

## Nejnovější návrhy ústavní úpravy referenda: referendum o vstupu do Evropské unie a referendum obecné

Jan Kysela

Poslanecká sněmovna projednávala v uplynulých letech celou řadu návrhů ústavních zákonů o referendu či lidovém hlasování. Jejich autoři z řad poslanců ČSSD, KSČM, KDU-ČSL i US se různým způsobem pokoušeli naplnit odkaz čl. 2 odst. 2 Ústavy, který zní: „Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo“, konkrétním obsahem.<sup>1</sup> Předněm této stati není rekapitulace argumentů pro přímou demokracii či proti ní, neboť to povětšinou nejsou argumenty povahy právní, nýbrž politologické a filosofické, neřku-li politické. Neklade si za cíl ani přehlížet ten cca tucet návrhů ústavních zákonů.<sup>2</sup> Jde v zásadě jen

o představení a posouzení dvou t.č. neaktuálnějších návrhů ústavních zákonů o referendu, senátního (původně sněmovní tisk 171, posléze senátní tisk 142, t.č. sněmovní tisk 171/6) a vládního (sněmovní tisk 695). Oba jsou projednávány Poslaneckou sněmovnou, byť ve výrazně odlišné „procesní situaci“.

### VZTAH K ČL. 2 ODS. 2 ÚSTAVY

Oba návrhy vycházejí z toho, že výkonem státní moci se míní „autoritativní rozhodování o právech

<sup>1</sup> Předmětné ustanovení se stalo součástí Ústavy v rámci hledání širší shody nad jejím textem; podobný byl osud Senátu a Listiny základních práv a svobod. Pro levice bylo referendum samozřejmým doplňkem zastupitelské demokracie, pro pravici spíše jejím opakem a ohrožením. Vládní návrh Ústavy je neobsahoval, stalo se součástí komplexního pozměňovacího návrhu ústavně-právního výboru (tisk 154). Kompromisem byla na schůzi ČNR přijatá výsledná formulace, jež má zčásti povahu „akademického monologu ústavodárcova“, neboť k referendu, jímž bude lid vykonávat státní moc přímo, je třeba ústavního zákona, který by něco takového mohl stanovit i bez odkazu v Ústavě. Současně je však třeba tomuto ustanovení přiznat normativní význam, význam výhrady ústavního zákona.

Opačným výkladem, také představitelným, bychom při absenci druhého odstavce v čl. 2 došli k závěru, že lid vykonává státní moc prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní, kteréžto ustanovení je podle čl. 9 odst. 2 Ústavy podstatnou náležitostí demokratického právního státu a nemůže být proto změněno ani ve prospěch přímého výkonu státní moci lidem. Takový výklad by pojem suverenity lidu stavěl do jiného světla, obvyklejšího snad v konstitučních monarchiích 19. století, navíc kolidujícího s čl. 21 Listiny, podle něhož mají občané právo se podílet na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Vědomí naznačených úskalí se na schůzi ČNR promítlo v pozměňovacích návrzích poslanců Hirše, Grulichy a Fischerové, jež spočívaly buď v doplnění přímého výkonu moci lidem do prvního odstavce („Lid vykonává státní moc prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní, nebo přímo/referendem.“), nebo v reformulaci druhého odstavce („Ústavní zákon stanoví, kdy lid vykonává státní moc přímo.“).

<sup>2</sup> Počet návrhů ani doba trvání diskusí by nás neměly děsit. Např. v Nizozemí je debata o formách přímé demokracie stálou politickým děním od r. 1903, aniž by zde dosud bylo zakotveno decisní referendum. Viz BERNDT, U.: Die „Erste Kammer“ der Niederlande: Politisierung statt Selbstbeschränkung?, in: RIESCHER, G., RUSS, S., HAAS, CH. M. (hrsg.): Zweite Kammern (München und Wien, 2000), str. 255–256.

a povinnostech subjektů“, pokud takové rozhodování náleží státu, resp. z toho, že má jít o „přímé a závazné rozhodování lidu o veřejných záležitostech ve věcech vyhrazených státu“.<sup>3</sup> Proto také zakotvují referendum decisní či imperativní a nikoliv konzultativní. V případě konzultativního, poradního referenda nejde o výkon státní moci, nýbrž, např. vedle petičního práva, o další z forem přímé demokracie, spočívající v tomto případě ve zjišťování kvalifikovaného názoru veřejnosti na určitou věc, přičemž formálně záleží na úvaze státních orgánů, jak se zjištěními naloží (fakticky je však asi budou respektovat). K takové úpravě není třeba ústavního zákona, nýbrž dostačuje zákon běžný.<sup>4</sup> Běžný zákon stačí také k výkonu moci, jež má charakter moci veřejné, avšak nikoliv státní.<sup>5</sup>

Distinkce jsou patrné v tom, co se míní „rozhodováním lidu“. Zatímco senátní návrh zakotvuje referendum vskutku decisní, kdy výlučně lid rozhoduje o určité věci, v případě vládního návrhu to tak docela neplatí. Přestože adjektiva „decisní“ a „imperativní“ jsou zpravidla synonymy, nabízí se zde jejich odlišení. Vládní návrh by pak mohl vést k referendu imperativnímu, t.j. závaznému, avšak nikoliv přímo v konkrétní věci rozhodujícímu (imperium jako „nejvyšší rozkazovací a zakazovací moc“<sup>6</sup>). Rozhodnutí na základě závazného pokynu se ponechává orgánům státu a územní samosprávy (viz dále).

Návrhy se zřetelně liší v interpretaci slovesného vidu, přesněji řečeno v tom, zda lid „vykonává“ moc v neurčitém počtu případů vymezeného druhu (vládní návrh), resp. zda ji „vykoná“ (senátní návrh). V zásadě jde o odlišné vyústění diskuse o významu přímé demokracie a frekvenci využívání jejích institutů. Z hlediska interpretace čl. 2 odst. 2 Ústavy by bylo třeba přitakat návrhu vládnímu, který obsahuje úpravu referenda obecného. V případě senátního návrhu se dnešní ústavodárce odchyloje od poselství ústavodárce z konce roku 1992 a zakotvuje přímý výkon státní moci ve formě monotematického referenda, referenda o vstupu do Evropské unie (dále jen „EU“). Zásada nepřímé reprezentace a dělby moci se tak korektně prolomuje ústavním zákonem, avšak jen pro jeden případ. Senátní návrh proto zřejmě nelze bez dalšího považovat

za provedení čl. 2 odst. 2 Ústavy, ale za jiný ústavní zákon.<sup>7</sup>

Rozdíly shledáme též v obligatornosti referenda podle senátního návrhu a jeho fakultativnosti podle návrhu vládního. Ale nyní již k oběma návrhům blíže.

## SENÁTNÍ NÁVRH

Vzhledem k tomu, že jde o první návrh ústavního zákona, který kdy Senát vrátil Poslanecké sněmovně, je třeba se jím zabývat nejen z hlediska materiálního, ale též z hlediska procesního.

## REFERENDUM O VSTUPU DO EVROPSKÉ UNIE

Nejstručnější charakteristikou senátního návrhu je to, že upravuje referendum obligatorní, decisní a monotematické; týká se „jen“ vstupu do EU. Cílem tohoto příspěvku není analyzovat modalitty zapojování členských států do evropské integrace cestou referenda nebo cestou jinou. Vystačíme snad proto s konstatováním, že povaha evropské integrace, vyvíjející se z „klasické“ mezinárodní mezivládní organizace směrem k supranacionální instituci s některými federativními prvky, klade na legitimitu rozhodování o přistoupení k Evropským společenstvím (dále jen „ES“), a dnes k EU, mimořádné nároky. Totéž platí o rozhodování o prohlubování evropské integrace. Význam těchto aktů je vzhledem k problematické reversibilitě, bezprostřednímu významu pro život občanů a dopadům na pojetí státní suverenity, limitované nadále komunitární a unijní sférou, takový, že přesahuje běžný mandát parlamentů. Z těchto důvodů, t.j. kvůli potřebě vyšší legitimacy, volily členské a v té které době kandidátské státy začasť cestu referenda buď již při vstupu do ES, nebo při jejich kvalitativní proměně Maastrichtskou či Amsterdamskou smlouvou. Z poslední doby můžeme jmenovat referenda v Rakousku (ještě před podepsáním smlouvy o přistoupení), Norsku, Finsku, Švédsku či Dánsku, v předchozím období v Irsku, Velké Británii, Francii nebo Itálii.<sup>8</sup> „Evropských

<sup>3</sup> FILIP, J.: Ústavní právo 1. díl. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR (Brno, 1999), str. 371.

<sup>4</sup> Prof. VÁCLAV PAVLÍČEK (Ústava a ústavní řád České republiky 1. díl. Ústavní systém /Praha, 2. vyd. 1998/, str. 60) se domnívá, že běžný zákon může stanovit i to, kdy lid vykonává státní moc přímo. Pokud bychom tento názor akceptovali, ztratí čl. 2 odst. 2 charakter výhrady ústavního zákona, jenž po mém soudu má. Jde vlastně o to, zda výraz „může“ znamená „jen ústavní zákon může“, nebo „ústavní zákon může, ale nemusí stanovit“.

Podobně v Nizozemí po řadě neúspěšných pokusů o ústavní zakotvení decisního referenda sáhli k zákonné úpravě referenda konzultativního (viz dílo cit. v pozn. 2).

<sup>5</sup> V současnosti je to zákon č.298/1992 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů. Podobně o něm usuzují GERLOCH, A., HŘEBEK, J., ZOUBEK, V.: Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva (Praha, 3. vyd. 1999), str. 96. Prof. FILIP považuje tento institut za výraz práva na samosprávu, in: dílo cit. v pozn. 3, zejm. str. 371–373.

<sup>6</sup> KINCL, J., URFUS, V.: Římské právo (Praha, 1990), str. 23.

<sup>7</sup> Podle prof. FILIPA nedokonavý vid nesměruje k obecnému referendu, ale k „trvalé úpravě“, jejímž opakem není úprava monotematická, nýbrž úprava ad hoc. Proto i referendum výlučně o vstupu do Evropské unie může být čl. 2 odst. 2 Ústavy subsumováno. Viz dílo cit. v pozn. 3, str. 369.

<sup>8</sup> Podrobněji se naznačeným otázkám za redakce prof. PAVLÍČKA věnují autoři sborníku „Suverenita a evropská integrace“ (Praha, 1999), zejména JANA RESCHOVÁ: Ústavněprávní souvislosti vstupu do EU, str. 71–95.

referend“ proběhlo 21, z toho 16 ve stávajících členských státech EU.<sup>9</sup>

Z toho vycházejí decisní subjekty i v kandidátských zemích, mezi jinými také u nás. Vládní návrh novely Ústavy z jara 1999 (sněmovní tisk 208) předpokládal schválení smlouvy o přistoupení České republiky k EU buď třípětinovou většinou všech poslanců a přítomných senátorů, nebo právě referendem. Záměr vlády zůstává nezměněn. Alespoň o tom svědčí pracovní návrh připravované novely Ústavy pojednávající o jejím „mezinárodním a evropském rozměru“, který předpokládá, že k ratifikaci mezinárodní smlouvy, již jsou přenášeny některé působnosti ústavních orgánů na mezinárodní instituci, je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů, nestanoví-li ústavní zákon, že je k ratifikaci třeba referenda.<sup>10</sup>

Rovněž Poslanecká sněmovna se k myšlence referenda o vstupu do EU přihlásila. Svědčí o tom jí na sklonku roku 1999 schválený návrh ústavního zákona o referendu. Ten byl původně předložen poslancem Unie svobody Pavlem Svobodou a upravoval fakultativní a decisní referendum o vstupu do EU. V průběhu projednávání v Poslanecké sněmovně byl návrh ústavního zákona přepracován. Nadále upravoval jednak referendum o „návrzích věcných záměrů ústavních zákonů“, jednak fakultativní a konzultativní referendum o vstupu do EU. Referendum mohlo být vyhlášeno prezidentem republiky na návrh vlády či nejméně dvou pětín poslanců nebo senátorů a to nejpozději 90 dnů před jeho konáním.

Návrh ústavního zákona o referendu v podobě postoupené Senátu trpěl řadou koncepčních a technických nedostatků (institut referenda o návrhu věcného záměru ústavního zákona, což je pojem velmi nejasný, kolize lhůt, nelogické rozčlenění obecných a společných ustanovení atd.). To také vedlo v Senátu k převážení názoru o nemožnosti návrh ústavního zákona schválit a posléze ke zpracování dvou komplexních pozměňovacích návrhů.

Duchovním otcem této iniciativy byl senátor Michael Žantovský. Jím předložený návrh byl posléze usnesen výborem pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost (senátní tisk 142/11).

Odlišnou variantou zpracování téhož záměru byl návrh ústavní komise Senátu. Ta postupně přijala k tématu referenda tři usnesení. Po obsáhlé diskusi, z níž vyplynulo zjištění, že na jiném než „evropském“ referendu se senátorské kluby neshodnou, stanovila v prvním z nich zásady dalšího projednávání, jehož cílem mělo být vrácení návrhu ústavního zákona o referendu

Poslanecké sněmovně v podobě komplexního pozměňovacího návrhu omezeného výlučně na úpravu monotematického referenda o vstupu do EU, a to referenda závazného.

Posléze zpracovaný komplexní pozměňovací návrh<sup>11</sup>, jenž se stal mj. základem dalšího jednání výborů Senátu (senátní tisky 142/14 a 15), byl modifikován třemi pozměňovacími návrhy na říjnové schůzi Senátu, načež bylo potřebnou třípětinovou většinou přítomných senátorů schváleno jeho vrácení Poslanecké sněmovně.

Návrh, přejmenovaný na „návrh ústavního zákona o referendu o vstupu do Evropské unie“, je založen na koncepci obligatorního decisního referenda. O vstupu ČR do EU je možné rozhodnout výlučně referendem a to referendem závazným. Zvažovány byly také varianty přistoupení k EU schválením smlouvy o přistoupení ústavní většinou v obou komorách, t.j. pouze rozhodnutím Parlamentu, a společného rozhodnutí Parlamentu a lidu, kdy by Parlament ústavní většinou v obou komorách schválil smlouvu o přistoupení a následně by ještě proběhlo ratifikační referendum. Posledně zmíněná, „superkvalifikovaná“ procedura se ale jevila být příliš náročnou, samo rozhodnutí Parlamentu se naopak zdá nedostatečné.

Obtížné bylo a je určení předmětu referenda. Bylo možné volit mezi hlasováním o „vstupu do EU“, nebo „o smlouvě o přistoupení“, nebo o modifikaci předchozích dvou variant. Senátem nakonec zvolená otázka zní: „Souhlasíte s tím, aby se Česká republika stala členem Evropské unie?“.

Ve formulaci otázky došlo k významnému odchýlení od verze ústavní komise, která po konzultacích s experty navrhovala otázku: „Souhlasíte s tím, aby se Česká republika stala podle smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii členem Evropské unie?“. Předmětem referenda měl být „vstup do EU“, nikoliv „smlouva či dohoda o přístupu“, která svým rozsahem a povahou zřejmě není pro lidové hlasování vhodná. Nemělo však jít pouze o vstup do EU takřikajíc an sich, nýbrž o vstup za určitých podmínek, podmínek dojednaných ve zmíněné smlouvě. Ta se tak, chtě nechtě, stává jakýmsi nepřímým předmětem referenda. Zájem vlády musí být dojednat co nejnvýhodnější smlouvu a obhájit ji před veřejností, neboť podle ní se staneme členem EU.

Formulační posun, jakkoliv není fatální a byl dobře míněn, poněkud komplikuje charakter verdiktu vzešlého z lidového hlasování, jakož i konstrukci opakovaného referenda (viz dále).

Referendum vyhlásí prezident republiky do 10 dnů

<sup>9</sup> LIBÁNSKÝ, V.: Evropská referenda, in: Integrace č. 2/2000, str. 5 a 7.

<sup>10</sup> O t.č. připravovaném vládním návrhu novely Ústavy viz KYSELA, J.: Poznámky k připravované úpravě „mezinárodního a evropského rozměru“ Ústavy ČR, in: EMP č. 7-8/2000.

<sup>11</sup> Kromě aparátu Kanceláře Senátu se na jeho podobě zpracované ústavní komisí svými připomínkami podíleli prof. J. FILIP, prof. V. PAVLÍČEK, doc. A. GERLOCH, doc. V. MIKULE A DR. V. ŠIMÍČEK, který zpracoval řadu variant úpravy referenda přímo v Ústavě. Bohužel, právě na schůzi Senátu přijaté přílišné zobecnění otázky (viz dále) mířilo proti doporučením expertů.

od podpisu smlouvy o přistoupení tak, aby se konalo do 75 dnů od podpisu této smlouvy. Podepsáním se text smlouvy stává stabilizovaným a je možné jej zveřejnit. Doba více než dvou měsíců je určena jak k technické přípravě referenda, tak ke kampani pro či proti vstupu do EU.

Občany oprávněnými hlasovat jsou ti, kteří jsou oprávněni volit do Senátu. Nebylo-li by toto obligatorní referendum úspěšné (nezúčastnila by se alespoň polovina oprávněných voličů, pro vstup by se nevyšlovala alespoň nadpoloviční většina zúčastněných), začíná plynout dvouletá ochranná lhůta, během níž referendum „v téže věci“ nemůže být znovu vyhlášeno. V této době může probíhat přesvědčovací kampaň; stejně tak je možné se pokusit o sjednání nové smlouvy, případně o její modifikace. Byla-li by totiž sjednána nová smlouva, postupuje se způsobem uvedeným výše. Prezident republiky tak do 10 dnů od podpisu smlouvy vyhlásí referendum... Takové referendum se může konat i před uplynutím dvou let, nejde totiž o hlasování „v téže věci“.

A zde je ukryt první problém související se změnou otázky. „Táž věc“ byla v návrhu ústavní komise specifikována smlouvou o přistoupení citovanou v otázce referenda. Tento odkaz vypadl a je třeba jej dovést systematickým výkladem z rozdílu mezi čl. 2 a 3, t.j. mezi obligatorním a opakovaným referendem. Referendum konané po podepsání jedné smlouvy o přistoupení není tímž referendem, pokud byla mezitím sjednána smlouva jiná, byť položená otázka se nemění. Nutno však uznat, že původní návrh byl přesvědčivější.

Pokud by nebyla podepsána nová dohoda, mohou po uplynutí ochranné lhůty vláda, dvě pětiny poslanců nebo dvě pětiny senátorů navrhnout vyhlášení opakovaného referenda. Prezident republiky přezkoumá, zda uplynula ochranná lhůta, návrh je podán oprávněným subjektem a otázka je identická s tou, kterou stanoví ústavní zákon. Jestliže jsou podmínky pro vyhlášení referenda splněny, prezident republiky je vyhlásí tak, aby se konalo do 90 dnů ode dne podání návrhu.

Nebyly-li by podmínky pro vyhlášení referenda splněny, rozhodne prezident republiky, že referendum nevyhlásí. Opravný prostředek k Ústavnímu soudu je přípustný jen proti tomuto negativnímu rozhodnutí. Podmínky pro vyhlášení referenda jsou totiž zcela jednoznačné a posoudit jejich splnění tak může prezident republiky sám, bez předchozí ingerence Ústavního soudu. Dospěl-li by Ústavní soud k závěru, že prezident republiky rozhodl o nevyhlášení referenda v rozporu s ústavním zákonem, jeho rozhodnutí zruší.

Posledně zmíněné oprávnění Ústavního soudu, jakkoliv je nepravděpodobná jeho realizace, bude třeba provést v zákoně o Ústavním soudu, kde bude zakotveno samostatné řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí prezidenta republiky, že referendum o vstupu do EU nevyhlásí. Tam také budou specifikovány subjekty oprávněné iniciovat řízení, lhůty pro rozhodnutí, právní následky nálezu atd.

Prováděcí zákon o referendu musí mj. podrobně stanovit postup pro případ zrušení rozhodnutí prezidenta republiky, zejména vzhledem k plynutí času. Prezident republiky musí totiž rozhodnout o vyhlášení referenda v takové lhůtě, která umožní provedení referenda do 90 dnů od podání návrhu. V obdobné lhůtě by měl rozhodnout o tom, že referendum nevyhlásí. Prováděcí zákon stanoví lhůtu pro provedení referenda po jeho vyhlášení následujícím po rozhodnutí Ústavního soudu, kterým bylo zrušeno předchozí rozhodnutí prezidenta republiky.

Vstup do EU je schválen při účasti nadpoloviční většiny občanů oprávněných v referendu hlasovat a kladné odpovědi nadpoloviční většiny hlasujících. Návrhy požadující souhlas nadpoloviční většiny oprávněných voličů, či naopak jen třetinovou účast, nebyly přijaty. Rovněž tak nebyl přijat námět spočívající v oprávnění Parlamentu rozhodnout o vstupu do EU po neúspěchu prvního referenda. Měnila by se tak celá koncepce ústavního zákona – lid by směl říci pouze „ano“; jinak by „ano“ řekl v jeho zastoupení Parlament.

Souhlas lidu, resp. vyhlášený kladný výsledek referenda, nahrazuje souhlas Parlamentu se smlouvou o přistoupení k EU. Zde se opět negativně projevuje reformulace otázky; odkaz na smlouvu o přistoupení, o níž už Parlament nemá jednat, byl vypuštěn ve snaze zakotvit formulaci co nejobecnější. Je ovšem pravda, že i v posléze schválené variantě by jeho role v ratifikačním procesu byla pouze rolí vykonavatele rozhodnutí lidu.

Nyní je na prezidentu republiky, aby smlouvu ratifikoval. Jde sice o prezidentovu prerogativu, při jejímž výkonu nemůže být nucen k určitému jednání, odmítnutí smlouvu ratifikovat se však nejvíce přilíží pravděpodobným.

Ze zahraničních zkušeností vyplývá, že zakládací i je revidující smlouvy, jakož i smlouvy akcesní nejsou vždy konformní s vnitrostátním ústavním řádem. Užitečným se proto jeví preventivní přezkum ústavnosti takové smlouvy.

Otázkou je, zda by měla být smlouva předložena Ústavnímu soudu ještě před vyhlášením referenda. Jelikož však *stricto sensu* není smlouva předmětem referenda, není to nezbytné. Eliminuje se navíc riziko změny Ústavy před vyjádřením lidu, který by mohl nakonec vstup do EU odmítnout. Za vhodnější proto pokládám obligatorní přezkum smlouvy před její ratifikací prezidentem republiky. Byl-li by shledán soulad smlouvy s ústavním pořádkem, mohla by být ratifikována; v opačném případě by Parlament, řídě se odůvodněním nálezu Ústavního soudu, změnil v souladu s přáním lidu Ústavu.

Již citovaný pracovní návrh novely Ústavy počítá se zavedením preventivní kontroly ústavnosti „prezidentských“ mezinárodních smluv a to před jejich ratifikací. Zákon o Ústavním soudu vymezí okruh oprávněných subjektů, mezi něž bude nejspíše patřit

skupina poslanců, skupina senátorů a prezident republiky. Každý z oprávněných subjektů bude moci iniciovat zahájení řízení, jehož výsledkem bude rozhodnutí, zda je možné smlouvu ratifikovat, nebo zda je třeba nejdříve změnit ústavní pořádek. Na rozdíl od ostatních mezinárodních smluv, kde bude přezkum ústavnosti fakultativní, by v případě smlouvy o přistoupení bylo účelné zakotvit přezkum obligatorní.

Pokud by připravovaná novela Ústavy nakonec nebyla přijata, bylo by nutné ústavní zákon o referendu o vstupu do EU, či ještě jeho návrh, doplnit způsobem shora naznačeným.

Kompetence Ústavního soudu jsou v souvislosti s referendem o vstupu do EU dotčeny ještě jedním způsobem. Je mu totiž svěřeno oprávnění přezkoumat, zda postup při provádění referenda o vstupu do EU je v souladu s ústavním zákonem o referendu a s prováděcím zákonem. Také v tomto případě stanoví podrobnosti zákon o Ústavním soudu.<sup>12</sup>

Ústavní zákon o referendu o vstupu do EU by měl nabýt účinnosti 1. ledna 2002. Je samozřejmé, že referendum nebude provedeno dříve než za několik let. Přesto se zdá, že je dobré definitivní určení procedury přistoupení příliš neodkládat.

Nemusí jít přitom nutně o proceduru zde představenou. Nedomnívám se totiž, že Poslanecká sněmovna musí nutně jen schválit senátní znění návrhu ústavního zákona s tím, že v opačném případě by legislativní proces neúspěšně skončil. Tím se však dostávám k odvětví věnovanému otázkám procedurálním.

### PROCEDURÁLNÍ EXKURS: ZPŮSOB PROJEDNÁVÁNÍ NÁVRHŮ ÚSTAVNÍCH ZÁKONŮ

Při zběžném pročetí Ústavy zjistíme, že o ústavních zákonech se výslovně zmiňuje jen na několika místech. Pokud jde o způsob jejich projednávání, shledá-

me ustanovení jediné a to čl. 39 odst. 4, který zní: „K přijetí ústavního zákona a ke schválení mezinárodní smlouvy podle čl. 10 je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů.“ Další ustanovení upravující průběh legislativního procesu používají pojmu „zákon“.

Existují přitom v zásadě tři interpretace citovaného ustanovení:<sup>13</sup>

1. Je třeba dosáhnout souhlasu obou komor, avšak jelikož není upravena procedura pro případ, že by se komory nedohodly již napoprvé, je třeba vycházet z toho, že neschválí-li Senát návrh ústavního zákona po jeho postoupení Poslaneckou sněmovnou, není tento přijat.<sup>14</sup>
2. Není stanoveno nic jiného než nutný souhlas obou komor, daný kvalifikovanou většinou. Jelikož ale Ústava neupravuje, jak tohoto souhlasu dosáhnout, je možné, aby patřičnou proceduru konstruovaly stykový zákon, jednací řády nebo i jen sama ústavní praxe. A to např. v podobě tzv. člunku či kyvadla, při němž je návrh „přehazován“ mezi komorami tak dlouho, dokud se neshodnou, případně dokud nedosáhnou bodu, kdy je legislativní proces pokládán za neúspěšně ukončený.<sup>15</sup>
3. Za použití systematického a teleologického výkladu lze postupovat podle ustanovení pojednávajících o „běžném“ zákonodárném procesu všude tam, kde je to možné. To prakticky znamená možnost jednorázového vrácení návrhu ústavního zákona Poslanecké sněmovně, která buď senátní verzi přijme, nebo legislativní proces skončí. Jelikož Senát přijímá usnesení o vrácení návrhu ústavního zákona třípětinovou většinou přítomných senátorů a Poslanecká sněmovna hlasuje o vráceném návrhu ústavního zákona třípětinovou většinou všech poslanců, je dodržen požadavek čl. 39 odst. 4 Ústavy.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Rozšiřování okruhu svrchovaně důležitých otázek, jež upravuje zákon o Ústavním soudu je dalším důvodem pro jeho začlenění do čl. 40 Ústavy, t.j. mezi „organické“ zákony, k jejichž přijetí je třeba souhlasu obou komor. Organické zákony jsou osvědčenou součástí ústavních řádů zejména románských zemí. Upravují podstatné vztahy v horizontální a vertikální dělbě moci, parametry volebního systému, stanovují meze základních práv atd. Na stabilitě upravovaných vztahů je zvýšený zájem ústí v požadavek kvalifikované procedury, v dvoukomorových parlamentech začasť požadavek souhlasu obou komor. To také reflektovala vláda ve svém, Poslaneckou sněmovnou posléze zamítnutém, návrhu novely Ústavy (sněmovní tisk 541), když rozšířila čl. 40 Ústavy o zákon o Ústavním soudu a o zákon o Nejvyšší radě soudnictví.

<sup>13</sup> Následující text je povytce reprodukcí tezí a argumentů z předchozích autorových statí, zejména „Dotváření Ústavy ze senátní perspektivy“, in: Časopis pro právní vědu a praxi č. 2/2000, str. 151–153, „Senát v procesu změn ústavního pořádku“, in: Parlamentní zpravodaj č. 4/2000, str. 32–33, resp. Senát č. 2/2000, str. 28, a „K otázce projednávání návrhů ústavních zákonů v Senátu Parlamentu ČR“, in: Parlamentní zpravodaj č. 11/97–98, str. 64–65.

<sup>14</sup> Příkladně se k ní autoři díla cit. v pozn. 5, str. 169. A. GERLOCH však v jiné své práci není tak resolutní, když konstatuje, že vrácení návrhu ústavního zákona bez úpravy dohodovacího řízení „je zjevně praeter constitutionem“ – viz „K problematice vyváženosti postavení a vzájemných vztahů ústavních orgánů České republiky“, in: DANČÁK, B., ŠIMFČEK, V. (eds.): Aktuálnost změn Ústavy ČR (Brno, 1999), str. 101, obdobně „Nad připravovanými změnami Ústavy“, in: Legislativa pro praxi, Příloha – Právní rozhledy č. 8/1999, str. 11.

<sup>15</sup> I v tomto případě je však nutné zohlednit další ustanovení Ústavy. Jinak bychom mohli dojít k závěru, že návrh ústavního zákona nemá kdo podat, neboť čl. 41 Ústavy mluví pouze o „zákonech“.

<sup>16</sup> Odpovídá např. názorům autorů in: HENDRYCH, D., SVOBODA, C. a kol.: Ústava České republiky. Komentář (Praha, 1997), str. 62, nebo in: PAVLIČEK, V., HRĚBEJK, J.: Ústava a ústavní řád České republiky 1. díl. Ústavní systém (Praha, 2. vyd. 1998), str. 189–190.

První interpretace, výrazně limitující roli Senátu<sup>17</sup>, byla vyvrácena způsobem projednávání zákona o jednacím řádu Senátu, který patří mezi zákony podle čl. 40 Ústavy, u nichž existují analogické pochybnosti stran procedury. Senát tento návrh zákona vrátil a Poslanecká sněmovna přijala jeho pozměňovací návrhy. Navíc jednací řád Senátu sám připouští podávání pozměňovacích návrhů k návrhům ústavních zákonů; umožňuje tudíž jak interpretaci druhou, tak interpretaci třetí. Právě ze třetí interpretace vychází, celkově ovšem nepříliš kvalitní, návrh tzv. stykového zákona. Poslanecká sněmovna je v této konstrukci tím, kdo ústavodárný proces „rozběhne“, a rovněž tím, komu přísluší definitivní verdikt o podobě ústavního zákona, pokud jej Senát přepracoval.<sup>18</sup>

Stojí však ještě za důkladné uvažování, zda právě druhá interpretace není nejvíce adekvátní účelu ustanovení, totiž přijetí návrhu ústavního zákona. První i třetí výklad totiž navozují obavu ze zahánění parlamentních komor „do kouta“, když jim není dána jiná možnost než přijmout s tím, co chtějí, i mnoho nechtěného, nebo celý návrh pohřbit. V prvním případě je „v koutě“ Senát, ve druhém Poslanecká sněmovna. Několikeré „přehození“ návrhu, typické pro dvoukomorové parlamenty, by tento problém redukovalo.

Za přípustné proto pokládám i opětovné pozměnění návrhu ústavního zákona a jeho postoupení Senátu; došlo by tak k praktickému ustavení klasického „člunku“ (la navette). Návrh ústavního zákona o referendu o vstupu do EU tak může sehrát roli nejen nástroje pro vstup do EU, ale i nástroje prosazení nové ústavní zvyklosti.

Při realizaci této posledně zmíněné varianty by totiž nebylo nutné klást si otázku, co míní ústavodár-

ce „pozměňovacím návrhem“ k návrhu zákona, resp. ústavního zákona. Nejvíce restriktivní výklad praví, že jen Poslaneckou sněmovnou „otevřeně“ ustanovení může být Senátem měněno. V opačném případě by se Poslanecké sněmovně k hlasování vrátilo to, co neprojednaly její výbory, co nebylo předmětem ústavodárné iniciativy.<sup>19</sup>

Tento názor je však popřen realitou, parlamentní praxí.<sup>20</sup> Přece již v Poslanecké sněmovně se přijímají pozměňovací návrhy, stále častěji tzv. komplexní, které zcela mění podstatu návrhu zákona jí podaného. Obchází se tím přitom mj. právo vlády zaujmout stanovisko k iniciativním návrhům zákonů. Poslanecké sněmovně navíc nic nebrání projednat Senátem vrácené návrhy zákonů ve výborech. Nakonec sama rozhodne, zda je přijme či nikoliv. Vzhledem k tomu, že při projednávání „běžných“ zákonů může přijmout všechny, nebo žádné, můžeme snad mluvit o jisté míře žádoucího „sebeomezení“ Senátu (self-restraint), nikoliv ale o jeho omezení zvnějšku. Podobně to platí i pro vrácené návrhy zákonů ústavních, na nichž se navíc musí obě komory shodnout.

Přesto by však bylo snazší obejít případný spor o povahu pozměňovacích návrhů k návrhům ústavních zákonů tím, že by v legislativním procesu byly „přehazovány“ plnohodnotné představy obou komor, ať již konkurenční či komplementární, kdyby tedy převládla interpretace druhá.

## VLÁDNÍ NÁVRH

Vláda podala v srpnu t.r. v souladu se svým programovým prohlášením Poslanecké sněmovně návrh

<sup>17</sup> Senát by se stal v ústavodárném procesu obdobou nizozemské První komory. Ta je ve všech případech neprehlasovatelná, nemůže však návrhy měnit. Síla absolutního veta jí svazuje ruce tak, že je využívá minimálně; v letech 1945–1999 vetovala 44 návrhů zákonů. Svůj vliv na zákonodárský proces proto zvyšuje řadou ústavních zvyklostí, např. přerušením projednávání návrhu zákona do doby, než vláda předloží novelu reflektující připomínky senátorů a Druhá komora tuto novelu schválí.

<sup>18</sup> Nesouhlasím proto doslova s prof. FILIPEM, který naznačuje („Možnosti Senátu v probíhající ústavodárném procesu aneb kukaččí vejce“, in: *Parlamentní zpravodaj* č. 4/2000, str. 29–31), že tato interpretace mění Senát v činitele aktivního a Poslaneckou sněmovnu v činitele pasivního. Poslanecká sněmovna má slovo první – bez ní nemůže být ústavodárný proces zahájen – a podle této interpretace v některých případech i poslední.

<sup>19</sup> Prof. FILIP v díle cit. v pozn. 18 zprvu argumentuje proti vracení návrhu ústavního zákona s pozměňovacími návrhy mj. vynecháním procedury trojího čtení, tedy procedury zavedené zákonem. To nepokládám za případné, zejména když sám autor připouští, že nový zákon, ať již ústavní nebo běžný, smí být Senátem přepracován zcela. Neshledávám totiž žádného rozdílu mezi přípustným vynecháním trojího čtení zcela jiného, komplexního pozměňovacího návrhu nového zákona, a jeho nepřipustným vynecháním v případě pozměnění jiného než novelizovaného ustanovení v návrhu novely zákona. Tím spíše zákona ústavního, při jehož projednávání chtěl ústavodárce Senát poslat. I v tomto druhém případě může být navíc, i podle Filipa, změněno původně novelizované, leč se Senátem „korektně“ pozměněným ustanovením ustanovení těsně související. Summa summarum, o „kukaččím vejci“ snad lze podle mého názoru mluvit u novel „běžných“ zákonů, avšak ne u návrhů nových zákonů nebo u návrhů zákonů ústavních.

Na rozdíl od argumentu předchozího, jenž má v mezích třetí interpretace jistou váhu, je další argument nepříliš přesvědčivý: rozšíření návrhu ústavního zákona o materii Poslaneckou sněmovnou dosud neprojednanou by vedlo k tomu, že nebude přijato souhlasné usnesení obou komor k téměř textu. Pokud se ale Poslanecká sněmovna usnese o textu předtím schváleném Senátem, jde přece o souhlasné usnesení?!

Ostatně, prof. Filip nakonec sám připouští celou řadu postupů Senátu tvářící v tvář návrhu ústavního zákona, mezi nimiž figuruje jak vracení s pozměňovacími návrhy, tak i „člunek“ podle varianty druhé.

<sup>20</sup> Nedošlo ke sporu podobnému sporu v Polsku, kde ústavní soud rozhodl v intencích Filipova názoru: Senátu přísluší v případě projednávání novel běžných zákonů „upravovat“ či „měnit“ jen novelizovaná ustanovení. Senátoři považují předmětné rozhodnutí za neopodstatněné a omezující jejich ústavní pravomoci provádět v návrhu zákona jakékoliv změny, které považují za nezbytné; navíc dále limituje jejich beztak nevelké možnosti podílet se na zákonodárném procesu. Viz vystoupení předsedkyně Senátu Alicje Grzeskowiak na Fóru senátů světa, stenozáznam z konference konané 14. března 2000 v Paříži.



ústavního zákona o referendu. V důvodové zprávě výslovně odkazuje na čl. 2 odst. 2 Ústavy a čl. 21 odst. Listiny (viz výše). Návrh je zřetelně inspirován federálním ústavním zákonem o referendu<sup>21</sup>; v ještě větší míře to platilo o jeho původní pracovní verzi (posouzení formulace otázky v poslední instanci samotným návrhovatelem, kladný výsledek referenda se silou ústavního zákona aj.).

Referendum je koncipováno jako fakultativní a decisní, jako „doplněk zastupitelské demokracie“.<sup>22</sup> V referendu mohou být k rozhodnutí občanům předloženy zásadní otázky vnitřní nebo zahraniční politiky státu. Otázky však nesmějí směřovat ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu, jakož ani k zrušení nebo omezení ústavně zaručených práv a svobod člověka a občana, zrušení nebo omezení povinností stanovené zákonem, k přijetí rozhodnutí jsoucích v rozporu s mezinárodními závazky státu, k zásahům do veřejných rozpočtů, k ustanovování jednotlivých osob do funkcí a odvolávání z nich, k zásahům do výkonu moci soudní a k výkonu moci zákonodárné.

Výčet toho, co je referendu zapovězeno, je poměrně rozsáhlý. Zajímavé je zvláště vyloučení „otázek směřujících k výkonu moci zákonodárné“ (čl. 1 odst. 2 písm. g)). Záměrem návrhovatele patrně je nesplovat činnost zákonodárce. Toho snad však docílil již tím, že předmětem referenda nejsou návrhy zákonů, ale otázky. Jde tedy zřejmě o víc. Pokud otázka nesmí směřovat k výkonu moci zákonodárné, nesmí se asi týkat toho, co je úkolem zákonodárné moci, t.j. přijímání zákonů, přesněji jejich obsahu.

První problém je v tom, že zákony je upraveno téměř všechno a tudíž se otázkám jich se týkajícím nevyhneme. Druhý problém tkví v povaze výsledku referenda, který je „závazným pokynem pro příslušné orgány státu a územní samosprávné celky“. Představme si otázku: „Má být prezident republiky volen přímo občany?“. Otázka sama jistě nesměruje k výkonu zákonodárné moci, neboť Ústava se při kladném výsledku nezmění. Avšak kladný výsledek je nejspíše závazným pokynem pro vládu novelu Ústavy navrhnout a pro Parlament takovou novelu schválit. Otázka možná k výkonu moci zákonodárné nesměruje, výsledek referenda však rozhodně ano. Obdobně to platí třeba pro zákaz využívání jaderné energie, který by se musel odrazit v zákonné úpravě atd.

Podstatná bude pochopitelně praxe, zejména uvážení prezidenta republiky a rozhodování Ústavního soudu (viz dále). Nezdá se však, že by referenda měla probíhat příliš často, neboť se nebudou moci týkat příliš mnoha věcí. Důvodová zpráva příkladmo uvádí vstup do EU.

Oprávněnými hlasovat jsou občané s volebním právem do Senátu (stejně tak senátní návrh). Tím se návrhovatel chce vyhnout obtížím spojeným se zjišťo-

váním počtu oprávněných voličů, když do Poslanecké sněmovny mohou volit i krajané žijící v zahraničí, o nichž se neví, kolik jich je. Okruh voličů je ale ve skutečnosti shodný, liší se pouze místo výkonu volebního práva: při volbách do Poslanecké sněmovny je možné volit v zahraničí, zatímco k volbám do Senátu je třeba se dostavit na naše území. Proto je třeba, a to platí pro oba návrhy, počet oprávněných občanů interpretovat jako počet registrovaných občanů, ať již registrovaných ve stálých nebo zvláštních seznamech voličů. Tento počet voličů by měl být rozhodný pro posuzování počtu signatářů petice nebo výsledku referenda. Alternativou by muselo být zakotvení podmínky trvalého pobytu na území ČR.

Referendum vyhláší prezident republiky na návrh některé z komor Parlamentu, vlády nebo petice 300 tis. oprávněných občanů, a to do 30 dnů od doručení návrhu.

Poměrně nezvyklé je iniciační oprávnění většin parlamentních komor. Referendum bývá spíše nástrojem odvolání se politické menšiny k soudu lidu (v předchozích návrzích figurovaly obvykle dvě pětiny poslanců a dvě pětiny senátorů). Tady se odvolává většina komory, jež je zpravidla, pokud jde o Poslaneckou sněmovnu, stranicky identická s vládou. Vláda a většina Poslanecké sněmovny mají dostatek možností, jak prosadit svou vůli. Výjimkou jsou např. ústavní zákony. Pomocí referenda tak může být Senát nucen, aby schválil návrh ústavního zákona, který schválit nechce. Senát naopak může za pomoci lidu nutit Poslaneckou sněmovnu k přijetí rozhodnutí, jemuž se ona bez referenda úspěšně brání (podobně je tomu v Irsku, kde však většina senátorů navíc potřebuje ke své iniciativě souhlas třetiny poslanců).

Proč byly zvoleny právě uvedené iniciační subjekty, důvodová zpráva, jak je v kraji zvykem, neuvádí. Naproti tomu podotýká, že i když „bude referendum poměrně řídkou výjimkou ve způsobu výkonu státní moci, již samo jeho uzákonění zvýší vliv veřejného mínění na výkon moci zákonodárné nebo výkonné“.

Prezident republiky může ve třicetidenní lhůtě návrh na vyhlášení referenda odmítnout. Platí to v případě, kdy navržené otázky nejsou přípustné nebo srozumitelné. V takovém případě se obrátí na Ústavní soud, který otázky buď potvrdí, nebo dá prezidentu republiky zapravdu.

Referendum proběhne ve lhůtě mezi 90. a 120. dnem ode dne doručení návrhu nebo dne vykonatelnosti rozhodnutí Ústavního soudu.

Odkaz na vykonatelnost rozhodnutí je poněkud problematický. Ústavní soud by teoreticky mohl odložit vykonatelnost svého rozhodnutí tak, že by realizaci referenda znemožnil či zbavil smyslu. Příhodnější by bylo mluvit o „dni rozhodnutí Ústavního soudu“, čímž by se zakotvila výjimka z čl. 89 odst. 1 Ústavy, který

<sup>21</sup> Ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu.

<sup>22</sup> Sněmovní tisk 695 (III. volební období), důvodová zpráva. Odtud i další citace.

připouští odklad vykonatelnosti rozhodnutí Ústavního soudu.

Rozhodnutí prezidenta republiky „o konání referenda“ se vyhláší obdobně jako zákony. Je otázkou, zda vzhledem k dikci zákona o Sbírce zákonů<sup>23</sup> musí být toto ustanovení v ústavním zákoně, je to však spíše věcí úvahy.

Stejně se vyhláší i „výsledek referenda“. Návrh předložený v referendu je přijat, pokud se pro něj vyslovila nadpoloviční většina oprávněných občanů. Není tedy explicitně stanovena minimální účast jako podmínka platnosti referenda (vyplývá však z úpravy vyhlášení výsledku referenda), upraven je pouze potřebný počet kladně hlasujících. A to počet mimořádně vysoký. Důvodem je zjištění „názoru kvalifikované většiny občanů, jíž se otázka v referendu týká“, nikoliv tedy nahodilě menšiny. Počet hlasujících se stane relativně ještě vyšším, vezmeme-li v potaz nejspíše obecný trend poklesu účasti ve volbách (v ČR) i účasti v referendech (v zahraničí).<sup>24</sup>

Ústavní soud je příslušný přezkoumat na návrh prezidenta republiky, komor Parlamentu nebo vlády ústavnost postupu referenda před vyhlášením jeho výsledku. Navrhovatel se v tomto případě odchyluje od stávající konstrukce vztahu ústavní úpravy a zákona o Ústavním soudu. Zatímco jednotlivá řízení jsou vypočtena v Ústavě, subjekty oprávněné je iniciovat stanoví až zákon o Ústavním soudu. Výsledek referenda se nevyhlásí, byl-li jeho postup prohlášen za neústavní nebo při účasti nedosahující nadpoloviční většiny oprávněných občanů.

Ochranná lhůta proti příliš častému opakování referenda „ve stejné věci“ je stanovena na 3 roky. Možná trochu paradoxně se však vztahuje jen k referendu „platné“ vykonanému, referendu, „jehož výsledek byl vyhlášen“. Takovým referendem může být referendum úspěšné (návrh byl přijat) nebo neúspěšné (návrh nebyl přijat). V obou případech je možné referendum opakovat až po 3 letech, přičemž posouzení toho, zda jde o „stejnou věc“ přísluší prezidentu republiky, resp. Ústavnímu soudu.

Naproti tomu referendum provedené neústavně, ale i referendum, jehož téma „nenalákalo“ dostatek hlasujících, může být iniciováno vzápětí. Zejména v případě nedostatečného zájmu oprávněných občanů je to na pováženou, neboť ten se zřejmě během několika málo měsíců nezměnil. Tento důvod, jakož i důvody ekonomické, mluví pro zařazení posledně jmenovaného případu pod ochrannou lhůtu. Přitom sama její délka by mohla být znovu zvážena např. tak, aby se ve stejné věci mohlo referendum konat jen jednou během volebního období Poslanecké sněmovny, nejdříve však za 2. nebo 3 roky.

Výsledek referenda má charakter závazného pokynu pro příslušné orgány státu a územní samosprávné celky. Ustanovení klíčové, delikátní a přitom vyvolávající určité pochybnosti. První pochybnost souvisí se zákazem „otázek směřujících k výkonu moci zákonodárné“ (viz výše): může vůbec jít o závazný pokyn zákonodárci, potažmo ústavodárci? Druhý problém je formulační. Charakter závazného pokynu má jistě jen kladný výsledek referenda, nikoliv snad také výsledek spočívající v oznámení o nepřijetí návrhu. Za přesnější rovněž pokládám formulaci: „závazný pokyn pro příslušné orgány státu a orgány územních samosprávných celků“. Stejně jako stát jedná i územní samosprávné celky, kraje a obce, svými orgány. Ty mohou být zavazovány pokyny, veřejnoprávní korporace sama zřejmě nikoliv.

Co je „závazným pokynem“, přibližuje důvodová zpráva. Příslušné orgány mají na základě pokynu „podniknout příslušné kroky k realizaci vůle občanů vyjádřené v referendu“. Koncipuje se tak vlastně instrukce Parlamentu, pokud vůbec připustíme jeho zahrnutí do skupiny státních orgánů, vymezené v této souvislosti, do níž zjevně nepatří např. soudy (zákaz zásahu do výkonu moci soudní), a vládě, jak mají využít svých pravomocí, v jakých mezích mohou využít diskrece apod. Pro tento případ se nejspíše podle zásady *lex specialis derogat legi generali* prolamuje princip volného mandátu.

To může být předmětem kritiky zákonodárců již při přijímání návrhu ústavního zákona o referendu, případně i při realizaci konkrétní instrukce oprávněných občanů. Sřet volebního programu a přesvědčení zákonodárce s instrukcí lidu může vést k neochotě se touto instrukcí řídit. V případném sporu přitom chybí arbitr, neboť nikdo nemůže přimět Parlament, aby konal určitým způsobem. Rozhodnutí by teoreticky mohlo být odloženo do příštích voleb, kdy by „vzpurní“ zákonodárci nebyli znovu voleni. V jiných ústavních systémech může hrát úlohu arbitra hlava státu, která rozpustí parlament nerespektující vůli lidu, nebo ústavní soud, pokud je oprávněn přikázat parlamentu aktivní jednání, resp. zanechání nečinnosti jsoucí v rozporu s instrukcí. U nás to smyslu zbavený institut rozpouštění Poslanecké sněmovny neumožňuje, „aktivistická“ příkazovací pravomoc Ústavního soudu není dána.

Pochybnosti o možnostech řešení nastíněného konfliktu vedly v senátním návrhu k vyloučení Parlamentu z procesu ratifikace smlouvy o přistoupení, tedy k rozdělení působnosti. Vysloví-li se lid pro vstup do EU, nemohl by Parlament stejně udělat nic jiného, než se smlouvou vyslovit souhlas (?). Takto je v roli vykonavatele rozhodnutí lidu prezident republiky.

<sup>23</sup> Zák. č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv. Ust. § 2 odst. 1 písm. d) připouští mj. publikaci rozhodnutí prezidenta republiky, stanoví-li tak zvláštní zákon, nebo rozhodne-li o tom prezident republiky sám. Zvláštním zákonem může být i prováděcí zákon o referendu.

<sup>24</sup> Výjimkou jsou právě evropská referenda.



Při vědomí nastíněných úskalí bude třeba přesnější interpretaci pojmu „závazný pokyn“ ponechat aplikační praxi.

Návrh ústavního zákona o referendu má nabýt účinnosti dnem vyhlášení; připojen je i návrh prováděcího zákona, který upravuje podmínky navrhování, vyhlášení a provádění referenda.

### ZÁVĚR

Nyní je na Poslanecké sněmovně, aby se praktickými kroky vyslovila jak k závažným otázkám procedurálním, tak opětovně také k povaze a rozsahu pří-

me demokracie v ČR. Na okraj mohu uvést, že snaha vyvolat v Senátu na základě ankety rozpravu o podobě referenda v našem právním řádu se nesetkala s přílišnou odezvou. Schválení návrhu ústavního zákona o „evropském referendu“ bylo přes snahu sociálních demokratů nezavřít dveře před obecnou úpravou referenda v danou chvíli maximem. Odpor podstatné části poslanců proti obecnému referendu a obava zbytku poslaneckého sboru, že schválením senátního návrhu by se ještě snížily budoucí šance na přijetí nějaké úpravy obecného referenda zatím, pokud jde o osud dvou představených návrhů, nevybízejí k přílišnému optimismu.