

ZÁKON

ze dne 2015,

o referendu k imigračním kvótám Evropské unie

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

§ 1

Otázky pro referendum

Otázky pro referendum znějí:

1. „Souhlasíte s tím, aby Česká republika nedodržovala jakýkoliv právní akt Evropské unie o relokacích žadatelů o mezinárodní ochranu?”
2. Souhlasíte s tím, aby Česká republika podala k Soudnímu dvoru žalobu, anebo se k takové žalobě připojila, proti každému právnímu aktu Evropské unie o relokacích žadatelů o mezinárodní ochranu?“

§ 2

Osobní působnost

Oprávnění hlasovat v referendu má každý zletilý občan České republiky s trvalým pobytem na území České republiky.

§ 3

Místní působnost

Hlasování v referendu se koná pouze na území České republiky.

§ 4

Doba konání referenda

(1) Ministerstvo vnitra vyhlásí referendum tak, aby se konalo společně s nejbližšími volbami do parlamentu, zastupitelstev krajů nebo obcí, presidenta republiky nebo evropského parlamentu, pokud je prezident republiky nebo předseda senátu dosud nevyhlásili.

(2) Jsou-li volby dvoukolové, rozumí se volbami jejich první kolo.

(3) Volbami podle odstavce 1 nejsou opakované, doplňovací nebo nové volby či hlasování.

(4) Byly-li volby podle odstavce 1 již vyhlášeny, rozumí se nejbližšími volbami ty, které se konají v nejbližším dalším termínu.

§ 5

Quorum

Povinné *quorum* pro účast v referendu nelze stanovit.

§ 6

Schválení rozhodnutí

Rozhodnutí je v referendu schváleno, jestliže se pro to v hlasování vyslovila nadpoloviční většina všech hlasujících.

§ 7

Vyhlášení výsledku referenda

Výsledek referenda oznámí prezident republiky ve Sbírce zákonů.

§ 8

Opakované referendum

Referendum se smí ve stejné věci konat nejdříve 4 roky ode dne oznámení výsledku referenda.

§ 9

Prováděcí právní předpis

Podrobnosti o konání referenda stanoví nařízení vlády.

§ 10

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2016.

Důvodová zpráva

Obecná část

Zhodnocení platného právního stavu, odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy a vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

V souvislosti s migrační krizí se Evropská unie rozhodla své vlastní selhání a selhání některých členských států (Itálie a Řecka) řešit na úkor států ostatních, tj. rovněž České republiky. Dne 14. září 2015 bylo vydáno rozhodnutí Rady (EU) 2015/1523, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka, tj. **mimořádné relokační**, a Rada EU stále projednává návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje krizový relokační mechanismus a mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, sp. zn. COM (2015) 450 final, tj. **trvalé relokační**.

Předkladatelé se domnívají, že takové porušení práva EU a principu subsidiarity zakládá *ipso facto* neplatnost všech takových právních aktů a že je Česká republika nemůže a nesmí respektovat. Aby měly úřady ČR pro takový postoj oporu, měly by se obrátit na lid České republiky k vyjádření souhlasu v konsultativním referendu.

Od 1. 1. 1993 Česká republika postrádá zákon o obecném referendu, ačkoliv k němu článek 2 odst. 2 ústavy nepřímou vyzývá. Proto vznikla řada pokusů, vládních i iniciativních, jak tuto mezeru ústavního řádu ČR zacelit a demokratický deficit odstranit. To se však doposud nepodařilo. Proto jsou předkladatelé nuceni navrhnout zákon speciální, *ad hoc*, po vzoru jediného speciálního zákona o referendu, který byl schválen: ústavního zákona o referendu o přístupu České republiky k Evropské unii.

Předkladatelé jsou toho názoru, že zatímco otázka pro referendum musí být zcela přesná, aby nevznikla ani formální pochybnost o tom, co bylo odhlasováno, nadpis (nepřesně „název“) zákona smí být volný, aby i laikům řekl, co je obsahem právní úpravy. Jako precedent lze odkázat na zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů. Tak i zde veřejný *discours* hovoří nepřesně o „kvótách“, bez bližšího upřesnění. Proto je tento termín převzat s tím, že je upřesněn na „imigrační“ a „Evropské unie“, ačkoliv vlastní text zákona již používá náležitý termín „relokační žadatelů o mezinárodní ochranu“.

Tato osnova však má za to, že referendum má vyhlašovat ministerstvo vnitra, neboť je to odborná otázka, u níž není vhodné, aby do ní vstupoval prezident republiky. Rovněž obecný přezkum ústavního soudu je zcela nevhodný. Ústavní soud, když už byl zvolen koncentrovaný model ústavního soudnictví, má přezkoumávat pouze rozhodnutí nejvyšších soudů. Pokud má pravomoc rovněž abstraktní kontroly norem, stává se z něho, chtěj nechtěj, negativní zákonodárce, třetí komora parlamentu, avšak s demokratickým deficitem, neboť na rozdíl od více demokratických států než je ČR, nejsou soudci v ČR voleni, nýbrž pouze jmenováni.

Další otázky jsou probrány ve zvláštní části důvodové zprávy.

Předpokládaný hospodářský a finanční dosah, zejména na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí

Výdaje ze státního rozpočtu lze odvodit z nákladů referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii v roce 2003, kde celkové výdaje činily podle státního závěrečného účtu za

rok 2003 přibližně 400 milionů korun, přičemž byly hrazeny z kapitoly 398 – všeobecná pokladní správa. V případě tohoto referenda budou tyto náklady rapidně nižší, protože bude povinně spojeno s řádnými volbami; lze očekávat, že s celostátními.

Návrh nemá dopad na rozpočty krajů a obcí.

Zhodnocení souladu s mezinárodními smlouvami

Navrhované řešení není v rozporu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, neboť je neregulují. Sporná je otázka souladu se smlouvou o Evropské unii a smlouvou o fungování Evropské unie, neboť výsledkem referenda má být souhlas s nedodržováním rozhodnutí Rady (EU) 2015/1523, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka, a v případě schválení též nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje krizový relokační mechanismus a mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států. Překladatelé se však domnívají, že oba tyto právní akty jsou v rozporu se zakládacími smlouvami.

Zhodnocení souladu s ústavním pořádkem

Jak uvádí důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, není poradní referendum výkonem státní moci, tedy autoritativního rozhodování o právech a povinnostech subjektů, a proto k rozhodnutí o jeho uspořádání stačí prostý zákon a není třeba ústavní. *Ad hoc* referendum totiž není *stricto sensu* provedením článku 2 odst. 2 ústavy.

Zvláštní část

K § 1

Zde se stanoví náležitosti otázek. Musejí být stanoveny poměrně přísně, aby lid přesně věděl, o čem má rozhodovat. První otázka se týká protiprávního stavu, který Evropské unie svým právním aktem vytvořila a případně ještě vytvoří. Proti němu je třeba reagovat akutně. Pokud by snad EU vydala právní akt, se kterým by byla ČR spokojena, nic nebrání takovou právní úpravu recipovat do českého zákona. Druhá otázka s tím není v rozporu, neboť i takový kladný právní akt by byl v rozporu se svrchovaností ČR.

Druhá otázka se týká právní obrany proti protiprávním právním aktům Evropské unie. ČR by měla následovat Slovensko a podat nebo připojit se k žalobě u ESD proti každému právnímu aktu Evropské unie o relokacích žadatelů o mezinárodní ochranu.

K § 2

Jako podmínka pro hlasování se stanoví svéprávnost, neboť prostá zletilost pro výkon hlasovacího oprávnění nestačí. Vzhledem k tomu, že referendum se týká České republiky, měli by být oprávněni hlasovat jen ti, kteří jsou zároveň občany a tuzemci.

K § 3

S ohledem na to, že hlasovat mají pouze tuzemci, osnova nepředpokládá možnost hlasovat v zahraničí či korespondenčně.

K § 4

Navrhuje se úzká vazba na volby. Především budou použity veškeré řádné volby, tj. včetně presidenta republiky, ale i senátní. Jsou-li volby již vyhlášeny, byla by lhůta pro pořádání referenda příliš krátká. Lhůta pro vazbu na volby je delší: ¾ roku.

Nebudou-li se výjimečně konat žádné volby, ministerstvo vnitra bude mít diskreci, kdy referendum vyhlásí. Tu mu pravděpodobně omezí prováděcí vládní nařízení, ať již jde o dobu konání referenda mimo volby, nebo stanovením dne v týdnu určeného pro konání referenda, lhůty pro vytvoření referendových komisí atd.

K § 5

Obdobně jako článek 5 odst. 1 ústavního zákona č. 515/2002 Sb. osnova výslovně zakazuje stanovit prováděcímu předpisu jakékoli *quorum pro účast*. V referendu hlasují ti, kteří mají o něj zájem a je proto spravedlivé, aby rozhodovali ti, kteří se referenda aktivně zúčastnili.

K § 6

Quorum pro hlasování je stanoveno jako 50 % **hlasujících**, nikoliv všech oprávněných hlasovat. Pokud by bylo stanoveno *quorum* ze všech oprávněných hlasovat, znamenalo by to *de facto*, že strana „ano“ musí získat extrémně kvalifikované vítězství. Osnova vlády Petra Nečase, sněmovní tisk č. VI/661, stanovila v článku 5 odst. 1, *quorum* pro účast na „50 % oprávněných občanů“, osnova ČSSD, sněmovní tisk č. VI/520, v článku 6 odst. 1 písm. c) *quorum* pro vítězství na „jednu třetinu z celkového počtu občanů, kteří byli oprávněni v referendu hlasovat“.

V ČR je cca 8,5 milionů voličů. Podle osnovy vlády Petra Nečase by účast menší než 4,25 milionů hlasujících automaticky znamenala neplatnost referenda, podle osnovy ČSSD by při faktické účasti 2 833 334 hlasujících k vítězství strany „ano“ museli pro ni hlasovat všichni oprávněni hlasující. Je proto spravedlivé, aby vyhráli ti, jichž je prostá většina přímo v hlasování.

K § 7

V ČR neexistuje obecně uznávaný a obecně používaný úřední věstník. Jeho roli supluje Sbírka zákonů. Proto by měla být použita rovněž pro vyhlášení výsledků tohoto referenda. Orgánem k tomu pověřeným by měl být president republiky jako garant spravedlnosti ve státě (jmenuje obecně i ústavní soudce).

K § 8

Regulace by měla stanovit pojistky, aby o téže věci se neustále nekonalo opakované referendum, dokud se nedosáhne žádoucího výsledku, jako bylo irské referendum o lisabonské smlouvě 12. června 2008, opakované 3. října 2009. Jako vhodná přestávka se proto jeví 4 roky, které odpovídají volebnímu období poslanecké sněmovny.

K § 9

Zákon stanoví pouze základní vodítka a mantinely. Detaily musí upravit prováděcí právní předpis.

K § 10

Legisvakační lhůta se stanoví s ohledem na to, že by vláda měla připravit rovněž prováděcí vládní nařízení.

Marek Černoš v. r.

Olga Havlová v. r.

David Kádner v.r.

Martin Lank v.r.

Augustin Karel Andrle Saylor v.r.

Jana Hnyková v.r.

Karel Fiedler v.r.