Doc. 14791 http://assembly.coe.int
7. ledna 2019

Aktualizace pokynů k zajištění spravedlivých referend v členských státech Rady Evropy

Zpráva[1]
Výbor pro politické záležitosti a demokracii
Zpravodajka: Dame Cheryl GILLAN, Spojené království, Skupina evropských konzervativců

Shrnutí
Připomínajíc, že v některých zemích vyvolala nedávná referenda obavy ohledně procesu a/nebo spravedlnosti výsledku, zpráva zdůrazňuje, že referenda by měla být začleněna do procesu zastupitelské demokracie a neměla by být využívána exekutivou k tomu, aby překonala přání parlamentu nebo aby obcházela normální kontroly a rovnováhy. Doporučuje tři druhy změn:

- Kodex osvědčených postupů Benátské komise pro referenda, přijatý v roce 2007, by měl být aktualizován, aby zohlednil změny vyplývající z růstu internetu a sociálních médií a odrážel význam zajištění kvalitních informací pro voliče;
- měl by být zlepšen soulad členských států s kodexem. Měla by být zajištěna omezení vládních kampaní a nezávislost orgánu dohlížejícího na referendum a jeho pravomoci prosazovat pravidla, včetně pravomoci ukládat sankce v případě porušení;
- konečně v oblastech, kde právní předpisy nejsou vhodné, existuje velký prostor pro sdílení osvědčených postupů mezi zeměmi, zejména ve vztahu k metodám pro posílení účasti občanů na demokratickém rozhodování, a to před i po vyhlášení referenda, například prostřednictvím občanských shromáždění.

Neoficiální strojový překlad, verze 1 z 9.6.2025

1 Odkaz na komisi: Doc. 14299, referenční číslo 4296 ze dne 30. května 2017.

OBSAH

A. Návrh usnesení.....3
B. Důvodová zpráva paní Cheryl Gillanové, zpravodajky.....6
1. Úvod.....6
2. Principy návrhu referenda.....9
3. Důsledky principů pro každý aspekt vedení referenda.....10
3.1. Kde jsou pravidla o referendech.....10
3.2. Kdy se mohou konat referenda?.....12
3.3. Struktura hlasování.....16
3.4. Stav výsledku.....20
3.5. Vedení kampaně (I): Spravedlnost mezi stranami.....23
3.6. Vedení kampaně (II): Informace dostupné voličům.....28
3.7. Prosazování pravidel.....33
4. Závěry.....33

A. Návrh usnesení[2]

1. Zkušenosti získané z praxe referend od přijetí Kodexu správné praxe o referendech (dále jen „Kodex“) v roce 2007 Evropskou komisí pro demokracii prostřednictvím práva (Benátská komise) na žádost Parlamentního shromáždění dnes vyzývají k posílení pravidel pro provádění referend, zlepšení dodržování ze strany členských států Rady Evropy a sdílení osvědčených postupů na celém kontinentu.

2. Zejména v některých zemích vyvolala nedávná referenda obavy ohledně procesu a/nebo spravedlnosti výsledku. Jiné země zkoumaly inovace v praxi referend, které by mohly být přínosem pro tvůrce politik ve všech členských státech. Navíc růst internetu a zejména sociálních médií zásadně změnil povahu politických kampaní a očekávání lidí od demokracie.

3. Shromáždění proto vítá skutečnost, že proces aktualizace kodexu z roku 2007 zahájila Benátská komise, a vyzývá ji, aby v revidovaném kodexu vzala v úvahu tyto obecné zásady:

3.1. referenda by měla být začleněna do procesu zastupitelské demokracie a neměla by být využívána exekutivou k tomu, aby překonala přání parlamentu, ani by neměla být zamýšlena k obcházení běžných brzd a protivah;

3.2. návrhy předložené v referendu by měly být co nejjasnější a podléhat podrobné předchozí kontrole, včetně parlamentní kontroly, aby bylo zajištěno, že odrážejí obavy voličů a lze od nich rozumně očekávat, že splní jejich přání;

3.3. vedení kampaně by mělo zajistit rovnováhu mezi stranami a umožnit voličům přístup k vyváženým a kvalitním informacím o možnostech, aby se mohli informovaně rozhodnout.

4. Pokud jde o konkrétní aspekty provádění referend, shromáždění vyzývá Benátskou komisi, aby zvážila začlenění následujících prvků do revidovaného kodexu:

4.1. výkonná moc by neměla mít možnost vyhlásit referendum o ústavním návrhu, s výjimkou případů, kdy rozhodnutí o konání referenda již bylo schváleno zákonodárným sborem nebo kdy zákonodárný sbor schválil návrh, který je předložen k referendu;

4.2. pokud je to možné, referenda by měla být postlegislativní; tam, kde to není možné, by měl být stanoven proces vyžadující dvě referenda, pokud první referendum neumožňuje voličům vybrat si z možností, které jsou nakonec dostupné;

2 Návrh usnesení přijatý výborem jednomyslně dne 11. prosince 2018.

4.3. aby se předešlo nebezpečí nízké účasti při zachování zásady, že výsledky referend by neměly podléhat prahům účasti, měla by být referenda pokud možno vypsána pouze na témata, která pravděpodobně přitáhnou významný veřejný zájem;

4.4. nemělo by být možné předložit v referendu návrh, který by byl v rozporu s podmínkami členství v Radě Evropy, jako je například návrh na znovuzavedení trestu smrti;

4.5. otázky vyžadující jinou odpověď než „Ano“ nebo „Ne“, včetně otázek s více možnostmi, by měly být povoleny, pokud dávají voličům jasnější volbu;

4.6. nestranný orgán by měl zkontrolovat jakoukoli navrhovanou otázku referenda, aby se ujistil, že je jasná, přístupná a nezaujatá. Pokud se pro otázky referenda používá pevný formát, měl by být pravidelně přezkoumáván, aby bylo zajištěno, že obsahuje hlasovací lístek, který tato kritéria splňuje;

4.7. v případě referend iniciovaných občany by měl být počet podpisů potřebný k vyvolání referenda dostatečně vysoký, aby zajistil, že návrh bude mít skutečně širokou podporu; mohl by být podporován rozvoj postupů, podle nichž by občanská petice nevedla přímo k referendu, ale spíše ke shromáždění občanů, které by doporučilo následná opatření;

4.8. měl by mít dostatek času na to, aby všechny strany rozvinuly a vyjádřily své názory a aby si voliči vyslechli argumenty a vytvořili si názor. I když je žádoucí podstatně delší doba přípravy, zejména pokud téma ještě nebylo předmětem široké veřejné diskuse, absolutní minimální doba mezi vyhlášením referenda a dnem voleb by mohla být stanovena na čtyři týdny;

4.9. zákaz pro úřady používat veřejné prostředky pro účely kampaně by měl trvat po celou dobu kampaně;

4.10. v případě veřejného financování by zásada rovnosti mezi stranami měla mít přednost před zásadou poměrného rozdělování zdrojů;

4.11. zásada transparentnosti by se měla vztahovat jak na zdroje financování kampaní, tak na to, jak jsou tyto prostředky vynakládány; měly by být podporovány limity výdajů a/nebo darů a zahraniční dary by měly být zakázány;

4.12. jsou zapotřebí nová pravidla pro transparentnost materiálů kampaně, včetně jasného označení toho, kdo produkuje veškerou reklamu; za účelem řešení dezinformací by měla být podporována přísná regulace nezávislého tisku a nestranné ověřování faktů;

4.13. odpovědnost za poskytování oficiálních informací by měla být svěřena nezávislému orgánu, nikoli orgánům; informace by měly

zahrnovat minimálně otázku referenda a podrobnosti o tom, kdy a jak hlasovat, a pokud možno vysvětlení a analýzu návrhů;

4.14. sankční pravomoci by se měly vztahovat na všechny aspekty regulace kampaně, včetně porušení pravidel financování kampaně; pokuty by měly být úměrné rozsahu financování kampaně.

5. Vzestup digitálních médií a rostoucí konvergence mezi tištěnými, vysílanými a digitálními médii, zejména sociálními médii, vyžaduje regulaci ve všech odvětvích médií ve vztahu ke všem volebním procesům. Shromáždění bere na vědomí, že Benátská komise v současné době na těchto otázkách pracuje a doufá, že budou vypracovány příslušné pokyny pro referenda i volby.

6. Vzhledem k tomu, že dodržování občas chybí v následujících oblastech, shromáždění vyzývá členské státy, aby zajistily, že:

6.1. všechny základní aspekty referend, jak jsou definovány v současném kodexu, se zvláštním důrazem na pravidla upravující volební právo, jsou stanoveny v legislativě pro referenda obecně (spíše než na bázi ad hoc); takové právní předpisy nelze změnit méně než rok před konáním referenda;

6.2. orgán dohlížející na referendum je nezávislý na vládě a má pravomoci prosazovat pravidla, včetně pravomoci ukládat sankce v případě jejich porušení;

6.3. veřejné prostředky nejsou úřady používány pro účely kampaně po celou dobu kampaně;

6.4. ve spolupráci s internetovými společnostmi jsou vyvíjena optimální řešení s cílem navrhnout úložiště online politické reklamy.

7. Shromáždění se domnívá, že existence nezávislého orgánu, který by kontroloval jakoukoli navrhovanou otázku referenda, dohlížel na průběh kampaně, přijímal veškerá nezbytná opatření k zajištění jejího řádného průběhu a disponoval prostředky k prosazení svých rozhodnutí a sankcionováním případných porušení, by byla jedním z nejúčinnějších prostředků, jak zlepšit dodržování pravidel referenda členskými státy. Vyzývá proto Benátskou komisi, aby zvážila doporučení v revidovaném kodexu vytvoření takových orgánů v členských státech Rady Evropy.

8. Shromáždění zdůrazňuje, že podpora účasti občanů na demokratickém rozhodování, jak před vyhlášením referenda, tak po něm, může vyřešit nedostatek důvěry voličů v rozhodovací procesy a pocit odpojení od nich. Shromáždění tedy odvolává také své Rezoluce 1746 (2010) „Demokracie v Evropě: krize a perspektivy“; a čerpající ze stávající praxe v některých členských státech:

8.1. vybízí všechny členské státy, aby prozkoumaly možnosti pro občanskou diskusi před referendy i během kampaně, například prostřednictvím občanských shromáždění;

8.2. vyzývá Benátskou komisi, aby v revidovaném kodexu zdůraznila roli občanských shromáždění a dalších podobných mechanismů, které by mohly sehrát při zajištění řádné kontroly návrhů před vyhlášením referenda a zlepšení kvality informací a debat během kampaně k referendu.

B. Důvodová zpráva paní Cheryl Gillanové, zpravodajky

1. Úvod

1. Tato zpráva zkoumá způsoby, jakými by mohla být posílena a aktualizována pravidla a praxe při provádění referend v celé Evropě.

2. Z podnětu Parlamentního shromáždění[3] aktuální Kodex správné praxe pro referenda (CDL-AD(2007)008rev-kor, dále jen „kodex“), včetně pokynů (CDL-AD(2006)027rev) a důvodovou zprávu, přijala Evropská komise pro demokracii prostřednictvím zákona (Commission de Venise) v roce 2007. Kodex byl následně schválen Parlamentním shromážděním a Výborem ministrů.[4]

3. Během let od té doby se stalo mnoho, což naznačuje, že pečlivá revize je nyní zpožděna. Referenda se i nadále konají často, což znamená, že nyní máme rozsáhlé důkazy jak o souladu se stávajícími pokyny, tak o tom, zda tyto pokyny řeší všechny problémy, které potřebují pokrýt.

4. Benátská komise poskytla právní stanoviska k řadě referend konaných v členských státech Rady Evropy, z nichž většina se týkala ústavních záležitostí.[5] Shromáždění ze své strany také nadále sledovalo průběh referend v členských státech Organizace v rámci monitorovacího nebo postmonitorovacího postupu.[6] Jak stanoviska Benátské komise, tak zprávy

3 V dubnu 2005 přijalo Parlamentní shromáždění Doporučení 1704 (2005) „Referenda: směrem k osvědčeným postupům v Evropě“ (viz také Doc. 10498). Shromáždění pracovalo ve spolupráci s Benátskou komisí, která na žádost Výboru ministrů předložila připomínky k výše uvedenému doporučení (CDL AD(2005)028) a vypracoval souhrnnou zprávu Referendum v Evropě – Analýza právních předpisů v evropských státech (CDL-AD(2005)034), na základě odpovědí na dotazník zaslaný jeho členům k problematice referend.

4 Podle Rezoluce 1592 (2007) „Kodex správné praxe pro referenda“, shromáždění se rozhodlo předat Kodex správné praxe pro referenda národním delegacím a parlamentům, aby mohl být bezodkladně uplatňován v členských státech Rady Evropy. O rok později, v listopadu 2008, jednal na shromáždění Doporučení 1821 (2007) „Kodex správné praxe pro referenda“, Výbor ministrů přijal Deklaraci o Kodexu správné praxe pro referenda za účelem vyzvat veřejné orgány v členských státech, aby se Kodexem řídily.

5 Viz kompilaci výňatků ze stanovisek a zpráv/studií přijatých Benátskou komisí k otázkám týkajícím se referend v r. CDL-PI(2017)001.

6 Arménie – Doc. 10778 (2005) a Doc 13945 Add I (2016); Ázerbájdžán – Doc. 11865 Část II (2009) a AS/Bur(2016)52; Černá Hora – Doc. 10969 (2006); Moldavská republika – Doc. 12379 (2010); Srbsko – Doc. 11102 (2006); Tunisko – Doc. 12795 (2011); Turecko – Doc. 14327 (2017); „Bývalá jugoslávská

shromáždění příležitostně vyjadřovaly obavy ohledně procedurálních nebo věcných otázek a vydaly doporučení, která také monitorovací výbor převzal do svých zpráv o příslušných zemích.

5. Některé země zároveň prozkoumaly inovace v praxi referend, z nichž se mohou tvůrci politik v členských státech poučit. Vzestup internetu, a zejména sociálních médií, zásadně změnil povahu politických kampaní a očekávání lidí od demokracie způsobem, který vyžaduje naléhavou pozornost.

6. Ze všech těchto důvodů pochází zájem o recenzi z různých zdrojů. V dubnu 2017 lord George Foulkes a další členové shromáždění předložili návrh usnesení s názvem „Závazek zavést pravidla k zajištění spravedlivých referend v členských státech Rady Evropy“.[7] Jednalo se o hlasování o sňatcích homosexuálů v Irsku, referendum o „brexitu“ ve Spojeném království, referenda o imigraci ve Švýcarsku a v Maďarsku a ústavní referendum organizované v Turecku v dubnu 2017. Podle signatářů návrhu byly v každém z těchto případů „vzneseny otázky ohledně procesu referenda a spravedlnosti výsledku“.

7. Benátská komise zahájila paralelní proces přezkumu.[8] V některých členských státech se také provádějí pečlivé zkoumání praxe referenda: Irské občanské shromáždění zkoumalo „způsob, jakým se referenda konají“ v lednu 2018;[9] ve Spojeném království navrhla Nezávislá komise pro referenda v létě 2018 rozsáhlé reformy.[10]

8. Tato zpráva tento vývoj zohledňuje. Jeho cílem je jak pomoci při přezkumu Benátské komise, který se zaměřuje na zákon o referendech, tak podporovat širší sdílení osvědčených demokratických postupů mezi členskými státy. Řeší otázky výhradně spojené s celostátními referendy. Místní referenda jsou záměrně ponechána stranou, protože představují různé problémy a zaslouží si vlastní přístup a samostatnou zprávu.

9. Pokud jde o metodologii, tato zpráva byla zpracována na základě dokumentace vytvořené výše popsanými procesy, zejména stávajícího Kodexu Benátské komise a jejího sestavení stanovisek týkajících se referend. V souvislosti s diskusí ve Výboru pro politické záležitosti a demokracii v lednu 2018 jsem také vypracoval další dotazník, který byl administrován prostřednictvím Evropského centra pro parlamentní výzkum a dokumentaci (ECPRD). To položilo řadu otázek týkajících se referenda, administrace

republika Makedonie“ – AS/Bur (2018) 49.

7 Viz Doc. 14299.

8 Po prezentaci kompilace (viz poznámka pod čarou 5) na zasedání Benátské komise v březnu 2017 (CDL-PI(2017)001),nový dotazník o referendech, zpracovaný na základě příspěvku profesora Nikose Alivizatose, přijala Rada pro demokratické volby a plénum Benátské komise na svých zasedáních v prosinci 2017.

9 Irské občanské shromáždění, Způsob konání referend.

10 Zpráva nezávislé komise pro referenda (Londýn: Ústavní jednotka, 2018).

referend a vedení referendových kampaní. Třicet osm členských států na tento dotazník odpovědělo.[11]

10. Při provádění této práce mi pomáhal odborník na referenda Dr. Alan Renwick, zástupce ředitele Ústavu, katedry politologie na University College London. Dr Renwick byl ředitelem výzkumu nezávislé komise Spojeného království pro referenda. Kromě svých stávajících odborných znalostí a důkazní základny popsané v předchozím odstavci konzultoval Dr. Renwick rozsáhlé konzultace s odborníky na referenda v řadě evropských zemí.

11. Kromě toho, jakmile jsem byl jmenován zpravodajem, uspořádal jsem schůzky s předsedou Benátské komise panem Gianni Buquicchiem a jejím sekretariátem, abych zajistil, že jako tomu bylo v roce 2007 při vypracování kodexu, jeho aktualizace a rozšíření bude také výsledkem úzké spolupráce mezi naším shromážděním a Benátskou komisí.

12. Profesor Nikos Alivizatos jako profesor ústavního práva a jako bývalý člen a současný expert Benátské komise pro referenda mi poskytl obecné a konkrétní připomínky, které jsem uvedl do zprávy. Zúčastnil se také výměny názorů s Výborem pro politické záležitosti a demokracii v říjnu 2018 a podělil se o své odborné znalosti a své postavení se všemi členy výboru.

13. Po této schůzi jsem požádal členy výboru, aby navrhli konkrétní pozměňovací návrhy k návrhu zprávy. Děkuji těm, kteří odpověděli na mou výzvu, ačkoli je samozřejmě mou konečnou odpovědností jako zpravodaje rozhodnout, které z těchto návrhů vzít v úvahu a jak.

14. V návaznosti na zprávy a další dokumenty uvedené výše, jakož i na příspěvky Benátské komise a kolegů, kapitola 2 zprávy navrhuje zásady, které by se pravidla a postupy pro referenda měly snažit prosazovat. Kapitola 3 poté zkoumá důsledky těchto principů v následujících konkrétních oblastech:

- kde platí pravidla pro referenda: ať už jde o ústavní právo, běžnou legislativu upravující referenda obecně, legislativu přijatou pro konkrétní referendum nebo exekutivní nařízení;
- kdy se konají referenda: zda okolnosti, za kterých se referenda konají, jsou stanoveny pravidly nebo jsou věcí politické volby; kdo může vyhlásit referendum; jaká témata mohou být předložena k referendu; a jaké postupy obklopují rozhodnutí o vypsání referenda;
- strukturu hlasování: kdo může hlasovat; povaha otázky nebo otázek na hlasovacím lístku; procesy pro nastavení otázky; a administrace hlasování;
- stav výsledku: zda je závazný nebo poradní a zda platnost výsledku podléhá zvláštním prahovým hodnotám a dalším zárukám;
- vedení kampaně (I) – Spravedlnost mezi stranami: role vlády v kampani; financování kampaní; a mediální rovnováha;

11 Viz AS/Pol/Inf (2018) 15.

- vedení kampaně (II) – Informace dostupné voličům: transparentnost toho, kdo co komu říká; opatření k řešení dezinformací; opatření k zajištění dostupnosti spolehlivých informací; a opatření na podporu přímého zapojení občanů;
- vymáhání pravidel: sankce vůči těm, kteří porušili pravidla; a stanoví, kdy by se referendum mělo částečně nebo úplně opakovat.

15. Po prozkoumání povahy změn, které mohou být potřebné v každé z oblastí vedení referenda v kapitole 3, kapitola 4 dochází k závěru, že změna je nutná plošně. Konkrétní návrhy jsou uvedeny v návrhu usnesení.

2. Principy návrhu referenda

16. Od počátku je třeba zdůraznit, že referenda by měla být zakotvena v procesu zastupitelské demokracie a neměla by být využívána exekutivou k tomu, aby přehlušila přání parlamentu. Zejména ve světě poznamenaném neustálými a neočekávanými změnami by demokracie měla být schopna se bez prodlení přizpůsobit novým situacím prostřednictvím reforem. Pokud však rozhodnutí schválená referendy nelze snadno zvrátit nebo změnit, mělo by být použití referenda výjimečné.

17. Než se ponoříme do podrobností o regulaci referenda, zváží tato kapitola široké principy, které by měly být základem jakéhokoli souboru pokynů pro praxi referenda.

18. Kodex Benátské komise je z velké části postaven na čtyřech principech všeobecného, rovného, svobodného a tajného volebního práva. Uplatnění dvou z těchto principů – principů všeobecného a tajného volebního práva – nevyvolává mnoho problémů, které jsou specifické pro referenda na rozdíl od voleb. Ty, které se týkají rovného a svobodného volebního práva, mají konkrétní důsledky. Konkrétně:

- *Rovné volební právo*: referenda generují zvláštní požadavky na rovnováhu mezi stranami během kampaně – například v mediálním pokrytí a v přístupu k financování. Existují však různé názory na to, jaká by měla být přiměřená rovnováha: jednou koncepcí je, že každá strana by měla mít rovný přístup ke zdrojům bez ohledu na úroveň podpory, které se těší; alternativní názor je, že strany by měly mít přístup ke zdrojům v poměru k úrovni jejich podpory. O těchto dvou konceptech pojednávám dále v příslušných kapitolách níže;
- *Volné právo*: svobodné volební právo zahrnuje nejen svobodu voličů vyjádřit svá přání, ale také svobodu utvořit si názor. To znamená, že návrh nebo návrhy předložené k referendu by měly být co nejjasnější a voliči by měli mít přístup ke spolehlivým a důvěryhodným informacím, které jim pomohou rozhodnout, jak chtějí hlasovat. Jak toho lze nejlépe dosáhnout v referendu, nemusí být nutně stejné jako u voleb.

19. Kromě čtyř principů volebního práva Benátská komise zařazuje praxi referenda mezi principy, že lidská práva by měla být chráněna a právní stát by měl být dodržován. Poslední zásada znamená, že referenda by neměla být vyhlašována mimo zákon a neměla by být vyhlašována se záměrem obejít normální kontroly a protiváhy. To také znamená, že referenda by neměla být navržena tak, aby zvrátila předpoklady členství v Radě Evropy, jako je např. mimo jiné, aby znovu zavedl trest smrti.

20. Kromě zásad formulovaných Benátskou komisí je třeba připomenout, že demokracie není jen o hlasování (ačkoli je to zcela zásadní). Jde také o procesy diskuse a projednávání, které vedou k návrhům, o kterých se má hlasovat. Tyto procesy jsou pro demokracii důležité jak ve formě, tak ve své podstatě. Po formální stránce by občané měli mít možnost přispívat k rozhodování nejen hlasováním, ale i účastí na předchozích diskusích, včetně diskusí vedoucích k vytyčení variant na hlasovacím lístku. Z věcného hlediska by návrhy předložené v referendu měly být navrženy tak, aby dodržely předpoklady členství v Radě Evropy – včetně ratifikace protokolů č. 6 a 13 k Evropské úmluvě o lidských právech (ETS č. 114 a 187), a nikoli naopak. Měly být také pečlivě promyšleny a podrobeny důkladné kontrole, aby bylo zajištěno, že pokud možno odrážejí obavy voličů a lze od nich rozumně očekávat, že splní jejich přání. Takový přístup pomáhá demokratickému společenství jako celku přijímat rozhodnutí, která jsou inkluzivní.

21. Z těchto principů vyplývá, že kromě požadavku, že samotné hlasování v referendu by mělo být provedeno způsobem, který prosazuje všeobecné, rovné, svobodné a tajné volební právo, by procesy týkající se vyhlášení referenda a vedení kampaně měly zajistit: a) že možnosti nabízené voličům v referendu by měly respektovat lidská práva a právní stát, měly by odrážet obavy voličů, měly by být podrobeny pečlivému a co nejjasnějšímu přezkoumání; b) rovnováha mezi stranami (vhodně vymezenými) a přístupem voličů k informacím, které chtějí, aby se mohli rozhodnout.

22. Následující kapitoly zkoumají implikace těchto principů pro každý aspekt vedení referenda a zkoumají možné odpovědi na otázku, kdo kontroluje, zda byly dodrženy a jak a kdy se tyto kontroly provádějí. Jak je vysvětleno výše, u každého aspektu zvažuji, zda jsou nutné nějaké změny: stávající pokyny Benátské komise, dodržování těchto pokynů nebo širší normy a postupy.

3. Důsledky principů pro každý aspekt vedení referenda

3.1. Kde jsou pravidla o referendech

23. Pravidla referenda mohou být stanovena v ústavním zákoně (buď v Ústavě samotné nebo v jiných zakotvených ustanoveních), v běžných právních předpisech vztahujících se na referendum obecně, v běžných

právních předpisech týkajících se konkrétního referenda nebo v prováděcích nařízeních. Alternativně se může stát, že v některých zemích neexistují žádná zákonná ustanovení pro určité aspekty vedení referenda.

24. V části II.2 Kodex správné praxe pro referenda uvádí:
   a) Kromě pravidel o technických záležitostech a podrobnostech (která mohou být zahrnuta do nařízení exekutivy) by pravidla referendového práva měla mít minimálně hodnost statutu.
   b) Základní aspekty zákona o referendu by neměly být možné pozměňovat méně než jeden rok před referendem nebo by měly být zapsány v ústavě nebo na úrovni vyšší než běžné právo.
   c) Mezi základní pravidla patří zejména pravidla týkající se:
      - složení volebních komisí nebo jiného orgánu odpovědného za organizaci referenda;
      - franšízové a volební rejstříky;
      - procesní a věcnou platnost textu předloženého k referendu;
      - účinky referenda (s výjimkou pravidel týkajících se podrobností)
      - účast příznivců a odpůrců návrhu ve vysílání veřejnoprávních médií.“

25. Podstatu těchto pokynů není třeba měnit. Jak tvrdí Benátská komise, je důležité, aby byla pro referenda obecně stanovena základní pravidla týkající se referend; jinak hrozí, že budou zmanipulovány tak, aby vyhovovaly zájmům těch, kdo vypisují konkrétní referendum.

26. Nabízí se otázka, zda by měl být seznam „základních pravidel“ rozšířen na další aspekty referend. To platí zejména pro aspekty regulace referendových kampaní, které jsou zkoumány v kapitolách 3.5 a 3.6 této zprávy.

27. V praxi většina členských států Rady Evropy dodržuje tyto pokyny pro alespoň některá základní pravidla referend: to znamená, že většina stanoví rámec pro provádění referend ve svém ústavním zákoně a/nebo v běžné platné legislativě. Ale ne všichni tak činí pro všechna základní pravidla. Například ve Spojeném království jsou stálá pravidla pro nejzákladnější aspekty vedení referenda stanovena v běžné legislativě. Tato legislativa však neřeší volební právo pro referendum, o kterém se rozhoduje ad hoc pro každé referendum. V důsledku toho se obě strany v nedávných referendech pokusily změnit franšízu ve svůj prospěch.[12] Mezi zeměmi, které v posledních desetiletích konaly referenda, vyniká Norsko tím, že pro referenda nemá vůbec žádný stálý legislativní rámec. O všech aspektech regulace se proto rozhoduje ad hoc.

28. Bylo by proto žádoucí, aby všechny země zajistily, že jejich ustanovení o stálém referendu (ať už v ústavním právu nebo v běžném právu) řeší všechna základní pravidla. Kromě toho by měla být zachována zásada, že

12 Například lidé podporující setrvání Spojeného království v Evropské unii se snažili zahrnout 16 a 17leté a občany Evropské unie žijící ve Spojeném království do franšízy pro referendum o Brexitu v roce 2016.

základní pravidla se nebudou měnit v roce předcházejícím referendu, na které se tato pravidla vztahují.

3.2. Kdy se mohou konat referenda?

29. Některé z nejzákladnějších aspektů referend se týkají toho, kdy se mohou konat: na čí podnět, o jakých otázkách a jakými postupy.

30. Některé země mají také ustanovení, podle kterých jsou referenda za určitých okolností povinná. Benátská komise nenabízí žádné pokyny ohledně toho, zda by měla být povinná referenda, a měla by tento přístup zachovat: zda jsou taková referenda vhodná, bude záviset na širší ústavní struktuře a tradicích v každé zemi.

3.2.1. Kdo může vyhlásit referendum

31. Referenda nejčastěji svolává buď zákonodárný sbor (národní zákonodárný sbor pro celostátní referenda a obdobné orgány na jiných úrovních státní správy), nebo občané prostřednictvím petice. V některých zemích je také možné, aby referendum vypsala exekutiva (nejčastěji prezident), menšina poslanců (kde chtějí dát opatření přijaté zákonodárným sborem k lidovému hlasování) nebo (v případě národního referenda) řada regionálních shromáždění.

32. Kodex správné praxe pro referenda neobsahuje žádné pokyny, kdo by měl mít možnost vyhlásit referendum. Z velké části je to vhodné: jde opět o rozhodnutí v rámci jednotlivých zemí.

33. Několik zpráv nebo stanovisek Benátské komise k nedávným referendům však zdůrazňuje obavy z ústavních referend, která vyhlašuje výkonná moc nad hlavami zákonodárného sboru. Je vhodné, že výkonná moc předkládá lidem zákon, který byl schválen zákonodárným sborem, před jeho podpisem: účinně doplňuje běžný rozhodovací proces o lidové hlasování. Pokud ale exekutiva může předložit voličům návrh ústavní změny, který zákonodárným sborem neprošel, riskuje to narušení normálních procesů demokratické diskuse a kontroly.[13] [14]

---

13 Ve své Zprávě o změně ústavy (CDL-AD(2010)001, odstavec 189), přijatý v prosinci 2009, Benátská komise uvedla: "Komise si také přeje zdůraznit, že exekutiva by neměla používat referendum k obcházení procedur parlamentních pozměňovacích návrhů. Nebezpečí a potenciální pokušení spočívá v tom, že zatímco ústavní změna v parlamentu ve většině zemí vyžaduje kvalifikovanou většinu, obvykle stačí prostá většina v referendu. Pro vládu, která má v otázce referenda směřovat přímo k tomu, by mohla být kvalifikovaná většina položena přímo v parlamentu. Benátská komise při několika příležitostech zdůraznila nebezpečí, že to může mít za následek obcházení správných procedur ústavních změn, a trvala na tom, že v demokratickém systému prosazujícím dělbu moci je účelné, aby si zákonodárný sbor vždy ponechal pravomoc přezkoumat legislativní výstupy exekutivy a rozhodovat o rozsahu jejích pravomocí v tomto ohledu.

14 Ve svém stanovisku z roku 2013 ke konečnému návrhu ústavy Tuniské republiky (CDL-AD(2013)032, bod 221), Komise uvedla: „Mělo by být... výslovně stanoveno, že prezident republiky nesmí předložit ústavní zákon k referendu, dokud nebude schválen Shromážděním zástupců lidu.“

34. V kodexu by mělo být uvedeno, že výkonná moc by neměla mít možnost vyhlásit referendum o ústavním návrhu, s výjimkou případů, kdy rozhodnutí o konání referenda již bylo schváleno zákonodárným sborem nebo kdy zákonodárný sbor schválil návrh, který je předložen k lidovému hlasování v referendu. Existují pádné důvody pro rozšíření tohoto omezení na referenda o všech záležitostech, nejen o ústavních zákonech.

3.2.2. Co lze dát k referendu

35. Současný zákoník obsahuje dvě ustanovení týkající se předmětu, který může být předložen k referendu. Za prvé, na obecné úrovni, říká:

> „*Texty předložené k referendu musí být v souladu s veškerým nadřazeným právem (princip hierarchie norem). Nesmí být v rozporu s mezinárodním právem nebo statutárními principy Rady Evropy (demokracie, lidská práva a právní stát)*“ (část III.3).

36. Zadruhé, mnohem konkrétněji, říká:

> „*Je vhodné, aby ústavní pravidla týkající se referenda byla vypsána povinně nebo na žádost části voličů*“ (část III.5.d).

37. První z těchto ustanovení je zjevně vhodné s ohledem na závazek Rady Evropy k lidským právům a právnímu státu. Druhý je odůvodněný z hlediska paralelnosti postupů.

38. Ústavy některých zemí obsahují další ustanovení týkající se témat, o kterých jsou přípustná referenda. Například některé, včetně Dánska, Itálie a Portugalska, nepovolují referenda o otázkách financí nebo daní. Rozhodnutí o tom, co může a nemůže být předloženo k veřejnému hlasování, je většinou přiměřeně ponecháno na jednotlivých zemích.

39. Je však možné vypracovat další dva obecné pokyny. První je, že návrhy předložené k veřejnému hlasování by měly být co nejjasnější.[15]

40. Existuje nebezpečí, že referendum o principu nebo „obecně formulovaném návrhu“ dostatečně nevyjasní, co se navrhuje, aby voliči mohli učinit informovanou volbu. Úřad pro demokratické instituce a lidská práva Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE/ODIHR) a Benátská komise uvedly: „záležitosti, o kterých se rozhoduje v referendu, by nikdy neměly být příliš nepřesné nebo příliš vágní a takto přijatý návrh legislativy by neměl ponechat důležité záležitosti budoucím zákonům... Žádat

15 Tento zákoník uvádí: „Text předložený k referendu může být předložen v různých formách: konkrétně formulovaný návrh ústavní změny, legislativního předpisu nebo jiného opatření, zrušení stávajícího ustanovení, principiální otázka (například: ‚Jste pro změnu Ústavy za účelem zavedení prezidentského systému vlády?‘) nebo; konkrétní návrh, který není předložen ve formě konkrétního ustanovení a je známý jako „obecně formulovaný návrh“ (například: „Jste pro změnu Ústavy s cílem snížit počet křesel v parlamentu ze 300 na 200?“)“ (Důvodová zpráva, III.2, odstavec 28).

občany, aby se zapojili do takového „slepého hlasování“, by oslabilo samotný účel lidových referend a je třeba se mu vyhnout.[16]

41. Podobně Nezávislá komise pro referenda Spojeného království, zřízená na podzim 2017, rozlišovala mezi předlegislativními a postlegislativními referendy: první se ptají na zásadní otázku nebo obecně formulovaný návrh, druhá na konkrétně formulovaný návrh, který již prošel zákonodárným sborem. Nezávislá komise poukázala na to, že post-legislativní referenda obvykle poskytují mnohem větší jasnost. Doporučil, aby referenda byla všude tam, kde je to možné, postlegislativní. Tam, kde samostatné postlegislativní referendum není možné – jako tam, kde je referendum považováno za nezbytné k rozhodnutí, zda zahájit jednání o navrhované změně – Nezávislá komise uvedla, že by měl být stanoven proces vyžadující dvě referenda, pokud první referendum voličům neumožní vybrat si z možností, které jsou nakonec dostupné.[17] Kodex Benátské komise by měl obsahovat stejné doporučení.

42. Druhé obecné pravidlo, které lze doplnit, je, že pokud je to možné, referenda by měla být vypsána pouze na témata, která pravděpodobně přitáhnou významný veřejný zájem. Vyplývá to ze zásady uvedené v kapitole 2, že referenda by měla pomáhat demokratickému společenství jako celku přijímat rozhodnutí, která jsou inkluzivní a uvážená. Pokud je účast v referendu velmi nízká, je možné, že bude přijato rozhodnutí, které nebude odrážet přání komunity jako celku.

43. Současný Kodex doporučuje, aby výsledky referenda nepodléhaly prahům účasti, a já navrhuji, aby se to neměnilo (viz kapitola 3.4.2 níže). Při neexistenci takových prahových hodnot však existuje nebezpečí, že by o některých záležitostech mohlo být rozhodnuto při velmi nízké účasti. Nejlepší způsob, jak se tomu vyhnout (pokud není zavedeno a vynucováno povinné hlasování), je používat referenda pouze tam, kde je pravděpodobně vysoká účast. To zjevně nemůže být zákonné ustanovení, protože volební účast je nepředvídatelná. Ale bylo by to žádoucí jako norma. Z toho také vyplývá, že je třeba se vyhnout zákonným požadavkům na pořádání referend o relativně technických záležitostech – jako jsou požadavky, že by se referendum mělo konat o jakékoli ústavní změně bez ohledu na to, jak nekontroverzní je.

3.2.3. Procesy pro vypsání referenda

44. Jak naznačují principy uvedené v kapitole 2, počáteční fáze procesu referenda jsou životně důležité pro demokratickou kvalitu procesu jako celku. Referenda obvykle nabízejí pouze dvě možnosti. I když je výběr mezi těmito možnostmi důležitý, stejnou pozornost si zaslouží i volby, které vedou k vymezení těchto možností. Dále, pokud je účelem referenda zapojit občany

16 CDL-AD(2015)014, str. 7.
17 Zpráva nezávislé komise pro referenda (Londýn: Ústavní jednotka, 2018), str. 81-89.

přímo do rozhodování, je žádoucí, aby to zahrnovalo fázi vytyčování možností i konečné rozhodnutí.

45. Současný kodex tyto body do určité míry uznává[18] a odráží zásadu, že každý návrh předložený k veřejnému hlasování by měl podléhat podrobné předchozí kontrole. Předpokládá, že tam, kde parlament sám vyhlásí referendum, k takové předchozí kontrole nutně dojde.

46. Bylo by žádoucí výslovněji uvést obecnou zásadu, že každý návrh předložený k veřejnému hlasování by měl podléhat podrobné parlamentní kontrole. To může být v případě polegislativního referenda skutečně automatické – i když je třeba zdůraznit, že skutečnost, že konečné rozhodnutí leží v rukou lidu, není nikdy důvodem k tomu, aby parlament podroboval návrh méně kontrole, než by tomu bylo jinak. V případě předlegislativního referenda to není automatické, i když referendum vyhlásí parlament. V případě takového referenda by předkladatelé návrhu měli zveřejnit podrobný prospekt toho, co navrhují a očekávají dosáhnout, a to by mělo podléhat podrobné parlamentní kontrole.

47. Kromě toho by měly být prozkoumány příležitosti pro občanskou diskusi. Irsko se nedávno stalo průkopníkem používání „shromáždění občanů“ před referendy. Ústavní konvent složený z politiků a náhodně vybraných zástupců veřejnosti vedl k referendu o sňatcích osob stejného pohlaví v roce 2015. Občanské shromáždění složené výhradně ze zástupců veřejnosti připravilo půdu pro referendum o liberalizaci potratů v roce 2018. V obou případech se členové shromáždění sešli po několik víkendů, aby se o problémech dozvěděli, do hloubky mezi sebou diskutovali a dospěli k závěrům. Jejich doporučení byla zásadní při formování návrhu změn, které Oireachtas[19] následně předložila voličům v referendu. Politikům umožnily mnohem hlouběji porozumět informovanému veřejnému mínění a pomohly zarámovat debatu během referendových kampaní, které následovaly. Tím, že vynesou do popředí pádné důkazy a odůvodněné argumenty, a tím, že do středu diskuse postaví obyčejné občany, mohli snížit polarizaci na tato sporná témata. Zajistili, aby byli voliči zapojeni do celého procesu tvorby politiky.[20]

---

18 Kodex uvádí: „Když se o textu hlasuje na žádost části voličů nebo jiného orgánu než Parlamentu, musí mít Parlament možnost vyjádřit nezávazné stanovisko k textu, o kterém se hlasuje. V případě lidových iniciativ může být oprávněn podat protinávrh k navrhovanému textu, který bude předložen k lidovému hlasování ve stejnou dobu: nebude-li lhůta stanovena, bude Parlament dodržen. být předložen k lidovému hlasování bez stanoviska Parlamentu“ (oddíl III.6).

19 Pozn. překladatele: Oireachtas je irský termín, který označuje: Parlament Irské republiky. Struktura Oireachtasu: Oireachtas je dvoukomorový parlament, který se skládá ze tří hlavních složek: 1) President of Ireland – prezident Irské republiky (formální hlava státu) 2) Dáil Éireann – dolní komora (Sněmovna reprezentantů) 3) Seanad Éireann – horní komora (Senát). Funkce Oireachtasu: a) Tvoří zákony b) Schvaluje rozpočet c) Kontroluje vládu d) Může sesadit premiéra (Taoiseacha)

20 Například Clodagh Harris, Spojení zastupitelské a přímé demokracie? Irská občanská shromáždění, blog Hansard Society, 24. května 2018; Fintan O'Toole, Kdyby tak Brexit proběhl jako irské referendum, *Guardian*, 29. května 2018.

48. Občanská shromáždění byla používána v raných fázích referend v několika zemích kromě Irska – zejména v Kanadě.[21] Shromáždění občanů a další související veřejné poradní procesy se také ukázaly jako úspěšné v řadě dalších kontextů.[22] Přesto zůstávají jako demokratické nástroje relativně nové. Parlamentní shromáždění by mělo povzbuzovat členské státy, aby experimentovaly s jejich využíváním jako prostředku k posílení demokratické diskuse a zapojení.[23] Benátská komise by je také měla zdůraznit jako mechanismus pro zajištění řádné kontroly v raných fázích procesu referenda.

49. Kapitola 3.4.2 níže uvádí další body týkající se vyhlašování referend prostřednictvím občanských petic.

3.3. Struktura hlasování

50. Jakmile bylo referendum vypsáno, další okruh otázek se týká struktury hlasování: kdo může hlasovat v referendu, povahy otázky na hlasovacím lístku, procesu, kterým je tato otázka stanovena, a správy hlasování.

3.3.1. Kdo může hlasovat

51. Současný zákoník stanoví, že stejné zásady univerzálního volebního práva by se měly vztahovat na referenda a volby (oddíl I.1.1) a že seznamy voličů by měly být udržovány tak, aby byly přesné a aktuální (oddíl I.1.2). Jak je uvedeno v kapitole 3.1, také se zde říká, že volební právo by mělo být stanoveno v dostatečném předstihu před jakýmkoli referendem, kterého se týká, a nemělo by tedy být přizpůsobeno zájmům jedné či druhé strany v konkrétním hlasování.

52. Všechna tato ustanovení jsou vhodná. Odpovědi na náš dotazník navíc ukazují, že jejich dodržování je obecně vysoké: většina zemí stanoví – buď ve svých ústavách, nebo v obecné legislativě –, že volební právo pro referendum je stejné jako volební právo pro národní parlamentní volby. Přesto existuje malý počet výjimek a v zemích, kde je franšíza stanovena běžným právem, je třeba být obezřetný, aby se zajistilo, že nebude manipulováno s ohledem na konkrétní politické cíle.

3.3.2. Povaha otázky

53. V kapitole 3.2.2 jsem pojednal o povaze předmětu, který může být předložen k referendu. Konkrétnější je povaha samotné otázky. Uvedl jsem,

21 Patrick Fournier a kol., Když se občané rozhodnou: Poučení z občanských shromáždění o volební reformě (Oxford; Oxford University Press, 2011).

22 Graham Smith, *Demokratické inovace: Navrhování institucí pro občanskou participaci* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).

23 Viz také Rezoluce 1746 (2010) „Demokracie v Evropě: krize a perspektivy“, v níž Shromáždění již vyzvalo členské státy Rady Evropy, aby zavedly participativní a deliberativní procesy a struktury, jako je participativní rozpočet, občanská referenda a občanské poroty nebo konference, s cílem přispět ke zvýšení účasti lidí na řízení veřejných záležitostí, zlepšení kvality demokracie a prosazování společného zájmu (odst.6.1).

že návrh předložený voličům v referendu by měl být jasný. Formulace otázky by také měla být jasná.[24]

54. Kodex rovněž nabízí pokyny ke struktuře otázky.[25]

55. Tato ustanovení jsou z větší části vhodná. Ustanovení, že „voliči musí být schopni odpovědět na otázky pouze ano, ne nebo prázdným hlasem“, může být však příliš omezující ve dvou významech.

56. Za prvé, může být vhodnější, alespoň v některých případech, požádat voliče, aby si vybrali mezi možnostmi, než odpovídat na otázku ano/ne. Například v případě referenda Spojeného království o členství v Evropské unii zněla otázka „Mělo by Spojené království zůstat členem Evropské unie, nebo Evropskou unii opustit?“. Voliči byli požádáni, aby zakřížkovali buď „Zůstat členem Evropské unie“ nebo „Opustit Evropskou unii“. Při vysvětlování svého rozhodnutí navrhnout takové znění volební komise Spojeného království uvedla, že někteří z jejích respondentů při konzultaci se domnívali, že otázka ano/ne („Mělo by Spojené království zůstat členem Evropské unie? – ano/ne“) byla zaujatá: zaprvé proto, že v otázce zmínila pouze možnost zůstat, a zadruhé proto, že odpověď „ano“ byla status quo.[26] Volební komise neřekla, že otázky ano/ne jsou vždy problematické, a skutečně takové otázky navrhovala pro předchozí referenda. Mohou však existovat obavy, že „zkreslení souhlasu“ – tendence lidí upřednostňovat odpověď „Ano“ před odpovědí „Ne“ – znamená, že takové otázky jsou ze své podstaty zaujaté.[27]

57. Důkazy o těchto bodech nejsou dostatečně silné, aby naznačovaly, že je třeba se vyhýbat otázkám ano/ne, a skutečně velká většina referend nadále používá otázky této formy. Bylo by však žádoucí, aby pokyny Benátské komise umožňovaly, aby někdy byla vhodnější otázka ne ano/ne.

58. Zadruhé může být někdy vhodné, aby referendum nabídlo více než dvě možnosti. Taková referenda jsou vzácná, ale vyskytují se: například ve Švédsku v roce 1980 a ve Slovinsku v roce 1998 byla referenda se třemi možnostmi a Nový Zéland umožnil voličům vybrat si mezi pěti nebo šesti možnostmi v referendech v letech 1992, 2011 a 2015. Pokud má více než dvě možnosti výraznou podporu, může být lepší nechat voliče vynutit si výběr

24 Současný kodex uvádí: „Otázka položená k hlasování musí být jasná; nesmí být zavádějící; nesmí naznačovat odpověď; voliči musí být informováni o účincích referenda; voliči musí být schopni odpovědět na otázky položené výhradně ano, ne nebo prázdným hlasem“ (oddíl I.3.1c).

25 „Otázky předložené v referendu musí respektovat: jednotu formy: tatáž otázka nesmí spojovat specificky formulovaný pozměňovací návrh s obecně formulovaným návrhem nebo principiální otázkou; jednotu obsahu: kromě případu úplné revize textu (ústava, zákon) musí existovat vnitřní spojení mezi různými částmi každé otázky položené k hlasování, aby bylo zaručeno, že se bude hlasovat, kdo musí být svobodný jako celek. ustanovení bez vnitřní souvislosti revize několika kapitol textu současně je ekvivalentní celkové jednotě hierarchické úrovně: je žádoucí, aby se stejná otázka nevztahovala současně na legislativu různých hierarchických úrovní. (část III.2)

26 Volební komise Spojeného království, Referendum o členství v Evropské unii: Posouzení volební komise k navrhované otázce referenda (Londýn: Volební komise, září 2015), str. 25. 39.

27 Například James D. Wright, „Does Acquiescence Bias the ‚Index of Political Efficacy?‘“, Čtvrtletník veřejného mínění 39, č. 2 (léto 1975), 219-26.

z těchto možností. Taková referenda jsou složitá: zkušenosti ve Švédsku a Slovinsku ukazují, že by se neměla konat s použitím systému hlasování prvního kola, protože pak mohou přinést nejednoznačný výsledek, takže je vyžadováno buď preferenční hlasování, nebo víceotázkový (a případně vícekolový) formát.[28] Pokyny by však měly alespoň umožňovat, aby je bylo možné držet.

3.3.3. Procesy pro nastavení otázky

59. Mají-li být dodrženy zásady pro otázky referenda uvedené v předchozí podkapitole, musí existovat proces navržený k dosažení tohoto cíle. O tom však současný Kodex převážně mlčí.

60. V některých zemích mají otázky referenda pevný formát, kdy se ptají, zda voliči schvalují konkrétní návrh zákona nebo návrh ústavní změny. Nebezpečí takových otázek spočívá v tom, že se mohou stát extrémně složitými.[29]

61. Jak je diskutováno dále v kapitole 3.6.3, Kodex uvádí, že voliči by v takových případech měli obdržet text, o kterém hlasují, spolu s podrobným vysvětlením, jaké změny to zahrnuje. Může být například vhodnější otázku rozdělit tak, aby v preambuli byl uveden název návrhu zákona a krátké vysvětlení jeho obsahu a voliči pak dostali krátkou otázku, zda jej schvalují. To, co je nejvhodnější, se bude lišit v závislosti na tradicích v jednotlivých zemích. Kodex by však měl stanovit, že tam, kde se používá pevný formát pro otázky referenda, by měl být tento formát pravidelně revidován, aby bylo zajištěno, že hlasovací lístek bude jasný, přístupný a nezaujatý.

62. V jiných případech nemají otázky referenda pevný formát, ale jsou spíše určeny při každém konání referenda. Tam, kde referendum vyhlašuje zákonodárný sbor, rozhoduje o otázce ve většině případů zákonodárný sbor. Současný kodex neposkytuje žádné pokyny k postupům, které by měly být dodržovány. To je jasná mezera, kterou je třeba zaplnit: jsou vyžadovány kontroly, aby se zajistilo, že jsou dodržovány zásady stanovené v kapitole 3.3.2. V opačném případě hrozí, že vyvolavatelé referenda zkreslují otázku ve svůj prospěch. V nedávných referendech se objevila obvinění z manipulace, například v Řecku,[30] Maďarsko[31] a „Bývalá jugoslávská republika

28 Nezávislá komise pro referendum, Zpráva nezávislé komise pro referenda (Londýn: Ústavní jednotka, 2018), s. 104-109.

29 V roce 2016 byli například italští voliči dotázáni: „Schvalujete znění ústavního zákona týkající se ‚Ustanovení o překonání rovného bikameralismu, snížení počtu poslanců, omezení provozních nákladů institucí, zrušení CNEL a revizi hlavy V části II ústavy' schválené Parlamentem a zveřejněné v Úřední věstník č. 88 ze dne 15. dubna 2016?" Překlad od L. Millara, 2016, "Itálie jde k volbám, aby odpověděla na vysoké ústavní referendum", ABC News, 2. prosince 2016.

30 Otázka řeckého referenda nedává (téměř) žádný smysl, BBC News, 29. června 2015.

31 Voliči podporují odmítnutí migračních kvót EU Viktorem Orbánem, *Politico*, 2. října 2016.

Makedonie“;[32] nezávislý proces kladení otázek by pomohl těmto problémům předejít.

63. Jednou ze zemí, která má postup pro nestrannou kontrolu navržených referendových otázek, je Spojené království. Legislativa umožňující referendum musí obsahovat otázku referenda. Když je návrh zákona o referendu předložen parlamentu, volební komise provede podrobnou kontrolu navrhované otázky, svolá fokusní skupiny a konzultuje s aktivisty, jazykovými experty a dalšími. Posuzuje, zda je otázka snadno srozumitelná a (vnímaná jako) neutrální.[33] Testuje také potenciální alternativní formulace. Poté doporučí přesné znění, které by mělo být použito. K dnešnímu dni doporučila změny ve všech otázkách, které posuzovala. Parlament není povinen tato doporučení přijmout, ale ve velké většině případů tak učinil.

64. V jiných zemích by se mohlo stát, že by byl vhodnější jiný postup – například soudní řízení. Kodex by proto měl jednoduše stanovit požadavek, aby navrhované otázky referenda byly před jejich stanovením podrobeny přísné kontrole ze strany nestranného orgánu. Tento proces kontroly by měl otázku posoudit minimálně z hlediska jasnosti, nepřítomnosti zaujatosti a souladu s ostatními zásadami, které jsou v současnosti v Kodexu stanoveny.

65. Současný zákoník obsahuje ustanovení o posouzení otázek v případě referend iniciovaných občany.[34]

66. V souladu s výše uvedenými doporučeními týkajícími se referend iniciovaných zákonodárným sborem by toto ustanovení mělo být revidováno tak, aby bylo zajištěno, že tato kontrola znění otázek by měla být provedena nestranným orgánem nebo s ohledem na jeho přísné posouzení za použití kritérií, o kterých jsem hovořil.

3.3.4. Správa hlasování

67. Kodex stanoví pokyny pro postupy hlasování (oddíl I.3.2.a), stanovení výsledku (oddíl I.3.2.b.iii), organizaci referenda (oddíl II.3.1) a sledování referenda (oddíl II.3.2). Všechny jsou vhodné a nenavrhuji jejich změny.

68. Dodržování těchto ustanovení je důležité, ale není vždy univerzální. Některým zemím – včetně některých dlouhodobých demokracií – například chybí nezávislý orgán odpovědný za organizaci referend. V jiných případech, zatímco volební řídící orgán je formálně nezávislý, v praxi je zachycen těmi,

32 UMD: Bojkotovat referendum o názvu Makedonie je jediným řešením, prohlášení Spojené makedonské diaspory, 31. července 2018.

33 Volební komise, 2009, Pokyny pro hodnocení otázek referenda.

34 „Aby nebylo nutné prohlásit hlasování za zcela neplatné, musí mít orgán před hlasováním pravomoc opravit chybné znění, například:
- když je otázka nejasná, zavádějící nebo sugestivní;
- byla-li porušena pravidla o procesní nebo hmotněprávní platnosti; v tomto případě může být prohlášena částečná neplatnost,

pokud je zbývající text koherentní; K nápravě nedostatku věcné jednoty lze uvažovat o dalším členění“ (oddíl III.4 písm. g).

kteří jsou u moci. Zprávy OBSE a shromáždění občas vyjadřovaly obavy ohledně nezávislosti volebních orgánů ve vztahu k referendům v některých členských státech. Pokud neexistuje silná a nezpochybňovaná tradice administrativní nestrannosti ve volebních záležitostech, mohou taková opatření vytvořit vážná rizika porušení právního státu a nestrannosti správy a je třeba vyvinout veškeré úsilí k jejich odstranění. Orgán dohlížející na referendum musí být nezávislý na vládě a měl by mít pravomoci implementovat pravidla a sankce k jejich vymáhání.

3.4. Stav výsledku

69. Dvě důležité otázky se týkají stavu výsledku referenda: zda je tento výsledek závazný nebo poradní; a zda podléhá nějakým zvláštním prahovým hodnotám nebo jiným zárukám.

3.4.1. Závazné nebo poradenské?

70. Běžně se rozlišuje mezi referendy, která jsou právně závazná, a referendy, která jsou ze zákona pouze poradní. Kodex v současné době v tomto bodě obsahuje tři základní ustanovení. Nejprve se uvádí, že:

> „Účinky právně závazných nebo poradních referend musí být jasně specifikovány v ústavě nebo zákonem“ (oddíl III.8.a).

Za druhé poskytuje pokyny, jaké by tyto účinky měly být:

> "Když je referendum právně závazné: Text, který byl v referendu odmítnut, nesmí být po určitou dobu přijat postupem bez referenda. Ve stejné době nesmí být ustanovení, které bylo přijato v referendu, revidováno jiným způsobem. Výše uvedené neplatí v případě referenda o částečné revizi textu, kde se předchozí referendum týkalo totální revize, ale není možné, aby byla novela zákona v rozporu s pravidlem lidového práva, ale neměla by být nepřijatelná. vyloučeno během výše uvedeného období V případě zamítnutí textu přijatého Parlamentem a předloženého k lidovému hlasování na žádost části voličů se o podobném novém textu nesmí hlasovat, pokud není požadováno referendum“ (oddíl III.5.a).

Za třetí, radí, kdy by referenda neměla být závazná:

> "Referenda k principiálním otázkám nebo jiné obecně formulované návrhy by pokud možno neměly být závazné. Pokud jsou závazné, měl by být následný postup stanoven ve zvláštních pravidlech" (část III.8b).

71. První z těchto ustanovení je zjevně vhodné: je nezbytné, aby byl předem jasný status referenda.

72. Druhé ustanovení je rovněž vhodné, pokud to jde. Kromě toho je však třeba uznat, že mezi plně závaznými a plně poradními referendy existují přechodné možnosti. Závazné referendum, jak je koncipováno v současném

zákoníku, zavazuje zákonodárce, aby nepřijímal zákony v rozporu s výsledkem referenda. O krok níže je možné, aby referendum zavazovalo pouze exekutivu. Například ve Spojeném království princip parlamentní suverenity znemožňuje zavázat parlament. Pokud by však referendum o volebním systému v roce 2011 prošlo, zavázalo by vládu k zavedení alternativního volebního systému, který byl stanoven v legislativě, která referendum umožnila. Parlament mohl právně přepsat výsledek referenda a upravit legislativu, ale exekutiva byla vázána. Při dalším sestupu dolů může referendum zavázat vládu nebo parlament k posouzení záležitosti, ale nikoli k přijetí konkrétního rozhodnutí. Podle ustanovení o abrogativních referendech iniciovaných občany, které platilo v Nizozemsku v letech 2015 až 2018, například veřejné hlasování pro zrušení vyžadovalo, aby parlament zvážil návrh zákona o zrušení nebo změně příslušné legislativy, ale parlament mohl ze zákona dospět k jakémukoli závěru, jaký si přeje.[35] Taková ustanovení mohou být vhodná, pokud jsou jasně stanovena zákonem a zveřejněna před referendem. Minimálně po poradním referendu by exekutiva nebo zákonodárná moc měla vždy zvážit výsledky a doporučit další postup. Poradní referenda byla v Nizozemsku zrušena, protože měla tendenci být obyvateli vykládána jako závazná.

73. Třetí ustanovení je rovněž vhodné. Je však třeba připomenout, že v praxi je většina referend považována za politicky závazná, i když mají ze zákona pouze poradní charakter. To znamená, že znám pouze malý počet případů, kdy se volení zástupci rozhodli neřídit se (nebo se v podstatě neřídit) výsledkem poradního referenda. To znamená, že pouhá skutečnost, že referendum je ze zákona pouze poradní, není důvodem k domněnce, že s ním lze zacházet neformálněji než s formálně závazným hlasováním. Jak je uvedeno výše, i v případě nezávazného předlegislativního referenda by mělo být učiněno vše pro to, aby návrhy byly co nejjasnější a byly podrobeny přísné kontrole před stanovením možností na hlasovacím lístku a vyhlášením referenda.

3.4.2. Prahové hodnoty a další pojistky

74. Nejjednodušší hranicí pro referendum je, že návrh projde, pokud jej podpoří 50% + 1 odevzdaných platných hlasů. Tento práh se běžně používá v referendech v zemích, jako je Rakousko, Francie, Island, Irsko, Švédsko a Spojené království. V malém počtu jiných případů – například v několika provinčních referendech v Kanadě – byla tato hranice zvýšena na požadavek převládající většiny: v kanadských případech muselo navrhovanou změnu podpořit 60 % hlasujících.[36] Mnohem běžnější než zvýšený práh je další práh, který existuje vedle požadavku prosté většiny. Existují tři hlavní typy: práh

35 Kristof Jacobs, "Bouřlivý zážitek z nizozemského referenda: Sociální média, populisté a post-materialisté", blog Ústavní jednotky, 24. července 2018.

36 Patrick Fournier a kol.,Když se občané rozhodnou: Poučení z občanských shromáždění o volební reformě (Oxford; Oxford University Press, 2011).

účasti (neboli „kvorum volební účasti“) vyžaduje, aby se hlasování účastnila určitá část oprávněných voličů; volební práh (neboli „kvorum pro schválení“) vyžaduje, aby určitá část oprávněných voličů podpořila navrhovanou změnu; práh vícenásobné většiny vyžaduje, aby většiny bylo dosaženo nejen v celé zemi, ale také ve stanoveném počtu regionů nebo jiných dílčích jednotek v zemi. Volební účast a prahové hodnoty voličů jsou v Evropě široce používány: například v Dánsku, Maďarsku, Itálii, Litvě a Polsku. Vícenásobné většinové prahy jsou vzácnější, ale používají se zejména ve Švýcarsku.

75. Současný zákoník nedoporučuje jak volební, tak volební prahy. Uvádí:

> „Nedoporučuje se stanovit: (a.) kvórum pro účast (práh, minimální procento), protože asimiluje voliče, kteří se zdrží hlasování, s těmi, kteří hlasují proti; (b.) schvalovací kvórum (schválení minimálním procentem registrovaných voličů), protože riskuje obtížnou politickou situaci, pokud je návrh přijat prostou většinou nižší, než je nezbytná hranice“ (část III.7).[37]

76. Tato ustanovení jsou vhodná a shodují se například s doporučeními nedávné nezávislé komise Spojeného království pro referenda. Škodlivý dopad, který mohou mít prahové hodnoty volební účasti, když podněcují kampaně na odklon od účasti, byl často pozorován v referendech.[38] Vnímání volebních prahů se může více lišit v závislosti na politických tradicích v konkrétní zemi.

77. Požadavky na supervětšinu jsou svými účinky podobné prahům voličů a do Kodexu může být přidáno doporučení proti nim.

78. Naproti tomu vícenásobné hranice většiny mohou být vhodné, zejména ve federálních systémech. Takový práh se používá například ve Švýcarsku, kde musí referenda zajistit většinu v zemi jako celku a ve většině kantonů. Je na jednotlivých zemích, aby určily, zda jsou vícenásobné hranice většiny vhodné v kontextu širšího ústavního uspořádání těchto zemí.

79. Zvláštní prahové hodnoty, jako jsou tyto, jsou navrženy tak, aby bylo méně pravděpodobné, že budou přijímána rozhodnutí, která jsou proti uvážené vůli obyvatelstva jako celku. Jak naznačuje předchozí diskuse, jde o ušlechtilý cíl: referenda by neměla umožnit prosazení velkých změn bez pečlivého zvážení a pokud možno širokou podporu. Speciální prahové

37 Důvodová zpráva (oddíl III.7) Kodexu tato ustanovení dále vysvětluje: „Kvórum k účasti (minimální procento) znamená, že v zájmu odpůrců návrhu je zdržet se hlasování, spíše než hlasovat proti návrhu. Například, pokud je 48 % voličů pro návrh, 5 % je proti a pouze 47 % voličů se zdrží hlasování, 5 % voličů se hodlá zdržet v pořadí. prosadit své stanovisko, i když jsou velmi v menšině, navíc jejich nepřítomnost v kampani může zvýšit počet neúčastí a tím i pravděpodobnost, že nebude dosaženo kvora, není pro demokracii zdravé (bod III.7.a). (přijetí minimálním procentem registrovaných voličů) může být také neprůkazné, může být tak vysoké, že změnu příliš ztíží, pokud je text schválen – byť značným rozdílem – většinou voličů, aniž by bylo dosaženo kvóra, politická situace se stane extrémně nepříjemnou, protože většina bude mít pocit, že byla zbavena vítězství bez adekvátního důvodu – je riziko, že volební účast bude neúspěšná.

38 Například Bruno Kaufman, Jak kletba kvora otrávila demokracii, Democracy International, 18. dubna 2016.

hodnoty nejsou nejlepším prostředkem k dosažení tohoto cíle. Je proto důležité pečlivě se zabývat otázkou, jaký by mohl být lepší přístup. Další části této zprávy navrhují několik cest:

- před vyhlášením referenda by měla být provedena pečlivá a široká kontrola návrhů, aby se snížila šance, že se neuvážené návrhy dostanou na hlasovací lístek (kapitola 3.2.3);
- pokud je to možné, rozhodovací procesy, jejichž součástí jsou referenda, by měly zahrnovat shromáždění občanů nebo jiné podobné příležitosti k veřejnému projednávání, aby byli lidé zapojeni do celého procesu zkoumání problémů a vypracovávání návrhů (kapitola 3.2.3);
- referenda by měla být začleněna do procesu zastupitelské demokracie. Výkonná moc by je neměla používat k tomu, aby překonala přání parlamentu. Jsou-li iniciovány občany prostřednictvím petice, měl by být návrhy důkladně prozkoumán parlamentem, který může předkládat protinávrhy (kapitoly 2 a 3.2.3);
- návrhy by obecně neměly být předkládány k referendu, pokud není pravděpodobné, že přitáhnou vysokou míru zapojení a účasti veřejnosti (kapitola 3.2.2);
- referendové kampaně by měly být vedeny tak, aby voliči měli pokud možno přístup k vyváženým a kvalitním informacím o možnostech (kapitoly 3.5 a 3.6).

80. Tyto podmínky jsou nejobtížněji splnitelné v případě referend iniciovaných občany: z definice pak tento proces méně podléhá kontrole ze strany úřadů. Přesto lze zvážit řadu ochranných opatření:

- počet podpisů potřebných k vyvolání referenda by měl být dostatečně vysoký, aby zajistil, že návrh bude mít skutečně širokou podporu. Měly by být přísně uplatňovány záruky proti komercializaci sběru podpisů v současném kodexu (oddíl III.4.e);
- měl by být zvážen vývoj postupů, kdy by občanská petice nevedla přímo k referendu, ale spíše k občanskému shromáždění, na kterém by mohly být návrhy zadavatele petice pečlivě prozkoumány, zvažovány alternativy a učiněna doporučení. V alternativních verzích tohoto přístupu by se mohlo stát, že k rozhodnutí v referendu postoupí pouze doporučení shromáždění, nebo že původní návrh a shromáždění proti návrh pokračovat. Shromáždění by také mohlo mít možnost referendum doporučit nebo rozhodnout proti. Takové přístupy by byly inovativní, ale všechny nabízejí způsoby, jak stavět na stávajících osvědčených postupech v evropských demokraciích, aby se posílila participativní a deliberativní kvalita rozhodování.

3.5. Vedení kampaně (I): Spravedlnost mezi stranami

81. Způsob vedení referendové kampaně je zásadně důležitý pro demokratickou kvalitu celého procesu. Naše diskuse o zásadách v kapitole 2

identifikovala dvě klíčové hodnoty: kampaň by měla být vedena způsobem, který je spravedlivý mezi oběma stranami; a měl by umožnit voličům přístup k informacím, které chtějí. První z nich je rozpracován v této kapitole a druhý v kapitole 3.6.

82. Jedním z požadavků spravedlnosti je, že by měl být dostatek času, aby všechny strany rozvinuly a vyjádřily své názory a aby si voliči vyslechli argumenty a vytvořili si názor. Nemělo by být možné vyhlásit „rychlé“ referendum ve velmi krátké době, takže odpůrci návrhu nemají dostatek času na organizaci. Absolutní minimální doba mezi vyhlášením referenda a dnem voleb by mohla být stanovena na čtyři týdny. Podstatně delší doba přípravy je však žádoucí, zejména pokud téma již nebylo předmětem široké veřejné diskuse.

83. Spravedlnost v referendech také vyžaduje rovnováhu. Jak je uvedeno v kapitole 2, existují dva koncepty rovnováhy. Jeden říká, že by měla existovat rovnost mezi stranami v referendu, bez ohledu na úroveň podpory, kterou mají. Druhý říká, že zdroje dostupné pro každou stranu by měly být úměrné jejich podpoře. Současný kodex kombinuje prvky obou těchto prvků, stejně jako pravidla v mnoha zemích. To je vhodné: nepatřičně čistá aplikace obou koncepcí by způsobila problémy.

3.5.1. Role vlády v kampani

84. Zákoník předepisuje „neutrální přístup správních orgánů“ v referendech (část I.2.2.a). Dále to rozvíjí:

> "Na rozdíl od voleb není nutné zcela zakazovat zásahy úřadů na podporu nebo proti návrhu předloženému k referendu. Orgány veřejné moci (celostátní, regionální a místní) však nesmějí ovlivňovat výsledek hlasování přehnanou jednostrannou kampaní. Musí být zakázáno využívání veřejných prostředků úřady pro účely kampaně" (část I.3.1.b). (Viz také část II.3.4.b.)

85. Tento důrazný zákaz používání veřejných prostředků na kampaň na jedné straně je vysoce žádoucí. Když se koná referendum, je na voličích, aby si udělali vlastní názor. I když je důležité, aby voliči znali pozice svých volených zástupců, pokud je vládě umožněno vést silnou kampaň, existuje nebezpečí, že mechanismus referenda mohou vlády využít k upevnění své vlastní autority a potlačení opozice. Vážné obavy tohoto charakteru vyvolala v posledních letech referenda v řadě členských států.

86. Dodržování tohoto zákazu je však v současnosti mezi členskými státy poměrně vzácné: důkazy shromážděné pro tuto zprávu identifikují pouze sedm členských států, které mají jasná pravidla nestrannosti vlády (Irsko, Itálie, Lotyšsko, Litva, Portugalsko, Španělsko a Spojené království), i když je možné, že existují i jiná. Ve skutečnosti je to oblast Kodexu, kde je

dodržování nejslabší a členské státy by měly podniknout kroky k vyřešení tohoto problému.

87. Kromě toho by měl být v jednom ohledu posílen i samotný kodex. I když říká, že veřejné prostředky by neměly být používány pro účely kampaně, neříká, jak dlouho by tento požadavek měl platit. Například ve Spojeném království toto pravidlo platí pouze během posledních čtyř týdnů před dnem voleb, zatímco kampaň obvykle trvá mnohem déle. V kodexu by mělo být výslovně uvedeno, že zákaz by měl trvat po celou dobu kampaně.

3.5.2. Financování kampaně

88. Předpisy o financování kampaně mohou řešit různé problémy. Jak zdůrazňují odborníci na referenda Theresa Reidy a Jane Suiter, mohou zahrnovat limity nebo zákazy darů nebo výdajů, požadavky na transparentnost, ustanovení o veřejném financování a pravidla prosazování.[39]

89. Současný kodex je nejrozsáhlejší ve vztahu k veřejnému financování. Výše uvedený předpis „neutrálního přístupu správních orgánů“ se výslovně vztahuje na „veřejné financování [kampaně] a jejích aktérů“ (část I.2.2.a). Kodex pak upřesňuje:

> "Musí být zajištěna rovnost z hlediska veřejných dotací a jiných forem podpory. Je vhodné, aby byla zajištěna rovnost mezi zastánci a odpůrci návrhu. Taková podpora však může být omezena na zastánce a odpůrce návrhu, kteří tvoří minimální procento voličů. Pokud je zajištěna rovnost mezi politickými stranami, může být přísná nebo proporcionální. Jde-li o stejnou sílu či podporu mezi jejich současnými politickými stranami. Je-li poměrná, musí se s politickými stranami zacházet podle výsledků dosažených ve volbách“ (část I.2.2.d).

90. Tyto pokyny zahrnují alternativní koncepce spravedlnosti uvedené výše. Existuje pádný argument pro tvrzení, že v případě veřejného financování by měla mít přednost zásada rovnosti mezi stranami. Účelem veřejného financování je zajistit, aby voliči slyšeli argumenty na každé straně diskuse: zajišťuje tak splnění minimálních požadavků na demokratickou volbu. Pro obě strany by mělo platit stejné minimum.

91. Kodex má v současnosti málo co říci k jiným aspektům financování kampaní. Ve skutečnosti má pouze dvě ustanovení:

> "Financování kampaní politických stran a referenda musí být transparentní." (část I.2.2.g) „Princip rovnosti příležitostí může v určitých případech vést k omezení výdajů politických stran a dalších stran zapojených do debaty o referendu, zejména na reklamu“ (část I.2.2.h).

39 Theresa Reidy a Jane Suiter, "Záleží na pravidlech? Kategorizace regulace referendových kampaní", Volební studia 38 (2015), 159-69, na str. 162.

92. Tyto body by měly být dále rozpracovány. Transparentnost má v demokracii prvořadý význam. Obavy z korupce a pokusů koupit si nepatřičný vliv jsou rozšířené a transparentnost je prvním nezbytným krokem k jejich řešení.[40] Tato transparentnost by se měla vztahovat jak na zdroje finančních prostředků na kampaň, tak na to, jak jsou tyto prostředky vynakládány. Zejména:

- přinejmenším by měly být nezávislému regulačnímu orgánu odhaleny zdroje finančních prostředků na kampaň. U darů by se to mělo vztahovat na dary nad minimální prahovou hodnotu;
- měla by existovat pravidla o tom, kdo může přispívat do fondů kampaně: zahraniční dary jsou například často zakázány a takový zákaz je žádoucí. Zveřejnění zdrojů financování by mělo umožnit nezávislému regulačnímu orgánu kontrolovat tato pravidla;
- navíc by měly být zveřejněny dary přesahující minimální hranici: voliči mají právo vědět, zda jednotlivci nebo orgány poskytují značné zdroje na politické kampaně;
- od aktivistů, kteří utrácejí více než minimální limit, by se mělo vyžadovat, aby předložili podrobné výkazy výdajů. Z nich by mělo být zřejmé, za co byly vynaloženy peníze a od koho byly služby nakupovány.

93. Není na škodu, když jedna strana může utrácet druhou, pokud má větší lidovou podporu a/nebo větší podporu mezi volenými zástupci: voliči mají plné právo nechat to, co si myslí ostatní, ovlivnit jejich vlastní názory, takže síla kampaně na každé straně může být užitečnou informací. Pokud však jedna strana dokáže převážně utratit druhou, může to bránit svobodné volbě, zejména pokud velká část těchto financí pochází z malého počtu bohatých zdrojů. Kromě transparentnosti je proto také žádoucí omezit výdaje prostřednictvím limitů výdajů, limitů darů nebo obojího. Uplatňovaná pravidla by měla být pokud možno v souladu s ostatními pravidly a tradicemi v dané zemi.

94. Financování kampaní a stran ve vztahu ke všem volebním procesům je široké téma a je natolik důležité, že by se jím pravděpodobně měla zabývat Benátská komise v dokumentu odděleném od jejího Kodexu správné praxe ve volebních záležitostech a jejího Kodexu správné praxe v referendech, které by mohly stanovit dobré a špatné postupy, aniž by byly nepřiměřeně normativní. Jako taková by proto měla být považována za záležitost oddělenou od této zprávy, i když je třeba na ni odkazovat, protože zůstává významným prvkem referend a jejich průběhu.

40 Například International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), The Global State of Democracy: Exploring Democracy's Resilience (Stockholm: IDEA, 2017), s. 126-48.

3.5.3. Mediální rovnováha

95. Kodex nabízí dva druhy pokynů ve vztahu k mediálnímu pokrytí referendových kampaní.

96. Kodex zaprvé říká, že pokrytí ve veřejnoprávním vysílání by mělo být vyvážené:

> "Ve veřejnoprávním rozhlasovém a televizním vysílání o referendové kampani je vhodné, aby byla zajištěna rovnost mezi zastánci a odpůrci návrhu." (oddíl I.2.2.b). "Příznivcům a odpůrcům návrhu musí být zaručeno vyvážené pokrytí v jiných veřejnoprávních hromadných sdělovacích prostředcích, zejména ve zpravodajství. Je možné vzít v úvahu počet politických stran podporujících jednotlivé varianty nebo jejich volební výsledky" (část I.2.2.c).

97. Zadruhé uvádí, že jiné vysílání by mělo poskytovat alespoň určitý přístup oběma stranám:

> "Finanční nebo jiné podmínky pro rozhlasovou a televizní reklamu musí být stejné pro příznivce i odpůrce návrhu." (oddíl I.2.2.e). „V souladu se svobodou projevu by měla být přijata právní úprava, která zajistí, že všichni účastníci referenda budou mít minimální přístup k soukromě vlastněným audiovizuálním médiím s ohledem na kampaň k referendu a k reklamě“ (oddíl I.2.2.f).

98. Existuje legitimní diskuse o tom, do jaké míry by se měly tyto dva pojmy spravedlnosti uplatňovat v kontextu veřejnoprávního a soukromého vysílání. Irsko má jedny z nejpřísnějších pravidel vyžadujících dokonalou rovnováhu mezi stranami. Existuje však obava, že to někdy vytváří „falešnou rovnováhu“ v otázkách, kde velká část názorů jasně spadá na jednu stranu.[41] To je obzvláště problematické vzhledem k irskému požadavku na referendum o jakékoli ústavní změně, což znamená, že veřejné hlasování je někdy vyžadováno velmi nekontroverzní návrhy, jako je reforma místní správy (1999) a umožnění snížení platů soudců (2011). Přesné požadavky by proto měly být přizpůsobeny okolnostem jednotlivých zemí.[42]

99. Kodex neobsahuje žádná ustanovení týkající se nevysílaných médií. To je zvláště významné ve světle vzestupu digitálních médií, a zejména sociálních médií. Rostoucí konvergence mezi tištěnými, vysílanými a

41 Alan Renwick a Michela Palese, Posílení demokratické debaty: Jak lze zlepšit informace a diskurz ve volebních kampaních a kampaních za referendum ve Spojeném království? (Londýn: Ústavní jednotka, připravuje se).

42 Důvodová zpráva k současnému kodexu uznává tyto složitosti: "Bylo by nereálné ve všech případech vyžadovat dokonalou rovnováhu mezi zastánci a odpůrci textu. Může se stát, že se v jednom nebo druhém směru objeví určitá míra konsenzu - zejména v případě povinného referenda o návrhu, který vyžaduje kvalifikovanou parlamentní většinu. Je-li však tento počet splněn, musí být vždy zaručen přístup pro veřejnoprávní média, pokud je tento požadavek splněn. politických stran podporujících každou možnost nebo jejich volební výsledky, zejména ve zpravodajství (bod I.2.2.c)“ (Důvodová zpráva, oddíl 2.2, odstavec 9).

digitálními médii skutečně znamená, že může být stále obtížnější ospravedlnit výrazně odlišné přístupy k regulaci těchto mediálních sektorů. Nezávislá komise pro referenda Spojeného království doporučila „komplexní průzkum budoucnosti politické reklamy v tištěných, vysílacích a online médiích“.[43] Taková pečlivá úvaha je zapotřebí i v jiných zemích. Benátská komise v současné době na těchto otázkách také pracuje a lze doufat, že vypracuje příslušné pokyny pro referenda i volby.

3.6. Vedení kampaně (II): Informace dostupné voličům

100. Druhým výše uvedeným principem ohledně kampaní bylo, že voliči by měli mít přístup k informacím, které chtějí. Není na úřadech nebo někom jiném diktovat voličům, jaké informace by měli před hlasováním absorbovat. Pokud však voliči chtějí před odevzdáním svého hlasu dodatečné informace, měli by mít k nim přístup ze zdrojů, kterým důvěřují.

101. Toto je aspekt referend, kde současný Kodex obsahuje pouze omezená ustanovení, ale od doby, kdy byl tento Kodex navržen, se stal mnohem významnějším. V posledních letech jsme zaznamenali značné znepokojení nad kvalitou politického diskurzu a rozšířením takzvaných „falešných zpráv“ a dalších forem nespolehlivých informací. Vzestup digitálních médií navíc změnil způsob, jakým občané přijímají informace o politice. Zvláštní pozornost se soustředí na vysoce cílenou online reklamu, kterou lze do detailu přizpůsobit konkrétnímu publiku, ale je neviditelná pro všechny ostatní (fenomén takzvaných „tmavých reklam“).[44] Je nezbytné, aby Kodex držel krok s tímto vývojem.

102. Nedávný výzkum identifikuje čtyři přístupy k regulaci vedení kampaní, které mají zlepšit kvalitu informací a diskursu: podpora transparentnosti; konfrontace s dezinformacemi; poskytování kvalitních informací; a usnadnění uvažování občanů. V mnoha ohledech nejsou specifická pro referenda, ale vztahují se také na volby obecně. Zaměřím se však na jejich aplikaci v referendech.

3.6.1. Transparentnost toho, kdo co komu říká

103. Kapitola 3.5.1 pojednávala o důležitosti transparentnosti ve vztahu k financování kampaní. Transparentnost je rovněž zásadní ve vztahu ke sdělením o kampani: voliči by měli mít možnost zjistit, jaké nároky přednášejí a kdo je činí. Měli by také být schopni vidět, zda aktivisté vysílají protichůdná sdělení různým skupinám voličů nebo se snaží různým voličům vykreslit různé obrazy sebe sama.

---

43 Nezávislá komise pro referenda, Zpráva nezávislé komise pro referenda (Londýn: Ústavní jednotka, 2018), str. 187.

44 Například Stephanie Hankey, Julianne Kerr Morrison a Ravi Naik, Data a demokracie v digitálním věku (Londýn: Constitution Society, 2018).

104. Současný zákoník se o tom nezmiňuje. Ale vzestup online „tmavých reklam“ značně zvýšil jejich význam. Nové pokyny jsou naléhavě potřeba.

105. Všechny reklamní materiály, bez ohledu na médium, by měly být minimálně jasně označeny, aby občané mohli snadno identifikovat, kdo je vyrobil.

106. Kromě toho se během posledního přibližně roku množily požadavky na vytvoření veřejně přístupných úložišť online reklamy, aby každý mohl vidět reklamy, které vytvářejí skupiny kampaní. Například nezávislá komise Spojeného království pro referendum doporučil „vytvoření veřejně dostupného a prohledávatelného online úložiště politických reklam, které by mělo obsahovat samotnou reklamu a informace o tom, kdy byla zveřejněna, na které skupiny cílí a kolik byla vynaložena“.[45]

107. Velké internetové společnosti začaly v této oblasti podnikat kroky. Facebook například poprvé spustil vlastní úložiště politické reklamy pro irské referendum o liberalizaci potratů v roce 2018 a pro střednědobé volby ve Spojených státech v roce 2018 spustil vylepšenou verzi.[46] Nebylo by však moudré ponechat taková ustanovení zcela na samotných společnostech. Za prvé to znamená outsourcing důležitých aspektů regulace kampaní soukromým nadnárodním společnostem, jejichž pobídky je nemusí vést k tomu, aby dělaly to, co je nejlepší pro demokratickou komunitu jako celek. Za druhé, transparentnost by byla největší, kdyby bylo vytvořeno jediné úložiště pokrývající všechny online platformy.

108. Na stanovení přesných právních pokynů v těchto záležitostech je možná příliš brzy. Vlády a mezinárodně spolupracující internetové společnosti však potřebují pečlivou práci, aby urychleně vyvinuly optimální řešení.

3.6.2. Řešení dezinformací

109. Kromě transparentnosti vyvstává otázka, co by se mělo dělat v případě zjištění nevhodného zasílání zpráv. Současný zákoník o tom mlčí.

110. V posledních letech se objevilo několik volání po opatřeních, která by zakázala aktivistům nebo jiným osobám uvádět nepravdivá tvrzení, aby se po nich požadovalo, aby přestali uvádět tvrzení, která byla shledána nepravdivými, a aby je potrestali, pokud tak neučiní.[47] Vím však o velmi malém počtu demokratických jurisdikcí, ve kterých se to v současnosti děje, a o žádné mezi členskými státy Rady Evropy. Existují pro to dobré důvody: tento přístup je plný nebezpečí. Za prvé, může být zneužito bezohlednými orgány, zejména tam, kde není dostatečně zaručena neutralita státu. Za

45 Nezávislá komise pro referenda, Zpráva nezávislé komise pro referenda (Londýn: Ústavní jednotka, 2018), str. 188.
46 Rob Leathern, Posvítit na reklamy s politickým obsahem, Facebook Newsroom, 24. května 2018.
47 Například Will Brett, Je dobré mluvit: dělat referenda po hlasování v EU jinak (Londýn: Electoral Reform Society, 2016), s. 10.

druhé, za určitých okolností to může selhat: aktivisté, kterým bylo řečeno, aby upustili od určitých tvrzení, se mohou úspěšně vylíčit jako mučedníci bojující proti establishmentu, který odmítá připustit, aby byly vysloveny určité pravdy. Za třetí, může mít malý praktický účinek, a proto se zdiskredituje. Aby nebyla omezována svoboda projevu, mohly být takové mechanismy použity pouze proti zjevně nepravdivým tvrzením. To však znamená, že tvrzení, která nejsou vyloženě nepravdivá, ale mají jasně za cíl uvést v omyl, často projdou. V důsledku toho může být narušena důvěra v systém.

111. Kodex je proto správně nedoporučovat tento přístup (ačkoli takový přístup by mohl být účinný v některých jurisdikcích, kde je jak neutralita státu, tak důvěra veřejnosti v takovou neutralitu vysoká). To je opět v souladu s doporučením nezávislé komise Spojeného království pro referenda.

112. Jiné přístupy jsou možné a měly by být podporovány. Jedním z tradičních přístupů je přísná nezávislá regulace tisku, pomocí které lze identifikovat a opravit chybné zprávy. Vzestup digitálních médií opět znamená, že budoucí podoba takové regulace vyžaduje pečlivé a naléhavé zvážení.

113. Novější je proces „ověření faktů“, jehož prostřednictvím jsou tvrzení aktivistů a dalších osob podrobena přísné kontrole ze strany přísně neutrálního nezávislého orgánu, který poté vynese verdikt o jejich správnosti. Záměrem zde není dezinformace zakázat, ale odhalit, a tím pomoci občanům informovaně se rozhodnout. Objevily se obavy z „účinků zpětného ohně“ ve vztahu k „faktcheckingu“ (ověřování faktů) skutečnosti kontrola,[48] ačkoli některé studie naznačují, že to mohlo být přehnané.[49] Zdá se jasné, že pečlivá kontrola faktů a prominentní informování o nich hrají důležitou roli v demokratickém mixu. Jejich rozvoj a publicita by měly být podporovány a usnadňovány.

114. V některých případech může takovou funkci ověřování faktů vykonávat úřední orgán. Například v Irsku se referendové komise, které jsou zřízeny pro každé referendum, aby poskytovaly informace o možnostech (viz kapitola 3.6.3), v některých případech také rozhodly zasáhnout během kampaně, vyzývaly aktivisty za nepravdivá tvrzení a vyzývaly je, aby upustili.[50] Podobně v roce 2016 v referendu o Členství v Evropské unii ve Spojeném království, britský statistický úřad zasáhl při několika příležitostech, aby pokáral aktivisty za nepřesné používání oficiálních statistik.[51] Pokud je veřejný orgán

48 Brendan Nyhan a Jason Reiffler, Dezinformace a ověřování faktů: Výzkumná zjištění ze sociálních věd, New America Foundation Research Paper, únor 2012.

49 Thomas Wood a Ethan Porter, The Elusive Backfire Effect: Mass Attitudes' Steadfast Factual Adherence, Politické chování, poprvé online, 16. ledna 2018.

50 Ruadhan Mac Cormac, Stát může stále upřednostňovat rodiče opačného pohlaví, pokud hlasování projde – soudce, Irish Times, 15. května 2015.

51 Prohlášení britského statistického úřadu o používání oficiálních statistik o příspěvcích do Evropské unie, britský statistický úřad, 27. května 2016.

dostatečně nezávislý a vzbuzuje dostatečnou důvěru veřejnosti k výkonu takové funkce, může být vhodné, aby tak učinil.

3.6.3. Poskytování informací

115. Třetím přístupem ke zlepšení kvality informací během referendových kampaní je, aby veřejné orgány samy poskytovaly neutrální a spolehlivé informace. Současný kodex obsahuje ustanovení v tomto ohledu. Kodex říká:

> "Úřady musí poskytovat objektivní informace. To znamená, že text předložený k referendu a vysvětlující zpráva nebo materiál vyvážené kampaně od příznivců a odpůrců návrhu by měly být voličům zpřístupněny v dostatečném předstihu, a to následovně:
> i. musí být zveřejněny v úředním věstníku s dostatečným předstihem před hlasováním;
> ii. musí být zaslány přímo občanům a musí být obdrženy s dostatečným předstihem před hlasováním;
> iii. důvodová zpráva musí vyváženě prezentovat nejen názor výkonných a zákonodárných orgánů nebo osob sdílejících jejich názor, ale i názor oponenta“ (část I.3.1.d).

Kromě toho, jak je uvedeno v kapitole 3.2.3, uvádí, že parlament by měl mít možnost vyjádřit svůj názor na referenda, která sám neinicioval (oddíl III.6). Důvodová zpráva objasňuje, že je to částečně kvůli důležitosti informovanosti voličů (oddíl III.6, odstavce 46–48).

116. Praxe ohledně poskytování informací v referendech se v Evropě značně liší. Mnoho zemí neposkytuje žádné podstatné oficiální informace, zatímco jiné poskytují poměrně rozsáhlé informace. Ve Švýcarsku úřady připravují brožuru, která vysvětluje návrh a uvádí postoje Federálního shromáždění a iniciátorů návrhu. V Lichtenštejnsku je k dispozici brožura, která musí poskytnout prostor pro obě strany, aby vyjádřily své postoje – tento přístup byl také přijat v některých referendech ve Spojeném království. V Irsku je pro každé referendum zřízena nezávislá komise pro referendum, která se skládá ze čtyř vysokých úředníků (kteří zastávají své role mimo kancelář) a vrchní soudce, který působí jako předseda. Musí vysvětlit návrh, o kterém se hlasuje, což v praxi činí prostřednictvím letáku zaslaného všem voličům, webových stránek, rozsáhlé inzerce a mediálních vystoupení předsedy. Někdy je však kritizována za to, že neposkytuje všechny informace, které voliči chtějí: omezuje se na právní účinky návrhu, což znamená, že může zanedbávat další účinky, které by voliče mohly zvláště zajímat.[52] Mimo Evropu existuje několik příkladů rozsáhlejšího poskytování veřejných informací, které zkoumají další účinky, zejména na Novém Zélandu.

52 Alan Renwick a Michela Palese, Posílení demokratické debaty: Jak lze zlepšit informace a diskurz ve volebních kampaních a kampaních za referendum ve Spojeném království? (Londýn: Ústavní jednotka, připravuje se).

117. Není reálné očekávat, že by vláda nebo parlament s výhledem na referendum vytvářely vyvážené informační materiály. Kodex by proto měl být pozměněn, aby bylo jasné, že za poskytování úředních informací by měl odpovídat nezávislý orgán.

118. Poskytnuté informace by měly přinejmenším obsahovat otázku referenda a podrobnosti o tom, kdy a jak mohou lidé hlasovat. Tam, kde je to možné – zejména tam, kde je dostatečná důvěra v nezávislost a autoritu orgánu poskytujícího informace – by měl také poskytnout vysvětlení návrhů a může jít ještě dále a poskytnout informace umožňující voličům zvážit možnosti podle jejich vlastních hodnotících kritérií.

119. Tam, kde poskytování oficiálních informací nepokrývá všechny tyto typy informací, je klíčová práce sdělovacích prostředků a nezávislých odborníků. Měli by být povzbuzováni k tomu, aby poskytovali rozsáhlé informace, které jsou přesné, dostupné a nezaujaté a které se týkají problémů, které voliče zajímají.

3.6.4. Občanská angažovanost

120. Konečný přístup ke zvýšení kvality informací a debat v referendových kampaních přímo zapojuje občany do uvažování o tématu referenda. Využití občanských shromáždění a dalších podobných mechanismů před referendem je svoláno k prohloubení porozumění tomu, jak voliči uvažují perspektivy, a tím pomoci zarámovat problémy a diskuse byla zmíněna výše. Podobné mechanismy lze použít i po vyhlášení referenda. Například ve státě Oregon ve Spojených státech se od roku 2010 v raných fázích kampaně každé dva roky svolává panel občanů, aby se o problémech dozvěděl, projednal a připravil prohlášení o problémech a argumentech; toto prohlášení je součástí informačního balíčku, který je zasílán všem voličům. Důkazy naznačují, že voliči si tohoto materiálu váží a důvěřují mu více než materiálům pocházejícím od organizátorů kampaně.[53]

121. Tyto postupy zůstávají poněkud experimentální a optimální přístup se bude v jednotlivých zemích lišit. Nabízejí však perspektivu prohloubení účasti občanů na demokratické diskuzi, zlepšení kvality demokratického uvažování a řešení nedostatku důvěry voličů a pocitu odpojení od rozhodovacích procesů. Proto by mělo být podporováno další zkoušení různých přístupů v různých zemích. To je v souladu s doporučeními nezávislé komise Spojeného království pro referenda, která říká, že „shromáždění občanů by měla být pilotována během budoucích referendových kampaní“.[54]

53 Tamtéž.

54 Nezávislá komise pro referenda, Zpráva nezávislé komise pro referenda (Londýn: Ústavní jednotka, 2018), str. 177.

3.7. Prosazování pravidel

122. Posledním aspektem regulace referenda, který je třeba zvážit, je prosazování pravidel. Současný zákoník stanoví dva druhy vynucovacích mechanismů. Za prvé počítá se sankcemi za porušení pravidel.[55] Zadruhé naznačuje, že by mělo být možné zrušit výsledek referenda – zcela nebo zčásti – pokud existuje nebezpečí, že porušení pravidel ovlivnilo výsledek referenda.[56] Zákoník také stanoví postupy pro rozhodování o těchto věcech, které by měla vést volební komise a/nebo soud.

123. Tato ustanovení jsou vhodná. Mohlo by být vyjasněno, že sankční pravomoci by se měly vztahovat na aspekty regulace kampaní, které v současnosti nejsou výslovně zmíněny, jako je porušení pravidel financování kampaně. Je třeba vzít v úvahu také rozsah sankcí. Pokuty by měly být úměrné rozsahu financování kampaně, aby nebyly považovány pouze za tolerovatelné výdaje na kampaň.

4. Závěry

124. Závěrem se ukázalo, že jsou zapotřebí tři druhy změn:
- nejprve by měl být aktualizován Kodex osvědčených postupů Benátské komise pro referenda, schválený již v roce 2007. To je potřeba zejména k zohlednění změn – protože to bylo napsáno před více než deseti lety – vyplývajících z rozmachu internetu a sociálních médií a k zohlednění důležitosti zajištění kvalitních informací pro voliče. Existují však i další oblasti, ve kterých by byly rovněž žádoucí změny. Konkrétní návrhy, včetně obecných zásad a jejich důsledků pro konkrétní aspekty průběhu referenda, byly uvedeny v předběžném návrhu usnesení;
- za druhé by se mělo zlepšit dodržování kodexu členskými státy. Omezení vládních kampaní jsou často zvláště slabá a existují i další problémy, které by se měly řešit; oblasti, kde soulad většinou chybí, jsou rovněž uvedeny v návrhu usnesení;
- za třetí, v oblastech, kde právní předpisy nejsou vhodné, existuje velký prostor pro sdílení osvědčených postupů mezi zeměmi, zejména ve vztahu k metodám pro posílení uvážené veřejné diskuse o otázkách referenda.

125. Mezi návrhy, které by Benátská komise měla vzít v úvahu při aktualizaci kodexu z roku 2007, jeden vyniká zejména jako jeden z nejúčinnějších prostředků, jak zlepšit dodržování pravidel referenda členskými státy: vytvoření nezávislého orgánu, který by kontroloval jakoukoli navrhovanou otázku referenda, dohlížel na průběh kampaně, přijímal veškerá nezbytná

55 „V případě porušení povinnosti neutrality musí být uloženy sankce“ (oddíl I.2.2.i); „V případě porušení povinnosti neutrality a svobody voličů utvořit si názor musí být uloženy sankce“ (část I.3.1.f).

56 "Odvolací orgán musí mít pravomoc zrušit referendum tam, kde mohly výsledek ovlivnit nesrovnalosti. Musí být možné zrušit celé referendum nebo pouze výsledky pro jednu volební místnost nebo volební obvod. V případě zrušení celkového výsledku musí být vypsáno nové referendum" (oddíl II.3.3.e).

opatření, aby zajistil, že je řádně vedena, a má prostředky k vymáhání jejích rozhodnutí a sankcionování případných porušení.