pravomoci přechází na spolkového kancléře, pokud překážky přetrvávají déle, než 20 dní, vykonává funkce prezidenta kolegium složené z předsedy, druhého předsedy a třetího předsedy Národní rady (Bundes-Verfassungsgesetz 1920, čl. 64).

V případě tohoto zákona o lidovém hlasování je poměrně zajímavý fakt, že zakotvuje jak možnost hlasování na celostátní úrovni, tak i hlasování o odvolání prezidenta, přičemž by se dalo říci, že k oběma institutům přistupuje stejně. Ani v jednom případě neexistuje nutné minimální kvorum, aby bylo hlasování platné. Ačkoliv bychom mohli argumentovat, že vzhledem k finanční náročnosti referenda Rakousko tímto velmi ušetří, protože každé referendum dojde ke konečnému výsledku a nekoná se zbytečně. Na druhou stranu bychom mohli neexistenci kvora vnímat jako hrozbu, zejména z důvodu poměrně snadné odvolatelnosti prezidenta SR.

5.2.2 Zákon o lidové iniciativě (Volksbegehrengesetz)

Možnost lidové iniciativy dává občanům zákon 344/1973 Volksbegehrenbesetz. Vzhledem k tomu, že byl zákon přijat již v roce 1973, není ani v tomto případě nijak zvláštní, že prošel velkým množstvím novelizací (Volgsbegehrenbesetz 344/1973).

Zákon upravuje možnost uspořádání lidové iniciativy podle článku 41 Ústavy Rakouska. Zahájení řízení o referendu se vztahuje na osobu spolkového ministra vnitra, přičemž lidová iniciativa se musí týkat věcí, které mají být upraveny spolkovým zákonem. Iniciativu může podat jedna tisícina obyvatel Spolkové republiky¹³, tato tisícina se odvozuje od aktuálního počtu obyvatel, kteří mají právo volit do Národní rady a mají trvalé bydliště na území spolkové republiky (Volksbegehrenbesetz 344/1973: čl. 1, 3).

Návrh předložený v iniciativě nemusí být zcela jasně formulován, o jeho podobě rozhoduje ministerstvo vnitra. Kromě obyvatel Spolkové republiky může iniciativu předložit i politická strana, do roku 1999 ji mohla iniciovat i Národní rada. Ve chvíli, kdy ministerstvo vnitra obdrží iniciativu s nutnými

¹³ Za předpokladu, že na území Rakouské republiky žije 8 milionů obyvatel, bylo by potřeba 8 000 podpisů.

podpisy, začne se jí zabývat a ustanoví interval, v jakém budou sbírány všeobecné podpisy. Pro úspěšnost musí být nasbíráno celkem 100 000 podpisů. Pokud je nasbíráno dostatečný počet podpisů, zabývá se předmětem iniciativy Národní rada. Ta se ale nemusí řídit požadavkem iniciativy, tedy není povinna změnit zákon na základě požadavku předloženého v iniciativě (Bartáková 2006: 16).

Z výše uvedeného můžeme dojít k závěru, že ústava Spolkové republiky sice umožňuje svým občanům participaci na vládě, nicméně ti nemají žádné záruky, že budou jejich snahy vyslyšeny a skutečně dojde k nějaké změně. Díky tomu, že iniciativu může předložit i politická strana, může sloužit také jako nástroj, jak skrze občany působit na změnu zákona, kterou politická strana není jinak schopna prosadit v Národní radě.

Typickým příkladem může být iniciativa proti Jaderné elektrárně Temelín, která proběhla v roce 2002. Tuto iniciativu organizovala politická strana FPÖ. Ačkoliv ji svými podpisy ve všeobecném sběru podpořilo celých 915 000 občanů, Národní rada se jí neřídila a téma petice nevešlo v zákon (Bartáková 2006: 17).

5.2.3 Zákon o dotazování občanů

Posledním zákonem, který si zde představíme, je zákon o dotazování lidu Volksbefragungsbesetz 356/1989. Ten ačkoliv byl přijat jako poslední, prošel stejným množstvím novelizací. V následující části si představíme jeho znění v současné době. Tento zákon upravuje výkon dotazování občanů podle článku 49b Ústavy.

Dotazování lidu vyhlašuje prezident Spolkové republiky (Volksbefragungsbesetz 356/1989: čl. 2). Ústava Rakouska ustavuje, že návrh na dotazování občanů podávají členové Národní rady nebo vláda, následně jej vyhlašuje Národní rada (Bundes-Verfassungsgesetz 1920: čl. 49b).

Právo hlasovat mají všichni občané, kteří mohou volit do Národní rady a mají trvalé bydliště na území některé z obcí dané republiky (Volksbefragungsbesetz 356/1989: čl. 5). Samotné hlasování se musí konat v neděli nebo v den státního svátku (Volksbefragungsbesetz 356/1989: čl. 2). Informovat o datu konání musí starosta obce, a to nejpozději 14 dní dopředu způsobem v místě obvyklým a místní vyhláškou (Volksbefragungsbesetz 356/1989: čl. 7).

V jeden den se může konat více hlasování, v takovém případě jsou hlasovací lístky barevně odlišeny. Kladená otázka musí být položena tak, aby na ni bylo možné odpovědět ano, či ne (viz příloha č. 4). Pokud se hlasuje o dvou alternativních návrzích, pak jsou tyto návrhy označeny písmeny a) a b) (viz příloha č. 5). Volič svou odpověď v obou případech označí křížkem (Volksbefragungsbesetz 356/1989: čl. 9).

Náklady na konání referenda nesou obce, nicméně stát jim tyto náklady musí kompenzovat částkou 0,62 eura na jednoho voliče. Tato částka se od ledna 2012 může zvyšovat na základě Indexu spotřebitelských cen, který vyhláší Spolkový statistický úřad Rakouska (Volksbefragungsbesetz 356/1989: čl. 19).

Výše popsany institut přímé demokracie je využíván zejména na úrovni samostatných spolkových republik. Příkladem může být dotázání lidu, zda se má Salcburk ucházet o možnost pořádat zimní olympijské hry v roce 2012, výsledek dopadl kladně a většina občanů se vyjádřila souhlasně. V Horních Rakousích se pak konalo dotázání občanů, zda chtějí postavit nové hudební divadlo, v tomto případě obyvatelé rozhodli naopak zamítavě. Na spolkové úrovni se dotázání lidu užívá méně, poprvé byl vážněji využit v hlasování o sankcích, které uvalila Evropská unie na Rakousko. Vláda tím chtěla ukázat, že obyvatelé s těmito sankcemi nesouhlasí. Ke konání hlasování lidu nakonec nedošlo, protože sankce byly měsíc před plánovaným konáním referenda zrušeny (Pechanec 2010: 12-13).

5.3 Obecné referendum

Představme si obě obligatorní referenda, která se na území Spolkové republiky konala. Představíme si, co vedlo k vyhlášení referenda o atomové energii, protože jeho konání bylo něčím novým. Druhé referendum, o vstupu do Evropské unie, si představíme, protože jsme ho zmiňovali u obou předešlých zemí a konalo se s poměrně značným odstupem. Pro účely této práce nás také zajímá, jaké procento oprávněných voličů se k referendu dostavilo.

První zmíněné referendum o mírovém využití atomové energie se konalo již v roce 1978 a konkrétně se týkalo spuštění jaderné elektrárny v Zwentendorfu. Výsledek referenda byl velice těsný, voliči v něm odmítli otevření jaderné elektrárny, a to v poměru 49,5 % pro ku 50,5 % proti. Nicméně referendu předcházela velice bouřlivá debata na poli politickém i společenském (Bohdálek 2005: 119).

V průběhu 70. let docházelo ke srážkám mezi zastánci a odpůrci atomové energie. Rakouská jaderná elektrárna se začala stavět již v roce 1972, po ní měly být postaveny dvě další. Nicméně stále vzrůstal počet protiatomových demonstrantů. Tato situace eskalovala v roce 1977, kdy se ve Vídni konalo několik demonstrací proti jaderné energii. Tato tematika se tak stala velmi ožehavým tématem, ke kterému se museli nějak postavit i politici a politické strany. Pro jadernou elektrárnu se vyjadřoval zejména průmysl a SPÖ (Sozialdemokratische Partei Österreichs) v čele s tehdejšími kancléřem Brunem Kreiským. Naopak proti stáli lidovci (ÖVP - Österreichische Volkspartei) a strana Svobodných (FPÖ - Freiheitliche Partei Österreichs). Vzhledem ke dvěma velkým táborům na obou stranách se rozhořela velká debata řešící veškeré aspekty dané problematiky (Janýr 2010).

Pro tehdejšího kancléře Kreiského bylo toto referendum zároveň hlasováním o důvěře. Pokud by byl výsledek referenda kladný, setrval by i

nadále na postu kancléře Spolkové republiky. O to větší zájem měly na tomto tématu také opoziční strany, které se zde mohly profilovat a vymezovat se vůči vládnoucí straně (Bohdálek 2005: 119). Díky popularitě a zajímavosti tématu zde měly velkou možnost získat značné množství voličů. Na výsledku referenda je poměrně jasně patrné, že obě strany vyvinuly podobně velké úsilí prosadit svůj zájem. Situace se nakonec vyvinula ku prospěchu odpůrců, nicméně s tak nepatrným rozdílem, že bychom mohli síly označit za vyrovnané.

Druhé zmíněné referendum, o vstupu do EU, se konalo 12. června 1994. Jak jsme si uvedli výše, v ústavním vymezení referenda, jeho vypsání předcházelo přijetí zákona o vstupu do EU. Národní rada odhlasovala tento ústavní zákon v poměru 140 hlasů pro, ku 35 hlasům proti. Následně zákon podpořila i Spolková rada, a to v poměru 51 ku 11 hlasům (Bohdálek 2005: 120). Na základě výsledků hlasování by se mohlo zdát, že strany se vstupem Rakouska do EU svorně souhlasily. Představme si ale jejich předreferendové postoje.

V období těsně před konáním referenda mělo směřování Rakouska k EU již dva silné zastánce a to ÖVP, která podporovala vstup do EU (tehdy ES) již od 70. let, a SPÖ, která přistupovala k tématu zpočátku spíše zdrženlivě, nicméně její postoj se změnil v průběhu 80. let. Zejména pak v roce 1986, kdy se stal kancléřem lídr SPÖ Franz Vranitzky. Naopak proti se stavěly tradičně dvě strany, komunistická strana, KPÖ, a Zelení, k nim se posléze přidala i FPÖ. Vzhledem k postavení stran není překvapivé, že kampaň, která předcházela referendu, se rovnala jakékoliv předvolební kampaní (Bohdálek 2005: 120-121). Stejně jako v případě prvního referenda i zde politické strany využívaly možnost jisté profilace a snažily se získat nové voliče.

Obě závazná referenda, která se konala na spolkové úrovni, mají jisté společné znaky. Pravděpodobně nejvýraznějším faktorem je, že kampaň, která se konala před referendem, souvisela s blížícími se volbami. V případě

obou referend, jak z roku 1978, tak 1994, následovaly krátce po jejich konání volby do Národní rady. Docházelo zde tedy k jasné profilaci stran. Nicméně velmi zajímavý je fakt, že výsledek referenda neměl absolutně žádnou souvislost právě s výsledky voleb do Národní rady. V prvním případě spojil s výsledkem referenda Bruno Kreisky důvěru, a ačkoliv ji nezískal, protože referendum dopadlo záporně, v následujících volbách jeho SPÖ zvítězila. Stejně tak ve volbách, které se konaly krátce po referendu o vstupu do EU, zvítězily strany, kterým se nedařilo prosadit v kampani své zájmy (Bohdálek 2005:119). FPÖ a zelení sice obsadili ve volbách třetí a čtvrté místo, za první SPÖ a druhou ÖVP, nicméně to nebylo dáno kampaní před referendem, protože například FPÖ si ve volbách takto vedla zcela tradičně již od voleb v roce 1956 (Demokratiezentrum Wien). Z výše zmíněného můžeme vyvodit závěr, že občané v referendu volí podle svých vlastních priorit. Neztotožňují se tedy se stranou, kterou tradičně volí ve volbách do Národní rady.

Výsledek referenda o vstupu do EU byl až překvapivě kladný. Celé dvě třetiny voličů, 66,6 %, se vyslovily pro vstup do EU. Volební účast byla velice vysoká, 82,35 % (C2D 2014a). Zde je patrné, že Rakušané mají velký zájem podílet se na rozhodování o zásadních záležitostech týkajících se fungování a směřování jejich státu.

Třetí a poslední celostátní referendum, které se konalo na území Rakouské republiky, proběhlo 20. ledna 2013. Toto referendum se lišilo od obou předchozích zejména v tom, že mělo konzultativní charakter¹⁴ a jeho výsledek tak nebyl závazný. Prezident Fischer ale oznámil, že ačkoliv nebude výsledek závazný, vládní strany se zavázaly, že jej budou respektovat. Týkalo se zrušení povinné vojenské služby a zavedení profesionální armády. Referendum dopadlo negativně a zúčastnilo se ho 52,4 % oprávněných voličů (C2D 2014b). V tomto případě došlo k hlasování na základě zákona o dotazování lidu, který si představíme v samostatné kapitole níže.

¹⁴ V souvislosti s Bundes-Verfassungsgesetz 1920: čl. 49

Koaliční vládní strany se v této tematice neshodly. Na jedné straně stála vládní SPÖ společně se Zelenými, tyto strany se vyjadřovaly pro zavedení profesionální armády a zrušení povinné vojenské služby. Na druhé straně stála vládní ÖVP, kterou podporovala opoziční FPÖ (C2D 2014b). Jak jsme již zmínily, politické strany slíbily, že se výsledkem referenda budou řídit, bez ohledu na vlastní názor. Rakušané tedy budou chodit i nadále na vojnu a Rakousko zůstává jednou z mála zemí EU, která doposud nemá profesionální armádu.

5.4 Typy otázek kladených v referendech Rakouské republiky

Jak je již uvedeno výše, občané Rakouska měli možnost hlasovat v celostátním referendu pouze dvakrát. V prvním případě šlo o hlasování o spuštění jaderné elektrárny v Zwentendorfu. Toto referendum proběhlo již v roce 1978, poté ale následovala dlouhá pauza až do roku 1994, kdy byl přijat zákon o vstupu Republiky Rakouska do EU (ES).

Pokud se podíváme na okruhy témat, o kterých je obvykle hlasováno, první otázka jasně spadá do sféry ekologie a životního prostředí. Druhé obecné referendum bychom poté zařadili do sféry zahraniční politiky. K tomuto referendu je důležité dodat, že se muselo konat, podle článku 44, odstavce 3 Ústavy RR, zde je totiž stanoveno, že každá úplná či částečná změna ústavy musí být předložena hlasování všemu spolkovému lidu, žádá-li o to třetina Národní, nebo Spolkové rady (Bundes-Verfassungsgesetz 1920: čl. 44).

Vzhledem k tomu, že Ústava Rakouské republiky zakotvuje obecné referendum, je poměrně zajímavý fakt, že se takových referend nekonalo více. Tuto skutečnost bychom mohli považovat za důsledek toho, že o jeho konání rozhoduje Národní rada, která pravděpodobně nevidí důvod, proč nechat o chodu státu rozhodovat občany častěji.

5.5 Shrnutí

Ústava Rakouské republiky poměrně široce zakotvuje instituty přímé demokracie, které jsou ale využívány jen minimálně, jak je možné vidět u využití institutu obecného referenda. Stejně tak je tomu s využitím lidové iniciativy, od přijetí zákona o lidové iniciativě (1973), do roku 2005 jich proběhlo pouhých 30. Rakouskou republiku tak můžeme definovat jako zastupitelskou demokracii s minimálním užíváním institutů demokracie přímé (Bohdálek 2005: 125).

Shrňme si tedy, jaké instituty přímé demokracie v Rakouské republice existují. V první řadě zde máme lidové hlasování, v něm mohou občané hlasovat o zákonu, který přijala Národní rada, dále také o odvolání prezidenta. Dále je zde lidová iniciativa, ale ta je velmi omezená tematikou, musí se týkat věci, o které má být rozhodnuto spolkovým zákonem, dále tím, že není pro Národní radu závazná. Nakonec si připomeňme Zákon o dotázání občanů, ten bychom mohli porovnat s místním či krajským referendem v ČR a SR, obvykle v něm občané hlasují o otázkách, které souvisí s jejich městem nebo spolkovou republikou. I v tomto případě je rozhodováno o hlasování občanů shora, tedy Národní radou, a jen pokud ji o to požádají její členové nebo vláda (Bundes-Verfassungsgesetz 1920: čl. 49b).

6 Spolková republika Německo

Ústava současného Německa, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (dále jen Ústava SRN) byla přijata již 23. května roku 1949. Vznikla tak krátce po konci 2. světové války, která její vzhled samozřejmě musela ovlivnit. Ve třicátých letech 20. století se navíc konalo několik zmanipulovaných lidových hlasování. Tato možnost zneužití institutů přímé demokracie může sloužit jako silný argument pro jejich neužívání (Pechanec 2010: 16-20). Podívejme se tedy na samotné ústavní zakotvení institutů přímé demokracie v německé ústavě.

6.1 Ústavní zakotvení

Německá ústava zakotvuje přímou demokracii až v článku 29, v souvislosti s rozdělením území na spolkové republiky. Území musí být členěna v závislosti na jejich dějinném vývoji, kulturní spojitosti, sociálním složení a hospodářské účelnosti. V tomto článku je dále také stanoveno, že v těch zemích, které změnily svou zemskou příslušnost bez lidového hlasování, mohou do jednoho roka občané uspořádat lidovou iniciativu o změně zemské příslušnosti. Pro lidovou iniciativu je nutné získat alespoň desetinu voličů oprávněných k volbě do zemského sněmu. Pokud dopadne lidová iniciativa kladně, tak nemá pouze doporučující charakter, ale spolková vláda ji musí akceptovat (Ústava SRN 1949: čl. 29).

Pokud iniciativa o změně zemské příslušnosti nějakého území dopadla kladně, musí se o daném tématu následně hlasovat v lidovém hlasování. Pokud je zákon odmítnut alespoň v jedné části území, musí být opět předložen Spolkovému sněmu, po projednání musí být zákon přijat v lidovém hlasování na celém spolkovém území, přičemž rozhoduje většina odevzdaných hlasů (Ústava SRN 1949: čl. 29).

Postup rozdělení upravuje spolkový zákon. Nové rozčlenění musí být provedeno do tří let od vyhlášení základního zákona. Při každé jiné změně ústavního uspořádání upravuje postup spolkový zákon, ten musí být schválen Spolkovou radou a většinou členů Spolkového sněmu (Ústava SRN 1949: čl. 29).

Článek 29 Ústavy SRN tedy zakotvuje možnost lidové iniciativy, dále lidové hlasování či dotázání lidu. Podrobnosti poté stanoví spolkový zákon o postupu při konání lidového hlasování, lidové iniciativy a dotázání lidu (Gesetz über das verfahren beim volksentscheid volksbegehren und volksbefragung).

6.2 Prováděcí zákon

Tento zákon, Gesetz über das Verfahren beim Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Artikel 29 (dále jen VerfahrenG), je platný již od 1. 9. 1979 a vztahuje se k článku 29 Ústavy Spolkové republiky Německa. Tento zákon upravuje možnost konání lidového hlasování (referenda), lidové iniciativy.

6.2.1 Předmět lidového hlasování

První článek tohoto zákona se nazývá předmět lidového hlasování¹⁵. Tento článek upravuje, jak má být občanům dané země položena otázka. Má se tedy hlasovat o otázce, zda mají dotyčné země setrvat ve stavu, v jakém jsou, nebo zda mají být vytvořeny nové hranice (VerfahrenG 1979: čl. 1).

V článku 3 se píše, že den konání hlasování stejně tak jako jeho předmět i hlasovací území vyhláší ministr vnitra, a to vyhlášením ve sbírce zákonů, přičemž hlasování se musí konat v neděli nebo v jiný den, který připadá

¹⁵ Tento článek se nazývá Gegenstand des Volksentscheides, což lze přeložit jako předmět lidového hlasování, ale i předmět referenda. Pro sjednocení budu používat termín lidové hlasování.

na svátek. Vlády zemí, kde se má hlasování konat, svolávají obyvatele prostřednictvím veřejného oznámení o předmětu hlasování, oblasti a termínu konání (VerfahrenG 1979: čl. 3).

Právo hlasovat mají ti, kteří mohou volit do Spolkového sněmu a kteří jsou registrováni v seznamu voličů či disponují hlasovacím certifikátem. Tento certifikát mají voliči, kteří jsou registrováni na území volebního obvodu, kde se hlasování koná. Voliči mohou hlasovat pouze jednou a pouze osobně (VerfahrenG 1979: čl. 5).

Dosažené výsledky hlasování předají okresní koordináční výbory Národnímu výboru. Ten výsledky následně ověří a rozhodne, zda bylo hlasování platné. Výsledek hlasování je pak ohlášen ve Spolkové sbírce zákonů. Každý volič má právo v případě nesouhlasu s výsledkem hlasování, podat stížnost k Spolkovému ústavnímu soudu (VerfahrenG 1979: čl. 14).

6.2.2 Lidová iniciativa

Článek 18 upravuje možnost využití lidové iniciativy. Tento článek přímo navazuje na článek 29, odstavec 4 Základního zákona. Zmíněný článek stanovuje, že obyvatelé souvislého, hospodářského prostoru, jehož části se rozkládají v několika zemích a který obývá alespoň milion obyvatel, mohou požadovat, aby dané území příslušelo k jedné zemi (VerfahrenG 1979: čl. 18). Žádost o její konání musí být směřována na spolkového ministra vnitra a musí být podpořena minimálně jedním a maximálně 7000 ručně psanými podpisy oprávněných voličů. Podepsat lidovou iniciativu je oprávněn každý občan, který může volit ve volbách do Spolkového sněmu a který má v daném území trvalé bydliště po dobu alespoň tří měsíců nebo zde dlouhodobě žije (VerfahrenG 1979: čl. 19). Lidová iniciativa o reorganizaci stejného či podobného prostoru se nesmí konat po dobu dalších 5 let (VerfahrenG 1979: čl. 21).

Žádost se podává osobě spolkového ministra vnitra, který ve lhůtě tří měsíců od jejího obdržení rozhodne, zda žádost neobsahuje chyby. Než se ministr rozhodne, mají vlády jednotlivých zemí možnost se k návrhu vyjádřit. Pokud žádost obsahuje chyby, vyzve ministr zástupce k jejich napravení, a to ve lhůtě jednoho měsíce. Následně, pokud jsou dodrženy veškeré zákonné podmínky, ministr vnitra žádosti vyhová. Rozhodnutí ministra je doručeno vládám zemí, kterých se žádost týká a zástupci žádosti. Pokud je zamítnuta, pak musí obsahovat i odůvodnění zamítnutí, proti němu je možné se ve lhůtě jednoho měsíce odvolat k Spolkovému ústavnímu soudu. Ve stejné lhůtě se mohou proti schválení žádosti odvolat vlády dotčených zemí (VerfahrenG 1979: čl. 24).

Pokud je žádost schválena, ministr vnitra to vyhlásí ve Spolkovém věstníku a stanoví také den hlasování. Vláda dotčené země či zemí musí informovat obyvatelstvo o rozhodnutí ministra vnitra, Spolkového ústavního soudu a o termínu a času konání sběru podpisů. Podpisy se sbírají po dobu dvou týdnů, a registrační místa tak musí být otevřena i o nedělích a státních svátcích (VerfahrenG 1979: čl. 25). Po uplynutí registračního období jsou odevzdané podpisy ověřeny hlasovací komisí, která pak vyhlásí výsledek pro danou obec. Výsledky jsou poté předány Národnímu hlasovacímu výboru, ten shromáždí výsledky hlasování ze všech oblastí a vše je předáno hlavnímu hlasovacímu výboru, který poté vynese konečný výsledek hlasování a předá ho spolkovému ministrovi vnitra. Výsledek je poté vyhlášen ve Spolkové sbírce zákonů. Proti výsledku je možné se ve lhůtě jednoho měsíce, odvolat k Spolkovému ústavnímu soudu (VerfahrenG 1979: čl. 36).

6.2.3 Institut dotázání lidu

V poslední, třetí části se zákon věnuje institutu dotázání lidu. Mohli bychom hovořit o referendu, kdy jsou občané dotazováni, zda souhlasí s pozměňovacím návrhem ohledně členství země, nebo zda chtějí zachovat

stávající stav. Otázka musí být položena tak, aby na ní mohl volič jednoznačně odpovědět a vyjádřit tak svůj názor (VerfahrenG 1979: čl. 38). Dotázání lidu se užívá v případě, kdy je zákon odmítnut alespoň v jedné části území a je znovu předložen Spolkovému sněmu, po jeho projednání musí být schválen na celém území Spolkové republiky a rozhoduje většina odevzdaných hlasů (Ústava SRN 1949: čl. 29).

6.3 Instituty přímé demokracie na místní úrovni

Nejvýrazněji se zvyšuje využívání institutů přímé demokracie na místní úrovni právě v Německu. Do sjednocení nebyly v Německu užívány prakticky žádné instituty přímé demokracie. Po sjednocení volali občané po větší participaci, díky čemuž umožnilo v 90. letech dalších 12 spolkových republik možnost místní iniciativy a referenda (Smith 2007: 24).

V současné době umožňuje všech 16 spolkových republik konání místních referend a iniciativ. Od roku 1990 rapidně vzrostl jejich počet, v průměru se jich v současné době koná okolo 300 ročně. Přičemž témata, o kterých se mohou konat, jsou různorodá. Uvedme si pro představu pár příkladů. Velmi často se referenda na úrovni jednotlivých republik konají v oblasti vzdělání a školství, jako příklad si můžeme uvést referendum, které proběhlo v Šlesvicku-Holštýnsku a kterým byla v tomto státě zamítnuta německá pravopisná reforma. Dále se může týkat fungování politického systému, v Bavorsku si například odhlasovali zrušení Senátu v roce 1998. Místní referenda se pak zaměřují na environmentální otázky a otázky spojené s využitím bezprostředního okolí, občané v referendech hlasují o stavbě pěších zón, bazénů apod. (The Economist 2008).

Na úrovni jednotlivých států i regionů je dále využívána lidová iniciativa, přičemž způsob jejího výkonu si opět upravuje každý spolkový stát sám. Tato iniciativa může znamenat hrozbu pro německé firmy, protože přibližně 14 % iniciativ má za cíl zablokovat investice do soukromého sektoru, obvykle

v souvislosti se stavbou telefonních vysílačů a nákupních center. Voliči takto zablokovali v roce 2008 v Sársku stavbu uhelné elektrárny za 2,9 miliardy, v Braniborsku se zase snažili zabránit těžbě černého uhlí (The Economist 2008).

Nicméně míra využívání institutů přímé demokracie, zejména pak referenda, se v jednotlivých republikách značně liší. Například v Bavorsku, které je v tomto směru nejrozvinutější, proběhlo mezi lety 1995 - 2005 celkem 1457 referend, která iniciovali občané, oproti tomu v Sasku proběhlo mezi lety 1993 – 2002 pouze 130 referend na místní úrovni. Obecně bychom mohli říci, že ve spolkových zemích bývalé NDR je využívání místních referend skutečně minimální, důkazem je Sasko, které je z těchto států nejaktivnější, a přesto výrazně zaostává za státy bývalé Německé spolkové republiky (Smith 2007: 24).

Vzhledem k množství konaných referend a iniciativ si nemůžeme představit jednotlivé otázky, nicméně vzhledem k výše uvedeným trendům můžeme dojít k závěru, že místní referendum hraje v celém Německu velmi důležitou roli a může se v něm rozhodovat o veškerých otázkách, které se týkají bezprostředního života občanů v dané spolkové republice.

6.4 Typy otázek řešených v referendu

V ústavě Spolkové republiky Německa je stanoveno, že referendum se na celostátní spolkové úrovni může konat pouze v otázkách týkajících se teritoriálního uspořádání státu. V tomto směru nám Německo jasně spadá do kategorie států, kde je možné na celostátní úrovni rozhodovat o teritoriálních otázkách, jako je rozšíření národního teritoria, devoluce a autonomie (viz kapitola 2.3). Odpadá tak ale možnost porovnávání míry hlasování občanů o jednotlivých typech otázek, jak jsme si je představili v první kapitole a jak jsme učinili u ostatních států, protože hlasování o nich na celostátní úrovni ústava nedovoluje.

Nicméně musíme podotknout, že dané okruhy témat mohou občané řešit na úrovni jednotlivých spolkových republik a na úrovni místní. V tomto směru má každá republika široké kompetence v nastavení způsobu, jakým budou jejich občané rozhodovat. Jedinou výjimkou jsou otázky týkající zahraniční politiky státu, o kterých se na místní úrovni běžně nerozhoduje. Jinak mohou občané rozhodovat ve sféře environmentální, o zákonech, nicméně do této kategorie bych zařadila například právě zrušení Senátu v Bavorsku.

6.4.1 Příklad Bavorska

Vzhledem k rozsahu tématu nelze popsat konaná referenda ve všech zemích. Nicméně pro představu se podíváme na jednu, která je v tomto směru nejaktivnější, tedy Bavorsko, a představíme si referenda konaná na úrovni spolkového státu. V Příloze jsou referenda (Volksbegehren) konaná na území Bavorska od roku 1946.

Jak můžeme z přílohy vidět, otázky pokládané v referendu na spolkové úrovni jsou skutečně různorodé. Věnují se školství, složení senátu, reformě místní samosprávy, hlasovalo se ale například i o zákonu o nakládání s odpady, dokonce se zde hlasovalo i o místním referendu, či zrušení senátu, poté vzdělávání, osvětě a financování škol, změně ústavy, i ústavního zákona Bavorska, novele lesního zákona, novele školního zákona, změna stavebního zákona, zákon o ochraně zdraví, poslední referendum na celostátní úrovni Bavorska proběhlo v lednu 2013 a týkalo se změny zákona o bavorských vysokých školách.

Témata referend v Bavorsku můžeme brát jako důkaz toho, že ačkoliv na celospolkové úrovni občané možnost rozhodovat nemají, na území státu mají pravomoci značné a typy otázek jsou velice rozmanité. Nejčastěji zde občané hlasují o změnách zákonů, školství a poté o environmentálních otázkách.

6.5 Shrnutí

Ve Spolkové republice Německo nemají občané nijak širokou škálu možností využití institutů přímé demokracie, přičemž je zde patrný rozdíl mezi státy západní a východní částí Německa. Hlasování konající se na celostátní spolkové úrovni se pak mohou týkat pouze změny teritoriální příslušnosti některého území. K nárůstu využívání přímé demokracie na úrovni jednotlivých států pak začalo docházet zejména po roce 1990, což je samozřejmě dáno i sjednocením Německa.

Ústava SRN sice zakotvuje celostátní referendum, ale je sporné, zda ho mezi takový typ referend řadit, může se hlasovat pouze o otázkách teritoriálního charakteru. Poměrně nezvyklé je, že veškeré instituty jsou zakotveny v jediném prováděcím zákoně Gesetz über das Verfahren beim Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung. Tento zákon se tak dělí na tři části, kdy každá popisuje využití jednoho typu institutu.

Občané spolkové republiky mohou hlasovat v lidovém hlasování o změně teritoriální příslušnosti určitého území, pokud o to požádají občané lidovou iniciativou. Dále zákon zakotvuje lidovou iniciativu, v ní mají občané právo žádat o připojení některého teritoria, pokud tvoří souvislý hospodářský prostor a rozkládá se na území několika zemí, k jedné ze zemí. Pokud je iniciativa platná, hlasuje se o návrhu občany. Posledním typem institutu, který zákon ustavuje, je dotázání lidu. Zde jsou občané dotazováni, zda skutečně stojí o změnu územní příslušnosti.

7 Závěr

V této části práce si představíme, jakých bylo dosaženo výsledků. V první řadě se podívejme, jaké typy institutů jsou v jednotlivých zemích využívány. V tabulce níže můžeme vidět, které instituty byly v každé zemi studovány. Tabulka je aktuální pro duben 2014.

Tabulka 2)

Země Institut	ČR	SR	RR	SRN
Místní referendum	ANO	NE	ANO	ANO
Krajské, spolkové referendum	ANO	ANO	ANO	ANO
Obecné referendum	NE	ANO	ANO	ANO (pouze teritoriální)
Referendum o vstupu do EU	ANO	ANO	ANO	NE
Petice	ANO	ANO	NE	NE
Lidová iniciativa	NE	NE	ANO	ANO
Odvolání	NE	ANO	ANO	NE

Na první pohled bychom se mohli domnívat, že je situace poměrně vyrovnaná s mírným vedením Rakouské republiky. Nicméně i přesto nemůžeme jistě tvrdit, že mají občané v Rakousku největší možnost participovat na výkonu moci. Existují i další kritéria, jako je existence a výše kvora pro platnost referenda či závaznost výsledku, která však mají značný

vliv na zhodnocení funkčnosti konkrétního institutu. Podívejme se tedy na každý stát zvlášť.

Jak je patrné z tabulky 2), Česká republika disponuje téměř všemi zmíněnými instituty s výjimkou tří. Těmi jsou institut odvolání, lidové iniciativy a obecního referenda. Velmi důležitou roli hraje referendum na místní úrovni, které je platné od roku 2004 a je využíváno ve velmi široké míře, doposud se jich konalo 176¹⁶, v průměru 22 ročně. Otázky, které bývají v těchto referendech řešeny, se obvykle týkají ekologie či vzhledu obce a jejího okolí. Velký zájem měli občané hlasovat o umístění radarové základny Spojených států amerických ve Vojenském újezdu Brdy. Velmi důležité je, že místní referendum může být iniciováno jak shora, tak i zdola skrze petici. Rozhodnutí je platné, pokud se referenda zúčastní nadpoloviční většina všech oprávněných voličů (daného místa) a pokud se pro vysloví nadpoloviční většina zúčastněných voličů. Místní referenda mají v České republice skutečně širokou oblíbenost veřejnosti, důkazem nám může být, že i přes vysoké kvorum pro platnost, bylo ze 120 konaných referend mezi lety 2006 - 2011 pouze 26 neplatných.

Opakem je využití referenda krajského. Samotná cesta k přijetí prováděcího zákona byla náročná, návrh byl několikrát zamítnut a vrácen. Nicméně nakonec byl přes veškeré obtíže přijat a možnost jeho konání je zakotvena v právním řádu ČR od roku 2010. Krajské referendum je iniciováno shora, zastupitelstvem nebo přípravným výborem, jehož návrh musí podpořit alespoň 6 % oprávněných voličů. Vzhledem k tomu, že se doposud žádné krajské referendum nekonalo, můžeme se domnívat, že zde není dostatečná motivace pro zastupitele krajů, pro jeho vyhlášení a pravděpodobně ani

¹⁶ Samosprávné obce mají oznamovací povinnost o konání referenda vůči Ministerstvu vnitra ČR až od roku 2006, předložený údaj 176 vykonaných referend je tedy od tohoto roku.

neexistuje příliš témat, o kterých by měli občané zájem hlasovat na úrovni kraje.

V kapitole věnující se České republice jsem se taktéž zaměřila na neúspěšné pokusy o zavedení referenda obecného. Zde jsme si mohli všimnout, že nejvíce se o jeho prosazení již od počátku vzniku samostatné republiky zasazovala ČSSD a KSČM, v současné době to je Úsvit přímé demokracie Tomia Okamury. Nicméně jedno celostátní referendum se konalo, a to o vstupu České republiky do Evropské unie, pro tento účel byl přijat ad hoc ústavní zákon. Kворum bylo stejně vysoké jako u místního a krajského referenda, tedy nutná byla nadpoloviční účast všech oprávněných voličů a pro platnost se vstupem musela souhlasit nadpoloviční většina zúčastněných. K referendu se dostavilo 55 % oprávněných voličů, přičemž 77 % hlasovalo kladně.

Dalším institutem využívanými v České republice je petice. Tu zná český právní řád nejdéle, zákon je platný již od roku 1990. Petice umožňuje občanům upozorňovat na témata, která jsou pro ně důležitá. Velkým problémem ale je, že záleží pouze na rozhodnutí příslušného státního orgánu, zda její obsah nějakým způsobem vyslyší, či nikoliv. Přesto jde o občany velmi oblíbený a využívaný nástroj, kterým se snaží upozornit na pro ně důležité problémy.

Celkově bychom tak mohli dojít k závěru, že Česká republika disponuje poměrně rozsáhlými instituty přímé demokracie, které jsou ve své účelnosti značně omezené. Občané sice mají možnost participovat na některých rozhodnutích spojených s fungováním jejich obce či kraje, nicméně mají jen omezené možnosti tato témata iniciovat, protože petice nejsou pro státní orgány závazné. Dalším omezujícím faktorem je velké kворum, nutné pro platnost referenda. Nicméně na tuto podmínku můžeme nahlížet ze dvou směrů. Kladným důsledkem vysokého kvora je, že aby byl výsledek referenda závazný, musí se k němu dostavit skutečně vypovídající vzorek obyvatel. Jak

je patrné z účasti u referend místních, ale i u referenda o vstupu do EU, není překonání kvora pro občany ČR až tak velký problém. Negativním důsledkem je, že uspořádání referenda je poměrně drahé a vysoké kvorum může vést k jeho zbytečnému znehodnocení. Dále také, že řešené téma může být důležité jen pro část populace, která se k hlasování dostaví, ale její hlasy nebudou stačit.

Témata, ke kterým se občané mohou v referendu vyjadřovat, jsou poměrně rozsáhlá, mohou se vyjadřovat k otázkám teritoriálním i environmentálním, vzácně k zahraniční politice, nemohou hlasovat o politickém uspořádání, výši daní ani o ústavních či jiných zákonech. Občané tak mají poměrně široké možnosti na úrovni místní, ale minimální na úrovni celostátní, velkým problémem je nemožnost iniciace, respektive její nezávaznost.

Shrňme si nyní situaci ve Slovenské republice. Ta disponuje referendem místním, krajským i obecným, dále také peticí a institutem odvolání, jediný institut, který její právní řád nezakotvuje, je lidová iniciativa. Na území Slovenska proběhlo celkově sedm obecných referend. Tento typ referenda může být fakultativní i obligatorní a je zakotven již v ústavě. Obligatorní obecné referendum se koná v případě vstupu či výstupu Slovenska do a z mezinárodních organizací a struktur jako ratifikační. Nejprve musí být přijat o daném tématu ústavní zákon, který je pak referendem potvrzen. Občané dále mohou hlasovat o otázkách týkajících se veřejného zájmu, nesmí se ale týkat daní, odvodů a státního rozpočtu. Kvorum pro platnost obecného referenda je stanoveno stejně jako v České republice. Musí se jej zúčastnit nadpoloviční většina všech oprávněných voličů, a aby byl výsledek kladný, musí se nadpoloviční většina z nich vyslovit pro. Toto kvorum se ukázalo být jako problematické, ze sedmi konaných referend bylo totiž platné pouze jedno, a to referendum z roku 2003 o vstupu Slovenské republiky do Evropské unie, jedno bylo zmařené kvůli úmyslnému vypuštění otázky týkající se zavedení

přímé volby prezidenta, celkově pět bylo neplatných kvůli malé účasti (viz příloha č. 3). Velmi odlišná od České republiky je možnost iniciace, obecné referendum totiž může být iniciováno občany, a to peticí s 350 000 podpisy.

Stejně jako v ČR vznikl i v SR petiční zákon v roce 1990. Nicméně je zde značný rozdíl v jeho využití. Petice může být iniciována občany a vést k vyhlášení obecného referenda o jakémkoliv typu otázek. Ze sedmi případů bylo referendum iniciováno peticí celkem čtyřikrát. Petice může být iniciována také politickou stranou, ve Slovenské republice politické strany pravděpodobně přišly na možnost využití petice pro vlastní potřeby, zejména opoziční strany tak prosazují otázky, jimiž se vládní politické strany nechtějí zabývat. V případě Slovenska to bylo uvedeno do extrému, když ve dvou případech bylo předmětem hlasování zkrácení volebního období stávající zvolené Národní rady SR.

Krajské referendum existuje v SR již od roku 2001 a dává občanům možnost hlasovat o otázkách týkajících se samosprávy kraje. Korum pro platnost je stejně vysoké jako u referenda obecného, další podobností je iniciace, která je možná shora, zastupitelstvem, nebo i zdola, peticí s podpisy 30 % oprávněných voličů, Místní referendum zakotvuje zákon o obecném zřízení z roku 1990, ten stanovuje, že samosprávu obce vykonávají obyvatelé skrze orgány obce, shromážděním obyvatel a místním referendem. Občané tedy mají velké možnosti rozhodovat o prostředí, ve kterém žijí.

Institutem, který v České republice není vůbec znám, je možnost odvolat prezidenta lidovým hlasováním. K odvolání ani jeho iniciaci v průběhu historie Slovenské republiky nikdy nedošlo. Institut je zakotven takovým způsobem, že na odvolání se musí ve většině shodovat poslanci Národní rady i občané republiky. Lidové hlasování o odvolání prezidenta vyhlašuje předseda NRSR, pokud s tím souhlasí třípětinová většina všech, poté o tématu hlasují občané; aby byl prezident odvolán, musí s tím souhlasit nadpoloviční většina všech oprávněných voličů. Není-li prezident odvolán, je rozpuštěna NRSR

a prezidentovi začíná plynout nové funkční období. Odvolat prezidenta je tedy velmi obtížné, nicméně na takovém tématu by měl být tak široký konsenzus, že by to v případě nutnosti nebylo nemožné.

Slovenská republika tedy disponuje velkým množstvím institutů přímé demokracie. Všechny úrovně referend jsou podmíněné vysokým kvorem, které ztěžuje možnost jejich platnosti. Nicméně například na hlasování o vstupu do Evropské unie, kam se dostavilo 52 % oprávněných voličů, je patrné, že pokud občany daná otázka skutečně zajímá, k referendu přijdou. Velkou výhodou občanů SR je možnost iniciace referend na všech úrovních skrze petici. Bohužel iniciace referenda občany v konečné fázi neznamena, že se k hlasování dostaví dostatečný počet voličů. Jak můžeme vidět u obecného referenda, žádné z nich, které bylo iniciováno peticí, nebylo platné.

Občané Slovenské republiky mají možnost hlasovat v referendech o velkém množství témat. Doposud to bylo nejčastěji o změně zákona či přijetí nového ústavního zákona. Z 15 otázek položených v obecném referendu hlasovali občané celkem v 11 případech o zákoně, v pěti z nich šlo o zákon ústavní, referenda z roku 1997, 1998, 2000, 2004, 2010, zbylých šest se týkalo klasického zákona, první v roce 1994, zbylé v referendu z roku 2010. Další otázky, o kterých občané mají možnost hlasovat, se mohou týkat zahraniční politiky státu, referendum z roku 2003 o vstupu do EU, další otázky spadající do této kategorie se týkaly vstupu SR do NATO a rozmístění jaderných zbraní a vojenských základen na území SR. Poslední dvě otázky jsou samozřejmě sporné, nicméně vzhledem k tomu, že šlo o zbraně i základny jiné země, zařadila jsem je do zahraniční politiky. Otázky, o kterých se na území SR v obecném referendu nehlasuje, jsou otázky týkající se teritoriálního uspořádání a morálních témat.

Porovnejme si nyní základní podobnosti a rozdíly mezi oběma republikami. První rozdíl je patrný již z tabulky číslo 2) a to, že Česká republika nedisponuje institutem obecného referenda ani odvolání, zatímco Slovenská republika ano.

Mohli bychom se domnívat, že vzhledem ke společné historii budou mít obě republiky velmi podobně nastavené politické systémy. Samozřejmě obě jsou bez jakýchkoliv pochyb zastupitelskými demokraciemi, které disponují instituty demokracie přímé. Nicméně v přístupu k participaci občanů na výkonu státní moci můžeme vidět rozdíl již v prvních člancích jejich ústav. Zatímco Ústava ČR stanovuje, že „ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo (Ústavní zákon č. 1/1993: čl. 2), Ústava SR pak zakotvuje, že „státní moc pochází od občanů, kteří ji vykonávají prostřednictvím svých volených zástupců nebo přímo“ (Ústavní zákon č. 460/1992: čl. 2). Takovou formulaci můžeme chápat tak, že v České republice může být ve zvláštním případě přijatý ústavní zákon, díky němuž budou občané moci jednorázově hlasovat v referendu, jako tomu bylo s referendem o vstupu do EU. Slovenská ústava naopak již od svého vzniku počítá s tím, že o některých tématech budou rozhodovat občané přímo.

Slovenská republika po získání samostatnosti vyrazila vstříc přímé demokracii rychleji a v současné době disponuje na první pohled větším množstvím institutů, ovšem podívejme se na podobnosti a rozdíly, které zakotvují obě země. Příkladem podobnosti může být kvorum pro platnost referenda, které je v obou zemích poměrně vysoké. Dalším a poměrně výrazným nedostatkem je neexistence lidové iniciativy v obou zemích. Občané mají možnost iniciovat hlasování o nějakém pro ně důležitém tématu skrze petici, která ale není nijak právně závazná. Neexistuje tak možnost, jak by občané mohli politiky či zastupitele zákonně přinutit vyhlásit referendum o pro ně důležitém tématu. Největší rozdíl pak můžeme vidět v možnostech iniciace a využití obecného referenda, které je běžně využíváno ve Slovenské republice, ale v ČR doposud zakotveno nebylo, stejně je tomu s institutem odvolání. Ovšem zatímco o obecném referendu se vedly a vedou diskuze od vzniku samostatné ČR, o zavedení institutu odvolání se v ČR doposud neuvažovalo. Oblastí, ve které se republiky shodují, je využívání krajského

a místního referenda. Celkově tedy můžeme říci, že se obě země vydaly vlastní cestou v zakotvování přímé demokracie, nicméně existující instituty si jsou velmi podobné, největší rozdíl mezi oběma zeměmi nalezneme zejména v institutech, které jedna země zakotvuje a druhá ne.

Rakouská republika disponuje všemi instituty, s výjimkou petice a místního referenda, které jsou běžně využívány v evropských zemích a které u vybraných republik sledujeme. Tato země měla na jejich přijímání a implementaci mnohem delší čas než obě výše zmíněné republiky. Zakotvuje je již od 50. let 20. století, ale přesto bývá Rakousko označováno za typickou zastupitelskou demokracii, kde hraje hlavní roli Národní rada, která má rozhodující pravomoc, Spolková rada má pak spíše doplňující charakter.

Ústava Rakouské republiky zakotvuje tedy referenda na úrovni obecné a spolkové, nicméně zejména na celostátní úrovni jsou využívána velmi sporadicky, doposud se uskutečnila pouze dvě, a to v letech 1978, týkající se mírového využití atomové energie, a 1993, o vstupu do Evropské unie. Ústava přitom zakotvuje dva typy hlasování na celostátní úrovni. První z nich (Die Volksabstimmung) je referendum závazné a koná se ohledně zákona, který byl přijat Národní radou. Druhé z nich je referendum fakultativní (Die Volksbefragung), v něm je položena otázka, na niž musí být možné odpovědět, ano, ne a jehož výsledek není závazný.

Velkým a důležitým rozdílem oproti České i Slovenské republice je neexistence kvora pro platnost referenda. Tedy referendum je platné bez ohledu na to, kolik oprávněných voličů se k hlasování dostaví, rozhoduje absolutní většina odevzdaných hlasů.

Republika Rakousko disponuje taktéž institutem odvolání. Prezident může být odvolán, usnese-li se na tom Národní rada dvoutřetinovou většinou za účasti minimálně poloviny jejích členů, následně je otázka odvolání hlavy státu předána k hlasování občanům, i v tomto případě pak stačí nadpoloviční

většina odevzdaných hlasů. Nerozhodnou-li občané o odvolání prezidenta, je rozpuštěna Národní rada a prezidentovi začíná nové funkční období.

Dalším důležitým institutem je lidová iniciativa. Iniciativu může podat jedna tisícina obyvatel Spolkové republiky, odvozeno od aktuálního stavu, dále také politická strana, to může mít za následek její využívání jako nástroj, jak skrze občany působit na změnu zákona. Předmětem iniciativy musí být otázka, která má být upravena spolkovým zákonem. Ve chvíli, kdy je iniciativa přijata ministrem vnitra, ten rozhodne o její platnosti a datu sběru všeobecných podpisů. Pokud je sesbírán dostatečný počet podpisů, je předmět iniciativy postoupen Národní radě, která se jím zabývá. Velmi důležité je, že NR nemá povinnost řídit se požadavkem iniciativy.

Dalším institutem, který je v Rakousku využíván, je dotazování občanů. Tento institut je obvykle využíván na úrovni jednotlivých spolkových republik. Může být iniciován pouze shora Národní radou či vládou, vyhláší ho prezident. Otázky v něm pokládané jsou velice různorodé. Na úrovni spolkových republik se hlasuje například o ekologických otázkách, výstavbě objektů nebo například v Salcburku se hlasovalo o tom, zdali se má ucházet o pořádání zimních olympijských her. Hlasovat se může i na úrovni Spolkové republiky, sem spadá například hlasování o sankcích, které uvalila EU na Rakousko.

Celkově bychom Rakousko označili jako zastupitelskou demokracii, která zakotvuje velké množství institutů demokracie přímé, nicméně přistupuje k jejich užívání velmi konzervativně, a občané tak mají poměrně zřídka možnost participovat na výkonu státní moci a rozhodovat o fungování a směřování země, ve které žijí. Troufám si tvrdit, že Rakousko má v tomto směru značný potenciál, který však politické elity nemají zájem využívat. Dalším nedostatkem je, že chybí možnost závazné iniciace občany, stejně jako je tomu u České a Slovenské republiky.

Pravděpodobně nejodlišněji ze všech zemí zakotvuje přímou demokracii Spolková republika Německo. Na celostátní úrovni je možné hlasovat jen o teritoriálních otázkách, jež upravuje jeden zákon, Gesetz über das Verfahren beim Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung, rozdělen do tří částí, přičemž každá pojednává o jednom institutu.

Zmíněný zákon zakotvuje možnost konání lidové iniciativy, v ní mají občané právo žádat o připojení některého teritoria, pokud tvoří souvislý hospodářský prostor a rozkládá se na území několika zemí, k jedné ze zemí. Dále pak zakotvuje lidové hlasování, z iniciativy občanů, o změně teritoriální příslušnosti určitého území, poslední součástí zákona je dotázání občanů, zda o změnu příslušnosti skutečně stojí. Existuje zde tedy možnost iniciace občany, nicméně naprosto omezená tématem.

Jinak je tomu na úrovni jednotlivých spolkových republik, ty si totiž upravují způsob a možnosti hlasování a rozhodování občany samy. V tomto směru je zde velmi patrný rozdíl mezi státy západního a východního Německa¹⁷. Nicméně na celém území dochází k nárůstu jejich počtu, přičemž v současné době se koná ročně okolo 300 místních referend na území celého Německa. V místních referendech se stejně jako u ostatních států řeší velmi rozmanité okruhy otázek týkajících se životního prostředí, politického uspořádání, školství, investic. V Německu jsou na místní úrovni využívány také lidové iniciativy. Ty jsou velmi nebezpečné pro německé firmy, občanům se skrze ně daří blokovat nežádoucí místní investice, až 14 % iniciativ se týká blokování investic do soukromého sektoru, obvykle tak zabrání výstavbě vysílačů, nákupních center, ale i stavbě elektrárny či například těžbě uhlí. Pro názornost jsme si v práci představili příklad celostátních referend v Bavorsku. Zde se nejčastěji hlasuje o změně a novelizaci zákonů, které se týkají školství,

¹⁷ Například v Bavorsku, které je v tomto směru nejrozvinutější, proběhlo mezi lety 1995 - 2005 celkem 1457 referend, která iniciovali občané, oproti tomu v Sasku proběhlo mezi lety 1993 – 2002 pouze 130 referend na místní úrovni

samosprávy, politického fungování států a dílčích otázek, jako byla novelizace lesního zákona, školního zákona či stavebního zákona.

Celkově bychom mohli říci, že Německo disponuje značnými instituty přímé demokracie, ale na úrovni spolkových republik, přičemž témata a způsob výkonu je naprosto na uvážení každé země. Ovšem podíváme-li se na jejich množství, je na první pohled jasné, že na místní úrovni funguje přímá demokracie velmi dobře, přičemž lépe je na tom západní část Německa. Občané v Německu tedy mají široké možnosti rozhodování o fungování a směřování státu, ve kterém žijí.

Jednou z otázek, které jsme si v úvodu položili, bylo, zdali má komunistická minulost České a Slovenské republiky nějaký vliv na užívání institutů přímé demokracie. Tato teorie se nepotvrdila. Jak můžeme vidět z tabulky 1 i z fungování jednotlivých zemí, není mezi republikami příliš velký rozdíl. Rakousko zakotvuje velké množství institutů přímé demokracie, nicméně využívá je pouze zřídka a s velkým uvážením. Podívejme se například na obecné referendum. Česká republika jej nezakotvuje, ale Slovenská ano, Rakouská republika také, ale ve své historii možnost jeho uspořádání využila jen dvakrát, Spolková republika Německo tento institut zakotvuje, nicméně v současné době je nevyužitelný. V tomto směru tedy nevidíme společný trend ani u bývalých komunistických zemí, ani u Rakouska a Německa. Krajské a místní referendum je zakotveno ve všech čtyřech státech a způsob jeho provedení je velice podobný. Rakousko mírně vyčuhuje ve skutečnosti, že nezakotvuje kvorum nutné pro platnost hlasování, na rozdíl od ČR a SR, ve kterých je zmíněná hranice pro platnost poměrně vysoká. Dále nalezneme podobnost mezi SR a RR v existenci institutu odvolání, který nezakotvuje ani ČR, ani SRN. Rozdílné jsou podmínky, za jakých může být prezident odvolán, nicméně výsledek je poté stejný.

Celkově tedy můžeme dojít k závěru, že komunistická minulost neměla velký vliv na využívání institutů přímé demokracie. Ačkoliv Česká a Slovenská

republika začaly budovat vlastní právní řády a politické systémy až na počátku 90. let, postupným vývojem se dostaly na stejnou úroveň, na jaké jsou v současné době země západní. To může být do značné míry způsobeno i možnostmi inspirace od svých západních sousedů. Mohli bychom dokonce tvrdit, že obě západní země jsou v přijímání a využívání zmíněných institutů opatrnější. Otázky, o kterých se ve zmíněných zemích hlasuje, si jsou také velmi podobné, zejména hovoříme-li o místní a krajské úrovni. V případě obecných referend je situace odlišnější, což je dáno zejména různým způsobem jejich zakotvení.

8 Seznam použité literatury

a. Primární zdroje

Bundeskanzleramt: Rechtsinformationssystem (2014a). *Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Volksbefragungsgesetz 1989*, (<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001008>, 8. 4. 2014).

Bundeskanzleramt, Rechtsinformationssystem (2014b). *Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Volksabstimmungsgesetz 1972*, (<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000530>, 5. 4. 2014).

Bundes-Verfassungsgesetz (1920). *Verfassungen* (<http://www.verfassungen.de/at/at18-34/oesterreich20.htm>, 3. 4. 2014).

C2D (2014). Accession to the European Union. *Centre for Research on Direct Democracy* (http://www.c2d.ch/detailed_display.php?lname=votes&table=votes&page=1&parent_id=&sublinkname=results&id=39085, 3. 4. 2014).

C2D (2014). Accession to the European Union. *Centre for Research on Direct Democracy* (http://www.c2d.ch/detailed_display.php?lname=votes&table=votes&page=1&parent_id=&sublinkname=results&id=132759, 3. 4. 2014).

Český statistický úřad (2013). *Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR konané ve dnech 25. 10. - 26. 10. 2013* (<http://www.volby.cz/pls/ps2013/ps2?xjazyk=CZ>, 20. 2. 2014).

Demokratiezentrum Wien. Ergebnisse der Nationalratswahlen 1945 - 2008 (<http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/data/wahlergebnisse.pdf>, 3. 4. 2014).

Hnutí Úsvit (2014). *Vláda zamítla návrh zákona o referendu*. 26. 2. 2014 (<http://www.hnutiusvit.cz/tiskove-zpravy/vlada-zamitla-navrh-zakona-o-referendu/>, 22. 3. 2014).

MVČR (2014a). *Místní referendum* (<http://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>, 12. 3. 2014).

MVČR (2014b). *Počet konaných místních referend 2006 - 2014*. Obor odborné správy a Egovernmentu. MVSR (2014). *Volby a referendum od roku 1990*. (<http://www.minv.sk/?volby-history>, 13. 3. 2014).

MVČR (2014c). *Seznam konaných referend na místní úrovni 2006 - 2011* (<http://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>, 13. 3. 2014).

MVSR (2014). *Volby a referendum od roku 1990* (<http://www.minv.sk/?volby-history>, 13. 3. 2014)

NRSR (2000). *Národní rada Slovenské republiky - hlasování podle klubů*, 16. 3. 2000 (<http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/hlasklub&ID=2668>, 24. 2. 2014).

PSPČR (1995). Sněmovní tisk č. 1874. *Návrh Stanislava Grosse a dalších na vydání ústavního zákona o referendu*. První volební období (<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t187400.htm>, 22. 3. 2014).

PSPČR (1996a). Sněmovní tisk č. 2096. *Návrh poslanců Dalibora Matulky a Jana Navrátila na vydání ústavního zákona o referendu a doplnění ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky*. První volební období (<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t209600.htm>, 22. 3. 2014).

PSPČR (1996b). Stanovisko vlády č. 2096/1. *Stanovisko vlády k návrhu ústavního zákona o referendu a o doplnění ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky*. První volební období (<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t209601.htm>, 22. 3. 2014).

PSPČR (1997a). Sněmovní tisk č. 149. *Návrh poslanců Zdeňka Jičínského a dalších na vydání ústavního zákona o lidovém hlasování (referendu) a o lidové zákonodárné iniciativě*. Druhé volební období (<http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t014900.htm>, 22 .3. 2014).

PSPČR (1997b). Stanovisko vlády č. 149/1. *Stanovisko vlády k návrhu ústavního zákona o lidovém hlasování (referendu) a o lidové zákonodárné iniciativě*. Druhé volební období (<http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t014901.htm>, 22. 3. 2014).

PSPČR (2000). Sněmovní tisk č. 695. *Vládní návrh o referendu a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb. Třetí volební období* (<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=695&CT1=0>, 22. 3. 2014).

PSPČR (2002). Sněmovní tisk č. 50. *Senátní návrh ústavního zákona o referendu o přistoupení ČR k EU. Čtvrté volební období* (<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=50&CT1=0>, 20. 3. 2014).

PSPČR (2005). Sněmovní tisk č. 914. *Ústavní návrh na vydání zákona o celostátním referendu a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. Čtvrté volební období* (<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=914&CT1=0>, 22. 3. 2014).

PSPČR (2007). Sněmovní tisk č. 134. *Poslanecký návrh na vydání ústavního zákona o celostátním referendu a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. Páté volební období* (<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=134&CT1=0>, 22. 3. 2014).

PSPČR (2010). *Stanovisko prezidenta republiky 737/8, jimž vrátil Poslanecké sněmovně zákon o krajském referendu a o změně některých zákonů. 19. 3. 2010* (<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?ct=737&ct1=8&o=5>, 22. 3. 2014).

PSPČR (2014a). Sněmovní tisk č. 114. *Poslanecký návrh ústavního zákona o celostátním referendu a o změně Ústavy České republiky. Sedmé volební období* (<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=114&CT1=0>, 22. 3. 2014).

PSPČR (2014b). Stanovisko vlády č. 114/1. *Stanovisko vlády k poslaneckému návrhu na vydání ústavního zákona o celostátním referendu a o změně Ústavy České republiky. Sedmé volební období* (<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=114&CT1=1>).

PSPČR (2014c). Stanovisko vlády č. 116/1. *Stanovisko vlády k poslaneckému návrhu na vydání ústavního zákona o referendu. Sedmé volební období* (<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=114&CT1=1> <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=116&CT1=1>).

Rozhlas (2002). Zákon č. 515/2002 Sb., *o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava*

České republiky ve znění pozdějších předpisů
(http://www.rozhlas.cz/evropskaunie/paragrafy/_zprava/75597, 20. 2. 2014).

The Economist (2008). *Direct democracy in Germany, When voters want a say*, 1. 5. 2008 (<http://www.economist.com/node/11293654>, 19. 4. 2014).

Ústava SRN (1949). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*
(<http://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>, 12. 4. 2014).

Ústavní soud SR (1997). *Nález Ústavního soudu Slovenské republiky II. ÚS 31/97*. (http://portal.concourt.sk/Zbierka/1997/26_97s.pdf, 30. 3. 2014).

Ústavní soud (2014). *Ústavní zákon č. 4/1993 Sb., ČNR o opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR* (http://www.usoud.cz/dalsi-ustavni-zakony/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=378&cHash=343439b1dbf2984884ad3478566c854f, 2. 3. 2014).

Ústavní zákon 327/1991 Sb., o referendu
(<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-327>, 12. 2. 2014).

Ústavní zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky. Ako vyplývá zo zmien a doplnení.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č.2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod. Ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb. Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 564/1992 Zb. O spôsobe vykonania referenda.

VerfahrenG (1979). *Buzer de. Gesetz über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Artikel 29 Abs. 6 des Grundgesetzes*
10. 4. 2014 (<http://www.buzer.de/gesetz/6506/index.htm>, 10. 4. 2014).

Vláda ČR (1995). *Usnesení vlády České republiky k poslaneckému návrhu zásad ústavního zákona o referendu*. 22. 2. 1995
(http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/D3C8D247F2A58406C12571B6006CC8B5, 23. 3. 2014).

Vláda ČR (2009). *Přehled členů vlády* (9. 1. 2007 - 8. 5. 2009). 30. 4. 2009
(<http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2007-cr/mirek-topolanek-2/prehled-ministru-24440/>, 21. 3. 2014).

Volksbegehren in Bayern (2013). *Wahlen. Bayern* (http://www.wahlen.bayern.de/volkssentscheide/vob_seit-1946.pdf, 20. 4, 2014).

Zákon NRSR č. 564/1992 Zb. Zákon Národnej rady Slovenskej republiky o spôsobe vykonania referenda.

Zákon o krajském referendu a změně některých zákonů 118/2010 Sb.

Zákon o místním referendu a o změně některých zákonů 22/2004 Sb.

Zákon o petičnom práve 242/1998 Zb. Zákon, kterým se mění a doplňuje zákon č. 85/1990 Zb.

Zákon o referendu o přistoupení ČR k EU č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ve znění pozdějších předpisů

Zákon o samosprávě vyšších územných celkov (zákon o samosprávných krajoch) 302/2001 Zb.

b. Sekundární zdroje

Balík, S. (2003). Několik poznámek k referendu o vstupu ČR do EU. *Revue politika*. 20. 6. 2003 (<http://www.revuepolitika.cz/clanky/818/nekolik-poznamek-k-referendu-o-vstupu-cr-do-eu>, 21. 3. 2014).

Bartáková, P. (2006). Referenda ve vybraných zemích (Parlament České republiky, Kancelář poslanecké sněmovny, Parlamentní institut). Srovnávací studie č. 1. 178, říjen 2006.

Budge, I. (2009). Direct Democracy. In: Rhodes R.A.W - Binder S. A. eds. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. (Oxford: Oxford University Press)

Dahl, R. (2001). *O demokracii*, Průvodce pro občany (Praha: Portál).

Fiala, P., Pitrová, M. (2005). Význam a funkce evropských referend. In: Fiala, P. - Pitrová, M. eds., *Evropská referenda* (Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury).

Hudačková, S., Eibl, O. (2011). Slovenské referendum 2010: stručný komentár k výsledkom hlasovania. *Stredoevropské politické studie* 1/XIII (<http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=431>, 13. 3 2014).

Janýr, P. (2010). Anatomie jednoho referenda. *Britské listy*. 27. 8. 2010 (<http://blisty.cz/art/54210.html>, 2. 4. 2014).

Kopeček, L. (2004). Slovensko. In: Kubát, M. a kol., *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy* (Praha: Eurolex Bohemia).

Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy, Governments Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (Yale: Yale University Press).

Pechanec, P. (2010). Přímá demokracie v Rakousku a Německu. *Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů*. 5/2010, Vol. 4

Pechanec, P. (2011). *Přímá demokracie v České republice* (Praha: Wolters Kluwer).

Reinsch, P. S. (2014). The Initiative and Referendum. *Proceedings of the Academy of Political Science in the City of New York*, Vol. 3, No. 2, Efficient Government (Jan., 1913), s. 155-161.

Sedlár, J. (2005). Slovenská republika. In: Fiala, P. - Pitrová, M. eds., *Evropská referenda* (Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury).

Smith, M. L. (2007). *Přímá demokracie v Praxi*. Politika místních referend v České republice (Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky).

Syllová, J. - Šteigerová, S. - Vaculová, L. - Vyklický, R. (2014). Přehled návrhů ústavních zákonů od roku 1993 do současnosti. *Parlamentní institut*. Studie č. 1.180).

Vilímek, P. (2005). Česká republika. In: Fiala, P. - Pitrová, M. eds., *Evropská referenda* (Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury).

Vodička, K., Cabada, L. (2003). Rozpad Československé federace. In: Vodička, K. - Cabada, L., *Politický systém České republiky*. Historie a současnost (Praha: Portál).

9 Resumé

The hereby presented thesis is about institutes of direct democracy in the Central European countries. The researched countries are: (i) the Czech Republic, (ii) the Slovak Republic, (iii) the Republic of Austria and (iv) the Federal Republic of Germany. The respective countries were chosen based on certain common features such as geographical proximity, cultural similarity, membership in the EU and the fact that all of them are representative democracies. The thesis focuses on identification and description of the institutes of direct democracy existing in each of the countries as well on the actual reality as regards its utilization. Furthermore the thesis focuses on comparison of the situation in each of the countries with respect to survey whether the communist history had any impact on the utilization of the researched institutes.

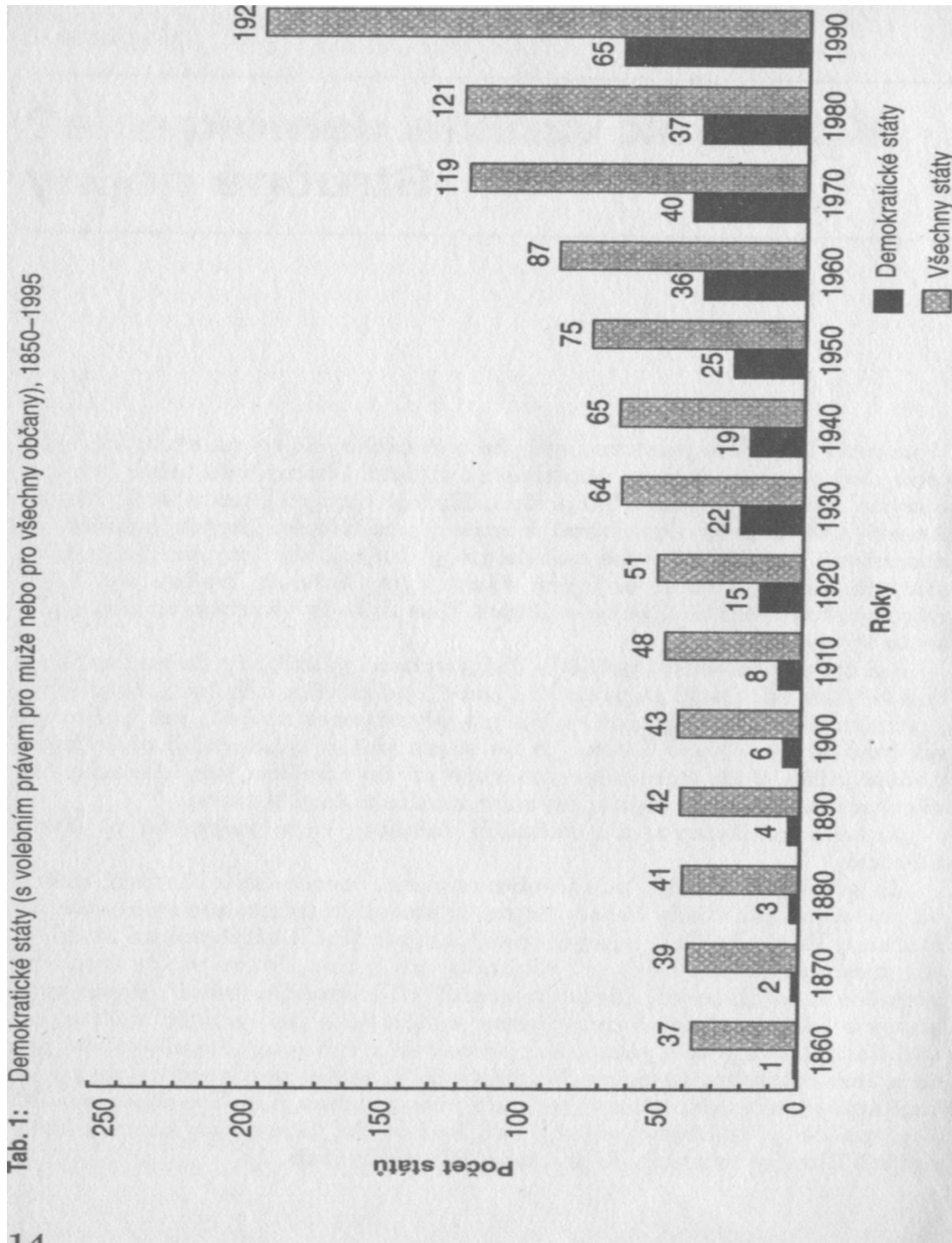
The thesis is structured to several chapters. The first one introduces theoretical backgrounds including definition of direct democracy and its criticism and also definitions of the key institutes – referendum, petition, people's initiative and appeal. Following chapters of the thesis deal with the individual countries, in each case describing the particular institutes implemented in the given jurisdiction, the way the institutes are actually utilized and eventually also the subjects of past elections and the extent of the citizens' participation. The last chapter contains summary of accomplished findings.

Based on the information encompassed in the thesis the following conclusions have been made. First of all, it has been discovered that all four countries are mutually very similar as regards the utilization of the direct democracy institutes, which exist in their legislation and especially so on the lower level. Similar are as well the types of issues (matters), which were dealt with (employing the institutes) in all of the countries at both local and municipal and eventually also federal level. Thanks to these findings it may be stated

that the communist history of the Czech Republic and the Slovak Republic had not impact on the utilization of the institutes of direct democracy since these institutes are used in both of the countries in similar manner and with similar frequency as in states with no communism in its history.

10 Přílohy

Příloha č. 1: Poměr demokratických vs. nedemokratických států (1860-1900)



Zdroj: (Dahl 2001: 14)

Příloha č. 2: Seznam konaných místních referend za rok 2007

Č.	Obec (okres, kraj)	Otázka	Datum Konání	Celk. počet oprávně- ných osob	Účast (%)	Platno- st	Výsledky hlasování		Závazno- st
							ANO	NE	
9	Mírová, okr. Karlovy Vary, Karlovarský kraj	Souhlasíte s tím, aby byl otevřen dobývací prostor v lokalitě Mírová - Zátíší v katastrálním území obce Mírová?	1/19/2007	208	61.5%	ANO	25.8%	74.2%	ANO
10	Olešenka, okr. Havlíčkův Brod, Vysočina	Souhlasíte s tím, aby v katastru obce Olešenka byly postaveny a provozovány větrné elektrárny?	1/27/2007	145	57.2%	ANO	51.8%	45.8%	ANO
11	Trokavec, p.Mirošov, okr. Rokycany, Plzeňský kraj	Souhlasíte s tím, aby obecní zastupitelstvo obce Trokavec podniklo veškerá zákonná opatření k tomu, aby zamezilo výstavbě radarové základny Spojených států amerických na území Vojenského újezdu Brdy?	3/17/2007	88	81.8%	ANO	98.6%	1.4%	ANO
12	Vísky, okr. Rokycany, Plzeňský kraj	Souhlasíte s tím, aby obecní zastupitelstvo obce Vísky podniklo veškerá zákonná opatření k tomu, aby zamezilo výstavbě radarové základny Spojených států amerických na území Vojenského újezdu Brdy?	5/5/2007	31	96.8%	ANO	100%	0%	ANO
13	Velká Bíteš, okr. Žďár nad Sázavou, kraj Vysočina	Souhlasíte s tím, aby Ředitelství silnic a dálnic ČR vybudovalo na území města Velká Bíteš přeložku silnice I/37 v úseku od nového mostu ev.č. 37-059 po dálniční křižovatku D1 - km 162?	5/25/2007	3,925	54.2%	ANO	9.3%	89.6%	ANO
14	Volenice, okr. Příbram, Středočeský kraj	Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Volenice podniklo veškerá zákonná opatření k tomu, aby zamezilo výstavbě radarové základny Spojených států amerických na území Vojenského újezdu Brdy?	6/9/2007	304	59.2%	ANO	93.9%	3.9%	ANO
15	Vranovice, okr. Příbram, Středočeský kraj	Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Vranovice podniklo veškerá zákonná opatření k tomu, aby zamezilo výstavbě radarové základny Spojených států amerických na území Vojenského újezdu Brdy?	6/9/2007	207	72.9%	ANO	96%	3.8%	ANO
16	Bezděkov pod Třemšínem, okr. Příbram, Středočeský kraj	Souhlasíte s tím, aby Zastupitelstvo obce Bezděkov pod Třemšínem podniklo veškerá zákonná opatření k tomu, aby zamezilo výstavbě radarové základny na území Vojenského újezdu Brdy?	6/9/2007	124	74.2%	ANO	96.7%	1.1%	ANO
17	Rožmitál pod Třemšínem, okr. Příbram, Středočeský kraj	Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Rožmitál pod Třemšínem podniklo veškerá zákonná opatření k tomu, aby zamezilo výstavbě radarové základny Spojených států amerických na území Vojenského újezdu Brdy?	6/9/2007	3,636	47.2%	NE	94.5%	4.8%	-

18	Zaječov , okr. Beroun, Středočeský kraj	Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Zaječov podniklo veškerá zákonná opatření k tomu, aby zamezilo výstavbě radarové základny Spojených států amerických na území Vojenského újezdu Brdy?	6/9/2007	1,125	65.8%	ANO	98.4%	1.4%	ANO
19	Vševily , okr. Příbram, Středočeský kraj	Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Vševily podniklo veškerá zákonná opatření k tomu, aby zamezilo výstavbě radarové základny Spojených států Amerických na území Vojenského újezdu Brdy?	6/9/2007	92	83.7%	ANO	92.2%	7.8%	ANO
20	Věšín , okr. Příbram, Středočeský kraj	Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Věšín podniklo veškerá zákonná opatření k tomu, aby zamezilo výstavbě radarové základny Spojených států amerických na území Vojenského újezdu Brdy?	6/9/2007	537	74%	ANO	97.5%	2.1%	ANO
21	Hvoždany , okr. Příbram, Středočeský kraj	Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Hvoždany podniklo veškerá zákonná opatření k tomu, aby zamezilo výstavbě radarové základny Spojených států amerických na území Vojenského újezdu Brdy?	6/2/2007	630	65%	ANO	93.2%	22.8%	ANO
22	Sedlice , okr. Příbram, Středočeský kraj	Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Sedlice podniklo veškerá zákonná opatření k tomu, aby zamezilo výstavbě radarové základny Spojených států amerických na území Vojenského újezdu Brdy?	6/9/2007	182	64.3%	ANO	96.6%	3.4%	ANO
23	Těně , okr. Rokycany, Plzeňský kraj	Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Těně podniklo veškerá zákonná opatření k tomu, aby zamezilo výstavbě radarové základny Spojených států amerických na území Vojenského újezdu Brdy?	6/2/2007	199	71.4%	ANO	97.9%	2.1%	ANO
24	Místo , okr. Chomutov, Ústecký kraj	Souhlasíte s výstavbou větrných elektráren v katastru obce Místo, Vysoká Jedle a Blahuňov?	6/22/2007	337	60.8%	ANO	16.6%	82.9%	ANO
25	Hojkov , okr. Jihlava, Vysočina	Požadujete, aby orgány obce Hojkov využily všech zákonných rozhodovacích pravomocí v samostatné působnosti (včetně schvalování územního plánu a jeho změn) k tomu, aby zabránily výstavbě hlubinného úložiště vyhořelého jaderného paliva a vysoce radioaktivních odpadů v lokalitě Rohozná?	4/28/2007	131	92.4%	ANO	98.4%	0.0%	ANO
26	Staré Buky , okr. Trutnov, Královéhradecký kraj	Jsem pro odkoupení pozemků a objektů včetně zámku pro další rozvoj obce. K získání prostředků na jejich odkoupení, jsem pro prodej Obecní hospody a tělocvičny.	6/29/2007	368	61.7%	ANO	54.2%	43.2%	ANO
27	Hůrky , okr. Rokycany, Plzeňský kraj	Souhlasíte s tím, aby obecní zastupitelstvo Obce Hůrky podniklo veškerá zákonná opatření k tomu, aby zamezilo výstavbě radarové základny Spojených států Amerických na území Vojenského újezdu Brdy?	6/9/2007	175	65.7%	ANO	97.4%	2.6%	ANO
28	Mirošov , okr. Rokycany, Plzeňský kraj	Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo města Mirošov podniklo veškerá zákonná opatření k tomu, aby zamezilo výstavbě radarové základny Spojených států amerických na území Vojenského újezdu Brdy?	6/23/2007	1,786	51.5%	ANO	97.5%	3.3%	ANO
29	Láz , okr. Příbram, Stře	Souhlasíte s tím, aby Zastupitelstvo obce Láz podniklo veškerá zákonná opatření k tomu, aby zamezilo výstavbě radarové základny	7/28/2007	456	60.3%	ANO	94.5%	2.2%	ANO

	dočeský kraj	Spojených států amerických na území Vojenského újezdu Brdy?								
30	Štítov, okr. Rokycany, Plzeňský kraj	Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Štítov podniklo veškerá zákonná opatření k tomu, aby zamezilo výstavbě radarové základny Spojených států amerických na území Vojenského újezdu Brdy?	6/9/2007	44	86.4%	ANO	86.8%	13.2%	ANO	
31	Veselá, okr. Rokycany, Plzeňský kraj	Má obec Veselá při výkonu své samostatné působnosti využít všech zákonných prostředků, aby zabránila výstavbě radarové základny Spojených států amerických na území Vojenského výcvikového prostoru Brdy?	6/30/2007	169	53.8%	ANO	98.9%	1.1%	ANO	
32	Lichkov, okr. Ústí nad Orlicí, Pardubický kraj	Souhlasíte se stavbou větrné elektrárny na "Hraničním kopci" v k.ú. Lichkov?	9/8/2007	411	56.7%	ANO	91.8%	8.2%	ANO	
33	Bohutín, okr. Příbram, Středočeský kraj	Souhlasíte s tím, aby Zastupitelstvo obce Bohutín podniklo veškerá zákonná opatření k tomu, aby zamezilo výstavbě radarové základny Spojených států amerických na území Vojenského újezdu Brdy?	9/1/2007	1,289	37.8%	NE	94%	5.7%	-	
34	Omice, okr. Brno-venkov, Jihomoravský kraj	Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Omice při vydávání územního plánu podniklo v samostatné působnosti kroky ke schválení lokality Z.7, Z.22 a Z.25 pro výstavbu rodinných domů?	10/20/2007	580	56%	ANO	19.1%	77.9%	ANO	
35	Vnorovy, okr. Hodonín, Jihomoravský kraj	1. Souhlasím, aby v katastru obce Vnorovy byla vybudována na pozemcích ve vlastnictví Obce Vnorovy fotovoltaická elektrárna na ploše do 65 ha. 2. Souhlasím s prodejem pozemků ve vlastnictví Obce Vnorovy za účelem výstavby fotovoltaické elektrárny.	11/24/2007	2,457	35.3%	NE	Ad 1) 30% Ad 2) 8,8%	Ad 1) 66,2% Ad 2) 86,5%	-	
36	Nový Rychnov, okr. Pelhřimov, kraj Vysočina	Požadujete, aby orgány Obce Nový Rychnov využily všech svých zákonných rozhodovacích pravomocí v samostatné působnosti (včetně schvalování územního plánu a jeho změn) k tomu, aby zabránily výstavbě hlubinného úložiště vyhořelého jaderného paliva a vysoce radioaktivních odpadů v lokalitě Rohozná?	9/29/2007	809	47.2%	NE	94.8%	5.2%	-	
37	Horní Blatná, okr. Karlovy Vary, Karlovarský kraj	Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo Horní Blatné podpořilo výstavbu silničního obchvatu Horní Blatné?	11/3/2007	305	44.6%	NE	72.1%	26.5%	-	
38	Koleč, okr. Kladno, Středočeský kraj	Souhlasíte s výstavbou větrných elektráren na katastrálním území obce Koleč?	10/29/2007	471	30.6%	NE	40.8%	56.3%	-	
39	Ochoz u Brna, okr. Brno-venkov, Jihomoravský kraj	1. Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Ochoz u Brna učinilo v samostatné působnosti veškeré kroky k neschválení nového v současnosti připravovaného návrhu územního plánu. 2. Souhlasíte, aby se současné okolí místního hřbitova (40 m od hřbitovní zdi) stalo pietní zónou a v novém	11/12/2007	951	35.4%	NE	Ad 1) 86,7% Ad 2) 78,9%	Ad 1) 12,7% Ad 2) 21,1%	-	

		územním plánů tedy nezastavitelným územím?								
40	Opatov , okr. Jihlava, Vysočina	Požadujete, aby orgány obce Opatov využily všech svých rozhodovacích pravomocí v samostatné působnosti (včetně schvalování územního plánu a jeho změn) k tomu, aby zabránily výstavbě hlubinného úložiště vyhořelého jaderného paliva a vysoce radioaktivních odpadů v lokalitě Rohozná?	11/10/2007	160	67.5%	ANO	95.4%	2.8%	ANO	
41	Líšťany , okr. Louny, Ústecký kraj	Souhlasíte s výstavbou větrných elektráren v severozápadním okraji katastrálního území Líšťany?	11/30/2007	375	44.3%	NE	60.2%	39.8%	–	
42	Strašice , okr. Rokycany, Plzeňský kraj	Má obec Strašice při výkonu své samostatné působnosti podniknout veškerá zákonná opatření k tomu, aby zamezila výstavbě radarové stanice Spojených států amerických na území vojenského výcvikového prostoru Brdy?	11/10/2007	1,910	36.7%	NE	93.2%	5.2%	–	
43	Dušejov , okr. Jihlava, Vysočina	Požadujete, aby orgány obce Dušejov využily všech svých zákonných rozhodovacích pravomocí v samostatné působnosti (včetně schvalování územního plánu a jeho změn) k tomu, aby zabránily výstavbě hlubinného úložiště vyhořelého paliva a vysoce radioaktivních odpadů v lokalitě Rohozná?	11/24/2007	329	65.3%	ANO	95.8%	3.7%	ANO	
44	Zábřeh , okr. Šumperk, Olomoucký kraj	NEREALIZOVÁNO v ZÁKONEM STANOVENÉ LHŮTĚ	–	–	–	–	–	–	–	
45	Hubenov , okr. Jihlava, Vysočina	Požadujete, aby orgány obce Hubenov využily všech svých zákonných rozhodovacích pravomocí v samostatné působnosti (včetně schvalování územního plánu a jeho změn) k tomu, aby zabránily výstavbě hlubinného úložiště vyhořelého jaderného paliva a vysoce radioaktivních odpadů v lokalitě Rohozná?	12/15/2007	115	82.6%	ANO	98.9%	1.1%	ANO	
46	Milíčov , okr. Jihlava, Vysočina	Požadujete, aby orgány obce Milíčov využily všech svých zákonných rozhodovacích pravomocí v samostatné působnosti (včetně schvalování územního plánu a jeho změn) k tomu, aby zabránily výstavbě hlubinného úložiště vyhořelého jaderného paliva a vysoce radioaktivních odpadů v lokalitě Rohozná?	12/8/2007	103	86.4%	ANO	95.5%	1.1%	ANO	
47	Dvorce , okr. Jihlava, Vysočina	Požadujete, aby orgány obce Dvorce využily všech svých zákonných rozhodovacích pravomocí v samostatné působnosti k tomu, aby zabránily výstavbě hlubinného úložiště vyhořelého jaderného paliva a vysoce radioaktivních odpadů v lokalitě Rohozná?	12/15/2007	150	73.3%	ANO	95.5%	4.5%	ANO	

Zdroj: (MVČR 2014c)

Příloha č. 3: Seznam obecných referend ve Slovenské republice

Datum konání referenda	Navrhovatel	Otázky položené v referendu	Výsledek referenda
22. 10. 1994	Ján L'upták za ZRS	Súhlasíte, aby sa prijal zákon o preukazovaní finančných prostriedkov, ktoré boili použité pri dražbách a privatizácií?	Neplatné
23.-24. 5. 1997	Na jedné straně vládní pol. strany: HZDS, SNS, ZRS Na druhé opoziční pol. strany: KDH, DS, DÚ, MK, SV	1. Ste za vstup Slovenskej republiky do NATO? 2. Ste za rozmiestnenie jadrových zbraní na území Slovenskej republiky? 3. Ste za rozmiestnenie vojenských základní na území Slovenskej republiky? 4. Súhlasíte, aby prezidenta volili občania Slovenskej republiky, podľa priloženého návrhu ústavného zákona priamo?	Zmařené, z dôvodu vypuštění otázky číslo 4.
25.-26. 9. 1998	Petice HZDS	Ste za to, aby Národná rada Slovenskej republiky prijala ústavný zákon, ktorým sa zakáže privatizácia týchto strategických podnikov: 1. Západoslovenské energetické závody, š.p., Bratislava, 2. Stredoslovenské energetické závody, š.p., Žilina, 3. Východoslovenské energetické závody, š.p., Košice, 4. Slovenský plynárenský priemysel, š.p., Bratislava, 5. Slovenské elektrárne, a.s., Bratislava, 6. Transpetrol, a.s., Bratislava?	Neplatné
11. 11. 2000	Petice HZDS a SNS	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?	Neplatné
16-17. 5. 2003	Prezident SR	Súhlasíte s tým, aby sa Slovenská republika stala členským štátom Európskej únie?	Platné a úspešné
3. 4. 2004	Petiční akce Konfederace	Ste za to, aby poslanci Národnej rady Slovenskej republiky prijali ústavný zákon	Neplatné

	odborových svazů s podporou pol. stran: Smer, KSS, SDL, HZDS	o skrátení III. volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky tak, aby sa voľby do Národnej rady Slovenskej republiky konali v roku 2004?	
18. 9. 2010	Petice SaS	<p>1. Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky zákonom zrušila povinnosť fyzických osôb a právnických osôb platiť úhradu za služby verejnosti poskytované Slovenskou televíziou a Slovenským rozhlasom?</p> <p>2. Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky zákonom rozšírila možnosť prejednať konanie poslanca Národnej rady Slovenskej republiky ako priestupok na všetky priestupky podľa zákona o priestupkoch?</p> <p>3. Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky ústavným zákonom znížila počet poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na 100 s účinnosťou od nasledujúceho volebného obdobia?</p> <p>4. Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky zákonom ustanovila, že orgány verejnej moci môžu obstarávať osobné motorové vozidlá s obstarávacou cenou maximálne 40 tisíc eur?</p> <p>5. Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky ustanovila možnosť voliť poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a poslancov Európskeho parlamentu prostredníctvom internetu?</p> <p>6. Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky zákonom vyňala osoby poverené výkonom verejnej moci z možnosti uplatniť právo na odpoveď podľa tlačového zákona?</p>	Neplatné

Zdroje: (MVSR 2014)

(Hudačková, S., Eibl, O.: 2011)

Příloha č. 4: Hlasovací lístek A

Anlage 2

Amtlicher Stimmzettel
für die
Volksbefragung am

.....
.....

Ja Nein

Zdroj: (Bundeskanzleramt: Rechtsinformationssystem (2014a).

Příloha č. 5: Hlasovací lístek B

Amtlicher Stimmzettel
für die
Volksbefragung am

a)

.....
.....

oder

b)

.....
.....

Für den ausgewählten Lösungsvorschlag bitte im dazu gehörenden Kreis ein X setzen.

Zdroj: (Bundeskanzleramt: Rechtsinformationssystem 2014b).

Příloha č. 6: Referenda konaná v Bavorsku od roku 1946

Volksbegehren in Bayern seit 1946

Lfd. Nr.	1. Kennwort des Volksbegehrens 2. Eingereicht bzw. vorgelegt von ...3. Betreffend ...	Volksbegehren			
		Eintragungsfrist	Gültige Eintragungen		Über- (+) bzw. Unterschreitung (-) der erforderlichen Eintragungszahl
			Anzahl	%	
1	Schulartikel	2.01. – 30.01.1967	625 464	9,3	- 46 259
	1. Christliche Gemeinschaftsschule	3.10. – 30.10.1967	863 916	12,9	+ 192 193
	2. FDP				
2	3. Art. 135 Abs. 1 Bayerische Verfassung (BV)	6.10. - 13.11.1967	1 157 590	17,2	+ 485 867
	1. Christliche Gemeinschaftsschule				
	2. SPD/FDP				
3	3. Art. 135 Abs. 1 BV				
	1. CSU-Christliche Volksschule				
	2. CSU				
4	3. Art. 135 BV	0.11. – 23.11.1971	264 951	3,7	- 460 370
	Demokratische Gebietsreform				
	1. Demokratische Gebietsreform				
5	2. Arbeitsgemeinschaft für die Gebietsreform von Landkreisen und Gemeinden Bayerns	7.06. – 10.07.1972	1 006 679	13,9	+ 281 358
	3. Art. 9 und Art. 10 Abs. 1 BV				
	Rundfunkfreiheit (Art. 111a BV)				
6	1. Rundfunkfreiheit	3.10. – 26.10.1977	474 157	6,4	- 267 433
	2. Bürgerkomitee "Rundfunkfreiheit"				
	3. Einfügung eines Artikels 111a in die BV				
6	Lernmittelfreiheit				
	1. Lernmittelfreiheit				
	2. Landesbürgerkomitee "Lernmittelfreiheit" e.V.				
6	3. Art. 132 BV				

7	Zusammensetzung des Senats 1. Sport-, Behinderten-, Naturschutz-Organisationen in den Senat 2. Arbeitsgemeinschaft zur Durchführung eines Volksbegehrens (Bayerischer Landes-Sportverband e.V., Verband der Kriegs- und Wehrdienststopfer, Behinderten und Sozialrentner Deutschlands, Landesverband Bayern e.V. - VdK-, Bund Naturschutz in Bayern e.V.)	22.11. – 05.12.1977	438 608	5,9	– 302 982
8	Abfallwirtschaftsgesetz 1. Das bessere Müllkonzept 1 2. Bürgeraktion "Das bessere Müllkonzept" Bayern e.V. 3. Entwurf eines Bayerischen Abfallwirtschaftsgesetzes	5.06. – 28.06.1990	1 061 561	12,8	+ 235 013
9	Kommunaler Bürgerentscheid 1. Mehr Demokratie in Bayern: Bürgerentscheide in Gemeinden und Kreisen 2. Mehr Demokratie in Bayern e.V. 3. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids	06.02. – 19.02.1995	1 197 370	13,7	+ 320 788
10	Abschaffung des Bayerischen Senats 1. Schlanker Staat ohne Senat 2. Ökologisch-Demokratische Partei, Landesverband Bayern 3. Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Bayerischen Senats	0.06. – 23.06.1997	927 047	10,5	+ 45 575
11	Kennzeichnung gentechnikfreier Produkte aus Bayern 1. Gentechnikfrei aus Bayern 2. Bündnis aus Umwelt- und Kirchengruppen	4.04. – 07.05.1998	436 345	4,9	– 447 551

	3. Entwurf eines Gesetzes zur Kennzeichnung gentechnikfreier Produkte aus Bayern				
12	Erziehungs und Unterrichtswesen sowie Schulfinanzierung 1. Die bessere Schulreform 2. Bayerischer Elternverband und Bayerischer Lehrer- und Lehrerinnen- verband 3. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG) und des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes	5.02. – 28.02.2000	507 900	5,7	– 384 801
13	Organisation des Verfassungsgerichtshofs 1. Macht braucht Kontrolle: Für ein unabhängiges Verfassungsgericht in Bayern 2. Initiative "Aktionsbündnis Unabhängige Richterinnen und Richter" 3. Entwurf eines Gesetzes zur Organisation des Verfassungsgerichtshofs	09.05. – 22.05.2000	271 734	3,0	– 622 014
14	Änderung des Art. 100 der Verfassung des Freistaates Bayern - Verankerung bioethischer Grundsätze - 1. Menschenwürde ja, Menschenklonen niemals! 2. Initiative der Ökologisch-Demokratischen Partei (ödp) 3. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern	22.05. – 04.06.2003	212 584	2,3	– 698 318
15	Änderung des Waldgesetzes 1. Aus Liebe zum Wald 1 2. Initiative eines überparteilichen Bündnisses von Waldbesitzern, Naturschutzverbänden und Waldfreunden 3. Entwurf eines Gesetzes	6.11. – 29.11.2004	855 027	9,3	– 61 548

	zur Änderung des Waldgesetzes für Bayern				
16	Änderung des Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen 1. Volksbegehren G 9 1 2. Initiative Volksbegehren G 9 3. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG)	4.06. – 27.06.2005	221 834	2,4	– 697 771
17	Änderung der Bauordnung und des Landesentwicklungsprogramms 1. Für Gesundheitsvorsorge beim Mobilfunk 2. Initiative eines überparteilichen Bündnisses 3. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Bayerischen Bauordnung und zur Änderung des Landesentwicklungsprogramms Bayern	05.07. – 18.07.2005	398 514	4,3	– 521 685
18	Gesundheitsschutzgesetz GSG 1. Für <u>echten</u> Nichtraucherchutz! 2. Initiative der Ökologisch-Demokratischen Partei / Bündnis für Familien (ödp) 3. Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Gesundheit (Gesundheitsschutzgesetz - GSG)	09.11. – 02.12.2009	1 297 596	13,9	+ 361 246

19	Änderung des Bayerischen Hochschulgesetzes 1. Nein zu Studienbeiträgen in Bayern 2. Initiative durch FREIE WÄHLER Bayern e.V. 3. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Hochschulgesetzes	7.01. – 30.01.2013	1 352 618	14,3	+ 408 732
----	--	--------------------	-----------	------	-----------

Zdroj: Wahlen Bayern (2013)