

Vysoká škola ekonomická v Praze
Recenzované studie

Working Papers
Fakulty mezinárodních vztahů

5/2010

**Přímá demokracie
v Rakousku a Německu**

Pavel Pečanec

**Faculty of International Relations
Working Papers**

5/2010

**Přímá demokracie
v Rakousku a Německu**

Pavel Pečanec

Volume IV



Vysoká škola ekonomická v Praze
Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů
Výzkumný záměr MSM6138439909

Název: Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů
Četnost vydávání: Vychází minimálně desetkrát ročně
Vydavatel: Vysoká škola ekonomická v Praze
Nakladatelství Oeconomica
Náměstí Winstona Churchilla 4, 130 67 Praha 3, IČO: 61 38 43 99
E 17794
Evidenční číslo MK ČR: 1802-6591
ISSN tištěné verze: 1802-6583
ISSN on-line verze: 978-80-245-1677-6
ISBN tištěné verze: Prof. Ing. Eva Cihelková, CSc.
Vedoucí projektu: Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů
Náměstí Winstona Churchilla 4, 130 67 Praha 3
+420 224 095 270, +420 224 095 248, +420 224 095 230
<http://vz.fmv.vse.cz/>

Studie procházejí recenzním řízením.



VÝKONNÁ RADA

Eva Cihelková (předsedkyně)
Vysoká škola ekonomická v Praze
Olga Hasprová
Technická univerzita v Liberci
Zuzana Lehmannová
Vysoká škola ekonomická v Praze
Marcela Palíšková
Nakladatelství C. H. Beck

Václav Petříček
Vysoká škola ekonomická v Praze
Judita Štouračová
Vysoká škola mezinárodních
a veřejných vztahů, Praha
Dana Zadražilová
Vysoká škola ekonomická v Praze

REDAKČNÍ RADA

Regina Axelrod
Adelphi university, New York, USA
Peter Bugge
Aarhus University, Aarhus, Dánsko
Petr Cimler
Vysoká škola ekonomická v Praze
Peter Čajka
Univerzita Mateja Bela, Banská
Bystrica, Slovensko
Zbyněk Dubský
Vysoká škola ekonomická v Praze
Ladislav Kabát
Bratislavská vysoká škola práva
Emílie Kalínská
Vysoká škola ekonomická v Praze
Eva Karpová
Vysoká škola ekonomická v Praze
Václav Kašpar
Vysoká škola ekonomická v Praze
Jaroslav Kundera
Uniwersytet Wroclawski, Wroclaw,
Polsko
Larissa Kuzmitcheva
Státní univerzita Jaroslav, Rusko

Lubor Lacina
Mendelova zemědělská a lesnická
univerzita, Brno
Cristian Morosan
Cameron School of Business
Václava Pánková
Vysoká škola ekonomická v Praze
Lenka Pražská
emeritní profesor
Lenka Rovná
Univerzita Karlova v Praze
Mikuláš Sabo
Ekonomická Univerzita
v Bratislave, Slovensko
Naděžda Šišková
Univerzita Palackého v Olomouci
Peter Terem
Univerzita Mateja Bela, Banská
Bystrica, Slovensko
Milan Vošta
Vysoká škola ekonomická v Praze

ŠÉFREDAKTOR

Marie Popovová
Vysoká škola ekonomická v Praze

Přímá demokracie v Rakousku a Německu

Pavel Pechanec (ppechanec@osoud.pha6.justice.cz)

Abstrakt:

Předkládaný text se zabývá úpravou institutů přímé demokracie na celostátní úrovni v Rakousku a Německu. Právní řády obou zemí instituty přímé demokracie znají, ale obě je uplatňují rozdílně. Rakouská republika je zastupitelskou demokracií, kde instituty přímé demokracie jsou pouze doplňkem demokracie reprezentativní. Pojetí přímé demokracie v Rakousku pak lze označit jako „konzervativní“. Ve Spolkové republice Německo pak instituty přímé demokracie na celospolkové úrovni takřka absentují. Pojetí přímé demokracie by se zde proto dalo nazvat jako „nulové“. Otázkou zůstává, nakolik je tato situace ovlivněna předválečnou zkušeností s aplikací přímé demokracie. Do úpravy přímé demokracie na úrovni jednotlivých spolkových zemí Rakouska a Německa práce nezachází.

Klíčová slova: přímá demokracie, plebiscit, referendum, lidová iniciativa

Direct Democracy in Austria and Germany

Pavel Pechanec (ppechanec@osoud.pha6.justice.cz)

Summary:

The following article elaborates on analysis related to institutions of direct democracy on the federal level both in Austria and Germany. Both legal systems acknowledge the institutions of direct democracy, though they are applied in different ways. In the Austrian Republic, which is a representative democracy, the institutions of direct democracy serve a complementary role, only. The approach towards direct democracy might be thus described as “conservative” in Austria. On the other hand, the institutions of direct democracy are practically missing in the Federal Republic of Germany at federal level. Therefore, the direct democracy approach might be labelled as “zero” in this case. However, an open question arises; namely, to what extent is this situation influenced by the pre-war experience with direct democracy. In conclusion we would like to point out that the article does not cover the analysis of the individual Federal States which make up Austria and Germany.

Keywords: direct democracy, plebiscite, referendum, nation-wide vote

JEL: D72, K00

Obsah

Úvod.....	7
1. Rakouský konzervativní model.....	7
1.1 Ústavní základ.....	7
1.2 Prováděcí zákony.....	10
1.3 Shrnutí.....	15
2. Německá „nulová varianta“.....	16
2.1 Historický exkurz.....	17
2.2 Ústavní základ.....	19
2.3 Shrnutí.....	23
Závěr.....	23
Seznam literatury.....	24

Úvod

Diskuse o přímé demokracii jsou v České republice na denním pořádku. Výsledky těchto periodických diskusí však často mizí ve ztracenu. Je proto nadmíru vhodné zajímat se o úpravu přímé demokracie u našich nejbližších sousedů, kde tyto instituty již delší dobu fungují. Pojí-li nás navíc silná historická vazba a podobnost právních řádů, pak vzájemné komparaci již nestojí nic v cestě.

1. Rakouský konzervativní model

O Rakousku nelze v žádném případě konstatovat, že by bylo zemí, kde přímá demokracie dominuje. Rakouská republika je jednoznačně zastupitelskou demokracií, kde prvky přímé demokracie vytvářejí jen její doplněk a jejich užívání není zdaleka každodenní realitou. V této souvislosti by se dalo hovořit o „konzervativním pojetí“ přímé demokracie.¹ I přes skutečnost, že prvky přímé demokracie jsou v rakouské ústavě zakotveny od poloviny 20. století, měli občané možnost zúčastnit se pouze dvou celostátních lidových hlasování. V roce 1978 se vyjadřovali k problematice atomové energie, všeobecně známé jako problematika Zwentendorf, a v roce 1993 rozhodovali o svém přistoupení k ES/EU.

Je dlužno podotknout, že oběma výše zmíněným referendům předcházelo referendum z roku 1938, kdy se občané vyjadřovali k připojení Rakouska k Německé říši. Takřka stoprocentní účast obyvatelstva s jasným prohlášením souhlasu s připojením k „Říši“² nepochybně nepatří mezi nejšťastnější okamžiky rakouské historie. Na vině přitom není pouze dvojnásobná velikost políčka pro zaškrtnutí souhlasu s připojením oproti políčku vyjadřujícímu nesouhlas.

Následující výklad bude zaměřen na úpravu institutů přímé demokracie na spolkové (rozuměj celorakouské) úrovni a nebude zabíhat do úpravy jednotlivých zemí. Je-li v textu používán výraz „Spolek“, rozumí se jím ve smyslu rakouské ústavy Rakouská republika.

1.1 Ústavní základ

Ústava Rakouské republiky z 10. listopadu 1920, *Bundes-Verfassungsgesetz* (dále jen B-VG), stanoví mantinely, v rámci kterých smí být přímá demokracie na území Rakouska aplikována.

¹ Pojem „konzervativní pojetí“ přímé demokracie je použit záměrně autorem a nejedná se o oficiální název vzešlý z doposud publikovaných prací.

² Více o referendu z roku 1938 viz např. <http://www.sudd.ch/cgi-bin/ddevent?id=at011938>.

Úvodní články B-VG definují Rakousko jakožto spolkovou, demokratickou republiku, jejíž právo vychází z lidu. Výkon lidového hlasování je v působnosti Spolku. V hlavě II. věnované zákonodárství spolku B-VG stanoví, že zákonodárnou moc vykonává Národní rada spolu se Spolkovou radou. Zatímco Národní rada je volena všemi občany Spolku, je Spolková rada tvořena zástupci jednotlivých zemí.³

Na základě ustanovení čl. 41 odst. 2 B-VG jsou oprávněni podávat Národní radě návrhy zákonů nejen její jednotliví členové, ale i Spolková rada nebo jedna třetina členů Spolkové rady, jakož i spolková vláda⁴, ale odst. 2 přiznává tuto možnost i návrhu, který podá 100 000 osob s volebním právem do Národní rady, nebo který podá ve třech zemích Spolku jedna šestina osob s volebním právem.⁵ Národní rada se poté musí touto *lidovou iniciativou* zabývat. Hlasovací právo má při lidové iniciativě ten, kdo má v den hlasování volební právo do Národní rady a trvalé bydliště (*Hauptwohnsitz*)⁶ v jedné z obcí na spolkovém území. Lidová iniciativa (*Volksbegehren*) se musí týkat věci, jejíž úprava je záležitostí spolkového zákona a lze ji uplatnit ve formě návrhu zákona.

Čl. 42 B-VG stanoví, že každý zákon, na kterém se usnesla Národní rada, je jejím předsedou předán Spolkové radě. Upravuje dále možnost podat proti takovému usnesení Spolkovou radou námitky a hovoří i o zákonech, kde se součinnost se Spolkovou radou nevyžaduje.

Dle díkce čl. 43 B-VG je každé zákonodárné usnesení Národní rady předloženo lidovému hlasování po skončení řízení dle čl. 42 B-VG, avšak před podpisem spolkového prezidenta, rozhodne-li o tom Národní rada či požádá-li o to většina členů Národní rady.⁷ Hovoříme tak v této souvislosti o fakultativním lidovém hlasování (*Volksabstimmung*), které může iniciovat pouze Národní rada.

Obligatorní lidové hlasování naproti tomu vyžaduje B-VG v čl. 44 odst. 3 při celkové změně spolkové ústavy, kdy ta musí být schválena jak Národní radou, tak také Spolkovou radou kvalifikovanou většinou. Hlasování veškerého lidu Spolku se poté obligatorně koná před podpisem zákona prezidentem republiky. Při částečné změně ústavy probíhá hlasování veškerého lidu pouze v případě, že o to požádá alespoň třetina členů Národní či Spolkové rady⁸.

³ Srov.: čl. 24 an. B-VG (Das ist die Gesamtheit der Staatsbürger – *Kelsen, Froehlich, Merkl*, Bundesverfassung 1920 (1922)).

⁴ Srov.: čl. 41 B-VG, k tomu srov.: § 69 odst. 1, 2, § 27 odst. 2 a § 108 GOG-NR.

⁵ Srov.: § 12 NRWO, dále § 21 odst. 1, § 23 odst. 1, § 24, § 35 odst. 7, § 37 odst. 3 a 3a). § 42 odst. 1 a 1a) GOG-NR.

⁶ Definicí podává čl. 6 odst. 3 B-VG.

⁷ Srov.: § 84 a § 106 GOG-NR.

⁸ Srov.: § 85 GOG-NR.

Jistý problém lze sledovat při výkladu pojmů částečná a celková změna ústavy (srov. Adamovich⁹ 2007). Rakouská ústavní teorie rozumí celkovou změnou ústavy změnu jejích podstatných náležitostí (např. změna formy republiky, spolkového státu atd.). V této souvislosti lze poznamenat, že i přistoupení Rakouska k ES/EU v roce 1994 bylo pokládáno za celkovou změnu ústavy zejména s přihlédnutím k otázce rakouské neutrality a bylo tím iniciováno obligatorní referendum ve smyslu čl. 44 odst. 3 B-VG. Poté, co bylo lidem rozhodnuto o přistoupení Rakouska k ES/EU, byla ústava doplněna v hlavě první o čl. 23a–23f. Lid se v referendu nevyjadřoval k otázce vstupu do ES/EU přímo, ale odpovídal na otázku: „Má vstoupit v platnost rozhodnutí Národní rady z 5. května o ústavním zákoně o připojení Rakouska k Evropské unii?“ (Fiala, Petrová 2005: 120).

Čl. 45 B-VG stanoví, že při lidovém hlasování rozhoduje absolutní většina platně odevzdaných hlasů. Ústavodárce nestanoví minimální nutné kvórum pro platnost hlasování. Čl. 45 odst. 2 zároveň zakotvuje povinnost výsledků lidového hlasování úředně vyhlásit.

Další možností lidového hlasování (*Volksabstimmung*), která je specifickou formou lidového hlasování, neboť je jí rozhodováno pouze o otázce personální, stanoví B-VG v čl. 60 odst. 6. Ten uvádí, že spolkový prezident může být odvolán před uplynutím svého funkčního období lidovým hlasováním, které se koná na žádost Spolkového shromáždění, usnese-li se na návrhu svolat jej Národní rada. Ve smyslu čl. 38 B-VG se Spolkovým shromážděním rozumí společná schůze Spolkové a Národní rady. Přijme-li Národní rada takové usnesení, nemůže prezident nadále zastávat svoji funkci a jeho osud je v rukou lidu. Odmítne-li lidové hlasování prezidenta odvolat, považuje se to za jeho nové zvolení a má za následek rozpuštění Národní rady. I v tomto případě nesmí ale celkové funkční období prezidenta trvat déle než 12 let.¹⁰

Výše popsané instituty lidové iniciativy (*Volksbegehren*), lidového hlasování (*Volksabstimmung*) navazujícího na revizi ústavy (celkovou či částečnou) nebo na situaci, kdy je lidu předkládán ke schválení zákon z rozhodnutí Národní rady před podpisem prezidenta, popř. kdy je jím rozhodováno o setrvání prezidenta ve funkci, doplňuje čl. 49b B-VG. Ten dává Národní radě, na základě žádosti jejích členů nebo vlády a po předchozí poradě v Hlavním výboru,¹¹ možnost dotázání se lidu ve věci otázky celorakouského významu (*Volksbefragung*) jež spadá do kompetence spolkového zákonodárce. Volby a věci spadající do rozhodovací pravomoci soudu nebo správního orgánu nemohou být předmětem lidového dotázání (odst. 1). Návrh k lidovému dotázání předkládaný

⁹ Univ. Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Ludwig Adamovich, Präsident des Verfassungsgerichtshofes a.D., Mitglied der Österreichischen Juristenkommission.

¹⁰ Srov.: čl. 60 odst. 6 B-VG, poslední věta.

¹¹ Srov.: čl. 55 odst. 1 B-VG.

musí obsahovat návrh otázky, která je předmětem lidového dotázání a na kterou lze odpovědět „ano“ či „ne“, popřípadě může být návrh tvořen dvěma alternativami na řešení (odst. 2).

Lze tedy uzavřít, že B-VG zná tři instituty přímé demokracie (čtyři, započítáme-li proces vedoucí k odvolání spolkového prezidenta). Jedná se o lidovou iniciativu (*Volksbegehren*) dle čl. 41 odst. 2, dále o lidové hlasování (*Volksabstimmung*) dle čl. 43, 44 a 60, a dále o dotázání lidu (*Volksbefragung*) dle čl. 49b.

1.2 Prováděcí zákony

Výše popsané možnosti přímé participace lidu jsou provedeny třemi základními zákony. Nejstarším z nich je zákon o lidovém hlasování (*Volksabstimmungsgesetz*) z roku 1972 (BGBl 1973/79 (Wv) idF), na něj navazuje zákon provádějící lidovou iniciativu (*Volksbegehrengesetz*) z roku 1973 (BGBl 344 (Wv) idF). Hlavní trojici uzavírá zákon o dotázání lidu v záležitostech celorakouského významu (*Volksbefragungsgesetz*) z roku 1989 (BGBl 356 idF). Procedurální záležitosti spojené s vyhlášením všelidového hlasování či s projednáváním lidové iniciativy jsou dále upraveny v zákoně o jednacím řádu Národní rady, *Geschäftsordnung des Nationalrates, Geschäftsordnungsgesetz* (GOG-NR), z roku 1975 (BGBl 410).

Zákon o lidovém hlasování

Zákon o lidovém hlasování (*Volksabstimmungsgesetz* BGBl 1973/79 – Wv, dále jen *VolksabstG*) je prováděcím zákonem k čl. 43 a 44 odst. 3 a k čl. 60 odst. 6 B-VG. V § 1 *VolksabstG* je stanoveno, že lidové hlasování vyhláší spolkový prezident, jedná-li se však o postup dle čl. 60 odst. 6 B-VG (rozhodování o odvolání spolkového prezidenta lidovým hlasováním), vyhláší je zástupce prezidenta ve smyslu čl. 64 B-VG.¹²

Spolková vláda má dle § 2 *VolksabstG* povinnost určit den hlasování na neděli či na jiný den pracovního klidu. Vyhláška o konání lidového hlasování musí být vyhlášena ve spolkové sbírce zákonů a musí obsahovat přesný den hlasování. Jedná-li se o hlasování dle čl. 43 a 44 odst. 3 B-VG musí dále obsahovat upozornění, že lid bude rozhodovat, zda návrh zákona přijatý Národní radou bude přijat a vstoupí v platnost. V případě, že se rozhoduje dle čl. 60 odst. 6 B-VG musí vyhláška obsahovat upozornění, že lid bude rozhodovat o odvolání spolkového prezidenta. Dále musí vyhláška o konání lidového

¹² Srov.: čl. 39 odst. 1 B-VG.

hlasování obsahovat určení rozhodného dne (*der Stichtag*), který ale nesmí předcházet rozhodnutí o nařízení lidového hlasování.¹³

V jednom hlasovacím dnu mohou proběhnout dvě i více lidových hlasování. Oprávnění hlasovat náleží všem, kteří mají právo volit do Národní rady. Každý disponuje jen jedním hlasem. Povinnost poskytnout informace k lidovému hlasování ukládá VolksabstG nejpozději 14 dnů přede dnem hlasování starostovi obce způsobem v místě obvyklým. Občanům musí být umožněno seznámit se s návrhem zákona, o němž má být lidovým hlasováním rozhodnuto.

Hlasuje se na úředních hlasovacích lístcích, kdy jejich podobu specifikuje § 10 an. VolksabstG,¹⁴ který zároveň stanoví podmínky platnosti či neplatnosti hlasovacího lístku. Hlasuje se zaškrtnutím políčka označeného slovem „ano“ či „ne“. Výsledky lidového hlasování zveřejní Spolkový volební úřad a jsou vyhlášeny spolkovou vládou ve sbírce zákonů. Do 4 týdnů mají občané možnost napadnout výsledky všelidového hlasování u Ústavního soudního dvora. Neshledá-li ústavní soud výsledek všelidového hlasování jako sporný, a pokud byl návrh lidem přijat, je jeho provedením pověřen ministr vnitra.¹⁵

Finanční náročnost všelidového hlasování je zjevná. VolksabstG upravuje proto v § 18 způsob úhrady nákladů za hlasování, které nesou obce. Stát přispívá obcím prostřednictvím zemských hejtmanství paušální částkou.

Zákon o dotazování lidu

Čl. 49b B-VG upravuje institut, kterým jsou občané oslovováni v záležitostech celorakouského významu. Jedná se o tzv. „dotázání lidu“. Článek 49b B-VG je proveden zákonem z roku 1989 (Volksbefragungsgesetz, BGBl. 1989/356, dále jen VolksbefrG). Zásadním je postup, kdy lid rozhoduje ještě před přijetím zákona na půdě parlamentu a lze provádět výběr ze dvou alternativ. Výsledek má ale pouze konzultativní charakter a nelze jej na parlamentu vynutit. Pro úplnost musíme konstatovat, že institutu „dotázání lidu“ nebylo zatím na spolkové úrovni použito. Hovoří-li se v textu o „dotázání lidu“, má se tím na mysli postup dle VolksbefrG ve smyslu čl. 49b B-VG.

O konání tzv. „dotázání lidu“ rozhoduje Národní rada na základě žádosti svých členů nebo členů vlády a po předchozí poradě v Hlavním výboru. § 2 VolksbefrG stanoví, že dotázání lidu je nařizováno spolkovým prezidentem.¹⁶ Povinností vlády je stanovení dne, kdy se hlasování lidu uskuteční, tak aby připadalo na neděli či na jiný den pracovního klidu. Vláda také určí tzv.

¹³ Srov.: § 2 odst. 1 VolksabstG.

¹⁴ BGBl 1990/148.

¹⁵ Srov.: § 19 an. VolksabstG.

¹⁶ Srov.: čl. 49b odst. 3 B-VG a čl. 46 odst. 3 B-VG.

„rozhodný den“ (*der Stichtag*). Vyhláška o jeho nařízení musí být uveřejněna ve spolkové sbírce zákonů a musí obsahovat určení dne hlasování, kladenou otázku a „rozhodný den“. V ten samý hlasovací den mohou být nařízena a konána dvě i více hlasování. § 5 VolksbefrG stanoví, že oprávněn hlasovat je každý, kdo má v době hlasování právo volit do Národní rady a trvalé bydliště v jedné z obcí na území spolku.¹⁷

VolksbefrG stanoví v § 7 povinnost starostovi obce informovat občany 14 dnů před stanoveným dnem hlasování v místě obvyklým způsobem a veřejnou vyhláškou. Zároveň zakotvuje povinnost, aby občané měli možnost seznámit se s problematikou, o níž se bude hlasovat, a to minimálně po dobu deseti dnů před hlasováním v úředních hodinách. Otázka musí být koncipována tak, aby se na ni dalo odpovědět slovy „ano“ či „ne“, a to jejich zakřížkováním. Při výběru z více alternativ musí být návrhy označeny písmeny „A“ a „B“, popř. dalšími a hlasujícím musí být umožněno křížkem vyjádřit, pro který z návrhů hlasuje. Koná-li se v jeden hlasovací den více hlasování, jsou jednotlivé hlasovací lístky odlišeny barevně.

§ 19 VolksbefrG stanoví, že náklady spojené s provedením hlasování nesou obce. Stát přispívá prostřednictvím zemských hejtmanství paušální částkou za jednoho oprávněného voliče. Spolkový volební úřad oznamuje výsledky hlasování Národní radě i spolkové vládě. Občané mají možnost ve lhůtě 4 týdnů napadnout výsledky u ústavního soudu. Neshledá-li ústavní soud tyto za neplatné a je-li výsledek hlasování kladný, je jeho provedením pověřen ministr vnitra.

Závěrem lze konstatovat, že zatímco na spolkové úrovni nebylo ještě výše uvedeného institutu přímé demokracie použito, na úrovni jednotlivých spolkových zemí Rakouska je běžnou součástí přímé demokracie. Bylo jím například rozhodováno, zda se má Salcburk ucházet o pořádání zimních olympijských her v roce 2010, kdy většina dotázaných rozhodla pro kandidaturu.¹⁸ V Horním Rakousku jím byla řešena stavba hudebního divadla v Linci, kdy návrh byl naopak obyvatelstvem zamítnut.¹⁹

Zatím jedinou vážně míněnou snahu o „dotázání lidu“ na úrovni spolkového státu, vyvolal vstup rakouské FPÖ (*Freiheitliche Partei Österreichs*) do vlády v roce 2000. Ač je výsledek hlasování dle čl. 49b B-VG nezávazný, chtěla vláda jeho iniciací jasně deklarovat nesouhlasný postoj rakouského obyvatelstva k sankcím uvaleným na Rakousko ze strany ES/EU. Jako východisko z patové situace vytvořila ES/EU skupinu tzv. „Tří moudrých mužů“ v čele s diplomatem

¹⁷ Srov.: § 21, 22 NRWO, čl. 142 odst. 4 B-VG, čl. 26 odst. 1,5 B-VG.

¹⁸ Srov.: <http://www.salzburg.gv.at/>.

¹⁹ Srov.: <http://www.musiktheater.at/verein/freunde.htm>, dále <http://www.linz.at/>.

Martim Ahtisaarim, kteří doporučili sankce uvalené na Rakousko odvolat. Stalo se tak pouhý měsíc před zamýšleným a připravovaným „dotazáním lidu“.²⁰

Zákon provádějící lidovou iniciativu

Úprava zakotvená v zákoně *Volksbegehrensgesetz* (BGBl 1973/344 – Wv, dále jen VolksbegG), navazuje na čl. 41 odst. 2 a čl. 46 B-VG a provádí tzv. „lidovou iniciativu“. VolksbegG upravuje právo občanů Rakouska iniciovat projednávání návrhu zákona Národní radou. Ta sice není povinna návrhu vyhovět, ale musí se jím přednostně zabývat.

§ 3 VolksbegG stanoví, že lidová iniciativa má mít formu návrhu zákona nebo výzvy a má být uplatněna nejprve u ministra vnitra. Návrh musí být podpořen jedním promile občanů (vychází se z aktuálního sčítání lidu), kteří mají právo volit do Národní rady a mají trvalé bydliště v jedné z obcí na území spolku.

Náležitosti takového návrhu stanoví VolksbegG v § 3 odst. 3. Jsou jimi text formulovaný jako návrh zákona, popř. jako jasně srozumitelná výzva, z níž je patrné čeho se občané dovolávají. Dále musí obsahovat krátké označení lidové iniciativy, označení zmocněnce a čtyř jeho zástupců zplnomocněných zastupovat lidovou iniciativu a občany k ní připojené, uvedení bankovního konta pro pozdější úhradu nákladů a podpisy zmocněnce a jeho zástupců.

Ministr vnitra do tří týdnů od podání žádosti rozhodne o možnosti konat lidovou iniciativu, jsou-li splněny všechny předpoklady legality. Pokud ministr vnitra udělí povolení pro konání lidové iniciativy, stanoví časové období pro sběr podpisů pod lidovou iniciativu, které je určeno v § 4 odst. 4 VolksbegG na minimálně 8 týdnů a maximálně 6 měsíců. Občané s právem volit do Národní rady, kteří minimálně během posledního dne lhůty určené ke sběru podpisů dle § 6 VolksbegG dovršili 16. rok věku a mají trvalý pobyt v některé z obcí na spolkovém území, se připojují k iniciativě svým podpisem na podpisovou listinu, která je jim k dispozici na příslušném úřadě. Úřad musí občany způsobem v místě obvyklým informovat o možnosti seznámit se s textem lidové iniciativy.

²⁰ Bojkot ze strany ES/EU se stal hlavním evropským tématem roku 2000. Z mnoha publikací srov. např.: Langguth (2000). Rakouská krajně-pravicová strana Svobodných (FPÖ) vstoupila do rakouské vlády po volbách v roce 2000. ČR se připojila k zemím ES/EU a zavedla proti Rakousku diplomatické sankce. Ty zrušila až poté, kdy tak učinil i zbytek zemí ES/EU, které diplomatické sankce vůči 15. členu ES/EU opustily 12. září 2000. Když konsensus kolem sankcí začal oslabovat, dohodli se evropští partneři na vyslání skupiny tří osobností, které by posoudily situaci v Rakousku. Trojici „moudrých“ tvořil německý právník Jochen Frowein, bývalý finský prezident Martti Ahtisaari a někdejší španělský ministr zahraničí Marcelino Oreja. Zpráva, kterou předali francouzskému prezidentovi Jacquesi Chirakovi, doporučila ukončení sankcí, ale kriticky se vyjadřovala k Haiderově straně Svobodných, i když ji výslovně neoznačila za krajně pravicovou.

Stačilo-li pro řízení před ministrem vnitra pouhé jedno promile rakouských občanů (v roce 2007 cca 7 800 oprávněných voličů), pro úspěšnost lidové iniciativy je rozhodující podpora minimálně 100 000 oprávněných voličů, přičemž občané, kteří podpořili svým podpisem návrh ministra vnitra na konání lidové iniciativy, se již nemohou do podpisových listin podepsat. Jejich hlasy se ale automaticky počítají jako hlasy pro lidovou iniciativu.²¹ Podle § 8 odst. 1 VolksbegG nese náklady na obstarání podpisových listin stát. Zmocněnec zastupující lidovou iniciativu musí uhradit státu dle § 8 odst. 4 VolksbegG paušální náhradu cca 2 500 eur, jakožto kompenzaci spojenou s obstaráním podpisových listin a textů které jsou předmětem lidového hlasování. Ministerstvo vnitra dbá na řádný průběh shromažďování podpisů včetně obstarání potřebného počtu podpisových listin.

Po skončení lhůty určené ke sběru podpisů pod lidovou iniciativu musí být výsledek hlasování neprodleně oznámen okresnímu volebnímu úřadu, který přezkoumá zapisovací listiny a podpisy k nim připojené a výsledek dále oznámí Spolkovému volebnímu úřadu. Spolkový volební úřad na základě podkladů oznámí celkový počet platných zanesení v podpisových listinách včetně osob, které podpořily původní návrh ministra vnitra.²² Na základě výše uvedeného rozhodne, zda se lidová iniciativa předloží Národní radě. Národní rada ji přikáže k projednání některému z výborů, popř. vytvoří výbor speciální, který ji projedná, přičemž předloží do čtyř měsíců Národní radě zprávu.

Do čtyř týdnů od vyhlášení výsledků mají zmocněnci, čtyři členové Národní rady, popř. zemských sněmů, právo napadnout stanovisko Spolkového volebního úřadu pro jeho protiprávnost u ústavního soudu. Neshledá-li ústavní soud rozhodnutí protiprávním, postoupí Spolkový volební úřad lidovou iniciativu Národní radě k projednání včetně všech podkladů. Zároveň je na uvedené bankovní konto zmocněnců převedena paušalizovaná částka spojená s konáním lidové iniciativy.

Do dnešního dne můžeme napočítat již 33 lidových iniciativ (BMI 2010), z nichž pouze jediná nebyla schopna naplnit potřebné kvorum 100 000 podpisů oprávněných voličů.²³ Ostatní se naopak setkávají se širokou podporou veřejnosti. Příkladem může být tzv. „Protitemelínská iniciativa“ z roku 2002, kdy bylo shromážděno přes 900 000 podpisů. Národní rada není nikterak vázána při projednávání lidové iniciativy. Čtyřměsíční lhůta, kterou má na projednání

²¹ Srov.: § 16 ve smyslu § 10 a § 4 VolksbegG.

²² Srov.: § 16 VolksbegG.

²³ Jednalo se o iniciativu z roku 1995, Volksbegehren „Pro Motorrad“, již podpořilo pouze 75 525 občanů, naproti tomu s podporou 1 361 562 obyvatel se setkala iniciativa z roku 1982, Konferenzzentrum-Einsparungsgesetz (BMI 2010).

výbor Národní rady, je mnohými kritizována, jakožto prostředek k utlumení aktivit s lidovou iniciativou spojených.²⁴

1.3 Shrnutí

Přes skutečnost, že Rakouská spolková republika je pevně zakořeněnou zastupitelskou demokracií, má přímá demokracie v jejím právním řádu své místo. V letech 1964–2009 se v Rakousku uskutečnilo 33 lidových iniciativ a dvě všelidová hlasování. Český občan měl možnost zaznamenat dopady přímé demokracie v Rakousku v souvislosti s lidovou iniciativou směřující proti české atomové elektrárně Temelín.²⁵ Institut „dotázání lidu“ na své naplnění stále čeká. Na úrovni jednotlivých spolkových zemí jsou instituty přímé demokracie využívány podstatně častěji.²⁶

Z výše uvedených důvodů se o rakouském modelu v kontextu právních úprav ostatních evropských zemí dá hovořit jako o konzervativním. Přímá demokracie v dnešním Rakousku uspokojuje potřeby obyvatel v souvislosti se zásadními celospolečenskými a politickými tématy. Politická reprezentace Rakouska pak musí mnohdy vyvinout nemalé úsilí, aby iniciativy občany vyvolané byly přijatelné pro rakouskou politickou realitu, jak se ukázalo v případě iniciativy „Veto gegen Temelin“.²⁷

²⁴ Srov.: <http://www.castelligasse.at/Politik/direktedemokratie.htm>.

²⁵ Pro přehled lidových iniciativ v Rakousku viz: http://www.bmi.gv.at/wahlen/volksbegehren_historisches.asp nebo <http://www.castelligasse.at/Politik/direktedemokratie.htm>.

²⁶ Srov.: kompletní výsledky iniciativy: http://www.bmi.gv.at/wahlen/volksbeg_temelin_erg.asp. Další údaje o lidové iniciativě s kompletní dokumentací: <http://www.bmi.gv.at/wahlen/>. Historie projednávání návrhu v Národní radě: http://www.parlinkom.gv.at/PG/DE/XXI/I/I_01065/pmh.shtml.

²⁷ Situace z přelomu let 2001 a 2002 eskalovala v diplomatickou přestřelku mezi Rakouskem a Českou republikou. Premiér České republiky Miloš Zeman svými výroky ze dne 16. ledna 2002 rozlítl rakouskou veřejnost: „Haidera považuji za rakouský politický Černobyl, nikoliv za rakouský Temelín a stejně jako Rakušané mají právo vyjadřovat názor na temelínskou elektrárnu, kterýkoliv český občan či politik má právo vyjadřovat názor na Haidera, kterého považuji za fašistu.“ 21. ledna pak Miloš Zeman prohlásil na adresu petiční akce Veto proti Temelínu: „Pouze někdo, kdo není informován, vyhýbám se pojmu idiot, může tuto petici podpořit.“ Proti Zemanovým výrokům se ohradila i tehdy nejsilnější česká opoziční politická strana ODS. Lidová iniciativa s názvem: „Veto gegen Temelin“ (Veto proti Temelínu) chtěla po rakouské Národní radě, aby zabránila vstupu ČR do ES/EU, dokud jaderná elektrárna Temelín nebude zastavena. Iniciativa se setkala s drtivou podporou rakouské veřejnosti. Situace se uklidnila po podepsání Melkského protokolu dne 12. prosince 2000, k jehož sjednání mezi Českem a Rakouskem napomohlo i úsilí Evropské unie, především komisaře pro rozšíření Güntera Verheugena.

2. Německá „nulová varianta“

Německo si nese neblahé historické dědictví v podobě zmanipulovaných lidových hlasování ze třicátých let dvacátého století. Do rukou odpůrců přímé demokracie se tak dostává argument o zneužitelnosti referenda a manipulaci s lidem. Přes skutečnost, že Němci nebyli prvními, kdo se stal obětí manipulace, nelze než konstatovat, že dodnes jsou jejím nejtragičtějším příkladem. Již daleko dříve dokázal Napoleon Bonaparte umně ovládat lid a i ve dvacátém století se fašistický italský režim snažil získat na legitimitě využíváním lidového hlasování. Další autoritářské režimy se přidaly záhy – v Evropě můžeme vzpomenout Estonsko či Rumunsko (Butler, Ranney 1994: 181). Všelidové hlasování se tímto zcela vymklo své úloze, institutu zajišťujícího prohlubování a rozšiřování demokracie, a stalo se nástrojem k upevňování autoritářských a nedemokratických režimů.

Své o této problematice vědí i obyvatelé Bulharska, Polska a dnes již bývalé NDR (Butler, Ranney 1994: 181). Tato zmanipulovaná hlasování se vždy vyznačovala takřka stoprocentní účastí všeho lidu a drtivým souhlasem s předkládaným návrhem. Nechvalné prvenství pak nepochybně náleží Rumunsku, kdy se referenda z roku 1986 údajně nezúčastnilo pouze 228 osob z takřka 17 miliónů oprávněných voličů a proti předloženému návrhu nehlasoval nikdo (Butler, Ranney 1994: 183). Zneužití lidové podpory není jen doménou dnes již překonaných fašistických či komunistických diktatur. Běloruský prezident Alexandr Lukašenko si s jeho pomocí v roce 1996 a znovu v roce 2004 zajistil takřka neomezenou moc ve státě, obdobně jako generál Pinochet v Chile roku 1978.²⁸

Odmítnout všelidové hlasování s poukazem na excesy výše zmíněné ale nelze. Bylo to právě všelidové hlasování, které zabránilo nástupu fašistů k moci ve Švýcarsku v roce 1935,²⁹ znamenalo porážku komunistického režimu v Polsku, výrazně k ní přispělo v Maďarsku nebo dokonce ke svržení diktatury přímo vedlo, jak se to stalo v již zmiňovaném Chile roku 1988.

Německá zkušenost se zneužíváním přímé demokracie, byť patrně nejvíce tragická, není tedy ve světě jedinou a bohužel nikterak ojedinělou výjimkou. Zatímco např. Itálie se s fašistickými referendy z dvacátých let 20. století vyrovnala, a dnes patří k předním zemím přímou demokracií aplikujícím, Německo na její renesanci na spolkové úrovni neustále čeká. K dnešnímu dni v Německu vzhledem k chybějící zákonné úpravě na spolkové úrovni neproběhlo žádné všelidové hlasování. Nic na tom nemění ani fakt, že

²⁸ Oficiální výsledky a statistiky viz <http://www.rec.gov.by>.

²⁹ 61 % oprávněných voličů zavrholo v referendu návrh na celkovou revizi švýcarské ústavy vzešlý z lidové iniciativy, který by znamenal faktickou možnost převzetí moci fašisty organizovanými v Nacionální frontě.

jednotlivé spolkové země instituty přímé demokracie uplatňují zcela běžně.³⁰ Změnu zatím nepřinesly ani návrhy podané ve Spolkovém sněmu poslanci SPD, ani rozsáhlá činnost různých nevládních organizací a množství podniků občanů zaměřených na podporu přímé demokracie.³¹

2.1 Historický exkurz

Německá právní tradice sahá daleko do historie. Jejím výplodem byly na svou dobu revoluční a pokrokové zákony, které přímo ovlivnily mnoho zemí světa,³² stejně jako děsivé právní excesy, které s právem ve smyslu dobrého a spravedlivého neměly nic společného (srov. Knapp 1947).

Německá poválečná ústava z roku 1919, přijata ústavodárným sněmem ve Výmaru, znamenala změnu Německé říše na republiku s ústavní odpovědností říšského kancléře a ministrů Říšskému sněmu. Prezident byl volen německým lidem přímo. Spolkový stát zároveň zachoval rozsáhlou autonomii jednotlivých spolkových zemí, kde zvláštní postavení bylo zaručeno největšímu a nejsilnějšímu spolkovému státu, Prusku. Výmarská ústava byla ústavou demokratického právního státu. Stala se však terčem útoků ze strany veřejnosti i pravicových stran, které ji prohlašovaly za ústavu vzniklou z prohrané války. Dlouhodobá snaha okleštit její liberální ustanovení se naplno projevila ve třicátých letech 20. století, po uchopení moci nacisty a Adolfem Hitlerem. Novelizace provedené Hitlerovými národními socialisty znamenaly definitivní konec právního státu a počátek jedné z nejtragičtějších epoch německých i světových dějin.

Samostatnou práci by vyžadovala analýza protižidovského zákonodárství, které šlo zcela proti původnímu duchu výmarské ústavy. Omezení při získávání úřadů pro příslušníky židovské rasy, ač bylo jedním z nejméně závažných opatření, bylo zcela v rozporu s ústavou deklarovanou rovností občanů při nabytí úřadů. Protižidovské zákonodárství však bylo dovršeno „zákonem na ochranu německé krve a německé cti“ a mnohými dalšími, aby došlo ke svému tragickému vyvrcholení v koncentračních táborech a hromadným vyvražďováním židů a dalších minoritních etnik, které se do dějin nesmazatelně zapsalo pod pojmem *holocaust*.³³ Nově byl zaveden trest smrti také pro politické

³⁰ Skvělý přehled o přímé demokracii na úrovni jednotlivých spolkových zemí poskytuje práce KAS (2002).

³¹ Např. Mehr Demokratie, <http://www.mehr-demokratie.de/>.

³² Zajímavá je problematika vlivu německého práva na japonský právní systém. K tomu srov. např. *Zeitschrift für Japanisches Recht*. Herausgeber: Deutsch-Japanische Juristenvereinigung e.V. (DJJV) und Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht.

³³ Systematické a státem provozované pronásledování a hromadné vyvražďování Židů prováděné nacistickým Německem a jeho spojenci v době druhé světové války. Někteří termín rozšiřují i na pronásledování a vraždění dalších etnických a náboženských skupin, homosexuálů či politických odpůrců režimu. Srov. např. Arendtová (1995).

zločiny, zatímco trestné činy spáchané po dobu tzv. národně-sociální revoluce byly amnestovány. Pokročilá německá právní kultura byla na dlouhou dobu pošlapána a přerušena. Do dnešních dnů pak zaměstnává právní historiky a teoretiky otázka, jak mohlo k podobné tragédii dojít.

Z dnešního pohledu můžeme konstatovat, že za uchopením moci Hitlerem v Německu nestojí všelidová hlasování, nýbrž selhání politických elit. Sporné ale zůstává, nakolik všelidová hlasování jeho politický vzestup usnadnila (shodně Kiefenbach 2003). Teorie o masivní podpoře Hitlera lidem byla později značně zvýrazňována nacistickou propagandou a skvěle zapadala do snahy ukázat všeobecnou podporu německého lidu. První Hitlerem zinscenovaný plebiscit se konal ale až poté, co byla jeho moc zcela konsolidovaná, a to v listopadu 1933.³⁴

Čl. 73 ústavy Výmarské republiky umožňoval 10 % oprávněných voličů předložit návrh zákona parlamentu. Pokud parlament tento návrh neschválil, následovalo všelidové hlasování, jehož úspěch závisel na dodržení minimálního kvóra účasti 50 % oprávněných voličů.

V dobách Výmarské republiky se uskutečnila dvě všelidová hlasování a jedna lidová iniciativa byla zmařena. První ze dne 20. června 1926 se týkalo vyvlastnění knížecího majetku (*Enteignung der Fürstenvermögen*), (Jung 1989: 49–86), podporované komunistickou stranou a sociální demokracií s účastí 39 % oprávněných voličů. Nedodržení kvóra mělo za následek jeho neplatnost. Nic na tom nezměnil ani fakt, že 96 % odevzdaných hlasů bylo pro návrh.

Před volbami do Říšského sněmu roku 1928 agitovaly plakáty sociální demokracie heslem: „Jídlo dětem místo křížníků“³⁵. Sotva se však úřadu ujal sociálně demokratický kancléř Hermann Müller, rozhodla jím vedená vláda o stavbě bitevní lodi za 58,9 milionů říšských marek. Němci trpící důsledky hospodářské krize byli tímto rozhodnutím pohoršeni. Komunistická strana odsoudila porušování volebních slibů a rozhodla se pro lidovou iniciativu proti stavbě lodí. Návrh se setkal s velkou podporou veřejnosti napříč politickým spektrem. Přesto ztroskotal na odporu pravicových politiků, kteří vyvinuli enormní úsilí na znemožnění lidové iniciativy. Ta skončila nezdarem, neboť se nepodařilo shromáždit potřebných 10 % podpisů oprávněných voličů.

Další všelidové hlasování se uskutečnilo dne 22. 12. 1929 a týkalo se problematiky německých reparací po první světové válce, všeobecně známé jako „Young Plan“ (Jung 1989: 109–146). Navzdory silné podpoře ze strany NSDAP

³⁴ Dne 30. ledna 1933 jmenoval říšský prezident Hindenburg Adolfa Hitlera říšským kancléřem.

³⁵ „Kinderspeisung statt Panzerkreuzerbaul“

a DNVP³⁶ se hlasování zúčastnilo pouze 14 % oprávněných voličů. Přes neúspěch všech výše zmíněných snah o všelidové hlasování nelze opomenout fakt, že poskytla vhodný prostor pro agitaci krajně pravicových sil v čele s NSDAP, která zkušenosti zde nabyté mohla později plně využít.

Další všelidová hlasování byla již pod kontrolou nacistů. Dne 12. 11. 1933 rozhodovali občané o vystoupení ze Společnosti národů a o upuštění od plnění závazků sjednaných při ženevské odzbrojovací konferenci (*Verlassen der Genfer Abrüstungskonferenz*), které většina Němců vnímala jako národní ponížení.³⁷ Takřka stoprocentní účast obyvatelstva (více než 96 %) a 95 % hlasů pro návrh předznamenal budoucí vývoj všelidového hlasování v rámci „Třetí říše“.

Všelidovým hlasováním ze srpna 1934 si Adolf Hitler nechal posvětit sjednocení úřadu říšského prezidenta a říšského kancléře. 95 % oprávněných voličů mu 90 % souhlasných hlasů svěřilo do rukou takřka neomezenou moc. Sugestivní formulace otázek a masivní nacistická propaganda již vykonaly své. Velkou roli sehrálo také obnovované národní cítění Němců, nesoucích Versailleskou mírovou smlouvu jako dějinné ponížení. Nelze se proto divit, že při připojení Rakouska k „Říši“ se výsledky podobné výše zmíněným opakovaly. Z 99 % zúčastněných oprávněných voličů hlasovalo pro připojení 99 %.

Závěrem lze tedy konstatovat, že Hitlerův raketový vzestup úzce souvisel s krizí, ve které se Německo ocitlo po prohrané první světové válce. Versailleská mírová smlouva ochromila německou ekonomiku ve dvacátých letech 20. století a nechala ji zranitelnou během katastrofální velké hospodářské krize. Všelidová hlasování se sugestivními otázkami organizovaná nacisty vytvořila ideální ventil nespokojenosti lidu, která se vyvinula v důsledku poválečného uspořádání a v důsledku politiky směřované vůči Německu ze strany vítězných mocností. To vše připravilo prostor pro nástup Adolfa Hitlera k moci a pro děsivou druhou světovou válku, jejíž následky nepochybně většina obyvatelstva nezamýšlela. Je však neopodstatněné vinit z Hitlerova vzestupu instituty přímé demokracie, a to vzhledem k výše uvedenému, neboť nespokojenost obyvatelstva by nepochybně našla i jinou možnost pro své vyjádření.

2.2 Ústavní základ

Ústava Spolkové republiky Německo ze dne 23. května 1949,³⁸ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (dále jen GG), vznikala pod tíhou prožitků druhé

³⁶ Die Deutschnationale Volkspartei (DNVP) a Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei (NSDAP).

³⁷ Německo muselo splácet 132 miliard marek, ztratilo část svého území, a všechny své kolonie v Africe. Německá armáda byla omezena na 100 000 mužů. V Německu smlouva způsobila šok, který následně přispěl ke kolapsu Výmarské republiky a převzetí moci Adolfem Hitlerem.

³⁸ Přehled německých ústav do dnešních dnů viz <http://www.teachsam.de/politik>.

světové války. Vliv vítězných mocností na její tvorbu a neblahá historická zkušenost s manipulací lidem, měly za následek jen velmi omezeně formulované instituty přímé demokracie (Frotscher 2005: 342). Vzhledem k výše uvedenému je možno nazývat německé pojetí přímé demokracie na spolkové úrovni jako „nulovou variantu“.³⁹

GG upravuje instituty přímé demokracie pouze v souvislosti se změnou spolkového území v čl. 29. Ten pojednává o reorganizaci spolkového území (*Neugliederung des Bundesgebietes*) a stanoví, za jakých podmínek se provádí lidové hlasování, dotázání lidu a lidová iniciativa. Provedení tohoto článku je přenecháno zákonu (Gesetz über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Artikel 29 Abs. 6 des Grundgesetzes vom 30. Juli 1979 (BGBl. I S. 1317), dále jen VerfahrenG, ze dne 30. 5. 1979).

Přes značně úzce koncipované instituty přímé demokracie, omezující se pouze na změny spolkového území, nelze nezaznamenat jejich rozvinutou úpravu na úrovni jednotlivých spolkových zemí (srov. KAS 2002).

Čl. 29 odst. 1 GG stanoví, že území spolku může být rozčleněno, aby byla zajištěna větší schopnost spolkových zemí účinně plnit úkoly jim příslušející. K tomu je nutno respektovat populační, historické a kulturní souvislosti, hospodářskou účelnost a požadavky prostorového uspořádání a územního plánování.⁴⁰ Ústava ale zároveň předpokládá, že nové členění spolkového území musí být učiněno spolkovým zákonem, musí být slyšeny spolkové země, jichž se územní změny týkají (dotčené země), a zákon musí být schválen přímým rozhodnutím lidu.⁴¹

Lid rozhoduje přímo v těch zemích, jejichž území se změna týká (dotčené země). Otázka pak podle GG má být koncipována tak, zda dotčené země mají zůstat nezměněny, či zda se má jejich území změnit, popř. zda má být vytvořena země nová. Na území každé z dotčených zemí, popř. na území země, která má být nově vytvořena, musí se změnou souhlasit vždy většina.⁴² K rozhodnutí nedojde, pokud na území jedné z dotčených zemí většina tuto změnu odmítne. K odmítnutí se však nepřihlíží, jestliže v té územní části, jejíž příslušnost k dotčené zemi má být změněna, souhlasí se změnou dvoutřetinová většina, ale pouze pokud na území celé dotčené země dvoutřetinová většina změnu neodmítla (Klokočka, Wagnerová, 1997: 245).⁴³

³⁹ Pojem „nulová varianta“ přímé demokracie je použit záměrně autorem a nejedná se o oficiální název vzešlý z doposud publikovaných prací.

⁴⁰ Srov.: čl. 29 odst. 1 GG.

⁴¹ Srov.: čl. 29 odst. 2 GG.

⁴² Pojem „většina“ je definován čl. 29 odst. 6 GG a dále prováděcím zákonem k čl. 29 GG.

⁴³ Srov.: čl. 29 odst. 3 GG.

Čl. 29 odst. 4 GG zakotvuje lidovou iniciativu. Jestliže na souvislém a vymezeném území, jehož části leží ve více zemích a které má nejméně jeden milion obyvatel, požádá desetina voličů oprávněných volit do Spolkového sněmu formou lidového hlasování, aby se pro tento prostor stanovila společná příslušnost k jedné zemi, pak do dvou let zákonodárce rozhodne spolkovým zákonem, že se zemská příslušnost mění, nebo že v dané věci bude dotázán lid.⁴⁴

Dotázání lidu je zaměřeno na zjištění, zda změna zemské příslušnosti, která má být provedena zákonem, nachází mezi lidem dotčených zemí souhlas. Zákon může předložit lidu k dotázání maximálně dva různé návrhy. Uspěje návrh, pro který se rozhodne většina hlasujících. Spolkový zákon poté do dvou let určí, zda bude zemská příslušnost změněna. Učiní tak podle čl. 29 odst. 2 GG, tedy návrh, pro který se lidé rozhodli, předloží k novému lidovému dotázání. Byl-li však některý z předložených návrhů schválen lidem při dotázání ve smyslu čl. 29 odst. 3 věty 3 a 4 GG, pak se již o vybraném návrhu nové dotázání nekoná a do dvou let je vydán za účelem vytvoření nové země spolkový zákon.⁴⁵

Většinou se při lidovém hlasování rozumí většina odevzdaných hlasů, představuje-li alespoň jednu čtvrtinu voličů Spolkového sněmu.⁴⁶ Podrobnosti o lidovém hlasování, lidové iniciativě a dotázání lidu stanoví spolkový prováděcí zákon. Ten může také stanovit, že lidovou iniciativu nelze opakovat ve lhůtě pěti let.

Jednotlivé spolkové země si mohou formou státní smlouvy upravit nové členění svého území odlišně od výše uvedeného, vždy však musí být slyšeny dotčené obce a kraje a státní smlouva musí být potvrzena rozhodnutím lidu v každé ze zúčastněných zemí. Týká-li se státní smlouva pouze dílčích částí zemí, pak postačí rozhodnutí lidu pouze v těchto dílčích částech. Při rozhodování lidu rozhoduje většina odevzdaných hlasů, dosahuje-li nejméně jedné čtvrtiny voličů oprávněných volit do Spolkového sněmu. Státní smlouva vždy vyžaduje souhlasu Spolkového sněmu.⁴⁷

Prováděcím zákonem je VerfahrenG. Specifikuje, jak má být koncipována otázka, o které bude lid hlasovat, specifikuje pojem plebiscitního území (*Abstimmungsgebiet*) dotčené země, z jejichž oblastí má dojít k vytvoření země nové.⁴⁸ Vlády dotčených zemí obeznámí obyvatelstvo s předmětem hlasování i se dnem jeho konání (den pracovního klidu).⁴⁹ Právo hlasovat má každý občan, který je oprávněn volit do Spolkového sněmu a minimálně tři měsíce má

⁴⁴ Srov.: čl. 29 odst. 4, 5, 6 GG.

⁴⁵ Srov.: čl. 29 odst. 2, 3 věta 3. a 4., odst. 5 GG.

⁴⁶ Srov.: čl. 29 odst. 6 GG.

⁴⁷ Srov.: čl. 29 odst. 8 GG.

⁴⁸ Srov.: § 2 VerfahrenG (BGBl. I S. 1317), dále čl. 29 odst. 1 GG.

⁴⁹ Srov.: § 3 VerfahrenG (BGBl. I S. 1317).

příbytek na dotčeném území nebo se zde zdržuje, je zanesen v seznamu voličů nebo disponuje hlasovacím průkazem. Každý má pouze jeden hlas, hlasování je tajné a hlasovat lze i poštou.⁵⁰ Zákon stanoví, že se přiměřeně použijí ustanovení spolkového volebního zákona (*Bundeswahlgesetz* – BWahlG).⁵¹ Hlasuje se zakřížkováním, popř. jiným srozumitelným způsobem, na vzorových úředních formulářích určených nařízením ministrem vnitra. Hlasovací lístek je neplatný, není-li vložen do úřední obálky. Zákon pamatuje i na hlasování tělesně či jinak postížených.

Výsledek vyhlásí ministr vnitra ve spolkové sbírce zákonů a spolkovém věstníku. Každý, kdo má právo hlasovat, může podat námitku Spolkovému ústavnímu soudu.⁵²

Lidová iniciativa je upravena v § 18 an. VerfahrenG a navazuje přímo na čl. 29 odst. 4 GG. Obyvatelstvo souvislého, ohraničeného, hospodářského prostoru, jehož součástí leží v několika zemích, a kde žije minimálně jeden milion obyvatel, může dle ustanovení GG a VerfahrenG požadovat, aby se pro toto území stanovila společná příslušnost k jedné zemi. Žádost (*Antrag*) musí být směřována ministru vnitra a musí být podpořena minimálně jedním ze sta oprávněných voličů, ne však více než 7 000 (vychází se z počtu oprávněných voličů při posledních volbách do Spolkového sněmu).⁵³ Oprávněný k podpisu žádosti na konání lidové iniciativy je každý občan, který je oprávněn volit do Spolkového sněmu a minimálně tři měsíce má příbytek na dotčeném území, nebo se zde zdržuje. Obsahem žádosti musí být vymezení prostoru, který usiluje o společnou příslušnost k jedné zemi, a dále musí být stanoveno, k jaké zemi má území nově patřit. Vlády jsou povinny obyvatelstvu konání lidové iniciativy včetně všech náležitostí oznámit. Od započetí sběru podpisů pod lidovou iniciativu nelze již žádost vzít zpět. Oprávněn podpořit lidovou iniciativu svým podpisem je ten, kdo je oprávněn volit do Spolkového sněmu.

VerfahrenG upravuje dále institut dotázání lidu (*Volksbefragung*). Předmětem je, v souladu s čl. 29 odst. 4 a 5 GG, návrh zákona, kterým má být změněna zemská příslušnost. Otázka musí být formulována tak, aby se dotázaný mohl jednoznačně vyjádřit, zda navrhovanou změnu schvaluje, či zda chce zachovat *status quo*. Dotázání lidu je zaměřeno na zjištění, zda změna zemské příslušnosti, která má být provedena zákonem, nachází mezi lidem dotčených zemí souhlas.

⁵⁰ Srov.: § 5 odst. 3 VerfahrenG (BGBl. I S. 1317).

⁵¹ Srov.: Bundeswahlgesetz (BGBl. I S. 1288, ber. S. 1594), § 7 VerfahrenG (BGBl. I S. 1317).

⁵² § 14 odst. 3 VerfahrenG (BGBl. I S. 1317).

⁵³ § 19 odst. 1 VerfahrenG.

Náklady spojené s lidovým hlasováním, lidovou iniciativou a dotazáním lidu nese Spolek (*Bund*). Spolek také hradí část nákladů vzniklých jednotlivým krajům a dotčeným zemím.⁵⁴

2.3 Shrnutí

Přímá demokracie na území dnešního Německa je omezena pouze na rozhodování lidu jednotlivých spolkových zemí o změně spolkového území. Pokročilá právní kultura Německa se do dnešních dnů vyrovnává s neblahým dědictvím národního socialismu. Sílicí hlasy volající po renesanci přímé demokracie na území Spolku nelze neslyšet.⁵⁵ Je-li v Německu dnešních dnů přímá demokracie doménou jednotlivých spolkových zemí a zemských ústav, nelze *de lege ferenda* vyloučit, že pronikne i do ústavy spolkové.

Bylo-li výše nastíněno, že to nebyla přímá demokracie, která umožnila nástup nacionálního socialismu, ale pouze poskytla vhodný ventil pro vyjádření nespokojenosti lidu s poválečným uspořádáním, pak v závěru lze tento názor pouze podtrhnout. Nebyla to ani přímá demokracie, která z rasismu učinila právní rámec porušující nejzákladnější lidská práva. Přímá demokracie si klade hlavně cíle upevňovat a prohlubovat demokracii a její zneužití je dnes vždy vnímáno jako pošlapání idejí právního státu, bezesbytku definovaného právě v důsledku hrůz druhé světové války.

Závěr

Obě výše uvedené země jsou si navzájem blízké nejenom podobností svých právních řádů. Česká republika má současně době v úpravě institutů přímé demokracie blíže k modelu německému, ač negativní historickou zkušenost s přímou demokracií postrádá. Pokud se však ústavodárce rozhodne pro jinou variantu, bude více než vhodné, aby volil cestu umírněnou, k čemuž mu může být inspirací model rakouský.

⁵⁴ Příklad postupu dle čl. 29 GG a dle ustanovení VerfahrenG podává neúspěšný pokus o spojení Berlína s Braniborskem z 5. května 1996 (Volksabstimmung über den Zusammenschluß der Bundesländer Berlin und Brandenburg am 5. Mai 1996). Podrobnější informace viz <http://www.statistik-berlin.de/wahlen/framesets/va-1996.htm>.

⁵⁵ K tomu srov. např. aktivity sdružení Mehr Demokratie, www.mehr-demokratie.de.

Seznam literatury

ARENDOVÁ, H. (1995): *Eichmann v Jeruzalémě. Zpráva o banalitě zla*. Praha: Mladá fronta. ISBN 80-20-40-5496.

ADAMOVICH, L. (1997): *Rechtsgutachten zur Frage, ob der Beitritt der Republik Österreich zum sogenannten EU-Reformvertrag als Gesamtänderung der Bundesverfassung im Sinn des Art. 44 Abs. 3 B-VG anzusehen ist*. The federal president of the republic of Austria [cit. 2009-12-03]. Dostupné na: <http://www.hofburg.at/rte/upload/rechtsgutachten_praes_a_d_dr_adamovich.pdf>.

BMI (2010): *Bundesministerium für Inneres, Republik Österreich* [cit. 2009-11-25]. Dostupné na: <<http://www.bmi.gv.at/>>.

BUTLER, D. – RANNEY, A. (1994): *Referendums around the World*. Washington: The AEI Press.

FIALA, P. – PITROVÁ, M. (2005): *Evropská referenda*. Praha: Centrum pro studium demokracie a kultury.

FROTSCHER, W. – PIEROTH, B. (2005): *Verfassungsgeschichte*. München: C. H. Beck.

GALLAGHER, M. – ULERI, P. V. (1996): *The Referendum Experience in Europe*. London: Macmillan Press LTD.

GERLOCH, A. – HŘEBEJK, J. – ZOUBEK, V. (1994): *Ústavní systém České republiky*. Praha: Prospektum.

HATTENBAUER, H. (1998): *Evropské dějiny práva*. Praha: C. H. Beck.

JIRÁSKOVÁ, V. (1996): *Dokumenty k ústavním systémům*. Praha: Karolinum.

JIRÁSKOVÁ, V. – SUCHÁNEK, R. (2004): *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde.

JUNG, O. (1989): *Direkte Demokratie in der Weimarer Republik. Die Fälle „Aufwertung“, „Fürstenteignung“, „Panzerkreuzerverbot“ und „Youngplan“*. Frankfurt am Main/New York: Campus.

KAS (2002): *Eine Bestandsaufnahme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene seit 1990*. Sankt Augustin, Dezember 2002 [cit. 2009-11-25]. Dostupné na: <http://www.kas.de/db_files/dokumente/arbeitspapiere/7_dokument_dok_pdf_845_1.pdf>.

KIEFENBACH, P. (2003): *Die Weimarer Erfahrungen mit Volksentscheiden*. Mehr Demokratie.

KIMMEL, A. (2000): *Die Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten*. DTV Deutscher Taschenbuch.

KIRCHHOF, P. (2006): *Staats- und Verwaltungsrecht Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag.

KLOKOČKA, V. (2005): *Ústavy států Evropské unie 2. díl*. Praha: Linde.

KLOKOČKA, V. – WAGNEROVÁ, E. (1997): *Ústavy států evropské unie*. Praha: Linde.

KNAPP, V. (1947): *Problém nacistické právní filosofie*. Reprint 2002, Praha: Aleš Čeněk. ISBN 80-86473-21-X.

KOST, A. (2005): *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

LANGGUTH, G. (2000): *EU-Boykott gegen Österreich*. Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie Universität Bonn.

PAVLÍČEK, V. a kol. (1998): *Ústavní právo a státověda 1. díl, Obecná státověda*. Praha: Linde.

PAVLÍČEK, V. a kol. (2000): *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*. Praha: Vodnář.

WINKLER, G. (2003): *Die Verfassungsreform in Liechtenstein*. Wien: Springer.



University of Economics, Prague
Faculty of International Relations
Náměstí Winstona Churchilla 4
130 67 Prague 3
<http://vz.fmv.vse.cz/>



Vydavatel: Vysoká škola ekonomická v Praze
Nakladatelství Oeconomica

Tisk: Vysoká škola ekonomická v Praze
Nakladatelství Oeconomica

Tato publikace neprošla redakční ani jazykovou úpravou

ISSN 1802-6591