DeepL

Subscribe to DeepL Pro to translate larger documents.
Visit www.DeepL.com/pro for more information.

Štrasburk, 20. června 2022 **CDL-AD(2022)015**

Stanovisko č. 887/2017 Or. Engl.

EVROPSKÁ KOMISE PRO DEMOKRACII PROSTŘEDNICTVÍM PRÁVA (BENÁTSKÁ KOMISE)

REVIDOVANÝ

KODEX OSVĚDČENÝCH POSTUPŮ PRO REFERENDUM

Schváleno Radou pro demokratické volby na jejím 73. zasedání (Benátky, 16. června 2022) a přijato Benátskou komisí na jejím 131. plenárním zasedání (Benátky, 17.–18. června 2022)

Schváleno Výborem ministrů (7. září 2022) Schváleno Kongresem místních a regionálních orgánů Evropy (25. října 2022) Schváleno Parlamentním shromážděním Rady Evropy (15. dubna 2024)

na základě připomínek

**Pan Nicos ALIVIZATOS (člen, Řecko)
Josep Maria CASTELLÀ ANDREU (bývalý člen, Španělsko) Oliver KASK (náhradní člen, Estonsko)
Paní Regina KIENER (členka, Švýcarsko) Pan Francesco MAIANI (člen, San Marino)
Pan Ben VERMEULEN (člen, Nizozemsko)**

Obsah

I. ÚVOD....5
POKYNY PRO POŘÁDÁNÍ REFEREND....8
I. Zásady evropského volebního dědictví....8
1. Všeobecné volební právo....8
1.1. Pravidlo a výjimky....8
1.2. Volební seznamy....8
2. Rovné volební právo....9
2.1. Rovné volební právo....9
2.2. Rovnost příležitostí....9
2.3. Rovnost a národnostní menšiny....10
3. Všeobecné volební právo....10
3.1. Svoboda voličů při utváření názoru....10
3.2. Svoboda voličů vyjádřit své přání a bojovat proti podvodům....11
4. Tajné hlasování....12
II. Podmínky pro uplatňování těchto zásad....12
1. Právní stát....12
2. Dodržování základních práv....12
3. Úrovně regulace a stabilita referendového práva....13
4. Procesní záruky....13
4.1. Organizace a dohled nad referendem ze strany nestranného orgánu....13
4.2. Pozorování referenda....14
4.3. Účinný systém odvolání....14
4.4. Financování....15
III. Zvláštní pravidla....15
1. Věcná platnost textů předložených k referendu....15
2. Procesní platnost textů předložených k referendu....15
3. Zvláštní pravidla platná pro referenda konaná na žádost části voličů a pro lidové iniciativy 16
4. Paralelismus v postupech a pravidlech upravujících referendum....16
5. Způsoby hlasování:....17
6. Stanovisko parlamentu....17
7. Kvórum a zvláštní většiny....18
8. Účinky referend....18
9. Datum referenda....18
VYSVĚTLUJÍCÍ POZNÁMKA....19
OBECNÉ POZNÁMKY....19
I. Referenda a volební tradice v Evropě....19
1. Všeobecné volební právo....19
2. Rovné volební právo....19
2.2. Rovnost příležitostí....19

2.3. Rovnost a národnostní menšiny 20
3. Všeobecné volební právo 20
3.1. Svoboda voličů při utváření názoru 20
3.2. Svoboda voličů vyjádřit své přání 21
II. Podmínky pro uplatňování těchto zásad 22
1. Právní stát 22
2. Úrovně regulace a stabilita referendového práva 22
3. Procesní záruky 23
3.1. Organizace a dohled nad referendem ze strany nestranného orgánu 23
3.2. Účinný systém odvolání 24
3.3. Financování 24
III. Zvláštní pravidla 25
1. Věcná platnost textů předložených k referendu 25
2. Procesní platnost textů předložených k referendu 25
3. Zvláštní pravidla platná pro referenda konaná na žádost části voličů a pro lidové iniciativy (jsou-li upravena v ústavě) 26
4. Paralelismus v postupech a pravidlech upravujících referendum 27
5. Způsoby hlasování 27
6. Stanovisko Parlamentu 28
7. Usnášeníschopnost a zvláštní většiny 28
8. Účinky referend 29
9. Datum referenda 29

I. ÚVOD

1. V letech 2006–2007 přijaly Rada pro demokratické volby a Benátská komise Kodex osvědčených postupů pro referenda (CDL-AD(2007)008rev-cor) – pokyny na 18. zasedání Rady (Benátky, 12. října 2006) a 68. plenárním zasedání Komise (Benátky, 13.–14. října 2006) a vysvětlující memorandum na 19. zasedání Rady (Benátky, 16. prosince 2006) a 70. plenárním zasedání Komise (Benátky, 16.–17. března 2007).

2. Dne 23. listopadu 2007 požádal Stálý výbor jménem Parlamentního shromáždění Rady Evropy doporučením č. 1821(2007) Výbor ministrů, aby přijal doporučení členským státům, v němž by schválil Kodex osvědčených postupů pro referenda. Usnesením č. 1592(2007) se shromáždění rozhodlo předat Kodex osvědčených postupů národním delegacím a parlamentům, aby mohl být bezodkladně uplatňován v členských státech Rady Evropy.

3. Na svém 14. plenárním zasedání (Štrasburk, 30. května – 1. června 2007) schválil Kongres místních a regionálních orgánů Rady Evropy Kodex osvědčených postupů pro referenda.[1]

4. Dne 27. listopadu 2008 přijal Výbor ministrů na zasedání zástupců ministrů č. 1042bis Deklaraci o kodexu osvědčených postupů pro referenda s cílem vyzvat veřejné orgány členských států, aby se řídily kodexem osvědčených postupů pro referenda.

5. V říjnu 2016 se Benátská komise zabývala opakovanými obavami ohledně řady referend v členských státech, které se týkaly jak postupu při vyhlašování referend, tak obsahu navrhovaných změn. Pokud jde o postup, Komise nejprve zdůraznila, že referenda musí respektovat zásady právního státu a zejména být v souladu s právním řádem jako celkem, zejména s procesními pravidly pro ústavní revizi. Varovala také před využíváním referend k obcházení důležitých ústavních záruk, jako je požadavek kvalifikované většiny v parlamentu. Pokud jde o obsah navrhovaných změn, Komise vyjádřila obavy, že většina těchto referend směřovala k soustředění pravomocí a omezení demokratické kontroly ze strany parlamentu.[2] Na tomto základě Komise zahájila proces revize Kodexu osvědčených postupů pro referenda.

6. V roce 2017 přijaly Rada pro demokratické volby a Benátská komise dotazník (CDL(2017)022rev2), v němž žádaly o informace o nejnovějším vývoji v členských státech v oblasti referend. Odpovědi na dotazník jsou k dispozici ve studii o referendech – Odpovědi na dotazník (CDL(2018)042).

[1] Usnesení 235 (2007).
[2] CDL (2017)002, s. 3.

7. Souběžně s tím vypracovalo Parlamentní shromáždění Rady Evropy zprávu s názvem „Aktualizace pokynů pro zajištění spravedlivých referend v členských státech Rady Evropy“ (dok. 14791), která vedla k přijetí rezoluce 2251(2019) s názvem „Aktualizace pokynů pro zajištění spravedlivých referend v členských státech Rady Evropy“ dne 22. ledna 2019. V tomto usnesení shromáždění nejprve „vítá skutečnost, že Benátská komise zahájila proces aktualizace kodexu z roku 2007, a vyzývá ji, aby v revidovaném kodexu zohlednila následující obecné zásady:

> 3.1 referenda by měla být začleněna do procesu zastupitelské demokracie a neměla by být využívána výkonnou mocí k přehlasování vůle parlamentu nebo k obcházení běžných kontrolních mechanismů;
> 3.2. návrhy předložené k referendu by měly být co nejjasnější a měly by být předem podrobně prozkoumány, mimo jiné parlamentem, aby bylo zajištěno, že odrážejí zájmy voličů a vyjadřují jejich přání;
> 3.3. kampaň by měla zajistit rovnováhu mezi různými stranami a umožnit voličům přístup k vyváženým a kvalitním informacím, aby mohli učinit informované rozhodnutí.

Benátská komise plně podporuje tyto zásady.

8. Účelem této zprávy není určit, zda a za jakých okolností je využití referenda jako takové žádoucí. Odpověď na tuto otázku se liší v závislosti na povaze ústavního systému a tradicích. Je věcí vnitrostátního ústavního práva stanovit, zda jsou referenda vůbec předpokládána, jaký je jejich rozsah a jaký postup je třeba dodržet při jejich konání. Je však nezbytné zavést řadu záruk, aby referenda skutečně vyjadřovala přání voličů a nebyla v rozporu s mezinárodními normami v oblasti lidských práv, demokracie a právního státu.

9. V ústavních systémech členských států Rady Evropy se rozhodování obvykle uskutečňuje prostřednictvím mechanismů zastupitelské demokracie, zatímco využití referend má tendenci tyto rozhodovací procesy doplňovat. To platí i v zemích, kde je legislativa obecně otevřena referendu. S ohledem na výše uvedené by referenda a zastupitelská demokracie měly být harmonicky kombinovány. Zejména by využití přímé demokracie nemělo vylučovat zapojení zastupitelských orgánů do tohoto procesu. Referenda by navíc neměla být využívána k narušení ústavních kontrolních mechanismů, např. prezidentem nebo vládou za účelem obcházení parlamentních postupů pro přijímání pozměňovacích návrhů.([3])

10. Participativní demokracie, a zejména občanská shromáždění, jsou rovněž doplňkem zastupitelské demokracie; v této zprávě se jimi nebudeme zabývat. Zavedení takových shromáždění nevylučuje ani neimplikuje referenda a naopak: mohou být krokem v procesu, který povede k referendu.

11. Tento kodex se vztahuje na referenda na různých úrovních státní struktury (národní, regionální, místní). Zaměřuje se však především na národní referenda. Jeho obecná pravidla je třeba přizpůsobit realitě místních a regionálních referend v souladu s národními ústavními tradicemi.

12. Národní právo může referenda upravovat:
- o konkrétně formulovaných návrzích změn právního textu nebo konkrétním návrhu na zrušení stávajících ustanovení tohoto textu;
- k otázce zásadního významu;[4]

[3] Zpráva o ústavní změně (CDL-AD(2010)001), odst. 189; Usnesení 2251(2019), odst. 3.1–3.3.
[4] Například: „Jste pro zavedení prezidentského systému vlády?“

- o konkrétním návrhu, který nemá formu konkrétně formulovaných změn, známém jako „obecně formulovaný návrh“ [5] .

13. Otázky předložené k referendu mohou mít ústavní, legislativní nebo dokonce administrativní povahu (zejména na místní úrovni). Mohou se týkat (ratifikace) smlouvy.(6) Mohou se také zabývat územními otázkami, jako je vytvoření nebo sloučení subnárodních subjektů, jakož i odtržení, v ojedinělých případech, kdy to umožňuje národní ústava.[7]

14. Je také třeba rozlišovat mezi povinnými referendy (uloženými ústavou nebo zákonem) a volitelnými referendy (na žádost orgánu, menšiny v parlamentu nebo části voličů) a podle účinku referenda také mezi právně závaznými a poradními referendy. Poradní referenda, která jsou závazná pro výkonnou moc – v tom smyslu, že musí předložit návrh parlamentu – představují mezistupeň.

15. Kodex osvědčených postupů pro referenda zahrnuje pokyny pro pořádání referend a také vysvětlující memorandum, které v případě potřeby odkazuje na jednotlivé body pokynů s cílem podrobněji vysvětlit jejich obsah a pozadí.

16. Revidované pokyny byly schváleny Radou pro demokratické volby na jejím 69. online zasedání (7. října 2020) a přijaty Benátskou komisí na jejím 124. online plenárním zasedání (8.–9. října 2020).

17. Konečná verze revidovaného Kodexu osvědčených postupů pro referenda, včetně důvodové zprávy, byla schválena Radou pro demokratické volby na jejím 73. zasedání (Benátky, 16. června 2022) a přijata Benátskou komisí na 131. plenárním zasedání (Benátky, 17.–18. června 2022). Byl schválen Výborem ministrů (7. září 2022) a schválen Kongresem místních a regionálních orgánů Evropy (25. října 2022).

[5] Například: „Jste pro snížení počtu křesel v parlamentu z 300 na 200?“
[6] Například referenda o Evropské ústavě, která se konala v roce 2005 ve Francii, Lucembursku, Nizozemsku a Španělsku.
[7] Viz Referenda v Evropě – analýza právních předpisů v evropských státech, CDL-AD(2005)034, s. 10–11 a 32.

POKYNY PRO POŘÁDÁNÍ REFEREND

I. Zásady evropského volebního dědictví

1. Všeobecné volební právo

1.1. Pravidlo a výjimky

Všeobecné volební právo v zásadě znamená, že všechny osoby mají právo volit. Toto právo však může a mělo by být podmíněno určitými podmínkami. Tyto podmínky by v případě práva volit v referendech neměly být přísnější než podmínky platné pro volby:

a. Věk:
volební právo musí být podmíněno dosažením minimálního věku, ale musí být získáno nejpozději v době dosažení plnoletosti;

b. Státní příslušnost:
i. může být uplatňován požadavek na státní příslušnost;
ii. bylo by však vhodné, aby cizinci mohli po určité době pobytu hlasovat v místních referendech.

c. Bydliště:
i. může být stanoven požadavek na pobyt; pobytem se v tomto případě rozumí obvyklé bydliště;
ii. požadavek na délku pobytu může být uložen občanům pouze pro místní nebo regionální referenda;
iii. požadovaná doba pobytu by měla být přiměřená a zpravidla by neměla přesáhnout šest měsíců;
iv. právo volit v referendech by mělo být přiznáno občanům pobývajícím v zahraničí za podmínek, které nejsou přísnější než podmínky platné pro volby.

d. Zbavení práva volit:
Lze stanovit, že jednotlivci mohou být zbaveni práva volit v referendech, ale pouze za splnění všech následujících podmínek:

i. musí být stanoveno zákonem;
ii. musí být dodržena zásada proporcionality;
iii. zbavení práv musí být založeno na duševní nezpůsobilosti nebo odsouzení za závažný trestný čin;
iv. odnětí politických práv nebo prohlášení za duševně nezpůsobilého může být navíc uloženo pouze výslovným rozhodnutím soudu.

1.2. Volební seznamy

Aby byly volební seznamy spolehlivé, je nezbytné splnit následující kritéria:

a. volební seznamy musí být trvalé nebo odkazovat na seznam, který je neustále aktualizován (seznam obyvatel nebo matrika narozených, sňatků a úmrtí);

b. musí být pravidelně aktualizovány, aby byla před každým referendem zaručena přesnost seznamu voličů. Pokud voliči nejsou registrováni automaticky, musí být registrace možná po relativně dlouhou dobu;

c. volební seznamy musí být veřejné;

d. mělo by existovat správní řízení – podléhající soudní kontrole – nebo soudní řízení, které by umožňovalo registraci voliče, který nebyl registrován; registrace by neměla být provedena na základě rozhodnutí volební komise v den voleb;

e. podobný postup by měl voličům umožnit opravit nesprávné zápisy v přiměřené lhůtě;

f. může být stanoveno doplňkové seznam jako prostředek k umožnění hlasování osobám, které se přestěhovaly nebo dosáhly zákonného věku pro hlasování od konečného zveřejnění seznamu.

2. Rovné volební právo

2.1. Rovné volební právo

Každý volič má jeden hlas ke každé otázce předložené k referendu.[8]

2.2. Rovnost příležitostí

a. Rovnost příležitostí musí být zaručena pro příznivce i odpůrce návrhu, o kterém se hlasuje. To znamená neutrální postoj správních orgánů, zejména pokud jde o:

i. referendové kampaně;
ii. zpravodajství v médiích, zejména ve veřejnoprávních médiích;
iii. veřejné financování kampaně a jejích aktérů;
iv. vylepování plakátů a reklama;
v. právo demonstrovat na veřejných komunikacích.

b. Ve veřejnoprávním rozhlase a televizi musí být v rámci vysílání o referendové kampani zajištěn rovný přístup pro příznivce i odpůrce návrhu.

c. Vyvážené zpravodajství musí být zaručeno příznivcům i odpůrcům návrhu i v jiných veřejných hromadných sdělovacích prostředcích, zejména ve zpravodajských pořadech. Lze zohlednit počet politických stran podporujících jednotlivé možnosti nebo jejich volební výsledky.

d. Rovnost musí být zajištěna v oblasti veřejných dotací a jiných forem podpory. Rovnost může být zaručena buď:

i. Rovným financováním politických stran. Rovnost může být striktní nebo proporcionální. Je-li striktní, jsou politické strany zacházeno rovnocenně bez ohledu na jejich aktuální parlamentní sílu nebo podporu mezi voliči. Je-li proporcionální, musí být politické strany zacházeno podle výsledků dosažených ve volbách. V každém případě by měli mít jak příznivci, tak odpůrci návrhu (nebo alternativ) k dispozici adekvátní financování;
ii. Rovné financování organizací (včetně politických stran), které podporují kteroukoli z alternativních odpovědí na otázku položenou v referendu.

e. Finanční nebo jiné podmínky pro rozhlasovou a televizní reklamu musí být stejné pro příznivce i odpůrce návrhu.

[8] Tím není dotčen bod I.2.3 týkající se menšinových otázek.

f. V souladu se svobodou projevu by měla být přijata právní opatření, která zajistí minimální přístup k soukromým audiovizuálním médiím, pokud jde o kampaň k referendu a reklamu, pro všechny účastníky referenda.

g. Financování politických stran a referendové kampaně musí být transparentní, včetně věcných příspěvků a kampaní třetích stran. Financování kampaně by mělo být zveřejněno nejméně před referendem.

h. Zásada rovnosti příležitostí může v některých případech vést k omezení výdajů politických stran a dalších subjektů zapojených do debaty o referendu, zejména na reklamu. Může také vést k omezení individuálních darů i celkové výše všech darů.

i. V případě porušení povinnosti neutrality, jak je uvedeno v předchozích odstavcích, musí být uloženy sankce.

2.3. Rovnost a národnostní menšiny

a. Pravidla, která stanoví odlišný způsob výpočtu hlasů jako výjimku z běžných pravidel sčítání hlasů v případě referenda týkajícího se situace národnostních menšin, nejsou v zásadě v rozporu se zásadou rovného volebního práva. Musí být dodržován princip proporcionality.

b. Voliči nesmí být nuceni prozradit svou příslušnost k národnostní menšině.

3. Svobodné volby

3.1. Svoboda voličů při utváření názoru

a. Správní orgány musí po celou dobu kampaně dodržovat svou povinnost neutrality (viz bod I.2.2.a. výše), která je jedním ze způsobů, jak zajistit, aby si voliči mohli svobodně utvořit názor.

b. Úřady nesmějí využívat veřejné prostředky k volební kampani. Politické strany a jejich zástupci, včetně těch, kteří jsou volenými zástupci nebo zastávají veřejnou funkci, mají právo se aktivně účastnit kampaně. Na osoby patřící k orgánu veřejné moci odpovědné za organizaci nebo dohled nad referendem se mohou vztahovat zvláštní povinnosti zdrženlivosti.

c. Otázka předložená k hlasování musí být jasná a srozumitelná; nesmí být zavádějící; musí být nestranná a nesmí naznačovat odpověď; voliči musí být informováni o důsledcích referenda; voliči musí být schopni odpovědět na položené otázky pouze ano, ne nebo prázdným hlasem. Je vhodné, aby otázky měly pevně stanovený formát. Lze uvažovat o otázkách s více možnostmi (viz níže III.5.b).

d. Nezávislý orgán (viz II.4.1 níže) musí předem prověřit srozumitelnost otázky.

e. Nestranný orgán musí poskytovat vyvážené informace. To znamená, že text předložený k referendu a vysvětlující zpráva nebo vyvážené materiály kampaně od zastánců a odpůrců návrhu by měly být voličům k dispozici s dostatečným předstihem, a to následujícím způsobem:

   i. musí být zaslány přímo občanům a doručeny s dostatečným předstihem před hlasováním;
   ii. text předložený k referendu a datum referenda musí být zveřejněny v úředním věstníku v dostatečném předstihu před hlasováním;
   iii. vysvětlující zpráva musí vyváženě prezentovat nejen stanovisko výkonných a zákonodárných orgánů nebo osob, které sdílejí jejich stanovisko, ale také stanovisko opačné.

f. Výše uvedené informace musí být k dispozici ve všech úředních jazycích a v jazycích národnostních menšin.

g. Je třeba zajistit transparentnost, zejména pokud jde o financování volební kampaně. Voliči by také měli mít možnost zjistit, odkud pocházejí volební sdělení. Internetoví zprostředkovatelé by měli poskytovat přístup k údajům o placené politické reklamě.

h. V případě porušení povinnosti neutrality a svobody voličů při utváření názoru, včetně porušení pravidel financování kampaně a dalších předpisů týkajících se kampaně, musí být uloženy sankce.

3.2. Svoboda voličů vyjádřit své přání a opatření proti podvodům

a. Hlasovací postup

   i. volební postupy musí být pro voliče snadno srozumitelné;
   ii. voliči by měli mít vždy možnost hlasovat ve volební místnosti. Jiné způsoby hlasování jsou přijatelné za následujících podmínek (iii-vi);
   iii. hlasování poštou by mělo být povoleno pouze v případě, že poštovní služby jsou bezpečné a spolehlivé; právo hlasovat poštou může být omezeno na osoby, které jsou v nemocnici nebo ve vězení, na osoby se sníženou pohyblivostí nebo na voliče s bydlištěm v zahraničí; musí být vyloučeno podvádění a zastrašování;
   iv. elektronické hlasování by mělo být v souladu s doporučením Výboru ministrů CM/Rec(2017)5 o standardech pro elektronické hlasování. Zejména by mělo být používáno pouze v případě, že je bezpečné, spolehlivé, účinné, technicky robustní, otevřené nezávislé kontrole a snadno přístupné voličům; systém musí být transparentní; pokud nejsou kanály pro elektronické hlasování na dálku všeobecně přístupné, budou pouze doplňkovým a volitelným způsobem hlasování;
   v. na hlasování prostřednictvím zmocněnce se musí vztahovat velmi přísná pravidla; počet zmocněnců, které může mít jeden volič, musí být omezen;
   vi. mobilní volební urny by měly být povoleny pouze za přísných podmínek, které zabrání veškerým rizikům podvodu;
   vii. k posouzení správnosti výsledků hlasování by měla být použita alespoň dvě kritéria: počet odevzdaných hlasů a počet hlasovacích lístků vložených do volební urny;
   viii. volební lístky nesmějí být žádným způsobem pozměněny ani označeny úředníky volební místnosti;
   ix. nepoužité a neplatné hlasovací lístky nesmějí nikdy opustit volební místnost;
   x. během hlasování a sčítání hlasů musí být povolena přítomnost pozorovatelů jmenovaných stranami nebo jinými skupinami, které zaujaly stanovisko k otázce předložené k hlasování;

xi. vojenský personál by měl pokud možno hlasovat v místě svého bydliště. V opačném případě je vhodné, aby byli registrováni k hlasování ve volební místnosti nejblíže jejich služebnímu místu;
xii. sčítání hlasů by mělo probíhat přednostně ve volebních místnostech;
xiii. sčítání hlasů musí být transparentní. Musí být umožněna přítomnost pozorovatelů, zástupců příznivců a odpůrců návrhu a médií. Tyto osoby musí mít také přístup k záznamům;
xiv. výsledky musí být předávány na vyšší úroveň otevřeným způsobem;
xv. volební podvody musí být trestány účinnými sankcemi.

b. Svoboda voličů vyjádřit své přání také znamená:

i. že výkonná moc musí organizovat všechna referenda stanovená právním řádem;
ii. dodržování procesních pravidel; zejména musí být referenda konána ve lhůtě stanovené zákonem;
iii. právo na přesné stanovení výsledku orgánem odpovědným za organizaci referenda, a to transparentním způsobem, a na jeho formální zveřejnění v úředním věstníku.

4. Tajné hlasování

a. Pro voliče je tajnost hlasování nejen právem, ale také povinností. Nedodržení této povinnosti musí být trestáno neplatností hlasovacích lístků, jejichž obsah byl prozrazen. Tajné hlasování neomezuje právo voličů vyjádřit svůj názor mimo volební místnost.

b. Hlasování musí být individuální. Rodinné hlasování a jakákoli jiná forma kontroly jednoho voliče nad hlasováním jiného voliče musí být zakázána.

c. Seznam osob, které skutečně hlasovaly, by neměl být zveřejněn.[9]

d. Porušení tajnosti hlasování by mělo být sankcionováno.

II. Podmínky pro uplatňování těchto zásad

1. Právní stát

Použití referend musí být v souladu s právním řádem jako celkem. Referenda nelze zejména konat, pokud to nestanoví Ústava nebo zákon v souladu s Ústavou, například pokud je text předložený k referendu záležitostí výlučné pravomoci parlamentu. [10]

2. Dodržování základních práv

Demokratická referenda nejsou možná bez dodržování lidských práv, zejména svobody projevu a tisku, svobody pohybu uvnitř země, svobody shromažďování a svobody sdružování za politickými účely, včetně svobody zakládat politické strany.[11]

---

[9] Pokud jde o přístup k seznamům osob, které se zúčastnily hlasování, viz interpretační prohlášení k Kodexu osvědčených postupů ve volebních záležitostech týkající se zveřejňování seznamů voličů, kteří se zúčastnili voleb, CDL-AD(2016)028.

[10] K dodržování hierarchie norem, mezinárodního práva a podmínek členství v Radě Evropy viz níže III.1.

[11] Oznámení se může týkat zejména pouličních demonstrací na podporu nebo proti textu předloženému k referendu: Jakákoli omezení shromáždění musí mít formální právní základ a musí vycházet z jednoho nebo více legitimních důvodů stanovených příslušnými mezinárodními a regionálními nástroji v oblasti lidských práv. Viz Pokyny k svobodě pokojného shromažďování (3. vydání, CDL-AD(2019)017, body 25ff, 28.

3. Úrovně regulace a stabilita referendového práva

a. Kromě pravidel týkajících se technických záležitostí a podrobností (která mohou být zahrnuta do předpisů výkonné moci) by pravidla referendového práva měla mít alespoň status zákona a neměla by být přijímána *ad hoc* pro konkrétní referendum.

b. Základní aspekty referendového práva by neměly být předmětem změn, které by se uplatňovaly v průběhu roku následujícího po jejich přijetí, nebo by měly být zakotveny v ústavě nebo v právním předpise vyššího řádu než běžný zákon.

c. Přijetí právních předpisů o referendech by mělo proběhnout na základě širokého konsensu po rozsáhlých veřejných konzultacích se všemi zúčastněnými stranami.

d. Mezi základní pravidla patří zejména pravidla týkající se:
- složení volebních komisí nebo jiných orgánů odpovědných za organizaci referenda
- volebního práva a volebních seznamů;
- procesní a věcnou platnost textu předloženého k referendu;[12]
- účinků referenda (s výjimkou pravidel týkajících se podrobností);
- účasti příznivců a odpůrců návrhu na vysílání veřejnoprávních médií.

4. Procesní záruky

4.1. Organizace a dohled nad referendem ze strany nestranného orgánu

a. Za organizaci referenda musí být odpovědný nestranný orgán. Pokud neexistuje dlouholetá tradice nestrannosti správních orgánů ve volebních záležitostech, musí být na všech úrovních, od národní úrovně až po úroveň volebních místností, zřízeny nezávislé komise.

b. Ústřední volební komise nebo jiný nestranný orgán by měl mít následující pravomoci:
- kontrolovat platnost všech navrhovaných otázek referenda a schvalovat jejich konečné znění;
- poskytovat oficiální informace – včetně právního textu předloženého k referendu, pokud se hlasuje o konkrétně formulovaném návrhu;
- vydávat v reálném čase oficiální veřejná prohlášení týkající se porušení nebo závažných porušení příslušných pravidel;
- dohlížet na průběh kampaně a přijímat veškerá nezbytná opatření k zajištění jejího řádného průběhu;
- prosazovat svá rozhodnutí a sankcionovat případná porušení;
- před hlasováním a za účelem zabránění úplné neplatnosti hlasování opravovat chybné formulace, například:
  - pokud je otázka nejasná, zavádějící nebo sugestivní;
  - pokud byla porušena pravidla týkající se procesní nebo věcné platnosti; v takovém případě může být prohlášena částečná neplatnost, pokud je zbývající text soudržný; lze zvážit rozdělení, aby se napravila nedostatečná věcná jednota.[13]

c. V případě, že za organizaci a dohled nad referendy odpovídá nestranný orgán odlišný od ústřední volební komise, neměl by to být v zemích, kde se referenda konají jen zřídka, nutně stálý orgán, ale jeho složení by mělo být definováno v legislativě *in abstracto.*

[12] Viz oddíly III.1 a III.2.
[13] Viz oddíly III.1 a III.2.

d. Ústřední komise by měla zahrnovat alespoň jednoho člena soudní moci nebo jiného nezávislého právního experta; může zahrnovat zástupce ministerstva vnitra, jakož i zástupce národnostních menšin.

e. Politické strany nebo příznivci a odpůrci návrhu musí mít možnost sledovat práci tohoto nestranného orgánu. Členství příznivců a odpůrců může být omezeno na nižší komise, které nejsou stálé. Rovnost mezi politickými stranami může být vykládána striktně nebo na proporcionálním základě (viz I.2.2.d.).

f. Orgány, které jmenují členy komisí, nesmějí mít pravomoc je libovolně odvolávat.

g. Členové komisí musí absolvovat standardní školení.

h. Je žádoucí, aby komise přijímaly rozhodnutí kvalifikovanou většinou nebo konsensem.

4.2. Pozorování referenda

a. Národním i mezinárodním pozorovatelům by měla být poskytnuta co nejširší možnost účastnit se pozorování referenda.

b. Pozorování se nesmí omezovat pouze na samotný den voleb, ale musí zahrnovat posouzení otázky předložené k referendu, kampaň k referendu a případně období registrace voličů a období sběru podpisů. Musí umožňovat zjistit, zda došlo k nesrovnalostem před hlasováním, během něj nebo po něm. Musí být vždy možné během sčítání hlasů.

c. Pozorovatelé by měli mít přístup na všechna místa, kde probíhají činnosti související s referendem (například sčítání hlasů a ověřování). Místa, kde pozorovatelé nemají právo být přítomni, by měla být jasně stanovena zákonem a důvody pro takové vyloučení by měly být jasně uvedeny.

d. Pozorování by mělo zahrnovat dodržování povinnosti neutrality ze strany orgánů.

4.3. Účinný systém odvolání

a. Odvolací orgán v záležitostech referenda by měl být nestranný a nezávislý, vybavený nezbytnými pravomocemi k posuzování a rozhodování, aby mohl poskytovat účinnou nápravu, zřízený zákonem a vázaný k uplatňování zákona, s omezenou diskreční pravomocí. Konečné odvolání k soudu je preferovanou možností ve většině členských států Rady Evropy.

b. Postup musí být jednoduchý a bez formalit, zejména pokud jde o přípustnost odvolání.

c. Odvolací řízení a zejména pravomoci a povinnosti jednotlivých orgánů by měly být jasně upraveny zákonem, aby se předešlo konfliktům pravomocí (ať už pozitivním, nebo negativním). Zákon musí v každém případě výslovně určit příslušný orgán.

d. Odvolací orgán musí být příslušný k projednávání záležitostí, na které se vztahují tyto pokyny, zejména:

- volebním právem a volebními seznamy;
- vyřizováním lidových iniciativ a žádostí o referenda podaných částí voličů;

- procesní a případně věcná platnost textů předložených k referendu: přezkum platnosti textů by měl proběhnout před hlasováním; vnitrostátní právo určuje, zda je takový přezkum povinný nebo volitelný;
- otázky financování volební kampaně;
- dodržování svobodných voleb;
- výsledky hlasování.

e. Odvolací orgán musí mít pravomoc zrušit referendum, pokud jeho výsledek mohl být ovlivněn nesrovnalostmi. Musí být možné zrušit celé referendum nebo pouze výsledky jedné volební místnosti či volebního obvodu. V případě zrušení celkového výsledku musí být vypsáno nové referendum.

f. Všichni voliči musí mít právo na odvolání. Pro odvolání voličů proti výsledkům referenda může být stanoveno přiměřené kvórum.

g. Lhůty pro podání odvolání a rozhodnutí o odvolání musí být krátké.

h. Právo žadatele na slyšení za účasti obou stran musí být chráněno.

i. Je-li odvolacím orgánem vyšší volební komise, musí být *z moci úřední* oprávněna opravit nebo zrušit rozhodnutí nižších volebních komisí.

4.4. Financování

a. Obecná pravidla pro financování politických stran a volebních kampaní musí být uplatňována jak na veřejné, tak na soukromé financování, včetně pravidel týkajících se transparentnosti a omezení výdajů a individuálních darů (viz výše I.2.2.g-h).

b. Financování volebních kampaní by měl kontrolovat nestranný orgán.

c. Používání veřejných prostředků orgány pro účely volební kampaně musí být zakázáno.[14]

III. Zvláštní pravidla

1. Věcná platnost textů předložených k referendu

Texty předložené k referendu musí být v souladu se všemi nadřazenými právními předpisy (zásada hierarchie norem).

Nesmí být v rozporu s mezinárodním právem, statutárními zásadami Rady Evropy (demokracie, lidská práva a právní stát) ani s podmínkami členství v Radě Evropy. Státy mohou přidat další omezení.

Texty, které jsou v rozporu s požadavky uvedenými v bodech III.2 a III.3, nesmějí být předloženy k lidovému hlasování.

2. Procesní platnost textů předložených k referendu

Otázky předložené k referendu musí respektovat:

- jednotu formy: stejná otázka nesmí kombinovat konkrétně formulovaný návrh změny s obecně formulovaným návrhem nebo otázkou zásadního charakteru;

[14] Viz bod I.3.1.b. výše.

- jednotnost obsahu: s výjimkou případů úplné revize textu (ústava, zákon) musí mezi jednotlivými částmi každé otázky předložené k hlasování existovat vnitřní souvislost, aby byla zaručena svobodná volba voliče, který nesmí být vyzván, aby jako celek přijal nebo odmítl ustanovení, která mezi sebou nemají vnitřní souvislost; revize několika kapitol textu současně se rovná úplné revizi;

- jednotnost hierarchické úrovně: stejná otázka se nesmí současně vztahovat na právní předpisy různých hierarchických úrovní.

3. Zvláštní pravidla platná pro referenda konaná na žádost části voličů a pro lidové iniciativy

a. Každý, kdo má volební právo, je oprávněn podepsat lidovou iniciativu nebo žádost o referendum.

b. Lhůta pro sběr podpisů (zejména den, kdy lhůta začíná běžet, a poslední den lhůty) musí být jasně stanovena, stejně jako počet podpisů, které je třeba shromáždit.

c. Je vhodné požadovat dostatečně vysoký počet podpisů, aby se zajistilo, že k referendu budou předloženy pouze otázky, které zajímají podstatnou část voličů, a tím se zachová charakter referenda jako doplňku zastupitelské demokracie. Na druhou stranu by požadavek na dostatečný počet navrhovatelů referenda neměl být tak vysoký, aby možnost referenda byla pouze teoretická. Tento počet by navíc měl být úměrný počtu registrovaných voličů.

d. Každý, kdo má volební právo, musí mít právo sbírat podpisy. Toto právo může být rozšířeno i na jiné kategorie osob.

e. Je-li k shromažďování podpisů pro lidové iniciativy nebo žádosti o referendum na veřejných komunikacích vyžadováno povolení, může být takové povolení odepřeno pouze ve zvláštních případech stanovených zákonem, a to z důvodu převažujícího veřejného zájmu na veřejné bezpečnosti a v souladu se zásadou rovnosti.

f. Platby ze soukromých zdrojů za sběr podpisů pro lidové iniciativy a žádosti o referenda by měly být zpravidla zakázány. Pokud jsou povoleny, musí být regulovány, a to jak s ohledem na celkovou přidělenou částku, tak na částku vyplacenou každé osobě.

g. Podpisy musí být ověřeny, dokud není bezpochyby prokázáno, že byl shromážděn počet platných podpisů požadovaný zákonem nebo že již nejsou žádné podpisy k ověření.

4. Paralelismus v postupech a pravidlech upravujících referendum

a. Pokud je referendum právně závazné:

i. Po určitou dobu nesmí být text, který byl v referendu zamítnut, přijat postupem bez referenda.
ii. Během stejného období nesmí být ustanovení, které bylo v referendu přijato, revidováno jiným způsobem.
iii. Během tohoto období je přípustné vyloučit jakékoli nové žádosti o referendum týkající se stejné otázky.

iv. Výše uvedené se nevztahuje na referendum o částečné revizi textu, pokud se předchozí referendum týkalo revize celkové.
v. Revize pravidla vyššího práva, které je v rozporu s výsledkem lidového hlasování, není z právního hlediska nepřijatelná, ale během výše uvedeného období by se jí mělo zabránit.

b. Pokud je text přijat referendem na žádost části voličů, mělo by být možné uspořádat další referendum o stejné otázce na žádost části voličů, a to po uplynutí přiměřené lhůty, je-li to vhodné.

c. Pokud je text přijat referendem na žádost orgánu jiného než parlamentu, mělo by být možné jej revidovat buď parlamentními prostředky, nebo referendem na žádost parlamentu nebo části voličů, a to po uplynutí stejné lhůty, je-li to vhodné.

d. Je vhodné, aby ústavní pravidla týkající se referend byla předložena k referendu, a to povinně nebo na žádost části voličů.

5. Způsoby hlasování:

a. Otázky předložené k referendu budou pokud možno umožňovat pouze odpovědi ano, ne nebo prázdný hlas (binární otázka).

b. Hlasování o dvou nebo více alternativách však není vyloučeno (referendum s více možnostmi). Například:

i. Parlament může mít právo předložit protinávrh k lidové iniciativě, který bude současně předložen k lidovému hlasování.
ii. Mohou být navrženy dvě nebo více alternativ.

V těchto případech:

i. hlasovací systém by měl zajistit, aby byl text přijat pouze v případě, že získá absolutní většinu;
ii. pokud jsou u každého návrhu možné binární otázky, mělo by být možné hlasovat „ano“ nebo „ne“ u každé z nich;
iii. pokud je k hlasování předloženo několik možností současně, mělo by být možné hlasovat pro *zachování současného stavu*
.

Pokud získá většinu více než jedna možnost,
i. mohla by být použita ta s větším počtem hlasů, nebo
ii. mohla by být položena doplňující otázka, která z nich má být použita, nebo
iii. (a) mohlo být zorganizováno druhé kolo voleb, nebo
iv. bylo by možné použít preferenční (alternativní) hlasování.

6. Stanovisko parlamentu

Je-li text předložen k hlasování na žádost části voličů nebo orgánu jiného než parlament, musí mít parlament možnost vydat nezávazné stanovisko k textu předloženému k hlasování. V případě lidových iniciativ může mít právo předložit protinávrh k navrhovanému textu (viz výše III.5.b.i). Pro vyjádření stanoviska parlamentu musí být stanovena lhůta: pokud tato lhůta nebude dodržena, bude text předložen k lidovému hlasování bez stanoviska parlamentu.([15])

[15] Viz také níže III.9.b.

7. Kvórum a zvláštní většiny

a. Je vhodné nestanovit:

i. kvórum účasti (prahová hodnota, minimální procento);
ii. kvórum pro schválení (schválení minimálním procentem registrovaných voličů).

b. Kvórum pro schválení nebo požadavek zvláštní většiny je přijatelný pro referenda o otázkách zásadního ústavního významu.

c. Požadavek vícenásobné většiny (většina voličů účastnících se referenda plus většina v určitém počtu subjektů) je přijatelný ve federálních a regionálních státech, zejména v případě ústavních revizí.

8. Účinky referend

a. Účinky právně závazných nebo poradních referend musí být jasně stanoveny v ústavě nebo zákonem. Po poradním referendu by výkonná nebo zákonodárná moc měla alespoň doporučit postup.

b. Před hlasováním by měli být voliči informováni o navrhovaných následných krocích v případě referend o zásadních otázkách nebo obecně formulovaných návrzích.

c. Postup pro následné kroky po závazných referendech o zásadních otázkách nebo obecně formulovaných návrzích by měl být stanoven v konkrétních pravidlech.

9. Datum referenda

a. Absolutní minimální lhůta mezi vyhlášením referenda a dnem hlasování by měla být čtyři týdny. Je však žádoucí podstatně delší přípravná lhůta, zejména pokud dané téma dosud nebylo předmětem široké veřejné diskuse. Doba kampaně nesmí být kratší než u běžných voleb.

b. Zákon by měl stanovit maximální lhůtu mezi předložením podpisů pro referendum nebo lidovou iniciativu a hlasováním.

c. Je vhodné nepořádat volby a referenda ve stejný den, pokud se referendum týká instituce, která čelí volbám.

VYSVĚTLUJÍCÍ POZNÁMKA

OBECNÉ POZNÁMKY

1. Účelem tohoto vysvětlujícího memoranda je podrobněji rozvést ty aspekty výše uvedených pokynů, které se týkají konkrétně referend. Nezabývá se tedy zásadami a obecnými pravidly platnými jak pro volby, tak pro referenda. V této souvislosti lze odkázat na vysvětlující memorandum k Kodexu osvědčených postupů ve volebních záležitostech[16]. Pokyny pro konání referend se v co největší míře opírají o Kodex osvědčených postupů ve volebních záležitostech. Ne všechny aspekty pokynů budou podrobně rozebírány.

2. Je třeba jasně uvést, že pokyny se vztahují na všechna referenda – celostátní, regionální i místní – bez ohledu na povahu otázky, které se týkají (ústavní, legislativní nebo jiné). Každý odkaz na parlament se vztahuje také na regionální nebo místní shromáždění.

I. Referenda a volební tradice Evropy

1. Všeobecné volební právo

3. Podmínky pro přiznání volebního práva jsou obvykle stejné pro referenda i volby. Zejména může být na státní příslušníky uvalena podmínka délky pobytu výhradně pro místní a regionální referenda, která by neměla přesáhnout šest měsíců, s výjimkou mimořádných okolností (bod I.1.1.c.ii-iii).

4. Právo volit v referendech by mělo být přiznáno občanům pobývajícím v zahraničí za podmínek, které nejsou přísnější než podmínky platné pro volby. Je důležité zajistit mechanismy pro potírání podvodů při přiznávání volebního práva občanům pobývajícím v zahraničí. Proto je vhodnější nezapisovat tyto osoby do stejného registru jako rezidenty, ale umožnit jim hlasovat v zahraničí nebo ze zahraničí; navíc to pomůže zajistit, aby mohli uplatnit své právo volit, což by bylo nepravděpodobné, kdyby se museli vrátit do své domovské země pouze za účelem hlasování (bod I.1.1.c.iv).

2. Rovné volební právo

2.2 Rovnost příležitostí

5. Respektování rovnosti příležitostí je zásadní jak pro referenda, tak pro volby. Zatímco ve volbách musí být zajištěna rovnost mezi stranami a kandidáty, pouhé kopírování tohoto principu v případě referend může vést k neuspokojivé situaci. V zemích, kde existují lidové iniciativy nebo volitelná referenda, nejsou tato často iniciována politickou stranou a mohou dokonce navrhovat možnost, kterou největší strany odmítají – například snížení počtu členů parlamentu nebo veřejného financování stran. Proto pokyny kladou důraz na rovnost mezi příznivci a odpůrci návrhu, zejména pokud jde o mediální pokrytí, zejména ve zpravodajských relacích, jakož i o veřejné dotace a jiné formy podpory (body I.2.2.a–e).

6. Bylo by nereálné požadovat ve všech případech dokonalou rovnováhu mezi zastánci a odpůrci textu. Je možné, že se objeví určitá míra konsensu v jednom nebo druhém směru – zejména v případě povinného referenda o návrhu, který vyžadoval kvalifikovanou parlamentní většinu. Zastáncům i odpůrcům však musí být vždy zaručen přístup k veřejným sdělovacím prostředkům. Pokud je tato podmínka splněna, lze zohlednit počet politických stran podporujících jednotlivé možnosti nebo jejich volební výsledky, zejména ve zpravodajských relacích.

[16] CDL-AD(2002)023rev2-cor, s. 19 a násl.

(bod I.2.2.c). V případě veřejné debaty vysílané ve veřejnoprávních médiích by měla být zaručena přísná rovnováha mezi zastánci a odpůrci (bod I.2.2.b).

7. Podobně je vhodné zajistit rovnost mezi zastánci a odpůrci návrhu, pokud jde o veřejné dotace a jiné formy podpory. Taková podpora může být omezena na zastánce a odpůrce návrhu, kteří představují minimální procento voličů, za předpokladu, že podpora poskytnutá každé straně je vyvážená. Pokud je zajištěna rovnost mezi politickými stranami, může být buď přísná, nebo proporcionální, tedy zohledňující jejich volební výsledky. Přidělování finančních prostředků pouze politickým stranám však není ideálním řešením, jak bylo vysvětleno výše (bod I.2.2.d).

8. „Regulace financování politických stran je nezbytná k zajištění nezávislosti stran na nepatřičném vlivu soukromých dárců, jakož i státních a veřejných orgánů, k zajištění toho, aby strany měly možnost soutěžit v souladu se zásadou rovných příležitostí, a k zajištění *transparentnosti* politického financování.“[17]Podle mezinárodních standardů musí právní předpisy regulovat soukromé financování, včetně darů, věcných darů a příspěvků třetích stran, jakož i leasingů. Je vhodné stanovit stropy pro jednotlivé dary a vyloučit dary od právnických osob, aby se omezila schopnost určitých kategorií osob nebo skupin získávat politický vliv a ovlivňovat rozhodovací proces prostřednictvím finančních výhod.[18] Jak navíc poznamenal Výbor OSN pro lidská práva ve svém obecném komentáři č. 25, „rozumná omezení výdajů na volební kampaň mohou být odůvodněna, pokud je to nezbytné k zajištění toho, aby volba voličů nebyla narušena nebo demokratický proces zkreslen nepřiměřenými výdaji jménem jakéhokoli kandidáta nebo strany“.[19] To platí i pro otázky předložené k referendu.

2.3. Rovnost a národnostní menšiny

9. Stejně jako v případě voleb mohou někdy existovat důvody pro zohlednění specifických okolností národnostních menšin a pro výjimku z běžných pravidel sčítání hlasů. To by se týkal zejména referenda o samosprávě území s relativně vysokou koncentrací menšinového obyvatelstva: může být vyžadována dvojitá většina voličů na daném území i v celé zemi. Musí být dodržován zásada proporcionality.

3. Všeobecné volební právo

3.2 Svoboda voličů při utváření názoru[20]

10. V případě voleb je zásah orgánů veřejné moci na podporu určitého seznamu nebo kandidáta nepřijatelný: jejich povinnost neutrality je absolutní. Orgán veřejné moci nesmí využívat své postavení ani veřejné prostředky k udržení se u moci, ani tak nesmí činit jménem svých příznivců v jiném orgánu.

11. V případě referend je situace odlišná, protože je legitimní, aby různé orgány vlády vyjádřily svůj názor v debatě pro nebo proti textu předloženému k hlasování. Nesmí však zneužívat své postavení. V každém případě musí být zakázáno používání veřejných prostředků veřejnými orgány pro účely kampaně, aby byla zaručena rovnost příležitostí a svoboda voličů při utváření názoru. Kromě toho veřejné orgány v

[17] OBSE/ODIHR a Benátská komise, Pokyny k regulaci politických stran – 2·vydání, odst. 206 (zdůraznění přidáno).
[18] Viz například OSCE/ODIHR a Benátská komise, Pokyny k regulaci politických stran – 2·vydání, část IV, odst. 204 a násl.
[19] Všeobecná připomínka č. 25 Výboru OSN pro lidská práva, článek 25: Právo účastnit se veřejných záležitostí, volební právo a právo na rovný přístup k veřejné službě (dokument OSN CCPR/C/21/Rev.1/Add.7) (1996), odst. 19. Viz OSCE/ODIHR a Benátská komise, Pokyny k regulaci politických stran – 2·vydání, odstavce 246ff,
[20] Pojem „volič“ je zde používán v širším smyslu: odkazuje na občany (kteří mohou být cizími státními příslušníky) oprávněné účastnit se referenda.

na žádné úrovni (národní, regionální nebo místní) se nesmí zapojovat do nadměrné, jednostranné kampaně, ale musí zachovávat objektivitu. To samozřejmě neznamená, že nesmějí zaujmout stanovisko, ale musí poskytnout všechny potřebné informace, aby voliči mohli dospět k informovanému názoru. Voliči musí mít možnost se v dostatečném předstihu seznámit jak s textem předloženým k hlasování, tak především s podrobným vysvětlením (bod I.3.1.d):

12. Jak text, tak vysvětlující zpráva nebo vyvážené materiály kampaně musí být zaslány přímo občanům s dostatečným předstihem před hlasováním (nejméně dva týdny předem).

13. Jasnost otázky je klíčovým aspektem svobody voličů při utváření názoru. Otázka předložená k hlasování musí být jasná a srozumitelná, nesmí být zavádějící, musí být nestranná a nesmí naznačovat žádnou konkrétní odpověď, zejména zmínkou o předpokládaných důsledcích schválení nebo zamítnutí návrhu. Voliči musí být schopni odpovědět na položené otázky pouze ano, ne nebo prázdným hlasem. Nesmí být kladena otevřená otázka, která vyžaduje podrobnější odpověď. V neposlední řadě musí být voliči informováni o dopadu svých hlasů (účinek referenda), a tedy o právních účincích referenda (je právně závazné nebo konzultativní? vede kladný výsledek k přijetí nebo zrušení opatření, nebo je to pouze jedna etapa v delším postupu? Je vhodné, aby otázky měly pevně stanovený formát. Lze uvažovat o otázkách s více možnostmi (bod I.3.1.c).

14. Je nezbytné, aby *nestranný orgán* předem (formálně) přezkoumal srozumitelnost otázky (bod I.3.1.d) a poskytl vyvážené informace. Tímto orgánem může být, ale nemusí být, volební orgán odpovědný za organizaci referenda.[21]

15. Nejlepším řešením je, aby orgány poskytly voličům vysvětlující zprávu, v níž bude vyváženým způsobem uveden nejen názor výkonných a zákonodárných orgánů nebo osob, které jej sdílejí, ale také opačný názor. Další možností by bylo, aby orgány zaslaly voličům vyvážené informační materiály připravené příznivci a odpůrci návrhu – *obdobně* jako volební programy kandidátů, které jsou občanům k dispozici před některými volbami (bod I.3.1.e): příznivci i odpůrci nebo každá strana by poskytli leták.

16. Informace musí být k dispozici v úředních jazycích a v jazycích národnostních menšin; to platí nejen pro vysvětlující zprávu nebo doplňující informace, ale ještě více pro otázku předloženou k hlasování. Informace v jazycích národnostních menšin, které nejsou uvedeny na samotném hlasovacím lístku, jako je vysvětlující zpráva, by měly být snadno dostupné, a to i ve volební místnosti.

17. Revidované pokyny zmiňují zásadu transparentnosti, která se v první verzi kodexu neobjevila. Tato zásada se nejprve týká financování, a zejména původu finančních prostředků na kampaň.[22] Týká se také otázky, která byla v roce 2007 ještě druhořadá, ale nyní se stala zásadní: původu kampaní. Význam internetových kampaní také znamená, že internetoví zprostředkovatelé by měli poskytovat přístup k údajům o placené politické reklamě (bod I.3.1.g).

3.3 Svoboda voličů vyjádřit své přání

18. Odstavec o elektronickém hlasování byl uvedeno do souladu s novým doporučením v této oblasti, doporučením Výboru ministrů CM/Rec(2017)5 o standardech pro elektronické hlasování (bod I.3.2.a.iv).

[21] K organizaci a dohledu nad referendem ze strany nestranného orgánu viz níže II.3.1.
[22] Viz níže II.3.3.

19. Vzhledem k charakteristické povaze referend, která rozdělují nejen strany, ale i další seskupení, která neusilují o zastoupení v volených orgánech, měli by mít zástupci příznivců a odpůrců návrhu – včetně zástupců nezávislých na stranách – a pozorovatelé jmenovaní oběma stranami přístup do volebních místností během samotného hlasování i sčítání hlasů (body I.3.2.a.x a xiii).

20. Pokyny rovněž zdůrazňují další aspekt svobody voličů vyjádřit své přání, který je rovněž nezbytný při volbách, ale u referend je častěji porušován. Voličům musí být umožněno vyjádřit svůj hlas, pokud to stanoví zákon, a obecněji vyjádřit své přání v souladu s právním řádem, včetně procesních pravidel; navíc mají právo na přesné stanovení výsledku (viz bod I.3.2.b). Zejména musí být dodržena lhůta stanovená zákonem. V případě referenda nebo lidové iniciativy požadované částí voličů mohou být orgány ve skutečnosti v pokušení proces prodlužovat, dokud otázka již nebude relevantní.

3.4 Tajné hlasování

21. Revidované pokyny jasně stanoví, že tajné hlasování je nejen právem, ale také povinností, která se však nevztahuje mimo volební místnost, neboť neomezuje právo voličů vyjádřit svůj názor mimo volební místnost. Sankce za porušení tajnosti hlasování by se mohly týkat například fotografování volebního lístku ve volební kabině a jeho následného zveřejnění nebo ukázání jiným osobám. Sankce musí být účinné a přiměřené (viz také body I.2.2.i, I.3.1.h, I.3.2.a.xv a II.4.1.b).

II. Podmínky pro uplatňování těchto zásad

1. Právní stát

22. Zásada právního státu, která je spolu s demokracií a lidskými právy jedním ze tří pilířů Rady Evropy,[23] se vztahuje na referenda stejně jako na všechny ostatní oblasti (práva). Zásada suverenity lidu umožňuje lidu přijímat rozhodnutí pouze v souladu se zákonem. Na jedné straně musí být použití referend povoleno pouze v případě, že je to stanoveno ústavou nebo zákonem v souladu s ústavou, a musí být dodržována procesní pravidla platná pro referenda. Referenda nesmějí být v žádném případě používána jako alternativní mechanismus k mechanismům stanoveným zákonem pro změnu ústavy nebo právních předpisů. Na druhé straně musí být referenda organizována, pokud je právní systém stanoví (bod I.3.2.b.i).

2. Regulační úrovně a stabilita referendového práva

23. Formulace pokynů pro konání referend je o něco méně restriktivní než Kodex osvědčených postupů ve volebních záležitostech[24], pokud jde o požadavek, aby všechna pravidla referendového práva – s výjimkou pravidel týkajících se technických záležitostí a podrobností – měla status zákona, přičemž se používá termín „měla by“ namísto „musí“. V případě, že o referendum požádá výkonná moc, je možné, že by mohla stanovit pravidla pro jeho konání. Taková situace však není zcela uspokojivá a obecně by referendové právo mělo mít alespoň status zákona a nemělo by být přijímáno *ad hoc* pro konkrétní referendum (bod II.3.a).

24. Pokud jde o stabilitu práva, organizace referend by měla být přednostně upravena v ústavách a zákonech jednotlivých států, které by měly být přijaty s dostatečným předstihem. V každém případě by ad hoc právní předpisy pro

[23] Viz preambule Statutu Rady Evropy (ETS 001) a kontrolní seznam pro právní stát (CDL-AD(2016)007).
[24] CDL-AD(2002)023rev-cor, II.2.a.

jejich držení by se mělo vyhnout. Seznam základních aspektů referendového práva, které by neměly být předmětem změn méně než jeden rok před referendem, alespoň pokud jsou stanoveny v běžných právních předpisech, zohledňuje specifickou povahu referend tím, že zahrnuje pravidla týkající se procesní a věcné platnosti textů předložených k referendu a účinků referend. Zdůrazňuje také potřebu pravidel týkajících se volebního práva a volebních seznamů a přístupu k veřejným sdělovacím prostředkům pro příznivce a odpůrce návrhu. Kromě toho je třeba jej chápat ve světle interpretačního prohlášení Benátské komise o stabilitě volebního práva:([25]) zejména nelze stabilitu referendového práva použít k udržení situace, která je v rozporu s normami evropského volebního dědictví v oblasti referend, nebo k zabránění provádění doporučení mezinárodních organizací. Vzhledem k tomu, že je neobvyklé, aby bylo datum referenda známo rok nebo více předem (zatímco volby se obvykle konají v pravidelných intervalech), nejde ani tak o zákaz legislativních změn v roce předcházejícím hlasování, jako spíše o zákaz uplatňování těchto změn v roce následujícím po jejich přijetí, pokud existuje podezření na manipulaci (bod II.3.b).

25. Výjimka z požadavku jednoroční stability, v případě, že zákon o referendu „je zakotven v ústavě nebo na úrovni vyšší než běžný zákon“, se stále objevuje v revidovaném znění (bod II.3.b). Jedná se o způsob, jak zajistit konsensus s opozicí v případě, že většina není schopna takové texty změnit sama, a neudělit vládě bianco šek, který by jí umožňoval kdykoli změnit takové nadřazené předpisy bez kompromisu s opozicí.

18. Obecně platí, že jakákoli reforma právních předpisů, která má být uplatněna během referenda, by měla být provedena v dostatečném předstihu, aby byla skutečně použitelná pro referendum.[26] Pozdní změna technických pravidel může vést ke kontroverznímu uplatňování nebo k obtížím pro volební orgány, a tím diskreditovat legitimitu celého procesu. Doporučuje se, aby mezi přijetím jakýchkoli změn a referendem uplynuly alespoň tři měsíce.

27. Benátská komise v řadě svých stanovisek jasně uvedla, že v oblasti referend, stejně jako v oblasti voleb, by přijímání právních předpisů mělo (pokud možno) probíhat na základě širokého konsensu po rozsáhlých veřejných konzultacích se všemi zúčastněnými stranami, i když k takovému přijetí dochází dlouho před hlasováním.[27] To se odráží v bodě II.3.c.

3. Procesní záruky

3.2 Organizace a dohled nad referendem ze strany nestranného orgánu

28. V zemích s dlouhou tradicí nestrannosti správních orgánů ve volebních záležitostech Kodex, stejně jako Kodex osvědčených postupů ve volebních záležitostech, nevyžaduje, aby celý proces řídily nezávislé komise (bod II.4.1.a). V každém případě by se nestranný orgán – ať už se jedná o ústřední volební komisi odpovědnou za organizaci hlasování, či nikoli – měl zabývat řadou otázek specifických pro referenda, týkajících se *mimo jiné* otázky předložené k referendu, oficiálních informací, dohledu nad průběhem kampaně a kontroly financování politických stran, které jsou podrobně popsány v bodě II.4.1.b.

29. Nezávislý orgán by zejména měl mít pravomoc prohlásit lidovou iniciativu – nebo žádost o referendum – za částečně neplatnou, pokud je možné navrhovaný text upravit tak, aby byl v souladu se zákonem, aniž by došlo k jeho zkreslení, a opravit otázku, která je nejasná, zavádějící nebo naznačuje odpověď. V případě porušení pravidel procesní nebo věcné platnosti může také prohlásit částečnou neplatnost, pokud by signatáři schválili zbývající část, kdyby byla předložena samostatně, nebo prohlásit rozdělení

[25] CDL-AD(2005)043.
[26] Srov. Benátská komise, CDL-AD(2005)043, Výkladové prohlášení o stabilitě volebního zákona, II.5.
[27] To se samozřejmě týká právních předpisů o referendech, nikoli právních předpisů, které mají být přijaty referendem.

textu, který není v souladu s jednotností obsahu, jednotností formy nebo jednotností hierarchické úrovně (bod II.4.1.b; srov. body III.1 a III.2).

30. Revidovaný kodex zohledňuje země, kde jsou referenda výjimečná nebo alespoň vzácná. V těchto zemích, pokud je za organizaci a dohled nad referendy odpovědný nestranný orgán odlišný od ústřední volební komise, nemusí se nutně jednat o stálý orgán, ale právní předpisy by měly definovat jeho složení *in abstracto.*

31. Opět platí, že vzhledem k tomu, že referenda nemusí nutně znamenat rozdělení podle stranických linií, ale mohou zahrnovat i jiné politické aktéry, je třeba nabídnout možnost volby, pokud jde o složení volebních komisí, mezi vyváženým zastoupením stran a vyváženým zastoupením příznivců a odpůrců návrhu (bod II.4.1.e).

3.3 Účinný systém odvolání

32. Revidovaná verze kodexu zachovává absenci preference mezi odvoláními před volebními komisemi a před soudy a rozšiřuje ji na nejvyšší instanci. Neodporuje tedy již konečnému odvolání k soudu, i když připomíná, že možnost takového odvolání je preferovanou možností ve většině členských států Rady Evropy. Kodex dále jasně stanoví, že odvolací orgán by měl být nestranný a nezávislý, vybavený nezbytnými poznávacími a rozhodovacími pravomocemi, aby mohl poskytnout účinnou nápravu, zřízený zákonem a povinen uplatňovat zákon s omezenou diskreční pravomocí. Tato kritéria odpovídají nedávné judikatuře Evropského soudu pro lidská práva týkající se volebních sporů.([28])

33. Minimální pravomoci odvolacího orgánu jsou stanoveny, pokud jde o výslovnou zmínku o dodržování svobodných voleb a výsledků hlasování. Ostatní aspekty specifické pro referenda a lidové iniciativy by měly podléhat soudnímu přezkumu, alespoň v poslední instanci: dokončení lidových iniciativ a žádostí o referenda ze strany části voličů, spolu s procesní a případně věcnou platností textů předložených k referendu. Přezkum platnosti, ať už povinný nebo volitelný, by měl proběhnout předtím, než je text předložen k hlasování: tím se zabrání tomu, aby voliči museli – marně – vyjádřit svůj názor k textu, který je následně prohlášen za neplatný, protože je v rozporu s nadřazeným právem (věcná neplatnost) nebo jehož obsah porušuje požadavky na procesní platnost (bod II.4.3.d, srov. body III.1-2).

34. Na rozdíl od voleb, které se konají v řadě volebních obvodů, se referenda týkají celého území – ať už na úrovni státu nebo podřízeného kolektivu. Pokud tedy částečné zrušení výsledků nemá vliv na celkový výsledek, nesmí to vést k opakování hlasování v oblasti, kde bylo hlasování zrušeno, protože by to nevedlo k odlišnému výsledku. Pokud však není opakováno celé referendum, musí být možné vypsat nové částečné referendum v části území, pokud je zpochybněn celkový výsledek. Je však třeba pečlivě zvážit, zda vypsat nové částečné hlasování, nebo celé nové referendum, aby se zabránilo masivní koncentraci prostředků na kampaň v omezené oblasti (bod II.4.3.e).

3.4 Financování

35. Obecná vnitrostátní pravidla týkající se veřejného i soukromého financování politických stran a volebních kampaní musí být rovněž použitelná na kampaně k referendům, včetně pravidel týkajících se transparentnosti a omezení výdajů a individuálních darů (bod II.4.4. a). V případě nedodržení zákonných požadavků, například pokud je výrazně překročen limit výdajů, může být hlasování zrušeno.([29]) Je třeba poukázat na to, že na veřejné financování se vztahuje zásada rovnosti příležitostí a že by měla být zajištěna rovnost mezi příznivci a odpůrci návrhu (bod I.2.2.d).

[28] ESLP [GC], *Mugemangango v. Belgie*, stížnost č. 310/15, rozsudek ze dne 10. července 2020, §§ 94ff.
[29] Viz CDL-AD(2002)023rev-cor, odst. 107 a násl.

36. Financování politických stran by mělo být vždy kontrolováno nestranným orgánem, a to i v zemích, kde referenda organizuje státní správa. Nestranný orgán, jehož úkolem je dohlížet na průběh referenda, by měl mít vlastní oficiální webové stránky, na nichž by byly v reálném čase zveřejňovány všechny druhy darů a příspěvků přesahující minimální částku (která by byla stanovena pro každý případ zvlášť); opomenutí takovéto zveřejnění by mělo být považováno za závažné porušení zákona a mělo by být náležitě sankcionováno.

37. Úřady nesmějí využívat veřejné prostředky k volební kampani, aby byla zaručena rovnost příležitostí a svoboda voličů při utváření názoru (bod II.4.4.c, srov. bod I.3.1.b).

III. Zvláštní pravidla

1. Věcná platnost textů předložených k referendu

38. Podle zásady právního státu nejsou referenda – i když vycházejí z lidové iniciativy nebo žádosti – osvobozena od povinnosti dodržovat zákon. To se týká jak procesních aspektů, tak obsahu textů předložených k hlasování, které musí být v souladu se všemi nadřazenými právními předpisy. Legislativní referenda musí proto být v souladu s ústavou; referenda v rámci federativních nebo regionálních subjektů musí být v souladu s právem centrálního státu, a to podle rozdělení pravomocí ve státě.

39. Bez ohledu na to, co stanoví vnitrostátní právo o vztahu mezi mezinárodním a vnitrostátním právem, texty předložené k referendu nesmějí být v rozporu s mezinárodním právem ani se statutárními zásadami Rady Evropy (demokracie, lidská práva a právní stát). Revidované pokyny v tomto ohledu doplňují dva body. Za prvé, texty předložené k referendu (stejně jako jakékoli jiné ústavní nebo legislativní změny) by neměly být v rozporu s podmínkami členství v Radě Evropy, jako je zrušení trestu smrti, nebo s jakýmkoli závazkem, který státy přijaly při přistoupení k Radě Evropy. Za druhé, je jasně stanoveno, že se jedná o obecná omezení, ale že stát může přidat další, například týkající se rozsahu referend.

40. Aby se zabránilo nezákonným referendům, nesmí být k referendu předloženy texty, které jsou procesně nebo věcně neplatné. To nebrání předložení textů k referendu, které přímo směřují k vypovězení mezinárodní smlouvy, pokud je možné tuto smlouvu vypovědět.

2. Procesní platnost textů předložených k referendu

41. Procesní platnost zahrnuje tři aspekty: jednotu formy, jednotu obsahu a jednotu hierarchické úrovně.

42. Text předložený k referendu může být předložen v různých *formách*:

- *konkrétně formulovaný* návrh ústavní změny, legislativního opatření nebo jiného opatření;
- zru*šení* stávajícího ustanovení;
- *otázka zásadního charakteru* (například: „Jste pro změnu ústavy s cílem zavést prezidentský systém 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 z 300 na 200?“).[30]

[30] CDL-AD(2005)034, odst. 64.

43. Hlasování „ano“ pro konkrétně formulovaný návrh – alespoň v případě právně závazného referenda – znamená, že je přijata ústavní změna nebo (nový či revidovaný) zákon a postup je ukončen, s výhradou procesních aspektů, jako je zveřejnění a vyhlášení. Na druhé straně hlasování „ano“ k otázce zásadního významu nebo obecně formulovanému návrhu je pouze jednou z fází, po které následuje vypracování návrhu zákona a jeho následné přijetí. Kombinace konkrétně formulovaného návrhu s obecně formulovaným návrhem nebo otázkou zásadního významu by vedla k záměně, bránila by voličům v informovanosti o významu jejich hlasů a tím by narušovala jejich svobodné volební právo.

44. Ještě přísnějším požadavkem svobodného volebního práva je respektování *jednotnosti obsahu*. Voliči nesmějí být vyzváni, aby hlasovali současně o několika otázkách, které spolu nemají žádnou vnitřní souvislost, protože mohou být pro jednu a proti druhé. Pokud revize textu zahrnuje několik samostatných aspektů, musí být voličům předloženo několik otázek. Celková revize textu, zejména ústavy, se však samozřejmě nemůže týkat pouze aspektů, které jsou úzce propojeny. V tomto případě se tedy požadavek jednotnosti obsahu neuplatňuje. Podstatná revize textu, která se týká několika kapitol, může být považována za rovnocennou úplné revizi; to samozřejmě neznamená, že jednotlivé kapitoly nemohou být předloženy k lidovému hlasování samostatně.([31])

45. Pravidlo *jednotnosti hierarchické úrovně* není tak zásadní jako předchozí dvě pravidla. Je však žádoucí, aby se stejná otázka nevztahovala současně na právní předpisy různých hierarchických úrovní, například na ústavní revizi a související prováděcí zákon.

3. Zvláštní pravidla platná pro referenda konaná na žádost části voličů a pro lidové iniciativy (jsou-li upraveny v ústavě)

46. (Volitelná) referenda konaná na žádost části voličů a lidové iniciativy vyžadují sběr podpisů. Pokyny stanoví v tomto ohledu řadu pravidel, z nichž ne všechna budou zde podrobněji rozebrána.

47. Právo sbírat podpisy by mohlo být omezeno na registrované voliče. Může být rozšířeno na všechny, včetně cizinců a nezletilých osob s rozhodovací schopností (to je vhodné v případě textů týkajících se jejich postavení) (bod III.3.d).

48. K shromažďování podpisů na veřejných komunikacích může být vyžadováno povolení. Stejně jako u jakéhokoli omezení základních práv může být takové povolení odmítnuto pouze v případě, že k tomu existuje právní základ a v souladu se zásadami veřejného zájmu, proporcionality a rovnosti (bod III.3.e).

49. Sběr podpisů by neměl být odměňován ani financován ze soukromých zdrojů. Pokud je odměna povolena, musí se vztahovat pouze na osoby, které podpisy sbírají, a nikoli na voliče, kteří podepisují lidovou iniciativu nebo žádost o referendum. Musí být regulována, a to jak z hlediska celkové přidělené částky, tak z hlediska částky vyplácené každé osobě, která podpisy sbírá (bod III.3.f).

50. Je důležité, aby podpisy byly kontrolovány, dokud není bezpochyby prokázáno, že byl shromážděn počet platných podpisů požadovaný zákonem nebo že již nejsou žádné podpisy k ověření (bod III.3.g). Úspěch nebo neúspěch iniciativy nebo žádosti o referendum nesmí být posuzován na základě vzorku, který by mohl obsahovat neobvykle

[31] Možnost klasifikovat revizi zahrnující několik kapitol jako celkovou revizi se může jevit jako způsob, jak obejít pravidlo jednotnosti obsahu. To však přehlíží skutečnost, že celková revize ústavy často zahrnuje složitější proces než revize částečná.

vysoký počet neplatných podpisů nebo naopak nemusí obsahovat žádné, zatímco jiné listy podpisů jich mohou být plné. [32]

51. Jak zdůraznilo Parlamentní shromáždění, „referenda by měla být pokud možno vyhlašována k tématům, která pravděpodobně vzbudí značný zájem veřejnosti“ [(33).] Jelikož není realistické předem definovat, co pravděpodobně vzbudí značný zájem veřejnosti, nejlepším způsobem, jak tento požadavek splnit, je požadovat dostatečně vysoký počet podpisů, aniž by se možnost referenda stala pouhou teorií. Revidované pokyny doporučují, aby počet podpisů byl úměrný počtu registrovaných voličů, aby nebylo nutné pravidelně přizpůsobovat právní předpisy vývoji tohoto počtu (bod III.3.c).

4. Paralelismus v postupech a pravidlech upravujících referendum

52. Je-li referendum právně závazné, musí orgány respektovat rozhodnutí občanů. Pokyny například stanoví, že po určitou dobu (do konce volebního období) nesmí být text, který byl v referendu zamítnut, přijat postupem bez referenda. Podobné pravidlo platí pro revizi ustanovení schváleného v referendu (bod III.4.a.i-iii).

53. Jsou stanoveny dvě výjimky:
- pokud Ústava stanoví referendum o úplné revizi textu (v praxi samotné Ústavy), ale nikoli o částečné revizi, nemusí být částečná revize tohoto textu nutně předložena k lidovému hlasování (bod III.4.a.iv); částečná revize musí dodržovat zásadu jednotnosti obsahu, která by měla zabránit zneužívání;
- Parlament může revidovat právní normu, která je nadřazená a v rozporu s normou přijatou lidovým hlasováním bez referenda; je k tomu oprávněn v souladu se zásadou hierarchie právních norem,[34] ale mělo by se tomu po určitou dobu vyhýbat (bod III.4.a.v).

54. Výše uvedené požadavky se samozřejmě nevztahují na konzultační referenda.

55. Přijetí textu na žádost jiného orgánu než parlamentu, například hlavy státu nebo vlády, nesmí vést k neomezenému zmrazení právní situace. Proto pokyny stanoví, že takový text může být revidován buď parlamentními prostředky, nebo na žádost části voličů, případně po uplynutí určité lhůty (bod III.4.c). Je-li text přijat na základě lidové iniciativy, musí mít občané možnost se k dané otázce znovu vyjádřit na žádost jiné lidové iniciativy, a to alespoň po uplynutí určité lhůty, je-li to vhodné (bod III.4.b). To nevylučuje pravomoc parlamentu rozhodnout o dané věci po uplynutí této lhůty.

56. Návrhy na omezení ústavní možnosti pořádat referenda by měly mít přímou legitimitu od občanů, *tj.* je vhodné, aby byly předloženy k referendu, a to buď povinně, nebo na žádost části voličů. V každém případě by měl mít parlament, pokud by chtěl zavést opatření omezující práva občanů, pravomoc tak učinit pouze prostřednictvím opatření předloženého k jedné z těchto forem referenda (bod III.4.d).

5. Způsoby hlasování

57. Revidované pokyny zachovávají zásadu, že otázky předložené k referendu budou pokud možno umožňovat pouze odpovědi ano, ne nebo prázdný hlas (binární otázka) (bod III.5.a). V konkrétních případech jsou však možné výjimky (referenda s více možnostmi). Zaprvé, jak již bylo uvedeno v první verzi pokynů, pokud parlament nesouhlasí s textem, ale chce učinit krok podobným směrem, je velmi užitečné, pokud může předložit protinávrh k lidovému

[32] Pokud jde o předkládání kandidatur do voleb, viz CDL-AD(2002)023rev-cor, I.1.3.iv.
[33] Usnesení 2251(2019), odst. 4.3.
[34] CDL-INF(2000)013.

hlasovat současně. Zadruhé mohou být navrženy dvě nebo více alternativ. Pokyny jasně stanoví, že v tomto případě lze za přijaté považovat pouze texty, které získaly absolutní většinu, že na binární otázky je třeba odpovědět ano nebo ne a že musí být možné hlasovat pro *zachování současného stavu*. Podrobnější pravidla jsou ponechána na vnitrostátním zákonodárci, zejména pokud jde o to, zda je možné hlasovat „ano“ pro několik možností současně; pokyny stanoví možné způsoby řešení případu, kdy více než jedna možnost získá většinu: uplatnění možnosti s větším počtem hlasů; doplňující otázka – přijata je možnost s větším počtem hlasů v doplňující otázce –; druhé kolo; preferenční (alternativní) hlasování (bod III.5.b).

6. Stanovisko Parlamentu

58. V případě lidových iniciativ je důležité, aby byli občané informováni o stanovisku Parlamentu. Proto pokyny stanoví, že Parlament vydá své stanovisko.

59. Stanovisko Parlamentu je o to důležitější, pokud o referendum požádá výkonná moc. Voliči proto musí být informováni o postoji Parlamentu.

60. Konzultace s parlamentem nesmí vést k oddalování. Zákon proto musí stanovit lhůtu, ve které musí parlament vydat své stanovisko, a lhůtu pro konání lidového hlasování, v případě potřeby i bez stanoviska parlamentu, pokud jej parlament nevydal včas.

61. V případě regionálních nebo místních referend převezme regionální nebo místní shromáždění úlohu podobnou úloze, kterou na národní úrovni plní parlament.

7. Kvórum a zvláštní většiny

62. Na základě svých zkušeností v oblasti referend a v souladu se zprávou Parlamentního shromáždění z roku 2019 Benátská komise potvrzuje své doporučení, aby v zásadě nebyla stanovena žádná pravidla týkající se kvora (prahových hodnot).[35]

63. Účastní kvorum (minimální procento) znamená, že je v zájmu odpůrců návrhu zdržet se hlasování, než hlasovat proti němu. Například pokud 48 % voličů je pro návrh, 5 % je proti a 47 % se hodlá zdržet hlasování, stačí, aby 5 % odpůrců nešlo k urnám, aby prosadili svůj názor, i když jsou v menšině. Kromě toho jejich absence v kampani může zvýšit počet zdržených hlasů, a tím i pravděpodobnost, že nebude dosaženo kvora. Podporování zdržení se hlasování nebo prosazování menšinového názoru není pro demokracii zdravé (bod III.7.a). Navíc existuje velké pokušení zfalšovat volební účast tváří v tvář slabé opozici.

64. Schvalovací kvórum (schválení minimálním procentem registrovaných voličů) může být rovněž neprůkazné, protože může být tak vysoké, že změnu nadměrně ztěžuje. Pokud je text schválen – zejména s výrazným náskokem – většinou voličů, aniž by bylo dosaženo kvora, stává se politická situace velmi problematickou, protože většina bude mít pocit, že byla bez dostatečného důvodu připravena o své vítězství. Riziko zfalšování volební účasti je stejné jako u volebního kvora.

65. Schvalovací kvórum je nicméně přijatelné pro referenda o otázkách zásadního ústavního významu. Alternativou by mohl být požadavek kvalifikované většiny. Existence otázky zásadního ústavního významu by měla být připuštěna pouze za výjimečných okolností, například v případě zásadní změny politického systému (*např.* federální versus centralizovaný nebo silně prezidentský versus parlamentní) nebo, pokud to připouští ústava, odtržení (bod III.7.b). Kromě toho požadavek vícenásobné většiny (většina voličů

[35] Doc. 14791, 3.4.2.

účastnících se referenda plus většina v určitém počtu subjektů) je přijatelný ve federálních a regionálních státech, zejména pro ústavní revize (bod III.7.c).

8. Účinky referend

66. Aby voliči mohli hlasovat na základě dostatečných informací, je nezbytné, aby byli informováni o dopadech svých hlasů. Například v ústavě nebo v zákoně musí být jasně stanoveno, zda jsou referenda právně závazná nebo konzultativní (bod III.8.a, srov. bod I.3.1.c o svobodných volbách).

67. Pokud se referendum týká zásadní otázky nebo obecně formulovaného návrhu, může být pro voliče obtížné odhadnout důsledky svého hlasování. Voliči by proto měli být před hlasováním informováni o navrhovaných následných krocích (bod III.8.b).

68. V případě právně závazného referenda o zásadní otázce nebo obecně formulovaném návrhu je na parlamentu, aby rozhodnutí občanů provedl. Parlament může být obstrukční, zejména pokud jsou dotčeny jeho přímé zájmy (například snížení počtu poslanců nebo jejich odměn). Aby se takovému bránění zabránilo, měl by být postup pro následné kroky po závazných referendech o zásadních otázkách nebo obecně formulovaných návrzích stanoven v konkrétních pravidlech (bod III.8.c). V případě, že parlament nejedná, mělo by být možné se obrátit na soud.

69. V případě konzultativních referend by výkonná nebo zákonodárná moc měla alespoň doporučit postup (bod III.8.a).

9. Datum referenda

70. Ještě více než v případě parlamentních legislativních postupů by postupy vedoucí k referendu měly poskytovat dostatek času na důkladné zvážení. Proto je vhodné, aby tento proces trval nejméně několik měsíců před hlasováním, přičemž se nezapočítává doba věnovaná sběru podpisů v případě lidových iniciativ. Absolutní minimální lhůta mezi vyhlášením referenda a dnem hlasování by měla být čtyři týdny a období kampaně nesmí být kratší než u běžných voleb (bod III.9.a). Na druhé straně by orgány neměly odkládat konání referenda na neurčito, zejména za účelem zabránění přijetí lidové iniciativy. Zákon by proto měl stanovit maximální lhůtu mezi předložením podpisů pro referendum nebo lidovou iniciativu a hlasováním (bod III.9.b).

71. Ačkoli současné konání voleb a referend může být z praktického hlediska účelné, je třeba se vyvarovat záměny mezi otázkami, o nichž se rozhoduje ve volbách, a otázkami, o nichž se rozhoduje v referendu. V některých případech mohou k záměně přispět rozdíly v volebním právu ve volbách a referendech. Z těchto důvodů se v pokynech doporučuje nekonat volby a referenda ve stejný den, pokud se referendum týká instituce, která se účastní voleb (bod III.9.c).