

Jak vyléčit nemocná referenda?

Position paper Strany zelených

Situace

Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu Jiří Dienstbier předložil v září 2014 do meziresortního připomínkového řízení návrh zákona o obecném referendu. Samotné zavedení celostátního referenda je pozitivním krokem, nicméně pro skutečně demokratické využití tohoto institutu přímé demokracie je třeba stanovit takové podmínky, které jej neodsunou do pozice sice teoreticky existujícího, ale prakticky jen ztěžít využitelného nástroje.

Ve stejné době jsou navíc obyvatelé mnoha českých měst a obcí svědky rozsáhlých problémů s institutem místního referenda. Jeho současná podoba totiž umožňuje v mnoha bodech celého procesu obstrukce ze strany samospráv. Svévole při kontrole potřebných podpisů na peticích, záměrné vyhlašování referend na termíny mimo volby nebo obstrukce pomocí vyhlašování vlastních „radničních“ pseudoreferend, to jsou jen některé ze závažných problémů, se kterými se iniciátoři místních referend v současné době setkávají. Ve většině případů tak ke svobodnému a demokratickému rozhodování občanů v místním referendu vedly až soudní rozsudky, které samosprávám přikázaly referenda uskutečnit. A i to jen za předpokladu, že místní samospráva nezvolila vhodnou obstrukční taktiku. V mnoha případech bylo pak referendum úplně zmařeno, což vede mimo jiné k podryvání důvěry občanů ke státu jako takovému.

Problematická kontrola podpisů na podpisových arších, která se vyhlašování referend úzce týká, se však objevuje i v jiných oblastech naší legislativy. Nejvýraznější ukázkou byla pochybení při ověřování podpisů na peticích při první přímé prezidentské volbě. Podporu formou petice v českém právním řádu využívají i další instituty, například při registraci politické strany, při registraci nezávislé kandidátní listiny či individuálního kandidáta v komunálních volbách nebo při ustanovování zástupce veřejnosti v procesu pořizování územního plánu. Všechny tyto situace se vyznačují velmi odlišnými zákonnými podmínkami pro sběr podpisů, zejména co se týče jejich stanoveného počtu. V některých případech je požadovaný počet podpisů pro výkon občanských práv natolik vysoký, že fakticky výkonu tohoto práva brání. Např. při snaze o získání dostatečného počtu podpisů pro nominaci nezávislé kandidátní listiny v komunálních volbách ve větších městech je často jednodušší získat 1000 podpisů pro založení nového politického hnutí než 7 % podpisů oprávněných voličů, přestože cílem kandidátů je pouze jednorázová účast v místních volbách a nikoli vlastní politická strana.

Z uvedeného vyplývá, že zároveň se zavedením obecného referenda by bylo nanejvýš vhodné odstranit nedostatky z výše uvedených oblastí veřejného života, které využívají shodné či podobné principy přímé demokracie. Tento position paper přináší návrhy možných řešení.

Problémy a návrhy jejich řešení

Problém 1: Forma sběru podpisů

Umožnit sběr podpisů pouze na klasické petiční archy je v dnešní době již anachronismus. Sběr podpisů na papír má několik zásadních problémů:

- Je velmi náročný pro občany, kteří chtějí referendum či petici iniciovat. Energie, kterou musí občané vynaložit na sběr tisíců podpisů, potom chybí v jiných oblastech rozvoje společnosti.
- Kontrola petičních archů je náročná také pro úřady, které musí tisíce podpisů „ručně“ zkontrolovat a vynaložit tak vysoké náklady na prověření petičních archů.
- Listinná podoba archu ztěžuje objektivní kontrolu souladu údajů, uvedených na peticích, s registrem obyvatel. Jak již ukázalo mnoho příkladů, stovky podpisů na peticích bývají při kontrolách neoprávněně vyřazeny pro údajnou nečitelnost.
- Listinná podoba petice umožňuje podpisy pod peticemi falšovat. Úřady totiž ověřují pouze shodu údajů s registrem obyvatel, nikoli opravdovou vůli podepsat petici. V dnešní době jsou na internetu volně dostupné požadované údaje o mnoha tisících občanů, včetně adresy trvalého bydliště - například v obchodním rejstříku. Pokud by chtěl někdo zfalšovat velké množství podpisů například u petice pro volby prezidenta, za současné situace by se mu to zřejmě povedlo.
- Ruční způsob sběru podpisů zásadně znevýhodňuje obyvatele malých obcí. V nich je obtížnější nasbírat podpisy než ve velkých městech. Občan malé obce tak má své demokratické právo vyjádřit vůli peticí omezeno.

Řešení tohoto problému

I v českém právním řádu v tuto chvíli existuje nástroj, který umožňuje získat potřebné podpisy pod petici čistě elektronicky. Nejedná se navíc o žádné technicky složité řešení v podobě datových schránek nebo zaručeného elektronického podpisu. Jde o tzv. Evropskou občanskou iniciativu (ECI), což je oficiální nástroj EU, prostřednictvím kterého mohou iniciátoři petice, která nasbírá nejméně 1 milion podpisů občanů z minimálně 7 zemí EU, předložit Evropské komisi požadavek, který je pak komise povinna projednat.

Přestože má Evropská občanská iniciativa jako nástroj jisté nedostatky, pro řešení problému se sběrem podpisů u všech druhů petic je klíčové, že umožňuje sběr podpisů nejen v listinné podobě, ale také prostřednictvím online nástroje, který pro tyto účely EU sama poskytuje. Jedná se o webovou stránku, která splňuje standardy ochrany osobních údajů a umožňuje velmi jednoduše sbírat potřebné podpisy. Pro zaregistrování svého podpisu pod petici musí občan

vložit jen jméno a příjmení, státní občanství, datum narození a číslo občanského průkazu nebo pasu.

Samotný online nástroj je sice kritizován za svůj vzhled a uživatelskou nevstřícnost (posuďte sami na <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/REQ-ECI-2013-000023/public/index.do?lang=cs>) ale jeho princip je jednoduchý a funkční. Takto sebrané údaje následně orgány jednotlivých zemí prověří a porovnájí s registrem obyvatel, a pokud je vše v pořádku, tak jsou „podpisy uznány“. Je zjevné, že oproti kontrole podpisů na tištěných arších bude porovnání dvou počítačových databází výrazně rychlejší a s výrazně menším rizikem chyb.

V České republice je orgánem, který podpisy pod peticí v rámci Evropské občanské iniciativy ověřuje, Ministerstvo vnitra. To si může stanovit vlastní pravidla, na jejichž základě bude podpisy pro ECI uznávat. Tato pravidla se tedy v jednotlivých zemích liší, například na Slovensku nebo ve Finsku není nutné zadávat ani číslo žádného průkazu. To je na jednu stranu vhodnější pro eliminaci strachu občanů z poskytování osobních údajů a snižuje to bariéru pro podpis takové petice, na druhou stranu tento postup neodstraní riziko fiktivních podpisů. Získat adresu trvalého bydliště někoho třetího je poměrně snadné, zato získat číslo občanského průkazu nebo pasu je už poměrně složité a ve větším měřítku pak v podstatě nemožné.

Domníváme se, že pokud je takto vyjádřená vůle „podepsat“ petici dostatečná pro orgány EU, měla by být dostatečná i pro českou veřejnou správu při všech úkonech vyžadujících petici občanů. Zákon o obecném referendu by tak měl nejen zavést tuto možnost vkládání podpisů prostřednictvím internetu při vyvolávání celostátního referenda, ale zároveň upravit všechny další zákonné předpisy, které referenda - a petice obecně - upravují tak, aby je bylo možné provádět podle jednotného modelu.

Došlo by tím zároveň k obrovským úsporám času a financí při sběru i vyhodnocování podpisů, a samozřejmě také k větší demokratizaci, protože sběr podpisů přes internet zpřístupňuje tuto možnost daleko většímu množství lidí než s využitím pouhé tištěné podoby archů - která by ale samozřejmě byla jako možnost sběru podpisů zachována.

Problém 2: Množství požadovaných podpisů

Návrh zákona o obecném referendu předpokládá nutnost posbírat 250 000 podpisů v termínu 6 měsíců. Pro porovnání: ve Švýcarsku s 8 miliony obyvatel stačí k vyvolání referenda 50 000 podpisů, v Itálii s 60 miliony obyvatel 500 000 podpisů. Dokonce i v samotném Česku pro kandidaturu na prezidenta republiky stačí 50 000 podpisů.

Řešení tohoto problému

Namísto konkrétních čísel navrhuje, aby se po vzoru legislativy Kalifornie zavedl dynamicky se měnící počet potřebných podpisů, který bude vycházet z počtu občanů, kteří se zúčastnili posledních místně příslušných voleb. Tedy u celostátního referenda voleb do Poslanecké

sněmovny, u krajského referenda krajských voleb, u místního referenda komunálních voleb v dané obci (resp. městském obvodu či městské části). Tak bude zajištěno, že v místech s vyšší volební účastí a tím i vyšší legitimitou zvolených zástupců bude vyvolání referenda, které by mohlo změnit jejich rozhodnutí, obtížnější, než tam, kde je legitimita zvolených zástupců nižší. Proporčně by navíc vzorec korigoval velikost obcí, kdy u menších obcí by požadované procento podpisů mělo být vyšší.

Vzorec pro výpočet procenta potřebných podpisů by mohl být definován jako:

$$-2,5 \cdot \ln(\text{počet voličů v posledních volbách}) + 40$$

Podle toho vzorce pro příklad uvádíme následující počty potřebných podpisů na petici:

počet voličů ve volbách	potřebné procento	potřebný absolutní počet
100 voličů	28,5 %	29 podpisů
500 voličů	24,5 %	123 podpisů
3000 voličů	20,0 %	600 podpisů
10 000 (běžné okresní město)	17,0 %	1 700 podpisů
200 000 (středně velký kraj)	9,5 %	19 000 podpisů
500 000 (Praha):	7,2 %	36 000 podpisů
5 000 000 (ČR):	1,5 %	75 000 podpisů

Podle uvedeného vzorce začíná od 3 270 000 voličů potřebný absolutní počet podpisů klesat, takže nejde použít pro celostátní referendum – tam tedy navrhuje limit nastavit napevno např. 1,5 % voličů - varianty zde: <https://www.dropbox.com/s/0s7036rt1r6pg21/ref-varianty.png>

Vzhledem k různé závažnosti jednotlivých důvodů sběrů podpisů by pak bylo vhodné pro jejich odlišení zavést koeficient, například takto:

- běžné referendum: 1×
- ústavní referendum: 1,2×
- volba prezidenta republiky: 1×
- registrace sdružení nezávislých kandidátů pro komunální volby: 0,2×

Zmiňované počty odpovídají obvyklým počtům podpisů v zemích, kde jsou referenda standardní nástrojem (Švýcarsko, některé spolkové země Německa, Kalifornie).

Problém 3: Potřebné kvorum pro platnost referenda

Vysoká kvóra pro účast obvykle znamenají to, že dosáhnout potřebné účasti není ve skutečnosti vůbec možné a referendum se tak z nástroje demokratického rozhodování mění v nástroj propagace nejrůznějších politických témat bez reálné možnosti tato témata závazně ovlivnit. Taková situace panuje například na Slovensku, kde je zavedeno vysoké kvorum 50 %, a

zejména díky němu bylo na Slovensku ze sedmi pokusů o obecné referendum platné pouze referendum o přistoupení země do EU.

Řešení tohoto problému

Navrhujeme, aby referenda neměla žádné kvórum pro svou platnost. Vycházíme při tom z principu voleb v českém právním řádu, který pro žádný volební akt nepožaduje minimální kvórum účasti. V některých senátních volbách v ČR nedosahuje účast ve druhém kole ani 10 % voličů, v některých městech a obcích rozhoduje o složení zastupitelstva jen cca 25 % voličů. V tomto kontextu je požadavek na kvórum 25% účasti u celostátního referenda nebo dokonce 35% pro místní referendum nedemokratický.

Problém 4: Termín referenda a povinnost jej konat

Podle současné situace je téměř nemožné vyvolat místní referendum, pokud se jej samospráva rozhodne obstruovat. Navrhujeme zásadní přepracování celého postupu dle zákona 22/2004 Sb. o místním referendu. Tento návrh se samozřejmě netýká obecného referenda ani místních referend, o jejichž vyhlášení rozhodlo zastupitelstvo obce na základě vlastního rozhodnutí, ale jen referend vyvolaných přímo občany.

Řešení tohoto problému

- Kontrolu podpisů, papírových i nasbíraných elektronicky, bude provádět u místního referenda příslušný krajský úřad. Systém pro elektronický sběr podpisů bude obsahovat rozhraní pro kontrolu ze strany krajského úřadu. Zamezí se tak svévoli pracovníků obecních úřadů, kteří mohou být při kontrole podpisů, a obecně ve všech krocích souvisejících s referendem, ve střetu zájmů nebo pod tlakem svých nadřízených. U krajského a celostátního referenda bude kontrolním orgánem Ministerstvo vnitra. Při zavedení možnosti sbírat podpisy elektronicky se dá očekávat, že masivně klesne počet podpisů na listinných peticích, a tím i celková náročnost procesu jejich kontroly, proto nebude problém ji přesunout na vyšší orgán.
- Posuzování, zda je otázka návrhu v souladu s § 7 zákona o místním referendu, by mělo být vyňato z působnosti zastupitelstva. Současná praxe, kdy je posouzení zákonnosti otázky necháno na zastupitelstvu, není dále udržitelná. Jednalo by se o analogický postup k procesu přijímání obecně závazných vyhlášek, kdy soulad těchto vyhlášek se zákonem kontroluje Ministerstvo vnitra. Stejně tak by tedy Ministerstvo vnitra posuzovalo, zda otázka předložená v referendu je nebo není v souladu se zákonem, pokud o to přípravný výbor (před podáním návrhu) nebo rada, které byl podán návrh na konání místního referenda, v příslušných lhůtách požádá. Ministerstvo by otázku posoudilo, a následně, při splnění obou podmínek – tedy dostatečného počtu podpisů a souladu otázky se zákonem – by mělo zastupitelstvo povinnost referendum vyhlásit. Omezila by se tak možnost samospráv svévolně zasahovat do procesu, kterou jim nyní dává § 13

zákona o místním referendu. V případě, že by obec (případně kraj, městský obvod/městská část) nesouhlasila s rozhodnutím Ministerstva vnitra, měla by právo postupem dle zákona o obcích podat rozklad a nechat posoudit soulad otázky se zákonem soudem.

- Součástí návrhu na svolání referenda by měla být nově i informace navrhovatele, v jakém termínu by se mělo navrhované referendum konat. Zákon by měl navíc stanovit, že pokud se v přiměřené lhůtě od doby podání návrhu (např. 6 měsíců) konají jakékoli volby, musí navrhovatel zvolit jeden z termínů voleb (v některých případech mohou totiž do tohoto termínu spadat i vícery volby). Důležitost tohoto pravidla se sice snižuje v případě, že by bylo zrušeno nebo podstatně sníženo kvórum platnosti referenda, nicméně je v zájmu demokratického rozhodování, aby i v takové situaci se referenda zúčastnilo co nejvíce voličů a snížily se náklady na jeho konání. V případě, že v uvažované lhůtě se žádné z voleb nekonají, měl by navrhovatel povinnost uvést jím požadovaný termín konání referenda. De iure může nastat problém v situaci, kdy volby ještě nebyly vyhlášeny, ale zákon by měl počítat s tím, že navrhovatel může svolání takových voleb v dobré víře předpokládat. (Například na základě toho, že jsou ze zákona uvedeny maximální a minimální lhůty pro konání jednotlivých druhů voleb).

Tyto návrhy považujeme za důležité a vedoucí k vyřešení značené části problémů, se kterými se občané, ale i obce při iniciativách týkajících se místních referend potýkají. Povedou k demokratičtějšímu rozhodování, ke snížení nákladů na konání referend a v neposlední řadě také k vyšší důvěře občana ve veřejnou správu.

Na zpracování se podíleli

- Odborná sekce Strany zelených pro veřejnou správu a bezpečnost
- Odborná sekce Strany zelených pro informatiku
- Michal Škop, kohovolit.eu

Příloha: Odkazy k tématu

Příběh zmařených referend: mnohé radnice ovládlo hnutí nepřátel demokracie

(Deník referendum)

denikreferendum.cz/clanek/18784-pribeh-zmarenych-referend-mnohe-radnice-ovladlo-hnuti-nepratel-demokracie

Ve Finsku problém s falešnými podpisy nemají. Představujeme Open ministry
(Datablog.cz)

www.datablog.cz/clanky/open-ministry

Referenda o hazardu budou spolu s volbami v pěti městech. Celkově bude referend osm

(o.s. Brnění)

www.mapyhazardu.cz/zpravy/referendavysledek/

Zákon 22/2004 Sb. o místním referendu

<http://zakony-online.cz/?s133&q133=all>

Jak dosáhnout vyvolání místního referenda?

(Frank Bold)

<http://www.eps.cz/poradna/kategorie/mistni-referendum/rada/jak-dosahnout-vyhlaseni-mistniho-referenda>

Referenda mimo ČR

Přehled a čísla

https://docs.google.com/spreadsheets/d/1gF_qZipZEyjr74IFKN_nkS3SuQt5Dy-RyX3HKB_WoQ/pubhtml

Německo

info:

<http://www.iniref.org/germany.html>

český překlad:

https://docs.google.com/document/d/1VPx4tCsTOhE_-9x2h6t6kuz5C2-9RNsdvd9wRfJYNf4/pub

Kalifornie

http://www.leginfo.ca.gov/const/article_2

český překlad:

https://docs.google.com/document/d/16M2rtxljupo5P7PwE7GPTFXZ_liaAKhES9l3mrlxthg/pub

Švýcarsko

info:

<https://www.ch.ch/en/referendum/>

zákony:

<http://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19760323/index.html>

<http://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/index.html>

české překlady:

<https://docs.google.com/document/d/1uauVN4XDPv5Fs7tAs0H4lY5m-TaY3xwnmzfzHRwTOyQ/pub>

další zákony (ústava Genève, Zurich, Ticino) - francouzsky:

- <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/18470001/index.html>
- <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20051651/index.html>
- <http://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20012210/index.html>