

EVROPSKÁ OBČANSKÁ INICIATIVA

RADEK FRÖHLICH

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Jednou z nejvýznamnějších inovací Lisabonské smlouvy je Evropská občanská iniciativa. Jedná se o nástroj, který rozvíjí institucionální systém Evropské unie o prvky participativní demokracie. Zda ovšem dojde k naplnění očekávání, jež jsou do něj vkládána, bude záviset na prováděcím nařízení, které má být v nejbližší době přijato. Tento příspěvek upozorňuje na problémy, s nimiž se připravované nařízení musí vyrovnat, a pokusí se zhodnotit navrhovaná řešení.

Key words in original language

Evropská občanská iniciativa; participativní demokracie; legislativní proces.

Abstract

The European Citizens' Initiative is one of the main innovations of the Treaty of Lisbon. This is an instrument which extends the European Union institutional system of the elements of participatory democracy. Whether it meets the expectations will depend on the implementing regulation, which is expected to be adopted shortly. This contribution highlights the difficulties that need to be settled in the proposed regulation and consecutively attempts to evaluate the suggested solutions.

Key words

European citizens' initiative; participatory democracy; legislative process.

1. ÚVOD DO PROBLEMATIKY

Evropská občanská iniciativa je velice zajímavý instrument zavedený do unijního práva Lisabonskou smlouvou. Lidové iniciativy nejsou na poli novodobých ústavních systémů¹ žádnou novinkou. Řada demokratických států je účelně využívá k posílení legitimacy svého institucionálního systému a k umožnění přímé účasti občanů na tvorbě politik.

Lidové iniciativy však doposud nacházely uplatnění pouze na vnitrostátní, regionální či místní úrovni. Přenesení tohoto instrumentu na nadnárodní úroveň se proto neobejde bez četných modifikací. Je třeba respektovat odlišnosti nadnárodního prostředí a vnímat specifika evropské veřejné sféry. Mezi nejvýznamnější specifika patří neexistence nadnárodních médií,

¹ KLOKOČKA, Vladimír. Ústavní systémy evropských států. 2. akt. a dop. vyd. Praha : Linde Praha, 2006. s. 268. ISBN 80-7201-606-7.

neexistence evropských politických stran a z toho pramenící roztržičnost politické debaty do vnitrostátních arén, kde i celoevropská témata mnohdy ztrácejí svůj evropský rozměr.

Jak potvrzuje Evropská komise v bílé knize o evropské komunikační politice:

„Občané se o politice a o politických otázkách dozvídají převážně z vnitrostátních vzdělávacích systémů a z vnitrostátních, regionálních a místních sdělovacích prostředků. Posuzují prohlášení politických stran, která se zabývají vnitrostátními, regionálními a místními problémy, a diskutují o těchto problémech převážně ve vlastních komunitách. Zkrátka „veřejná sféra,“ v jejímž rámci probíhá politický život v Evropě, je převážně sféra vnitrostátní.“²

Cílem EU samozřejmě není nikterak omezovat vnitrostátní veřejnou sféru. Ta je a nadále zůstane tím nejdůležitějším kolbištěm. Unie se však pokouší rozvinout vnitrostátní veřejné sféry jednotlivých členských států o evropský rozměr tak, aby mohly efektivně ovlivňovat i evropskou politiku.

Právě k dosažení tohoto cíle může Evropská občanská iniciativa výrazně napomoci. Evropská komise ji označuje za jedinečnou příležitost jak přiblížit Unii občanům a posílit přeshraniční diskusi o otázkách politiky EU.³ Komise věří, že možnost vyzvat přímo ji k předložení návrhu legislativního aktu vyvolá větší zájem občanů o formování evropských politik a napomůže tak vybudování skutečného evropského veřejného prostoru.⁴

2. PRÁVNÍ ÚPRAVA

Stěžejním ustanovením zakotvujícím Evropskou občanskou iniciativu do unijního práva je článek 11 odstavec 4 Smlouvy o Evropské unii, ve znění Lisabonské smlouvy (dále jen SEU). Ten stanoví:

„Nejméně jeden milion občanů Unie pocházejících z podstatného počtu členských států se může ujmout iniciativy a vyzvat Evropskou komisi, aby

² Bílá kniha Komise o evropské komunikační politice ze dne 1.2.2006, KOM(2006) 35 v konečném znění. Dostupná z: <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com%282006%290035_/com_com%282006%290035_cs.pdf>.

³ Důvodová zpráva k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o občanské iniciativě ze dne 31.3.2010, KOM(2010) 119 v konečném znění. Dostupná z: <http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2010_119_cs.pdf>.

⁴ Zelená kniha Komise o občanské iniciativě ze dne 11. listopadu 2009, KOM(2009)622 v konečném znění. Dostupná z: <http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_cs.pdf>.

v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv.“

Je zřejmé, že toto ustanovení obsahuje pouze základní rysy občanské iniciativy a není způsobilé přímého uplatnění. Konkrétní podmínky a postupy má upravit prováděcí nařízení Evropského parlamentu a Rady přijaté řádným legislativním postupem dle čl. 24 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen SFEU).

Již v květnu 2009 přijal Evropský parlament usnesení⁵, v němž vyzval Komisi, aby bezodkladně po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost předložila návrh zmíněného nařízení o občanské iniciativě. Evropský parlament ve svém usnesení poměrně přesně označil základní problémy a předložil Komisi návrh jejich řešení.

Komise na tento podnět reagovala 11.11.2009 vydáním zelené knihy o občanské iniciativě⁶ a zahájením veřejné konzultace na toto téma. Veřejná konzultace byla ukončena v lednu 2010 s tím, že všichni respondenti zelené knihy byli sezváni na veřejné slyšení, jež se uskutečnilo v Bruselu 22. února 2010.⁷

Na základě těchto konzultací přijala Evropská komise 31. března 2010 návrh nařízení o občanské iniciativě,⁸ který téhož dne předložila Evropskému parlamentu a Radě.

Rada pro obecné záležitosti se tímto návrhem zabývala na svém jednání 26.4. 2010 a následně 14.6. 2010, kdy na podnět španělského předsednictví schválila obecný přístup k návrhu nařízení o občanské iniciativě,⁹ jehož

⁵ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 7. května 2009 obsahující výzvu Komisi k předložení návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o uplatňování občanské iniciativy (2008/2169(INI)). Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0389&language=CS&ring=A6-2009-0043#def_1_1>.

⁶ Zelená kniha Komise o občanské iniciativě ze dne 11. listopadu 2009, KOM(2009)622 v konečném znění. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_cs.pdf>.

⁷ Záznam slyšení zúčastněných stran týkající se evropské občanské iniciativy – Brusel, 22. února 2010. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/stakeholder_hearing_cs.htm>.

⁸ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o občanské iniciativě ze dne 31.3. 2010, KOM(2010) 119 v konečném znění. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2010_119_cs.pdf>.

⁹ Obecný přístup Rady k nařízení Evropského parlamentu a Rady o občanské iniciativě, 10626/2/10 REV 2, revidované znění vydané 22.6.2010. Dostupné z: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/cs/10/st10/st10626-re02.cs10.pdf>>.

přílohou byl kompromisní návrh vzešlý z jednání Coreperu ze dne 9. června 2010. S tímto kompromisním návrhem vyslovila souhlas i Evropská komise, proto budu v další části příspěvku vycházet právě z tohoto znění (dále jen „návrh“).

Evropský parlament v současné době projednává návrh nařízení ve Výboru pro ústavní záležitosti, Výboru pro právní záležitosti, Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci, ve Výboru pro kulturu a vzdělávání a Petičním výboru. Plenární zasedání Evropského parlamentu o této záležitosti se má uskutečnit 15.12.2010.

3. KLÍČOVÉ BODY NAVRHOVANÉHO NAŘÍZENÍ

Výše zmíněný návrh konkretizuje podmínky vymezené v článku 11 odst. 4 SEU. Stanoví ovšem i podmínky další, Lisabonskou smlouvou výslovně nepředvídané. Proces předložení evropské občanské iniciativy tak lze dle navrhovaného nařízení rozdělit do následujících čtyř fází:

1. Registrace
2. Přezkum přípustnosti
3. Ověřování
4. Posouzení iniciativy Komisí

3.1 REGISTRACE

Aby iniciativa mohla být zaregistrována, musí organizátoři Komisi předložit informace o předmětu, cílech a finančních zdrojích navrhované občanské iniciativy a o podpoře, která jí byla poskytnuta.¹⁰ Komise na základě těchto údajů iniciativu zaregistruje a zveřejní na webových stránkách.

Článek 4 odst. 3 návrhu stanoví, že *nebudou zaregistrovány* občanské iniciativy, které lze **důvodně považovat za nevhodné**, jelikož jsou urážlivé nebo nejsou vážně míněné. Odstavec 4 téhož článku pak doplňuje, že Komise *zamítne registraci* navrhovaných občanských iniciativ, které **zjevně odporují hodnotám Unie** uvedeným v článku 2 SEU a které svým obsahem **zjevně spadají mimo oblast působnosti Smluv**.

Ani z důvodové zprávy však není patrné, zda termín *nebudou zaregistrovány* má v praxi znamenat něco jiného než *zamítne registraci*. Jelikož však normotvůrce rozdělil tyto důvody do jednotlivých odstavců a použil odlišné termíny, přiklonil bych se k názoru, že mají i odlišné významy.

¹⁰ Článek 4 odstavec 1 návrhu.

Lze předpokládat, že se Komise nehodlá iniciativami, které budou urážlivé či nebudou očividně vážně míněny, vůbec zabývat. Ačkoliv se může zdát žádoucí, aby případná neregistrace byla vždy odůvodněna, aby nemohlo docházet k jakési formě cenzury, nelze pominout, že žádost o registraci může podat v podstatě každý, a to dokonce i několikrát denně, aniž by disponoval jakýmkoli množstvím podpisů. Systém by tak mohl být poměrně brzy zahlcen a zřejmě by ztratil důvěru občanů.

Organizátoři neúspěšně navrhovaných iniciativ se samozřejmě mohou proti rozhodnutí¹¹ či nečinnosti¹² Komise bránit soudní cestou. Dá se tak očekávat, že Soudní dvůr EU tato nepřiliš jasná kritéria dotvoří svou judikaturou.

Registrace je považována za okamžik vzniku iniciativy a bod, od kterého je možné začít sbírat podpisy. Navrhované nařízení v této souvislosti hovoří o *sběru prohlášení o podpoře*, jenž lze vykonávat pouze na předepsaném formuláři.¹³ Ten vyžaduje, aby každá osoba uvedla své **jméno, příjmení, adresu, datum narození, místo narození, státní příslušnost a osobní identifikační číslo** (tedy buď číslo pasu, občanského průkazu či sociálního pojištění podle toho, co je to v daném státě obvyklé).

Povinnost uvádět tolik osobních údajů se ovšem nezdá být nezbytně nutná k dosažení účelu občanské iniciativy¹⁴ a zbytečně tak ztěžuje sběr podpisů. Poměrně limitující je z tohoto pohledu i **dvanáctiměsíční lhůta**, během níž je možné podpisy sbírat.¹⁵

3.2 PŘEZKUM PŘÍPUSTNOSTI

Druhou fází je přezkum přípustnosti. Dochází k němu poté, co organizátoři sesbírají **100 000 podpisů**¹⁶ od osob pocházejících **nejméně ze tří**

¹¹ Článek 263 SFEU.

¹² Článek 265 SFEU.

¹³ Příloha III návrhu.

¹⁴ Srovnej stanovisko evropského inspektora ochrany údajů k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o občanské iniciativě, vydané 21. dubna 2010. Dostupné z: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Priorchecks/Opinions/2010/10-04-21_Citizens_initiative_EN.pdf>.

¹⁵ Pro srovnání ve Švýcarsku je lhůta 18 měsíců, viz Artikel 71 Absatz 1 des Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (SR 161.1).

¹⁶ Komise původně navrhovala 300 000 podpisů, Evropský hospodářský a sociální výbor ve svém stanovisku naopak navrhuje 50 000. Viz stanovisko EHSV k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o občanské iniciativě, vydané 14.7.2010, KOM(2010) 119 v konečném znění, 2010/0074 (COD). Dostupné z: <<http://eescopinions.eesc.europa.eu/eescopiniondocument.aspx?language=cs&docnr=993&year=2010>>.

členských států a požádají Komisi, aby rozhodla o přípustnosti navrhované občanské iniciativy.¹⁷

Komise o přípustnosti rozhodne do 2 měsíců. Tento přezkum by měl být oproštěn od jakýchkoli politických vlivů a měl by sledovat pouze následující právní kritéria:

- zda se iniciativa týká otázky, v níž lze přijmout právní akt Unie pro účely provedení Smluv, a
- zda spadá do rámce pravomocí Komise v oblasti předkládání návrhů.

Kritéria přípustnosti jsou odvozena z čl. 11 odst. 4 SEU a představují tak zároveň charakteristické znaky evropské občanské iniciativy. Může proto docházet k poměrně paradoxní situaci, kdy se občané až po nasbírání 100 000 podpisů dozvědí, že zaregistrovaná iniciativa není ve skutečnosti evropskou občanskou iniciativou. Tento stav není zcela jistě žádoucí. Docházelo by tak ke zbytečnému plýtvání jak finančními, tak lidskými zdroji a hrozila by frustrace občanů, kteří nepřipustné iniciativě vyjádřili svou podporu. Namísto kýženého cíle přiblížit evropské instituce občanům by tak zřejmě docházelo k pravému opaku.

Komise argumentuje tím, že vydání potvrzení o přípustnosti návrhu v dřívější fázi by mohlo být veřejností vnímáno tak, že Komise tento návrh podporuje, což by vyvolávalo určitý mobilizační efekt. Komise se proto domnívá, že je třeba, aby organizátoři nejdříve prokázali, že disponují reálnou podporou občanů a prosazovaný zájem má alespoň částečně obecný charakter. Jako další argument uvádí, že se tím zabrání zbytečné administrativní zátěži, neboť nebude nutné přezkoumávat iniciativy, které nemají dostatečnou veřejnou podporu.¹⁸

Přestože důvody Komise mají svou relevanci, nepokládám za vhodné činit z registrace a přezkumu přípustnosti dvě odlišné fáze. Naopak bych upřednostnil jejich sloučení. Obdobný postoj zaujali při jednání Rady 14.6.2010 ve svých odlišných prohlášeních zástupci České republiky, Francie, Itálie, Litvy a Spojeného království. Za kompromisní řešení bych

¹⁷ Článek 8 návrhu.

¹⁸ Viz např. reakce Komise na připomínky českého Senátu, vydaná 22.7.2010. Dostupné z: <http://www.ipex.eu/ipex/webdav/site/myjahiasite/groups/CentralSupport/public/EC%20Comments/2010/COM_2010_0119/Reply%20to%20Czech%20Senate%20COM20100119_CS.pdf>.

považoval stanovení přezkumu přípustnosti po dosažení hranice 10 000 podpisů.¹⁹

3.3 OVĚŘOVÁNÍ

Třetí fázi představuje ověřování. Byla-li iniciativa řádně zaregistrována a následně shledána přípustnou, je třeba ověřit, zda opravdu získala milion podpisů pocházejících z podstatného počtu členských států.

3.3.1 MILION OBČANŮ UNIE

Podmínka jednoho milionu občanů Unie je poměrně konkrétní a na první pohled se nezdá, že by měla vyvolávat větší potíže. I zde se však při implementaci vyskytla drobná úskalí. Problematické bylo především stanovení věkové hranice,²⁰ od níž je občan Unie oprávněn podílet se na iniciativě. Je třeba si uvědomit, že evropská občanská iniciativa nepředstavuje volby ani referendum. Občané zde přímo o ničem nerozhodují. Pouze nastolují agendu, o které se domnívají, že by měla být předmětem rozhodnutí evropských institucí. Veškerá politická odpovědnost za přijatá rozhodnutí zůstává na orgánech EU.

Smysl evropské občanské iniciativy tedy spočívá především v mobilizaci evropské veřejné sféry, zapojování občanů do debaty o evropských otázkách a přiblížení evropských institucí blíže občanům. Proto se mnozí respondenti zelené knihy vyslovovali pro stanovení hranice 16 let, jako je tomu např. v Rakousku nebo v některých spolkových zemích Německa. Tento návrh však Komise odmítla s odůvodněním, že by odchylky od seznamu voličů vyvolávaly neúměrnou administrativní zátěž.

Problematické by ovšem bylo i pevně stanovit hranici na 18 let. Ta by sice odpovídala volebnímu věku ve většině členských států, ne však v Rakousku, kde je možno volit již od 16 let. Komise proto vymezila věkovou hranici jako **věk, od něhož mají občané právo volit ve volbách do Evropského parlamentu.**²¹ Není tak činěno rozdílů mezi minimálním věkem k podání iniciativy a věkem umožňujícím volit do Evropského parlamentu, ovšem za

¹⁹ Obdobný postoj viz KAMMEL, A.; MÖLLER, A. Mehr Demokratie wagen : Der Entwurf zur Europäischen Bürgerinitiative muss überarbeitet werden. In AIES Fokus [online]. Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, 2010 [cit. 2010-11-10]. Dostupný z : <<http://www.aies.at/download/2010/AIES-Fokus-2010-05.pdf>>.

²⁰ Srovnej petiční právo, které není věkově omezeno. Čl. 227 SFEU.

²¹ Článek 3 odstavec 2 návrhu.

cenu toho, že bude platit jiná věková hranice v šestadvaceti členských státech a jiná v Rakousku.²²

3.3.2 PODSTATNÝ POČET ČLENSKÝCH STÁTŮ

Podmínka podstatného počtu členských států se při konzultacích a následné tvorbě návrhu ukázala jako jedna z nejproblematičtějších. Jednotlivé zainteresované subjekty zaujímaly často naprosto odlišná stanoviska, mezi nimiž bylo obtížné hledat kompromis.²³ Předložený návrh počítá s **třetinou členských států** (což v současné době představuje 9 států).

Řada nevládních subjektů naopak požaduje hranici v rozmezí 4 až 7 států. Při své argumentaci upozorňují především na to, že evropská občanská iniciativa není rozhodovacím instrumentem, ale představuje spíše nový komunikační kanál mezi občany a institucemi EU. Smysl iniciativy tak spatřují v možnosti občanů upozornit na problémy a navrhnout vhodná řešení. Dlouhodobým cílem Unie by mělo být takovou komunikaci podporovat a nikoliv omezovat. Je tedy třeba hledat takový počet, který je dostačující k artikulaci transnacionálních zájmů a který zároveň nepřestavuje překážku pro občany. Zajímavá je zde analogie s čl. 76 SFEU,²⁴ který umožňuje přijmout z podnětu čtvrtiny členských států akty týkající se policejní spolupráce či justiční spolupráce v trestních věcech.

Vzhledem k tomu, že Evropský parlament již ve svém stanovisku z května 2009 požadoval hranici ve výši čtvrtiny členských států, považují za pravděpodobné, že během legislativního procesu ještě dojde k posunu tímto směrem.

²² GUCKELBERGER, A. Die Europäische Bürgerinitiative. Die Öffentliche Verwaltung : Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik DÖV. September 2010, Jahrgang 63, Heft 18, s. 749.

²³ Jako příklad může sloužit rámcová pozice vlády České republiky k zelené knize o Evropské občanské iniciativě, vydaná 18.1.2010. Česká republika zde zastává stanovisko, že Komisi navrhovaná hranice 1/3 členských států je nejnižší možná alternativa, kterou lze akceptovat. Vychází z jazykového výkladu, kdy za horní hranici podstatného počtu považuje všechny členské státy mínus jeden (tedy v současné době 26) a za spodní hranici právě 1/3 členských států. Dodává však, že takto nízký počet zřejmě nebude způsobilý zabránit prosazování lokálních a regionálních zájmů, což ČR považuje za hlavní smysl této podmínky. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/aktualne/government_czech_republic_cs.pdf>

²⁴ V usnesení ze 7.5.2009 ji použil Evropský parlament. Komise však v zelené knize tento přírůstek odmítla, s poukazem, že čl. 76 SFEU je úzce zaměřen na konkrétní oblast a jeho logika je jiná, než je tomu u občanské iniciativy. Komise sama pak nabídla analogii s ustanoveními o posílené spolupráci (čl. 20 SEU, čl. 326-334 SFEU), v nichž je vyžadována účast 9 členských států (tedy v současnosti 1/3). Při své argumentaci však pozapomněla vysvětlit, v čem spatřuje onu souvislost s občanskou iniciativou.

S podmínkou podstatného počtu členských států ovšem souvisí i **minimální počet občanů**, kteří musí iniciativu podporovat, aby mohl být členský stát zohledněn. Ačkoliv čl. 11 odst. 4 SEU žádnou takovou podmínku nezmiňuje, nutnost zakotvení minimálního počtu podpisů na členský stát nikdo nezpochybňoval.²⁵ Stanovení konkrétní výše již však rozpory vyvolávalo.

Jeden z prvních a dle mého názoru velmi rozumných návrhů předložil již v květnu 2009 Evropský parlament. Ten z ustanovení 11 odst. 4 SEU vyvozuje, že smlouva sama považuje 1/500 (tedy 0,2 % občanů Unie) za dostatečně reprezentativní počet k předložení iniciativy, a považuje proto za vhodné stanovit hranici 0,2 % i pro obyvatele jednotlivých členských států.

Během veřejné konzultace však převážil názor, že takto stanovený počet znevýhodňuje velké členské státy, neboť je mnohem snazší získat 0,2 % podpisů na Maltě či v Lucembursku (kde stačí přesvědčit pouze 840 respektive 1000 občanů těchto států) než získat 0,2 % v Německu (tedy zhruba 163 500 podpisů). Komise proto pod vlivem těchto argumentů přistoupila na princip degresivní proporcionality, obdobně jako je tomu v článku 14 odst. 2 SEU, jenž upravuje složení Evropského parlamentu. Klíčem pro výpočet minimálního počtu podpisů na členský stát byl zvolen právě počet europoslanců, kteří daný stát zastupují, vynásobený koeficientem 750. Na základě tohoto výpočtu je tak třeba v Německu sesbírat 72 000 podpisů, v ČR 16 500 a na Maltě či v Lucembursku pak shodně po 4 500 podpisech.²⁶

Kritici tohoto principu si stěžují na to, že jsou příliš zvýhodňovány velké státy. Hranice 72 000 podpisů totiž představuje méně než 0,09 % obyvatelstva SRN. Je však otázkou, zda lze opravdu hovořit o výhodě ve prospěch větších států. Ačkoliv se totiž pro vysloví méně než jedna tisícina německých občanů, bude v médiích prezentováno, že občané SRN vyslovili s iniciativou souhlas. To je jeden z důvodů, proč se k tomuto návrhu vyjádřil kriticky i zástupce německé vlády na jednání Rady dne 26.4.2010.²⁷

Na obhajobu tohoto modelu však lze říci, že nutnost získat podporu milionu občanů Unie není tímto pravidlem nijak dotčena. To znamená, že obě

²⁵ Srovnej rámcovou pozici vlády České republiky k zelené knize o Evropské občanské iniciativě: „Podmínka „podstatného počtu“ členských států by zcela ztratila smysl, pokud by stačilo, aby v jednom státě měla iniciativa masivní podporu a v ostatních by postačoval podpis vždy pouze jediného občana...“ Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/aktualne/government_czech_republic_cs.pdf>.

²⁶ Příloha I návrhu

²⁷ Záznam z jednání Rady pro obecné záležitosti dne 26.4.2010 Dostupné z: <<http://video.consilium.europa.eu/index.php?sessionno=2870&lang=EN&searchdate=--&searchtopic=&searchtitle=Initiative&searchcat=34>>.

podmínky musí být splněny kumulativně. Není-li dosaženo minimálního počtu podpisů na daný stát, podpisy jsou sice zahrnuty do celkového počtu, ale nemohou být zohledněny při kontrole podmínky, zda iniciativa má podporu v podstatném počtu členských států.

Ověřování toho, kolik občanů daného státu vyjádřilo iniciativě podporu, vykonávají orgány členských států a ve lhůtě 3 měsíců o tom vydají organizátorům potvrzení. Dle článku 9 odst. 2 návrhu mají být kontroly prováděny v souladu s vnitrostátními předpisy a zvyklostmi, z čehož lze dovodit, že jsou dovoleny i jen namátkové kontroly.²⁸

3.4 POSOUZENÍ INICIATIVY KOMISÍ

Závěrečnou fází je posouzení iniciativy Komisí. Pokud organizátoři splnili všechny předchozí podmínky a získali potřebná potvrzení, mohou předložit iniciativu Komisi. Současně musí doložit veškeré informace o financování a podpoře, kterou obdrželi ve prospěch občanské iniciativy. Komise pak iniciativu neprodleně zveřejní na svých webových stránkách a ve lhůtě 4 měsíců vydá **sdělení o závěrech** týkajících se iniciativy, **opatřeních, které případně hodlá podniknout**, a jejich **odůvodnění**.

Z právního hlediska se tak jedná v podstatě o bezzubý nástroj.²⁹ Organizátorům z předložení iniciativy nevyplývají prakticky žádná práva a o předložení návrhu legislativního aktu nadále rozhoduje pouze Komise. Je samozřejmě logické, že organizátoři nemohou mít právní nárok na vyhovění jejich iniciativě. To by odporovalo jedné ze základních zásad demokracie – rozhodování na principu většiny.³⁰ Ovšem fakt, že i po splnění všech podmínek bude osud iniciativy záviset pouze na Komisi, činí tento nástroj nepřilíš atraktivní.³¹

Demokracie je založena na demokratických postupech a politické debatě, v níž se mohou střetávat jednotlivé argumenty. Má-li tento nástroj rozvíjet politický dialog mezi občany a institucemi EU, je třeba zakotvit

²⁸ Tak je tomu např. v Portugalsku či Maďarsku.

²⁹ Srovnej rozhodnutí BVerfG, 2 BvE 2/08 ze dne 30.6.2009, odst. 290, dostupné z: <http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html>.

³⁰ PICHLER, Johannes W. *Verändern wir Europa! : die Europäische Initiative - Art 11(4) EUV (n.F.) / Vertrag von Lissabon. 2. Ausg.* Wien : Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2008. s. 33. ISBN 9783708305073.

³¹ Obdobný postoj viz KAMMEL, A.; MÖLLER, A. *Mehr Demokratie wagen : Der Entwurf zur Europäischen Bürgerinitiative muss überarbeitet werden.* In AIES Fokus [online]. Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, 2010 [cit. 2010-11-10]. Dostupný z: <<http://www.aies.at/download/2010/AIES-Fokus-2010-05.pdf>>.

alespoň právo organizátorů na veřejné slyšení³² uspořádané Komisí či Evropským parlamentem, kde budou mít organizátoři možnost veřejně obhájit své argumenty. Komise pak bude muset své rozhodnutí před veřejností mnohem důkladněji odůvodnit a ponese za ně větší politickou odpovědnost.

4. ZÁVĚREČNÉ ZHODNOCENÍ

Určitá míra obezřetnosti je při úpravě tohoto institutu pochopitelná, neboť uplatnění občanské iniciativy na nadnárodní úrovni lze do jisté míry považovat za experiment, který nemá obdoby. Množství podmínek a omezení však vytváří neprostopnou clonu, za níž lze jen stěží rozpoznat původní snahu o posílení přeshraniční diskuse o evropských otázkách.

Navrhované nařízení prakticky znemožňuje obyčejným občanům iniciovat užití tohoto instrumentu a činí evropskou občanskou iniciativu využitelnou pouze pro velké nevládní organizace či silné lobbistické skupiny. Do politické debaty tak nebudou pronikat nové nápady a argumenty, neboť bude upozorňováno na zájmy, kterým se běžnou cestou nepodařilo v Bruselu uspět a které budou hledat prostředky ke zvýšení svého politického tlaku.

Nedojde-li tedy v rámci legislativního procesu ke změně zmíněného nařízení, nebude Evropská občanská iniciativa tvořit komunikační kanál mezi občany a institucemi Unie, ale půjde spíše o novou formu lobbingu.

Literature:

- GUCKELBERGER, A. Die Europäische Bürgerinitiative. Die Öffentliche Verwaltung : Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik DÖV. September 2010, Jahrgang 63, Heft 18, s. 745-754.
- KAMMEL, A.; MÖLLER, A. Mehr Demokratie wagen : Der Entwurf zur Europäischen Bürgerinitiative muss überarbeitet werden. In AIES Fokus [online]. Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, 2010 [cit. 2010-11-10]. Dostupné z: <<http://www.aies.at/download/2010/AIES-Fokus-2010-05.pdf>>.

³² Obdobně se ve svém stanovisku vyjádřil i Evropský hospodářský a sociální výbor: „Iniciativa občanů EU je rovněž komunikačním prostředkem, který má podporovat dialog mezi občany a Evropskou komisí, po předložení úspěšné občanské iniciativy proto musí být uspořádána veřejná konzultace.“ Viz stanovisko EHSV k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o občanské iniciativě, vydané 8.7.2010, KOM(2010) 119 v konečném znění, 2010/0074 (COD). Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/ces910-2010_fin_/ces910-2010_fin_cs.pdf>.

- KLOKOČKA, V. Ústavní systémy evropských států. 2. akt. a dop. vyd. Praha : Linde Praha, 2006. 423 s. ISBN 80-7201-606-7.
- PICHLER, Johannes W. Verändern wir Europa! : die Europäische Initiative - Art 11(4) EUV (n.F.) / Vertrag von Lissabon. 2. Ausg. Wien : Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2008. 512 s. ISBN 9783708305073.

Oficiální dokumenty Evropské unie

- Bílá kniha Komise o evropské komunikační politice ze dne 1.2.2006, KOM(2006) 35 v konečném znění. Dostupná z: <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com%282006%290035_/com_com%282006%290035_cs.pdf>.
- Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o občanské iniciativě ze dne 31.3.2010, KOM(2010) 119 v konečném znění. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2010_119_cs.pdf>.
- Obecný přístup Rady k nařízení Evropského parlamentu a Rady o občanské iniciativě, 10626/2/10 REV 2, revidované znění vydané 22.6.2010. Dostupné z: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/cs/10/st10/st10626-re02.cs10.pdf>>.
- Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o občanské iniciativě, vydané 14.7.2010, KOM(2010) 119 v konečném znění – 2010/0074 (COD). Dostupné z: <<http://eescopinions.eesc.europa.eu/eescopiniondocument.aspx?language=cs&docnr=993&year=2010>>.
- Stanovisko evropského inspektora ochrany údajů k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o občanské iniciativě, vydané 21.4.2010. Dostupné z: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Priorchecks/Opinions/2010/10-04-21_Citizens_initiative_EN.pdf>.

- Usnesení Evropského parlamentu ze dne 7. května 2009 obsahující výzvu Komisi k předložení návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o uplatňování občanské iniciativy (2008/2169(INI)). Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0389&language=CS&ring=A6-2009-0043#def_1_1>.
- Zelená kniha Komise o občanské iniciativě ze dne 11. listopadu 2009, KOM(2009)622 v konečném znění. Dostupná z: <http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_cs.pdf>.

Další zdroje

- Rámcová pozice vlády České republiky k zelené knize o Evropské občanské iniciativě, vydaná 18.1.2010. Dostupná z: <http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/aktualne/goverment_czech_republic_cs.pdf>
- Reakce Evropské komise na připomínky českého Senátu, vydaná 22.7.2010. Dostupná z: <http://www.ipex.eu/ipex/webdav/site/myjahia/site/groups/CentralSupport/public/EC%20Comments/2010/COM_2010_0119/Reply%20to%20Czech%20Senate%20COM20100119_CS.pdf>.
- Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu BVerfG, 2 BvE 2/08 ze dne 30.6.2009. Dostupné z: <http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html>.
- Záznam slyšení zúčastněných stran týkající se evropské občanské iniciativy – Brusel, 22. února 2010. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/stakeholder_hearing_cs.htm>.
- Záznam z jednání Rady pro obecné záležitosti dne 26.4.2010 Dostupné z: <<http://video.consilium.europa.eu/index.php?sessionno=2870&lang=EN&searchdate=--&searchtopic=&searchtitle=Initiative&searchcat=34>>.

Pozn.: Platnost všech elektronických zdrojů ověřena k 10.11.2010.

Contact – email

radek.frohlich@gmail.com