

PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY

Poslanecká sněmovna

2006

V. volební období

Návrh

**poslanců Ondřeje Lišky, Martina Bursíka, Kateřiny Jacques,
Věry Jakubkové, Olgy Zubové a Přemysla Rabase**

na vydání

ústavního zákona

**o celostátním referendu a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava
České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů**

ÚSTAVNÍ ZÁKON

ze dne 2006

o celostátním referendu a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ CELOSTÁTNÍ REFERENDUM

Čl. 1

- (1) V celostátním referendu (dále jen „referendum“) mohou občané České republiky rozhodnout o zásadních věcech vnitřní nebo zahraniční politiky státu.
- (2) Otázka pro referendum nesmí směřovat ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu, jakož ani
 - a) ke zrušení nebo omezení ústavně zaručených práv a svobod,
 - b) k rozhodnutí, které by bylo v rozporu se závazky, které pro Českou republiku vyplývají z mezinárodního práva,
 - c) k rozhodnutí, které by znamenalo úpravu daňových nebo jiných platebních povinností k veřejným rozpočtům,
 - d) k ustanovování jednotlivých osob do funkcí a k jejich odvolávání z funkcí,
 - e) k zásahu do výkonu moci soudní.
- (3) Otázka pro referendum musí být jednoznačná, srozumitelná a musí být formulována tak, aby bylo možné se k ní vyjádřit slovy „ano“ či „ne“.
- (4) Právo hlasovat v referendu má každý občan České republiky, který je oprávněn volit do Parlamentu.

Čl. 2

- (1) Prezident republiky rozhodne o návrhu na vyhlášení referenda, předloží-li mu tento návrh
 - a) společně nejméně 101 poslanců nebo společně nejméně 41 senátorů,
 - b) vláda, nebo
 - c) nejméně 300 000 občanů České republiky, kteří tak učiní formou petice.
- (2) Prezident republiky posuzuje návrhy na vyhlášení referenda jednotlivě v pořadí, v jakém mu byly podány. Rozhodne, že referendum o později podaném návrhu na vyhlášení referenda nevyhlásí, jestliže jde o obsahově stejnou otázku, nebo se později podaný návrh obsahově vzájemně vylučuje s dříve podaným návrhem na vyhlášení referenda. Proti rozhodnutí prezidenta republiky, že návrhu na vyhlášení referenda nevyhoví, lze podat opravný prostředek Ústavnímu soudu do 20 dnů ode dne oznámení rozhodnutí prezidenta republiky navrhovateli referenda, nebo do 20 dnů ode dne, kdy uplynuly lhůty podle čl. 3 odst. 1, aniž by prezident republiky referendum vyhlásil nebo rozhodl, že návrhu na vyhlášení nevyhoví.

Čl. 3

(1) Prezident republiky vyhlásí referendum v případě podle čl. 2 odst. 1 písm. a) a b) do 30 dnů ode dne doručení návrhu a v případě podle čl. 2 odst. 1 písm. c) do 60 dnů ode dne doručení návrhu. Proti rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení referenda lze podat do 20 dnů ode dne jeho vyhlášení opravný prostředek Ústavnímu soudu.

(2) Prezident republiky může ve lhůtách podle odstavce 1 rozhodnout, že návrhu na vyhlášení referenda nevyhoví, má-li za to, že návrh na vyhlášení celostátního referenda je ve smyslu čl. 1 odst. 1 a 2 nepřijatelný, nebo že navržená otázka není v souladu s čl. 1 odst. 3; toto rozhodnutí neprodleně oznámí návrhovateli referenda. Proti rozhodnutí prezidenta republiky, že návrhu na vyhlášení referenda nevyhoví, lze podat opravný prostředek Ústavnímu soudu do 20 dnů ode dne oznámení rozhodnutí prezidenta republiky návrhovateli referenda, nebo do 20 dnů ode dne, kdy uplynuly lhůty podle čl. 3 odst. 1, aniž by prezident republiky referendum vyhlásil nebo rozhodl, že návrhu na vyhlášení nevyhoví.

(2) Lhůty pro vyhlášení a konání referenda v případech, o nichž rozhodoval Ústavní soud, upravuje zákon.

Čl. 4

(1) Jsou-li splněny podmínky pro vyhlášení referenda, stanovené tímto ústavním zákonem, prezident republiky vyhlásí referendum ve lhůtách podle čl. 3 odst. 1 tak, aby se konalo nejdříve 90 dnů a nejpozději 120 dnů ode dne, kdy prezident republiky referendum vyhlásil.

(2) Pokud by se při dodržení lhůt pro konání referenda mělo toto referendum konat v posledních 6 měsících volebního období Poslanecké sněmovny nebo funkčního období zastupitelstev územních samosprávných celků, vyhlásí prezident republiky celostátní referendum tak, aby se konalo spolu s volbami do Poslanecké sněmovny nebo s celostátními volbami do zastupitelstev územních samosprávných celků.

(3) Referendum se nevyhlásí a je-li vyhlášeno, nevykoná se po dobu, po kterou je vyhlášen stav ohrožení pro celé území státu nebo jeho část, nouzový stav nebo válečný stav. Po tuto dobu se přerušuje běh lhůty stanovené pro vyhlášení referenda a běh lhůty stanovené pro konání referenda.

Čl. 5

(1) V referendu je přijato rozhodnutí, pro které se vyslovila nadpoloviční většina oprávněných občanů, kteří se hlasování zúčastnili.

(2) Prezident republiky neprodleně oznámí rozhodnutí přijaté v referendu ve Sbírce zákonů.

(3) Referendum, v němž bylo přijato rozhodnutí oznámené podle odstavce 2, se může ve stejné věci konat, při dodržení postupu podle tohoto ústavního zákona, nejdříve po uplynutí 2 let ode dne oznámení rozhodnutí přijatého v referendu.

Čl. 6

(1) Rozhodnutí přijatá v referendu zavazují všechny orgány a osoby.

(2) Souhlas k ratifikaci mezinárodní smlouvy přijatý v referendu nahrazuje souhlas Parlamentu.

Čl. 7

Zákon upraví další podmínky výkonu práva hlasovat v referendu, jakož i podrobnosti navrhování, vyhlášení a provádění referenda, oznamování rozhodnutí přijatého v referendu a soudního přezkumu ve věcech referenda.

ČÁST DRUHÁ

Změna ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

Čl. 8

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., ústavního zákona č. 300/2000 Sb., ústavního zákona č. 395/2001 Sb., ústavního zákona č. 448/2001 Sb. a ústavního zákona 515/2002 Sb., se mění takto:

1. V čl. 10a odst.2 se slova „ , nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba“ nahrazují slovem „nebo“.

2. V čl. 62 písmeno l) zní:

„l) rozhoduje o návrhu na vyhlášení celostátního referenda, vyhláší celostátní referendum a oznamuje rozhodnutí přijaté v referendu.“

3. V čl. 87 odst. 1 písmena l) a m) znějí:

„l) o opravném prostředku proti rozhodnutí prezidenta republiky o návrhu na vyhlášení celostátního referenda,

m) o tom, zda postup při provádění celostátního referenda je v souladu s ústavním pořádkem a se zákonem o provádění celostátního referenda.“

ČÁST TŘETÍ ÚČINNOST

Čl. 9

Tento ústavní zákon nabývá účinnosti patnáctým dnem ode dne jeho vyhlášení.

D ů v o d o v á z p r á v a

A) O b e c n á č á s t

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, vychází především z principu zastupitelské demokracie, když v čl. 2 odst. 1 stanoví, že lid jakožto zdroj veškeré státní moci tuto vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné výkonné a soudní. V čl. 2 odst. 2 však současně Ústava předpokládá, že ústavní zákon umožní, aby lid vykonával státní moc přímo. Obdobně mají dle čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod občané právo podílet se na správě veřejných věcí nejen svobodnou volbou svých zástupců ale i přímo. Rozhodování v referendu se kromě toho dále předpokládá v čl. 10a odst. 2 Ústavy České republiky, a to o souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy, kterou se přenášejí některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci.

Předložený návrh ústavního zákona koncipuje referendum jakožto závazné, aktivní, jako obecný prvek přímé demokracie v České republice, i když v relativně úzkém rozsahu. Na rozdíl od ústavního zákona č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, se zde nejedná o monotematické referendum.

Předkládaný návrh totiž vychází z nutnosti přímého zapojení veřejnosti do rozhodování o významných celospolečenských otázkách, k čemuž je dle předkladatelů nezbytné stanovení obecného postupu a umožnění iniciace referenda i ze strany samotných občanů.

Navržený ústavní zákon sice vychází z toho, že na jedné straně není demokracie úplná, není-li součástí ústavního systému možnost, aby o základních otázkách spolurozhodovali občané, na druhou stranu respektuje skutečnost, že v moderní společnosti by pravidelnou formou výkonu státní moci měla být zastupitelská demokracie, zatímco přímá demokracie, v podobě referenda, by měla být formou výjimečnou. Forma referenda by měla být zvolena při rozhodování o zásadních otázkách vnitřní nebo zahraniční politiky státu, mezi něž patří např. rozhodování o mezinárodních smlouvách, které mají za následek přechod části svrchovaných pravomocí státu na mezinárodní organizace.

Návrh ústavního zákona definuje věci, o nichž může být rozhodováno v referendu obecně, a stanoví, že občané České republiky mohou v referendu rozhodnout o zásadních věcech vnitřní nebo zahraniční politiky státu. Vedle toho návrh ústavního zákona obsahuje negativní vymezení otázek, které nemohou být předloženy k rozhodnutí v referendu. V návaznosti na čl. 9 odst. 2 Ústavy obsahuje návrh ústavního zákona především ustanovení, že otázky položené v referendu nesmějí směřovat ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu, a dále, že otázky pro celostátní referendum nesmí směřovat ke zrušení či omezení ústavně zaručených práv a svobod, k zásahu do výkonu moci soudní, k rozhodnutí, které by bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, k ustanovování jednotlivých osob do funkcí a k jejich odvolávání z funkcí, anebo k rozhodnutí, které se týká daňových a jiných platebních povinností k veřejným rozpočtům.

V návrhu ústavního zákona se počítá s tím, že referendum by mělo být vyhlašováno z iniciativy stanoveného počtu poslanců nebo senátorů, vlády České republiky a za podmínek v ústavním zákoně stanovených též na základě petice stanoveného počtu občanů. Institut referenda má být významným doplněním soustavy výkonu moci založené na zastupitelské demokracii, který umožní, aby občané vykonávali státní moc nejen prostřednictvím voleb při skončení volebního období, ale i přímo. I když po přijetí navrhované právní úpravy bude referendum zřejmě poměrně řídkou výjimkou ve způsobu výkonu státní moci, již samo jeho uzákonění zvýší vliv veřejného mínění na výkon moci zákonodárné nebo výkonné.

Předpokládaný finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

Výdaje ze státního rozpočtu na realizaci tohoto ústavního zákona budou záviset na frekvenci institutu referenda v praxi. Nelze očekávat, že by referendum bylo vyhlášováno častěji než jednou během čtyřletého volebního období Poslanecké sněmovny, pokud bude vůbec vyhlášeno, přitom výdaje budou evidentně podstatně nižší než výdaje na volby. Například výdaje na vykonání referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii činily za úkony hrazené z rozpočtu Ministerstva vnitra částku cca 50 mil. Kč s tím, že hlasování probíhalo pouze na území České republiky; pokud bude hlasování probíhat i v zahraničí, náklady se přiměřeně zvýší. Výdaje obecních úřadů se budou týkat především zajištění místností pro hlasování.

Soulad navrhované úpravy s mezinárodními závazky a ústavním pořádkem

Navrhovaná právní úprava je v souladu s mezinárodními závazky České republiky (např. s Mezinárodním paktem o občanských a politických právech) a je v souladu s principy ústavního pořádku.

Problematiku referenda právo ES/EU nijak neupravuje, návrh ústavního zákona proto nezpracovává do právního řádu České republiky předpisy Evropských společenství a není s nimi v rozporu.

Návrh ústavního zákona předpokládá, že k němu bude vydán prováděcí zákon. Vzhledem k tomu, že procedura hlasování v referendu je obdobná, jako je procedura hlasování ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu, budou do tohoto prováděcího zákona zapracovány instituty shodné s instituty uplatňovanými při těchto volbách a zejména instituty, obsažené v zákoně č. 114/2003 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů (zákon o provádění referenda), který se při provádění prvního celostátního referenda osvědčil.

B) Zvláštní část

K části první

K čl. 1

Návrh ústavního zákona předpokládá, že prezident republiky vyhlásí celostátní referendum (dále jen „referendum“) na základě návrhu na vyhlášení celostátního referenda, který vyjadřuje zájem na tom, aby sami občané České republiky rozhodli o věci zásadní povahy týkající se vnitřní nebo zahraniční politiky státu. Návrh ústavního zákona má na zřeteli uplatnění vůle většiny, ale zároveň klade nezbytné meze výčtem věcí, které se nemohou stát předmětem referenda.

Respektuje se ustanovení čl. 9 odst. 2 Ústavy, podle něhož změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná. Sleduje se ochrana práv jedince, a tedy i menšin (písm. a)), zajištění mezinárodněprávních závazků (písm. b)), racionality státní finanční politiky (písm. c)), a zamezuje se tak populistické zneužití institutu referenda. V ustanovení písmene c) se rozumí veřejnými rozpočty státní rozpočet, státní finanční fondy, rozpočty územních samosprávných celků. Rozhodování o obsazování funkcí nebo odvolávání z nich v individuálních případech (písm. d)) by narušovalo systém působností stanovených ústavou a zákony, proto je rovněž vyloučeno, aby o těchto věcech bylo rozhodováno v referendu.

Ustanovením písmene e) se zamezuje možnost učinit předmětem referenda rozhodnutí příslušející moci soudní, neboť to by narušovalo strukturu a záruky právního státu.

V odstavci 3 jsou upraveny požadavky kladené na formulaci otázky, která má být v referendu položena; předkládaný návrh neomezuje počet otázek k jedné věci ani počet různých věcí, k nimž mohou být v rámci jednoho referenda otázky položeny.

K čl. 2

Předpokladem pro vyhlášení referenda prezidentem republiky je podání návrhu na vyhlášení referenda; může jít buď o společný návrh nejméně 101 poslanců či 41 senátorů, o návrh vlády, nebo může návrh na vyhlášení referenda předložit nejméně 300 000 občanů oprávněných hlasovat v referendu.

Vzhledem k výjimečnosti a nákladnosti institutu referenda je počet poslanců i senátorů stanoven nadpoloviční většinou příslušné komory. Návrh dává možnost iniciovat referendum i Senátu, neboť je nutné respektovat jeho úlohu jako jednotlivé složky zákonodárné moci z hlediska postavení v ústavním pořádku.

Počet 300 000 občanů považují předkladatelé za přiměřený pro relevantní projev vůle občanů předložit určitou otázku k rozhodnutí v rámci referenda. Navržený počet podporovatelů referenda vyhlášeného na základě petice občanů vychází z potřeby stanovit dostatečně vysoký počet občanů podporujících vyhlášení referenda. Takový počet je dostatečně reprezentativní a přitom získat tolik podpisů není tak jednoduché, aby se institut referenda stal nadužívaným či zneužívaným ze strany veřejnosti. Zároveň však nepředstavuje zase tak vysoký požadavek, který by konání referenda z iniciativy občanů zcela znemožnil.

Navrhuje se v prováděcím zákonu stanovit, že z podpisů na petičních arších budou relevantní pouze podpisy těch občanů České republiky, kteří v době podpisu petičního archu dosáhli věku 18 let.

Dojde-li k tomu, že prezident republiky obdrží současně více návrhů na vyhlášení referenda, je v odstavci 2 upraven postup při posuzování těchto návrhů a kritéria rozhodování prezidenta republiky o tom, které z předložených návrhů nebudou akceptovány.

K čl. 3

Prezident republiky se může rozhodnout, že návrhu na vyhlášení referenda nevyhoví, dojde-li k závěru, že návrh na vyhlášení referenda nesplňuje podmínky stanovené tímto ústavním zákonem. Musí tak učinit ve lhůtě stanovené pro vyhlášení referenda, tj. do 30,

popřípadě 60 dnů ode dne doručení návrhu na vyhlášení referenda. Proti tomuto rozhodnutí lze podat opravný prostředek k Ústavnímu soudu. Návrh novely zákona o Ústavním soudu, který bude připojen k návrhu zákona o provádění celostátního referenda, upravuje řízení o tomto opravném prostředku. Opravný prostředek proti rozhodnutí prezidenta republiky, že referendum nevyhlásí, může podat vláda, či společně 101 poslanců nebo 41 senátorů, a jde-li o rozhodnutí o návrhu podaném na základě petice občanů, také výbor, který je oprávněn jednat jménem navrhovatele referenda, tj. občanů podepsaných na podpisových listinách. Opravný prostředek musí být podán do 20 dnů ode dne rozhodnutí prezidenta, že referendum nevyhlásí nebo do 20 dnů po uplynutí lhůt, stanovených ústavním zákonem pro rozhodnutí o návrhu na vyhlášení referenda. Návrh ústavního zákona předpokládá, že lze podat opravný prostředek i proti rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení referenda. Podle předpokládané novely zákona o Ústavním soudu opravný prostředek v těchto případech může podat vláda, či společně 101 poslanců nebo 41 senátorů do 20 dnů ode dne jeho vyhlášení.

V případě, že v referendu bude kladně rozhodnuto o souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy, zůstává nedotčeno ustanovení čl. 87 odst. 2 Ústavy České republiky, podle něhož Ústavní soud rozhoduje před ratifikací takové mezinárodní smlouvy o jejím souladu s ústavním pořádkem (§ 71a až 71e zákona o Ústavním soudu). Vzhledem k tomu, že souhlas k ratifikaci, daný v referendu, nahrazuje souhlas dáváný jinak Parlamentem, může být návrh na posouzení mezinárodní smlouvy podán prezidentem republiky, a to od okamžiku, kdy mu bude mezinárodní smlouva předložena k ratifikaci. Dojde-li Ústavní soud k závěru, že mezinárodní smlouva je v rozporu s ústavním pořádkem, nebude moci být do odstranění tohoto rozporu mezinárodní smlouva ratifikována.

K čl. 4

Aby byl vytvořen potřebný časový prostor pro řádnou přípravu referenda a současně bylo zajištěno, že referendum se uskuteční v přiměřené době od jeho vyhlášení, je v návrhu čl. 4 stanoveno, že referendum se může konat nejdříve 90 dnů a nejpozději 120 dnů ode dne, kdy je prezident republiky vyhlásil.

Ustanovení čl. 4 pamatuje rovněž na případ, kdy by se konání celostátního referenda překrývalo s volbami do Poslanecké sněmovny nebo s celostátními volbami do zastupitelstev

územních samosprávných celků; pro ten případ umožňuje, aby se především z důvodu hospodárnosti referendum konalo spolu s těmito volbami.

Návrh ústavního zákona upravuje postup v případě mimořádných situací a stanoví, že se referendum nevyhlásí, a je-li vyhlášeno, že se nevykoná, po dobu trvání válečného stavu, nouzového stavu nebo stavu ohrožení s tím, že po tuto dobu se přerušuje běh lhůt stanovených pro vyhlášení a konání referenda.

K čl. 5

Aby výsledek referenda reflektoval názor kvalifikované většiny občanů na věc, jíž se otázka položená v referendu týká, navrhuje se v odstavci 1 stanovit, že návrh předložený v referendu je přijat, vyslovila-li se pro něj nadpoloviční většina oprávněných osob zúčastněných na hlasování.

Předkladatelé nenavrhují stanovit k platnosti výsledků referenda závazné kvórum účasti oprávněných osob na hlasování, tato podmínka není ve většině demokratických zemí v Evropě zakotvena. Ponechává se tedy na občanech České republiky, zda uplatní své právo zúčastnit se hlasování v referendu a využít tak možnosti ovlivnit svým hlasováním řešení otázek, které se jich dotýkají. Obdobně nikdo nepochybuje o legitimitě volby poslance v případě voleb, jestliže byl tento zvolen menším počtem hlasů. Kromě toho i neúčast v referendu lze považovat za vyjádření postoje k položené otázce. Občané, kteří se referenda nezúčastní, tím vyjadřují zpravidla nezájem o věci veřejné a nezájem na konkrétním výsledku hlasování. Naopak se dá předpokládat, že se referenda zúčastní občané, kteří se o danou problematiku zajímají a jsou o ní informováni.

S ohledem na charakter referenda se navrhuje, aby rozhodnutí přijaté v referendu bylo oznámeno ve Sbírce zákonů.

Návrh ústavního zákona stanoví, že o téže věci, o níž již bylo v referendu hlasováno, lze opětovně v referendu hlasovat nejdříve po uplynutí 2 let ode dne oznámení rozhodnutí přijatého v referendu. I opakované referendum o stejné otázce je referendem jako kterékoli jiné a účelem ustanovení čl. 5 odst. 3 je pouze stanovit časový odstup pro vyhlášení referenda ve stejné věci.

K čl. 6

Výsledek referenda je závazným pokynem pro příslušné orgány státu k realizaci vůle občanů vyjádřené v referendu.

Souhlas v referendu může být dán k ratifikaci jakékoliv mezinárodní smlouvy včetně smlouvy dle čl 10a Ústavy nebo případně evropské ústavy.

K čl. 9

K provedení ústavního zákona o referendu je nezbytné vydat zákon, který upraví provádění referenda, zejména podrobnosti navrhování, vyhlášení a provádění referenda, jakož i soudní přezkum ve věcech referenda tak, aby nemohlo dojít k nesrovnalostem při interpretaci a aplikaci ústavního zákona o celostátním referendu a aby se referendum mohlo realizovat tak, aby práva oprávněných občanů byla naplněna a výsledek hlasování v referendu zjištěn včas a bezchybně. Postupy při provádění referenda budou do značné míry shodné s postupy při provádění voleb do Parlamentu České republiky.

K části druhé

V části druhé je obsažen návrh novely Ústavy České republiky, kterou se rozšiřují kompetence prezidenta republiky o pravomoc rozhodovat o návrhu na vyhlášení celostátního referenda, o vyhlášení referenda a oznamování rozhodnutí přijatého v referendu. Dále se upravuje pravomoc Ústavního soudu rozhodovat opravných prostředcích proti rozhodnutí prezidenta o návrhu na vyhlášení celostátního referenda, a o tom, zda postup při provádění referenda je v souladu s ústavním pořádkem a se zákonem o provádění referenda. Každý oprávněný občan může v pochybnostech o ústavnosti postupu referenda podat ještě před vyhlášením jeho výsledků návrh Ústavnímu soudu na přezkoumání postupu při provádění referenda. Je žádoucí v případě referenda zavést kontrolu postupu při provádění

referenda a tuto svěřit Ústavnímu soudu. Nebylo by vhodné, aby po provedení referenda, při jeho kladném výsledku, Ústavní soud případně rušil tento výsledek pro vady, k nimž došlo před vyhlášením výsledku referenda.

K části třetí

Navrhuje se stanovit účinnost ústavního zákona v ustálené legisvakanční lhůtě.

V Praze dne