

5. Poučenie z priamej demokracie v praxi

Švajčiarsko

Švajčiarsko je jedinou krajinou, s výnimkou malého Kniežactva Lichtenštajnsko, ktorá má prepracovaný systém priamej demokracie na celoštátnej úrovni. Podobný systém priameho rozhodovania občanmi existuje iba v niektorých štátoch Spojených štátov amerických; typickým príkladom je Kalifornia. V Spojených štátoch však neexistuje žiadna priama demokracia na federálnej úrovni, čo znamená, že je celý rad právomocí, ktoré sú mimo dosahu referenda.

„Švajčiarsko je jediným štátom na svete, v ktorom sa politický život skutočne krúti okolo referenda. Krajina so 6,5 milióna obyvateľov sa vyhýba ľudovým vodcom a rozdelenie výkonnej právomoci medzi sedem členov jej Federálnej rady tiež odrádza osobnosti od politiky. Ak sa vynoria individuálne politické osobnosti prevyšujúce ostatných, je to takmer vždy na referendovej kampani. Legislatíva vo federálnom zhromaždení je komplikovaný tanec vyhýbania sa ľudovému hlasovaniu alebo jeho víťazstvu. Veľké politické udalosti moderného Švajčiarska sa odohrali nie nasledovaním odvážnych štátnikov, ale v celoštátnych diskusiách, ktoré pritiahli masy k hlasovacím urnám, aby rozhodli o budúcnosti svojej krajiny“ (Kobach, 1994, strana 98).

Priama demokracia vo Švajčiarsku pochádza z viacerých zdrojov. Po prvé, v časti, ktorá je dnes Švajčiarskom, existovala tradícia miestnych a kantonálnych verejných zhromaždení, na ktorých sa mužskí občania každoročne stretávali na tržnom námestí, aby prijali najdôležitejšie rozhodnutia (pozri 2-1). Táto tradícia siaha najmenej do 13. storočia. Po druhé, bol tu vplyv cudzích revolúcií. Podobne ako v iných častiach Európy, prvé celonárodné referendum vo Švajčiarsku sa konalo v roku 1802 o novej ústave za protektorátu prenikajúcich Francúzov. Tretím faktorom boli nové politické hnutia. V prvej polovici 19. storočia to boli najmä "radikálni" liberáli, ktorí sa odlišovali od obyčajných liberálov, lebo neverili, že zastupiteľská demokracia je dostatočná a tí rozšírili používanie referenda vo Švajčiarsku. Potom si však socialisti a katolíci všimli, že liberáli rozhodne nezastupujú väčšinu obyvateľstva vo všetkých témach, a tak sa stali najdôležitejšou hybnou silou ďalšej expanzie priamej demokracie (Kobach, 1993). Dôležitou osobou v socialistickom hnutí bol Nemeck Moritz Rittinghausen. Ako prvý vypracoval koncepciu referenda občianskej iniciatívy v novinách *Neue Rheinische Zeitung* v čase, keď ich vydával Karol Marx. Keď boli noviny zakázané, Rittinghausen sa uchýlil do Francúzska, kde od roku 1850 napísal sériu článkov, ktoré propagovali rozhodovanie priamou demokraciou. Jeho názory sa stretli s veľkým ohlasom najmä u nasledovníkov Fouriera. Pomocou tejto francúzskej obchádzky sa názory Rittinghausena dostali až k švajčiarskemu robotníckemu hnutiu (Weihrach, 1989, strany 15 až 16). Socialisti zohrali významnú úlohu v 'Demokratickom hnutí, ktoré od roku 1860 agitovalo za ďalšie rozšírenie práv priamej demokracie vo veľkých súčastiach Švajčiarska. Závazné referendum ľudovej iniciatívy, v ktorom môžu občania iniciovať referendum o otázkach, ktoré sami vypracovali, sa prvýkrát konalo v kantóne Zürich v roku 1869.

Ideál priamej demokracie bol populárny aj medzi socialistickými hnutiami v mnohých európskych krajinách. Napríklad „*Volksgesetzgebung*“ (legislatíva ľudu) sa objavila už v zakladajúcom programe Nemeckej sociálnodemokratickej robotníckej strany (Sozialdemokratische Arbeiterpartei) v roku 1869. Aj v programoch Gotha (1875) a Erfurtu (1891) zaujímala

priama demokracia kľúčové postavenie. Na druhej strane Karl Marx sa vyjadroval o ideáli priamej demokracie veľmi kriticky.

Nástroje

Na federálnej úrovni vo Švajčiarsku, v ktorom je asi 4,8 milióna oprávnených voličov, sú najdôležitejšie tri nástroje priamej demokracie. Celošvajčiarske referendá sú na každej úrovni záväzné.

Povinné referendum bolo zavedené v roku 1848. O každej zmene a doplnení ústavy je vláda povinná zvolať referendum a rovnako aj o vstupe Švajčiarska do medzinárodných organizácií a o naliehavých zákonoch, pre ktoré neplatí nepovinné (= fakultatívne, dobrovoľné) referendum.

Nepovinné referendum siaha do roku 1874. Ak poskytne 50 000 občanov svoje podpisy do 100 dní od oficiálneho uverejnenia parlamentného zákona, môžu si vynútiť referendum o tomto zákone. Pôvodne sa to nevzťahovalo na zákony, ktoré parlament označil za naliehavé. Ale keď parlament začal zneužívať túto možnosť a začal označovať najrôznejšie typy zákonov za naliehavé referendum stanovilo, že naliehavé zákony môžu vstúpiť do platnosti okamžite, ale následne vždy musia podliehať povinnému referendu.

Ústavná ľudová iniciatíva (skrátene ľudová iniciatíva) zavedená v roku 1891 umožňuje občanom, aby získali referendum pre svoje vlastné písomné návrhy, ak zozbierajú 100 000 podpisov v priebehu 18 mesiacov. Tento návrh môže byť buď formulovaný všeobecne a parlamentná komisia ho musí preniesť do legislatívy, alebo byť vo forme presne definovaných odsekov zákona, ku ktorým parlament nemôže robiť žiadne zmeny a doplnenia. Ak je návrh prijatý, stáva sa potom súčasťou ústavy. V praxi však môžu občania využívať tento nástroj na témy, ktoré zvyčajne riadia obyčajné právne predpisy. Preto je švajčiarska ústava pozoruhodnou zmesou celoštátnych zásad a 'obyčajnej' politiky. Švajčiari sa snažia prekonať tento problém zavedením všeobecnej ľudovej iniciatívy. Tú schválilo referendum vo februári 2003, ale do platnosti vstúpila až v roku 2006. Umožňuje občanom po zozbieraní 100 000 podpisov podať všeobecný návrh parlamentu, ktorý potom slobodne rozhodne, či ho zapracuje do zákona alebo do novej ústavy. To sa potom stane predmetom referenda.

Ľudová iniciatíva umožňuje Švajčiarom zvolať referendum o takmer akejkoľvek otázke. Jedinými vecnými výnimkami sú určité záväzné ustanovenia medzinárodného práva, napríklad zákaz genocídy a otroctva. Ďalej musí ľudová iniciatíva splniť požiadavky jednoty formy a obsahu (napríklad ľudová iniciatíva nesmie obsahovať dve témy). A napokon, uplatňuje sa zvykové právo, že prakticky neuskutočniteľné návrhy môžu byť tiež zamietnuté; stalo sa, že ľudová iniciatíva bola vyhlásená za neplatnú, pretože navrhovala znížiť výdavky za roky, ktoré by uplynuli ešte pred uskutočnením referenda. Parlament prehodnocuje všetky tieto otázky. Ale ľudové iniciatívy, napríklad o daniach, výdavkoch štátu, vojenských záležitostiach a dokonca aj o forme vlády sú vo Švajčiarsku bežné.

Ľudová iniciatíva je základným kameňom priamej demokracie. V nepovinnom referende občania vlastne iba reagujú na kroky parlamentu, o ktorých sa ešte diskutuje. Ľudová iniciatíva však aktívne určuje politickú agendu.

Švajčiarsko nekoná referendum, ktoré navrhol parlament alebo vlády – známe aj ako plebiscity. Vo Švajčiarsku sú referendá buď predpísané ústavou, alebo iniciované občanmi využívajúcich metódu zberu podpisov. S rastúcim počtom referend, ktoré sa konajú v Európe, najčastejšou medzinárodne používanou formou je, žiaľ, stále plebiscit. Ide o všeobecne nezáväznú 'referendá,' ktoré navrhujú politici pri moci, s cieľom dať svojej politike mimoriadnu legitimitu alebo preto, že koalície alebo strany majú vnútorné nezhody. Pravidlá hry sú často prispôbené konkrétnemu prípadu spôsobom, ktorý sa pre politikov v danom momente zdá byť najvhodnejší. Toto má veľmi málo spoločného so skutočnou priamou demokraciou.

Priama demokracia v praxi

V čase od roku 1848 do konca roka 2004 sa na federálnej úrovni uskutočnilo 531 referend: 187 povinných, 152 nepovinných a 192 ľudových iniciatív. Priemerná účasť bola viac ako 50-percentná (s výnimkami do 80 percent) a navyše už nejaký čas je asi o 10 percentuálnych bodov vyššia ako účasť v parlamentných voľbách. Rozsiahly archív týchto referend sa uchováva na internetovej stránke vlády na adrese www.admin.ch. Na všetkých úrovniach – obecnej, kantonálnej a federálnej – sa každoročne vo Švajčiarsku koná viac ako 200 referend.

Na ilustráciu sa pozrieme na federálne referendá v roku 2005. Vo Švajčiarsku sa všetky referendá a voľby každoročne združujú do balíkov dvoch až štyroch celoštátnych hlasovacích dní. Občania vtedy hlasujú nielen v obecných, kantonálnych a federálnych voľbách, ale aj o referendách. V roku 2005 boli tri hlasovacie dni.

- 5. júna 2005 sa konali dve fakultatívne referendá na hlasovacích lístkoch. Prvé namietalo schválenie Schengenskej dohody a Dublinských dohôd parlamentom. Schengenská dohoda zrušila systematické pasové kontroly. Dublinské dohody sa snažia predchádzať azylovým výletom, pretože uchádzači o azyl môžu teraz požiadať o azyl iba v jednej zúčastnenej krajine. Rozhodnutie parlamentu schválilo 54,6 % voličov. Druhé referendum namietalo proti zákonu parlamentu umožňujúcemu registrované partnerstvo homosexuálnych a lesbických dvojíc. Zákon schválilo 58,0 % hlasujúcich.
- 25. septembra 2005 sa konalo jediné fakultatívne referendum. Parlament chcel, aby sa zmluva s Európskou úniou, ktorá kontroluje voľný pohyb ľudí v rámci Európskej únie, postupne rozšírila na 10 nových členských štátov EÚ. Zároveň boli navrhnuté opatrenia na prevenciu nízkych miezd a sociálneho dumpingu vo Švajčiarsku. Toto napadli štyri výbory, ktoré sa obávali nekontrolovateľnej imigrácie a zlých pracovných podmienok. Občania podporili rozšírenie zmluvy, ale iba 56,0 percentami.
- 27. novembra sa konalo hlasovanie ľudovej iniciatívy a nepovinného referenda. Ľudová iniciatíva sa snažila o 5-ročný zákaz pestovania plodín a chovu zvierat, ktoré boli geneticky modifikované. Vláda a parlament odporúčali hlasovať 'nie' z dôvodov, že tieto otázky by už dostatočne mala pokrývať existujúca legislatíva. Ale ľudovú iniciatívu podporilo 55,7 % obyvateľov.
- Nepovinné referendum chcelo blokovat parlamentný zákon zameraný na zvýšenie možností nedelňého predaja tovarov na železničných staniciach a letiskách. Odborové zväzy začali iniciatívu na referendum o tejto otázke. Viedla ich obava, že nedela sa čoraz viac stáva obyčajným pracovným dňom. Ale zákon parlamentu bol napriek tomu podporený veľmi malou väčšinou 50,6 %.

- Počas obdobia rokov 1874 až 2004 mali zákony, ktoré schválil švajčiarsky parlament a ktoré boli následne napadnuté nepovinným referendumom, asi 50-percentnú nádej prežiť ľudové hlasovanie. Znamená to, že v jednom z každých dvoch prípadov sa parlamentný zákon ukázal byť proti želaniu väčšiny obyvateľstva. Nie je dôvod predpokladať, že švajčiarsky parlament sa viac odchyľuje od vôle národa, ako zastupiteľské orgány v iných krajinách. Pravdepodobnejší je opak: práve preto, že švajčiarski poslanci parlamentu vedia, že nepovinné referendá sú možné, sú vo svojej legislatívnej práci veľmi uvážliví. Návrhy parlamentu na ústavné zmeny a doplnenia alebo členstvo v medzinárodných organizáciách boli schválené v 73 % prípadov. Na druhej strane ľudové iniciatívy mali v tom istom období iba 10-percentnú šancu na úspech. Pri menšom počte príležitostí, keď parlament využil svoje právo podať protinávrh, bol tento prijatý v šiestich z desiatich prípadov. Švajčiari sú opatrní a neprijali by návrhy, ktoré majú jasné slabiny. Na úrovni kantonov je schvaľované väčšie percento ľudových iniciatív.

Na základe týchto čísel by však bolo nesprávne usudzovať, že ľudová iniciatíva je vylepšovaním iba naoko. Ľudové iniciatívy majú obzvlášť často vplyv aj vtedy, keď nezískajú väčšinu hlasov. Jednou z funkcií ľudovej iniciatívy napríklad je možnosť, že menšina môže z témy urobiť otázku, ktorej sa dostane celonárodná pozornosť. To má za následok, že vo Švajčiarsku sa diskutuje o otázkach, o ktorých by sa inde seriózne nehovorilo v diskusiách, v ktorých dominujú politické strany. Vo Švajčiarsku to vedie často k nepriamym reakciám politikov. Aj keď bola otázka neúspešná, parlament alebo vláda beztak vyjde iniciátorom v ústrety tým, že uspokojí časť ich požiadaviek. V tomto kontexte Kaufmann a kol. (2005, strana 49) hovoria o „krajine spokojných porazených“. To sa ešte umocňuje, pretože iniciátori ľudovej iniciatívy majú právo stiahnuť svoju iniciatívu ešte pred hlasovaním. Po predložení podpisov sa dosť často uskutočňuje rokovací proces medzi parlamentom a navrhovateľmi, čo v tretine všetkých prípadov vedie k stiahnutiu ľudových iniciatív navrhovateľmi. „Každý, kto sa opýta iniciátorov, preštuduje si zdroje a analyzuje politické hracie pole dôjde k záveru, že približne polovica všetkých iniciátorov ľudových iniciatív si myslí, že dosiahli niečo, čo bolo hodné úsilia a čo by nebolo možné bez ľudovej iniciatívy“ (Gross 1999, s. 93).

Ako príklad toho, o čom sme tu hovorili, posluží ľudová iniciatíva o úplnom zrušení švajčiarskej armády, ktorá sa začala na začiatku osemdesiatych rokov minulého storočia a dostala sa na hlasovanie v roku 1989. Dovtedy bola všadeprítomná armáda vo Švajčiarsku čosi ako posvätná krava. Vojskej službe podliehali takmer všetci muži, neexistovala alternatíva civilnej služby a manévry boli zabezpečované až do stredoveku. Ľudovú iniciatívu začali nejakí mladí sociálni demokrati ani nie vo viere, že by mohli dosiahnuť väčšinu, ale preto, že si mysleli, že voči armáde je oveľa väčší odpor, než aký je možné vyvolať z oficiálnych diskusií, a chceli to dokázať. Na začiatku si každý myslel, že za tento návrh zahlasuje iba hŕstka Švajčiarov. Keď sa diskusia v prípravnej fáze k referendumu rozvášnila, vláda vyhlásila, že by bolo pre národ pohromou, ak by za zrušenie armády hlasovalo viac ako 10 % občanov. Proti sa k iniciatíve vyslovili všetky dôležité strany, s výnimkou sociálnych demokratov, ktorí sa zdržali vydať akékoľvek odporúčanie pre hlasovanie; iba extrémna ľavicová skupina vo Švajčiarsku, tento návrh podporila. Dokonca aj najvplyvnejší sociálno-ekonomickí partneri (okrem zdržanlivej „Schweizerische Gewerkschaftsbund“ – Švajčiarskej konfederácie odborov) a, prirodzene, vláda a parlament boli proti iniciatíve. Keď sa 26. novembra 1989 referendum us-

kutočnilo, 35,6 % hlasov 'áno' v prospech zrušenia, v kombinácii s najvyššou účasťou takmer 70 % spôsobilo šok v celej krajine. Pacifisti búrlivo oslavovali, pretože dosiahli svoj cieľ. Rýchlo boli zavedené rôzne opatrenia na zmiernenie teraz už verejnej opozície proti armáde, napríklad alternatívne občianske služby, ktoré schválilo referendum s mimoriadnou väčšinou 82,5 % v decembri 1991. V nasledujúcich rokoch bola armáda aj značne redukovaná. Tieto kroky pravdepodobne prispeli k zmenšovaniu opozície voči armáde a keď sa v decembri 2001 znovu hlasovalo o ľudovej iniciatíve za zrušenie armády, počet zástancov zrušenia klesol na 21,9 %. V zastupiteľskom systéme by sa téma úplného zrušenia armády nikdy seriózne nemohla dostať na program.

Referendum by sa nikdy nemalo posudzovať izolovane ako niečo absolútne. Referendá sú ako údery na tympany v symfonickom orchestri. Ak ide hlasovanie proti návrhu v určitom časovom momente, môže to napriek tomu začať proces diskusie a úvah, ktoré prispievajú k tomu, že ten istý návrh v skutočnosti môže o niekoľko rokov neskôr získať podporu väčšiny. Uskutočnil sa proces sociálneho učenia a moc presvedčania premenila menšinu na väčšinu. Politika potom má širokú podporu. Mohli sa zmeniť aj okolnosti, takže návrh, ktorý bol na začiatku neprijateľný, sa teraz javí ako návrh ponúkajúci dobré vyhliadky. Príkladom toho je členstvo v Spojených národoch. V marci 1986 sa konalo referendum o členstve v Spojených národoch.. V prospech členstva uvádzali dôvody vláda, parlament a všetky významné strany a záujmové skupiny. Avšak iba 24,3 % švajčiarskych voličov hlasovalo za vstup. V tom čase bola studená vojna ešte na najvyššom stupni a Švajčiari, ktorí veľmi intenzívne bránia svoju nezávislosť a neutralitu pokiaľ ide o vojenské bloky a konflikty, sa obávali, že členstvo v Spojených národoch by viedlo k tomu, že by Švajčiarsko malo na konfliktoch účasť. O niekoľko rokov začali stúpenci ľudovú iniciatívu a keď došlo k hlasovaniu v marci 2002, počet stúpencov vzrástol na 54,6 % a Švajčiarsko sa stalo 190. členom Organizácie spojených národov. To, čo zohralo vo verejnej diskusii určitú úlohu, nebol iba koniec studenej vojny, ale aj to, že Švajčiari pochopili, že globalizácia znamená, že už nemôžu zostať od všetkého vzdialení a že členstvo v OSN neznamená odovzdanie akýchkoľvek dôležitých demokratických práv nedemokratickému medzinárodnému orgánu.. Iné však platí o Európskej únii, a preto je v súčasnosti veľká väčšina Švajčiarov proti členstvu v EÚ.

Ľudové iniciatívy zohrávali svoju úlohu v dejinách Švajčiarska aj pri zlepšovaní a prehĺbovaní demokracie. Veľmi dôležitou ľudovou iniciatívou bola iniciatíva „Für die Proporzwahl der Nationalrates“ ('za pomerné zastúpenie v parlamente'), ktorú podporilo 66,8 % občanov v novembri roku 1918 (Nationalrat je väčšou z dvoch snemovní parlamentu). To nahradilo väčšinový volebný systém (v rámci každého volebného obvodu kandidát s najväčším počtom hlasov zastupuje celý obvod, ako je to v Spojenom kráľovstve alebo v Spojených štátoch) pomerným volebným systémom (v ktorom sa celá krajina považuje za jeden volebný obvod). Väčšinový volebný systém vedie k veľkým deformáciám, pretože menšiny v ňom majú oveľa menšie zastúpenie. Ved' preto, že menšiny žijú roztrúsené po celej krajine, sú vždy v horšej situácii v rámci svojho volebného obvodu a nemajú v parlamente žiadnych zástupcov. Zavedenie pomerného volebného systému spolu s priamou demokraciou veľkým dielom prispelo k švajčiarskemu systému „Konkorda“ (konsenzus). V tomto systéme majú všetky politické strany akejkoľvek veľkosti stále kreslo v 7-člennej vláde. Vláda nemá žiadneho stáleho premiéra; predsedanie vláde rotuje v roku medzi siedmimi jej členmi. Malé strany v parlamente sa môžu zúčastňovať na vláde vďaka ľudovej ini-

ciatíve. Aj keď zastupujú iba menšiu skupinu podporujúcu celý ich program, predsa môžu mať určité individuálne otázky programu, pre ktoré majú väčšinovú podporu. Pohrozením pomocou ľudovej iniciatívy môžu pritiahnúť pozornosť k týmto otázkam. Až do druhej svetovej vojny nepodliehali naliehavé federálne zákony korekčnému referendu. S cieľom predsa len presadiť predpisy, ktoré boli proti vôli ľudu, vláda a parlament dosť často uvádzali, že dané zákony sú 'naliehavé', aj keď v skutočnosti to tak nebolo. Proti tejto praxi sa začala ľudová iniciatíva: odtiaľto budú 'naliehavé' zákony podliehať povinnému referendu v limite roka. Vláda a parlament silne oponovali proti tejto ľudovej iniciatíve, ktorá by významne obmedzila ich moc. Návrh však napriek tomu bol v roku 1946 prijatý. Referendum v roku 2003 schválilo zavedenie „všeobecnej ľudovej iniciatívy“, ktorou občania iba podajú všeobecný výrok a nechajú na parlament, aby rozhodol, či ho premeniť na legislatívu, alebo na zmenu a doplnenie ústavy. Zároveň sa zaviedlo, že nepovinné referendum sa vzťahuje aj na medzinárodné zmluvy obsahujúce dôležité ustanovenia, ktoré na to, aby boli uplatňované celoštátne, vyžadujú nové zákony alebo zmeny a doplnenia existujúcich zákonov.

Keďže všetky práva referenda, vrátane prahov počtu podpisov, absencie kvór účasti, vylúčenia špecifických tém sú uvedené v ústave, a pretože ústavu je možné meniť iba referendom, švajčiarski občania majú vlastnú demokraciu pod svojou kontrolou. Podľa prieskumov deväť z desiatich Švajčiarov je proti akémukoľvek obmedzeniu svojich práv priamej demokracie (Kaufmann a kol. 2005, strana 51). Vo Švajčiarsku je preto trend k rozšíreniu priamej demokracie a k zníženiu prahov. Počet referend naďalej rastie. V rokoch 1980 až 1989 sa konalo v priemere 6,2 federálnych referend za rok; v rokoch 1990 až 1999 to bolo priemerne 10 referend za rok a v rokoch 2000 až 2004 priemerne 11,4 referenda.

Hlasujú občania a priori vždy za rozšírenie priamej demokracie? Nie. V roku 1995 obyvatelia kantónu Bern, ktorého súčasťou je aj švajčiarske hlavné mesto Bern, schválili reformu priamej demokracie, ktorá znamenala, že sa počet povinných referend (medzi iným o zmenách a doplneniach ústavy) značne obmedzil. V programe bolo toľko návrhov menšieho významu, že občania schválili ich zníženie. Dali prednosť sústredeniu sa na najdôležitejšie otázky.

Niektoré osobitosti švajčiarskej priamej demokracie:

- Môže trvať veľmi dlho, kým sa v skutočnosti hlasovanie o ľudovej iniciatíve uskutoční. Keď bol zozbieraný potrebný počet podpisov, „Bundesrat“ (švajčiarska vláda) má dva roky na prípravu referenda. Ak „Bundesversammlung“ (obidve snemovne švajčiarskeho parlamentu) pripravia protinávrh, pridáva sa ďalších šesť mesiacov. Navyše, ak rátame od času, keď bola predložená ľudová iniciatíva, má parlament až štyri roky na to, aby rozhodol, či prijme alebo neprijme ľudovú iniciatívu. Parlament, samozrejme, môže jednoducho schváliť legislatívny návrh, na ktorý bola predložená ľudová iniciatíva. V takom prípade iniciátori dosiahli cieľ a môžu svoju iniciatívu stiahnuť. Ak parlament vypracuje protinávrh, môžu voliči hlasovať za pôvodnú ľudovú iniciatívu alebo za protinávrh parlamentu. Tieto dlhé termíny považujú mnohí zástancovia priamej demokracie za výhodu. Poskytujú dostatok času na dôkladnú spoločenskú diskusiu o výhodách a nevýhodách návrhu.
- Neexistuje žiadna kontrola ústavnosti ľudových iniciatív parlamentom ani súdom. Je pravda, že parlament kontroluje ľudovú iniciatívu v malom množstve záväzných ustano-

vení medzinárodného práva (pozri v predchádzajúcej časti), ale je to veľmi obmedzené. V dejinách Švajčiarska vyhlásili za neplatnú z dôvodu takéhoto konfliktu iba jedinú ľudovú iniciatívu (náhodou, pre konflikt so zásadou „non-refoulement“ – vrátenia utečenca alebo utečenkine späť do krajiny, kde by boli v ohrození). Vo Švajčiarsku je celkom možné zaviesť pomocou referenda trest smrti, ale k takémuto pokusu nikdy nedošlo. Priama demokracia nevedla k väčšiemu porušovaniu ľudských práv ako v iných európskych krajinách. Existuje rozsiahly zoznam menšinových práv, ktoré v skutočnosti schválili pomocou referend.

- Ľudové iniciatívy na federálnej úrovni, ako aj ústavné zmeny, sú prijímané iba vtedy, ak sú podporené zdvojenou väčšinou: návrh musí získať väčšinovú podporu od individuálnych voličov, ako aj od kantónov. Dôvodom je, že Švajčiarsko je krajinou menšín: je tu napríklad nemecky hovoriaci kantón, francúzsky hovoriaci kantón, taliansky a rétorománsky kantón. Zdvojená väčšina znamená, že niekoľko väčších kantónov nemôže ľahko prehlasovať menšie kantóny.
- Švajčiarsko neposkytuje skupinám občanov, usilujúcich sa o referendum, žiadnu finančnú podporu vlády. Tieto občianske skupiny ani nemusia sprístupňovať svoje účty verejnej kontrole.
- Všetci švajčiarski občania oprávnení voliť však dostávajú do poštových schránok brožúru o referende v dostatočnom predstihu pred hlasovaním. Tá obsahuje o. i. úplné znenie zákona, o ktorom budú hlasovať plus faktický súhrn na jednej strane formátu A4 a argumenty od vládneho výboru a výboru občanov, ktorí iniciovali referendum. Občiansky výbor má právo predložiť svoje vlastné znenie. Oba texty sú dostupné aj na internetovej stránke federálnej vlády na adrese www.admin.ch. Značná časť tejto webovej stránky sa venuje priamej demokracii.
- Pri ľudových iniciatívach majú občania právo na pomoc štátnych zamestnancov pri presnom formulovaní svojho návrhu.
- Od všeobecného zavedenia korešpondenčného hlasovania väčšina švajčiarskych voličov využíva tento systém. Všetci Švajčiari dostávajú hlasovacie lístky poštou a sami sa môžu rozhodnúť, či ich odovzdajú v deň volieb (vždy v nedeľu) vo volebnej miestnosti alebo ich vopred pošlú poštou. Na to slúži osobitný postup s dvoma obálkami na zaručenie tajných volieb.

Odvolyvanie

Okrem ľudovej iniciatívy existuje aj odvolanie alebo „Abberufung“, čo je zaujímavý postup priamej demokracie. Odvolanie znamená, že voleného alebo verejného činiteľa (napríklad sudcu) možno zosadiť z funkcie ľudovou iniciatívou. Tento systém existuje v niekoľkých švajčiarskych kantónoch, nie však na federálnej úrovni. V Berne, Lucerne, Schaffhausene, Thurgau a Ticine môžu občania odvolať kantónny parlament. Odvolanie kantónnej vlády je možné v Schaffhausene, Solothurne, Thurgau a Ticine. Po odvolaní sa konajú nové voľby. V praxi však k tomu ešte nikdy nedošlo.

Miestna demokracia

Okrem federálnej úrovne sú vo Švajčiarsku dôležité najmä kantónne a obecné úrovne.

Kantóny vyberajú približne rovnakú sumu daní ako ústredná vláda. Ich právomoci sú veľmi rozsiahle. V treťom odseku švajčiarskej federálnej ústavy sa uvádza, že kantóny sú suverénne; všetky právomoci, ktoré nie sú výslovne prenesené na federálnu úroveň ústavou, automaticky patria kantónom. Okrem iného to zahŕňa políciu, väčšinu školstva, legislatívu hospodárskej politiky a veľkú časť sociálneho zabezpečenia.

Medzi kantónmi sa inštitúty priamej demokracie značne odlišujú [pozri 4-2].

V najväčšom kantóne Zürich stačí na ľudovú iniciatívu 10 000 podpisov. Nepovinné referendum vyžaduje iba 5 000 podpisov. Aj všetky zmeny a doplnenia ústavy, ako i výdavky prevyšujúce 2 milióny švajčiarskych frankov (približne 900 000 britských libier) musia v referende schváliť občania. Za ostatné desaťročie bolo ročne v priemere viac ako 9 kantónálnych referend (okrem federálnych a obecných referend, ktoré sú vždy súčasne). V ich počte drží prvenstvo rok 1999, keď sa uskutočnilo 19 kantónálnych referend. Niekedy sú v hre veľké hospodárske záujmy, ako to bolo v prípade referenda v roku 1996 o rozšírení letiska v Zürichu – náklady dosahovali 873 miliónov švajčiarskych frankov (400 miliónov britských libier).

Nezvyčajným inštitútom v kantóne Zürich je takzvaná individuálna iniciatíva (Einzelinitiative). Jediná osoba má právo podať návrh kantónnej rade. Ak návrh získa podporu najmenej 60 poslancov rady, môže sa uskutočniť referendum. Napríklad v roku 1995 občan Albert Jörger mohol využiť tento proces na iniciovanie zmeny v spôsobe, akým vymenúvali učiteľov kantónálnych škôl.

Obce vyberajú svoje vlastné dane z príjmu a majetku. Vo Švajčiarsku vynakladajú obce na obyvateľa o niečo menej ako ústredná vláda. Beedham (1996) uvádza príklad obce Kilchberg (7 000 obyvateľov) na brehu jazera Zürich. Dedina sama zabezpečuje vzdelávanie, má vlastný hasičský útvar, domov pre starých ľudí a vlastných policajtov s dvoma policajnými motorovými člnmi na jazere. Obec poskytuje niekoľkým svojim veľmi chudobným občanom 3 000 švajčiarskych frankov mesačne (vyššie 1 300 britských libier) a pomáha aj hŕstke utečencov najmä zo Srí Lanky. Obecné zastupiteľstvo má 7 volených poslancov, ktorí monitorujú prácu malého počtu obecných úradníkov. Skutočnú rozhodovaciu právomoc má však verejné zhromaždenie, ktoré sa koná štyrikrát za rok. Na verejných zhromaždeniach sa zvyčajne zúčastňuje približne 400 obyvateľov obce; a keď je na programe niečo mimoriadne, aj o niekoľko stoviek viac. Na týchto zasadaniach sa stanovujú sadzby dane, schvaľujú sa nové obecné nariadenia, diskutuje sa o obecných účtoch, zvažujú sa plány výstavby, atď. Tieto štvrtročné verejné zhromaždenia predstavujú najvyššiu úroveň obecného zmocnenia; sedemčlenné obecné zastupiteľstvo predkladá tomuto zhromaždeniu svoje odporúčania. Rozhodnutia sa prijímajú zdvihnutím ruky. Písomné tajné hlasovanie môže požadovať viac ako tretina prítomných, doiaľ však túto možnosť nevyužili. Občania, ktorí sa zúčastňujú na zhromaždení, majú veľkú právomoc. Na obecné referendum stačí prostredníctvom verejného zhromaždenia získať pätnásť podpisov, to sa však stáva len veľmi zriedka.

Verejné zhromaždenie obce Kilchberg znovu ilustruje absurditu kvór účasti (druhá kapitola). Zástanca systému kvóra by pravdepodobne povedal, že verejné zhromaždenie, na ktorom sa zúčastnilo 400 zo 7 000 obyvateľov „nie je reprezentatívne“. V skutočnosti je verejné zhromaždenie super reprezentatívnym obecným zastupiteľstvom. Toto veľké obec-

né zastupiteľstvo má mandát, rovnako ako tradične zvolené obecné zastupiteľstvo. Každý, kto príde na schôdzu je mandatár; každý, kto zostane doma dáva mandát schôdzi. A Kilchberg je spravovaný dobre. Tvrdenie, že priama ľudová správa vedie k neúspechom, tu prax ako nepodložené vyvracia.

Účinky švajčiarskej priamej demokracie

Početné referendá, ktoré sa vo Švajčiarsku uskutočnili za vyše 150 rokov, sú veľkým zdrojom informácií o tom, čo sa stane, keď ľudia majú možnosť vziať osud do vlastných rúk. Skupina ekonómov a politológov z univerzít v Zürichu a St. Gallene – Bruno S. Frey, Reiner Eichenberger, Alois Stutzer, Lars P. Feld, Gebhard Kirchgässner, Marcel R. Savioz a ďalší – istý čas systematicky skúmala účinky priamej demokracie na politiku a spoločnosť. Na tento účel využívajú skutočnosť, že v stupni priamej demokracie, ktorú majú švajčiarske kantóny, existujú veľké rozdiely. Pretože kantóny majú aj veľké právomoci – Švajčiarsko je v skutočnosti konfederálna spolupráca suverénnych kantónov – je možné zmerať špecifické účinky priamej demokracie v mnohých oblastiach. Samozrejme, to znamená, že vo svojich štatistických výpočtoch nebrali vždy do úvahy iné faktory, ktoré by mohli ovplyvniť skúmaný vzťah (zásada *ceteris paribus* [keď ostatné veci sú rovnaké]). V roku 1999 Kirchgässner, Feld a Savioz zhrnuli veľký počet štúdií do štúdie *Die Direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig* (Priama demokracia: Moderná, úspešná, rozširovaná a vývozu schopná). Odvtedy však bolo publikovaných aj veľa nových štúdií. Uvádzame niekoľko najpozoruhodnejších výsledkov výskumu:

- Feld a Savioz (1997) dali presný index stupňa priamej demokracie vo všetkých švajčiarskych kantónoch do vzťahu s hospodárskou výkonnosťou kantónov v rôznych časových obdobiach rokov 1982 až 1993. Po rozsiahлом spracovaní a vylúčení alternatívnych vysvetlení dospeli k záveru, že hospodárska výkonnosť v kantónoch s priamou demokraciou bola v závislosti od časového obdobia o 5,4 až 15 percent vyššia ako v zastupiteľských kantónoch. „Koexistencia zastupiteľskej a priamej demokracie vo Švajčiarsku nastoľuje prirodzenú otázku: Ak je priama demokracia efektívnejšia ako zastupiteľská, prečo kantóny zastupiteľskej demokracie neprijmú úspešné stratégie svojich susedov?“ pýtali sa Feld a Savioz (1997, str. 529).
- Pommerehne skúmal súvislosti medzi priamou demokraciou a efektívnosťou vlády na príklade nakladania s odpadom v 103 najväčších švajčiarskych mestách a mestečkách. V mestečkách a mestách s priamou demokraciou bolo nakladanie s odpadmi – za inak rovnakých podmienok – o 10 percent lacnejšie ako v mestečkách a mestách bez priamej demokracie. Navyše Pommerehne zistil výrazné úspory, ak nakladanie s odpadmi dodávateľsky zabezpečovala súkromná spoločnosť. Mestecká a mestá s priamou demokraciou a súkromným nakladaním s odpadom mali náklady za inak rovnakých podmienok o 30 percent nižšie než mestá so zastupiteľským systémom a verejným nakladaním s odpadom. (Kirchgässner, Feld a Savioz, 1999, str. 98-100)
- Kirchgässner, Feld a Savioz (1999, str. 92-98) skúmali 131 zo 137 najväčších švajčiarskych obcí s cieľom zistiť súvislosť medzi priamou demokraciou a dlhom verejných financií, pričom použili údaje z roku 1990. V obciach, v ktorých sa mohlo uskutočniť referendum o verejných výdavkoch (príklad priamej demokracie), bol dlh verejných financií – za inak rovnakých podmienok – o 15 percent nižší než v obciach, kde sa referendum neuskutočnilo.

- Feld a Matsusaka (2003) skúmali vzťah medzi verejnými výdavkami a priamou demokraciou. Niektoré švajčiarske kantóny majú finančné referendum (Finanzreferendum), ktorým musia občania schváliť všetky rozhodnutia miestnej vlády o výdavkoch prevyšujúcich určitú sumu (priemer je 2,5 milióna švajčiarskych frankov). V kantónoch, ktoré majú takéto referendum, boli verejné výdavky v rokoch 1980 až 1998 v priemere o 19 percent nižšie než v tých, ktoré tento nástroj nemali.

- Benz a Stutzer (2004) skúmali vzťah medzi priamou demokraciou a úrovňou politických vedomostí občanov vo Švajčiarsku a v Európskej únii. Vo Švajčiarsku zhromaždili informácie od 7 500 obyvateľov a dali ich do vzťahu s indexom úrovne priamej demokracie od 1 do 6 pre 26 kantónov. Najvyššiu úroveň priamej demokracie zistili v kantóne Bazilej s indexom 5,69; najnižšia úroveň bola v kantóne Ženeva, s indexom 1,75. Ostatné dôležité premenné boli kontrolované, vrátane rodu, veku, vzdelania, príjmu a toho, či osoby boli alebo neboli členmi politickej strany. Autori prišli k záveru, že za inak rovnakých podmienok bol rozdiel v politických vedomostiach medzi občanom Ženevy a Bazileja značný, a bol rovnaký ako rozdiel medzi členom politickej strany a nečlenom alebo medzi skupinami s mesačnými príjmami 5 000 a 9 000 švajčiarskych frankov. Podobné výsledky zistili aj v prípade EÚ, pričom podrobili skúmaniu 15 európskych krajín, z ktorých v šiestich sa v posledných štyroch rokoch uskutočnilo celoštátne referendum.

- Frey, Kucher a Stutzer (2001) skúmali, či priama demokracia ovplyvňuje „subjektívny pocit spokojnosti“ občanov. Subjektívny pocit spokojnosti možno merať priamo tak, že sa ľudí jednoducho opýtate, nakoľko sa považujú za šťastných. Frey použil rovnaký index švajčiarskych kantónov ako Benz a Stutzer a dal ho do vzťahu s odpoveďami 6 000 Švajčiarov na otázku: „Ako ste v súčasnosti spokojní so svojím životom, ako celkom?“ Frey podrobil testu početné ďalšie premenné a úroveň spokojnosti sa hodnotila na škále 1 až 10. Obyvatelia Bazileja (kantónu s najvyššou priamou demokraciou) dosiahli na stupnici spokojnosti o 12,6 percentuálnych bodov viac ako občania Ženevy (kantón s najrepresentatívnejšou formou demokracie). Frey skúmal aj rozdiel medzi subjektívnym pocitom spokojnosti, vychádzajúcim z toho, že politika je vo väčšom súlade so želaniami občanov (výsledok), verzus subjektívny pocit spokojnosti, ktorý vzniká z účasti na samotnom hlasovaní (proces). Urobil to tak, že zahrnul skupinu cudzincov, ktorí nemôžu hlasovať na kantónálnej úrovni, ale ktorí žnú výhody výsledkov referend. Aj nehlasujúci cudzinci boli šťastnejší v kantónoch s priamou demokraciou, ale menej ako Švajčiari, ktorí mohli hlasovať. To Freya viedlo k záveru, že účasť na hlasovaní sa podieľa na zvýšení subjektívnej spokojnosti dvoma tretinami, kým väčší súlad politiky so želaniami občanov jednou tretinou.

- Vo štvrtej kapitole, v okienku 4-2, sme už rozoberali oveľa nižšie úniky daní v kantónoch s priamou demokraciou.

V šiestej kapitole, rozoberáme často sa vyskytujúce námietky voči priamej demokracii.

Spojené štáty: Kalifornia

Spojené štáty nemajú federálne referendum. Ústavné zhromaždenie v roku 1787, presvedčené Adamsom a Madisonom, prijalo zásadu, že volení ľudia zastupujú celý národ a nie iba svojich priaznivcov. Priama demokracia nebola upravená.

Od posledného desaťročia 19. storočia však progresívne a populistické hnutia zorganizovali viacero kampaní za zavedenie referenda občianskej iniciatívy. Inšpiroval ich najmä príklad Švajčiarska. Prvým štátom, ktorý prikrčil v tomto smere k zmenám, bola Južná Dakota v roku 1898. Po nej nasledovali Utah v roku 1900 a Oregon v roku 1902. Záujem o priamu demokraciu sa v Oregone prejavil krátko po založení štátu na popud skupiny švajčiarskych imigrantov, ktorí sa usadili v okrese Clackamas. Do roku 1918 nasledovalo tieto iniciatívy ďalších 16 štátov.

V súčasnosti 27 z 51 štátov má určitú formu priamej demokracie na úrovni štátu. Predpisy v jednotlivých štátoch sa líšia, pretože každý štát je v tomto bode suverénny. Iniciatíva porovnateľná s iniciatívou švajčiarskych občanov je k dispozícii v 24 štátoch; ľudové referendum – nepovinné referendum, ktorým sa môžu blokovať parlamentné zákony – existuje tiež v 24 štátoch, vo väčšine prípadov v tých istých štátoch, ktoré umožňujú iniciatívu. Na miestnej úrovni je priama demokracia ešte rozšírenejšia. Takmer polovica všetkých miest USA má referendum občianskej iniciatívy. Celkom 70 % Američanov žije v štáte, mestečku alebo meste, v ktorom je zavedené referendum občianskej iniciatívy. Navyše, s výnimkou štátu Delaware, všetky štáty majú povinné referendum pre zmeny a doplnenia ústavy. To znamená, že zmeny ústavy musia byť vždy predložené ľudu. Len veľmi málo tém je vylúčených a v mnohých štátoch v skutočnosti nie je vylúčená žiadna téma. (Waters, 2003; Matsusaka, 2004)

To viedlo k pôsobivému počtu referend. V rokoch 1904 až 2000 sa uskutočnilo takmer 2 000 referend občianskej iniciatívy na úrovni štátov. V kulminujúcom roku 1996 v 24 štátoch, ktoré majú občianske iniciatívy, bolo na hlasovanie predložených najmenej 96 referend občianskej iniciatívy. Pre porovnanie, v tom istom roku zástupcovia týchto štátov prijali viac ako 14 000 zákonov a rezolúcií. V USA sú nepovinné referendá menej dôležité ako občianske iniciatívy. Na druhej strane sa koná veľmi veľa povinných referend. Do roku 1999 dosiahol celkový počet referend, ktoré sa uskutočnili na štátnej úrovni, približne 19 000. Okrem nich sa každoročne koná asi 10 000 referend na miestnej úrovni. (Efler, 1999)

Hoci sa pravidlá javia zvyčajne navzájom podobné, rozdiely v počte referend občianskej iniciatívy v rozličných štátoch sú značné. Viac ako polovica všetkých referend iniciovaných občanmi sa konala iba v 5 štátoch: Oregon, Kalifornia, Colorado, Severná Dakota a Arizona. Aj keď v Oregone s jeho 318 referendami do roku 2000 uskutočnili viac referend občianskej iniciatívy ako v Kalifornii, kde v tom istom období bolo 275 referend, použijeme v ďalšej časti ako príklad druhý spomínaný štát. Nielen preto, že Kalifornia je dôležitým americkým štátom – štátom s najhustejším osídlením a kultúrne i ekonomicky veľmi úspešným – ale aj preto, že kalifornská priama demokracia je kontroverzná.

V Kalifornii sa zavedenie priamej demokracie úzko spája s menom Dr. Johna Randolpha Haynesa, ktorý v roku 1895 založil „Kalifornskú priamu legislatívnu ligu“. Vďaka jeho úsiliu zaviedli v meste Los Angeles v roku 1902 možnosť rozhodovania priamou demokraciou. Na štátnej úrovni bolo zavedenie referenda najmä reakciou na úplnú kontrolu nad politickým životom v Kalifornii, ktorú získala koncom 19. storočia špecifická spoločnosť – železnica Central Pacific. V roku 1901 vyšla kniha s názvom Chobotnica (Octopus), v ktorej Frank Norris opisuje pevné zovretie, v akom železničná spoločnosť držala politiku v Kalifornii. V skutočnosti

sa táto spoločnosť angažovala nielen v doprave, ale napríklad aj v špekuláciách s pôdou. Takmer všetky právne rozhodnutia v tom čase boli v jej prospech. Norris napísal: „Vlastnia hlasovaciu urnu. (...) Vlastnia nás.“ Keď sa kontrola „chobotnice“ nad verejným životom stala známa, vznikol voči nej odpor. Hiram Johnson, verejný prokurátor, priaznivec Haynesa a vodca progresívneho krídla republikánov sa stal guvernerom v roku 1910. Celú svoju kampaň („Pacifická musí držať svoje špinavé laby mimo politiky“) absolvoval v automobile, pretože odmietol použiť vlak. V roku 1911 Haynes, Johnson a ich priaznivci so zavedením referenda občianskej iniciatívy uspeli. Zároveň sa zaviedla aj možnosť „odvolania“ – voličské zamietnutie volených zástupcov a predstaviteľov na najvyššej úrovni. „Priama legislatívna liga Kalifornie“ musela ešte odraziť rôzne útoky na priamu demokraciu. V roku 1920 sa oponenti iniciatívy občanov znovu pokúsili využiť samotný nástroj na jeho udusenie ešte v zárodku. Tento návrh na hlasovacím lístku, ktorý obsahoval závažne zvýšený prah podpisov pre iniciatívy občanov o daňových otázkach, občania napriek tomu odmietli. (Waters 2003).

Niektoré charakteristiky kalifornskej priamej demokracie:

Legislatívne občianske referendum (iniciatíva) sa líši od švajčiarskeho systému v rozličných aspektoch. Pravidlá zostali v skutočnosti nezmenené od roku 1912.

- Ľudia, ktorí začínajú iniciatívu občanov, môžu vo včasnom štádiu požiadať o pomoc vládne služby. Tie im môžu poskytnúť legislatívnu konzultáciu pri formulovaní návrhu v správnej právnej forme. Predmet pripravený týmto spôsobom sa potom postúpi vyššiemu sudcovi, generálnemu prokurátorovi, ktorý sformuluje úradný názov a súhrnný výrok. Názov aj súhrn sú dôležité, pretože sa objavujú v oficiálnej brožúre o hlasovaní. Navyše v spolupráci s ministerstvom financií sa vypracuje analýza fiškálnych dôsledkov nového návrhu. Tento proces trvá jeden až jeden a pol mesiaca. Návrh sa potom môže šíriť pri zbieraní podpisov.
- Všetky záležitosti, ktoré má v právomoci štát, môžu byť predmetom občianskej iniciatívy, vrátane rozpočtu, daní, imigrácie, atď. Jestvuje iba jedna formálna požiadavka: musí sa zachovať jednota témy – občianska iniciatíva nesmie obsahovať dve vzájomne nesúvisiace témy.
- Možné sú iniciatívy o ústave aj o písanom práve. Prah podpisov pre prvú z nich je 8 % účasti voličov v posledných voľbách guvernéra štátu; pre druhú oblasť je to 5 % tejto účasti. Podpisy možno zbierať maximálne 150 dní. Schválená iniciatíva o ústave nemôže byť následne zmenená a doplnená Snemovňou reprezentantov štátu, ale iba novým referendom. Schválené iniciatívy písaného práva však môžu byť zmenené a doplnené štátnou Snemovňou reprezentantov.
- Kalifornské občianske iniciatívy sú priamymi iniciatívami. Tie, na rozdiel od nepriamych iniciatív, nie sú uzákonené prostredníctvom parlamentu. Preto parlament nemôže voči občianskej iniciatíve podávať protinávrh. Občianske iniciatívy sú pohotovo predkladajú na hlasovanie: ak sa dosiahnu formálne prahy v lete, predloží sa občianska iniciatíva na hlasovanie už v novembri toho istého roka. V zásade je každé dva roky iba jeden volebný deň, k nemu možno pridať maximálne jeden ďalší volebný deň. To znamená, že na hlasovanie sa v jeden volebný deň často predkladá veľký počet občianskych iniciatív. Tieto body, ktoré sa odlišujú od švajčiarskeho systému, niektorí zástancovia priamej demokracie kritizujú, pretože podľa nich dlhšie obdobia a rozloženie

občianskych iniciatív na niekoľko volebných dní v každom roku sú pre verejnú diskusiu prospešnejšie. Absencia parlamentného procesu a možného protinávrhu ponúka verejnosti menej informácií a menej možností voľby.

- Návrh, ktorý verejnosť schválila, môžu ešte anulovať súde. Riziko, že legislatívny návrh schválený referendumom môžu súde anulovať, je značné: v rokoch 1964 až 1990 sa to stalo v prípade 14 z 35 občianskych iniciatív, ktoré pri hlasovacej urne získali väčšinu. Úspešná občianska iniciatíva sa teda môže stretnúť s tým, že výsledky jej dlhšej a ťažšej práce sa rozplynú na súde. Je zrejme, že kontrola navrhutej legislatívy po tom, čo sa uskutočnilo hlasovanie, je zreteľnou nevýhodou kalifornského systému. Tento problém by sa mohol elegantne vyriešiť zavedením medzistupňa petičného kroku: občianska iniciatíva, ktorá zozbierala relatívne nízky počet podpisov, napríklad 10 000, získava právo na parlamentnú rozpravu o návrhu a na kontrolu ústavným súdom. To by zabezpečilo ľuďom, predkladajúcim občiansku iniciatívu, právo revidovať svoj návrh s ohľadom na parlamentnú rozpravu. Navyše, včasnou kontrolou ústavnosti by sa dalo predísť znechucujúcej právnej porážke návrhu po tom, čo sa uskutočnil celý proces referenda. Zrušenie návrhu, schváleného ľuďmi, nie je pre demokraciu prospešné: ľudia nielenže majú mať posledné slovo, ale musia aj vidieť, že ich slovo je posledné. Anulovanie, často z formálnych dôvodov, vytvára znechucujúci a často oprávnený dojem, že mocná elita ešte vždy má posledné slovo.
- Brožúra o hlasovaní: tri až šesť týždňov pred hlasovaním – rovnako ako vo Švajčiarsku – voliči dostanú brožúru, obsahujúcu základnú dokumentáciu o referende. Okrem oficiálneho názvu, súhrnu a analýzy, ktoré sme už spomenuli, brožúra obsahuje:
 - úplný text iniciatívy,
 - argumenty za a proti od zástancov a oponentov, ktoré sa musia predložiť štyri mesiace pred hlasovaním. Zástancovia a oponenti majú právo na 500 slov; po ďalších dvoch týždňoch môžu obe strany predložiť text, neprevyšujúci ďalších 250 slov ako odpoveď na text druhej strany,
 - stručné zhrnutie argumentov od oboch strán.

Osudy referend v Kalifornii sú rôzne. Od roku 1912 do tridsiatych rokov 20. storočia, museli sa voliči zaoberať v priemere s viac ako štyrmi referendumami za rok. V 50., 60. a 70. rokoch 20. storočia sa občianska iniciatíva využívala zriedka. Dôvera ľudí voči zastupiteľskému systému bola veľká. V 60. rokoch sa spustilo iba 9 iniciatív. Občianska iniciatíva sa však stáva čoraz populárnejšia práve v čase, keď – čo je dosť pozoruhodné – mali šance na úspech progresívne aj konzervatívne iniciatívy. Medzi „konzervatívne“ iniciatívy patrí aj zavedenie trestu smrti prostredníctvom referenda v roku 1972. V tom istom roku zaznamenalo environmentálne hnutie obrovský úspech s návrhom o ochrane pobrežnej zóny, ktorý schválilo referendum. Dokonca iba hrozba občianskej iniciatívy stačila na vynútenie určitých dôležitých zmien, napr. moratória na atómové elektrárne, ktoré bolo schválené v roku 1976.

V rokoch 1977 a 1978 vznikla neslávne známa iniciatíva Návrh 13, požadujúca zastaviť zvyšovanie daní z nehnuteľností. Prudká inflácia v predchádzajúcich rokoch spôsobila neúmerne rast ceny pozemkov a domov voči klesajúcej hodnote dolára. V dôsledku tohto vývoja boli priemerné rodiny konfrontované s dvojitou daňovou explóziou. Miestne dane, ktoré boli napojené na hodnotu ich domov, vyleteli nahor. Súčasne inflácia posúvala ich príjem do čoraz vyšších daňových pásiem bez úmerného nárastu reálnej kúpnej sily.

Tento mechanizmus zabezpečil štátu Kalifornia v roku 1976 navyše príjem navyše v sume 2,6 miliardy dolárov. V roku 1977 sa zväčšil konsenzus v kalifornskom parlamente o použití dodatočných príjmov na odľahčenie záťaže majiteľov malých domov. Politici sa však nevedeli dohodnúť na presnom systéme. Liberálni demokrati presadzovali systém, ktorý bol výhodný pre skupiny s nižšími príjmami, kým republikáni, napr. Regan, podporovali opatrenia, ktoré väčšmi zvýhodňovali ľudí s vysokými príjmami.

V priebehu jari sa nič nedialo, až v júli dvaja konzervatívni antidaňoví aktivisti Howard Jarvis a Paul Gann oznámili začatie občianskej iniciatívy. Ich návrh bez ceremónií odmietol nekontrolovateľné zvyšovanie daní, ktoré privádzali malých vlastníkov domov do zúfalstva. Ale Návrh 13 mal aj ďalší výrazný znak: nerozlišoval medzi obytnými domami a podnikateľmi, ale všetky nehnuteľnosti začlenil do jednej kategórie. To znamenalo, že návrh dal podnikateľskej komunite obrovskú výhodu tam, kde to ani nežiadala. Na jeseň 1977, keď už bola kampaň za zber podpisov pre Návrh 13 v plnom prúde, to nezbudilo nijakú pozornosť, zatiaľ čo v politických kruhoch sa každá cesta k riešeniu zdala dôkladne zablokovaná. V decembri Jarvis a Gann odovzdali viac ako dvojnásobok požadovaného počtu podpisov pre iniciatívu. V zime, po celom roku argumentovania, parlament ešte stále nedosiahol konsenzus v tom, čo by sa malo urobiť. V januári 1978 boli členovia parlamentu pod obrovským tlakom, aby priniesli nejaké riešenie. Medzitým si Návrh 13 získal obrovskú ľudovú podporu. Až v marci 1978 parlament konečne vypracoval alternatívny návrh, ktorý sa mal predložiť voličom ako Návrh 8 v júni, spolu s Návrhom 13 Jarvis a Ganna. Napriek masívnej podpore politikov Návrhu 8 (alebo práve pre ňu) sa drvivá väčšina občanov, otrávených kampaňou, rozhodla pre Návrh 13. Shultz o tom napísal v roku 1997: „Dvadsať rokov po tejto skutočnosti je dôležité uvedomiť si, ako vznikla daňová vzbura v Kalifornii. Bola o ľuďoch, ktorí žili v malých domoch kúpených v päťdesiatych rokoch (1950-60) možno za 15 000 dolárov, a ktorí sa odrazu ocitli konfrontovaní s daňami, založenými na desaťnásobku tejto hodnoty. Schňapli Návrh 13, aby sa chránili, a po 20 rokoch sa toho ešte stále zaryto držia.“

Prielom Návrhu 13 mal dva dôsledky. Daňové vzbury vznikli aj v iných štátoch, v ktorých existovali formy občianskej iniciatívy. Úspech Návrhu 13 znovu upozornil verejnú mienku na možnosti, ktoré poskytuje referendum. „Približne v polovici 80. rokov minulého storočia začala občianska iniciatíva nahrádzať zastupovanie ako hlavná scéna na riešenie najdôležitejších politických diskusií. Mimo zastupiteľského systému aktivisti ľavého aj pravého krídla sa inšpirovali príkladom Návrhu 13. Mnohí snúvali, či už z dobrých alebo zlých pohnútok, že sa stanú budúcim Howardom Jarvisom. Organizácie začali získavať zdroje a zručnosti potrebné na predloženie svojich zámerov na priame hlasovanie. Počas 80. rokov sa úsilie dosiahnuť občiansku iniciatívu zdvojnásobilo, a do konca desaťročia ľudia už hlasovali o takmer 50 opatreniach. Okrem toho pravdepodobnosť úspechu občianskej iniciatívy sa zväčšila. Pred rokom 1980 schválili kalifornskí voliči iba jeden z troch návrhov. V rokoch 1980 až 1990 bola schválená takmer polovica.“ (Shultz, 1996, str. 3). V 90. rokoch minulého storočia záujem naďalej stúpal. V novembri 1996 museli voliči rozhodovať o väčšom počte opatrení ako počas celého obdobia rokov 1960 až 1969.

Oponenti referenda často uvádzajú Návrh 13 ako ilustráciu nezodpovedného správania sa hlasujúcej verejnosti. V skutočnosti však spôsobila daňovú vzburu voličov nezodpovedná pasivita kalifornského parlamentu.

Kritika smerovala aj proti kalifornskému ustanoveniu o odvolaní z dôvodu odstránenia guvernéra Graya Davisa v roku 2003, ktorého nahradil herec Arnold Schwarzenegger. Média vytvárali obraz, že bolo príliš ľahké požiadať o odvolanie a že dotknutý politik v takom prípade nemá ani tú najmenšiu šancu. Predmetom kritiky bolo aj to, že vládnuci guvernér môže byť odvolaný jednoduchou väčšinou, zatiaľ čo jeho nástupca môže byť zvolený menším počtom hlasom. Okrem toho sa tvrdilo, že kampaň za odvolanie bola „akciou zdola nahor“ iba naoko, kým v skutočnosti šlo o „veľký biznis“. Navyše, už len to, že „seriózny“ politik bol nahradený „iba hercom“ ukazuje, k čomu vedie priama demokracia.

To je prevažne nesprávne. Po prvé nie je ľahké žiadať odvolanie: Spomedzi 15 miliónov občanov v roku 2003 je potrebné získať aspoň 900 000 podpisov. Navyše nejde o bežnú záležitosť: v skutočnosti bol predtým guvernér v USA donútený rezignovať iba raz, v roku 1921. Na miestnej úrovni sa odvolanie používa častejšie (36 štátov má inštitút odvolania), ale vo väčšine prípadov politici odvolávanie prežijú: radní prežijú v 70,8 a starostovia až v 82,4 percenta prípadov.

Dôvodom, prečo skupina obyvateľov zozbierala 900 000 podpisov bolo, že Davis – ktorý bol opätovne zvolený za guvernéra najužšou väčšinou – prišiel o autoritu svojím chaotickým reagovaním na ťažkú a dlhodobú energetickú krízu. Navyše sa ukázalo, že klamal o veľkom rozpočtovom deficite. Počas predvolebnej kampane Davis maľoval ružové obrazy o finančnej situácii, útočil na každého, kto hovoril o rozpočtovom deficite a kategoricky vylučoval akékoľvek zvýšenie daní. Krátko po znovuzvolení však Davis priznal rekordný deficit 32 miliárd dolárov (viac než je spoločný dlh všetkých ostatných štátov USA, dva roky predtým tu však boli ešte prebytky) a rozhodol o daňovom zvýšení v sume 8 miliárd dolárov. Navyše bolo jasné, že Davisa podporovali dve hlavné predstaviteľky kalifornského biznisu – The California Business Roundtable a Losangeleská obchodná komora.

To, že herec nahradil Davisa, nemá nič spoločné s priamou demokraciou. Na federálnej úrovni nemajú USA jedinú formu priamej demokracie – sú jednými z mála krajín na svete, ktoré nikdy nemali referendum – a okrem toho herec Ronald Reagan bol schopný sa stať prezidentom.

Isteže nie je dobré v kalifornskom systéme odvolania, že vládnuci guvernér, ktorý bol zvolený 40 % hlasov, môže byť prinútený odstúpiť, zatiaľ čo jeho nástupca môže byť zvolený iba s 30 % podporou. Je to tak preto, lebo voliči musia zvoliť nástupcu v jednom kole zo zoznamu viac než dvoch kandidátov. Preto sa málokedy stane, že kandidát s najväčším počtom hlasov získa aj absolútnu väčšinu. Ale to nie je vnútorný prvok odvolania. To sa môže ľahko zmeniť poskytnutím viacerých kôl volieb, v ktorých na záver dvaja kandidáti s najväčším počtom hlasom stoja proti sebe – tak, ako je vo francúzskych prezidentských voľbách. Ľudia, ktorí predtým hlasovali za tretieho a nižšie umiestnených kandidátov, si musia vybrať medzi dvoma najpopulárnejšími kandidátmi v poslednom kole. Takto sa vždy dosiahne absolútna väčšina pre jedného kandidáta (Nijeboer, 2003).

Už niekoľko desaťročí sa rozhodovanie priamou demokraciou teší väčšej dôvere voličov ako nepriame rozhodovanie. Potvrdzujú to aj najnovšie prieskumy verejnej mienky. Polovica opýtaných dôveruje ľuďom ako priamym zákonodarcom. Naopak, 78 % opýtaných si myslí, že parlament riadi hŕstka „zástupcov veľkých záujmov“, kým iba 15 % si myslí, že parlament má na pamäti všeobecné blaho (Baldassare, 2005).

Účinok občianskej iniciatívy na dane a výdavky

S poukázaním na Kaliforniu sa často tvrdí, že priama demokracia viedla k narušeniu rozpočtu, pretože ľudia systematicky znižujú dane pomocou priamej demokracie až do takej miery, že štát už ďalej nemôže fungovať tak, ako by mal. Ako dôkaz sa často uvádza Návrh 13 (pozri napríklad knihu Daňoví križiaci od Daniela Smitha, v origináli Tax Crusaders).

Po tejto kritike americký politológ Matsusaka v štúdií Pre tých mnohých alebo pre tých niekoľkých (For the many or the few, 2004) systematicky skúmal účinok referendum na dane a výdavky v Spojených štátoch. Zhromaždil obrovské množstvo údajov zo všetkých amerických štátov a asi zo 4 700 amerických miest o posledných 100 rokoch – „v zásade všetky údaje, ktoré sú v súčasnosti dostupné“ (str. xi). Zistil tri účinky:

- (1) celkové výdavky štátu a miestnych zastupiteľstiev sa znížili
- (2) výdavky sa prenášajú na lokálnejšiu úroveň
- (3) došlo k posunu od všeobecných daní k platbe za konkrétne poskytované služby.

To znamená, že ľudia, ak dostanú možnosť, majú sklon zoštiehľovať štát – najmä centrálny – a sú náchylní nechať ľudí platiť viac za ich vlastnú spotrebu. V USA vláda spotrebúva približne 36 % hrubého národného produktu; z toho asi polovicu vyčerpajú miestne zastupiteľstvá a štáty. Ak je k dispozícii referendum občianskej iniciatívy v konkrétnom štáte, vedie to k priemernému zníženiu daní pri štvorčlennej rodine v sume 534 USD a k poklesu verejných výdavkov štátu o 589 USD. To zodpovedá asi 4 % príjmov štátu a verejných výdavkov. Je to významný, ale nie dramatický rozdiel v absolútnom vyjadrení.

Matsusaka dospel aj k ďalšiemu pozoruhodnému zisteniu. Opatrenia pre referendum občianskej iniciatívy nie sú vo všetkých skúmaných štátoch rovnaké. Hlavnou premennou je prah podpisov, ktorý sa musí dosiahnuť a ten sa môže pohybovať od 2 do 10 % evidovaných voličov. Vplyv referenda občianskej iniciatívy stúpa systematicky s poklesom prahu podpisov. V štátoch s najnižšími počtami potrebných podpisov je vplyv referenda na verejné príjmy a verejné výdavky v rozsahu do 7 %, zatiaľ čo vplyv je nevýznamný v štátoch s vysokým prahom (str. 33-35). Čím ľahšie je začať referendum občianskej iniciatívy, tým nižšia je úroveň daní.

Tendencia znižovania daní neovplyvňuje všetky úrovne verejnej správy rovnako. Celkové zníženie dane je výsledkom silného trendu znižovať výdavky na štátnej úrovni približne o 12 %, v kombinácii s menej výrazným trendom zvyšovania výdavkov na miestnej úrovni okresov a miest. Tento trend k decentralizácii sa zdá byť štatisticky veľmi spoľahlivý. To však neznamená, že dane sa zvyšujú na miestnej úrovni. Vyššie výdavky v mestách (ak je priama korelácia s ustanoveniami ľudového referenda) sa hradia z poplatkov za poskytované služby: „Na úrovni štátu iniciatíva mala za následok približne 5-percentné zníženie daní a žiadnu zmenu poplatkov. Na úrovni mesta viedla iniciatíva k vyšším poplatkom o 14 percent, ale k žiadnym zmenám daní.“ (str. 52).

A nakoniec ešte jedno pozoruhodné zistenie. Údaje sa vzťahujú na obdobie od roku 1970 do roku 2000. Väčšina štátov zaviedla referendum približne na začiatku 20. storočia a podmienky, za akých sa referendá uskutočňujú, sa odvtedy zmenili len veľmi málo. Na začiatku 20. storočia boli verejné výdavky približne 6 % HNP (hrubého národného produktu), zatiaľ čo o sto rokov neskôr sa toto číslo blížilo 40 percentám. Matsusaka skúmal aj účinok referenda v období od roku 1902 do roku 1942 a vyšlo mu, že referendum viedlo k expanzii

verejných výdavkov. Matsusaka tiež zistil, že verejné výdavky v tomto období vzrástli prudšie s poklesom prahu podpisov na získanie referenda.

Preto nemôžeme bezvýhradne povedať, že referendum vedie vždy k daňovým zníženiam. Jediné, čo môžeme povedať je, že referendum občianskej iniciatívy zabezpečuje lepšie uskutočňovanie vôle väčšiny. Evidentne tých 6 % verejných výdavkov okolo roku 1900 bolo v očiach väčšiny ľudí príliš málo (Matsusaka to dáva do vzťahu s rýchle rastúcou urbanizáciou v tom čase, ktorá spôsobila zvýšený dopyt po všetkých druhoch kolektívnej infraštruktúry), zatiaľ čo súčasných približne 40 % je očividne považovaných za príliš veľa a príliš centralizovaných.

Matsusaka venoval rozsiahlu kapitolu aj otázke, či tieto tri posuny, ku ktorým došlo vplyvom referenda občianskej iniciatívy, odrážajú aj vôľu ľudu. Vyhľadal preto výsledky veľkého počtu prieskumov verejnej mienky, ktoré sa uskutočnili v priebehu posledných troch desaťročí. Na prieskumy verejnej mienky nie sú potrebné milióny dolárov – stačí niekoľko tisíc dolárov, aby sa urobil reprezentatívny prieskum verejnej mienky v USA – a nevedú sa žiadne kampane, ktoré stoja milióny. Takže nevzniká deformácia v dôsledku jednostranného financovania. Z prieskumov verejnej mienky jasne vyplýva, že väčšina Američanov je rozhodne zástancami malej vlády (čo zodpovedá trendu smerom k celkovému zníženiu daní), že podporujú decentralizáciu (posuny výdavkovej právomoci viac na orgány miestnej samosprávy) a že vo všeobecnosti považujú dane za najmenej príťažlivý zdroj verejných príjmov. Ešte dôraznejšie: „Pri každej politike, ktorú viem skúmať, iniciatíva tlačí politiku v smere, v ktorom chce podľa vyjadrenia väčšina ľudí ísť. Nie som schopný nájsť žiadny dôkaz o tom, že väčšina sa nepáčia politické zmeny spôsobené iniciatívou.“ (Matsusaka, 2004, str. xi-xii; tlačené kurzívou).

Matsusakaov záver je jasný: „Niektorí hlbaví pozorovatelia (...) tvrdia, že iniciatíva umožňuje jednotlivcom a skupinám prívodiť politiky proti verejnému záujmu. Ich tvrdenie sa opiera o pozorovanie, že použitie iniciatívy je nákladné, a že sa zdá ovládané bohatými osobami a skupinami. Ukazuje sa však, že aj keď záujmy bohatých sú prominentnými hráčmi v politike iniciatív, ich úsilie v konečnom dôsledku prispieva k prospechu pre väčšinu. Nie je žiadnou záhadou, ako by k tomu mohlo dochádzať. Bez iniciatív sú voliči nútení akceptovať politický výber, ktorý vytvára zákonodarstvo. S iniciatívou dostávajú voliči možnosti výberu. Ak je alternatíva pri iniciatíve horšia ako politika zákonodarstva, iniciatívu možno odmietnuť a nič sa nestalo. Ak je alternatíva lepšia, voliči môžu prijať iniciatívu a sú na tom lepšie. Skrátka, aj keď je nerovnaký prístup, pokiaľ ide o navrhovanie iniciatív, možnosť voličov odfiltrovať zlé návrhy a ponechať dobré umožňuje, aby proces fungoval na prospech väčšiny. (...) Chceme zdôrazniť, že dôkazy sú hodnotovo neutrálne; nevypovedajú o tom, či je proces iniciatív dobrou alebo zlou formou vlády. Dôkazy jednoznačne ukazujú, že iniciatíva podporuje vôľu väčšiny.“ (str. 71).

Úloha „osobitných záujmov“

To, čo sme tu videli, úzko súvisí s témou „osobitných záujmov“. Od počiatku bolo do priamej demokracie v Kalifornii zapojených veľa peňazí. Vo voľbách v roku 1922 bola celková investovaná suma už vyššia ako milión dolárov. Suma vynaložená na kampane v priebehu 70., 80. a 90. rokov to niekoľkonásobne prevýšila. V roku 1992 výbory kampaní v 21 štátoch odčerpali odhadovaných 117 miliónov dolárov na kampane a v roku 1998 táto suma vzrástla už na 400 mili-

ónov dolárov v 44 štátoch. Z týchto 400 miliónov si Kalifornia v roku 1998 vzala leví podiel, vynaložiac 256 miliónov dolárov. (Garrett a Gerber, 2001, str. 73.) Od konca 80. rokov sa v Kalifornii vynaložilo na občianske iniciatívy viac ako na lobovanie v parlamente. Podnikateľské kruhy poskytli zhruba 66 % finančných prostriedkov v roku 1990 (jednotlivci 12 %, politické strany 7 %, odbory 1 %). (Shultz, 1996, str. 81).

Vo včasnom štádiu sa občianske iniciatívy profesionalizovali. Už v čase prvej svetovej vojny Joseph Robinson založil podnik, ktorý za odmenu zbieral podpisy. V súčasnosti takéto firmy žiadajú asi milión dolárov za vyzbieranie požadovaných podpisov na jednu kalifornskú občiansku iniciatívu. V roku 1930 bola založená prvá firma, ktorá v skutočnosti navrhovala kampane (Whitaker & Baxter's Campaigns Inc.). Medzičasom sa v štáte aktivizuje niekoľko tuctov profesionálnych „konzultantov“, ktorí dohliadajú nad kampaňou pre profesionálnych politikov aj nad kampaňami okolo občianskych iniciatív. Títo konzultanti sa zvyčajne zameriavajú na jeden ideologický segment „politického trhu“.

Jedno aj druhé vedie k často vznášanejmu argumentu: finančne vplyvné skupiny s osobitnými záujmami by zneužili závažné referendum občianskej iniciatívy na presadenie svojho vlastného programu na úkor „všeobecného záujmu“, ktorému podľa všeobecného úsudku slúži národný zastupiteľský systém. Tento argument sa zvyčajne dôsledne neskúma. Už sme uviedli základný Matsusakaov argument, že referendový návrh, ktorý sa predkladá ako alternatíva k zámerom zastupiteľského systému, zväčšuje aj možnosti voľby pre voličov – ponúka im väčší priestor na rozhodovanie, ktoré najlepšie vystihuje ich preferenciu. Matsusaka to prirovnáva k rodine, v ktorej otec (= zastupiteľský systém) jednohlasne „navrhuje“, aká pizza sa bude jesť. Keď aj matka (= osobitné záujmy) môže navrhnúť príchut pizze, pri čom každý (aj deti = voliči) môže hlasovať o návrhoch, potom to nikdy nemôže zhoršiť situáciu detí, aj keď ony samy nemôžu pizzu navrhnúť. Možnosť, ktorú navrhuje otec, je vždy prítomná, ale keď má matka lepší nápad, môže byť hlasovaním uprednostnený. „Vidíme, že ak sa umožní každému v rodine podávať návrhy, je to zvyčajne na osov väčšiny. Tento záver platí aj vtedy, ak sa právo robiť návrhy vyhradí určitým členom rodiny. (...) Za predpokladu, že návrhy sa filtrujú hlasovaním väčšinovým pravidlom, jediným spôsobom, akým iniciatívy dostávajú väčšiny do horšej situácie je, ak je možné voličov presvedčiť, aby schválili politiky proti svojim záujmom.“ (Matsusaka, 2004, str. 12).

V štúdií Populistický paradox (The populist paradox, 1999) politologička Elisabeth Gerberová systematicky skúma, do akej miery môžu „osobitné záujmy“ presadzovať svoju vlastnú agendu využívaním veľkého množstva peňazí. Analyzovala tok peňazí 168 občianskych iniciatív v 8 amerických štátoch. Na rozdiel od toho, čo tvrdia kritici, sa ukazuje, že mocné obchodné záujmy sú relatívne málo úspešné pri získavaní schválenia zákona, ktorý by chceli presadiť za pomoci ľudového referenda. Iniciatívy, ktoré boli z väčšej časti finančne podporované jednotlivými občanmi, boli takmer dvojnásobne častejšie prijaté než iniciatívy, ktoré finančne podporovali najmä osobitné ekonomické záujmové skupiny (v skutočnosti je počet občianskych iniciatív, ktoré sú úplne podporované osobitnými ekonomickými záujmovými skupinami alebo jednotlivými občanmi, veľmi malý). Väčšina ľudových hlasovaní sa týka občianskych iniciatív (str. 111-112). Gerberová prichádza k záveru: „Empirické dôkazy poskytujú ďalší základ pre odmietnutie tvrdení, že ekonomické záujmové skupiny si kupujú politické výsledky pomocou legislatívneho procesu.“ (str. 138)

Elisabeth Gerberová však poukazuje na to, že osobitné ekonomické záujmové skupiny sú do istej miery úspešné pri navodení neúspechu občianskych iniciatív iných ľudí, začatím protiiniciatív. Keď sa zdá, že občianska iniciatíva je veľmi populárna a ani veľké finančné sumy nie sú schopné otočiť príliv, bohatí oponenti sa pokúšajú zasiať nejasnosti spustením alternatívneho návrhu, protiiniciatívy, ktorá sa pri povrchnom pohľade zdá veľmi podobná originálnej iniciatíve. To sa stalo prvýkrát v roku 1978, pri iniciatíve proti daniam – Návrhu 13, ktorý sme už rozoberali. Niekoľko politikov predložilo na poslednú chvíľu „umiernenú“ protiiniciatívu, ktorá aj napriek tomu bola neúspešná.

Kľúčovým rokom bol rok 1990, v ktorom bolo niekoľko pokrokových iniciatív veľmi úspešných. Bola to iniciatíva „Päť centov za nápoj“, ktorá navrhovala vyššiu daň na alkohol (Návrh 134), ďalej „Veľká zelená“ iniciatíva, významná environmentálna iniciatíva, ktorú pripravili environmentálne skupiny v spolupráci s demokratickými politikmi a iniciatíva „Lesy navždy“ (Návrh 130), ktorá sa osobitne zamerala na zachovanie kalifornských lesov.

Prezradený tajný zápis odhalil, že chemický a petrochemický priemysel vedeli o tom, že najmä „Veľkej zelenej“ iniciatíve nie je možné priamo zabrániť vďaka jej veľkej popularite. Preto vznikla protiiniciatíva „Veľká hnedá“ (Návrh 135). Drevársky priemysel odpovedal na „Lesy navždy“ iniciatívou „Veľký peň“ (Návrh 138). Ako odpoveď na iniciatívu „Päť centov za nápoj“ vypracoval liehovarnícky priemysel dve vlastné iniciatívy: iniciatívu „Penny za nápoj“ (Návrh 126), ktorá navrhovala nižšiu daň na alkohol, a druhú iniciatívu, ktorá by urobila každé ďalšie zvýšenie dane vrátane zvýšenia dane na alkohol, závislé na dvojtretinovej väčšine namiesto jednoduchej väčšiny.

Všetky tieto protiiniciatívy mali navodiť chaos. Voliči boli napokon konfrontovaní so spleťou 27 komplikovaných iniciatív a protiiniciatív, čo vyústilo do výsledku známeho aj ako „Veľké NIE“ – 23 z 27 návrhov bolo odmietnutých, vrátane originálnych pokrokových návrhov, ktoré inak mohli rátať s veľkými sympatiami verejnosti. Toto je príklad častého javu: voliči sú opatrní a keď majú pochybnosti, návrh odmietnu. „Voliči jednoducho zdvihnú ruky v zúfalstve a na všetko hlasujú „nie“ (Shultz, 1996, str. 84).

Tieto skúsenosti prinášajú dôležité poučenie: ak môže ekonomika napadnúť demokratický život, demokracia sa zrúti. V priebehu demokratického rozhodovacieho procesu musia občania určiť zákonné hranice, v ktorých rámci môže ekonomika fungovať. Musia byť také pevné ako napríklad geografické alebo geologické hranice; musia chrániť dôstojnosť ľudí a brániť pokusom korumpovať ľudí. Diskusia alebo proces formovania imidžu je tou pravou ozdobou demokracie. Mala by sa preto odohrávať na otvorenom fóre a nemalo by sa dať z nej vyplatiť.

Nie je to chyba voličov. Vyskytli sa rôzne pokusy držať v patričných medziach vplyv peňazí na pokrok v diskusii. V roku 1974 schválili Kalifornčania občiansku iniciatívu (Návrh 9), ktorá obmedzila výdavky kampane na referendá. O dva roky neskôr však toto ustanovenie zrušil Najvyšší súd USA, ktorý vyhlásil, že vloženie peňazí do kampane je súčasťou slobody slova, ktorú zaručuje prvý článok Ústavy Spojených štátov. Takže v súčasnosti nie je možné uložiť obmedzenie výdavkov na kampaň za rozhodovanie priamou demokraciou v USA, kým sa nezmení federálna ústava alebo sa nebude vykladať inak.

Najvyšší súd neprijal obmedzenia pre voľby zastupiteľských kandidátov, pretože sú vystavení riziku korupcie, ale korupcia

nemôže zohrávať úlohu pri ľudovom hlasovaní o verejnej otázke, pretože sú to voliči, čo rozhodujú. 18. decembra 1996 oponenti „veľkých peňazí“ získali prekvapivé víťazstvo schválením Návrhu 208: 61,8 % zúčastnených voličov hlasovalo v prospech zavedenia stropu na výdavky pre zastupiteľské voľby. Až dovtedy nebolo v Kalifornii žiadne takéto zákonné obmedzenie. Iniciátori uvádzali ako príklad kandidáta v kalifornských parlamentných voľbách, ktorý po tom, čo dostal od tabakovej spoločnosti týždeň pred voľbami ďalších 125 000 dolárov, nakoniec tesne zvíťazil o 597 hlasov. Brožúra k hlasovaniu (informačná brožúra) pre Návrh 208 uvádzala: „Keď zvíťazia osobitné záujmy veľkých peňazí, ľudia prehrávajú!“ Návrh 208 bol však následne napadnutý na súde. Počas súdneho konania ďalšia skupina spustila Návrh 34, ktorý chcel stiahnuť Návrh 208 a stanoviť menej prísne obmedzenia darov na kampaň. To prijalo viac ako 60 % voličov v novembri 2000.

Terčom sa stalo aj zverejňovanie zdrojov financovania. V roku 1988 prijali kalifornskí voliči Návrh 105, ktorý stanovil, že hlavní financujúci musia byť uvedení v reklamách volebnej kampane. Tento zákon platil niekoľko rokov a bol mimoriadne efektívny. Napríklad reklamy proti iniciatíve „Päť centov za nápoj“ vždy uvádzali: „...financuje Inštitút piva, Inštitút vína a Rada pre destiláty“. Priemyslu sa napriek tomu podarilo dosiahnuť, že Návrh 105 bol vyhlásený za neplatný. Zdá sa, že priemyselní finančníci politických reklám sa často skrývajú za nezmyselné alebo mätúce mená. Tabakový priemysel napríklad viedol v roku 1994 kampaň, ktorá stála 18 miliónov pod názvom „Kalifornčania za celoštátne obmedzenia fajčenia“ (pozri v ďalšej časti). V roku 1997 však Kalifornský senát prijal zákon (SB 49), ktorý určuje, že každý kampaňový výbor, ktorý vynaloží viac ako 100 000 dolárov na svoju občiansku iniciatívu – v praxi je to každý výbor – by mal predložiť elektronický účtovný výkaz výdavkov, ktorý bude uverejnený na webovej stránke kalifornských orgánov.

Ako príklad účinnosti objektívnej reklamy možno uviesť udalosť, ktorá sa odohrala v roku 1988. Tabakový priemysel prišiel s iniciatívou zameranou na uvoľnenie obmedzení fajčenia, ktoré sú v Kalifornii veľmi rozsiahle. Tabakoví baróni však predložili svoju iniciatívu ako návrh obmedziť fajčenie, ktorý vzišiel z fiktívnej organizácie s názvom „Kalifornčania za celoštátne obmedzenia fajčenia“ (CASSR). Keď bolo zrejmé, že veľkej časti verejnosti hrozilo, že bude podvedená, nadácia California Wellness Foundation a Centrum verejnoprávných médií uverejnili čistú reklamu, ktorá obsahovala iba citácie z Brožúry pre hlasovanie plus zoznam najdôležitejších sponzorov pre a proti. Brožúra k hlasovaniu uvádzala: „Navrhované opatrenie by viedlo k menším obmedzeniam fajčiarov než aké sú v súčasnosti zavedené podľa platnej legislatívy.“ Medzi dôležitými identifikovanými subjektmi financujúcimi iniciatívu boli: Philip Morris USA, Reynolds Tobacco Co a niekoľko ďalších tabakových výrobcov. Medzi najdôležitejšími organizáciami financujúcimi alebo odporujúcimi Návrhu 188, ktoré boli uvedené v reklame boli: American Cancer Society, American Lung Association, American Heart Association a American Medical Association. Uverejnenie týchto holých faktov v jasnej, graficky dobre spracovanej reklame na celú stranu umožnilo kalifornským voličom okamžite si uvedomiť, čo sa deje. Návrh 188 bol zdrvený potupnou porážkou 70 %/30 %. Tento príklad je názornou ukázkou toho, že môže dôjsť k závažnému ohrozeniu podvodným trikom, pochádzajúcim najmä z obchodných záujmov. Odhalenie financujúcich prostredníctvom Brožúry k hlasovaniu a distribúciou tohto dokumentu samotného, upraveného v čitateľnom formáte pomocou novinových reklám, bolo účinnou nápravou.

Až do roku 1992 sa mohli občianske iniciatívy spoliehať na Princíp licenčného vysielania pridelujúceho rovnaký priestor pre odlišné názory („Fairness Doctrine“), ktorý prijala Federálna komunikačná komisia (FCC) v roku 1949. Podľa tejto doktríny mali rozhlas a televízia poskytovať primerané príležitosti na zverejňovanie stanovísk zástupcom protichodných názorov o kontroverzných problémoch verejnosti. Na túto doktrínu vyváženosti roky útočili majitelia vysielacích staníc, až napokon FCC v roku 1992 ustúpila: doktrína vyváženosti sa už zákonne nevzťahuje na občianske iniciatívy. V súčasnosti zostáva jedným spoľahlivým zdrojom primerane vyvážených informácií „Hlasovacia brožúra“, ktorú dostáva každý volič pred hlasovaním o občianskej iniciatíve hlasuje. Je namieste položiť otázku, či to je dostatočné.

Uzákonenie schválených iniciatív

V Kalifornii (rovnako ako vo Švajčiarsku) voliči väčšinu občianskych návrhov odmietnu. Iba 34 % iniciatív je úspešných.

Čo je pozoruhodné, neznamená to, že v 34 % prípadov sa schválené návrhy skutočne uzákonia. Návrh, ktorý schválila väčšina obyvateľov, môže byť napriek tomu úplne alebo čiastočne poslaný ku dnu. Politici majú niekoľko spôsobov ako to dosiahnuť. Predovšetkým môže byť návrh, ktorý schválilo referendum, napadnutý na súde. To sa v Kalifornii stáva často a v nemálo prípadoch takéto súdne konanie má za následok, že návrh ako celok, alebo časť schváleného návrhu, sa nadobro odloží. V iných prípadoch schválený návrh jednoduchého orgánu nevykonávajú. Elisabeth Gerberová a kol. v knihe *Krádež iniciatívy* (Stealing the Initiative, 2001) skúma jav, v ktorom tí, čo sú pri moci, predsa len oslabujú alebo obchádzajú neželané ľudové rozhodnutia rôznym manévrovaním. Autori skúmali uplatňovanie desiatich návrhov, ktoré ľudia v Kalifornii schválili referendum, aby dospeli k záveru: „Je jasné, že vládni aktéri si udržiavajú veľký priestor na posúdenie, čo sa stane s iniciatívami po tom, čo prejdu.“ (str. 110). V skutočnosti mnohé ľudové rozhodnutia sa pretvoria iba čiastočne a v niektorých prípadoch je vykonateľnosť dokonca efektívne úplne odobratá.

Vzvláštnym príkladom je iniciatíva „Výlučne anglicky“ (Návrh 63), ktorá chcela vyhlásiť angličtinu za jediný úradný jazyk Kalifornie (v roku 1986 ju schválilo 73,2 percenta voličov). A predsa nebol tento návrh nikdy vykonávaný. Úradná volebná dokumentácia v San Franciscu zostala viacjazyčná, okrem angličtiny aj v španielčine a čínštine. V roku 1987 Demokratická strana dokonca začala pripravovať legislatívny návrh, ktorý by drasticky obmedzil podanie sťažnosti na základe schváleného návrhu. Tento legislatívny návrh však nebol prijatý po tom, čo jeho oponenti spustili okolo neho krik a demokrati v obave zo straty hlasov ustúpili. Súvisiaci Návrh 227, tiež označený ako „Výlučne anglicky“, bol schválený v roku 1998 60,9 percenta voličov. V zásade navrhoval, že sa musí skončiť „bilingválne vzdelávanie“ v mnohých štátnych verejných školách a že deti, ktoré nevedia po anglicky (zvyčajne hovoria po španielsky) sa musia v škole podrobiť intenzívnej výučbe angličtiny. V školských okresoch, kde opatrenie mohlo rátať so širokou podporou, sa aj realizovalo. Ale na iných miestach nemala táto iniciatíva absolútne žiadny vplyv. Napríklad v San Franciscu súhlasilo s návrhom iba 38,3 % voličov a najvyšší predstaviteľ, zodpovedný za miestnu verejnú školskú sieť, chladne vyhlásil, že tento návrh sa nebude uplatňovať. A to napriek tomu, že iniciatíva bola schválená na úrovni štátu a zásada rovnosti vyžaduje, aby bol návrh rovnako uplatňovaný v celom štáte. V skutočnosti osud Návrhu 227 poukazuje na to, že zákonodarcovia sa nemali miešať do vnútorných otázok vzdelávania.

Ak štát ponechá takéto možnosti voľby školám, tie si môžu zvoliť pre každú otázku to, čo sa im zdá pre ne najlepšie, a štát nemusí vnucovať jednotný režim.

V roku 1990 voliči schválili Návrh 140. Tento návrh zaviedol na jednej strane obmedzenie výkonu funkcie pre členov parlamentu a na druhej strane znížil finančné fondy pre členov parlamentu na približne 80 % predchádzajúcej úrovne. Cieľom iniciatívy bolo bojovať proti vytváraniu triedy celoživotných profesionálnych politikov. Obmedzenia funkčného obdobia obmedzujú čas, počas ktorého môže osoba zastávať legislatívnu a/alebo výkonnú politickú funkciu. Návrh 140 určil maximálne obdobie výkonu funkcie na šesť až osem rokov. Samozrejme, takýto návrh nemôže rátať so schválením samotnými členmi parlamentu. Je však efektívne nemožné v skutočnosti obísť obmedzenia výkonu funkcie, keď sa už schvália. Politický vodcovia v Kalifornii vyčerpali všetky možné právne prostriedky bez úspechu v nádeji, že otočia obmedzenia výkonu funkcie. V roku 1997 konečne vyniesli posledný rozsudok. Medzičasom boli vďaka schválenému návrhu členovia parlamentu a ďalší ľudia vo vrcholných funkciách úplne nahradení. Štátna moc bola úspešnejšia v pokusoch zvrátiť finančné obmedzenia zavedené Návrhom 140. Pomocou súdov dosiahli odstránenie redukcie ustanovení o neprimeraných dôchodkoch vrcholových politikov, ktoré boli schválené občanmi. Iné obmedzenia z Návrhu 140 ponechali súdy nedotknuté, ale politická trieda rýchle uspela v obídení zákona pomocou posunov v účtovaní: „Preklasifikovaním agentúr a vyňatím svojich rozpočtov zo sféry formálnych výdavkov legislatívy zákonodarstvo do veľkej miery obišlo zámer, ktorý bol základom obmedzení výdavkov Návrhu 140. Pritom sa im podarilo nielen udržať si svojich politických pracovníkov, ale ponechali si aj služby agentúr, ktorých financie znížili.“ (str. 54 - 55)

Najnovším príkladom (ktorý v tejto knihe nerozvádzame) arogancie, ktorú môžu politici môžu prejavovať vo vzťahu k demokraticky prijatým rozhodnutiam bolo, keď kalifornský parlament schválil zákon, ktorý v tomto štáte chcel uznávať homosexuálne manželstvá. Referendum (Návrh 22) o tejto otázke sa uskutočnilo v marci 2000 a 61,4-percentná väčšina rozhodla, že zákonné manželstvo sa môže uzatvárať iba medzi mužom a ženou. Následne kalifornský parlament predsa len v skutočnosti schválil zákon, ktorý povoľuje homosexuálne manželstvo. Guvernér Schwarzenegger však proti tomuto parlamentnému aktu využil svoje veto tvrdiac, že vóla ľudu sa musí rešpektovať. Prirodzene, že ho za to jeho oponenti označili za „extrémne pravicového“. Schwarzenegger však nechal otvorenú možnosť, že súdy môžu ešte vždy zrušiť ľudové rozhodnutia.

Nemecko: Bavorsko a iné

Prvý október 1995 bol dôležitým dňom európskej demokracie. V ten deň sa občania Bavorska rozhodli, že si dajú viac práv na priame rozhodovanie na úrovni miest, obcí a správnych obvodov (Landkreisen). (Seipel a Mayer, 1997).

Priama demokracia existovala v Bavorsku v istej obmedzenej forme na úrovni štátu už pred rokom 1995. Občania mohli predkladať legislatívne iniciatívy a vynútiť si o nich referendum. Prah na využitie tohto systému bol však mimoriadne vysoký. V počiatočnej fáze sa muselo zozbierať 25 000 podpisov. Až potom bolo možné predložiť žiadosť o referendum. Ak ministerstvo vnútra (Innenministerium) vznieslo proti iniciatíve námietky, bolo potrebné, aby o veci rozhodol ústavný súd. Ak súd nemal námietky, nasledovala ďalšia fáza, počas ktorej muselo v priebehu dvoch týždňov prísť na miestny úrad vlád-

dy 10 % oprávnených voličov (približne 900 000 občanov) a svojím podpisom návrh podporiť. Tento druhý prah bol prakticky nedosiahnuteľný, takže referendum na úrovni štátu sa v Bavorsku prakticky nekonalo. Referendum v roku 1995 bolo len štvrtým referendom od druhej svetovej vojny. Okrem toho bavorskú politiku ovládala a ovláda jedna kresťansko-demokratická politická strana CSU (Kresťansko-sociálna únia).

Príbeh hnutia „Mehr Demokratie“, ktoré sa stalo priekopníkom priamej demokracie v Bavorsku, vrátane referenda v roku 1995, je príbehom o dvojnásobnom úspechu. Hnutiu „Mehr Demokratie“ sa podarilo prekonať najväčšie prekážky potrebné na dosiahnutie referenda v Bavorsku. Nepodarilo sa mu však prekonať odpor strany CSU, ktorá tvrdošijne odporovala zavedeniu priamej demokracie na úrovni obcí. Bola to prvá prehra CSU na úrovni štátu za posledných 40 rokov.

Zavedenie priamej demokracie v Bavorsku pripomína šírenie ropnej škvry zo Švajčiarska. Je veľmi pravdepodobné, že to, že v Bavorsku bolo referendum vôbec možné, aj keď s príliš vysokým prahom, bolo spôsobené tým, že prvý bavorský premiér Wilhelm Högner bol počas druhej svetovej vojny vo vyhnanstve vo Švajčiarsku a tam videl výhody tohto systému. Neskôr pomohol zapracovať ustanovenia o referende do bavorskej ústavy. V roku 1950 Högner povedal: „Referendum je základným kameňom modernej demokratickej obecnej legislatívy.“ (Meyer a Seipel, 1997, str. 12)

Kampaň za 10 % podpisov

Hnutie „Mehr Demokratie“ muselo od 6. do 19. februára prekonať obrovskú prekážku. Počas týchto dvoch týždňov muselo 10 % občanov s hlasovacím právom navštíviť v úradných hodinách miestne úrady vlády a svojím podpisom podporiť žiadosť o obecnú občiansku iniciatívu. Tento vysoký prah sa im pohodlne podarilo prekonať: iniciatívu podporilo až 13,7 % bavorských občanov s hlasovacím právom (čiže takmer 1,2 milióna osôb). Tento výsledok je ešte pozoruhodnejší, keď si uvedomíme, že iniciatíva sa na mnohých miestach stretávala s odporom úradov. Napríklad mnohí občania nemohli zaregistrovať svoju podporu, pretože ich miestny úrad vlády bol počas zákonom stanovených otváracích hodín zatvorený.

Tlač reagovala zväčša kladne, okrem tých novín, ktoré tradične podporovali CSU. Noviny Müncher Merkur (Mníchovský Merkur) 21. februára 1995 blahosklonne napísali: „Nebolo by primerané jašať nad tým, že ľudová iniciatíva „Mehr Demokratie in Bayern“ prekonala prah. Bavorsko sa v zásade teší demokratickým právam už dlho. Každý občan môže pri nasledujúcich voľbách odmietnuť svoju podporu obecným poslancom alebo skupine obecných poslancov, ak sa mu nepáčia rozhodnutia správy...“. Noviny Main-Post v ten istý deň prorokovali: „Po úspechu iniciatívy „Mehr Demokratie in Bayern“ bude musieť strana CSU použiť svoju dobre známu taktiku: osvoja si návrhy občianskej iniciatívy ako svoje vlastné motto, no prídu s protinávrhom, ktorý prakticky túto vládnucu stranu nijako nepoškodí.“

Hrôzovláda

Predchádzajúcej občianskej iniciatívy v Bavorsku v roku 1991 s názvom „Das bessere Müllkonzept“ (Lepšia koncepcia likvidácie odpadu), ktorá navrhovala reformu koncepcie likvidácie odpadu, sa v skutočnosti podarilo prekonať 10 % prah, no v následnom referende tesne prehrala boj so stranou CSU. Keď sa prívržencom hnutia „Mehr Demokratie“ podarilo dosiahnuť predpísaný počet podpisov, začali skúmať, ako sa CSU podarilo poraziť predchádzajúcu občiansku iniciatívu.

Jedným zo záverov bolo, že strana CSU napokon vyhrala vďaka svojej voličskej základni na vidieku. V mestách, v ktorých bola aktívna kampaň občianskej iniciatívy, dosiahla táto občianska iniciatíva často väčšinu, no vo vidieckych oblastiach zvyčajne neexistovala protiváha proti propagande CSU. Najdôležitejším záverom však bolo, že strana CSU systematicky zastrašovala. Súčasťou balíčka kampane, ktoré rozoslala CSU svojim obecným radám, ktoré mali vládnucu väčšinu vo všetkých 2 000 samosprávnych oblastiach, mestách a obciach v Bavorsku, boli pripravené prejavy. V nich sa dali nájsť takéto vyhlásenia: „Ak nemáte vo svojej kuchyni miesto pre šesť odpadových košov, rovno môžete začať búrať polovicu stien.“ Separovaný zber odpadu bol opísaný tak, akoby bolo podstatné, aby samosprávne oblasti vybudovali medzisklady, ktoré boli vykreslené ako „zapáchajúci svinčik s požiarmi, jedovatými výparmi a tisíckami potkanov“.

V bavorskej legislatíve je zakotvené, že ak občianska iniciatíva dosiahne prah 10 %, bavorský parlament môže predložiť protinávrh, o ktorom sa potom bude hlasovať spolu s návrhom občianskej iniciatívy. Strana CSU mala a dosiaľ má v štátnom parlamente absolútnu väčšinu a preto dokáže predložiť protinávrh, ktorý účinne zriadi návrh občianskej iniciatívy. Okolo tohto protinávrhu sa potom organizuje stranická propaganda. Takto sa strane CSU napokon podarilo zlikvidovať iniciatívu o novom spôsobe likvidácie odpadu. Kresťanskí demokrati predložili výrazne zriadený protinávrh, pretlačili ho cez parlament a po lišiacky zorganizovanej kampani získali v referende 51 % (zatiaľ čo pôvodný návrh občianskej iniciatívy „Das bessere Müllkonzept“ získal 44 %).

Strana CSU teraz použila tú istú taktiku aj proti hnutiu „Mehr Demokratie“. Opäť iniciovala protinávrh, v ktorom boli z rozhodovania občanov vylúčené mnohé položky (napríklad neboli možné občianske iniciatívy, týkajúce sa stavebných projektov). Návrh CSU požadoval pre občianske referendá 25-percentné kvórum (čiže ak sa zúčastnilo menej než 25 % voličov, výsledok by bol neplatný – o negatívnych dopadoch kvóra hovoríme v kapitole 2). Podľa návrhu CSU sa podpisy nemohli zbierať voľne, ale občania by museli ísť návrhy podpísať na miestne úrady vlády, atď. Úmysel bol zrejmy: zavedením čo najväčšieho počtu prekážok a obmedzení chceli čo najviac sťažiť dosiahnutie priamych rozhodnutí občanov.

Zároveň začala strana CSU rozduchávať plamene strachu. Ich sloganom bolo: „Nepripusťte, aby mohla menšina všetko blokovať.“ Podľa CSU by návrh hnutia „Mehr Demokratie“ otvoril dvere vláde demagógov a hlučných menšinových skupín. CSU dokonca tvrdila, že návrh hnutia „Mehr Demokratie“ môže ohroziť vyzváňanie kostolných zvonov na populárny sviatok „Oktoberfest“. Strana CSU predpovedala trvalý volebný konflikt a sústavnú neistotu, pri ktorej by orgány nemohli dlhodobo plánovať (čo by malo za následok stratu pracovných príležitostí) a museli by siahať po nepopulárnych opatreniach, atď. To všetko by bolo následkom prijatia návrhu hnutia „Mehr Demokratie“. Na miestnej úrovni vstúpila do hry sila straníckej mašinérie (napríklad tak, že odmietli dať obecné budovy k dispozícii mítingom).

Hnutie „Mehr Demokratie“ v podstate dokázalo neutralizovať kampaň strany CSU preto, lebo vedelo, kam až CSU pôjde. Najvýznamnejším faktorom ich protiútokom bolo, že dokázali nájsť rôzne druhy organizácií (politické strany, spoločenské organizácie, mládežnícke skupiny, ba dokonca aj členov CSU, podporujúcich hnutie „Mehr Demokratie“), ktorí sa dokázali verejne postaviť na stranu tejto občianskej iniciatívy a proti protinávrhu CSU.

Dôležitým poučením z porážky občianskej iniciatívy „Das bessere Müllkonzept“ bolo, že nesmú dovoliť, aby sa CSU ujala v diskusii iniciatívy. Jedna z taktík CSU spočívala v tom, že neustále prenasledovali protivníka tvrdeniami, ktoré bolo vždy znovu a znovu treba vyvracať, takže sa vôbec nedostali k tomu, aby hovorili o skutočnej príčine referenda. CSU sa napríklad pokúsila obviniť hnutie „Mehr Demokratie“ z finančného podvodu. Stalo sa to v strategicky zvolenej chvíli, len dva týždne pred referendom. Ak by sa počas posledných dvoch týždňov podarilo CSU zamerať pozornosť verejnej diskusie na financie hnutia „Mehr Demokratie“, bolo by to pre túto občiansku iniciatívu osudné. Dary občanov hnutiu „Mehr Demokratie“ sa vkladali na účet v Mníchove. Z tohto účtu sa potom peniaze prevádzali do Kolína, pretože to tak vyžadovala vnútorná organizácia príslušnej banky. Hnutie „Mehr Demokratie“ s tým nemalo nič spoločné, no CSU uviedla v tlači, že tieto peniaze sa odčerpali z Bavorska a použili sa na iné účely. Občianska iniciatíva zareagovala na útok tým, že okamžite sprístupnila všetky svoje účtovné záznamy na kontrolu. A pretože boli v dokonalom poriadku, táto zbraň CSU sa obrátila proti nej. Tlač totiž vyzvala politikov CSU, aby prišli pred dňom hlasovania s profesionálnejšími argumentmi.

Referendum sa konalo 1. októbra 1995. Návrh hnutia „Mehr Demokratie“ získal 57,8 % hlasov, zatiaľ čo protinávrh CSU len 38,7 % hlasov. Práve vďaka tomuto víťazstvu sa umožnilo organizovať referendá občianskych iniciatív na miestnej úrovni.

Rozkvitajúca demokracia

V nasledujúcich desiatich rokoch sa v Bavorsku rozvinul systém priamej demokracie (Rehmet a Wenisch, 2005). V samosprávnych oblastiach bolo do septembra 2005 zaregistrovaných 1 371 občianskych iniciatív, z čoho 835 (60,9 %) viedlo k referendu. V ostatných prípadoch neboli občianske iniciatívy z rôznych príčin umožnené (14,2 %) alebo ich prijala obecná rada (12,5 %), alebo ich občania stiahli alebo nepredložili (10,1 %). Najviac občianskych iniciatív vzniklo v hlavnom meste Bavorska Mníchove (15). Na druhom mieste bol Augsburg (12). Ročný počet občianskych iniciatív vyvrcholil číslom 318 v roku 1996 a potom postupne klesal, až napokon v rokoch 1999 – 2005 dosiahol stabilný priemer okolo 100 iniciatív ročne. Samozrejme, obrovská vlna občianskych iniciatív ihneď po zavedení nového systému spôsobila isté problémy a zdržania. (V Nemecku sa hovorí o občianskych iniciatívach na úrovni obcí a o ľudových iniciatívach na úrovni štátu a federácie.)

Pokiaľ ide o predmet referend, výrazne prevládali tieto tri okruhy:

- verejná infraštruktúra a verejnoprospešné spoločnosti (23 %)
- plány rozvoja (23 %)
- cestné a dopravné projekty (20 %).

V rokoch 1995 – 2005 občania častejšie prijali stanovisko obcej rady (49 %) než odmietli (45 %). Zostávajúce prípady sa nedali zaradiť do žiadnej z týchto dvoch skupín. Pravdepodobnosť, že návrh obce neprežije hlasovanie občanov, je takmer jedna ku dvom. Priemerný výsledok za toto obdobie je takmer 50 %, pričom v obciach s menším počtom obyvateľov je úmerne vyšší.

Ako sme už uviedli, v niektorých prípadoch stačilo pohroziť referendom a rada svoje nežiaduce rozhodnutie stiahla. Rehmet a Wenisch (2005, str. 5) uvádzajú príklad z Augsburgu,

kde koalícia profesorov, učiteľov a kníhkupcov zozbierala podpisy na otvorenie novej mestskej knižnice. Keď predložili oveľa viac podpisov než bolo požadované minimum, obecná rada rýchlo ich plán prijala.

Odpor súdov

Vládnuca trieda sa však nevzdáva v tejto situácii bez odporu. Okrem odporu politikov CSU muselo hnutie „Mehr Demokratie“ čeliť ešte väčšiemu odporu Bavorského ústavného súdu. V Bavorsku menuje sudcov štátny parlament (Landtag), ktorý ovláda strana CSU. Preto 80 % sudcov podporuje CSU alebo s ňou sympatizuje. Rozhodnutia ústavného súdu sú konečné, pretože proti nim niet odvolania.

Hnutie „Mehr Demokratie“ zároveň s ľudovou iniciatívou zameranou na zlepšenie systému referend na úrovni obcí začalo aj druhú ľudovú iniciatívu na zlepšenie priamej demokracie na úrovni štátu. Obe iniciatívy boli predložené krátko po sebe v roku 1994. Druhú ľudovú iniciatívu napadol bavorský senát na základe nepravdepodobných právnych dôvodov, preto sa musela predložiť ústavnému súdu. Každý očakával, že súd námietky parlamentu zamietne, alebo aspoň väčšina častí ľudovej iniciatívy zostane nedotknutá. No sudcovia z CSU na základe bezpríkladnej argumentácie vyhlásili celú ľudovú iniciatívu za neplatnú. Juhonemecké noviny Süddeutsche Zeitung označili v úvodníku z 15. novembra 1994 toto rozhodnutie za „absolútne nepochopiteľné“ a vyslovili podozrenie, „že ústavný súd, ktorého väčšinu sudcov menovala a stanovila CSU, vynáša rozsudky, s ktorými podľa ich názoru súhlasí vláda štátu, ktorú ovláda CSU“.

Hnutie „Mehr Demokratie“ opäť predložilo ľudovú iniciatívu za lepšie referendum na úrovni štátu v roku 1999 a formulovalo ju tak, aby nepodliehala tomu istému vetu. Tentoraz ústavný súd vytiahol odsek 75 bavorskej ústavy, ktorý znie: „Návrhy na zmenu ústavy, ktoré protirečia základným demokratickým princípom, nie sú dovolené.“ Tento odsek tam bol kedysi vložený preto, aby chránil občanov pred zavedením novej diktatúry. V tomto prípade ho však využili na ochranu vládnucich politikov proti väčším demokratickým prázam pre občanov. Ústavný súd vyniesol v marci 2000 rozsudok, že „demokracia“ je to isté ako systém zástupcov a tento systém by sa mohol poškodiť, pretože ľudová iniciatíva žiada o zrušenie istých výnimiek, o zníženie počtu potrebných podpisov, atď. Ústavný súd už predtým, v septembri 1999, využil sťažnosť istého občana na výsledok referenda, aby stanovil vyššie kvórum (25 %) pre referendá na úrovni štátu (čo Landtag okamžite zaviedol), opäť s odkazom na „základné demokratické princípy“, spomenuté v odseku 75.

Ústavný súd však zaútočil aj na miestnej úrovni. Na základe sťažnosti istého občana už v roku 1999 vyniesol rozsudok, že „základné demokratické princípy“ vyžadujú zavedenie kvóra aj pre obecné referendum. Toto kvórum bolo zrušené referendom, ktoré vyhralo hnutie „Mehr Demokratie“. Takto sa toto kvórum opäť zaviedlo. Keď hnutie „Mehr Demokratie“ iniciovalo ľudovú iniciatívu „Ochrana obecného referenda“, aby zvrátilo opätovné zavedenie kvóra, ústavný súd nemohol opakovane zneužiť argument o „základných demokratických princípoch“. Koniec koncov, tento argument mal použiť na odmietnutie prvej ľudovej iniciatívy hnutia „Mehr Demokratie“ v roku 1994. Teraz mal teda ústavný súd schovaný v rukáve argument o obecnej zvrchovanosti: zrušenie obecného kvóra prostredníctvom štátneho zákona. Zvrátenosť tohto argumentu je zrejmalá. V Nemecku majú spolkové štáty právo organizovať miestnu demokraciu. Demokratické predpisy,

vrátane predpisov o občianskych iniciatívach a referendách, sa musia vždy regulovať zákonmi štátu. Ústavný súd, ktorý je štátnou ustanovizňou, preto sám zasiahol do stavu veci na úrovni obcí rozhodnutím o obecných kvórach, potrebných na schválenie. No ak to chce urobiť občianska iniciatíva, hneď sa hovorí o vážnom porušení. Situácia je o to deprimujúcejšia, že princíp obecnej zvrchovanosti bol pôvodne zavedený preto, aby dal miestnym občanom čo najväčšiu kontrolu nad ich vlastnou obcou. Ten istý princíp teraz svojvoľne využívajú politici, aby túto kontrolu obmedzili.

Tri z piatich ľudových iniciatív hnutia „Mehr Demokratie“ v rokoch 1995 – 2000 zablokoval ústavný súd a jedna sa, s podporou všemožnej legislatívy, stala obeťou ďalekosiahlych obštrukcií, keď ju rozdelili na dve ľudové iniciatívy a potom žiadali od občanov, aby dvakrát ju išli na radnicu podpísať. Hnutie „Mehr Demokratie“ nemalo dosť síl, aby bojovalo za obe iniciatívy. Preto sa sústredilo na jednu, nepodarilo sa im však dosiahnuť extrémne vysoký prah počtu podpisov.

Nemecko: Hamburg

Hamburg bol druhým miestom v Nemecku, kde sa hnutiu „Mehr Demokratie“ podarilo umožniť občanom rozhodovať o ich priamej demokracii (Efler, 2001). Hamburg, ktorý je so svojimi 1,7 milióna obyvateľmi druhým najväčším nemeckým mestom, má status štátu.

Hamburský parlament, inšpirovaný referendumami, vznikajúcimi v celom Nemecku, zaviedol v roku 1996 záväzné referendum na základe občianskej iniciatívy na úrovni mesta. Praha a výnimky však boli také rozsiahle, že systém bol sotva použiteľný. Všetko, čo sa týkalo financií, bolo viac-menej vylúčené. Rovnako boli vylúčené aj urbanistické návrhy a jednorazové rozvojové návrhy. Vylúčenie jednorazových návrhov znamenalo napríklad vylúčenie veľkých projektov, ako je rozšírenie prístavu alebo výstavba ďalšieho tunela pod riekou Labe. Na to, aby sa dosiahlo referendum, bolo potrebné, aby ho v priebehu dvoch týždňov išlo na radnicu podpísať najmenej 10 % občanov s hlasovacím právom. Na úrovni mesta bolo toto kvórum prakticky nedosiahnuteľné. Občianske iniciatívy, ktoré obsahovali obyčajný legislatívny návrh, musia získať jednoduchú väčšinu hlasov a navyše ich musí schváliť 25 % všetkých osôb s hlasovacím právom. Občianske iniciatívy, ktoré chceli zmeniť ústavu, musia získať dvojtretinovú väčšinu hlasov a okrem toho ich musí schváliť 50 % všetkých osôb s hlasovacím právom.

Potom sa hnutie „Mehr Demokratie“ rozhodlo znovu využiť zlý nástroj na referendum na dosiahnutie lepšieho referenda. Spolu s viacerými miestnymi partnermi vytvorili dve občianske iniciatívy: jednu zameranú na zavedenie priamej demokracie na úrovni okresu a druhú zameranú na zlepšenie existujúceho systému na úrovni mesta. Pretože druhá občianska iniciatíva vyžadovala zmenu ústavy, v dôsledku čoho bolo potrebné dosiahnuť obrovské kvórum, aktivisti sa zamerali na skombinovanie tohto referenda s národnými parlamentnými voľbami v roku 1998. Začiatok bol ťažký. K dispozícii bol počiatočný kapitál niekoľko tisíc mariek (približne tisíc euro). Niektoré partnerské organizácie chceli kampaň odložiť. So získaním prvých 20 000 požadovaných podpisov mohli aktivisti začať až v máji 1997 a ak chceli skombinovať svoju iniciatívu s voľbami, museli sa poponáhľať. Zdalo sa však, že časový tlak hrá v ich prospech. Väčšinu podpisov sa napokon podarilo získať v druhej polovici kampane. Do jesene 1997 zbierali nemenej než 30 000 podpisov. Viacerí poslanci sa pri

diskusii v parlamente vyjadrili, že tieto občianske iniciatívy považujú za protiústavné. No stanovenú lehotu, v ktorej mohli tieto iniciatívy predložiť ústavnému súdu, nechali vypršať.

Tak sa iniciatíva dostala do druhej fázy, v ktorej bolo potrebné, aby 10 % osôb s hlasovacím právom (120 000 ľudí) prišlo iniciatívu podpísať na radnicu alebo na obecné úrady. Mali na to dva týždne, od 9. do 23. marca 1998. Hnutiu „Mehr Demokratie“ pomohlo, že mestské orgány poslali všetkým osobám s hlasovacím právom korešpondenčný lístok s informáciou o tejto občianskej iniciatíve a s údajom, kedy a kde možno túto iniciatívu podpísať. Na druhej strane lístka bol uvedený príklad, ako možno vyjadriť podporu poštou. Toto ustanovenie bolo zhodou okolností schválené zákonom z roku 1996, čo bolo v celom Nemecku absolútne výnimočné. Atmosféra bola veľmi napätá, pretože obecné orgány boli ochotné podať len jedinú informáciu o vývoji situácie, a to na konci prvého týždňa. Druhá fáza sa však skončila jednoznačným úspechom: pri prvom oznámení (po piatich dňoch) podpísalo iniciatívu už 85 000 občanov a ku koncu zbierania podpisov 23. marca ich počet vzrástol na vyše 218 000 (čiže 18,1 % osôb s hlasovacím právom) za prvú iniciatívu (za referendá na úrovni okresu) a vyše 222 000 (čiže 18,4 % osôb s hlasovacím právom) za druhú iniciatívu (priama demokracia na úrovni mesta).

Mestská rada chcela spočiatku zorganizovať tieto referendá krátko po národných parlamentných voľbách. Spočiatku sa to javilo ako porážka hnutia „Mehr Demokratie“, no jeho prívrženci sa rýchlo spamätali a lobovali u poslancov za skombinovanie referend. Argumentovali, že pri oddelených referendách by sa v dôsledku vyšších nákladov zbytočne premrhalo veľa času a peňazí občanov. Lobovanie bolo úspešné, referendá sa napokon skombinovali s parlamentnými voľbami 27. septembra 1998.

Hnutie „Mehr Demokratie“ medzičasom, podobne ako v Bavorsku, vytvorilo veľkú koalíciu rôznych druhov (väčšinou malých) spoločenských organizácií. Museli však získať dve veľké strany v Hamburgu – SPD a CDU, obchodnú komoru a vplyvné noviny Bild Zeitung, ktoré patrili skupine Springer. Kombinovaná opozícia sa oháňala heslami: „Dôjde ku zastrážovaniu menšín“, „Referendá s nízkou účasťou budú len atrapou demokracie“, „Prísnejšie predpisy o hluku budú paralyzovať prístav i letisko“ a „Začiatok katastrofálneho vývoja“. Inzeráty v novinách vystríhali pred „diktatúrou aktivistov“, ku ktorej dôjde, ak sa prijmú návrhy hnutia „Mehr Demokratie“. Efler (2001) píše, že „nijaký ‚argument‘ nebol príliš primitívny, ak sa dal použiť“.

V Hamburgu má parlament právo predložiť protinávrh, o ktorom sa bude hlasovať zároveň s hlasovaním o návrhu občianskej iniciatívy. Parlament predložil svoj protinávrh až 4 týždne pre referendum. Občianska iniciatíva chcela, aby sa v referendách o bežných zákonoch rozhodovalo jednoduchou väčšinou a o zmenách ústavy dvojtretinovou väčšinou, bez ďalších požiadaviek na účasť. Naproti tomu v parlamentnom protinávrahu zostali vysoké prahy väčšinou nezmenené: obyčajné zákony sa mali prijímať väčšinou najmenej 20 % osôb s hlasovacím právom a zmeny v ústavy sa mali prijímať dvojtretinovú väčšinou, ktorou je najmenej 40 % osôb s hlasovacím právom. To znamená, že ak by za zmenu ústavy hlasovalo 70 %, bola by potrebná účasť najmenej 60 %, aby sa dosiahlo minimálne kvórum 40 %. Občianska iniciatíva chcela čiastočne zrušiť tabu, týkajúce sa finančných záležitostí, zatiaľ čo v parlamentnom protinávrahu sa vylučovali všetky veci, ktoré majú dosah na rozpočet. „Aká dôležitá vec dnes nemá dosah na rozpočet?“ pýta sa Efler (2001). Pretože predmet a rozdiely medzi oboma

návrhmi boli len technické, a na úplnú kampaň nebolo v dôsledku zdržiavacej taktiky parlamentu dost času, hnutie „Mehr Demokratie“ sa zameralo na zvýraznenie rozdielov a porovnanie oboch návrhov bod za bodom. Napokon si položili otázku: „Prečo by sa politici mali dobrovoľne vzdať moci?“ Kampaň hnutia „Mehr Demokratie“ bola veľmi vizuálna. Použili obrázky referendumových volebných lístkov s vyznačenou podporou svojej iniciatívy a dali ich do novin, filmovej reklamy a na plagáty, ktoré umiestnili v deň referenda pred všetkými volebnými miestnosťami. V deň volieb, 27. septembra 1998, hlasovalo za návrhy hnutia „Mehr Demokratie“ na úrovni mesta 74 % voličov a za návrhy na úrovni okresu 60 % voličov. Účast bola 66,7 %. To znamená, že sa dosiahlo dostatočne vysoké kvórum pre referendum na úrovni okresu, pretože na jeho zavedenie stačí obyčajný zákon, nie však pre referendum na úrovni mesta, pretože tu sa vyžadovala zmena ústavy. Vďaka zdržiavacej taktike parlamentu dostali voliči materiál o referende (ktorý sa dal použiť aj na hlasovanie poštou) oveľa neskôr než materiály pre parlamentné voľby, ktoré prebiehali súčasne. Hnutie „Mehr Demokratie“ potom vyrátalo, že ak by sa materiály k referendu odoslali v rovnakom čase ako materiály k voľbám, dosiahlo by sa potrebné kvórum aj na úrovni mesta.

Hnutie „Mehr Demokratie“ sa rozšírilo v celom Nemecku – čiastočne aj vďaka úspechu v Bavorsku a Hamburgu. Hnutie má teraz pobočky v 13 zo 16 nemeckých štátov. Jeho kampane, propagácia a lobovanie hrali dôležitú rolu pri iniciovaní záväzného referenda o občianskych iniciatívach vo všetkých štátoch a samosprávnych oblastiach Nemecka, hoci sa kvalita pravidiel, ktorými sa tieto referendá riadia, veľmi líši. Okrem toho sa hnutiu „Mehr Demokratie“ podarilo väčšinu nemeckého parlamentu získať pre myšlienku zavedenia priamej demokracie v Nemecku na spolkovej úrovni. Zatiaľ však nemá dvojtretinovú väčšinu, ktorá je potrebná na zmenu ústavy. Viac informácií nájdete na adrese: www.mehr-demokratie.de.

Nemecko: Schönau

Po katastrofe v jadrovej elektrárni v Černobyle v apríli 1986 vznikla v dedinke Schönau v Čiernom lese (2 500 obyvateľov) iniciatíva s názvom „Iniciatíva rodičov za bezjadrovú budúcnosť“. Jej cieľom bolo presadiť zníženie spotreby energie bez používania atómovej energie. Iniciatíva dosiahla isté drobné úspechy, no jej prívrženci si čoskoro uvedomili, že bez toho, aby mohli sami kontrolovať dodávku energie, dosiahnu len veľmi málo. Regionálny dodávateľ energie, spoločnosť KWR, by pri danej cene elektrickej energie, úsporách energie a decentralizovanej výrobe energie bol v konečnom dôsledku stratový.

Keď sa mal obnoviť kontrakt medzi obcou a dodávateľom elektrickej energie, rozpútal sa mocenský boj. Občianska iniciatíva vypracovala vlastný plán výroby a distribúcie elektrickej energie šetrnej k životnému prostrediu a chcela prevziať od spoločnosti KWR miestnu elektrickú sieť. Na tento účel vytvorila strešnú organizáciu Netzkauf Schönau (kúpa siete v obci Schönau). Obecná rada sa však napriek tomu rozhodla obnoviť kontrakt so spoločnosťou KWR.

Spoločnosť Netzkauf Schönau v snahe získať miestnu elektrickú sieť iniciovala v roku 1991 referendum a vyhrala ho s 55,7 % hlasov. Zdalo sa, že je možné získať sieť a zaviesť ekologickú energetickú koncepciu. Nielen obyvatelia obce Schönau, ale aj celého Nemecka, vyzbierali 4 milióny mariek, potrebné na kúpu miestnej siete. V roku 1994 založili miestnu spoločnosť Elektrizitätswerke Schönau GmbH (ESW – Elektrické závody Schönau), ktorá potom získala od obce koncesiu.

Objavil sa však široký front odporu voči tejto zmene. Jeho súčasťou bola, prirodzene, spoločnosť KWR, ale aj kresťansko-demokratická strana – CDU a veľká časť členstva socialistickej strany – SPD. Pridal sa aj najväčší zamestnávateľ v okrese, ktorý varoval pred obmedzením prísunu energie a vyššími cenami elektrickej energie v prípade, ak by sa „energetickým vzbúrencom“ podarilo presadiť svoj plán. Protivníci miestnych energetických vzbúrencov začali druhú občiansku iniciatívu. Spoločnosť KWR podporovala protivníkov iniciatívy alternatívnej energetiky značnými finančnými prostriedkami a osobitne zriadenou „informačnou kanceláriou“. Energetickí vzbúrenci však vyhrali aj druhýkrát, hoci tentoraz nie tak výrazne. V marci 1996 súhlasilo 52,4 % voličov s tým, aby sa skončila spolupráca obce Schönau so spoločnosťou KWR.

Spoločnosť KWR potom vyniesla svoj posledný tromf: za predaj miestnej infraštruktúry nežiadala 4,5 milióna mariek, ale to odhadli znalci občianskej iniciatívy, ale 8,7 milióna. Po dvoch rokoch odmietavého postoja spoločnosť KWR v novembri 1996 pripustila, že vlastní len 22 kilometrov kabeľáže namiesto údajných 33 kilometrov a požadovaná cena klesla z 8,7 milióna na 6,5 milióna mariek.

Energetickí vzbúrenci z obce Schönau potom zorganizovali kampaň v celom Nemecku, aby zozbierali zvyšné peniaze. Kampaň sa viedla pod heslom: „Ich bin ein Störfall“ – „Som porucha“. Zároveň pokračovali v právnom boji proti tejto spoločnosti, aby dosiahli zníženie neopodstatnene vysokej ceny. Prvého júla 1997 získala energetická spoločnosť, ktorú založili občania, miestnu elektrickú sieť za 5,8 milióna mariek.

Odvtedy sa spoločnosť EWS Schönau osvedčila ako profesionálny a spoľahlivý dodávateľ elektrickej energie, a to aj v očiach svojich bývalých odporcov. Riaditeľkou spoločnosti je Ursula Sladekova, členka pôvodnej iniciatívnej skupiny. Dosahujú najvyššiu produkciu solárnej energie na obyvateľa v celom Nemecku a jadrová energia je celkom zakázaná. Solárne panely sú okrem iného aj na streche radnice a luteránskeho kostola v obci Schönau. Vďaka liberalizácii trhu s energiou môže teraz spoločnosť EWS dodávať energiu zákazníkom v celom Nemecku. Od roku 1998 podporujú energetickí vzbúrenci iniciatívy, zamerané na prechod na ekologickú energiu, v celom Nemecku. Spolupracovali na vytvorení siete až 697 nemeckých výrobcov ekologickej energie. Z každého kilowattu vyrobenej ekologickej elektrickej energie sa ukladá suma pol centa až dva centy na fond pre nových výrobcov ekologickej energie. To umožnilo spoločnosti EWS za posledné tri roky darovať až 900 000 eur. V júli 2005 súd rozhodol, že aj znížená predajná cena spoločnosti KWR v sume 5,8 milióna mariek bola privysoká, že skutočná hodnota miestnej siete bola len 3,5 milióna mariek (1,8 milióna eur) a že spoločnosť KWR je povinná rozdiel vrátiť spoločnosti EWS.

Príklad obce Schönau ukazuje, že občania disponujú značným skrytým spoločenským kapitálom a sú ochotní vyvinúť isté úsilie. Zároveň sa však ukázalo, že na to, aby sa tento morálny kapitál využil, je nevyhnutné rozhodovanie v priamej demokracii. Ak by občania obce Schönau nemali možnosť občianskej iniciatívy na úrovni obce, spoločnosť KWR v spolupráci s mestskou radou by jednoducho naďalej presadzovala svoju vôľu. Viac informácií nájdete na adrese: www.ews-schoenau.de.

5-1: Umenie občianskej iniciatívy

Uvádžame zoznam niektorých základných pravidiel, ktoré je potrebné zohľadňovať pri vytvorení občianskej iniciatívy. Najdôležitejšie zdroje – Jim Shultz: *The Initiative Cookbook* (Kuchárska kniha iniciatívy); Michael Seipel, Thomas Maier: *Triumph der Bürger!* (Triumf občanov!).

Všeobecné pravidlá

- Zvyčajne vyhrá tá strana, ktorá presvedčí nerozhodných a nestálych voličov.
- Najsilnejšou hnacou silou politiky referenda je nespokojnosť verejnosti. Pozorne zvážte, či tu nejaká nespokojnosť existuje a či sa dá zmobilizovať.
- Iniciatívy zamerané na referendum zvyčajne majú väčšiu podporu verejnosti, s ktorou môžu začať. Táto podpora má počas kampane tendenciu klesnúť pod tlakom oponentov. K posunu z podpory 70 % na 51 % môže dôjsť celkom ľahko. Posun opačným smerom je oveľa ťažší.
- Referendá sa strácajú v dôsledku najslabšieho bodu v návrhu. Ak má návrh slabý bod, oponenti sa naň zamerajú a budú zveličovať jeho význam. Voliči majú len veľmi zriedka sklon hlasovať za návrh, v ktorom je očividné slabé miesto, a to bez ohľadu na to, že v podstate je návrh rozumný.
- Polarizácii sa nevyhnute. Voliči musia jasne vidieť, kto je za návrh a kto proti nemu, a prečo.
- Ak dokážete presvedčiť, že oponenti sú na výsledku finančne zainteresovaní, získate mimoriadne účinnú podporu.

Otázky na začiatok

- Existuje dostatočná podpora verejnosti? Môžete využiť prieskumy verejnej mienky, no nezabúdajte, že verejná mienka je vrtkavá a môže sa zmeniť.
- Máte jednoduché víťazné heslo? Porovnajte možné heslá alebo slogany svojich oponentov so svojimi.
- Ako silná je vaša podporujúca základňa? Existuje dost organizácií, ktoré by sa mohli dostať do centra pozornosti? Podporujú vašu iniciatívu organizácie, od ktorých to bude verejnosť prirodzene očakávať?
- Máte peniaze? Peniaze musíte začať zbierať skoro. Financovanie musí byť jasné a zrozumiteľné. Okrem toho musí byť realistické a účty musia byť vždy aktuálne a ľahko dostupné (napríklad pre médiá).
- Disponujete dostatočnými odbornými skúsenosťami? Postarajte sa, aby ste mali dost ľudí, schopných riešiť technické problémy a politické útoky počas diskusií a prejavov.
- Môžete s výhodou využiť niektoré všeobecné alebo miestne voľby? Keď bude referendum v tom istom čase ako voľby, môže to pomôcť zvýšiť účasť, čo je dôležité v prípade, ak je definované kvórum.

Formulovanie otázky

- Návrh iniciatívy alebo referenda musí byť jasný a presný. Formulácia musí byť jednoznačná a návrh sa musí zverejniť čo najskôr.
- Pri formulovaní návrhu myslíte na všetkých potenciálnych spojencov. Vyhnite sa nepodstatným aspektom, ktoré by mohli potenciálnych spojencov odplášiť. Možný je aj opačný prístup: niektoré organizácie, ktoré majú sklon zachovávať neutralitu, môžu byť účastníkmi koalície v prípade, ak do iniciatívy zahrniete niektoré aspekty, ktoré sú pre ne dôležité.

- Pri formulovaní návrhu myslíte na verejnosť. Osloví návrh širokú verejnosť? Má návrh nejakú achillovu pätu?
- Prijmú orgány výsledok referenda ako záväzný? Ak nie, potom je tu možnosť zaviazat si politické strany. Primajte ich, aby ešte dlho pred samotným referendom sľúbili, že jeho výsledok prijmú.
- Možno v prípade víťazného referenda napadnúť jeho výsledok na súde? (Obstarajte si právnu radu.)

Koalícia

- Koalícia s neobvyklými spojencami posilňuje dôveryhodnosť iniciatívy (napríklad konzervatívne politické strany s progresívnymi, zamestnávateľia so zamestnancami, atď.).
- Hlavní koalíční partneri musia byť k dispozícii od samého začiatku.
- Veľmi dôležité sú kvalitné zmluvy medzi koalíčnými partnermi o financovaní, o spoločnom verejnom stanovisku, o rozdelení povinností a o menovaní hovorcov.

Zber podpisov

- Shultz píše: „Hlavnou zásadou pri zbere podpisov je, že sa pri ňom nemá argumentovať. Preto je najlepšie, keď je zber podpisov oddelený od kampane. Pokušenie pustiť sa do štvrt hodinovej alebo dlhšej diskusie s jedným alebo niekoľkými okoloidúcimi nie je tým najlepším spôsobom, ako využiť čas pri získavaní podpisov. Pri ich zbieraní by ste sa mali snažiť maximalizovať produktivitu.“
- Vytvorte spojenie s nasledujúcim krokom kampane. Zbieranie podpisov umožňuje dobrovoľníkom vytvoriť v úsilí a odhodlanosti isté rezervy. V prípade, ak sa po dosiahnutí minimálneho počtu podpisov tieto rezervy zanedbajú, o to ťažšie sa budú mobilizovať pri skutočnej kampani o niekoľko mesiacov neskôr.
- Sledujte platnosť podpisov. Medzi nimi môžu byť podpisy ľudí s nesprávnym bydliskom či nesprávnou štátnou príslušnosťou, s nečitateľným alebo nesprávnym menom alebo adresou. Počítajte s tým, že 10 – 20 % podpisov bude neplatných.
- Zorganizujte medializované podujatie, na ktorom sa budú odovzdávať podpisy.

Kampaň

- Nekomplikujte ju. Stále znova opakujte ústredné heslo.
- Zaútočte aj na city ľudí. Dobré výsledky dosiahne človek, ktorý sa javí ako znalec, no pri tom je citovo zaangažovaný.
- Pri diskusiách intenzívne pripomínajte iniciatívu. Každý, kto sa nechal od oponenta zlákať na vedľajšiu kolaj, prehráva. Pozor na plazivé útoky, predovšetkým na integritu kampane.
- Strany, ktoré sú pri moci, takmer vždy hrajú s neistotou a obavami verejnosti a zavádzajú reč na otázky, ktoré s vecou nesúvisia. Je potrebné, aby ste to vedome očakávali. Ak potrebujete odzbrojiť scenár, budujúci na strachu, môže vám pomôcť, keď pripomeniete precedensy v zahraničí.
- Strany, ktoré sú pri moci, budú oslovovať verejnosť ako jednotlivcov (napríklad nepovedia „naše sociálne zabezpečenie“, ale „vaše sociálne zabezpečenie“) a pripoja výzvu, aby ľudia dôverovali „solídnyim hodnotám“ – čím myslia vládnuce strany a ich vodcov. Liek: Oslovte verejnosť ako skupinu zodpovedných ľudí, ktorí hľadajú spoločný základ.
- Poskytnite médiám dokumentáciu. Dobrou príležitosťou je vyhlásenie iniciatívy, predkladanie podpisov a podobne. Udržiavajte dobré kontakty so zainteresovanými ľuďmi z tlače.

Hlasovacia brožúrka

- Rozsah oficiálnej brožúrky je obmedzený. Držte sa jednoduchých argumentov a dokola opakujte hlavné frázy, ktoré vyjadrujú podstatu.
- Veľmi účinným prostriedkom môže byť citovanie vedec-kých autorít a iných ľudí, ktorým verejnú dôveruje.

5-2: Referendá a plebiscity v niektorých európskych krajinách

Nasleduje stručný prehľad predpisov a národných referendách a plebiscitoch v niektorých európskych krajinách. Najdôležitejšie zdroje – B. Kaufmann a kol. (redaktori): *Guidebook to direct democracy in Switzerland and beyond*. (Príručka priamej demokracie vo Švajčiarsku a inde, 2005); B. Kaufmann, M.D. Waters (redaktori): *Direct democracy in Europe* (Priama demokracia v Európe, 2004).

Belgicko

Belgická ústava vylučuje záväzné referendá. Od roku 1945 sa uskutočnil len jeden plebiscit (referendum z iniciatívy vlády). Schémy pre referendá občianskych iniciatív existujú len na obecnej úrovni, tieto referendá jednak nie sú záväzné, jednak obecná rada môže žiadosť o referendum zamietnuť. Niekoľko rokov sa však diskutovalo o ďalšom zavedení referend a podpora tejto myšlienky medzi stranami vzrástla, predovšetkým vo Flámsku.

Príklady

V roku 1950 hlasovali Belgičania o návrate kráľa Leopolda III. Účast' bola 92,9 %, za bolo 57,7 % a proti bolo 42,3 %.

Dánsko

V dánskej ústave sa uvádza, že referendum sa musí konať vo viacerých situáciách, vrátane zmien ústavy a prenosu zvrchovanosti na medzinárodné orgány, ako je napríklad Európska únia. Ak o to požiada tretina poslancov parlamentu, referendum sa tiež musí uskutočniť. Toto právo však zatiaľ nik nevyužil. Všetky národné referendá sú záväzné. V Dánsku však neexistuje referendum na základe občianskej iniciatívy, a to na žiadnej úrovni. Od roku 1970 sa na miestnej úrovni konalo viac než 160 nezáväzných plebiscitov.

Príklady

V roku 1972 Dáni schválili pripojenie sa k Európskemu spoločenstvu (za hlasovalo 63,3 % voličov). Maastrichtskú zmluvu v roku 1992 s tesným rozdielom hlasov zamietli (49,3 % hlasovalo za). V nasledujúcom roku na základe Edinburskej dohody získalo však Dánsko možnosť odstúpiť v štyroch bodoch (hospodárska a menová únia, občianstvo únie, spoločná obrana, spravodlivosť a vnútro) Následne bola Maastrichtská zmluva v roku 1993 väčšinou Dánov (56,7 % hlasovalo za) prijatá. V roku 1998 prijalo 55,1 % voličov aj Amsterdamskú zmluvu. V roku 2000 však zamietli (66,8 %) prijatie eura.

Nemecko

Nemecko nemá nijakú formu rozhodovania formou priamej demokracie na národnej úrovni. Odsek 20 nemeckej ústavy síce uvádza, že „všetka moc štátu pochádza od ľudu a vykonáva ju ľud vo voľbách a referendách“, avšak potrebné zavádzajúce predpisy chýbajú. Od roku 1945 sa nekonali

nijaké plebiscity. Ako však uvádzame v kapitole 5, všetky štáty a samosprávne oblasti zaviedli, zväčša v deväťdesiatych rokoch, referendum na základe ľudovej iniciatívy alebo občianskej iniciatívy. Na niektorých miestach sa tento nástroj hojne využíva. Tieto referendá sú záväzné. Väčšina poslancov parlamentu je za zavedenie priamej demokracie na národnej úrovni, no dosiaľ sa nepodarilo dosiahnuť dvojtretinovú väčšinu, ktorá je potrebná na zmenu ústavy.

Francúzsko

Odsek 3 francúzskej ústavy (bola prijatá v roku 1958 referendum) znie: „Národná zvrchovanosť patrí ľudu, ktorý ju vykonáva pomocou svojich zástupcov a pomocou referendum.“ Ľudová iniciatíva ani občianska iniciatíva však vo Francúzsku zavedená nie je. Zmeny ústavy a územné zmeny musia zásadne prejsť plebiscitom. Iniciatívu tu však môže mať len francúzsky prezident alebo, v menšej miere, parlament (francúzsky parlament je slabý). Prezident sa môže rozhodnúť využiť plebiscit v prípade „legislatívneho konceptu“, čo vyžaduje schválenie parlamentom. Nehlasuje sa o plnom znení návrhu legislatívy, ale len o hlavnej myšlienke. Národné referendá sú záväzné. Francúzski politici pravidelne sľubujú viac priamej demokracie. Napríklad prezident Chirac počas svojej volebnej kampane v roku 2002 navrhoval možnosť zavedenia ľudových alebo občianskych iniciatív na národnej úrovni a na úrovni obcí v budúcnosti.

V roku 1962 Francúzi schválili (62,3 %) priamu voľbu prezidenta. V tom istom roku odhlasovali (90,8 %) nezávislosť Alžírsku. V roku 1972 sa vyslovili (68,3%) za rozšírenie Európskeho spoločenstva. V roku 1992 tesne schválili (51 %) Maastrichtskú zmluvu. V roku 2000 vyjadrili súhlas (73,2 %) s obmedzením prezidentovho mandátu zo 7 rokov na 5.

Spojené kráľovstvo

Spojené kráľovstvo nemá ucelenú písanú ústavu. „Pravidlá politickej hry“ sú uvedené v zákonoch, dohovoroch a dohodách. Pravdepodobne tu v minulosti bola obava, že formálna ústava by mohla ohroziť zvrchovanosť parlamentu a obmedziť jeho práva. V posledných rokoch bola úloha parlamentu proti úlohe vlády značne obmedzená. Neexistuje referendum na národnej úrovni na základe ľudovej iniciatívy, no vláda občas organizuje plebiscity. Zákon o miestnej správe (2000) zaviedol na úrovni obcí referendum na základe občianskej iniciatívy. Toto referendum umožňuje zvoliť si priamu voľbu starostu. Škótsky parlament zaviedol v roku 1999 systém verejných petícií. Do marca 2006 bolo predložených takmer 1 000 petícií. Od februára 2004 beží revolučný systém elektronických petícií v reálnom čase, vrátane zberu podpisov. V prvom roku prevádzky prešlo cezeň 90 petícií.

Príklady

V roku 1973 sa konal plebiscit o Severnom Írsku. Až 98,9 % voličov hlasovalo za zachovanie zväzku so Spojeným kráľovstvom. Rímski katolíci zo Severného Írska však tento plebiscit bojkotovali. V roku 1975 bolo schválené (67,2 %) pripojenie k Európskemu spoločenstvu. V rokoch 1979 a 1979 sa konali plebiscity o postúpení práv Škótsku a Walesu. V plebiscitoch v roku 1997 sa voliči vyjadrili za osobitný škótsky parlament a národné zhromaždenie pre Wales. V rámci plebiscitu o dohode „Dobrý piatok“ v roku 1998 získalo svoje vlastné zhromaždenie Severné Írsko. Uskutočnilo sa 33 miestnych referend o priamo volených starostoch. V

roku 2005 sa v Edinburgu konal miestny plebiscit o zavedení poplatku za preťaženie (bol zamietnutý (74 %). Premiér Tony Blair slúbil, že európska ústava a euro sa prijímú len na základe schválenia v referende (plebiscite).

Maďarsko

Maďarská ústava poskytuje možnosť voliteľného referenda a ľudovej iniciatívy. Existuje však dlhý zoznam výnimiek: rozpočet, štátne a štátom stanovené miestne dane, verejná poplatky, medzištátne zmluvy, rozpustenie parlamentu a miestnych orgánov, koalíčná zmluva, vyhlásenie vojny alebo stavu núdze, rozmiestnenie armády v zahraničí a v (!) krajine, udelenie amnestie. Okrem toho ľudovú iniciatívu nemožno použiť na zmenu nástrojov priamej demokracie (čím sa rafinovane vyjadruje, že posledné slovo o demokratickom systéme bude mať elita). Niektoré referendá sú záväzné, iné len „poradné“ (nezáväzné). V roku 1997 znížili kvórum z 50 % na 25 % osôb s hlasovacím právom. Bez tejto zmeny by v dôsledku príliš nízkej účasti neuspelo referendum o vstupe do NATO (1997), ani referendum o vstupe do Európskej únie (2003). Od roku 1989 sa uskutočnilo 9 národných referend. Na miestnej úrovni je referendum v mnohých prípadoch povinné. V iných prípadoch zas občania môžu požadovať referendum, no žiadosť musí podpísať 10 – 25 % osôb s hlasovacím právom (čo je svetový rekord). Aj tu je niekoľko dôležitých predmetov vylúčených. Miestne referendá sú záväzné.

Príklady

V roku 2004 sa schválilo (51,6 %) zavedenie dvojitého štátneho občianstva pre isté skupiny ľudí. V rovnaký deň sa konalo druhé referendum, v ktorom sa schválilo (65 %) zrušenie privatizácie nemocníc a zariadení sociálnej a zdravotnej starostlivosti, ktorá sa už začala. V roku 2003 schválili voliči (83,8 %) pripojenie k Európskej únii.

Írsko

Spolu s Dánskom je Írsko typickým príkladom povinných referend v Európe. Od roku 1937 sa každá zmena ústavy povinne predkladá ľudu. Rozhoduje jednoduchá väčšina hlasov. Kvórum nie je stanovené. V rokoch 1937 – 2002 sa konalo 28 národných referend. Okrem toho môže prezident vyhlásiť plebiscit v prípade, ak odmietne zákon, ktorý parlament schválil. Tento postup je však zložitý a dosiaľ ho nik nepoužil. Rovnako ako vo väčšine európskych krajín, ani írski voliči nemôžu iniciovať referendum.

V referende v roku 1972 sa schválilo (83,1 %) pripojenie k Európskemu spoločenstvu. O dvadsať rokov neskôr referendum schválilo (69,1 %) Maastrichtskú zmluvu. V roku 1992 sa konali tri referendá o legislatívnej úprave potratov. V nich sa schválilo právo odcestovať do zahraničia za účelom podrobenia sa umelému prerušeniu tehotenstva, i právo rozširovať informácie o príležitostiach na interrupciu. V roku 1995 sa v referende tesnou väčšinou (50,3 %) schválila zákonná úprava rozvodov. V roku 2001 sa odmietla (46,1 %) zmluva z Nice. Keď ostatné krajiny Európskej únie vyvinuli na Írsko tlak, Írsko získalo isté výnimky a potom zmluvu v roku 2002 schválilo (62,9 %).

Taliansko

V Taliansku je od roku 1970 zavedené záväzné nápravné referendum a hojne sa využíva. Taliansko má po Švajčiarsku

a Lichtenštajnsku najširšie skúsenosti s priamou demokraciou v Európe. Nápravné referendum umožňuje občanom podrobiť ľudovému hlasovaniu zákon, ktorý schválil parlament, alebo časť takéhoto zákona. Žiada sa pomerne málo podpisov – 500 000, čiže 1 % osôb s hlasovacím právom. Podpisy možno zbierať na ulici. Okrem toho si môže vynútiť ľudové hlasovanie päť regionálnych parlamentov. Hlavným problémom referenda v Taliansku je vysoké kvórum. Zákon sa zamietne, len ak je proti nemu väčšina hlasov a ak táto väčšina zároveň predstavuje najmenej 50 % osôb s hlasovacím právom. V dôsledku tohto pravidla nemenej než 20 zo 42 národných referend, ktoré sa uskutočnili od roku 1990 do konca roku 2003, vyhlásili za neplatné. Okrem toho je veľa dôležitých oblastí vylúčených, napríklad dane, rozpočet a medzištátne zmluvy. Ústavný súd má značnú voľnosť pri výklade nepresne definovaných ustanovení o výnimkách. To má za následok veľký počet zablokovaných iniciatív zameraných na referendum. Neuspeli predovšetkým významnejšie iniciatívy. Ústavný súd oveľa ľahšie povolí ľudové hlasovanie o menej dôležitých alebo technických otázkach. To, že neexistuje skutočná ľudová iniciatíva, veľmi výrazne obmedzuje zvrchovanosť ľudu. Osobitosťou Talianska je rozdielne hlasovanie na severe a na juhu. Na juhu je účasť v priemere o 20 % nižšia než na severe. V referende o zrušení monarchie v roku 1946 zvíťazili na severe republikáni a na juhu monarchisti.

Príklady

Talianski voliči zamietli zákony, ktoré schválil parlament, ktoré znemožňujú rozvod a sťahujú umelý potrat. Príkladom nápravného referenda o etických otázkach môže byť referendum o rozvode v roku 1974 (40,7 % za zákaz rozvodu) alebo referendum v roku 1981 o potrate (32 % za sprísnenie legislatívy). V roku 1995 neuspela iniciatíva, zameraná na oslabenie Berlusconiho vplyvu na médiá. Návrh na obmedzenie vlastníctva súkromných mediálnych spoločností na jediný televízny kanál podporilo len 43 % voličov.

Litva

Pobaltské republiky majú dobré ustanovenia: existuje tu povinné ústavné referendum, nepovinné referendum a ľudová iniciatíva. Od roku 1991 do marca 2006 sa uskutočnilo 18 národných referend. V dôsledku vysokého kvóra (50 % voličov) však mnohé referendá vyhlásili za neplatné. V rokoch 2002 a 2003 sa zákon o referende zmenil: znížilo sa kvórum pre referendá o členstve v medzinárodných organizáciách, ktorým sa odovzdáva zvrchovanosť. Oportunistickým dôvodom pre túto zmenu bolo, že politická elita chcela v máji 2003 za každú cenu vyhrať referendum o vstupe do Európskej únie. Pre všetky ostatné veci sa kvórum nezmenilo. Neexistuje nijaká forma priamej demokracie na regionálnej úrovni ani na miestnej úrovni.

Príklady

V roku 1996 sa konalo nemenej než 5 národných referend, z toho 4 v ten istý deň. Schválil sa (52 %) predaj poľnohospodárskych pozemkov istým stranám, schválila sa (79,6 %) kompenzácia občanom, ktorí počas komunizmu prišli o majetok, schválilo sa (78,7 %) zníženie počtu miest v parlamente zo 141 na 111, schválilo sa (77,3 %) ustanovenie o tom, že parlamentné voľby sa budú konať každé štyri roky, vždy druhú marcovú nedeľu a schválilo sa (76,9 %) opatrenie, podľa ktorého sa najmenej polovica ročného rozpočtu minie na sociálnu politiku. V roku 2003 sa schválilo (92 %) pripojenie sa k Európskej únii.

Holandsko

Holandsko má pravdepodobne najmenej skúseností s referendum v celej Európe. Ústava (ktorá sa veľmi ťažko mení) neumožňuje nijaké záväzné ľudové hlasovanie. Na úrovni obcí sa však od roku 1912 uskutočnilo približne 125 nezáväzných referend. Väčšinou išlo o plebiscity. V deväťdesiatych rokoch viaceré samosprávne oblasti zaviedli nápravné referendum na základe občianskej iniciatívy. V hlavnom meste Amsterdame sa od roku 1992 konalo už sedem referend. Pod tlakom verejnej mienky čoraz viac politických strán podporuje zavedenie nápravného referenda podľa talianskeho príkladu. Ti si však vyžaduje zmenu ústavy. V roku 1999 sa uskutočnil pokus o takúto zmenu, avšak o vlások nevyšiel. Po referende o európskej ústave sa uskutoční nový pokus.

Príklady

V roku 2005 sa uskutočnil prvý národný plebiscit od roku 1815. Voličská účasť bola 63,3 %, európsku ústavu odmietlo 61,5 % voličov.

Nórsko

Nórska ústava sa datuje od roku 1814. Nie je v nej uvedená nijaká forma priamej demokracie. Parlament (Storting) však môže vyhlásiť nezávislý plebiscit. Od roku 1905 sa takto vyhlásilo šesť národných plebiscitov. Existuje tu rozsiahla tradícia plebiscitov na úrovni obcí. Od roku 1972 sa uskutočnilo okolo 500 plebiscitov. V roku 2003 zaviedol parlament referendum na základe občianskej iniciatívy na úrovni obcí. Konkrétnu vec môže predložiť na ľudové hlasovanie 300 občanov.

Príklady

V roku 1972 voliči zamietli (53,5 %) členstvo v Európskom spoločenstve. V roku 1994 sa o tej istej veci hlasovalo znovu, s podobným výsledkom (52,2 % voličov boli proti).

Rakúsko

V Rakúsku je zavedené povinné záväzné referendum v prípade úplnej revízie ústavy. Čiastočné revízie ústavy podliehajú referendu vtedy, keď si takúto zmenu želá najmenej jedna tretina Národnej rady (Nationalrat – parlament) alebo Spolkovej rady (Bundesrat – zástupcovia spolkových štátov). Národná rada môže vyhlásiť záväzný plebiscit aj v súvislosti s bežným zákonom. Od roku 1945 sa uskutočnili dva národné plebiscity. Na národnej úrovni neexistuje referendum na základe ľudovej iniciatívy. Na základe 100 000 zozbieraných podpisov však občania môžu predložiť parlamentu petíciu (Volksbegehren). Táto možnosť sa využíva pravidelne, no nevedie k referendu. V dvoch z deviatich štátov (Horné Rakúsko a Štajersko) však existuje referendum na základe ľudovej iniciatívy, ako občianskej iniciatívy vo všetkých samosprávnych oblastiach.

Príklady

V roku 1978 sa konal plebiscit o spustení prevádzky jadrovej elektrárne v Zwentendorfe. Jej spustenie bolo tesne zamietnuté (50,5 %). V roku 1994 občania schválili (66,6 %) vstup do Európskej únie.

Poľsko

Do poľskej ústavy sa plebiscit dostal v roku 1997. Referendum na základe ľudovej iniciatívy nie je zakotvené. Krajina

však disponuje schémami pre plebiscity, ktoré sa konajú pravidelne. Plebiscit je platný, ak sa na ňom zúčastní 50 % registrovaných voličov. Od roku 1996 bolo sedem plebiscitov, z toho dva posledné boli záväzné.

Príklady

V roku 1996 sa v jednom dni konalo nemenej než 5 plebiscitov. Hlasovanie sa týkalo troch návrhov na privatizáciu (všetky tri boli zamietnuté (96,2 %, 91,3 %, 76,8 %)) a dvoch návrhov na penzie (oba zamietnuté (95,1 %, 96 %)). V roku 2003 voliči schválili (77,5 %) členstvo v Európskej únii.

Slovensko

Slovensko má viacero nástrojov priamej demokracie. Občania môžu na základe 350 000 podpisov iniciovať buď neopovinné referendum alebo ľudovú iniciatívu. Vylúčené sú základné práva občanov, dane, rozpočet a poplatky. Vstup do medzinárodného združenia štátov podlieha povinnému referendu. Okrem toho môže vláda alebo parlament vyhlásiť plebiscit o čomkoľvek. Od roku 1994 sa konalo deväť národných plebiscitov. Vysoké kvórum (50 % voličov) často spôsobuje neúspech referenda. Referendum o vstupe do Európskej únie v roku 2003 bolo predmetom tvrdej kritiky za to, že nebolo čestné voči oponentom.

Príklady

V roku 1998 sa zamietla (84,3 %) privatizácia „strategických podnikov“, predovšetkým elektrární. V roku 2000 sa schválili (95,1 %) predčasné voľby. V roku 2003 sa odsúhlasilo (92,7 %) pripojenie k Európskej únii a v roku 2004 sa občania vyslovili za predčasné voľby (86,8 %).

Španielsko

Španielska ústava vyžaduje, aby vláda a parlament vyhlásili plebiscit o veciach celoštátneho významu. Je tu však veľa výnimiek, napríklad zmena ústavy, dane, rozpočet a veci, v ktorých má parlament absolútnu právomoc. Okrem toho 75 000 voličov môže predložiť istý druh petície. To môže viesť k referendu, ale keďže je potrebný súhlas prezidenta, nejde o plnohodnotné referendum na základe ľudovej iniciatívy. Zaujímavým aspektom je, že iniciátorom petície sa môže nahradiť časť ich nákladov. Táto suma je podmienená kvórum 50 %. Od roku 1945 sa konalo šesť národných plebiscitov. Na regionálnej úrovni neexistuje nijaká forma referenda. Na úrovni obcí môže obecná rada vyhlásiť miestny plebiscit.

Príklady

V roku 1978 sa schválila (91,3 %) zmena ústavy. V roku 1986 sa rozhodovalo (56,9 % hlasov bolo za) o zotrvaní Španielska v NATO. V roku 2005 Španieli schválili (76,7%) európsku ústavu.

Švédsko

Podobne francúzska, aj švédska vláda využíva plebiscity. Kým však vo Francúzsku riadi plebiscity prezident, vo Švédsku je to Sociálnodemokratická strana, ktorá vládla v krajine mnoho rokov. Od roku 1945 sa konalo päť takýchto plebiscitov. Plebiscit je záväzný len za istých okolností. Na miestnej úrovni existuje len právo predložiť bod do programu rokovania.

Príklady

V roku 1980 sa konal plebiscit o jadrovej koncepcii. Dalo sa vybrať z troch možností. Najviac hlasov (40,5 %) získala stredná alternatíva, podľa ktorej sa postaví 12 jadrových elektrární, ktoré sa po 25 rokoch nahradia alternatívnymi zdrojmi energie. V roku 1994 sa schválilo (52,9 %) pripojenie k Európskej únii. V roku 2003 sa neschválilo (55,9 %) zavedenie eura.