

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Katedra politologie

Bakalářská práce

2023

Veronika Kaplanová

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Katedra politologie

**Institut referenda ve Španělsku a Německu jako inspirace
pro Českou republiku?**

Bakalářská práce

Autor práce: Mgr. Veronika Kaplanová

Studijní program: Politologie a mezinárodní vztahy

Vedoucí práce: PhDr. Martin Jeřábek, PhD.

Rok obhajoby: 2023

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 1. 5. 2023

Veronika Kaplanová

Bibliografický záznam

KAPLANOVÁ, Veronika. *Institut referenda ve Španělsku a Německu jako inspirace pro Českou republiku?* Praha, 2023. 78 s. Bakalářská práce. Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií, Katedra politologie. Vedoucí práce PhDr. Martin Jeřábek, PhD.

Rozsah práce: 126 910 znaků

Abstrakt

Tato práce se zabývá referendy na celostátní úrovni ve Španělsku, Německu a České republice. Hlavní výzkumnou otázkou práce je, zda lze ve Španělsku nebo v Německu hledat inspiraci pro zavedení celostátního referenda v České republice, ať už od současného využití institutu referenda, nebo od debat o jeho zavedení nebo změnách. Za účelem jejího zodpovězení jsou analyzovány současné možnosti konání referenda v jednotlivých státech, postoj společnosti a politických stran k možnosti rozhodování občanů v referendu. V práci jsou rovněž analyzovány legislativní návrhy, které byly v době dokončení práce předloženy k projednání parlamentům jednotlivých států, a jeden německý návrh neziskové organizace *Mehr Demokratie*. Následně je provedena komparace mezi využitím referenda v jednotlivých politických systémech.

Z komparace vyplývá, že ve všech třech státech jsou tendence k rozšíření využití referenda. Jediným státem, který má již referendum v politickém systému zakotveno, je Španělsko, v Německu a Česku jsou nicméně pravidelně předkládány návrhy pro zavedení referenda. Z provedené analýzy a komparace vyvozují, že inspiraci pro české referendum lze hledat zejména u španělského modelu fakultativního ústavního referenda a v modelu iniciativního referenda dle návrhu *Mehr Demokratie*. Rovněž lze ze zahraničí čerpat inspiraci v dílčích otázkách referenda jako je regulace informační kampaně předcházející referendu.

Abstract

This thesis focuses on referenda at the national level in Spain, Germany and the Czech Republic. The main research question of the thesis is whether we can seek inspiration for the Czech national referendum in Spain or Germany, either from the current use of the referendum institution or from debates about its introduction or changes. In order to answer this question, the current possibilities of holding a referendum in each country are analysed, as well as the position of society and political parties towards the possibility of citizens deciding in a referendum. The thesis also analyses the legislative proposals that had been submitted to the national parliaments for consideration at the time of the completion of the thesis and one German proposal by the non-profit organisation *Mehr Demokratie*.

The comparison shows that in all three countries there is a tendency to expand the use of referendums. Spain is the only country that already has a referendum enshrined in its political system; however, proposals for introducing a referendum are regularly put forward in Germany

and the Czech Republic. Based on the analysis and comparison, I conclude that inspiration for the Czech referendum can be found in particular in the Spanish model of facultative constitutional referendum and in the model of initiation referendum according to the *Mehr Demokratie* proposal. Inspiration can also be drawn from abroad in partial issues of the referendum, such as the regulation of the information campaign preceding the referendum.

Klíčová slova

Referendum, přímá demokracie, celostátní referendum, obecné referendum, referendum ve Španělsku, referendum v Německu, referendum v České republice

Keywords

Referendum, direct democracy, national referendum, general referendum, referendum in Spain, referendum in Germany, referendum in The Czech Republic

Title

Referendums in Spain and Germany as an inspiration for the Czech Republic?

Poděkování

Tímto velmi děkuji PhDr. Martinu Jeřábkovi, PhD. za jeho cenné rady, pomoc a milou komunikaci při vedení mé práce.

Obsah

1	Úvod	5
1.1	Cíle práce.....	7
1.2	Metodologie a rozbor zdrojů	7
2	Charakteristika základních pojmů a fází referenda	11
2.1	Základní pojmy	11
2.2	Druhy referend	11
2.3	Fáze referenda	13
3	Referenda ve Španělsku	14
3.1	Právní východiska konání referenda	14
3.1.1	Předmět referenda	15
3.1.2	Průběh referenda	16
3.1.3	Závaznost výsledku referenda	19
3.2	Využití referenda v praxi.....	20
3.2.1	Referendum o Ústavě pro Evropu (2005)	20
3.3	Veřejná debata (od roku 2017 do současnosti)	22
3.3.1	Postoje politických stran zastoupených v Kongresu poslanců ve volebním období 2019-2023	22
3.3.2	Legislativní návrhy.....	23
3.3.3	Otázky pro referendum.....	23
3.4	Dílčí shrnutí.....	24
4	Referendum v Německu	26
4.1	Veřejná debata.....	27
4.1.1	Průzkumy a studie veřejného mínění (od roku 2008 do současnosti).....	27
4.1.2	Postoj politických stran zastoupených ve Spolkovém sněmu ve volebním období 2021-2025	29
4.1.3	Odborná debata	30
4.1.4	Legislativní návrh Afd (2021).....	31
4.1.5	Legislativní návrh spolku <i>Mehr Demokratie e.V.</i> (2018).....	33
4.1.6	Dílčí shrnutí.....	37
5	Referendum v České republice.....	39
5.1	Právní východiska pro konání referenda o přistoupení ČR k EU v roce 2003	40
5.1.1	Návrh na vyhlášení referenda a vyhlášení referenda.....	40
5.1.2	Informační kampaň	41
5.1.3	Závaznost výsledku referenda a jeho vyhlášení	41

5.2	Referendum v praxi	41
5.3	Veřejná debata	43
5.3.1	Legislativní návrh skupiny poslanců SPD (2021)	44
5.3.2	Legislativní návrh skupiny poslanců ANO (2023)	46
5.4	Dílčí shrnutí	48
6	Inspirace pro Česko? Srovnání a výhledy	49
6.1	Srovnání modelů referenda	49
6.1.1	Předmět referenda	49
6.1.2	Postup předcházející vyhlášení referenda	50
6.1.3	Informační kampaň	51
6.1.4	Závaznost výsledku referenda	51
6.1.5	Možnost změny rozhodnutí přijatého v referendu	51
6.2	Srovnání veřejné debaty o referendech	51
6.3	Může se české referendum inspirovat od zahraničních modelů?	52
7	Závěr	55
8	Seznam literatury	58
9	Seznam příloh	67

Seznam zkratek

AfD - Alternative für Deutschland

ANO 2011 - ANO

B'90/Grüne – Bündnis 90/Die Grünen

CDU - Christlich Demokratische Union Deutschlands

CDU/CSU – Unie CDU a CSU

CSU – Christlich-Soziale Union in Bayern

ČNB – Česká národní banka

ČR – Česká republika

ČSFR – Česká a Slovenská federativní republika

ČSSD – Česká strana sociálně demokratická

EAJ-PNV - Euzko Alderdi Jeltzalea – Partido Nacionalista Vasco

EH Bildu - Euskal Herria Bildu

EU – Evropská unie

ERC – Esquerra Republicana de Catalunya

FDP – Freie Demokraten

KDU-ČSL – Křesťansko-demokratická unie – Československá strana lidová

KSČM – Komunistická strana Čech a Moravy

NATO - North Atlantic Treaty Organization (Severoatlantická aliance)

ODS – Občanská demokratická strana

PDS – Partei des Demokratischen Sozialismus

Piráti – Česká politická strana

PP – Partido Popular

PSOE – Partido Socialista Obrero Español

SPD – Svoboda a Přímá demokracie

SPD - Sozialdemokratische Partei Deutschlands

SRN – Spolková republika Německo

STAN – Starostové a nezávislí

USA – Spojené státy americké

US-DEU – Unie svobody – Demokratická unie

1 Úvod

Posilování prvků přímé demokracie v zastupitelské demokracii, jako je konání referend, je diskutovaným tématem a trendem poslední doby. Mezi hlavními argumenty pro zavedení referenda zaznívá zvýšení participace občanů na politickém rozhodování, které s sebou nese další účinky, jako je zvýšení legitimacy rozhodnutí přijatého v referendu, zvýšení informovanosti a zájmu občanů o politiku¹. Mezi další pozitivní dopady patří zvýšení legitimacy politického systému jako celku, neboť možnost přímé účasti na rozhodování vede k prolomení „odcizení“ mezi voliči a jejich volenými zástupci.²

Mezi další pozitivní efekty referenda lze zařadit jeho kontrolní funkci. Skutečnost, že politici musí předjímat možnost vyvolání referenda o otázce rozhodované v parlamentu, vede politiky k tomu, že legislativní opatření jsou prosazována s větší opatrností.³ Lze také předpokládat, že budou více zohledňovány zájmy opozice.⁴

Posledním argumentem pro referendum, který je na místě zmínit, je jeho opoziční funkce. Předně, referendum může sloužit jako nástroj pro prosazení zájmů opozice.⁵ Občanský návrh na konání referenda může do veřejné debaty rovněž přinést názor zástupců společnosti, který ani politici nezastupují.⁶

Zaznívají ale také argumenty proti. Někteří odborníci tvrdí, že „referenda vedou k emocionalizaci a deracionalizaci politiky“⁷ (německý prezident Theodor Heuss označil referenda jako „Prämie für Demagogen“, prémie pro demagogy⁸). V diskuzi o zavedení referenda také zaznívají související rizika, jako je nebezpečí ovlivnitelnosti voličů při hlasování.⁹ Problematickou je také skutečnost, že referendum se zpravidla účastní zejména

¹ BERNHARD, Laurent. Direkte Demokratie wagen?: Eine Bestandsaufnahme der Chancen und Gefahren. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* [online]. 2012, 25(4), s. 47-54 [cit. 2023-03-25]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1515/fjsb-2012-0408>, s. 49-50

² JUNG, Otmar. Volksgesetzgebung in Deutschland. *Leviathan* [online]. Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 1987, 15(2), s. 242-265 [cit. 2023-02-11]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/23983384>, s. 262

³ DREIER, Horst, Fabian WITTECK, a, ed. Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz. In: FELD, Lars P., Peter M. HUBER, Otmar JUNG, Christian WELZEL a Fabian WITTECK. *Jahrbuch für direkte Demokratie 2009* [online]. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2010, s. 11-39 [cit. 2023-03-20]. ISBN 978-3-8452-2333-9. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv941rdx.5>, s. 34-35

⁴ JUNG, Otmar. Volksgesetzgebung in Deutschland. op. cit., s. 262

⁵ JUNG, Otmar. Volksgesetzgebung in Deutschland. op. cit., s. 261

⁶ DREIER, WITTECK, Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz, s. 36

⁷ EVERS, Tilman. Mehr Demokratie durch Volksentscheid? *Kritische Justiz* [online]. Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 1986, 19(4), s. 423-434 [cit. 2023-04-29]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/23997030>, s. 425

⁸ EVERS, Mehr Demokratie durch Volksentscheid?, s. 425

⁹ KOKEŠ, Marian. Referendum v ČR: nástroj posílení demokracie, anebo populismu?. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 85-105. ISBN 978-80-210-8351-6, s. 102

aktivistická menšina občanů, jejíž zájmy jsou v důsledku toho více prosazovány.¹⁰ S tím souvisí i riziko toho, že rozhodnutím přijatým v referendu budou ohrožena práva menšin.¹¹

Z procesního pohledu kritika referenda směřuje na to, že se jedná o těžkopádný a zdlouhavý proces, který neumožňuje vyhledání kompromisního řešení¹² a navíc snižuje rozhodování o složitém tématu na zjednodušené rozhodnutí pro nebo proti.¹³

V České republice je na místní a krajské úrovni možnost konání referenda umožněna již delší dobu, obecné celostátní referendum však dosud český politický systém nezná, ačkoliv je na ústavní úrovni jeho přijetí předpokládáno a debaty o obecném referendu jsou v Poslanecké sněmovně vedeny v každém volebním období. Dosud tak jediným případem konání celostátního referenda, zůstává ad hoc referendum o přistoupení ČR k EU v roce 2003.

Práce přináší do diskuze o referendu v ČR nový úhel pohledu. Zabývá se analýzou a srovnáním užívání institutu referenda ve španělském, německém a českém politickém systému. Komparace se zahraničím v české debatě o referendu rovněž zaznívá jako jeden z argumentů pro jeho zavedení, proto jsem se rozhodla tuto práci věnovat právě srovnání se dvěma zahraničními politickými systémy. Ve Španělsku referendum slouží jako doplněk zastupitelské demokracie; je zde relativně podrobně upraveno a aplikováno, a to jak na státní, tak na regionální úrovni. Zároveň některá autonomní společenství (regiony) umožňují konání tzv. veřejných konzultací.

Německý Základní zákon kromě procesu územní změny jednotlivých spolkových zemí konání referenda nepředpokládá, nicméně institut referenda je hojně využíván ve spolkových zemích. Tématu referenda, jeho přínosům a rizikům se nicméně věnují němečtí politologové a téma relativně hodně rezonuje ve společnosti.

Tato práce se zaměří výhradně na referenda na celostátní úrovni, komplexní analýza využívání referenda na regionální a místní úrovni přesahuje rozsah této práce.

¹⁰ SCHÄFFER, Armin a Harald SCHOEN. Mehr Demokratie, aber nur für wenige?: Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit. *Leviathan* [online]. Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2013, 41(1), s. 94-120 [cit. 2023-03-19]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/24205945>, s. 95

¹¹ BERNHARD, Direkte Demokratie wagen?, s. 51

¹² DREIER, WITTRECK, Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz, s. 27

¹³ JUNG, Otmar. Volksgesetzgebung in Deutschland. op. cit., s. 249

1.1 Cíle práce

Cílem této práce je analyzovat používání celostátního referenda ve Španělsku, v Německu a v Česku a hledat inspiraci pro vhodnou úpravu referenda v Česku. Práce je časově vymezena od počátku 90. let 20. století do současnosti.

V práci budou rovněž analyzovány aktuální debaty a aktuální legislativní návrhy o referendech v jednotlivých státech. Výsledná data z provedené analýzy poslouží jako východisko pro komparaci mezi politickými systémy.

Ze závěrů komparace a analýzy vyplyne, zda se lze od německé a španělské praxe nebo veřejné debaty v nějakém směru inspirovat pro Česko, a v jakých konkrétních ohledech by se české celostátní referendum mohlo od zahraničí inspirovat.

Hlavní výzkumnou otázkou práce tak je, zda a případně jak se lze od modelu referenda a od veřejné debaty o referendech ve Španělsku a Německu inspirovat pro zavedení obecného celostátního referenda v Česku. Pro její zodpovězení bude potřeba odpovědět i následující výzkumné otázky:

1. Jak je využíván institut celostátního referenda ve Španělsku, v Německu a v Česku?
2. Jaké jsou aktuální debaty o referendech ve Španělsku, v Německu a v Česku?
3. Jaké podobnosti a odlišnosti lze nalézt při srovnání praktického využití celostátních referend a veřejné debaty o tomto tématu ve Španělsku, Německu a v Česku?

Ke zodpovězení hlavní výzkumné otázky jsem si stanovila dvě hypotézy:

H1: Celostátní referendum v České republice by se mohlo konat podle španělského modelu.

H2: Pro diskuzi v České republice lze převzít argumentaci a konkrétní návrhy pro zavedení celostátního referenda, které zaznívají v německém politickém prostředí.

1.2 Metodologie a rozbor zdrojů

Ke zodpovězení výzkumných otázek bude využita analytická metoda zkoumání a synchronní komparativní metoda¹⁴.

¹⁴ Dle této metody lze zkoumat politické systémy ve stejném období. Oproti této metodě se využívá rovněž diachronní metoda, podle které lze provádět komparaci stejného jevu v různých časových obdobích. (ŘÍCHOVÁ, Blanka. Komparativní metoda v politologii. In: CABADA, Ladislav, Michal KUBÁT a kol. *Úvod do studia politické vědy*. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2007, s. 68-95. ISBN 978-80-7380-076-5, s. 70-71)

Práce bude rozdělena na analytickou, empirickou a komparativní část. V analytické části budou shrnuty poznatky o tom, jak mají referenda probíhat podle právních předpisů. Budou analyzovány následující prvky referenda:

- a) otázky, které mohou být předmětem referenda,
- b) proces předcházející vyhlášení referenda,
- c) informační kampaň,
- d) závaznost referenda,
- e) možnost změny rozhodnutí přijatého v referendu.

Podle stejných kritérií bude provedena i analýza aktuálních legislativní návrhy na změnu či zavedení referenda do politického systému.

Empirická část se bude zabývat praktickým využitím referend v konkrétních historických případech a bude shrnovat politickou i společenskou debatu o referendech v jednotlivých zemích.

Poslední, komparativní část práce vyjde z dat zjištěných v analytické a empirické části práce. Ke komparaci bude využita synchronní komparativní metoda, komparace bude provedena pomocí metody souladu a rozdílu¹⁵. Cílem komparace referend v jednotlivých politických systémech je zjištění a) podobností a odlišností využití institutu celostátního referenda v jednotlivých politických systémech, b) specifických charakteristik využívání referend, c) specifik veřejné diskuze o referendech v těchto systémech, d) společných trendů v oblasti změn či zavádění celostátního referenda v jednotlivých politických systémech.

S ohledem na cíle komparace jsem zvolila následující kritéria provedení komparace: a) výše uvedené prvky analýzy institutu referenda v jednotlivých státech a b) přístup politických aktérů a společnosti k referendu a jeho změnám.

Z provedené komparace aktuálních referend i debat o návrzích na změnu referend vyplynou doporučení, jakým způsobem by mohlo být konání obecného referenda v Česku upraveno.

¹⁵ HROCH, Miroslav. *Hledání souvislostí: Eseje z komparativních dějin Evropy*. Praha: SLON, 2016. ISBN 978-80-7419-232-6, s. 32; Metodu souladu a metodu rozdílu rozpracoval rovněž J. S. Mill. Jeho metody jsou ale určeny pro zkoumání příčin jednotlivých jevů, v této práci nebudou Millovy metody využity, nepovažuji je vhodné pro zodpovězení hlavní výzkumné otázky. (KARLAS, Jan. Komparativní případová studie. In: DRULÁK, Petr. *Jak zkoumat politiku: kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Praha: Portál, 2008, s. 62-91. ISBN 978-80-7367-385-7, s. 70-71).

V analytické části při rozboru právních východisek pro konání referend budu využívat předně primární prameny, jako jsou ústavy jednotlivých států¹⁶ a prováděcí předpisy upravující průběh referenda¹⁷, komentářovou literaturu pro výklad právních předpisů¹⁸ a odbornou literaturu¹⁹. Pro analýzu legislativních návrhů využiji sněmovní tisky a stenozáznamy

¹⁶ ČESKÁ REPUBLIKA. Ústavní zákon č. 1/1993, Ústava České republiky. In: *Sbírka zákonů*. 1993, částka 1. Dostupné také z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1>, SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist. In: *Bundesgesetzblatt*. Dostupné také z: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html, ŠPANĚLSKÉ KRÁLOVSTVÍ. *Constitución Española*. In: Boletín Oficial del Estado. 1978, částka 31. Dostupné také z: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&tn=5&bj=a1#>

¹⁷ ČESKÁ REPUBLIKA. Ústavní zákon č. 515/2003 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 ústavních zákonů. In: *Sbírka zákonů*. 2003, částka 515. Dostupné také z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-51>, ČESKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů (zákon o provádění referenda). In: *Sbírka zákonů*. 2003, částka 114. Dostupné také z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2003-114>, ČESKÁ REPUBLIKA. Rozhodnutí č. 116/2003 Sb., rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii. In: *Sbírka zákonů*. 2003, částka 116. Dostupné také z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2003-116>, ŠPANĚLSKÉ KRÁLOVSTVÍ. Real Decreto 5/2005, de 14 de enero, por el que se somete a referéndum consultivo de la Nación la decisión política de ratificar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. In: *Boletín Oficial del Estado*. 2005, částka 5. Dostupné také z: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-721>, ŠPANĚLSKÉ KRÁLOVSTVÍ. Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. In: *Boletín Oficial del Estado*. 1980, částka 20. Dostupné také z: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-1564>

¹⁸ SLÁDEČEK, Vladimír, Jindřiška Radovan SYLLOVÁ, Radovan SUCHÁNEK a Jindřiška SYLLOVÁ. *Ústava České republiky* [online]. 2. aktualizované vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2023-04-22]. ISBN 978-80-7400-590-9. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgczpwk232geztc&rowIndex=0>, *Grundgesetz: Kommentar*. 9. vydání. C. H. Beck, 2021. ISBN 978-3406755033, ALCUBILLA, Enrique Arnaldo a Jesús Remón PEÑALVER, ed. *Comentarios a la Constitución España* [online]. Madrid: Wolters Kluwer, 2018 [cit. 2023-04-22]. ISBN 978-84-340-2503-5. Dostupné z: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2018-94_1

¹⁹ Zejména němečtí politologové se tématem dlouhodobě a podrobně zabývají. Například: JUNG, Otmar, HEUSSNER, Hermann K., ed. *Mehr direkte Demokratie wagen: Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte | Praxis | Vorschläge*. 2. vydání. München: Olzog Verlag, 2009. ISBN 978-3-7892-8252-2, SCHILLER, Theo. *Direkte Demokratie: Eine Einführung*. Frankfurt/Main: Campus Verlag, 2002. ISBN 3-593-36614-2, MITTENDORF, Volker, SCHILLER, Theo, ed. *Direkte Demokratie: Forschung und Perspektiven*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GbH, 2002. ISBN 3-531-13852-9, KOST, Andreas, ed. *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern: Eine Einführung*. Wiesbaden: Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage, 2005. ISBN 3-531-14251-8, P. FELD, Lars, Peter M. HUBER, Otmar JUNG, Christian WELZEN a Fabian WITTRECK, ed. *Jahrbuch für direkte Demokratie 2009* [online]. Baden-Baden: Nomos, 2010 [cit. 2023-04-12]. ISBN 978-3-8452-2333-9. Dostupné z: doi.org/10.5771/9783845223339, FELD, Lars P., Peter M. HUBER, Otmar JUNG, Christian WELZEN a Fabian WITTRECK, ed. *Jahrbuch für direkte Demokratie 2010* [online]. Baden-Baden: Nomos, 2011 [cit. 2023-04-12]. ISBN 978-3-8452-3135-8. Dostupné z: doi.org/10.5771/9783845231358, FELD, Lars P., Peter M. HUBER, Otmar JUNG, Hans-Joachim LAUTH a Fabian WITTRECK, ed. *Jahrbuch für direkte Demokratie 2011* [online]. Baden-Baden: Nomos, 2012 [cit. 2023-04-12]. ISBN 978-3-8452-4151-7. Dostupné z: doi.org/10.5771/9783845241517, a další.

Z české literatury lze jmenovat například: MIKEŠ, Vladimír a Jaroslav RYTÍŘ. *Referendum a zastupitelská demokracie* [online]. Praha: Středisko společných činností AV ČR, 2019 [cit. 2022-10-05]. ISBN 978-80-200-3136-5. Dostupné z: <https://www.academia.cz/uploads/media/preview/0001/07/e2f2ff9133db9a79727d59632697f1540572171c.pdf>,

PAVLÍČEK, Václav, a kol. *Ústavní právo a státověda. 2. díl ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-084-0, PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*.

z parlamentních debat, které se o příslušných legislativních návrzích vedly. Dále se zaměřím na programy hlavních politických stran, sociologické výzkumy, mediální prameny. Vzhledem k zaměření práce na španělský a německý politický systém budou v práci využity prameny a zdroje ve španělském a německém jazyku.

Praha: Wolters Kluwer, 2011. ISBN 978-80-7357-700-1, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8352-6.

Ze španělských odborníků lze uvést například: LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis. *El referéndum en el sistema español de participación política*. Valencia: Universidad Politecnica de Valencia, 2005. ISBN 84-9705-789-9, RODRÍGUEZ, Paloma Requejo. El referéndum consultivo en España: reflexiones críticas y algunas propuestas de futuro. *Estudios de Deusto* [online]. Universidad de Deusto, 2014, **62**(1), 261-284. ISSN 0423-4847. Dostupné z: doi:10.18543/ed-62(1)-2014pp261-284, WELP, Yanina. España frente el referéndum europeo: o de la democracia y sus debilidades. *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política* [online]. 2009, **5**(10), s. 39-53 [cit. 2022-11-06]. ISSN 1870-3569. Dostupné z: [https://doi.org/10.18543/ed-62\(1\)-2014pp261-284](https://doi.org/10.18543/ed-62(1)-2014pp261-284)

2 Charakteristika základních pojmů a fází referenda

2.1 Základní pojmy

Referendum, neboli všelidové hlasování²⁰, je jednou z forem přímé demokracie. Jeho pomocí lid vykonává moc ve státu přímo a přímo rozhoduje o dané otázce veřejného zájmu.²¹

Iniciativa pro vyhlášení referenda může vyjít jak od státních úřadů, tak přímo od lidu. Podle některých odborníků je referendum vnímáno v užším smyslu jako lidové hlasování iniciované státními orgány. Referendum iniciované lidem je pak podle této typologie označováno jako **iniciativa**.²² Pro účely této práce budu iniciativu pokládat jako jeden z druhů referend.

Dalším pojmem, který je v této souvislosti vhodné zmínit, je **plebiscit**. Pojem plebiscitu ve vnitrostátní politice není v odborné literatuře jasně definován a k jeho vymezení existuje několik přístupů. Definice široce akceptovaná v rámci mezinárodního práva uvádí, že plebiscit je zvláštní kategorií lidového hlasování, ve kterém se rozhoduje o tom, zda bude určité území součástí určitého státu nebo ne.²³ Pojem plebiscit je tak úzce spjat se suverenitou státu jako jedním ze základních znaků státu a je jedním z projevů práva národa na sebeurčení.²⁴

Pojem plebiscit je podle některých odborníků považován za synonymum pro referendum.²⁵

2.2 Druhy referend

Základním rozdělením referend je rozdělení na referenda obligatorní a fakultativní. **Obligatorní referenda** se povinně konají v situacích předem definovaných ústavou nebo jiným

²⁰ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. ISBN 978-80-7357-700-1, s. 16

²¹ BUTLER, David. *Referendum and Initiative*. In: LIPSET, Seymour Martin. *The Encyclopedia of Direct Democracy*. London: Routledge, 1995. s. 1042-1044. ISBN 0-415-14352-7, s. 1042

²² BUTLER, *Referendum and initiative*, s. 1042-1043

²³ TRECHSEL Alexander a ESPOSITO Frédéric in: BUTZER, Michael a Andreas AUER. *Direct democracy: the Eastern and Central European experience*. Aldershot: Ashgate Publishing Company, 2001. ISBN 0-7546-1811-0, s. 271

²⁴ DESZŐ, Márta. *Plebiscites and Referendums*. In: AUER, Andreas a Michael BUTZER, ed. *Direct democracy: the Eastern and Central European experience*. Aldershot: Ashgate Publishing Company, 2001, s. 264-270. ISBN 0-7546-1811-0, s. 267

²⁵ PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda: 1. díl Obecná státověda*. Praha: Linde Praha, 2003. ISBN 80-7201-141-3, s. 185

právním předpisem. Oproti tomu je konání **fakultativního referenda** pouze možností a jedním ze způsobů, jakým lze ve věci rozhodnout.

Dále lze dělit referenda na participativní a iniciativní. Podnět ke konání **participativního referenda** vychází od státního orgánu (vládou, parlamentem), který sice může ve věci rozhodnout sám, ale předloží otázku k rozhodnutí lidu.²⁶

Oproti tomu se **iniciativní referenda** konají na návrh předem určeného počtu voličů, případně může být iniciováno parlamentní menšinou. Pro jeho konání již není vyžadováno jeho další schválení referenda orgánem státní moci. Otázka, o které se v referendu rozhoduje, je formulována přímo návrhovatelem.²⁷

Referenda lze také dělit na **závazná** a **konzultativní** podle toho, zda je jejich výsledek závazný, nebo slouží jen jako poradní nástroj pro státní orgány.²⁸ Zvláštním typem závazného referenda je **decizní referendum**, jehož výsledek je závazný přímo a pro jeho výkon není nutná jeho následná implementace státními orgány.²⁹

Dále se v politických systémech vyskytují tzv. **racionalizační referenda**, které vyhláší orgán výkonné moci a ve kterém se rozhoduje o přijetí opatření, které by za obvyklých okolností schvaloval parlament. Jedná se tak o určitý způsob obejití zákonodárné moci, v Evropě není nicméně běžné; používá se pouze ve Francii a Chorvatsku.³⁰

Zajímavou kategorií jsou **referenda zajišťující rigiditu**, jejichž účelem je potvrzení rozhodnutí, které bylo již dříve přijato státním orgánem. Referenda zajišťující rigiditu mohou být jak obligatorní, tak fakultativní.³¹

²⁶ MIKEŠ, Vladimír a Jaroslav RYTÍŘ. Referendum a zastupitelská demokracie [online]. Praha: Středisko společných činností AV ČR, 2019 [cit. 2022-10-05]. ISBN 978-80-200-3136-5. Dostupné z: <https://www.academia.cz/uploads/media/preview/0001/07/e2f2ff9133db9a79727d59632697f1540572171c.pdf>, s. 7-8

²⁷ ANTOŠ, Referenda v Evropě, s. 45-46

²⁸ ANTOŠ, Marek. Referenda v Evropě: když pětadvacet států dělá totéž, není to totéž. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 35-50. ISBN 978-80-210-8351-6, s. 43

²⁹ ANTOŠ, Referenda v Evropě, s. 43

³⁰ ANTOŠ, Referenda v Evropě, s. 46-48

³¹ ANTOŠ, Referenda v Evropě, s. 41

Zvláštní kategorií referenda je dále **blokační (abrogační³²) referendum**, ve kterém se rozhoduje o zrušení rozhodnutí dříve přijatého státním orgánem (například zákona).³³

Pokud v příslušném státu existuje obecná právní úprava konání referend, označujeme referenda jako **obecná**. Pokud naopak obecná právní úprava neexistuje a pro každý případ konání referenda je nutné přijmout zvláštní právní úpravu, jedná se o tzv. **referenda ad hoc**.³⁴

Referenda lze také dělit podle druhu otázky, o které se rozhoduje, na **referenda normativní a věcná**. V normativních referendech se rozhoduje o přijetí zákona nebo jeho změny. Ve věcném referendu je předmětem rozhodování jakákoliv politická otázka, kterou orgány veřejné moci považují za významnou k projednání s veřejností.³⁵

2.3 Fáze referenda

Rozdělení fází referenda se objevuje v německé literatuře. Referendum iniciované občany se tak dělí na tři fáze:

Lidová iniciativa (*Volksinitiative*) je prvotním impulsem pro konání referenda. Jedná se o návrh na konání referenda, který se předkládá státním orgánu (Spolkovému sněmu), který se jím bude dále zabývat. Pod lidovou iniciativu se musí v časově omezeném období podepsat potřebný počet oprávněných občanů, aby tato iniciativa vznikla.

Petice za referendum (*Volksbegehren*) je druhou fází referenda. Poté, co lidovou iniciativou projedná spolkový sněm, nastává tato fáze referenda. Spolkový sněm vyhlásí období, ve kterém je občanům umožněno podepisovat se (registrovat se) pod tuto petici za referendum. Pokud je získáno potřebné množství registrací, může být vyhlášeno samotné referendum.

Referendum (*Volksentscheid*) je poslední fází, ve které dochází k samotnému hlasování a rozhodnutí ve věci.³⁶

³² SÁENZ ROYO, Eva. La Regulación del Referendo en el Derecho Comparado: Aportaciones para el Debate en España / The Regulation of the Referendum in Comparative Law: Contributions to the Debate in Spain. *Revista Española de Derecho Constitucional* [online]. 2016, (108), s. 123-154 [cit. 2022-08-13]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/24888153>, s. 129

³³ ANTOŠ, Referenda v Evropě, s. 43-44

³⁴ ANTOŠ, Referenda v Evropě, s. 3

³⁵ ARAUJO, Joan Oliver. El Referendum en el Sistema Constitucional Español. *Revista de derecho político* [online]. 1989, (29), s. 115-182. [cit. 2022-11-06] Dostupné z: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:Derechopolitico-1989-29-A10C5BEE&dsID=PDF>, s. 129

³⁶ Volksentscheid und Volksbegehren: Formen der direkten Demokratie. *Anwalt.org* [online]. [cit. 2023-04-23]. Dostupné z: <https://www.anwalt.org/volksentscheid/#ablauf>

3 Referenda ve Španělsku

Ve Španělsku je referendum na celostátní úrovni využíváno spíše zřídka a v mimořádných situacích. Při přijímání Španělské ústavy v roce 1978 totiž existovaly obavy z toho, aby referendum nebylo nástrojem pro manipulaci společností, a aby rozhodování v referendu společnost nerozdělovalo na dva nesmiřitelné tábory, a proto bylo jeho začlenění do politického systému spíše restriktivní.³⁷ V poslední době nicméně sílí poptávka po tom, aby byla možnost konání referenda rozšířena.

Tato kapitola pojednává o používání institutu referenda ve Španělsku a odpovídá tak na výzkumnou otázku, jakým způsobem je používán institut referenda ve Španělsku a jakým směrem se ubírá veřejná debata o konání referend ve Španělsku. Předně je provedena analýza právní úpravy, na základě které se následně referenda konají. Dále se v kapitole zabývám tím, jakým způsobem je referendum ve Španělsku prakticky využíváno. Kapitola proto obsahuje případovou studii referenda o schválení mezinárodní smlouvy Ústavy pro Evropu, které se ve Španělsku konalo v roce 2005. Poslední část kapitoly shrnuje aktuální španělské veřejné debaty o referendech.

3.1 Právní východiska konání referenda

V této části je referendum analyzováno dle následujících hledisek:

- a) jaké otázky mohou být předmětem referenda,
- b) postup pro vyhlášení referenda,
- c) informační kampaň před referendem,
- d) vyhlášení výsledku referenda a závaznost referenda.

Obdobná struktura analýzy bude obsažena i v kapitolách o referendech v Německu a Česku (a to i při analýze legislativních návrhů), aby bylo možné následně tyto prvky vzájemně porovnat.

³⁷ SIMANCAS, Daniel. Spain. In: MOECKLI, Daniel, Anna FORGÁCS a Henri IBI, ed. *The Legal Limits of Direct Democracy: A Comparative Analysis of Referendums and Initiatives across Europe* [online]. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021, s. 86-106. ISBN 978 1 80037 279 5. [cit. 2022-08-02] Dostupné také z: <https://doi.org/10.4337/9781800372801>, s. 86

Ústavněprávní rámec celostátního referenda stanoví Španělská ústava v čl. 92, 167 a 168,³⁸ podrobná právní úprava je následně uvedena v ústavním zákoně č. 2/1980, o regulaci jednotlivých druhů referenda³⁹.

3.1.1 Předmět referenda

Španělská ústava obsahuje tři modely konání referenda; obligatorní a fakultativní ústavní referendum a věcné konzultativní referendum.

Obligatorní ústavní referendum se koná v případech, kdy má dojít buď ke kompletní změně ústavy, nebo kdy mají být změněna vybraná ustanovení ústavy.⁴⁰ Mezi tato vybraná ustanovení patří předně prvních devět článků Španělské ústavy (*Título preliminar*), které obsahují základní charakteristiku Španělského království a základní hodnoty a zásady státního uspořádání. V těchto člancích je například stanoveno, že Španělsko je sociální, demokratický, právní stát, který za nejvyšší hodnoty svého právního řádu považuje svobodu, spravedlnost, rovnost a politický pluralismus (čl. 1 odst. 1). Dále stanoví jako suveréna moci lid (čl. 1. odst. 2) a jako politické uspořádání volí parlamentní monarchii (čl. 1 odst. 3). Dalšími základními principy uvedenými v *Título preliminar* je například stanovení kastilské španělštiny jako úředního jazyka (čl. 3. odst. 1)⁴¹, stanovení podoby státní vlajky (čl. 4. odst. 1), určení Madridu jako hlavního města Španělska (čl. 5.), základní stanovení fungování politických stran (čl. 6.), odborových organizací a sdružení zaměstnavatelů (čl. 7.).

Dále se referendum obligatorně koná v případech, kdy je změnou ústavy dotčen některý z článků 15 až 29⁴², ve kterém jsou obsaženy jednak základní lidská práva a svobody, jednak základní politická práva (například právo na sdružování – čl. 22. odst. 1, právo podílet se na veřejné správě – čl. 23. odst. 1, právo petiční – čl. 29 odst. 1). Nakonec se povinně referendum koná v případech změny článku 56 až 65⁴³, které stanoví pravidla pro omezení vybraných základních práva a svobod a základní postavení krále, jeho pravomocí a královské rodiny.

³⁸ ŠPANĚLSKÉ KRÁLOVSTVÍ. *Constitución Española*. In: Boletín Oficial del Estado. 1978, částka 31. Dostupné také z: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&tn=5&bj=a1#> (dále „Španělská ústava“); výňatky čl. 92, 167 a 168 Španělské ústavy jsou uvedeny v příloze č. 1 této práce.

³⁹ ŠPANĚLSKÉ KRÁLOVSTVÍ. Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. In: *Boletín Oficial del Estado*. 1980, částka 20. Dostupné také z: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-1564> (dále „zákon o referendech“)

⁴⁰ Čl. 168 odst. 1 Španělské ústavy

⁴¹ Ve Španělsku existují celkem čtyři úřední jazyky: kastilská španělština, katalánština, baskičtina a galicijština. Tyto jazyky jsou jako úřední jazyky prohlášeny v autonomních společenstvích, kde se jimi mluví (čl. 3. odst. 2 Španělské ústavy).

⁴² ARAUJO, El Referendum en el Sistema Constitucional Español, s. 150

⁴³ ARAUJO, El Referendum en el Sistema Constitucional Español, s. 150

Fakultativní ústavní referendum se koná v případě, kdy dochází k jiným změnám ústavy než ve výše uvedených případech. Aby byla ústavní změna předložena ke schválení v referendu, musí být navržena alespoň jednou desetinou poslanců nebo senátorů. Vzhledem k tomu, že jde o relativně nízký kvalifikační požadavek, lze předpokládat, že referendum bude vyvoláno při každé kontroverznější změně, ledaže bude tato změna v Generálních kortesech (španělském parlamentu) pečlivě vyjednávána.⁴⁴

Obě ústavní referenda lze podle v této práci uvedené typologie podle Marka Antoše zahrnout mezi referenda zajišťující rigiditu ústavy.

Konzultativní referendum typologicky spadá pod fakultativní věcné referendum. Předmětem konzultativního referenda jsou „politická rozhodnutí zvláštního významu“, Španělská ústava ani zákon o referendech nicméně dále neupřesňují, jakých témat se tato rozhodnutí mohou týkat.⁴⁵ Není ani vymezeno, v jakých oblastech se konzultativní referendum konat naopak nesmí.

Konzultativní referendum nelze využít ke schválení zákona nebo ke zrušení již platného zákona, lze nicméně očekávat, že jeho výsledek vyvolá potřebu legislativních změn.⁴⁶

3.1.2 Průběh referenda

Návrh na vyhlášení referenda a vyhlášení referenda

Jak bylo již výše uvedeno, obligatorní ústavní referendum se koná v případech, kdy má dojít k úplné změně ústavy nebo ke změně zásadních článků ústavy. Po schválení této ústavní změny v obou komorách Generálních kortesů jsou obě komory rozpuštěny, konají se nové volby a nově zvolené Generální kortesy o ústavní změně opětovně hlasují.⁴⁷ Po tomto druhém parlamentním schválení ústavní změny dojde k jejímu předložení ke schválení v referendu.⁴⁸

⁴⁴ ARAUJO, El Referendum en el Sistema Constitucional Español, s. 149

⁴⁵ ARAUJO, El Referendum en el Sistema Constitucional Español, s. 153

⁴⁶ ARAUJO, El Referendum en el Sistema Constitucional Español, s. 159

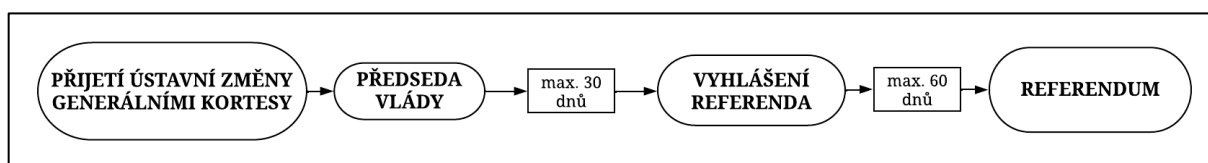
⁴⁷ V obou kolech, kdy se o ústavní změně hlasuje, musí obě komory Generálních kortesů ústavní změnu schválit dvoutřetinovou většinou všech jejích členů.

⁴⁸ čl. 168 Španělské ústavy; Názory odborníků na to, zda je tento postup vhodný nejsou jednotné. Podle některých odborníků je konání referenda nadbytečné, neboť navrhovaná ústavní změna již bude ústředním tématem voleb nových Generálních kortesů a vůle lidu, zda s ústavní reformou souhlasí, bude jasná již z výsledků voleb. Jiný pohled na tuto problematiku naopak schválení zásadní ústavní změny podporuje a argumentuje tím, že je vhodné lidu v zásadních ústavních změnách přenechat poslední slovo. Přestože hlavním tématem voleb nových Generálních kortesů jistě bude reforma ústavy, není již výsledkem voleb zaručeno, jak budou nově zvolené komory o reformě hlasovat. (CONTRERAS, Manuel. Sobre El Título X de la Constitución Española: De la Reforma Constitucional. Revista de derecho Político [online]. 1992, (37), s. 303-317 [cit. 2022-11-06]. Dostupné z: <https://doi.org/10.5944/rdp.37.1992.8606>, s. 312-313)

Fakultativní referendum je iniciováno na návrh jedné desetiny poslanců nebo senátorů, přičemž návrh musí být podán do 15 dnů ode dne schválení příslušné ústavní změny Generálními kortesy.⁴⁹

Následný postup je u obou ústavních referend shodný. O schválené ústavní změně je vyzooměn předseda vlády, který následně referendum ve lhůtě 30 dnů svolá. Referendum se poté musí konat do 60 dnů od jeho vyhlášení.⁵⁰

Postup vyhlášení obligatorního ústavního referenda



Zpracování provedeno autorkou

Iniciativa konzultativního referenda naopak vychází ze strany výkonné moci, konkrétně od předsedy vlády. Předseda vlády sám rozhodne o tom, zda se bude referendum konat, a o otázce, která bude předmětem referenda. Jedná se o osobní pravomoc předsedy vlády, která nemusí být konstrasignována radou ministrů.⁵¹

Návrh na konání konzultativního referenda je následně předložen Kongresu poslanců (dolní komoře Generálních kortesů), kde musí být schválen absolutní většinou. Návrh již musí obsahovat přesné znění otázky, která bude předmětem referenda.⁵²

Konzultativní referendum následně vyhláší král, a to královským dekretem, který schvaluje rada ministrů a kontrasignuje její předseda.⁵³ Datum konání referenda musí být stanoveno mezi 30 a 120 dny po publikaci královského dekretu.⁵⁴

Královský dekret je publikován ve Státním úředním věstníku, regionálních úředních věstnících a v médiích.⁵⁵

⁴⁹ čl. 167 odst. 3 Španělské ústavy

⁵⁰ čl. 7 zákona o referendech

⁵¹ ARAUJO, El Referendum en el Sistema Constitucional Español, s. 155

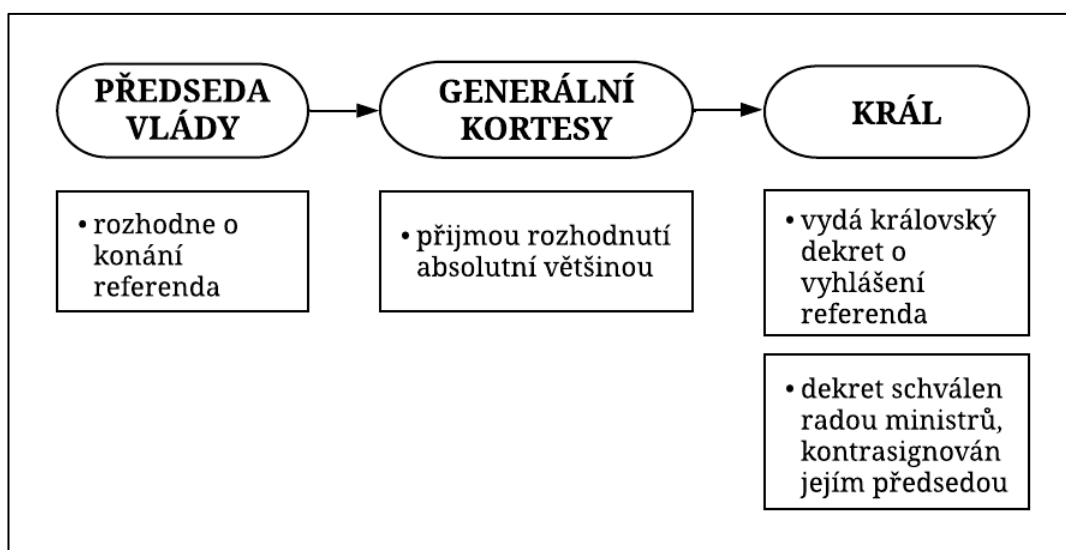
⁵² čl. 6. zákona o referendech

⁵³ čl. 2. odst. 3. zákona o referendech

⁵⁴ RODRÍGUEZ, Paloma Requejo. El Referendum Consultivo en España: Reflexiones Críticas y Algunas Propuestas de Futuro. [online] *Estudios de Deusto*. 2014, 62(1), s. 261-284. ISSN 0423-4847. [cit. 2022-10-31]. Dostupné také z: [https://doi.org/10.18543/ed-62\(1\)-2014pp261-284](https://doi.org/10.18543/ed-62(1)-2014pp261-284), s. 266

⁵⁵ čl. 3. odst. 2 zákona o referendech

Postup vyhlášení konzultativního referenda



Zpracování provedeno autorkou

Referenda se nesmí konat v době trvání výjimečného stavu, válečného stavu a 90 dnů po jejich zrušení. Stejně tak se konzultativní referendum nesmí konat v období 90 dnů před a 90 dnů po konání voleb.⁵⁶

Informační kampaň

Informační kampaň trvá 10 až 20 dnů a je ukončena o půlnoci dne předcházejícího přede dnem hlasování.⁵⁷ Pět dní přede dnem hlasování je rovněž zakázáno zveřejňovat volební průzkumy a průzkumy předpokládaného výsledku referenda.⁵⁸

Dále je politickým stranám, které jsou zastoupeny v Generálních kortesech, poskytován bezplatný prostor ve veřejnoprávních médiích v poměru k tomu, kolik poslanců strany získaly v posledních volbách do Kongresu.⁵⁹

⁵⁶ čl. 4 zákona o referendech

⁵⁷ čl. 15 odst. 1 zákona o referendech

⁵⁸ čl. 15 odst. 2 zákona o referendech

⁵⁹ čl. 14 zákona o referendech

Vyhlášení výsledku referenda

Výsledek referenda je určen Ústřední volební komisí⁶⁰, která následně zajistí vyhlášení výsledku referenda ve Státním úředním věstníku, a výsledek referenda sdělí předsedovi vlády a předsedům obou komor Generálních kortesů.⁶¹

3.1.3 Závaznost výsledku referenda

Španělský právní řád nepožaduje pro závaznost výsledku referenda dosažení minimální účasti při hlasování (kvóra). V referendu je tak návrh přijatý, pokud pro něj hlasuje většina účastníků se voličů.

Výsledek ústavních referend je pro státní orgány závazný. Závaznost konzultativního referenda je problematičtější, neboť španělské právní předpisy neuvádí výslovně, že se výsledkem musí státní orgány řídit. V odborné literatuře se na tuto problematiku tak objevuje více názorů.

Podle první interpretace je výsledek referenda vždy nezávazný a státní orgány mohou rozhodnout i v přímém rozporu s ním. Jiní odborníci naopak tvrdí, že závaznost konzultativního referenda závisí na jednoznačnosti jeho výsledku. Pokud se v referendu pro určité rozhodnutí vysloví výrazná většina voličů, bude výsledek referenda závazný, pokud ale bude výsledek hlasování nerozhodný, bude plnit pro státní orgány pouze poradní funkci. Podle posledního názoru je výsledek konzultativního referenda závazný vždy bez ohledu na to, kolik voličů hlasovalo pro nebo proti.⁶² V odborné literatuře se dokonce objevuje názor, že v případě, kdy se lid v konzultativním referendu vysloví proti rozhodnutí vlády, které bylo významné pro volební program vlády, měly by být vyhlášeny nové volby.⁶³ Nicméně, pokaždé, kdy se ve Španělsku konzultativní referendum konalo, se státní orgány jeho výsledkem řídily.⁶⁴

⁶⁰ čl. 17 odst. 3 zákona o referendech

⁶¹ čl. 18 zákona o referendech

⁶² ARAUJO, El Referendum en el Sistema Constitucional Español, s. 161

⁶³ RODRÍGUEZ, El Referendum Consultivo en España, s. 265

⁶⁴ Jediným dalším konzultativním referendem ve Španělsku po změně režimu v roce 1978 bylo referendum o setrvání Španělska v NATO v roce 1986, ve kterém Španělé většinově hlasovali pro setrvání (SCHUMACHER, Edward. Spain votes to remain in NATO in dramatic victory for Gonzalez. *The New York Times* [online]. 13.3.1986 [cit. 2023-04-23]. Dostupné z: <https://www.nytimes.com/1986/03/13/world/spain-votes-to-remain-in-nato-in-dramatic-victory-for-gonzalez.html>)

3.2 Využití referenda v praxi

Tato část kapitoly je věnována případové studii referenda o Ústavě pro Evropu. Jednak jsou výše uvedené teoretické poznatky aplikovány na konkrétní případ, jednak je na tomto případě poukázáno na možné problémy spojené s referendy.

3.2.1 Referendum o Ústavě pro Evropu (2005)

V roce 2005 Španělé rozhodovali v konzultativním referendu o přijetí Smlouvy o Ústavě pro Evropu, měla pozměnit fungování EU a nahradit tak dosavadní soubor mezinárodních smluv, které chod EU upravovaly.⁶⁵ Smlouva byla dříve v roce 2004 schválena Evropskou radou a Evropským parlamentem a následně měla být ratifikována všemi členskými státy EU.⁶⁶

Vzhledem k tomu, že veškeré otázky evropské integrace byly ve Španělsku do té doby rozhodovány pouze na vládní úrovni, mělo být toto referendum první veřejnou konzultací o evropské integraci a snahou určitým způsobem tento demokratický deficit zhojit. Další důvody pro konání referenda vycházely z domácí politiky; jednak měla smlouva ústavní rozměr, jednak se vláda vítězstvím v referendu snažila posílit svou proevropskou pozici. Zároveň se předpokládalo, že pozitivní výsledek španělského referenda bude motivovat voliče v dalších evropských zemích, aby se v referendech také vyslovili pro její přijetí.⁶⁷

Pokud jde o procesní stránku, referendum o Smlouvě o Ústavě pro Evropu bylo vyhlášeno královským dekretem č. 5/2005. Konání referenda bylo v dekretu odůvodněno tím, že Smlouva o Ústavě pro Evropu podstatně mění fungování evropské integrace, a proto vláda považovala za významné tento krok konzultovat s veřejností před tím, než budou o ratifikaci smlouvy rozhodovat Generální kortesy.⁶⁸

⁶⁵ DUŠEK, Jiří. *Historie a organizace Evropské unie*. 2. vydání. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2011. ISBN 978-80-86708-95-9, s. 62

⁶⁶ Návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu (neratifikována). *Evropský parlament* [online]. [cit. 2022-10-30]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/cs/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/draft-treaty-establishing-a-constitution-for-europe>

⁶⁷ WELP, Yanina. España frente el referéndum europeo: o de la democracia y sus debilidades. *CONfinés de relaciones internacionales y ciencia política* [online]. 2009, 5(10), s. 39-53 [cit. 2022-11-06]. ISSN 1870-3569. Dostupné z: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35692009000200004, s. 44

⁶⁸ ŠPANĚLSKÉ KRÁLOVSTVÍ. Real Decreto 5/2005, de 14 de enero, por el que se somete a referéndum consultivo de la Nación la decisión política de ratificar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. In: *Boletín Oficial del Estado*. 2005, částka 5. Dostupné také z: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-721> (dále „Real Decreto 5/2005“)

Referendum se konalo 20. února 2005. Otázka, o které se v referendu rozhodovalo, zněla: „*Schvalujete Smlouvu o Ústavě pro Evropu?*“⁶⁹

Délka volební kampaně byla stanovena na 15 dní a trvala od 4. do 18. února.⁷⁰ Výše uvedený královský dekret rovněž stanovil, že výsledky referenda musí být vyhlášeny Ústřední volební komisí nejpozději do 27. února 2005.⁷¹

V referendu se 76,7 % voličů vyslovilo pro přijetí smlouvy a 17,2 % bylo proti.⁷² V referendu bylo odevzdán relativně vysoký počet prázdných hlasů – 6 %.⁷³ Účast v referendu byla 42,3 %.⁷⁴

Výsledek referenda byl do určité míry předvídatelný.⁷⁵ Významně se na něm odrazila skutečnost, že kampaň před referendem byla málo kompetitivní a byla vedena výrazně pro přijetí smlouvy.⁷⁶ Kampaň vedly především politické strany a instituce. Předně, pro přijetí smlouvy byly dvě hlavní národní strany⁷⁷: jednoznačně pro vystupovala PSOE, která rok před konáním referenda vyhrála parlamentní volby, a v rámci kampaně vyzvedávala skutečnost, že jde o další (pozitivní) krok v evropské integraci⁷⁸, k podpoře se rovněž přidala PP, kterou PSOE vystřídala ve vládě.⁷⁹ Podporu rovněž vyjádřily významné nacionalistické politické strany: katalánská CiU a baskická PNV⁸⁰. Kampaň vedená institucemi byla oficiálně informační, nicméně reálně byla názorově zaměřená pro přijetí smlouvy.⁸¹

Politické strany byly kritizovány, že v předvolební kampani argumenty pro přijetí smlouvy artikulovaly spíše vágně, dávaly důraz více na symbolický rozměr rozhodnutí,

⁶⁹ Real Decreto 5/2005, op. cit., čl. 1

⁷⁰ Real Decreto 5/2005, op. cit., čl. 4

⁷¹ Real Decreto 5/2005, op. cit., čl. 5 odst. 2

⁷² TORREBLANCA, José Ignacio. The referendum on the European Constitution in Spain: a double disappointment. *Real Instituto Elcano* [online]. 21.2.2005 [cit. 2022-10-30]. Dostupné z: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-referendum-sobre-la-constitucion-europea-en-espana-una-doble-decepcion/>

⁷³ ANDUIZA PEREA, Eva. *¿Quiénes se abstuvieron y por qué?: la participación en el referéndum sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* [online]. 3.3.2005 [cit. 2022-11-06]. Dostupné z: <http://biblioteca.ribei.org/id/eprint/755/1/ARI-34-2005-E.pdf>, s. 4; Výsledky referenda v jednotlivých provinciích ukazují, že v provinciích, kde byla vyšší účast, je i zaznamenán vyšší počet prázdných odevzdaných hlasů.

⁷⁴ TORREBLANCA, The referendum on the European Constitution in Spain

⁷⁵ TORREBLANCA, The referendum on the European Constitution in Spain

⁷⁶ FÁBREGAS, Joan Font a Elisa Rodríguez ORTIZ. Contenidos, Estrategias y Consignas: Factores de Voto en el Referéndum Español Sobre la Constitución Europea. *Revista de Estudios Políticos* [online]. Madrid, 2007, (138), s. 95-127 [cit. 2022-11-06]. ISSN 0048-7694. Dostupné z: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/26406rep138003.pdf>, s. 108

⁷⁷ ANDUIZA PEREA, *¿Quiénes se abstuvieron y por qué?*, s. 8

⁷⁸ FÁBREGAS, ORTIZ, Contenidos, Estrategias y Consignas, s. 107

⁷⁹ FÁBREGAS, ORTIZ, Contenidos, Estrategias y Consignas, s. 107

⁸⁰ ANDUIZA PEREA, *¿Quiénes se abstuvieron y por qué?*, s. 8-9

⁸¹ FÁBREGAS, ORTIZ, Contenidos, Estrategias y Consignas, s. 108

a hlasování o evropské ústavě se tak zmenšilo spíše na otázku, zda občané souhlasí s účastí Španělska v evropské integraci, než se skutečnými dopady přijetí evropské ústavy. Rovněž byly politické strany kritizovány za to, že akcentovaly dopady na domácí politiku, a nevěnovaly se dostatečně tomu, jaké důsledky bude mít přijetí evropské ústavy na evropské úrovni.⁸²

Při analýze výsledku je třeba zmínit účast relativně nízkou voličů v referendu (42,3%). Důležitou roli sehrála skutečnost, že dopředu bylo víceméně jasné, že v referendu bude smlouva přijata. Vedle toho se ve výši účasti odrazila i nízká informovanost občanů⁸³ o smlouvě a velká komplexita celého tématu; pro občany bylo obtížné zasadit smlouvu do kontextu fungování EU.⁸⁴ Je také možné, že nízká účast byla dána i tím, že se rozhodovalo o evropském tématu - míra účasti v referendu je srovnatelná s účastí ve volbách do Evropského parlamentu, které se konaly krátce před referendem (v červnu 2004), ve kterých byla volební účast 44,9 %.⁸⁵

Důvodem nízké účasti mohla být rovněž skutečnost, že ačkoli voliči PP souhlasili s přijetím smlouvy, záměrně se referenda nezúčastnili, aby tím neposílili pozici vládní PSOE.⁸⁶

3.3 Veřejná debata (od roku 2017 do současnosti)

Tato kapitola popisuje aktuální veřejnou diskuzi o referendech ve Španělsku. Zejména se věnuje legislativním návrhům pro změnu současných pravidel pro konání referend a zmiňuje témata, o kterých se v posledních letech ve Španělsku uvažovalo, že by byla předložena k rozhodnutí v referendu.

3.3.1 Postoje politických stran zastoupených v Kongresu poslanců ve volebním období 2019-2023

Z analýzy volebních programů hlavních politických stran zastoupených v Kongresu poslanců⁸⁷ vyplývá, že změny v oblasti referend nejsou pro politické strany prioritou. Z politických stran zmiňuje ve svém programu referendum pouze politická strana

⁸² WELP, España frente el referéndum europeo, s. 49

⁸³ V průzkumu Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) konaném v lednu 2004, tedy měsíc před referendem, 92 % respondentů uvedlo, že má málo, velmi málo nebo žádné znalosti o Smlouvě o Ústavě pro Evropu. (ANDUIZA PEREA, ¿Quiénes se abstuvieron y por qué?, s. 8)

⁸⁴ ANDUIZA PEREA, ¿Quiénes se abstuvieron y por qué?, s. 8

⁸⁵ ANDUIZA PEREA, ¿Quiénes se abstuvieron y por qué?, s. 1

⁸⁶ WELP, España frente el referéndum europeo, s. 49

⁸⁷ Hlavní politické strany v Kongresu poslanců jsou: PSOE, PP, VOX, Unidas Podemos, ERC, Ciudadanos, ERC, EAJ-PNV, EH Bildu (Grupos parlamentarios. *Congreso de los Diputados* [online]. [cit. 2023-04-23]. Dostupné z: https://www.congreso.es/es/grupos/composicion-en-la-legislatura?last_search=1)

Unidas Podemos, a to v souvislosti s přijímáním mezinárodních obchodních smluv, které by měly být, pokud to bude vhodné, přijaty v referendu.⁸⁸

Další politickou stranou, která referendum ve svém programu zmiňuje, je katalánská ERC. Podrobněji se zabývá referendem o sebeurčení Katalánska, pokud jde o celostátní referenda, pak program zmiňuje, že podpoří případné hlasování o referendu o monarchii a republice.⁸⁹

3.3.2 Legislativní návrhy

Od přijetí španělské ústavy v roce 1978 Generální kortesy projednávaly celkem 3 legislativní návrhy na změnu ústavy týkající se změny referend.⁹⁰ Aktuální návrh se týká změn konzultativního referenda. Nově by mohlo být konání konzultativního referenda iniciováno rovněž na základě žádosti podepsané 500 tisíci voliči.

Další novinkou by byla možnost konání abrogačního referenda, které by se konalo na žádost 500 tisíc voličů předložením předsednictvu Kongresu poslanců. Oblast otázek, o kterých by se abrogační referendum mohlo konat, je dle návrhu omezeno – z iniciativy jsou vyňaty daňové, rozpočtové a mezinárodní záležitosti a udílení individuálních milostí. Výsledek abrogačního referenda by byl závazný v případě, že by se jej zúčastnila nadpoloviční většina oprávněných voličů a pro návrh by se vyslovila nadpoloviční většina zúčastněných.

Návrh rovněž zavádí pravidlo, podle kterého by referendum bylo spojeno s celostátními volbami, pokud by se volby měly konat ve stejném roce jako referendum.⁹¹

3.3.3 Otázky pro referendum

Velmi diskutovanou otázkou v souvislosti s referendy ve Španělsku je otázka nezávislosti autonomního společenství Katalánsko v roce 2017, které bylo doprovázeno

⁸⁸ UNIDAS PODEMOS. *Programa de PODEMOS: Las razones siguen intactas* [online]. [cit. 2023-04-09]. Dostupné z: https://podemos.info/wp-content/uploads/2019/10/Podemos_programa_generales_10N.pdf, s. 55; program rovněž zmiňuje možnost konání referenda o odvolání vlády v případě, že jej navrhne alespoň 15 % oprávněných voličů. Typologicky se nicméně jedná o jiný nástroj přímé demokracie, tzv. odvolání (*recall*) (PECHANEC, Přímá demokracie v ČR, s. 25-26).

⁸⁹ ESQUERRA REPUBLICANA CATALUNYA. *Tornarem més forts: Programa electoral* [online]. [cit. 2023-04-09]. Dostupné z: https://static.esquerra.cat/arxius/programes/e2019-2_programa.pdf, s. 22

⁹⁰ Přehled všech návrhů je uveden v příloze č. 2 této práce.

⁹¹ ŠPANĚLSKÉ KRÁLOVSTVÍ. Proposición de reforma de los artículos 87.3, 92 y 166 de la Constitución (corresponde a los números de expediente 101/000001 de la X Legislatura, 101/000001 de la XI Legislatura, 101/000001 de la XII Legislatura y 101/000001 de la XIII Legislatura). In: *Boletín Oficial de Las Cortes Generales*. 2019, číslo 1-1. Dostupné také z: https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XIV&iniciativas_id=101/000001

masivními protesty a následně španělským ústavním soudem prohlášeno za protiústavní.⁹² Typologicky lze toto hlasování podřadit pod plebiscit, podrobnější analýza tohoto případu tak přesahuje tematický rámec práce.

Dalším tématem, o kterém se diskutovalo v souvislosti s referendem, byla reforma státního uspořádání Španělska. V rámci interpelací byla v roce 2020 vláda dotázána, zda v návaznosti na zjištění možných podvodných aktivit bývalého krále Juana Carlose I., uvažuje o vyhlášení referenda o monarchii. Tento návrh byl nicméně vládou zamítnut.⁹³ Ačkoli se ve španělské společnosti pravidelně objevuje otázka, zda by mělo Španělsko zůstat monarchií, širší debatu ve společnosti přímo tento návrh konání referenda nevyvolal.

3.4 Dílčí shrnutí

Na celostátní úrovni ve Španělsku existují celkem tři druhy referend. Vzhledem ke koncepci ústavních referend (obligatorního a fakultativního) lze říci, že tato referenda slouží jako prostředky k zajištění rigidity Španělské ústavy, tedy k tomu, aby byly jakékoli zásadní nebo kontroverzní změny projednány a odsouhlaseny širokou veřejností. Věcné referendum je možné uspořádat o významných politických otázkách. Je tedy zřejmé, že referendum je ve Španělsku využíváno zřídka jako prostředek rozhodování v mimořádných případech.

Případová studie referenda o Smlouvě o Ústavě pro Evropu v roce 2005 ukazuje na některé problémy, které jsou s referendy spojovány. Předně, v referendu se rozhodovalo o komplexní problematice, jejíž znalost a pochopení mezi voliči byla velmi nízká. Rovněž se ukázalo, že informační kampaň před konáním referenda byla politickými stranami vedena výrazně pro přijetí, a ve společenské debatě nebyl dán dostatečný prostor entitám, které s přijetím smlouvy nesouhlasily. Pro referendum byla zásadní účast v hlasování, neboť nízká účast by rozhodnutí nedodala potřebnou legitimitu. Účast v referendu byla relativně nízká (42,3 %), nicméně je srovnatelná s účastí v evropských volbách, které referendu o několik měsíců předcházely.

Pokud jde o veřejnou debatu, lze říci, že téma referenda ve Španělsku ve společnosti nijak silně nerezonuje. Od přijetí Španělské ústavy v roce 1978 byly předloženy pouze tři legislativní návrhy, které se týkaly změny referenda. Mezi zásadní požadované změny patří

⁹² SIMANCAS, Spain, s. 96 - 97

⁹³ ŠPANĚLSKÉ KRÁLOVSTVÍ. Sesión plenaria núm. 36 (extraordinaria) celebrada el miércoles, 22 de julio de 2020 [online]. In: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. 2020, částka 36. [cit. 2022-11-18] Dostupné také z: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-37.PDF, s. 11-12

možnost iniciovat konzultativní referendum na žádost občanů a možnost zavedení abrogačního referenda.

4 Referendum v Německu

Německý přístup k referendům na spolkové úrovni je velmi striktní; Základní zákon⁹⁴ výslovně počítá s referendem (*Volksentscheid*) pouze v případě změny území spolkových zemí. Vzhledem k předmětu lidového hlasování se typologicky jedná o plebiscit, podrobněji tedy nebude v práci rozebrán, neboť to přesahuje tematický rámec práce.⁹⁵

Možnost konání obecného referenda na spolkové úrovni je naznačena v čl. 20 odst. 2 Základního zákona: „*Vsachna státní moc vychází z lidu. Lid ji vykonává volbami a hlasováními a zvláštními orgány zákonodárství, výkonné moci a soudnictví.*“ Dle odborníků se pojem hlasování odkazuje právě na referendum. Nepanuje nicméně již shoda na tom, zda by pro přijetí obecného referenda postačovalo přijetí běžného zákona, nebo by musela být přijata změna Základního zákona.⁹⁶

Další možnost konání referenda je nastíněna v čl. 146 Základního zákona pro případy přijetí nové ústavy⁹⁷: „*Tento Základní zákon, který se po dosažení jednotnosti a svobody Německa bude uplatňovat na celý německý lid, pozbyde účinnosti dnem, kterým nabyde účinnosti ústava svobodně přijatá německým lidem.*“ Část odborníků ale tvrdí, že konání referenda dle čl. 146 Základního zákona bylo mířeno výhradně pro přijetí ústavy po sjednocení Německa a v současnosti již není použitelné.

Za příčinu německého restriktivního přístupu k referendu je často považována „výmarská zkušenost“, která vedla k nástupu diktatury ve 30. letech 20. století.⁹⁸

⁹⁴ SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. In: *Bundesgesetzblatt*. 1949. Dostupné také z: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html

⁹⁵ Důvodem zařazení plebiscitu do Základního zákona byla skutečnost, že územní rozdělení spolkových zemí po 2. světové válce se do určité míry odvíjelo od rozložení okupačních zón. Snahou v poválečném Německu pak bylo, aby byly spolkové země vytvořeny podle společných regionálních, historických, kulturních a ekonomických vazeb, a tomuto mělo napomoci právě plebiscit dle čl. 29 Základního zákona (BÖCKENFÖRDE, *Constitutional Referendum in Germany*, s. 116). Proces změny území spolkových hranic je dále pro specifické případy upraven v čl. 118 a čl. 118a Základního zákona. Ke změně území spolkových zemí dojde zásadně přijetím spolkového zákona (čl. 29 odst. 2 Základního zákona), který je následně předložen ke schválení v plebiscitu, který se koná na území spolkových zemí dotčených změnou. Iniciativa změny území spolkových zemí může vyjít i z lidu (čl. 29 odst. 4. Základního zákona). K územní změně dojde, pokud pro ní hlasuje v plebiscitu nadpoloviční většina odevzdaných hlasů za podmínky, že tuto většinu tvoří alespoň 25 % oprávněných voličů do spolkového sněmu (čl. 29 odst. 6 Základního zákona). Pokud v některé z oblastí dotčených územní změnou návrh nezíská potřebnou většinu, změna přijata nebude, ledaže v oblasti, jejíž zemská příslušnost má být změněna, bude návrh přijat dvoutřetinovou většinou hlasů. Takové přehlasování nicméně není možné v případě, že návrh na územní změnu bude celkově zamítnut dvoutřetinovou většinou hlasů (čl. 29 odst. 3 Základního zákona).

⁹⁶ BÖCKENFÖRDE, *Constitutional Referendum in Germany*, s. 114

⁹⁷ BÖCKENFÖRDE, *Constitutional Referendum in Germany*, s. 119-120

⁹⁸ SCHIFFERS, Reinhard. "Weimarer Erfahrungen": Heute noch eine Orientierungshilfe?. In: SCHILLER, Theo a Volker MITTENDORF, ed. *Direkte Demokratie: Forschung und Perspektiven*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2002, s. 65-75. ISBN 3-531-13852-9, s. 65

Ústava Výmarské republiky totiž obsahovala podrobnou úpravu referend.⁹⁹ Příčinnou souvislost výmarských referend s přeměnou německého politického systému nicméně nelze potvrdit, neboť praktická zkušenost s referendy byla velmi malá; v období Výmarské republiky vzniklo pouze 8 iniciativ, z nichž byla realizována pouze 2 referenda. Ačkoliv měla tato referenda protestní charakter, zůstávala spíše stranou politické debaty.¹⁰⁰ V nich navíc nebyl ani jeden z výsledků závazný, neboť nebylo dosaženo potřebného kvóra.¹⁰¹

Důvodem, proč nebylo referendum zahrnuto do Základního zákona, tak byla spíše reakce jeho autorů na aktuální situaci než reflexe historických zkušeností.¹⁰²

Vzhledem k výše uvedenému se tak tato kapitola bude věnovat pouze aktuální veřejné debatě k tématu referenda v Německu. Budou zde zmíněny pohledy německých politologů na referendum a budou analyzovány aktuální legislativní návrhy pro zavedení referenda na spolkové úrovni.

4.1 Veřejná debata

Oproti Španělsku se o tématu referenda v Německu diskutuje mnohem více. O možnosti referenda jsou prováděny studie a průzkumy veřejného mínění, tématem se rovněž hojně zabývají němečtí politologové, jejichž názory jsou v této kapitole rovněž zmíněny. V řadě ohledů by se tedy bylo možné o podobě českého celostátního referenda lze inspirovat právě od německé debaty.

V této části práce se nejdříve zaměřuji na to, jak je vůbec zavedení referenda vnímáno ve společnosti a mezi politickými stranami. Dále jsou v této části analyzovány dva legislativní návrhy. První návrh z roku 2021 byl sepsán AfD a byl již v aktuálním volebním období projednán ve Spolkovém sněmu. Druhý návrh je z roku 2018 a byl vytvořen neziskovou organizací *Mehr Demokratie e.V.*

4.1.1 Průzkumy a studie veřejného mínění (od roku 2008 do současnosti)

Podle průzkumu veřejného mínění provedeného Institutem pro demoskopii Allensbach z roku 2015 je pro zavedení celostátního referenda v Německu 45 % občanů.¹⁰³ Poměr občanů,

⁹⁹ SCHIFFERS, Weimarer Erfahrungen, s. 66

¹⁰⁰ SCHIFFERS, Weimarer Erfahrungen, s. 67

¹⁰¹ SCHIFFERS, Weimarer Erfahrungen, s. 68, s. 71

¹⁰² JUNG, Volksgesetzgebung in Deutschland, s. 246-247

¹⁰³ Institut für Demoskopie Allensbach. *Roland Rechtsreport 2015* [online]. ROLAND Rechtsschutz-Versicherungs-AG, 2015 [cit. 2023-03-06]. Dostupné z: https://www.roland-rechtsschutz.de/media/roland-rechtsschutz/pdf-rr/042-presse-pressemitteilungen/roland-rechtsreport/roland_rechtsreport_2015.pdf, s. 34

kteří referendum podporují, se oproti předchozím letům snížil (v roce 2010 mělo zavedení referenda podporu 51 % občanů, v roce 2000 dokonce 55 % občanů).¹⁰⁴

Podle studie z roku 2008 má zavedení referenda podporu dokonce 75 % Němců. Dle výzkumu mělo vyšší podporu referendum ve spolkových zemích s levicovou vládou, v menších zemích a v zemích se zkušeností s přímou demokracií.¹⁰⁵ Zavedení referenda na spolkové úrovni si občané spojují zejména se zvýšením zájmu o politiku, zvýšením informovanosti a angažovanosti v politice, silnější identifikaci se státní politikou a s přesvědčením, že vůči rozhodnutím politiků nejsou bezbranní.¹⁰⁶

Tato studie se rovněž zabývala postojem politiků; zavedení referenda na spolkové úrovni podporuje pouze 44 % dotázaných politiků.¹⁰⁷ Ze studie vyplývá, že názor politiků má souvislost s jejich stranickou příslušností, nejvíce referendum podporovali členové Zelených, Die Linke a FDP. Naopak nejmenší podporu mělo referendum u CDU a CSU.¹⁰⁸ Menší podporu mělo referendum u politiků pocházejících z konzervativně řízených spolkových zemí, velkých zemí a se zemí, které již mají zkušenost s přímou demokracií. Vyšší podporu naopak mělo referendum u politiků z menších zemí.¹⁰⁹

Studie rovněž zkoumala, jaké obavy mají občané i politici ze zavedení referenda. V obou skupinách panuje obava z toho, že referendum zvýší vliv zájmových skupin na rozhodování občanů, a že tyto zájmové skupiny budou rozhodování občanů manipulovat. Relativně menší obavy naopak mají obě skupiny z rizika, že menšiny budou snáze schopny získat většinu než v zastupitelské demokracii nebo že dojde ke zpomalení politického rozhodování. Naopak kde se občané a politici rozcházejí, je obava z toho, že referendum ve svém důsledku zužuje politické rozhodování na „ano“ a „ne“. Zatímco pro občany je riziko v poměru k ostatním obavám dle studie nízké, pro politiky to je jedna z největších obav.¹¹⁰

Studie z roku 2022 poukazuje na to, že na podporu zavedení referenda mohou mít vliv i výsledky zahraničních referend, kterých se občané sami nezúčastnili. Studie zkoumala vliv

¹⁰⁴ FELD, Lars, Zohal HESSAMI a Lisa REIL. Direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland? Ergebnisse einer Umfrage zur Einführung direkter Volksrechte auf Bundesebene. In: FELD, Lars P., Peter M. HUBER, Otmar JUNG, Christian WELZEL a Fabian WITTECK, ed. *Jahrbuch für direkte Demokratie 2010* [online]. Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2010, s. 107-134 [cit. 2023-03-20]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv941qw7.7>, s. 115

¹⁰⁵ FELD, et. al., Direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, s. 122

¹⁰⁶ FELD, et. al., Direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, s. 124

¹⁰⁷ FELD, et. al., Direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, s. 122

¹⁰⁸ FELD, et. al., Direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, s. 123

¹⁰⁹ FELD, et. al., Direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, s. 122

¹¹⁰ FELD, Direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, s. 125

Brexitu na podporu zavedení celostátního referenda v Německu. Výsledkem studie je, že Brexit na německé veřejné mínění skutečně vliv měl; ve sledovaném období (červenec 2013 – září 2017) se podpora referenda u Němců snížila. Znatelnější pokles podpory lze pozorovat mezi osobami, které podporují větší evropskou integraci¹¹¹ a u osob, které se zajímají o politické dění.¹¹²

Výzkum institutu v Allensbachu zmíněný v úvodu práce mimo jiné zkoumal i to, o jakých tématech by Němci rádi v referendu rozhodovali. Mezi nejčastějšími otázkami, které respondenti uvedli jako témata pro rozhodování v referendu, bylo zmíněno zavedení mýtného pro automobily, pěstování geneticky modifikovaných potravin, platy poslanců, regulace imigrace nebo věku odchodu do důchodu.¹¹³

4.1.2 Postoj politických stran zastoupených ve Spolkovém sněmu ve volebním období 2021-2025

Lze říci, že výše uvedenému postoji politiků k referendu dle studie z roku 2008 odpovídá i aktuální přístup hlavních politických stran v Německu. Zavedení referenda na celostátní úrovni má aktuálně v politickém programu pouze Die Linke a AfD. Die Linke zmiňuje celostátní referendum velmi rámcově.¹¹⁴ Krajně pravicová strana¹¹⁵ AfD považuje přímou demokracii za „*nepostradatelný prostředek k zastavení autoritářského a někdy i totalitního chování vládních politiků.*“¹¹⁶

Politické programy ostatních stran ve Spolkovém sněmu¹¹⁷ zavedení celostátního referenda neobsahují a není obsaženo ani v koaliční smlouvě mezi SPD, B'90/Grüne a FDP.¹¹⁸

¹¹¹ STEINER, Nils a Claudia LANDWEHR. Learning the Brexit Lesson? Shifting Support for Direct Democracy in Germany in the Aftermath of the Brexit Referendum. *British Journal of Political Science* [online]. Cambridge University Press, 2022, s. 1-9 [cit. 2023-03-06]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1017/S0007123422000382>, s. 5

¹¹² STEINER, LANDWEHR, Learning the Brexit Lesson, s. 7

¹¹³ Úplná statistika Institutu pro demoskopii v Allensbachu je uvedena v příloze č. 3 této práce.

¹¹⁴ DIE LINKE. Die Demokratie demokratisieren. *Die Linke* [online]. [cit. 2023-03-06]. Dostupné z: <https://www.die-linke.de/themen/demokratie/>

¹¹⁵ Germany: Fringe Parties. *Britannica* [online]. [cit. 2023-03-06]. Dostupné z: <https://www.britannica.com/place/Germany/The-Greens#ref1274598>

¹¹⁶ ALTERNATIVE FÜR DEUTSCHLAND. *Deutschland. Aber normal.: Programm der Alternative für Deutschland für die Wahl zum 20. Deutschen Bundestag* [online]. [cit. 2023-03-06]. Dostupné z: https://www.afd.de/wp-content/uploads/2021/06/20210611_AfD_Programm_2021.pdf, s. 12

¹¹⁷ Aktuálně jsou ve Spolkovém sněmu zastoupeny politické strany: SPD, CDU/CSU, B'90/Grüne, FDP, Die Linke a AfD (Fraktionen. *Deutscher Bundestag* [online]. [cit. 2023-04-23]. Dostupné z: [bundestag.de/parlament/fraktionen/](https://www.bundestag.de/parlament/fraktionen/).

¹¹⁸ *Mehr Fortschritt Wagen: Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschland (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und Den Freien Demokraten (FDP)* [online]. [cit. 2023-03-06]. Dostupné z: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf

4.1.3 Odborná debata

Německá odborná literatura se tématu referend věnuje relativně hodně. Často se odkazuje na praxi na úrovni jednotlivých zemí, na Švýcarsko a na USA.

Zavedení referend na spolkové úrovni je odvozováno z již výše citovaného znění čl. 20 odst. 2 Základního zákona.¹¹⁹ Odborníci připomínají, že zavedení referenda na spolkové úrovni bude muset respektovat nejdůležitější normy Základního zákona, kterými mimo jiné je princip federalismu a účast spolkových zemí na spolkovém zákonodárství, zachování základních práv a princip demokracie.¹²⁰

Pokud jde o nastavení základních pravidel pro konání referend, podle odborníků by měla být předně zajištěna předběžná ústavní kontrola přijímaných rozhodnutí¹²¹, a to i z pohledu ochrany práv menšin¹²², měla by být zajištěna možnost zástupců lidu již podaný návrh změnit a upravit tak, aby reagoval na aktuální situaci.¹²³ Měla by také existovat možnost spolkového sněmu předložit vlastní protinávrh navrhovaného rozhodnutí.¹²⁴ Rovněž by měla být stanovena přiměřená lhůta pro sběr podpisů k iniciativě a registrací k petici za referendum a počet podpisů nebo registrací by rovněž měl být adekvátní.¹²⁵

Pokud jde o kvórum, které by mělo být dosaženo pro závaznost výsledku referenda, odborníci před nimi spíše varují. Stanovení příliš vysokého kvóra by mohlo vést k tomu, že voliči místo toho, aby v referendu hlasovali, a bylo v něm přijato rozhodnutí, budou referendum bojkotovat a hlasovat vůbec nepřijdou, čímž nebude dosaženo žádné rozhodnutí. Například podle Thea Schillera je maximální akceptovatelné kvórum účast 20 % oprávněných voličů,¹²⁶ Otmar Jung naopak uvádí, že kvórum by vůbec stanoveno být nemělo.¹²⁷

Mezi odborníky je také diskutován předmět referenda. Předmětem diskuzí je vyloučení ústavních změn z rozhodování v referendu, a další věcná omezení, jako zda by se mohlo konat finanční referendum, zejména o daňových povinnostech a rozpočtech. V této souvislosti

¹¹⁹ DREIER, WITTRECK, Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz, s. 16

¹²⁰ SCHILLER, Theo. *Direkte Demokratie in Deutschland.: Welche Beteiligungsformen sind auf der Bundesebene möglich?* [online]. Berlín: COMDOK, 2012 [cit. 2023-03-20]. Dostupné z: https://shop.freiheit.org/download/P2@316/20858/PL_109_Schiller_24+4S_lte_2012_Neu_print_web.pdf, s. 8

¹²¹ SCHILLER, op. cit., s. 18

¹²² DREIER, WITTRECK, Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz, s. 32

¹²³ DREIER, WITTRECK, Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz, s. 27-28

¹²⁴ SCHILLER, *Direkte Demokratie in Deutschland*, s. 19-20

¹²⁵ SCHILLER, *Direkte Demokratie in Deutschland*, s. 18-19

¹²⁶ SCHILLER, *Direkte Demokratie in Deutschland*, s. 20-21

¹²⁷ JUNG, Otmar. Grundsatzfragen der direkten Demokratie. In: KOST, Andreas. *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachwverlage, 2005, s. 312-366. ISBN 3-531-14251-8., s. 329

Otmar Jung poukazuje, že paradoxně první referenda v USA se konala právě o přijetí ústav.¹²⁸ Proti „finančnímu tabu“ Otmar Jung rovněž předkládá argument, že lidé, kteří přispívají do státní kasy, by měli mít právo na to rozhodovat o tom, jak bude se státními penězi naloženo.¹²⁹ Rovněž lze poukázat na fakt, že švýcarské kantony, ve kterých je umožněno rozhodovat v referendu o finančních záležitostech, mají hospodárnější rozpočtovou politiku a nižší veřejný dluh.¹³⁰

4.1.4 Legislativní návrh AfD (2021)

Od 90. let 20. století bylo Spolkovému sněmu předloženo celkem 14 legislativních návrhů zákona o referendu na spolkové úrovni¹³¹, ale žádný z nich zatím nezískal potřebnou většinu hlasů německých poslanců. Dosud jediný návrh pro zavedení celostátního referenda, který byl předložen v současném volebním období Spolkového sněmu, je návrh krajně pravicové strany AfD z roku 2021. Jedná se o návrh změny Základního zákona, jde tedy spíše o rámcové vymezení pro konání referenda, v podrobnostech se návrh odkazuje na prováděcí předpis, jehož návrh dosud nebyl vypracován.

Otázky, které mohou být předmětem referenda v referendu

Předmět referenda je formulován velmi široce; v referendu by mělo být umožněno hlasovat jak o věcných otázkách, tak o celých zákonech.¹³² Návrh počítá s obligatorními referendy i fakultativními referendy iniciovanými na základě občanských petic.

Obligatorní referendum by se mělo konat o následujících otázkách:

- a) o jakékoli změně Základního zákona; návrh zákona tedy počítá s povinným ústavním referendem,
- b) o změně nebo zrušení zákona, který byl dříve schválen lidem v referendu,
- c) o vstupu do organizace kolektivní bezpečnosti nebo nadnárodní organizace,
- d) o přijetí mezinárodní smlouvy, kterou se přenáší pravomoci státu.¹³³

¹²⁸ JUNG, Grundsatzfragen der direkten Demokratie, s. 316

¹²⁹ JUNG, Grundsatzfragen der direkten Demokratie, s. 317

¹³⁰ DREIER, WITTECK, Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz, s. 33

¹³¹ Přehled legislativních návrhů na zavedení celostátního referenda je uveden v příloze č. 4.

¹³² SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO. *Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Direkten Demokratie auf Bundesebene*. Dostupné také z: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/269/1926906.pdf>, čl. 1 bod 3, návrh znění čl. 75 odst. 1 Základního zákona

¹³³ Tamtéž, čl. 1 bod 3, návrh znění čl. 75 odst. 2 Základního zákona

Návrh zákona dále obsahuje možnost fakultativního referenda, které by se konalo na základě petice za referendum podané 1 milionem občanů oprávněných účastnit se referenda. Předmětem fakultativního referenda by mohly být věcné otázky, návrhy zákonů i návrhy změn Základního zákona.¹³⁴ Návrh rovněž počítá s fakultativním abrogačním referendem, jehož předmětem by mohl být spolkový zákon nebo již přijatá mezinárodní smlouva. Takové referendum by bylo možné iniciovat na základě žádosti minimálně 1 milionu obyvatel, podané do 1 roku od přijetí zákona nebo zveřejnění smlouvy ve Spolkové sbírce zákonů. Návrh zákona ukládá povinnost vládě vyjednat takové smluvní podmínky, které konání referenda umožnily.¹³⁵

Průběh referenda

Podmínky vyhlášení referenda nejsou v návrhu AfD uvedeny. Návrh se ani blíže nekonkretizuje postup pro registrace pod petici za referendum.

Závaznost výsledku referenda

Pro přijetí rozhodnutí v referendu dle návrhu postačuje přijetí prostou většinou hlasů odevzdaných v referendu.¹³⁶

Návrh dále stanoví, že jakékoli rozhodnutí přijaté v referendu může být změněno či zrušeno opět pouze referendem.¹³⁷

Kritika návrhu

Návrh AfD nezískal ve Spolkovém sněmu širší podporu politických stran. Návrh byl zatím projednán na plenárním zasedání a ve výborech, ty doporučily návrh zamítnout.¹³⁸ Podle Mahmuta Özdemira z SPD navrhovatelé všechny předchozí „*iniciativy a předlohy tak mizerně opsali a slepili dohromady, že ani při nejlepší a nejušlechtilejší vůli zavést přímou demokracii nelze s tímto nešťastně slepeným návrhem zákona v tomto parlamentu souhlasit.*“¹³⁹

¹³⁴ Tamtéž, čl. 1 bod 3, návrh znění čl. 75 odst. 4 Základního zákona

¹³⁵ Tamtéž, čl. 1 bod 3, návrh znění čl. 75 odst. 3 Základního zákona

¹³⁶ Tamtéž, čl. 1 bod 3, návrh znění čl. 75 odst. 1 Základního zákona

¹³⁷ Tamtéž, čl. 1 bod 1

¹³⁸ SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO. *Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Roman Johannes Reusch, Jochen Haug, Albrecht Glaser, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD.* Dostupné také z: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/295/1929594.pdf>, s. 4

¹³⁹ SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO. *Stenografická zpráva z 213. zasedání Spolkového sněmu dne 26. 2. 2021*[online]. [cit. 2023-03-11]. Dostupné také z: <https://dserver.bundestag.de/btp/19/19213.pdf#P.26826>, s. 22

Návrh je rovněž kritizován kvůli tomu, že neobsahuje kvórum pro platnost výsledku referenda, takže i pro zásadní rozhodnutí, jako je schvalování mezinárodních smluv, by postačovalo rozhodnutí prostou většinou.¹⁴⁰

Dalším kritizovaným bodem návrhu je fakultativní referendum o již schválené mezinárodní smlouvě. To v parlamentní debatě komentoval Axel Müller z CDU/CSU takto: „*Ptám se sám sebe: Quo vadis, Německo? Nebude v budoucnu platit "Pacta sunt servanda", nebudeme již dodržovat mezinárodní smlouvy?*“¹⁴¹ Tím upozornil na navrhovaný postup možného odmítnutí již přijaté mezinárodní smlouvy v referendu.

V parlamentní debatě rovněž CDU/CSU upozornila na problematický mechanismus, podle kterého návrhy přijaté v referendu by bylo možné opětovně změnit či zrušit výhradně v referendu.¹⁴²

Dále CDU/CSU kritizovala, že návrh se dostatečně nevypořádal se zásadou účasti spolkových zemí v legislativním procesu zaručenou Základním zákonem, kdy se podle návrhu pouze stručně stanoví, že hlasy odevzdané v příslušné spolkové zemi se budou považovat za hlasy odevzdané ve Spolkové radě.¹⁴³

Jinak byl návrh kritizován ostatními politickými stranami jako populistický¹⁴⁴, ohrožující demokracii¹⁴⁵ a neposkytující potřebné záruky pro ochranu menšin a právního státu.¹⁴⁶

4.1.5 Legislativní návrh spolku *Mehr Demokratie e.V.* (2018)

Mehr Demokratie e.V. je německá nezisková organizace podporující občanskou participaci a zavádění prvků přímé demokracie v SRN.¹⁴⁷ *Mehr Demokratie* připravila vlastní koncept referenda na spolkové úrovni. Návrh čerpá ze zkušeností s přímou demokracií ve Švýcarsku, USA a německých spolkových zemích.¹⁴⁸

¹⁴⁰ Tamtéž, výstup Philippa Amthora (CDU/CSU), s. 19

¹⁴¹ Tamtéž, s. 26

¹⁴² Tamtéž, výstup Axela Müllera (CDU/CSU), s. 26

¹⁴³ Tamtéž, výstup Philippa Amthora (CDU/CSU), s. 19

¹⁴⁴ Tamtéž, výstup Larse Castelluciho (SPD), s. 31

¹⁴⁵ Tamtéž, výstup Anny Christmann (B'90/Grüne), s. 28

¹⁴⁶ Tamtéž, výstup Anny Christmann (B'90/Grüne), s. 30

¹⁴⁷ Mehr Demokratie: Wer wir sind und was wir wollen. *Mehr Demokratie* [online]. [cit. 2023-03-12]. Dostupné z: <https://www.mehr-demokratie.de/ueber-uns/profil>

¹⁴⁸ Mehr Demokratie e.V. *Gesetzentwurf zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid sowie fakultativen und obligatorischen Referenden auf Bundesebene* [online]. [cit. 2023-03-12]. Dostupné z: <https://www.mehr-demokratie.de/gesetzentwurf>, s. 2

Oproti výše uvedenému návrhu AfD se jedná o podrobný návrh změny Základního zákona i prováděcího předpisu. Návrh počítá s obligatorním referendem a s iniciativním referendem. V případě iniciativního referenda návrh počítá se dvěma fázemi; nejprve je vyžadováno podání lidové iniciativy (*Voksinitiative*), následně je vyhlášena petice za referendum (*Volksbegehren*). Poté probíhá registrace občanů pod petici; referendum je vyhlášeno v případě, že je shromážděn dostatečný počet registrací.

Předmět referenda

Návrh předně počítá s obligatorním referendem, a to v případě změn Základního zákona¹⁴⁹ a v případě rozhodování o přenesení pravomocí státu na EU nebo mezinárodní organizaci.¹⁵⁰

Dále návrh obsahuje možnost lidové iniciativy pro konání referenda, která se může týkat jak návrhu zákona (a to i změny Základního zákona¹⁵¹), tak rozhodnutí o věcné otázce.¹⁵²

Návrh rovněž obsahuje tzv. fakultativní referendum, což je abrogační referendum o zákoně, který byl schválen Spolkovým sněmem. Návrh počítá s tím, že zákony, které přijímá Spolkový sněm, vejdou v účinnost až po 100 dnech po jejich přijetí, aby byl dán prostor pro podání petice za referendum.¹⁵³

Návrh z rozhodování v referendu nevylučuje žádná témata, předmět lidové iniciativy může být nicméně podroben přezkumu Spolkovým ústavním soudem z pohledu jeho souladu se Základním zákonem.¹⁵⁴

Lidová iniciativa (Volksinitiative)

V případech, kdy iniciativa konání referenda vychází z lidu, je první nezbytnou fází předložení písemné a odůvodněné lidové iniciativy předsedovi Spolkového sněmu. Lidová iniciativa musí být podepsána 100 tisíci občanů oprávněných volit do Spolkového sněmu.¹⁵⁵

Po podání lidové iniciativy je předseda Spolkového sněmu povinen do 1 měsíce rozhodnout, zda byly splněny podmínky pro její podání. Lidovou iniciativu postoupí Spolkové

¹⁴⁹ Tamtéž, s. 8, změna čl. 79 odst. 2 Základního zákona

¹⁵⁰ Tamtéž, s. 7, změna čl. 23 odst. 1 a čl. 24 odst. 1 Základního zákona

¹⁵¹ Tamtéž, s. 8, návrh změny čl. 79 odst. 3 Základního zákona

¹⁵² Tamtéž, s. 7, návrh čl. 78a odst. 2 Základního zákona

¹⁵³ Tamtéž, s. 5

¹⁵⁴ Tamtéž, s. 9

¹⁵⁵ Tamtéž, s. 11, návrh § 3 odst. 1, 2 spolkového zákona o referendu

radě a příslušným výborům k projednání, zástupcům lidové iniciativy musí být umožněno vystoupit ve Spolkovém sněmu.¹⁵⁶

Petice za referendum (Volksbegehren)

Do 18 měsíců od projednání lidové iniciativy ve Spolkovém sněmu může být podána petice za referendum.¹⁵⁷ Petice za referendum se opět podává písemně předsedovi Spolkového sněmu, který jí přikáže k projednání spolkové vládě a Spolkovému sněmu. Do 1 měsíce od jejího obdržení je předseda Spolkového sněmu povinen rozhodnout o přípustnosti petice.

Ve stejné lhůtě může spolková vláda nebo jedna třetina poslanců Spolkového sněmu podat žádost o přezkum petice za referendum Spolkovým ústavním soudem.¹⁵⁸ V případě, že ústavní soud shledá nedostatky, mají zástupci petice možnost nedostatky opravit.¹⁵⁹

Následně je domluven termín pro zahájení registrace pod petici za referendum. Aby byla petice za referendum úspěšná, je obecně vyžadováno získání 1 milionu registrací oprávněných voličů v období 9 měsíců, v případě návrhu na změnu Základního zákona je ve stejném období potřeba shromáždit 1,5 milionu registrací.¹⁶⁰ Po uplynutí lhůty k registraci Spolkový komisař pro referendum (*Bundesabstimmungsleitung*)¹⁶¹ neprodleně informuje zástupce petice o tom, zda byly splněny podmínky pro vznik petice nebo ne.¹⁶²

Od konání referenda je možné upustit se souhlasem zástupců petice v případě, že Spolkový sněm přijme návrh zákona ve stejné podobě ve lhůtě 6 měsíců od vzniku petice.

Místo původního návrhu je také možné předložit v referendum kompromisní návrh, který odsouhlasí Spolkový sněm i zástupci petice za referendum.

Poslední možností je, že Spolkový sněm předloží k referendu vlastní návrh zákona, který předem projde legislativním procesem.¹⁶³

¹⁵⁶ Tamtéž, s. 12, návrh § 4 spolkového zákona o referendu

¹⁵⁷ Tamtéž, s. 12, návrh § 5 odst. 1 spolkového zákona o referendu

¹⁵⁸ Tamtéž, s. 12, návrh § 5 spolkového zákona o referendu

¹⁵⁹ Tamtéž, s. 13, návrh § 7 odst. 2 spolkového zákona o referendu

¹⁶⁰ Tamtéž, s. 13, návrh § 8 odst. 1 až 3 spolkového zákona o referendu

¹⁶¹ Podle návrhu spolkového zákona o referendu vykonává působnost Spolkového komisaře pro referendum Spolkový volební komisař (*Bundeswahlleiter* nebo *Bundeswahlleiterin*; návrh § 15 odst. 3 spolkového zákona o referendu).

¹⁶² Tamtéž, s. 14, návrh § 8 odst. 6 spolkového zákona o referendu; Schéma procesu vyhlášení referenda na základě lidové iniciativy je uvedeno v příloze č. 5 této práce.

¹⁶³ Tamtéž, s. 15, návrh § 11 odst. 2 spolkového zákona o referendu

Fakultativnímu referendu nepředchází lidová iniciativa, ale rovnou se podává petice za referendum předsedovi Spolkového sněmu. Podmínkou podání petice je získání alespoň 100 tisíc registrací občanů k žádosti, které jsou sesbírány do jednoho měsíce ode dne nabytí platnosti zákona. Tyto registrace se předkládají Spolkovému komisaři pro referendum, který ověří jejich platnost. Pokud jsou splněny podmínky pro podání petice, je vyhlášena oficiální registrace občanů k petici.¹⁶⁴ Podmínkou vyhlášení referenda je, že ve 3 měsících od nabytí platnosti zákona bude sesbíráno minimálně 500 tisíc registrací občanů, nebo 250 tisíc registrací pro změnu nebo zrušení zákona dříve přijatého v referendu.¹⁶⁵

Vyhlášení referenda

Referendum vyhláší předseda Spolkového sněmu.¹⁶⁶ Dle návrhu by bylo možné spojit konání více referend najednou a uspořádat referendum s volbami zároveň.¹⁶⁷

Iniciativní referendum by se mělo konat do 6 měsíců ode dne, kdy petici za referendum projedná Spolkový sněm. Obligatorní referendum se koná v období 6 až 12 měsíců po dokončení parlamentního procesu.¹⁶⁸

Informační kampaň

Podle návrhu by měla být před konáním referenda vyhotovena informační brožura, která by měla být distribuována každému oprávněnému voliči. Brožuru by měla připravit zvláštní komise, kterou by volil Spolkový sněm.¹⁶⁹

Informační brožura by měla předně obsahovat organizační informace, jako je den hlasování, otevírací doba hlasovacích místností, vysvětlení způsobu hlasování a způsobu sčítání hlasů. Dále by měla obsahovat kompletní znění návrhů, o kterých se bude hlasovat, společně s odůvodněním a jejich srozumitelný popis, dále by shrnovala názory předkladatelů petice za referendum, Spolkového sněmu a Spolkové rady. V případě obligatorního referenda by brožura obsahovala stanoviska politických stran zastoupených ve Spolkovém sněmu. Rovněž by v brožuře byl zahrnutý výsledek hlasování o návrzích ve Spolkové radě a Spolkovém sněmu.¹⁷⁰

¹⁶⁴ Tamtéž, s. 15, návrh § 10 odst. 3 spolkového zákona o referendu

¹⁶⁵ Tamtéž, s. 14, návrh § 10 odst. 1 spolkového zákona o referendu

¹⁶⁶ Tamtéž, s. 18, návrh § 18 odst. 2 spolkového zákona o referendu; Schéma procesu vyhlášení fakultativního referenda je uvedeno v příloze č. 6 této práce.

¹⁶⁷ Tamtéž, s. 16, návrh § 12 odst. 2 a 4 spolkového zákona o referendu

¹⁶⁸ Tamtéž, s. 15-16, návrh § 12 odst. 1 spolkového zákona o referendu

¹⁶⁹ Tamtéž, návrh § 17 odst. 2,3 spolkového zákona o referendu

¹⁷⁰ Tamtéž, s. 18, návrh § 18 odst. 1 spolkového zákona o referendu

Zástupcům petice za referendum by měl být také poskytnut prostor v televizním vysílání.¹⁷¹

Závaznost výsledku referenda a vyhlášení výsledku

Návrh by byl v referendu přijat, pokud by získal prostou většinu odevzdaných platných hlasů.¹⁷²

V případě, že se v referendu rozhoduje o věci, se kterou musí souhlasit i spolkové země, jsou sečteny odevzdané hlasy v každé spolkové zemi, posuzuje se výsledek referenda podobně jako ve spolkové radě. Rozhodnutí „ano“ nebo „ne“ v příslušné spolkové zemi obdrží tolik hlasů, kolik hlasů má spolková země ve Spolkové radě. Návrh je tedy následně přijat, pokud získá většinu hlasů spolkových zemí.¹⁷³

Výsledek referenda stanovuje Spolkový komisař pro referendum a vyhlásí jej předseda Spolkového sněmu.¹⁷⁴

4.1.6 Dílčí shrnutí

Referendum na spolkové úrovni není v Základním zákoně zakotveno. Základní zákon sice zmiňuje možnost referenda v případě územní změny spolkových zemí, typologicky se ale jedná o plebiscit.

Veřejná debata o tématu referenda relativně pestrá. Z výzkumů veřejného mínění vyplývá, že zavedení referenda na spolkové úrovni podporuje přibližně polovina občanů Německa, v některých studiích či výzkumech je poměr těchto osob vyšší. Politické strany zastoupené ve Spolkovém sněmu jsou k zavedení spolkového referenda spíše skeptičtější. Jediným návrhem, který byl v současném volebním období předložen, je návrh AfD, který byl ale ostatními politickými stranami kritizován jako populistický a nepropracovaný, a nezískal širší podporu. Lze uzavřít, že v tomto návrhu tak inspiraci pro české celostátní referendum nelze hledat.

Vedle toho byl také vypracován legislativní návrh spolku *Mehr Demokratie e.V.* Jedná se o výrazně propracovanější návrh než návrh AfD, který podle jeho autorů čerpá ze zahraničních zkušeností a ze zkušeností s referendy ve spolkových zemích. Návrh obsahuje

¹⁷¹ Tamtéž, s. 18, návrh § 18 odst. 2 spolkového zákona o referendu

¹⁷² Tamtéž, s. 16, návrh § 15 odst. 1 spolkového zákona o referendu

¹⁷³ Tamtéž, s. 16-17, návrh § 15 odst. 2 spolkového zákona o referendu

¹⁷⁴ Tamtéž, s. 17, návrh § 16 odst. 1 spolkového zákona o referendu

jednak povinné konání referenda v případě ústavních změn a v případě přesunu pravomocí státu na nadnárodní subjekty, jednak fakultativní referendum. Fakultativní referendum není věcně nijak omezeno, pokud by nicméně existovala obava z toho, že návrh, o kterém se má v referendu rozhodovat, nebude v souladu se Základním zákonem, je možné, aby návrh přezkoumal Spolkový ústavní soud.

Návrh *Mehr Demokratie* podrobně rozebírá proces vyhlášení referenda, které je iniciováno ze strany lidu. Před vyhlášením referenda musí zásadně proběhnout dvě fáze. V první fázi, lidové iniciativě, musí být návrh podpořen alespoň 100 tisíc podpisy občanů oprávněných hlasovat v referendu. Poté může proběhnout druhá fáze, petice za referendum, při které musí být nasbírán určitý počet registrací občanů k této petici, aby následně mohlo být referendum vyhlášeno. Počet potřebných registrací je podle předmětu referenda v rozmezí 250 tisíc až 1,5 milionu registrací. Rozhodnutí přijaté v referendu následně závazný, pokud pro něj hlasuje nadpoloviční většina voličů účastnících se referenda. V případech, kdy se referendum týká otázky, kterou musí schválit i Spolková rada, návrh zakotvuje speciální systém pro sčítání hlasů v referendu. Návrh rovněž zakotvuje pravidla pro informační kampaň předcházející konání referenda.

5 Referendum v České republice

Česká republika historicky nemá zkušenost s přímou účastí občanů na rozhodování a i v současnosti je jednou z mála evropských zemí, které nemají zakotvenou možnost konání celostátního referenda.¹⁷⁵

Ústava z roku 1920 sice referendum zmiňovala, nebyl ale přijat prováděcí zákon, který by referendum procesně upravil, a tak se prakticky referendum ani nemohlo konat. V dalších obdobích Československa referendum ústavy vůbec neobsahovaly. Referendum se opět v politickém systému referendum objevilo až 90. letech 20. století; mimo jiné mělo referendum proběhnout o vystoupení některé z republik z ČSFR. Nakonec nebylo referendum ani při rozdělení ČSFR využito.¹⁷⁶

V současnosti je konání referenda na ústavní úrovni předvídáno v čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR, kde se stanoví: „*Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.*“¹⁷⁷ Dále je referendum zmíněno v čl. 10a Ústavy ČR; souhlas lidu v referendu může nahradit souhlas Parlamentu s ratifikací mezinárodní smlouvy, kterou jsou přenášeny některé pravomoci státu na mezinárodní organizaci či instituci.

Ačkoliv jsou v Parlamentu poměrně často předkládány návrhy pro zavedení celostátního referenda, žádný z nich dosud nebyl přijat. Celostátní referendum tak v českém politickém systému není obsaženo, přestože po něm je politická i společenská poptávka. Jediným referendem, které se dosud v české republice konalo, bylo referendum o vstupu ČR do EU. Typologicky se jednalo o referendum ad hoc, které bylo obligatorní, závazné, a nahrazovalo souhlas Parlamentu s ratifikací přístupové smlouvy.

Tato kapitola je rozdělena do třech částí. První část, teoretická, analyzuje právní rámec konání referenda o přistoupení České republiky. Druhá část shrnuje praktické poznatky o konání referenda o přistoupení ČR k EU. Poslední části kapitoly obsahuje rozbor aktuálních legislativních návrhů a je shrnuta aktuální debata o možnosti celostátního referenda v Česku.

¹⁷⁵ PAVLÍČEK, Ústavní právo a státověda, s. 463-464

¹⁷⁶ LEBEDA, Tomáš. Referendum o přistoupení ČR k Evropské unii: Několik různých pohledů na první všelidové hlasování v Česku. *Politologický časopis* [online]. 2003, (4), s. 203-223 [cit. 2022-11-20]. Dostupné z: https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2004/3/Polcas_2004_3_pp_206_223.pdf, s. 207-208

¹⁷⁷ Na zavedení referenda do českého politického systému nebyl při vytváření ústavy jednoznačný konsenzus a konkrétní řešení zůstalo otevřené. (ŠMÍČEK, Vojtěch. *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8352-6, s. 8)

5.1 Právní východiska pro konání referenda o přistoupení ČR k EU v roce 2003

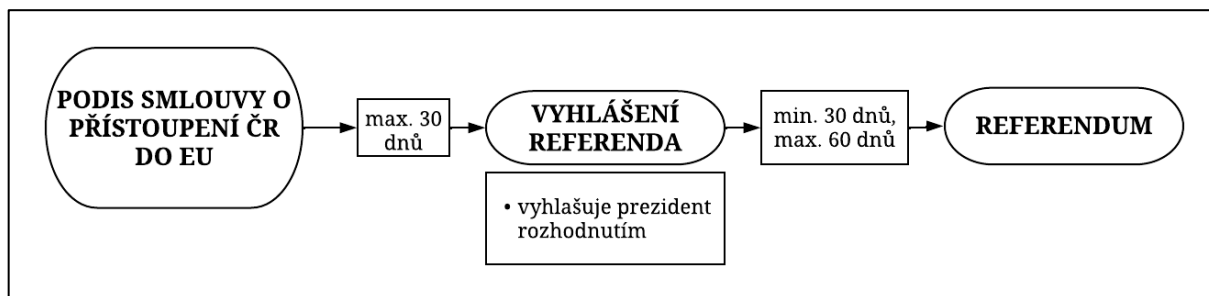
Na tom, že o vstupu ČR do EU by mělo být rozhodnuto v referendu, panovala shoda napříč politickými stranami.¹⁷⁸ Pro konání tohoto ad hoc referenda tak byly přijaty dva právní předpisy: ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, a zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii.

5.1.1 Návrh na vyhlášení referenda a vyhlášení referenda

Předpoklad pro konání referenda byl uveden přímo v ústavním zákoně o referendu o přistoupení ČR k EU; podle tohoto zákona mělo být o vstupu do EU rozhodnuto výhradně v referendu.¹⁷⁹ Pokud by v referendu nebylo rozhodnutí o vstupu do EU přijato, bylo možné referendum opakovat nejdříve po 2 letech od konání posledního referenda.¹⁸⁰

Referendum bylo vyhlášeno rozhodnutím prezidenta republiky, které bylo zveřejněno ve Sbírce zákonů.¹⁸¹ Prezident republiky byl povinen vyhlásit referendum do 30 dnů od podpisu smlouvy o přistoupení ČR k EU. Referendum se pak mělo konat v období 30 až 60 dnů od jeho vyhlášení.¹⁸²

Postup vyhlášení referenda o přistoupení ČR k EU



Zpracování provedeno autorkou

¹⁷⁸ LEBEDA, Referendum o přistoupení ČR k Evropské unii, s. 208

¹⁷⁹ ČESKÁ REPUBLIKA. Ústavní zákon č. 515/2003 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 ústavních zákonů. In: *Sbírka zákonů*. 2003, částka 515. Dostupné také z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-51> (dále „ústavní zákon o referendu o přistoupení k EU“), čl. 1. odst. 1

¹⁸⁰ Čl. 3 odst. 3 ústavního zákona o referendu o přistoupení k EU

¹⁸¹ ČESKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů (zákon o provádění referenda). In: *Sbírka zákonů*. 2003, částka 114. Dostupné také z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2003-114> (dále „zákon o provádění referenda“), § 4

¹⁸² Čl. 2 ústavního zákona o referendu o přistoupení k EU

5.1.2 Informační kampaň

Právní úprava neobsahovala zvláštní úpravu kampaně předcházející referendu. Bylo pouze stanoveno, že text Smlouvy o přistoupení ČR k EU musí být přístupný na vybraných obecních úřadech.¹⁸³ Informování oprávněných voličů o konání referenda bylo následně povinností starostů a zastupitelských úřadů. Jednalo se nicméně pouze o informování o procesních záležitostech hlasování.¹⁸⁴

Oproti pravidlům volební kampaně nebylo omezeno zveřejňování průzkumů předpovídajících výsledky hlasování.¹⁸⁵

5.1.3 Závaznost výsledku referenda a jeho vyhlášení

Podmínkou schválení přistoupení ČR k EU bylo přijetí rozhodnutí nadpoloviční většinou zúčastněných voličů.¹⁸⁶ Vyhlášený výsledek referenda nahradil souhlas Parlamentu k ratifikaci Smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii.¹⁸⁷

Výsledky referenda vyhlásil prezident republiky oznámením ve Sbírce zákonů.¹⁸⁸

5.2 Referendum v praxi

Smlouvu o přistoupení České republiky k Evropské unii podepsal prezident Václav Klaus dne 16. dubna 2003 v Athénách.¹⁸⁹ Referendum o přistoupení ČR k EU bylo následně vyhlášeno dne 25. dubna 2003, a to na termín 13. a 14. června 2003. Otázka, o které občané v referendu rozhodovali, zněla: "*Souhlasíte s tím, aby se Česká republika stala podle smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii členským státem Evropské unie?*"¹⁹⁰

Kampaně, která předcházela referendu, se zúčastnilo velké množství aktérů, vedle vlády a politických stran do ní zasáhly i think tanky, ekonomické subjekty, zájmová sdružení,

¹⁸³ § 1 odst. 2 zákona o provádění referenda

¹⁸⁴ § 21 zákona o provádění referenda

¹⁸⁵ Průzkumy veřejného mínění byly zveřejňovány i v průběhu hlasování; VILÍMEK, Petr. Česká republika. In: FIALA, Petr a Markéta PÍTROVÁ, ed. *Evropská referenda*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005, s. 155-176. ISBN 80-7325-051-9, s. 165

¹⁸⁶ Čl. 5 odst. 1 ústavního zákona o referendu o přistoupení k EU

¹⁸⁷ Čl. 5 odst. 2 ústavního zákona o referendu o přistoupení k EU

¹⁸⁸ § 38 zákona o provádění referenda

¹⁸⁹ Česká republika v EU. *Evropská komise* [online]. [cit. 2022-11-18]. Dostupné z: https://czechia.representation.ec.europa.eu/o-nas/ceska-republika-v-eu_cs

¹⁹⁰ ČESKÁ REPUBLIKA. Rozhodnutí č. 116/2003 Sb., rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii. In: *Sbírka zákonů*. 2003, částka 116. Dostupné také z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2003-116>

média¹⁹¹ a zahraniční subjekty (zejména přímo EU prostřednictvím Delegace Evropské komise¹⁹²). Dominantní roli v rámci kampaně nicméně hrála vláda (tvořená ČSSD, KDU-ČSL, US-DEU), která měla vstup do EU vytyčen jako hlavní programový cíl a na kampaň měla vyčleněné značné finanční prostředky.¹⁹³ Vládní kampaň rovněž podpořily vládní politické strany. Lze říci, že kampaň byla vedena značně jako přesvědčovací, nikoli informační. Kampaň měla 2 hlavní cíle: přesvědčit voliče o výhodnosti vstupu do EU a přimět je zúčastnit se referenda.¹⁹⁴

Pokud jde o opoziční politické strany, ODS vstup do EU podpořila, nicméně vyjadřovala se kriticky k procesu integrace a jejímu směřování. KSČM, jako druhá opoziční strana, dlouho kritizovala podmínky vstupu do EU a nakonec zaujala nesouhlasné stanovisko, přesto se ale někteří její představitelé vyslovili pro vstup.¹⁹⁵

Proti byly i některé neparlamentní strany (například Národní strana a Konzervativní strana) a občanská sdružení (například Euroskeptická alternativa nebo Občané proti EU).¹⁹⁶ Kampaň odpůrců vstupu do EU nezískala větší prostor, a to i kvůli nedostatku financí oproti rozpočtu vládní kampaně.¹⁹⁷

S ohledem na vládní kampaň a na to, že dlouhodobě měl v české společnosti vstup do EU relativně vysokou podporu, byl kladný výsledek referenda víceméně očekávaný, a proto bylo největší výzvou zajistit dostatečnou účast; nízká účast by mohla zpochybnit samotnou legitimitu rozhodnutí. Ukazuje se totiž, že část odpůrců vstupu do EU se hlasování nezúčastnila.¹⁹⁸ Ačkoli politici účast 55,2 % oprávněných voličů prezentovali jako úspěch, v porovnání s parlamentními volbami konanými o rok dříve byla účast o 3 % nižší než v těchto volbách. Pro přiblížení kontextu, účast v parlamentních volbách v roce 2002 byla považována za fiasko a projev krize politické kultury. V porovnání s ostatními evropskými referendy o vstupu do EU v té době byla účast v českém referendu druhá nejnižší.¹⁹⁹

¹⁹¹ VILÍMEK, Česká republika, s. 160

¹⁹² VILÍMEK, Česká republika, s. 161

¹⁹³ VILÍMEK, Česká republika, s. 160

¹⁹⁴ VILÍMEK, Česká republika, s. 163-164

¹⁹⁵ VILÍMEK, Česká republika, s. 160-161

¹⁹⁶ VILÍMEK, Česká republika, s. 161

¹⁹⁷ VILÍMEK, Česká republika, s. 165

¹⁹⁸ VILÍMEK, Česká republika, s. 169-170

¹⁹⁹ BALÍK, Stanislav. Několik poznámek k referendu o vstupu ČR do EU. *Revue Politika* [online]. 2003, I. (XIV.)(6) [cit. 2022-11-19]. Dostupné z: <https://www.cdk.cz/nekolik-poznamek-k-referendu-o-vstupu-cr-do-eu>

Výsledky referenda byly vyhlášeny oznámením prezidenta²⁰⁰, pro přistoupení hlasovalo 77,5 % zúčastněných voličů, proti 22,6 %. Účast v hlasování byla 55,2 %.²⁰¹

5.3 Veřejná debata

Diskuze o zavedení referenda jako nástroje pro přímou účast lidu na rozhodování o konkrétních záležitostech je v české politice přítomná již od samotného vzniku samostatné republiky; v každém volebním období Poslanecké sněmovny poslanci projednávali alespoň jeden návrh ústavního zákona o celostátním referendu. Dosud se Parlament ČR zabýval více než 40 legislativními návrhy na zavedení referenda, z nichž se téměř polovina návrhů týkala ad hoc referenda o politické otázce, jako byl například návrh referenda o jaderné elektrárně Temelín v roce 2000 nebo několik návrhů referend o umístění prvků protiraketové obrany v Brdech v letech 2006-2008.²⁰²

Úkol přijmout ústavní zákon upravující obecné referendum se rovněž objevuje v programových prohlášeních některých vlád (například v programovém prohlášení obou vlád Andreje Babiše²⁰³ nebo vlády Petra Nečase²⁰⁴, současná vláda nicméně tento bod ve svém programovém prohlášení nemá²⁰⁵).

Při analýze politických programů politických stran, které jsou aktuálně zastoupeny v Poslanecké sněmovně²⁰⁶ je zavedení referenda jednak zmiňováno v programu Pirátů²⁰⁷

²⁰⁰ ČESKÁ REPUBLIKA. Oznámení č. 206/2003 Sb. , oznámení prezidenta republiky o vyhlášení výsledků referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii konaného ve dnech 13. června 2003 a 14. června 2003. In: *Sbírka zákonů*. 2003, částka 206. Dostupné také z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2003-206>

²⁰¹ Referenda o přistoupení k EU v kandidátských zemích. *Euroskop.cz* [online]. [cit. 2022-11-18]. Dostupné z: <https://euroskop.cz/evropska-unie/encyklopedie-eu/interaktivni-mapy-eu/eu/5-rozsireni-eu-2004/referenda-o-pristoupeni-k-eu-v-kandidatskych-zemich/>

²⁰² Přehled legislativních návrhů je uveden v příloze č. 7 této práce.

²⁰³ I. vláda Andreje Babiše (13.12.2017-27.06.2018): Programové prohlášení vlády. *Vláda České republiky* [online]. 8.1.2018 [cit. 2022-11-26]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni-vlady-162319/>; II. vláda Andreje Babiše (27.6.2018-17.12.2021): Programové prohlášení vlády. *Vláda České republiky* [online]. 27.6.2018 [cit. 2022-11-26]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-165960/>

²⁰⁴ Vláda Petra Nečase (13.07.2010 - 10.07.2013): Programové prohlášení. *Vláda České republiky* [online]. 4.8.2010 [cit. 2022-11-26]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programova-prohlaseni-74856/>

²⁰⁵ Programové prohlášení vlády. *Vláda České republiky* [online]. 7.1.2022 [cit. 2022-11-26]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni-vlady-162319/>

²⁰⁶ Aktuálně jsou v Poslanecké sněmovně zastoupeny tyto politické strany: ANO, ODS, STAN, KDU-ČSL, SPD, TOP 09 a Piráti (Poslanecké kluby. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2023-04-23]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=193>)

²⁰⁷ Ošetření zranitelných míst v ústavě. *Piráti a starostové* [online]. [cit. 2022-11-27]. Dostupné z: <https://www.piratiastarostove.cz/program/snadna-volebni-ucast/>

a STAN²⁰⁸, přičemž obě tyto strany odkazují na přepracovaný návrh ČSSD z minulého volebního období, jednak v programu SPD²⁰⁹, která se prvky přímé demokracie snaží do politického systému zavést dlouhodobě.

Poptávka po větším zapojení referend do rozhodování v politice je také ze strany společnosti. Podle výzkumů jsou pro častější využívání referend tři čtvrtiny Čechů.²¹⁰

Je ale na místě zmínit i názory, které zavedení referenda v Česku vnímají jako rizikové. Podle některých odborníků není česká společnost zatím na podobný nástroj připravená. Referendum se podle nich může stát nástrojem zneužívání moci většiny na úkor menšiny, může být také využíváno zájmovými skupinami k manipulaci a ovlivňování.²¹¹

Rizikem zavedení referenda také podle odborníků může být větší radikalizace společnosti²¹², narušení zásady rovnosti (osoby, které budou referendum iniciovat, budou ve výhodnější pozici, budou o problematice lépe informovány²¹³) a zásady odpovědnosti, kdy za rozhodnutí přijaté v referendu nebude odpovědný ten, kdo jej inicioval, ale subjekty, které budou povinny rozhodnutí provést.²¹⁴

5.3.1 Legislativní návrh skupiny poslanců SPD (2021)

Zatím jediným návrhem zavedení obecného referenda v aktuálním volebním období Poslanecké sněmovny pro zavedení je návrh zákona o celostátním referendu z roku 2021, který byl předložen skupinou poslanců SPD.

Předmět referenda

Podle návrhu by bylo možné pořádat jak věcná referenda („o věcech vnitřní nebo zahraniční politiky státu“²¹⁵), tak referenda o přijímání zákonů, a to dokonce i ústavních

²⁰⁸ Program: Programová vize koalice Piráti a Starostové. *Starostové a nezávislí* [online]. [cit. 2022-11-27]. Dostupné z: <https://www.starostove-nezavisli.cz/program>

²⁰⁹ SVOBODA A PŘÍMÁ DEMOKRACIE. Politický dlouhodobý program SPD. *Svoboda a přímá demokracie* [online]. [cit. 2022-11-27]. Dostupné z: <https://www.spd.cz/program-vypis/>

²¹⁰ MIKEŠ, RYTÍŘ, Referendum a zastupitelská demokracie, s. 12

²¹¹ KOKEŠ, Referendum v ČR, s. 102-104

²¹² MLSNA, Petr. Přímá demokracie a její ústavní a státoprávní parametry. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 13-33. ISBN 978-80-210-8351-6, s. 23

²¹³ MLSNA, Přímá demokracie a její ústavní a státoprávní parametry, s. 24

²¹⁴ MLSNA, Přímá demokracie a její ústavní a státoprávní parametry, s. 26

²¹⁵ ČESKÁ REPUBLIKA. *Sněmovní tisk 8/0 N. z. o celostátním referendu*. 2021, 8/0. Dostupné také z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=8&CT1=0>, čl. 2. odst. 1

zákonů²¹⁶. Z působnosti rozhodování v referendu by byla vyňata oblast základních práv a svobod, oblast státního rozpočtu a daní, ustanovování osob do funkcí a odvolávání z funkcí a možnost rozhodovat o individuálních právech a povinnostech.²¹⁷

Návrh na vyhlášení referenda a vyhlášení referenda

Iniciativa referenda může dle návrhu vycházet jak ze strany parlamentu, tak od občanů. V případě občanské iniciativy musí být návrh podpořen peticí podepsanou alespoň 250 tisíci občanů ČR starších 18 let. Tyto podpisy je nutné nasbírat nejpozději do 12 měsíců ode dne vykonatelnosti rozhodnutí Ústavního soudu o souladu návrhu s ústavním pořádkem.

Parlamentní návrh musí být přijat nadpoloviční většinou všech poslanců a zároveň nadpoloviční většinou přítomných senátorů. Návrh by měl být adresován prezidentu republiky.²¹⁸

Podmínkou vyhlášení referenda by měl být přezkum souladu návrhu s ústavním pořádkem, který by prováděl Ústavní soud. V případě občanské iniciativy by bylo možné návrh na přezkum podat ještě před tím, než by byl nasbírán potřebný počet podpisů pod peticí.²¹⁹

Referendum by bylo následně vyhlášeno prezidentem republiky, a to do 30 dnů splnění podmínek pro vyhlášení referenda, referendum by se následně konalo ve lhůtě 90 až 180 dnů od jeho vyhlášení. Referendum by bylo možné spojit s volbami a případně i s dalšími referendy. Naopak, referendum by se nesmělo konat, pokud by byl vyhlášen nouzový stav, stav ohrožení státu nebo válečný stav.²²⁰

Závaznost výsledku referenda

Rozhodnutí přijaté v referendu by bylo závazné, pokud by se ho zúčastnilo alespoň 20 % oprávněných voličů a bylo by přijato nadpoloviční většinou zúčastněných voličů.²²¹

Rozhodnutí přijaté v referendu by mohlo být změněno nebo zrušeno výhradně v referendu.²²² O otázce, která byla v referendu řešena, by bylo možné opětovně rozhodovat nejdříve po 3 letech.²²³

²¹⁶ ČESKÁ REPUBLIKA. *Sněmovní tisk 8/1 Stanovisko vlády k tisku 8/0*. Dostupné také z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=9&ct=8&ct1=1>, bod 2

²¹⁷ Sněmovní tisk 8/0 N. z. o celostátním referendu, čl. 2. odst. 1 písm. a) až d)

²¹⁸ Sněmovní tisk 8/0 N. z. o celostátním referendu, čl. 4 odst. 1 a 2

²¹⁹ Podmínkou podání návrhu pro přezkum ústavnosti je nasbírání 50 tisíc podpisů ve lhůtě 12 měsíců před podáním návrhu. (Sněmovní tisk 8/0 N. z. o celostátním referendu, čl. 5)

²²⁰ Sněmovní tisk 8/0 N. z. o celostátním referendu, čl. 6

²²¹ Sněmovní tisk 8/0 N. z. o celostátním referendu, čl. 8

²²² Sněmovní tisk 8/0 N. z. o celostátním referendu, čl. 9. odst. 1

²²³ Sněmovní tisk 8/0 N. z. o celostátním referendu, čl. 10

Kritika návrhu

Návrh zákona byl dosud jen jednou zběžně projednán v Poslanecké sněmovně a bylo k němu předloženo nesouhlasné stanovisko vlády. Podle stanoviska vlády je návrh „*problematický, neboť přináší značná rizika populistických řešení.*“²²⁴ Vymezení působnosti referenda je dle vlády příliš široké; vláda nesouhlasí s tím, aby v referendu bylo možné rozhodovat i o bezpečnostních otázkách státu a přijímat ústavní zákony.²²⁵

Návrh je rovněž kritizován z důvodu vysoké rigidity přijatých rozhodnutí. Rozhodnutí přijatá v referendu by bylo možné změnit či zrušit pouze v dalším referendu, které by se ale mohlo konat nejdříve po 3 letech. Návrh zákona v této souvislosti například neřeší, jak by byla řešena nezbytná nutnost novel právních předpisů přijatých referendu.²²⁶

Dalším nedostatkem je dle vlády nejasnost postupu při přezkumu Ústavním soudem, a rovněž i skutečnost, že Ústavní soud by se musel zabývat návrhy, ke kterým dosud nebyl získán dostatek podpisů pro jeho předložení prezidentu republiky.

Množství podpisů pod petici je dle vlády také příliš nízké s ohledem na délku doby, po kterou mohou být sbírány. Problematickou je dle vlády také skutečnost, že pravost podpisů nemá být nijak ověřována.²²⁷

5.3.2 Legislativní návrh skupiny poslanců ANO (2023)

Nejnovějším návrhem zákona o celostátním referendu je návrh skupiny poslanců ANO, který byl Poslanecké sněmovně předložen v dubnu 2023. V době dokončení této práce nebyl blíže projednán vládou ani Poslaneckou sněmovnou. Vláda nicméně tento návrh nepovažuje za prioritní téma, které by měla více prosazovat.²²⁸

Předmět referenda

V referendu by podle návrhu bylo možné rozhodovat o záležitostech týkajících se vnitřní nebo zahraniční politiky, přičemž vyňaty by byly následující oblasti:

- a) základní práva a svobody,
- b) změny ústavního pořádku,

²²⁴ Sněmovní tisk 8/1 Stanovisko vlády k tisku 8/0, bod 2

²²⁵ Sněmovní tisk 8/1 Stanovisko vlády k tisku 8/0, bod 2-3

²²⁶ Sněmovní tisk 8/1 Stanovisko vlády k tisku 8/0, bod 2

²²⁷ Sněmovní tisk 8/1 Stanovisko vlády k tisku 8/0, bod 6-7

²²⁸ KORDÍK, Jiří. ANO chce ústavně zakotvit celostátní referendum. Část koalice je k návrhu skeptická. *Česká televize* [online]. 15.4.2023 [cit. 2023-04-23]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3579305-ano-chce-ustavne-zakotvit-celostatni-referendum-cast-koalice-je-k-navrhu-skepticka>

- c) oblast státního rozpočtu, daní a poplatků,
- d) rozhodování o věcech, které by v důsledku vedly k porušení závazků, které ČR vyplývají z mezinárodního práva,
- e) členství ČR v mezinárodní organizaci či instituci,
- f) jmenování osob do funkcí a jejich a odvolávání,
- g) individuální práva a povinnosti,
- h) souhlas s ratifikací mezinárodní smlouvy nebo její vypovězení podle čl. 10a Ústavy ČR,
- i) oblast působení ČNB,
- j) oblast výkonu soudní moci.

Předmětem referenda by nemohlo být schválení, změna nebo zrušení právního předpisu.²²⁹

Návrh na vyhlášení referenda a vyhlášení referenda

Návrh počítá s parlamentní a občanskou iniciativou referenda. V případě parlamentního návrhu je potřebný souhlas nadpoloviční většiny všech poslanců a nadpoloviční většiny přítomných senátorů. Občanská iniciativa je možná prostřednictvím petice podepsané minimálně 450 tisíci občany oprávněnými hlasovat v referendu. Požadovaný počet podpisů je nezbytné získat v době 12 měsíců ode dne, kdy Ústavní soud vysloví souhlas návrhu na konání referenda s ústavním pořádkem.²³⁰

Podmínky přezkumu návrhu Ústavním soudem a podmínky vyhlášení referenda jsou shodné jako u výše popsaného návrhu SPD.²³¹

Závaznost výsledku referenda

Podmínkou závaznosti referenda by bylo, že se pro rozhodnutí vysloví nadpoloviční většina voličů, kteří se zúčastní referenda, která zároveň bude představovat minimálně 25 % oprávněných voličů.²³²

Výsledek referenda by byl závazný pro vládu a obě komory Parlamentu po dobu volebního období Poslanecké sněmovny, nejméně však minimálně 3 let od přijetí rozhodnutí

²²⁹ ČESKÁ REPUBLIKA. *Sněmovní tisk 420/0 Návrh poslanců Heleny Válkové, Aleny Schillerové, Radka Vondráčka a dalších na vydání ústavního zákona o celostátním referendu a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.* Dostupné také z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=226825>, čl. 2

²³⁰ Sněmovní tisk 420/0, čl. 4; návrh na ústavní přezkum lze podat, pokud iniciativa získá minimálně 50 tisíc podpisů oprávněných voličů.

²³¹ Sněmovní tisk 420/0, čl. 5-6

²³² Sněmovní tisk 420/0, čl. 8

v referendu. Vláda by byla povinna rozhodnutí provést, komory Parlamentu by nesměly přijmout usnesení v rozporu s rozhodnutím v referendu.²³³ O stejné otázce by bylo možné hlasovat nejdříve v následujícím volebním období Poslanecké sněmovny, a to nejdříve po 3 letech od vyhlášení výsledků referenda.²³⁴

5.4 Dílčí shrnutí

Obecné referendum v Česku není zakotveno. Ačkoli je po referendu společenská i politická poptávka, nebyl dosud dosažen konsenzus na jeho přesné podobě, a tak jediným referendem, které se v Česku konalo, zůstává ad hoc referendum o vstupu do EU.

Parlament od 90. let 20. století do současnosti projednával přes 40 legislativních návrhů pro zavedení referenda. V aktuálním volebním období byly zatím předloženy dva legislativní návrhy. V současné vládní koalici nicméně není žádný aktér, který by zavedení referenda prosazoval aktivně, což je nejspíše také jedním z důvodů, proč nebyl předložen konkurenční návrh. Je však potřeba podotknout, že vláda a Parlament mají v současnosti palčivější témata k řešení, jako je válečný konflikt na Ukrajině a začínající ekonomická krize, než je přijetí zákona o celostátním referendu.

²³³ Sněmovní tisk 420/0, čl. 9

²³⁴ Sněmovní tisk 420/0, čl. 10

6 Inspirace pro Česko? Srovnání a výhledy

Na celostátní úrovni je ve Španělsku umožněno konání referenda o ústavních změnách a věcného referenda o politických rozhodnutí zvláštního významu. V období, které sleduje tato práce, bylo referendum prakticky využito pouze v roce 2005 v případě přijetí Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Lze uzavřít, že přestože existují ústavní předpoklady pro konání referenda, prakticky je referendum ve Španělsku využíváno velmi zřídka.

V Německu ani v Česku není možnost konání referenda na celostátní úrovni upravena vůbec. Nicméně, v ústavách obou států je možnost přímé účasti občanů ve formě referenda na politickém rozhodování předvídána, existuje tedy cesta pro přijetí modelu obecného referenda do německého i českého politického systému. V Česku proběhlo dosud pouze jedno ad hoc referendum o přistoupení ČR k EU. V Německu v období sledovaném v této práci se žádné referendum na spolkové úrovni nekonalo.

6.1 Srovnání modelů referenda

Vzhledem k tomu, že ze tří politických systémů, kterým se tato práce věnuje, je v současnosti umožněno konání referenda pouze ve Španělsku, bude komparace omezena na porovnání aktuálních legislativních návrhů na zavedení referenda v Německu a v Česku.

6.1.1 Předmět referenda

České návrhy jsou v otázce předmětu referenda umírněnější než německé návrhy. Zatímco oba německé legislativní návrhy obsahují povinné konání referenda ve vymezených případech, český návrh koncepci obligatorního referenda neobsahuje.

Pokud jde o fakultativní referenda, německé návrhy neobsahují žádná věcná omezení; oproti tomu je koncepce českého referenda přísnější. Zejména se jedná o zákaz referenda o základních právech a svobodách, referenda o otázkách rozpočtu a daní a jmenování a odvolávání osob z funkcí. Návrh poslanců ANO obsahuje oproti návrhu SPD více témat, které by měly být z působnosti referenda vyloučeny, jako je oblast působnosti ČNB a výkonu soudní moci.

Za zmínku stojí, že zatímco oba německé návrhy považují ústavní změny a přijetí mezinárodních smluv, které přenáší pravomoci státu na nadnárodní organizace za zásadní otázky, které musí být povinně rozhodnuty v referendu, návrh ANO naopak tyto otázky z předmětu referenda vylučuje.

Podle českých návrhů by měl být návrh referenda předložen vždy k přezkumu Ústavnímu soudu z pohledu ústavnosti, v případě německého návrhu *Mehr Demokratie* by mělo k přezkumu dojít pouze na návrh vlády nebo poslanců Spolkového sněmu. Návrh AfD přezkum ústavnosti neřeší.

Oproti českému návrhu obsahují německé návrhy navíc možnost abogačního referenda. Návrh *Mehr Demokratie* počítá s možností zrušení spolkového zákona, návrh AfD je v tomto ohledu radikálnější a obsahuje i možnost zrušení přijetí mezinárodní smlouvy.

6.1.2 Postup předcházející vyhlášení referenda

Z analyzovaných legislativních návrhů pouze české návrhy obsahují iniciativu ze strany parlamentu; podle návrhů by mohlo být referendum vyhlášeno v případě souhlasu absolutní většiny poslanců a většiny přítomných senátorů.

Pokud jde o lidovou iniciativu, pouze návrh *Mehr Demokratie* obsahuje třístupňový proces předcházející vyhlášení referenda, ostatní návrhy počítají pouze se sběrem podpisů k iniciativě. Počet podpisů, které je potřeba nasbírat pro předložení iniciativy příslušnému státnímu orgánu, se v jednotlivých návrzích liší. Při zohlednění poměru k počtu oprávněných voličů jsou české návrhy nejpřísnější; návrh ANO počítá se 450 tisíci podpisy, které tak tvoří 5,5 % oprávněných voličů, návrh SPD počítá s 250 tisíci podpisy, což jsou 3 % oprávněných voličů. V případě německých návrhů je obecně vyžadován 1 milion podpisů nebo registrací k petici za referendum, což je 1,7 % oprávněných voličů; pro iniciativu změny Základního zákona by bylo vyžadováno v přepočtu 2,5 % podpisů oprávněných voličů.²³⁵

Lhůta pro sběr podpisů k iniciativě nebo k petici za referendum se rovněž liší. V případě českých návrhů je lhůta nejdelší; může trvat až 24 měsíců. Německé návrhy obsahují různé lhůty v závislosti na druhu referenda; v návrhu AfD lhůta pro fakultativní referendum není vůbec určena, v návrhu *Mehr Demokratie* je základní lhůta pro registraci pod petici za referendum 9 měsíců.

V případech abogačního referenda jsou lhůty také různě dlouhé. Německý návrh AfD stanoví lhůtu 12 měsíců od přijetí příslušného zákona nebo mezinárodní smlouvy, v návrhu *Mehr Demokratie* je tato lhůta tříměsíční.

²³⁵ Celkový přehled počtu podpisů, které jsou potřeba pro vyhlášení iniciativního referenda v poměru k počtu oprávněných voličů dle jednotlivých návrhů analyzovaných v této práci je uveden v příloze č. 8 této práce.

6.1.3 Informační kampaň

Z analyzovaných návrhů obsahuje informační kampaň pouze návrh *Mehr Demokratie*, ostatní návrhy se kampaní předcházející referendu vůbec nezabývají.

6.1.4 Závaznost výsledku referenda

Německé návrhy neobsahují žádné potřebné kvórum, kterého by mělo být dosaženo, aby byl výsledek závazný. Oproti tomu jsou české návrhy v tomto ohledu přísnější; návrh SPD vyžaduje dosažení kvóra ve výši 20 % pro závaznost výsledku a návrh ANO dosažení kvóra ve výši 25 %.

6.1.5 Možnost změny rozhodnutí přijatého v referendu

Každý z návrhů přistupuje k možnosti změny rozhodnutí přijatého v referendu jinak. Návrh *Mehr Demokratie* umožňuje změnu zákona přijatého v referendu bez omezení, nicméně snižuje hranici potřebných registrací pro případné abogační referendum na pouhých 250 tisíc podpisů.

Německý návrh AfD i český návrh SPD je v tomto ohledu velmi striktní a zároveň nepraktický; jakákoli změna nebo zrušení zákona, který by byl přijat v referendu, by následně musela být opětovně přijata v referendu. Návrh SPD zároveň uvádí, že opětovně by se ve stejné věci mohlo referendum konat až po uplynutí 3 let od předchozího referenda.

Návrh ANO podmínku referenda pro změnu rozhodnutí neobsahuje, nicméně obdobně jako návrh SPD uvádí podmínku, že státní orgány jsou rozhodnutím vázány po dobu 3 let, případně po dobu aktuálního volebního období Poslanecké sněmovny.

6.2 Srovnání veřejné debaty o referendech

Pokud jde o veřejné mínění v otázce referend, pro Španělsko jsem nedohledala průzkum, který by se zabýval tím, zda jsou Španělé spokojeni s aktuální právní úpravou celostátních referend a jejich praktickým využitím. V Německu a Česku výzkumy o společenské poptávce po zavedení celostátního referenda existují. V Německu podle nich má zájem o zavedení referenda přibližně polovina občanů (některé studie uvádí až tři čtvrtiny občanů). V Česku jsou pro zavedení celostátního referenda tři čtvrtiny občanů.

Pokud jde o politické strany, ve Španělsku je opět téma referenda spíše upozaděno. Z analýzy politických programů vyplývá, že pokud se politické strany vůbec o referendu

zmiňují, pak pouze v souvislosti s rozhodováním o konkrétní otázce, ale reformu konceptu celostátního referenda nepožadují.

V Německu je zavedení spolkového referenda propagováno hlavně krajně pravicovou stranou AfD, jejíž aktuální legislativní návrh nicméně nezískal širší politickou podporu. Další stranou, která zavedení spolkového referenda podporuje, je levicová Die Linke. Přijetí zákona o spolkovém referendu není prioritou současné vládní koalice.

V Česku je aktuálně referendum prosazováno zejména ze strany SPD, která má zavedení celostátního referenda stanoveno jako jeden ze svých hlavních politických cílů. Zavedení celostátního referenda má ve svém programu také STAN a Piráti, nově byl předložen návrh zákona o celostátním referendu poslanci ANO. Stejně jako německá vládní koalice, ani česká současná vláda nemá zavedení celostátního referenda ve svém programu.

6.3 Může se české referendum inspirovat od zahraničních modelů?

Může se české referendum inspirovat od Španělska? Podle analýzy obsahuje španělský politický systém tři modalitý referenda – obligatorní a fakultativní ústavní referendum a věcné referendum o významných politických otázkách.

Na základě zjištěných dat lze uzavřít, že obligatorní ústavní referendum pro Česko není vhodným modelem. Tato varianta referenda byla do Španělské ústavy přijata z toho důvodu, aby případná změna základních ústavních pravidel, potažmo změna celé ústavy, byla co nejvíce konzultována, a bylo zajištěno, že po takové změně bude vysoká společenská poptávka. Je nicméně třeba připomenout, že podle Ústavy ČR jsou ta nejdůležitější ústavní pravidla nezměnitelná; jedná se o tzv. podstatné náležitosti demokratického právního státu, jejichž změna je podle čl. 9 odst. 3 Ústavy ČR nepřípustná. Z pohledu ochrany základních ústavních zásad by obligatorní referendum podle španělského modelu v českém politickém systému nebylo účelné.

Je také nutné přihlédnout k požadovanému procesu přijetí ústavních změn: než je změna předložena ke schválení v referendu, je nezbytné, aby byla dvakrát schválena v Generálních kortesech. Celý proces je tak ekonomicky i organizačně značně nákladný. V relativně krátkém čase se totiž musí konat celostátní volby a následně i referendum. I vzhledem k tomuto faktoru není konání obligatorního ústavního referenda podle španělského modelu pro Česko vhodné.

Ve fakultativním ústavním referendu se rozhoduje o změnách ústavy, které nepodléhají obligatornímu referendu, a návrh na jeho konání může iniciovat desetina poslanců

nebo senátorů. Vyhlášení následně provede předseda vlády. V českém prostředí by tak mohlo být referendum vyhlášeno již na návrh 20 poslanců nebo 8 senátorů, a to bez dalšího schválení tohoto návrhu v Parlamentu. Domnívám se, že přijímání ústavních změn se zapojením referenda má v politickém systému pozitivní přínos. Změna bude podrobena důkladné veřejné debatě a referendum jí rovněž dodá větší legitimitu. Fakultativní ústavní referendum by tak mohlo být pro Česko inspirací.

Konzultativní věcné referendum nepovažuji za vhodný vzor pro české referendum. Mám za to, že ačkoli samotný koncept referenda, jehož iniciativa vychází od předsedy vlády a je následně schválena v parlamentu, by mohl být v Česku využitelný, nicméně chybí zde možnost přezkumu ústavnosti předmětu referenda, kterou považuji za zásadní. Bez ústavního přezkumu by mohlo být referendum zneužitelné. I přesto, že každý návrh na konání referenda musí být nejdříve schválen absolutní většinou v Generálních kortesech, nelze to považovat za dostatečnou pojistku toho, že v referendu se například nebude rozhodovat o krácení práv menšin.

Dalším problematickým aspektem, kvůli kterému není španělské konzultativní referendum vhodné aplikovat na český politický systém, je skutečnost, že z textu ústavy nelze dovodit, zda je referendum závazné či nikoli, a není stanovena hranice získání potřebného počtu hlasů pro to, aby byl výsledek referenda závazný. Domnívám se, že se jedná o zásadní aspekty referenda, které by měly být v české legislativě zahrnuty.

Inspiraci lze rovněž čerpat v dílčích otázkách, jako je stanovení zákazu zveřejňování průzkumů předběžných výsledků referenda. Podle španělského práva je zakázáno zveřejňování průzkumů výsledků referenda 5 dní před jeho konáním. Podobná pravidla česká právní úprava referenda o přistoupení ČR k EU neobsahovala a průzkumy veřejného mínění byly zveřejňovány i v průběhu hlasování. Zveřejňování předběžných výsledků nicméně může výsledek referenda ovlivnit. Obdobný zákaz neobsahují ani současný český legislativní návrh, španělská právní úprava tak může být pro Česko vhodnou předlohou.

Mohou být německé legislativní návrhy inspirací pro české referendum? Návrh AfD byl ve Spolkovém sněmu kritizován pro svojí nepropracovanost a pro to, že je ohrožením pro demokracii. Jako problematické se jeví obligatorní referendum pro změnu či zrušení zákona dříve přijatého v referendu. Takové pravidlo by vedlo k nadměrné rigiditě a nemožnosti operativně reagovat na situaci, jejíž řešení by vyžadovalo rychlou změnu takového rozhodnutí. Návrh abogačního referenda, kterým by bylo možné zrušit schválení mezinárodní smlouvy v období 1 roku, rovněž považuji za problematický a odporující základním společenským

zásadám. Stejně tak v návrhu chybí možnost ústavního přezkum návrhu, o kterém se má rozhodovat v referendu iniciovaném ze strany občanů.

Z výše uvedené kritiky tak vyplývá, že v návrhu AfD inspiraci spíše hledat nelze. Naopak, v čem se lze inspirovat, je výrazně propracovanější návrh spolku *Mehr Demokratie*.

Lze čerpat inspiraci zejména od modelu iniciativního referenda. Předmět referenda není nijak věcně omezen, pokud je to nicméně navrženo v průběhu procesu předcházejícímu vyhlášení referenda, je návrh přezkoumán Ústavním soudem. Postup předcházející vyhlášení referenda je poté dvoufázový. První fází je lidová iniciativa, pod kterou je potřeba nasbírat relativně nízký počet podpisů (jedná se o přibližně 0,2 % oprávněných voličů), kterou se následně musí zabývat parlament. Následně může být iniciován vznik petice za referendum, pro jejíž úspěch je vyžadován již vyšší počet voličů, kteří žádají konání referenda. První fáze tak mimo jiné slouží pro sbírání podnětů od občanů pro parlament a nemusí nutně vést k referendu.

Model abrogačního referenda, které by umožnilo zrušit zákon, který byl schválen parlamentem, ale nenabyl dosud účinnosti, je naopak pro české prostředí nepraktický. Návrh *Mehr Demokratie* předpokládá, že veškeré zákony nabydou účinnosti až po 100 dnech, což by v českém prostředí nebylo vhodné a znemožnilo by státním orgánům operativně reagovat na nastalé situace přijetím nových zákonů.

Návrh může být inspirativním v otázce informační kampaně. Současné české návrhy žádnou regulaci neobsahují. Návrh *Mehr Demokratie* počítá s tvorbou informační brožury, která nebude obsahovat pouze procesní náležitosti hlasování, ale bude skutečně informovat o obsahu návrhu, který bude předmětem referenda, a bude představovat názory na návrh nejrůznějších politických aktérů.

Pokud jde o otázku závaznosti, ani návrh *Mehr Demokratie* ani návrh AfD neobsahuje povinné kvórum pro závaznost výsledku. Je třeba připomenout, že němečtí politologové argumentují, že pokud se zákonodárce rozhodne pro stanovení kvóra, musí být jeho výše přiměřená, aby toto kvórum následně neodrazovalo občany hlasovat. Podle odborníků totiž v případě vysoce nastaveného kvóra mají občané v případě nesouhlasu s návrhem, o kterém se rozhoduje, spíše tendenci zvolit strategii neúčasti na referendu než hlasování proti návrhu.

7 Závěr

Hlavní výzkumnou otázkou této práce bylo zjistit, zda se lze při zavedení referenda na celostátní úrovni v Česku inspirovat od Španělska nebo Německa, ať už z jejich praktické zkušenosti, nebo z debaty, která se o tomto tématu vede.

Předpokladem pro její zodpovězení bylo provedení analýzy toho, jak je využíváno celostátní referendum ve Španělsku, Německu a v Česku. Ve Španělsku existují tři modely referenda, a to obligatorní a fakultativní referendum o ústavních změnách a konzultativní referendum. Za sledované období bylo využito pouze konzultativní referendum, a to v případě schválení Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Lze tedy uzavřít, že ačkoli ve Španělsku existují zákonné předpoklady pro konání referend, referenda se konají pouze v případech rozhodování o mimořádně významné politické otázce.

V Německu v současnosti konání referenda na spolkové úrovni není. V Česku je dosud jediným referendem, které se konalo, referendum o vstupu ČR do EU.

Případy španělského referenda a českého referenda ukazují na možné problémy spojené s referendy. Předně jde o hrozbu příliš nízké účasti, neboť tato snižuje legitimitu přijatého rozhodnutí. Na obou případech se ukazuje, že část voličů svůj nesouhlas s přijímaným rozhodnutím vyjádří tím způsobem, že k hlasování vůbec nedorazí. Další problém spojený s referendy je nízká informovanost voličů o tématu, a s tím související kampaň předcházející referendu. Ukazuje se, že kampaň bývá často vedena více jako přesvědčovací, nikoli informační.

Druhým předpokladem pro zodpovězení hlavní výzkumné otázky bylo shrnutí aktuální debaty o referendu v jednotlivých zemích. Ve Španělsku referendum je téma spíše upozaděno, a pokud jej vůbec politické strany zmiňují, pak výhradně v souvislosti s požadavkem vyhlášení referenda o konkrétní otázce. Oproti tomu je německá i česká veřejná debata zajímavější. V obou státech nicméně zavedení referenda prosazují zejména antisystémové strany, jejich legislativní návrhy jsou tak kritizovány za jejich nedostatečnou propracovanost a ohrožení demokratickému zřízení. V Německu se do společenské debaty o referendu kromě politických stran zapojují i další nestátní aktéři; v práci je analyzován propracovaný návrh spolku *Mehr Demokratie*.

Na základě shromážděných dat z analýzy bylo provedeno srovnání mezi referendy v jednotlivých politických systémech. Vzhledem k tomu, že celostátní referendum je zakotveno pouze ve Španělsku, bylo srovnání provedeno pouze mezi legislativními návrhy

v Česku a v Německu. U všech třech států lze pozorovat tendence k rozšíření přímého rozhodování občanů v politice. Podrobně je výzkumná otázka zodpovězena v šesté kapitole této práce.

Pro zodpovězení hlavní výzkumné otázky jsem si v úvodu práce stanovila dvě hypotézy. První hypotéza zní: *Celostátní referendum v České republice by se mohlo konat podle španělského modelu.* V práci zjišťuji, že inspirací by mohlo být fakultativní ústavní referendum, které může být iniciováno na základě návrhu malé skupiny poslanců nebo senátorů. Referendum z mého pohledu mimo jiné zvyšuje legitimitu přijímané ústavní změny a zajistí, že změna bude podrobena společenské diskuzi. Inspiraci lze rovněž hledat u dílčích aspektů referenda. Mám za to, že je potřeba regulovat kampaň předcházející referendu. V tomto ohledu lze ze Španělska převzít pravidlo, že předběžné průzkumy výsledku referenda se nesmí zveřejňovat méně než 5 dní před jeho konáním.

Naopak model ústavního obligatorního referenda a věcného konzultativního referenda jako vhodný vzor pro české prostředí nepovažuji.

Druhá hypotéza z úvodu práce zní: *Pro diskuzi v České republice lze převzít argumentaci a konkrétní návrhy pro zavedení celostátního referenda, které zaznívají v německém politickém prostředí.* V práci jsem se pro ověření hypotézy věnovala dvěma legislativním návrhům z německého prostředí.

Prvním analyzovaným návrhem byl návrh AfD, který je jediným návrhem, který byl dosud předložen Spolkovému sněmu. Návrh byl při projednání kritizován pro svou nepropracovanost, populismus a pro to, že jeho mechanismy ohrožují demokracii. S těmito názory se ztotožňuji; jako vzor pro české referendum tak návrh není vhodný. Jako problematické prvky lze uvést například to, že jakékoli rozhodnutí lze změnit či zrušit výhradně v referendu; takové pravidlo je nepraktické a znemožňuje zákonodárcům reagovat na situace změnu takového rozhodnutí operativně provést v reakci na aktuální situaci. Dalším problematickým prvkem je návrh abogačního referenda o již přijatých mezinárodních smlouvách, které může být vyvoláno dokonce 1 rok po schválení mezinárodní smlouvy.

Druhým analyzovaným návrhem byl legislativní návrh neziskové organizace *Mehr Demokratie*, u kterého se z mého pohledu lze inspirovat zejména modelem fakultativního iniciativního referenda. Oproti českým legislativním návrhům není referendum věcně omezeno. Proces předcházející vyhlášení referenda má dvě fáze, nejdříve se sbírají podpisy pod iniciativu, kterou se musí zabývat Spolkový sněm, následně může (ale nemusí) být vyhlášena fáze

registrace pod petici za referendum. Tento proces by tak mohl sloužit i jako zdroj občanských návrhů k projednání, které by nutně nemusely vyústit v uspořádání referenda. Inspiraci lze hledat i v dílčích aspektech. Jako příhodnou inspirací se jeví úprava informační kampaně předcházející hlasování. Podle návrhu má být připravena informační brožura, kterou obdrží každý volič, a která by měla věcně shrnovat nejen návrh, ale zároveň představit i názorové pohledy hlavních politických aktérů.

Závěrem tak uvádím, že inspiraci lze hledat jak ve španělské úpravě referend, tak v německé debatě o referendech. V obou systémech jsem našla postupy, které by české referendum mohlo převzít jako svou předlohu. Jedná se nicméně pouze o dílčí postupy. Způsob pořádání referenda ve Španělsku nelze do českého politického systému převzít jako celek, stejně tak není možné převzít jako celek některý z německých legislativních návrhů provádění referenda.

8 Seznam literatury

Publikované primární prameny – právní předpisy

ČESKÁ A SLOVENSKÁ FEDERATIVNÍ REPUBLIKA. Ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu. In: *Sbírka zákonů České a Slovenské Federativní Republiky*. 1991, částka 61. Dostupné také z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-327>

ČESKÁ REPUBLIKA. Ústavní zákon č. 1/1993, Ústava České republiky. In: *Sbírka zákonů*. 1993, částka 1. Dostupné také z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1>

ČESKÁ REPUBLIKA. Ústavní zákon č. 515/2003 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 ústavních zákonů. In: *Sbírka zákonů*. 2003, částka 515. Dostupné také z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-51>

ČESKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů (zákon o provádění referenda). In: *Sbírka zákonů*. 2003, částka 114. Dostupné také z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2003-114>

ČESKÁ REPUBLIKA. Rozhodnutí č. 116/2003 Sb., rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii. In: *Sbírka zákonů*. 2003, částka 116. Dostupné také z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2003-116>

ČESKÁ REPUBLIKA. Oznámení č. 206/2003 Sb., oznámení prezidenta republiky o vyhlášení výsledků referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii konaného ve dnech 13. června 2003 a 14. června 2003. In: *Sbírka zákonů*. 2003, částka 206. Dostupné také z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2003-206>

ČESKÁ REPUBLIKA. Sněmovní tisk 8/0 N. z. o celostátním referendu. 2021, 8/0. Dostupné také z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=8&CT1=0>

ČESKÁ REPUBLIKA. Sněmovní tisk 8/1 Stanovisko vlády k tisku 8/0. 2021, 8/1. Dostupné také z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=9&ct=8&ct1=1>

ČESKÁ REPUBLIKA. Sněmovní tisk 420/0 Návrh poslanců Heleny Válkové, Aleny Schillerové, Radka Vondráčka a dalších na vydání ústavního zákona o celostátním referendu a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. Dostupné také z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=226825>

SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist. In: *Bundesgesetzblatt*. Dostupné také z: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html

SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Roman

Johannes Reusch, Jochen Haug, Albrecht Glaser, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD. Dostupné také z: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/295/1929594.pdf>

SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Direkten Demokratie auf Bundesebene. Dostupné také z: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/269/1926906.pdf>

SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO. Stenografická zpráva z 213. zasedání Spolkového sněmu dne 26. 2. 2021[online]. [cit. 2023-03-11]. Dostupné také z: <https://dserver.bundestag.de/btp/19/19213.pdf#P.26826>

ŠPANĚLSKÉ KRÁLOVSTVÍ. Constitución Española. In: *Boletín Oficial del Estado*. 1978, částka 31. Dostupné také z: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&tn=5&bj=a1#>

ŠPANĚLSKÉ KRÁLOVSTVÍ. Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. In: *Boletín Oficial del Estado*. 1980, částka 20. Dostupné také z: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-1564>

ŠPANĚLSKÉ KRÁLOVSTVÍ. Real Decreto 5/2005, de 14 de enero, por el que se somete a referéndum consultivo de la Nación la decisión política de ratificar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. In: *Boletín Oficial del Estado*. 2005, částka 5. Dostupné také z: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-721>

ŠPANĚLSKÉ KRÁLOVSTVÍ. Sesión plenaria núm. 36 (extraordinaria) celebrada el miércoles, 22 de julio de 2020 [online]. In: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. 2020, částka 36. [cit. 2022-11-18] Dostupné také z: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-37.PDF

ŠPANĚLSKÉ KRÁLOVSTVÍ. Proposición de reforma de los artículos 87.3, 92 y 166 de la Constitución (corresponde a los números de expediente 101/000001 de la X Legislatura, 101/000001 de la XI Legislatura, 101/000001 de la XII Legislatura y 101/000001 de la XIII Legislatura). In: *Boletín Oficial de Las Cortes Generales*. 2019, číslo 1-1. Dostupné také z: https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XIV&iniciativas_id=101/000001

Programy politických stran a vládní programová prohlášení

ALTERNATIVE FÜR DEUTSCHLAND. *Deutschland. Aber normal.: Programm der Alternative für Deutschland für die Wahl zum 20. Deutschen Bundestag* [online]. [cit. 2023-03-06]. Dostupné z: https://www.afd.de/wp-content/uploads/2021/06/20210611_AfD_Programm_2021.pdf

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. *Deutschland. Alles ist drin.: Bundestagswahlprogramm 2021* [online]. [cit. 2023-03-06]. Dostupné z: https://cms.gruene.de/uploads/documents/Wahlprogramm-DIE-GRUENEN-Bundestagswahl-2021_barrierefrei.pdf

CIUDADANOS. *Un gran acuerdo nacional para poner España en marcha: Programa electoral* [online]. [cit. 2023-04-09]. Dostupné z: <https://www.ciudadanos-cs.org/programa-electoral>

DIE LINKE. Die Demokratie demokratisieren. *Die Linke* [online]. [cit. 2023-03-06]. Dostupné z: <https://www.die-linke.de/themen/demokratie/>

EH BILDU. *Programa electoral 2019-2023* [online]. [cit. 2023-04-09]. Dostupné z: https://ehbildu.eus/herriak/pasaia/dokumentuak/ES_1575312673.pdf

ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA. *Tornarem més forts: Programa electoral* [online]. [cit. 2023-04-09]. Dostupné z: https://static.esquerra.cat/arxiu/programes/e2019-2_programa.pdf

EUZKO ALDERDI JELTZALEA - PARTIDO NACIONALISTA VASCO. *Programa electoral: Elecciones generales 2019-2023* [online]. [cit. 2023-04-09]. Dostupné z: <https://www.eaj-pnv.eus/es/adjuntos-documentos/19437/pdf/programa-electoral-elecciones-generales-2019-10n>

FREIE DEMOKRATEN. Demokratie. *Freie Demokraten* [online]. [cit. 2023-03-06]. Dostupné z: <https://www.fdp.de/position/demokratie>

CHRISTLICH-SOZIALE UNION IN BAYERN. *Das Programm für Stabilität und Erneuerung: Gemeinsam Für Ein Modernes Deutschland*. [online]. [cit. 2023-03-06]. Dostupné z: <https://www.csu.de/common/download/Regierungsprogramm.pdf>

I. vláda Andreje Babiše (13.12.2017-27.06.2018): Programové prohlášení vlády. *Vláda České republiky* [online]. 8.1.2018 [cit. 2022-11-26]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni-vlady-162319/>

II. vláda Andreje Babiše (27.6.2018-17.12.2021): Programové prohlášení vlády. *Vláda České republiky* [online]. 27.6.2018 [cit. 2022-11-26]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni-programove-prohlaseni-vlady-165960/>

Mehr Fortschritt Wagen: Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschland (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und Den Freien Demokraten (FDP) [online]. [cit. 2023-03-06]. Dostupné z: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf

Ošetření zranitelných míst v ústavě. *Piráti a starostové* [online]. [cit. 2022-11-27]. Dostupné z: <https://www.piratiastarostove.cz/program/snadna-volebni-ucast/>

PARTIDO POPULAR. *Entre todos, un programa para ti* [online]. [cit. 2023-04-09]. Dostupné z: https://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa_electoral_28m.pdf

PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL. *Programa electoral PSOE: Elecciones generales 2019* [online]. [cit. 2023-04-09]. Dostupné z: <https://www.psoe.es/media-content/2019/04/PSOE-programa-electoral-elecciones-generales-28-de-abril-de-2019.pdf>

SVOBODA A PŘÍMÁ DEMOKRACIE. Politický dlouhodobý program SPD. *Svoboda a přímá demokracie* [online]. [cit. 2022-11-27]. Dostupné z: <https://www.spd.cz/program-vypis/>

Program: Programová vize koalice Piráti a Starostové. *Starostové a nezávislí* [online]. [cit. 2022-11-27]. Dostupné z: <https://www.starostove-nezavisli.cz/program>

Programové prohlášení vlády. *Vláda České republiky* [online]. 7.1.2022 [cit. 2022-11-26]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni-vlady-162319/>

SOCIALDEMOKRATISCHE PARTEI DEUTSCHLAND. *Aus Respekt Vor Deiner Zukunft: Das Zukunftsprogramm der SPD* [online]. [cit. 2023-03-06]. Dostupné z: <https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Programm/SPD-Zukunftsprogramm.pdf>

UNIDAS PODEMOS. Programa de PODEMOS. *Las razones siguen intactas* [online]. [cit. 2023-04-09]. Dostupné z: https://podemos.info/wp-content/uploads/2019/10/Podemos_programa_generales_10N.pdf

VOX. *100 medidas para la España Viva* [online]. [cit. 2023-04-09]. Dostupné z: <https://www.newtral.es/wp-content/uploads/2019/04/Programa-electoral-VOX.pdf?x24211>

Vláda Petra Nečase (13.07.2010 - 10.07.2013): Programové prohlášení. *Vláda České republiky* [online]. 4.8.2010 [cit. 2022-11-26]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programova-prohlaseni-74856/>

Výsledky voleb a průzkumy veřejného mínění

Bundestagswahl 2021. *Die Bundeswahlleiterin* [online]. [cit. 2023-04-10]. Dostupné z: <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2021/ergebnisse/bund-99.html>

Institut für Demoskopie Allensbach. *Roland Rechtsreport 2015* [online]. ROLAND Rechtsschutz-Versicherungs-AG, 2015 [cit. 2023-03-06]. Dostupné z: https://www.roland-rechtsschutz.de/media/roland-rechtsschutz/pdf-rr/042-presse-pressemitteilungen/roland-rechtsreport/roland_rechtsreport_2015.pdf

ŠPANĚLSKÉ KRÁLOVSTVÍ. Resolución de 29 de noviembre de 2019, de la Presidencia de la Junta Electoral Central, por la que se publica el resumen de los resultados de las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado convocadas por Real Decreto 551/2019, de 24 de septiembre, y celebradas el 10 de noviembre de 2019, conforme a las actas de escrutinio general y de proclamación de electos remitidas por las correspondientes Juntas Electorales Provinciales y por las Juntas Electorales de Ceuta y de Melilla. In: *Boletín Oficial del Estado*. 2019, částka 17344, číslo 289. Dostupné také z: http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/documentos/Generales_2019-R_Resultados.pdf

Volba prezidenta republiky konaná ve dnech 13.01. – 14.01.2023 (promítnuto usnesení NSS). *Volby.cz* [online]. [cit. 2023-04-10]. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/prez2023nss/pe2?xjazyk=CZ>

Tisk

KORDÍK, Jiří. ANO chce ústavně zakotvit celostátní referendum. Část koalice je k návrhu skeptická. *Česká televize* [online]. 15.4.2023 [cit. 2023-04-23]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3579305-ano-chce-ustavne-zakotvit-celostatni-referendum-cast-koalice-je-k-navrhu-skepticka>

SCHUMACHER, Edward. Spain votes to remain in NATO in dramatic victory for Gonzalez. *The New York Times* [online]. 13.3.1986 [cit. 2023-04-23]. Dostupné z: <https://www.nytimes.com/1986/03/13/world/spain-votes-to-remain-in-nato-in-dramatic-victory-for-gonzalez.html>

Sekundární literatura

ANDUIZA PEREA, Eva. *¿Quiénes se abstuvieron y por qué?: la participación en el referéndum sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* [online]. 3.3.2005 [cit. 2022-11-06]. Dostupné z: <http://biblioteca.ribei.org/id/eprint/755/1/ARI-34-2005-E.pdf>

ANTOŠ, Marek. Referenda v Evropě: když pětadvacet států dělá totéž, není to totéž. In: ŠÍMÍČEK, Vojtěch. *Prímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 35-50. ISBN 978-80-210-8351-6.

ARAUJO, Joan Oliver. El Referendum en el Sistema Constitucional Español. *Revista de derecho político* [online]. 1989, (29), s. 115-182. [cit. 2022-11-06] Dostupné z: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:Derechopolitico-1989-29-A10C5BEE&dsID=PDF>

BALÍK, Stanislav. Několik poznámek k referendu o vstupu ČR do EU. *Revue Politika* [online]. 2003, I. (XIV.)(6) [cit. 2022-11-19]. Dostupné z: <https://www.cdk.cz/nekolik-poznamek-k-referendu-o-vstupu-cr-do-eu>

BERNHARD, Laurent. Direkte Demokratie wagen?: Eine Bestandsaufnahme der Chancen und Gefahren. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* [online]. 2012, 25(4), 47-54 [cit. 2023-03-25]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1515/fjsb-2012-0408>

BUTLER, David. *Referendum and Initiative*. In: LIPSET, Seymour Martin. *The Encyclopedia of Direct Democracy*. London: Routledge, 1995, s. 1042-1044. ISBN 0-415-14352-7.

CONTRERAS, Manuel. Sobre El Título X de la Constitución Española: De la Reforma Constitucional. *Revista de derecho Político* [online]. 1992, (37), s. 303-317 [cit. 2022-11-06]. Dostupné z: <https://doi.org/10.5944/rdp.37.1992.8606>

DESZŐ, Márta. Plebiscites and Referendums. In: AUER, Andreas a Michael BUTZER, ed. *Direct democracy: the Eastern and Central European experience*. Aldershot: Ashgate Publishing Company, 2001, s. 264-270. ISBN 0-7546-1811-0

DREIER, Horst, Fabian WITTRECK. Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz. In: FELD, Lars P., Peter M. HUBER, Otmar JUNG, Christian WELZEL a Fabian WITTRECK,

ed. *Jahrbuch für direkte Demokratie 2009* [online]. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2010, s. 11-39 [cit. 2023-03-20]. ISBN 978-3-8452-2333-9. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv941rdx.5>

DUŠEK, Jiří. *Historie a organizace Evropské unie*. 2. vydání. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2011. ISBN 978-80-86708-95-9.

EVERS, Tilman. Mehr Demokratie durch Volksentscheid?. *Kritische Justiz* [online]. Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 1986, 19(4), s. 423-434 [cit. 2023-04-29]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/23997030>

FÁBREGAS, Joan Font a Elisa Rodríguez ORTIZ. Contenidos, Estrategias y Consignas: Factores de Voto en el Referéndum Español Sobre la Constitución Europea. *Revista de Estudios Políticos* [online]. Madrid, 2007, (138), s. 95-127 [cit. 2022-11-06]. ISSN 0048-7694. Dostupné z: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/26406rep138003.pdf>

FELD, Lars, Zohal HESSAMI a Lisa REIL. Direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland? Ergebnisse einer Umfrage zur Einführung direkter Volksrechte auf Bundesebene. In: FELD, Lars P., Peter M. HUBER, Otmar JUNG, Christian WELZEL a Fabian WITTRECK, ed. *Jahrbuch für direkte Demokratie 2010* [online]. Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2010, s. 107-134 [cit. 2023-03-20]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv941qw7.7>

HROCH, Miroslav. *Hledání souvislostí: Eseje z komparativních dějin Evropy*. Praha: SLON, 2016. ISBN 978-80-7419-232-6.

JUNG, Otmar. Grundsatzfragen der direkten Demokratie. In: KOST, Andreas. *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage, 2005, s. 312-366. ISBN 3-531-14251-8.

JUNG, Otmar. Volksgesetzgebung in Deutschland. *Leviathan* [online]. Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 1987, 15(2), s. 242-265 [cit. 2023-02-11]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/23983384>

KARLAS, Jan. Komparativní případová studie. In: DRULÁK, Petr. *Jak zkoumat politiku: kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Praha: Portál, 2008, s. 62-91. ISBN 978-80-7367-385-7.

KOKEŠ, Marian. Referendum v ČR: nástroj posílení demokracie, anebo populismu?. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 85-105. ISBN 978-80-210-8351-6.

LEBEDA, Tomáš. Referendum o přistoupení ČR k Evropské unii: Několik různých pohledů na první všelidové hlasování v Česku. *Politologický časopis* [online]. 2003, (4), s. 203-223 [cit. 2022-11-20]. Dostupné z: https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2004/3/Polcas_2004_3_pp_206_223.pdf

MIKEŠ, Vladimír a Jaroslav RYTÍŘ. *Referendum a zastupitelská demokracie* [online]. Praha: Středisko společných činností AV ČR, 2019 [cit. 2022-10-05]. ISBN 978-80-200-3136-5. Dostupné z:

<https://www.academia.cz/uploads/media/preview/0001/07/e2f2ff9133db9a79727d59632697f1540572171c.pdf>

MLSNA, Petr. Přímá demokracie a její ústavní a státoprávní parametry. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 13-33. ISBN 978-80-210-8351-6

PAVLÍČEK, Václav, a kol. *Ústavní právo a státoprávní věda: 2. díl ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-084-0.

PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. ISBN 978-80-7357-700-1.

RODRÍGUEZ, Paloma Requejo. El Referendum Consultivo en España: Reflexiones Críticas y Algunas Propuestas de Futuro. [online] *Estudios de Deusto*. 2014, 62(1), s. 261-284. ISSN 0423-4847. [cit. 2022-10-31]. Dostupné také z: [https://doi.org/10.18543/ed-62\(1\)-2014pp261-284](https://doi.org/10.18543/ed-62(1)-2014pp261-284)

ŘÍCHOVÁ, Blanka. Komparativní metoda v politologii. In: CABADA, Ladislav, Michal KUBÁT a kol. *Úvod do studia politické vědy*. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2007, s. 68-95. ISBN 978-80-7380-076-5.

SÁENZ ROYO, Eva. La Regulación del Referendo en el Derecho Comparado: Aportaciones para el Debate en España / The Regulation of the Referendum in Comparative Law: Contributions to the Debate in Spain. *Revista Española de Derecho Constitucional* [online]. 2016, (108), s. 123-154 [cit. 2022-08-13]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/24888153>

SCHÄFFER, Armin a Harald SCHOEN. Mehr Demokratie, aber nur für wenige?: Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit. *Leviathan* [online]. Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2013, 41(1), s. 94-120 [cit. 2023-03-19]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/24205945>

SCHIFFERS, Reinhard. "Weimarer Erfahrungen": Heute noch eine Orientierungshilfe?. In: SCHILLER, Theo a Volker MITTENDORF, ed. *Direkte Demokratie: Forschung und Perspektiven*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2002, s. 65-75. ISBN 3-531-13852-9.

SCHILLER, Theo. *Direkte Demokratie in Deutschland.: Welche Beteiligungsformen sind auf der Bundesebene möglich?* [online]. Berlin: COMDOK, 2012 [cit. 2023-03-20]. Dostupné z: https://shop.freiheit.org/download/P2@316/20858/PL_109_Schiller_24+4S_1te_2012_Neu_p_rint_web.pdf

SIMANCAS, Daniel. Spain. In: MOECKLI, Daniel, Anna FORGÁCS a Henri IBI, ed. *The Legal Limits of Direct Democracy: A Comparative Analysis of Referendums and Initiatives across Europe* [online]. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021, s. 86-106. ISBN 978 1 80037 279 5. [cit. 2022-08-02] Dostupné také z: <https://doi.org/10.4337/9781800372801>

STEINER, Nils a Claudia LANDWEHR. Learning the Brexit Lesson? Shifting Support for Direct Democracy in Germany in the Aftermath of the Brexit Referendum. *British Journal of Political Science* [online]. Cambridge University Press, 2022, s. 1-9 [cit. 2023-03-06]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1017/S0007123422000382>

ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8352-6.

TORREBLANCA, José Ignacio. The referendum on the European Constitution in Spain: a double disappointment. *Real Instituto Elcano* [online]. 21.2.2005 [cit. 2022-10-30]. Dostupné z: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-referendum-sobre-la-constitucion-europea-en-espana-una-doble-decepcion/>

TRECHSEL Alexander a ESPOSITO Frédéric in: BUTZER, Michael a Andreas AUER. Direct democracy: the Eastern and Central European experience. Aldershot: Ashgate Publishing Company, 2001. ISBN 0-7546-1811-0.

VILÍMEK, Petr. Česká republika. In: FIALA, Petr a Markéta PÍTROVÁ, ed. *Evropská referenda*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005, s. 155-176. ISBN 80-7325-051-9.

WELP, Yanina. España frente el referéndum europeo: o de la democracia y sus debilidades. *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política* [online]. 2009, 5(10), s. 39-53 [cit. 2022-11-06]. ISSN 1870-3569. Dostupné z: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35692009000200004

Další internetové zdroje

Česká republika v EU. *Evropská komise* [online]. [cit. 2022-11-18]. Dostupné z: https://czechia.representation.ec.europa.eu/o-nas/ceska-republika-v-eu_cs

Fraktionen. *Deutscher Bundestag* [online]. [cit. 2023-04-23]. Dostupné z: bundestag.de/parlament/fraktionen

Germany: Fringe Parties. *Britannica* [online]. [cit. 2023-03-06]. Dostupné z: <https://www.britannica.com/place/Germany/The-Greens#ref1274598>

Grupos parlamentarios. *Congreso de los Diputados* [online]. [cit. 2023-04-23]. Dostupné z: https://www.congreso.es/es/grupos/composicion-en-la-legislatura?last_search=1

Mehr Demokratie e.V. *Gesetzentwurf zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid sowie fakultativen und obligatorischen Referenden auf Bundesebene* [online]. [cit. 2023-03-12]. Dostupné z: <https://www.mehr-demokratie.de/gesetzentwurf>

Mehr Demokratie: Wer wir sind und was wir wollen. *Mehr Demokratie* [online]. [cit. 2023-03-12]. Dostupné z: <https://www.mehr-demokratie.de/ueber-uns/profil>

Návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu (neratifikována). *Evropský parlament* [online]. [cit. 2022-10-30]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/cs/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/draft-treaty-establishing-a-constitution-for-europe>

Poslanecké kluby. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2023-04-23]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=193>

Referenda o přistoupení k EU v kandidátských zemích. *Euroskop.cz* [online]. [cit. 2022-11-18]. Dostupné z: <https://euroskop.cz/evropska-unie/encyklopedie-eu/interaktivni-mapy-eu/eu/5-rozsireni-eu-2004/referenda-o-pristoupeni-k-eu-v-kandidatskych-zemich/>

Volksentscheid und Volksbegehren: Formen der direkten Demokratie. *Anwalt.org* [online]. [cit. 2023-04-23]. Dostupné z: <https://www.anwalt.org/volksentscheid/#ablauf>

9 Seznam příloh

Příloha č. 1: výňatky ze Španělské ústavy týkající se celostátního referenda

Příloha č. 2: přehled legislativních návrhů o celostátním referenda ve Španělsku

Příloha č. 3: přehled témat, o kterých by chtěli Němci rozhodovat v referendu

Příloha č. 4: přehled legislativních návrhů celostátního referenda v SRN

Příloha č. 5: schéma procesu vyhlášení referenda na základě lidové iniciativy podle legislativního návrhu spolku *Mehr Demokratie e.V.*

Příloha č. 6: schéma procesu vyhlášení fakultativního referenda podle legislativního návrhu spolku *Mehr Demokratie e.V.*

Příloha č. 7: přehled legislativních návrhů celostátního referenda v ČR

Příloha č. 8: počet potřebných podpisů pro vyhlášení iniciativního referenda v poměru k počtu oprávněných voličů ve španělských, německých a českých legislativních návrzích

Příloha č. 1 - výňatky ze Španělské ústavy týkající se celostátního referenda

Artículo 92

1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.

3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.

Artículo 167

1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

Artículo 168

1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

Zdroj: ŠPANĚLSKÉ KRÁLOVSTVÍ. *Constitución Española*. In: Boletín Oficial del Estado. 1978, částka 31. Dostupné také z: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&tn=5&bj=a1#>

Příloha č. 2 - přehled legislativních návrhů zákona o celostátním referendu ve Španělsku

Rok předložení	Navrhovatel	Předmět návrhu
2012	Grupo Parlamentario „La Izquierda Plural“, Grupo Parlamentario Mixto	konzultativní referendum
2013	Grupo Parlamentario „La Izquierda Plural“, Grupo Parlamentario Mixto	ústavní referendum, referendum na základě lidové iniciativy
2014	Junta General del Principiado de Asturias (asturijský parlament)	konzultativní referendum na základě lidové iniciativy, abrogační referendum

Zdroj: SIMANCAS, Daniel, Spain. In: MOECKLI, Daniel, Anna FORGÁCS a Henri IBI. *The Legal Limits of Direct Democracy: A Comparative Analysis of Referendums and Initiatives across Europe* [online]. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021, s. 86-106. ISBN 978 1 80037 279 5.

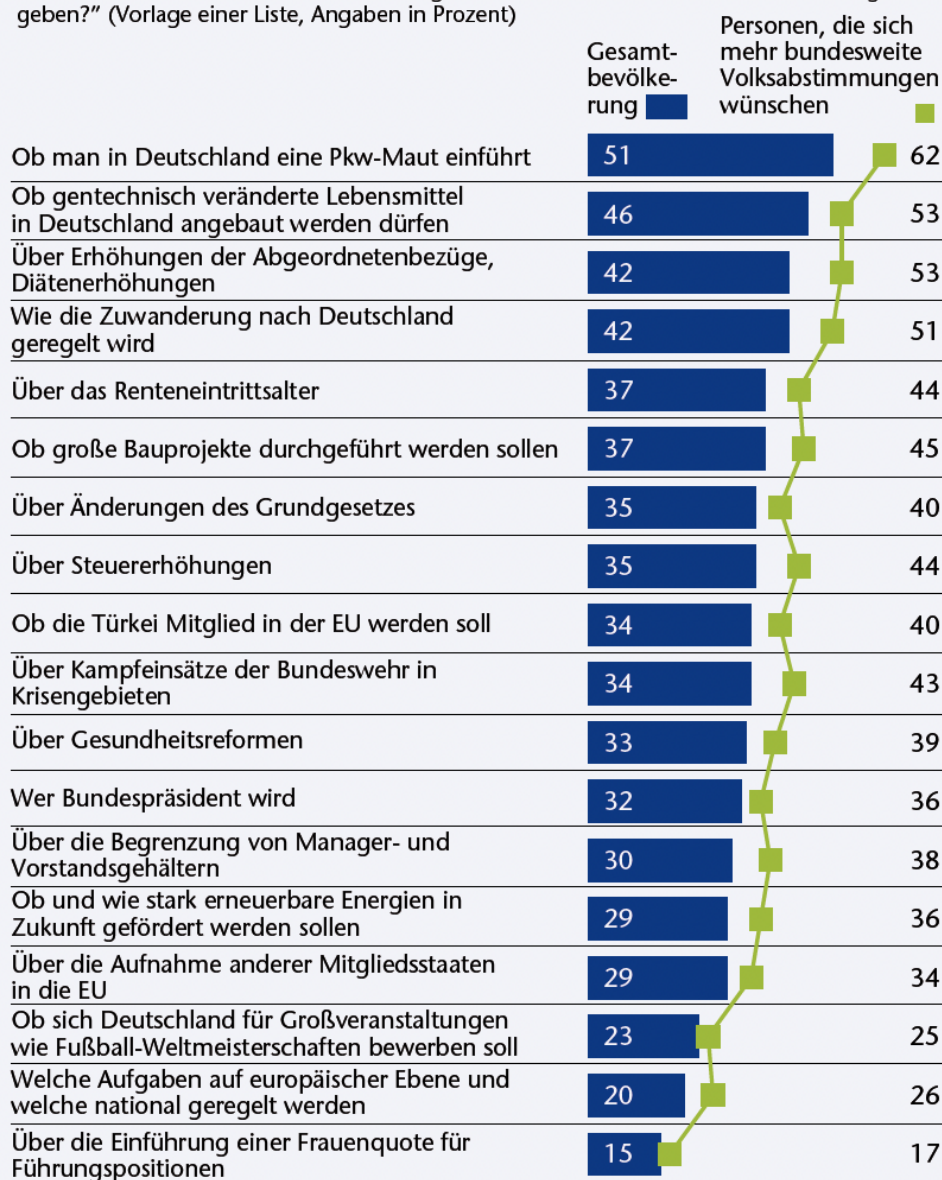
Zpracování provedeno autorkou

Příloha č. 3 – Výsledek průzkumu veřejného mínění v SRN – témata k referendu

Zu welchen Themen sollten Volksabstimmungen durchgeführt werden?

Schaubild 17

Frage: „Man kann ja unterschiedlicher Meinung sein, in welchen Fällen, zu welchen Themen Volksabstimmungen durchgeführt werden sollen. Hier auf dieser Liste stehen verschiedene Punkte. Bei welchen davon würden Sie sagen: Darüber sollte es eine Volksabstimmung geben?“ (Vorlage einer Liste, Angaben in Prozent)



Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 16 Jahren; Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 11032 (November 2014)

Zdroj: Institut für Demoskopie Allensbach. *Roland Rechtsreport 2015* [online]. ROLAND Rechtsschutz-Versicherungs-AG, 2015 [cit. 2023-03-06]. Dostupné z: https://www.roland-rechtsschutz.de/media/roland-rechtsschutz/pdf-rr/042-presse-pressemittelungen/roland-rechtsreport/roland_rechtsreport_2015.pdf, s. 36

Příloha č. 4 - přehled legislativních návrhů zákona o celostátním referendu v SRN

Rok předložení	Navrhovatel	Předmět
1992	Bündnis 90/Die Grünen	celostátní referendum
1998	Bündnis 90/Die Grünen	celostátní referendum
1999	PDS	celostátní referendum
2002	SPD, Bündnis 90/Die Grünen	celostátní referendum
2003	FDP	referendum o Evropské Ústavě
2006	FDP	celostátní referendum
2006	Bündnis 90/Die Grünen	celostátní referendum
2006	Die Linke	celostátní referendum
2010	Die Linke	celostátní referendum
2013	SPD	celostátní referendum
2014	Die Linke	celostátní referendum
2017	Die Linke	celostátní referendum
2019	AfD	celostátní referendum
2021	AfD	celostátní referendum

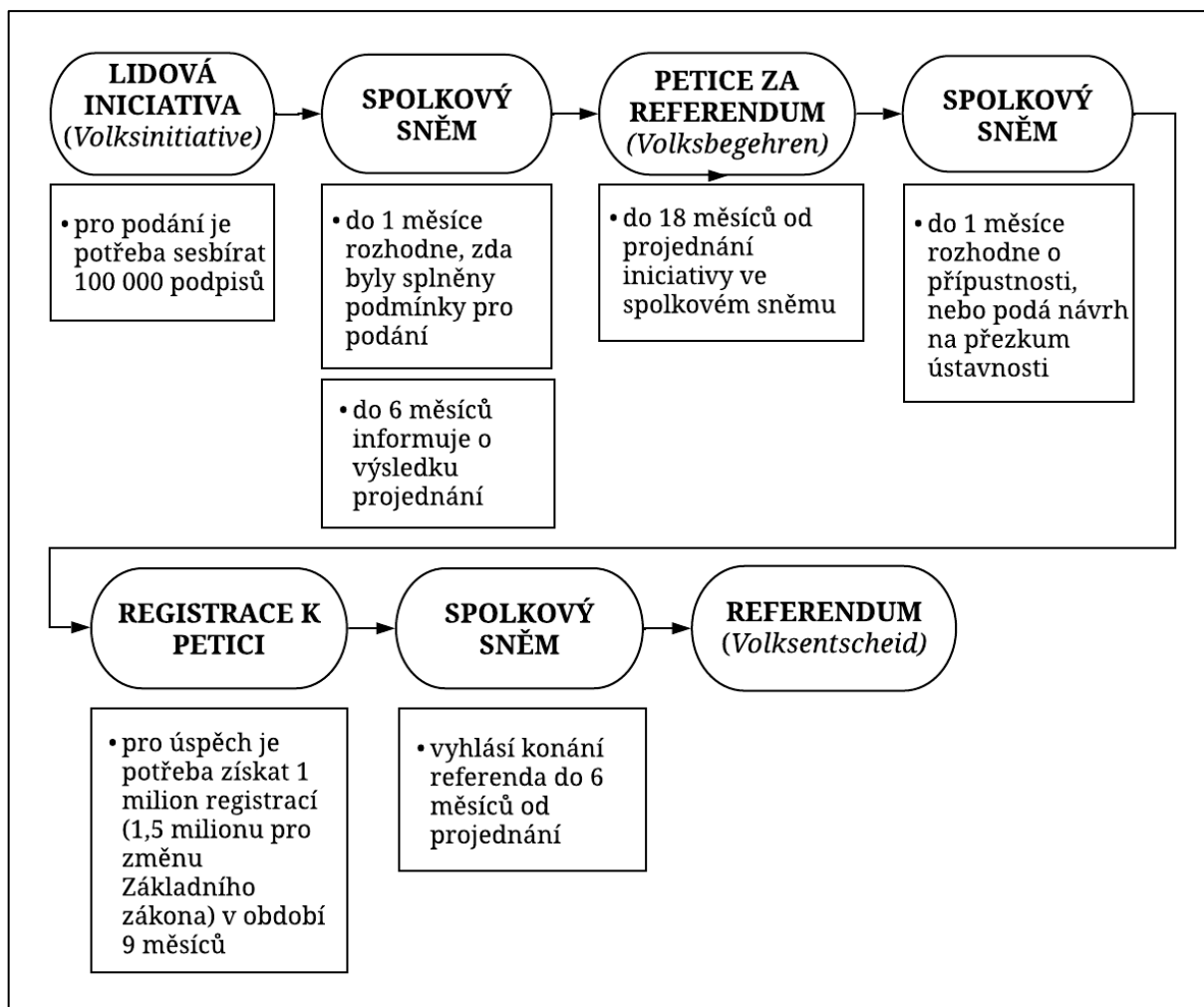
Zdroj: Mehr Demokratie: Wer wir sind und was wir wollen. *Mehr Demokratie* [online], s. 23

Zdroj: Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien. *Deutscher Bundestag* [online]. [cit. 2023-03-19]. Dostupné z:

<https://dip.bundestag.de/suche?f.metatyp=Gesetze&f.deskriptor=Volksabstimmung&rows=25>

Zpracování provedeno autorkou

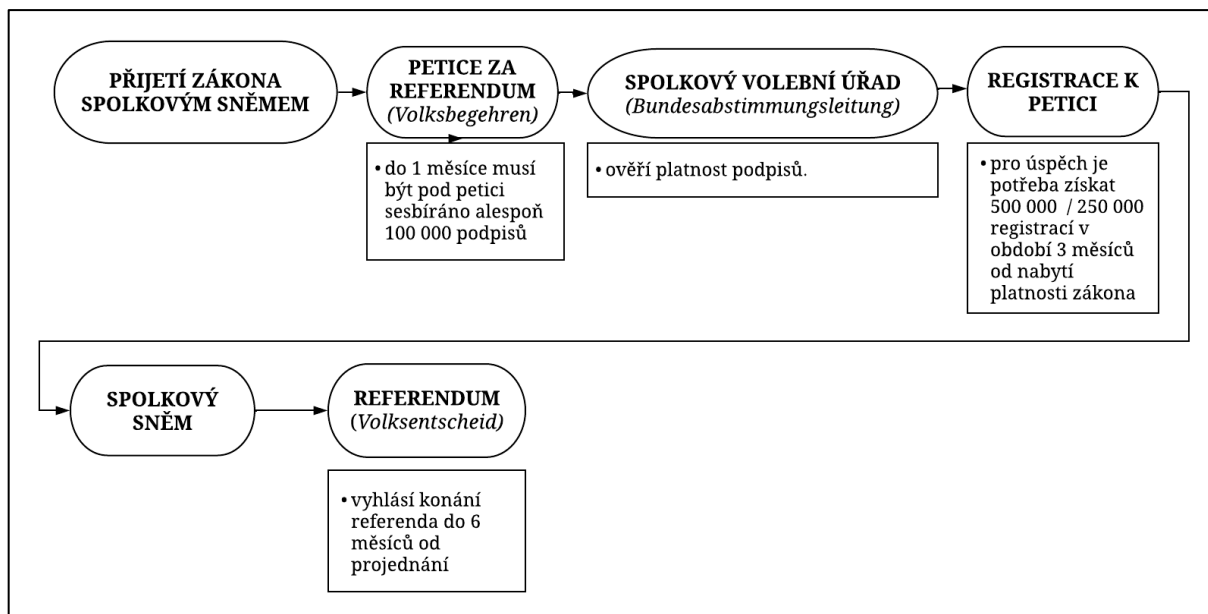
Příloha č. 5 – Schéma procesu vyhlášení referenda na základě lidové iniciativy podle legislativního návrhu *Mehr Demokratie e.V.*



Zdroj: Mehr Demokratie e.V. *Gesetzentwurf zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid sowie fakultativen und obligatorischen Referenden auf Bundesebene* [online]. [cit. 2023-03-12]. Dostupné z: <https://www.mehr-demokratie.de/gesetzentwurf>

Zpracování provedeno autorkou

Příloha č. 6 - schéma procesu vyhlášení fakultativního referenda podle legislativního návrhu spolku *Mehr Demokratie e.V.*



Zdroj: Mehr Demokratie e.V. *Gesetzentwurf zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid sowie fakultativen und obligatorischen Referenden auf Bundesebene* [online]. [cit. 2023-03-12]. Dostupné z: <https://www.mehr-demokratie.de/gesetzentwurf>

Zpracování provedeno autorkou

Příloha č. 7 - přehled legislativních návrhů zákona o celostátním referendu v ČR

Rok předložení	Navrhovatel	Předmět návrhu
1993	skupina poslanců (J. Kryčer – moravisté, a další)	celostátní referendum
1995	skupina poslanců (ČSSD)	celostátní referendum
1995	skupina poslanců (KSČM)	referendum o přípustnosti podstatně omezit svrchovanost ČR
1996	skupina poslanců (KSČM)	celostátní referendum
1996	skupina poslanců (KSČM)	celostátní referendum
1997	skupina poslanců (ČSSD)	celostátní referendum a lidová iniciativa
1998	skupina poslanců (KSČM)	Novela Ústavy ČR – doplnění referenda
1998	vláda	celostátní referendum
1998	skupina poslanců (ČSSD)	celostátní referendum
1999	skupina poslanců (KDU-ČSL)	celostátní referendum
1999	skupina poslanců (Unie svobody)	referendum o vstupu ČR do EU
2000	skupina poslanců (ODS)	referendum o reformě veřejné správy
2000	skupina poslanců (KDU-ČSL, ČSSD, Unie svobody)	referendum o uvedení jaderné elektrárny Temelín
2000	vláda	celostátní referendum
2001	Senát	referendum o vstupu ČR do EU
2001	vláda	celostátní referendum
2002	Senát	referendum o vstupu ČR do EU
2005	vláda	celostátní referendum
2005	Senát	referendum o Smlouvě o Ústavě pro Evropu

Rok předložení	Navrhovatel	Předmět návrhu
2006	skupina poslanců (KSČM, ČSSD)	referendum o umístění prvků protiraketové obrany
2007	skupina poslanců (KSČM)	celostátní referendum
2007	skupina poslanců (KSČM, ČSSD)	referendum o umístění prvků protiraketové obrany
2007	skupina poslanců (ČSSD)	celostátní referendum
2008	skupina poslanců (KSČM)	referendum o přistoupení ČR k Lisabonské smlouvě
2008	skupina poslanců (KSČM)	referendum o umístění prvků protiraketové obrany
2008	skupina poslanců (Strana zelených)	referendum o přímé volbě prezidenta republiky
2010	skupina poslanců (ČSSD)	celostátní referendum
2011	skupina poslanců (KSČM)	referendum o majetkovém vyrovnání s církvemi
2011	skupina poslanců (ČSSD)	celostátní referendum
2012	skupina poslanců (KSČM)	referendum o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi
2012	vláda	celostátní referendum
2013	skupina poslanců (KSČM)	referendum o zrušení zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi
2014	skupina poslanců (Úsvit – Národní Koalice)	celostátní referendum
2014	skupina poslanců (KSČM)	celostátní referendum
2015	vláda	celostátní referendum
2015	skupina poslanců (Úsvit – Národní Koalice)	referendum o vystoupení ČR z EU
2015	skupina poslanců (Úsvit – Národní Koalice)	referendum k imigračním kvótám EU
2017	skupina poslanců (SPD)	celostátní referendum

Rok předložení	Navrhovatel	Předmět návrhu
2018	skupina poslanců (ČSSD)	celostátní referendum
2018	skupina poslanců (KSČM)	celostátní referendum
2021	skupina poslanců (SPD)	celostátní referendum
2023	skupina poslanců (ANO)	celostátní referendum

Zdroj: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2023-03-26]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/index.htm>

Zpracování provedeno autorkou

Příloha č. 8 – počet potřebných podpisů pro vyhlášení iniciativního referenda v poměru k počtu oprávněných voličů ve španělských, německých a českých legislativních návrzích

Počet oprávněných voličů podle posledních celostátních voleb:

Stát	Velikost elektorátu	Volby
Španělsko	37 milionu	volby do Generálních kortesů, 2019
Německo	61,2 milionu	volby do Spolkového sněmu, 2021
Česká republika	8,2 milionu	volba prezidenta republiky, 2023

Počet potřebných podpisů pro vyhlášení iniciativního referenda:

Legislativní návrh		Počet podpisů/registrací	Podíl oprávněných voličů
Německo – návrh AfD		1 milion	1,6 %
Německo – návrh <i>Mehr Demokratie</i>	lidová iniciativa	100 tisíc	0,2 %
	spolkový zákon	1 milion	1,6 %
	změna Základního zákona	1,5 milionu	2,5 %
	fakultativní referendum – zrušení spolkového zákona	500 tisíc	0,8 %
	fakultativní referendum – zrušení zákona, který mění zákon dříve přijatý v referendu	250 tisíc	0,4 %
Česko – návrh SPD		250 tisíc	3 %
Česko – návrh ANO		450 tisíc	5,5 %

Zdroj údajů o počtu oprávněných voličů:

Bundestagswahl 2021. *Die Bundeswahlleiterin* [online]. [cit. 2023-04-10]. Dostupné z: <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2021/ergebnisse/bund-99.html>

ŠPANĚLSKÉ KRÁLOVSTVÍ. Resolución de 29 de noviembre de 2019, de la Presidencia de la Junta Electoral Central, por la que se publica el resumen de los resultados de las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado convocadas por Real Decreto 551/2019, de 24 de septiembre, y celebradas el 10 de noviembre de 2019, conforme a las actas de escrutinio general y de proclamación de electos remitidas por las correspondientes Juntas Electorales Provinciales y por las Juntas Electorales de Ceuta y de Melilla. In: *Boletín Oficial del Estado*. 2019, částka 17344, číslo 289. Dostupné také z: http://www.junteelectoralcenral.es/cs/jec/documentos/Generales_2019-R_Resultados.pdf

Volba prezidenta republiky konaná ve dnech 13.01. – 14.01.2023 (promítnuto usnesení NSS). *Volby.cz* [online]. [cit. 2023-04-10]. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/prez2023nss/pe2?xjazyk=CZ>

Zdroj informací o iniciativních referendech:

ŠPANĚLSKÉ KRÁLOVSTVÍ. Proposición de reforma de los artículos 87.3, 92 y 166 de la Constitución (corresponde a los números de expediente 101/000001 de la X Legislatura, 101/000001 de la XI Legislatura, 101/000001 de la XII Legislatura y 101/000001 de la XIII Legislatura). In: *Boletín Oficial de Las Cortes Generales*. 2019, číslo 1-1. Dostupné také z: https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XIV&iniciativas_id=101/000001

SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO. *Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Direkten Demokratie auf Bundesebene*. Dostupné také z: <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-einf%C3%BChrung-der-direkten-demokratie-auf-bundesebene/274275?f.deskriptor=Direkte%20Demokratie&rows=25&pos=3>

Mehr Demokratie e.V. *Gesetzentwurf zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid sowie fakultativen und obligatorischen Referenden auf Bundesebene* [online]. [cit. 2023-03-12]. Dostupné z: <https://www.mehr-demokratie.de/gesetzentwurf>

ČESKÁ REPUBLIKA. *Sněmovní tisk 8/0 N. z. o celostátním referendu*. 2021, 8/0. Dostupné také z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=8&CT1=0>

Zpracování provedeno autorkou