

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

Fakulta bezpečnostně právní

Katedra veřejného práva

Občanská iniciativa v právu EU

Bakalářská práce

Citizen's initiative in EU law

Bachelor thesis

VEDOUCÍ PRÁCE
prof. Mag. phil. Dr. iur. Harald Christian Scheu Ph.D.

AUTOR PRÁCE
Barbora Horálková

PRAHA
2022

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předložená práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracovala samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem čerpala, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

V Praze dne 15.3.2022

Barbora Horálková

ANOTACE

Tato bakalářská práce se zabývá institutem občanské iniciativy v právu Evropské unie. Ukazuje historický vývoj občanské iniciativy, zabývá se přímou demokracií a jejími formami relevantních pro občanskou iniciativu i z pohledu Evropské unie. Popisuje formální a procesní příslušnost občanské iniciativy, provádí procesem založení, registrace, sběru podpisů a následným vyjádřením Komise. Zabývá se také již ukončenými a probíhajícími iniciativami. Předkládá následky přijetí i odmítnutí iniciativ a možný soudní přezkum v případě odmítnutí. Nedílnou součástí je analýza úspěšnosti občanských iniciativ a návrh na změnu legislativy pro zvýšení úspěšnosti. Součástí je i krátký výzkum na zjištění informovanosti ohledně existence institutu občanské iniciativy mezi občany.

KLÍČOVÁ SLOVA

Evropská unie * evropská občanská iniciativa * přímá demokracie * soudní přezkum * referendum * podpisy

ANNOTATION

This bachelor thesis deals with the institute of the citizens' initiative in the law of the European Union. It shows the historical development of the citizens' initiative, deals with direct democracy and its forms relevant to the citizens' initiative from the perspective of the European Union. It describes the formal and procedural affiliation of a citizens' initiative, carries out the process of setting up, registration, collecting signatures and the Commission's statement. It also deals with already completed and ongoing initiatives. It presents the consequences of accepting and rejecting initiatives and possible judicial review in the event of rejection. An integral part is the analysis of the success of citizens' initiatives and a proposal to change legislation to increase success. It also includes a short survey to find out general knowledge about the existence of a citizens' initiative institute among people.

KEYWORDS

European Union * citizen's initiative * direct democracy * trial * referendum * signatures

1	Obsah	
2	ÚVOD	5
3	HISTORICKÉ ZÁKLADY OBČANSKÉ INICIATIVY	6
3.1	PŘÍMÁ DEMOKRACIE NA ÚROVNI ČLENSKÝCH STÁTŮ	6
3.1.1	<i>Referendum</i>	7
3.1.2	<i>Lidová iniciativa a petice</i>	7
3.2	CELOSTÁTNÍ REFERENDA ČLENSKÝCH STÁTŮ Z POHLEDU EU	8
3.2.1	<i>Referendum o nezávislosti Katalánska</i>	8
3.2.2	<i>Referendum o setrvání Velké Británie v Evropské unii</i>	11
3.3	ZÁKLAD PARTICIPATIVNÍ DEMOKRACIE V EU	12
3.4	HISTORICKÉ ZÁKLADY OBČANSKÉ INICIATIVY	12
3.5	PRÁVNÍ ZÁKLADY OBČANSKÉ INICIATIVY	15
4	OBČANSKÁ INICIATIVA	16
4.1	FORMÁLNÍ A PROCESNÍ PODMÍNKY PŘÍPUSTNOSTI OBČANSKÉ INICIATIVY	16
4.2	TRESTNÍ ODPOVĚDNOST ORGANIZÁTORŮ A OCHRANA OSOBNÍCH ÚDAJŮ	21
4.3	NÁSLEDKY PŘIJETÍ	22
4.4	NÁSLEDKY ODMÍTNUTÍ A SOUDNÍ PŘEZKUM ODMÍTNUTÝCH INICIATIV	23
5	OBČANSKÉ INICIATIVY ČLENSKÝCH STÁTŮ	26
5.1	ÚSPĚŠNÉ INICIATIVY	26
5.2	SOUČASNÉ PROBÍHAJÍCÍ INICIATIVY	33
5.3	ANALÝZA ÚSPĚŠNOSTI DOSAVADNÍCH INICIATIV	35
6	DOTAZNÍKOVÉ ŠETŘENÍ	37
6.1	VYHODNOCENÍ DOTAZNÍKOVÉHO ŠETŘENÍ	38
7	NÁVRH PRÁVNÍ ÚPRAVY KE ZVÝŠENÍ ÚSPĚŠNOSTI OBČANSKÝCH INICIATIV	41
8	ZÁVĚR	44
9	ZDROJE	46

2 ÚVOD

Občanská iniciativa je zcela nový nástroj participativní demokracie v právu Evropské unie. Tento nástroj, zavedený Lisabonskou smlouvou z roku 2007, přináší občanům Unie možnost být součástí legislativního procesu a přinášet Komisi nové poznatky a návrhy. Do této chvíle byla Unie často kritizována z důvodu postrádaní demokratického nástroje umožňující participaci občanů v různých oblastech.

Ačkoliv byla participativní demokracie již dříve součástí Evropské unie, forma petice nepředstavovala pro kritiky dostatečný nástroj k zapojování občanů do legislativního procesu. Taková iniciativa totiž nebyla pro orgány Unie nijak právně závazná, tedy ani vymahatelná.

Jak si v práci ukážeme, snaha o zavedení podobného institutu probíhala již před Lisabonskou smlouvou, ale nikdy úspěšně. K posunu v této věci došlo až s předsednictvím Německa v roce 2007.

Nutno říci že Unie vždy respektovala výsledky referend na úrovni členských států, což nejspíš považovala za dostačující prostředek participativní demokracie, nehledala tedy nutnost podobného institutu i pro sebe sama.

Cílem této práce je seznámit čtenáře s institutem evropské občanské iniciativy a přinesení pohledu na dosavadní fungování iniciativ. První část práce je věnována teoretickému pohledu na historii vzniku tohoto institutu. Popíšeme si formy přímé demokracie na úrovni členských států a podíváme se, jak se k těmto projevům Evropská unie staví. Zabrousíme do historie vzniku iniciativy, představíme si tento proces a jak je iniciativa zakotvena v právních předpisech.

Nejdůležitější částí této práce je kapitola, která popisuje celý proces tvorby, registrace, sběru podpisů, projednávání a vydání opatření Komisí. Krátce také nahlédneme do situací, kdy je iniciativa přijata i na následky jejího odmítnutí. Nesmíme opomenout ani případné odvolání k rozhodnutí Komise a soudní přezkum takových stížností.

Ve čtvrté kapitole najdeme konkrétní občanské iniciativy a některé z nich si představíme. Součástí kapitoly je i taxativní výčet probíhajících iniciativ.

Praktickou částí mé práce je analýza úspěšnosti iniciativ. V ní si ukážeme celkový počet iniciativ a srovnáme úspěšnost mezi založenými iniciativami a úspěšnými iniciativami. V rámci praktické části se také zabývám možnými návrhy na změnu legislativy, která by mohla zvýšit úspěšnost iniciativ.

V poslední části práce nalezneme krátký dotazníkový výzkum zaměřený na znalost tohoto institutu mezi širší veřejností, konkrétně mezi lidmi do 30 let.

Světová pandemie, která započala v roce 2020, měla nečekaný dopad i na iniciativy. Z důvodů opatření na úrovni členských států byla nutná úprava některých nařízeních. I tomu se budeme v práci věnovat.

3 Historické základy občanské iniciativy

V této kapitole se podíváme na vznik občanské iniciativy. Zmíníme instituci přímé demokracie na úrovni členských států a jak se k jejich projevům staví Evropská unie. Zároveň si stanovíme právní rámec občanské iniciativy.

3.1 Přímá demokracie na úrovni členských států

Přímou demokracii bychom mohli definovat jako právo občanů daného státu (či například mezinárodní organizace) na rozhodování o důležitých politických a státních otázkách.

Přímá demokracie má nevyvratitelný základ již v antickém Řecku, později v Římě a zcela jistě v jisté formě i v germánských kmenech, kdy o menších záležitostech rozhodovali vůdci kmene, ve větších pak celá komunita.¹

S pojmem referendum se setkáváme až v roce 1684 ve Švýcarsku, kdy mohli muži od 16 let hlasovat o politických otázkách.

¹ QVORTRUP, Matt. The history of referendums and direct democracy In: MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. The Routledge handbook to referendums and direct democracy

V současné době je ve státech praktikována spíše zastupitelská demokracie. Čistě formě přímé demokracie je nejbližší právě Švýcarsko svou polopřímou demokracií, která kombinuje prvky jak přímé, tak zastupitelské demokracie.²

Instituty přímé demokracie jsou prostředky, kterými probíhá přímá demokracie v praxi.

3.1.1 Referendum

Referendum je jedním z nejvyužívanějších prostředků přímé demokracie. Jedná se o určitou formu hlasování občanů daného státu o dané otázce, nejčastěji se tato otázka týká například zavádění nového legislativního aktu, vstupu do mezinárodní organizace nebo podobně důležitých otázek.

Můžeme je rozdělit do několika kategorií, a to dle závaznosti (konzultativní a závazné), předmětu hlasování (zákonodárná, ústavodárná, věcná), místa konání (místní, celostátní) a dle povinnosti konání (fakultativní, obligatorní). Státem je pak regulován počet oprávněných voličů, který se musí k referendu dostavit, aby mohlo být uznáno jako platné.

V České republice o referendu hovoříme především v souvislosti s referendem o přistoupení k Evropské unii. Ke dnešnímu dni se jedná o jediné celostátní referendum v České republice. Pro toto referendum byl vydán speciální ad hoc ústavní zákon č. 515/2002 Sb.³

3.1.2 Lidová iniciativa a petice

Lidová iniciativa je důležitým pojmem pro tuto práci.

Ačkoliv by se mohl institut lidové iniciativy a petice zdát jako jedna a ta samá věc, není tomu tak. Oba instituty sice spočívají v jakémsi podnětu od lidu, nicméně na rozdíl od petice je lidová iniciativa určitým způsobem závazná pro státní orgány. Lidová iniciativa i petice sice nutí státní orgány se jimi zabývat a odpovědět, k lidové iniciativě navíc přibývá povinnost odpovědět předepsaným způsobem a

²Pechanec 2011: str. 12

³ <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=515&r=2002>

popřípadě zareagovat dalším legislativním postupem. Můžeme říci, že je tedy pro státní orgány závazná.

Jako lidovou iniciativu můžeme označit právě i evropskou občanskou iniciativu. Pokud se na oba instituty podíváme na úrovni Evropské unie, najdeme již více rozdílů.

Petici lze předkládat pouze Evropskému parlamentu, občanská iniciativa se předkládá Evropské komisi. Petici může předložit pouze jedna osoba, občanskou iniciativu předkládají organizátoři (níže budeme mluvit o podmínkách předložení občanské iniciativy). Liší se i počtem podpisů, zatímco u občanské iniciativy je stanoven minimem jednoho milionu podpisů, u petice není rozhodný počet podpisů stanoven.

3.2 Celostátní referenda členských států z pohledu EU

V této kapitole bych ráda nastínila na příkladech snahy o odtržení Katalánska a referenda o vystoupení Velké Británie z EU postoj Evropské unie v otázce celostátního referenda členského státu.

3.2.1 Referendum o nezávislosti Katalánska

S touto historickou událostí se často setkáváme také jako s „katalánskou krizí“ v roce 2017. Tento pokus o odtržení Katalánska od zbytku Španělského území není ani prvním a zajisté ani posledním. V průběhu Španělské historie došlo k takovým pokusům již několikrát.

V důsledku regionálních voleb došlo na území Katalánska k výhře politického hnutí Junts pel Sí. To od začátku usilovalo o vyhlášení referenda o nezávislosti Katalánska. To bylo vyhlášeno 1. října 2017 představitelům tehdejší vlády Carlesem Puigdemontem. Otázka položená v referendu byla jednoduchá: „Přejete si, aby Katalánsko bylo nezávislým státem jako republika?“⁴

⁴ Katalánský premiér přes odpor Španělska naplánoval referendum o nezávislosti. ČT24 — Nejdůvěryhodnější zpravodajský web v ČR — Česká televize [online]. 2017 [cit. 2019-03-17].

Španělsko se k této záležitosti staví odmítavě, jakékoliv snahy o získání nezávislosti označila jako protiústavní. Tak rozhodl i Španělský ústavní soud a pozastavil zákon o referendu, vyhlášený katalánskou vládou. Konání referenda označil za nelegální.

To nezabránilo katalánským úřadům dále v organizaci referenda pokračovat, což vygradovalo nasazením policejních jednotek ze strany Španělska v den konání hlasování. Ty měly zabránit průběhu volby a zabránit voličům ve vstupu do volební místnosti. To vyústilo na několika místech k násilným střetům, při kterých bylo mnoho lidí zraněno. I přes tyto události nakonec odvolilo 2,26 milionů občanů, kteří ve více než 90 % souhlasili s katalánskou samostatností.⁵

I po referendu však docházelo ze strany Španělska k potlačování projevům autonomie a zákrokům proti představitelům vládnoucích stran. Katalánsko nakonec zůstalo součástí Španělska.

Lisabonská smlouva říká že Evropská unie musí respektovat základní funkce členského státu, tedy včetně zajištění územní celistvosti daným státem.⁶

Dle článku 2 a 7 Smlouvy o Evropské Unii by v případě porušení hodnot EU jako narušování svobody, demokracie a nerespektování lidských práv nebo menšin mohla Evropská unie zasáhnout⁷, a to řízením pro porušení práva Evropské unie. Ostatně Evropská unie již v minulosti v několika takových případech konala, například při debatě ohledně nezávislosti polských soudů.

Tehdejší prezident Evropské rady Herman Van Rompuy se vyjádřil ohledně situace v Katalánsku následovně: „Oddělení jedné části členského státu nebo vytvoření nového státu by nebylo ve vztahu ke Smlouvám o EU neutrální. Evropská unie byla založena příslušnými smlouvami mezi členskými státy. Smlouvy se vztahují na členské státy. Pokud část území členského státu přestane být součástí tohoto státu, protože toto území se stane novým nezávislým státem,

Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/2146896-katalansky-premier-pres-odpor-spanelska-naplanoval-referendum-o-nezavislosti>.

⁵ Preliminary results of the Catalan self-determination referendum on October 1st, 2017. Statista - The Statistics Portal for Market Data, Market Research and Market Studies [online]. 2017 [cit. 2019-03-17]. Dostupné z: <https://www.statista.com/statistics/755833/catalan-self-determination-referendum-results/>.

⁶ “Agenda of the EU at the Ministry of the Interior”, Oficiální webová stránka Ministerstva vnitra České republiky, <https://www.mvcr.cz/clanek/treaty-of-lisbon.aspx>

⁷ Smlouva o Evropské Unii (Konsolidované Znění), Oficiální webová stránka legislativy Evropské unie, článek 2 a 7, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF

smlouvy se na toto území již nebudou vztahovat. Jinými slovy, nový nezávislý stát by se díky své nezávislosti stal třetí zemí ve vztahu k Unii a smlouvy by se ode dne své nezávislosti již na jeho území neuplatňovaly. Podle článku 49 Smlouvy o Evropské unii může každý evropský stát, který dodržuje zásady stanovené v článku 2 Smlouvy o Evropské unii, požádat o členství v Unii podle známých přístupových postupů. V každém případě by žádost podléhala ratifikaci všech členských států a státem žádajícím⁸.

Dodal však že doufá o zachování Španělska jako sjednoceného státu a spolehlivého člena Evropské unie.

I ostatní představitelé Evropské unie se vyjádřili negativně ke snaze oddělení Katalánska, nicméně zastávají názor, že jde pouze o vnitřní záležitost Španělska a nikomu nepřísluší tyto záležitosti soudit.

Evropská unie se tedy staví k otázkám referenda uvnitř členského státu poněkud s odstupem. Z vyjádření lze vycítit jakýsi nezaujatý postoj vůči podobným situacím. Evropská unie nehodlá nijak zasahovat do vnitrostátních záležitostí, pokud tyto záležitosti neporušují Smlouvu (viz. výše), neboť toto rozhodnutí nespadá do kompetence Unie. Pokud by došlo k situaci, kdy se část členského státu stane státem samostatným, bude takové rozhodnutí respektovat. Novému státu však nebude automaticky přiznáno členství v Evropské unii a bude tak muset projít klasickým postupem pro přistoupení státu k Evropské unii. Do doby vstupu nově vzniklého státu do Evropské unie se na něj tedy nahlíží jako na nečlenský stát.

⁸ „Remarks by President of the European Council Herman Van Rompuy, on Catalonia”, Oficiální webová stránka Evropské rady, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140072.pdf

3.2.2 Referendum o setrvání Velké Británie v Evropské unii

Otázka položená v referendu o setrvání Velké Británie v Evropské unii se zdála naprosto přesná a neomylná: „Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?“, ve volném překladu: Měla by Velká Británie zůstat členem Evropské Unie či jí opustit? Toto referendum mělo největší účast ze strany občanů oproti kterémukoli předešlému hlasování od voleb v roce 1992 a to přibližně 72,2% obyvatel.⁹ Referendum se konalo 23. června 2016.

Nejednalo se o první referendum vyvolané v otázce setrvání Velké Británie v Evropské unii či v její předešlých podobách.

Výsledek referenda byl velmi těsný – pouze 51,9% Britů hlasovalo pro ukončení členství v Unii. To ale automaticky neznamenalo ukončení jejich členství. Ačkoliv nebylo referendum pro britský parlament závazné, očekávalo se, že bude parlament rozhodnutí lidu respektovat. Parlament tedy v návaznosti na výsledek referenda rozhodl o výstupu Velké Británie z Evropské unie.

Dle článku 50 Smlouvy o Evropské unii se může každý členský stát v souladu se svými ústavními předpisy rozhodnout z Unie vystoupit.¹⁰ Takový stát pak oznámí svůj záměr Evropské radě. Následně bude sjednána dohoda o podmínkách vystoupení a zároveň úprava budoucích vztahů s Uníí. Tato dohoda se sjednává v souladu s čl. 218 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie. Pokud bude dohoda úspěšně sjednána, pro dotýčný stát přestávají být smlouvy použitelné dnem vstoupení dohody o vystoupení v platnost. Pokud se na takové dohodě stát a Unie nedohodnou, běží dvouroční lhůta pro vystoupení. Tato lhůta ale může být prodloužena.

Takový akt vystoupení nicméně nezamezuje státu k možnému budoucímu znovu vstoupení do Evropské unie. Pokud by stát změnil své rozhodnutí, lze zažádat o členství v Evropské unii dle článku 49 Smlouvy o Evropské unii.

Z výše uvedených případů můžeme s jistotou říci, že Unie naprosto respektuje rozhodnutí vnitrostátních orgánů členských států, do jejich rozhodnutí

⁹ CLARKE, Harold D., Matthew GOODWIN, Matthew J. GOODWIN a Paul WHITELEY. Brexit, strana 1

¹⁰ Smlouva o Evropské unii, článek 50

nezasahuje, pokud tak neuzná za nutné a následky takových rozhodnutí řeší v souladu se Smlouvami.

3.3 Základ participativní demokracie v EU

Evropský hospodářský a sociální výbor neodmyslitelně tvoří základ participativní demokracie v Evropské Unii. Jde o poradní instituci Evropské Unie složenou ze zástupců organizací pracovníků, zaměstnavatelských organizací a dalších zájmových skupin, kterým umožňuje být součástí diskuse. Svá stanoviska poskytuje Evropské komisi, Radě EU a Evropskému parlamentu, tvoří tedy pomyslný spojovací článek mezi institucemi Evropské Unie s rozhodovací pravomocí a evropskými občany. Nejde ale o přímý prostředek k ovlivňování rozhodnutí v Evropské Unii, neboť členové výboru jsou zástupci organizací členských států nominováni vládou daného členského státu a stanoviska, která předkládají institucím EU, slouží pouze jako odborné stanovisko. Instituce tedy nejsou nijak povinni se jimi řídit.

3.4 Historické základy Občanské iniciativy

Lisabonská smlouva jako první v historii Evropské integrace zakotvuje mechanismus participativní demokracie v primárním právu Evropské unie.

Současně s vytvářením takového mechanismu nesmíme opomenout vznik evropského občanství. To zavedla 7. února 1992 Maastrichtská smlouva. Již v úvodu jsem hovořila o kritice Evropské Unie z důvodu postrádání demokratického nástroje k participaci občanů. Takový problém můžeme nazývat jako demokratický deficit. Tento deficit snižuje právě zavedené evropského občanství, které podle článku 9 Smlouvy o Evropské unii a článku 20 Smlouvy o fungování Evropské unie připadá každé osobě, která má příslušnost členského státu. Toto občanství stojí na stejné úrovni jako občanství daného členského státu. Ve věci C-135/08 Janko Rottmann v. Freistaat Bayern byl rozdíl vysvětlen následovně: „Jedná se o dva pojmy, které

jsou zároveň neoddělitelně spojené i samostatné. Občanství Unie předpokládá státní občanství členského státu, ale jde také o samostatný právní a politický pojem ve vztahu k pojmu ‚státní občanství‘. Státní občanství členského státu neumožňuje pouze přístup k užívání práv přiznaných právem Společenství, ale činí z nás také občany Unie. Evropské občanství představuje více než jen soubor práv, která by sama o sobě mohla být udělena i těm, kteří toto občanství nemají. Předpokládá existenci pouta politické povahy mezi evropskými občany, ačkoli se nejedná o vztah náležitosti k určitému národu. [...] Spočívá na vzájemném závazku otevřít svá příslušná politická společenství ostatním evropským občanům a vytvořit novou formu občanské a politické solidarity na evropské úrovni.“¹¹

Evropské občanství přináší nová práva a povinnosti, mezi jinými právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu, petiční právo k Evropskému parlamentu a právo obracet se na veřejného ochránce práv.

Za předchůdkyni současné Lisabonské smlouvy můžeme považovat Smlouvu o Ústavě pro Evropu. Ta měla s vizí nahrazení složité struktury smluv Evropské Unie vytvořit jeden právní předpis nahrazující stávající Smlouvu o Evropské unii (tzv. maastrichtskou) a Smlouvu o založení Evropských společenství. Návrh Ústavní smlouvy vyplynul z jednání Ústavního Konventu v roce 2003. Smlouva o Ústavě pro Evropu měla tvořit jakýsi právní základ pro fungování Evropské unie slučující Ústavu platnou pro všechny členské státy, Listinu základních práv Unie, politiku a fungování Unie. Mimo jiné také definovala občanství Evropské Unie, orgány a instituce Unie a principy výkonu jejich pravomocí nebo podmínky pro vstup a vystoupení z Evropské Unie. Tento návrh se ale setkal se značnou kritikou kvůli své délce, složitosti a změnám, které měla do fungování Evropské Unie přinést. Rušila například princip jednomyslnosti při rozhodování v Radě Evropské unie. Díky výtkám tak nikdy nevstoupila v platnost, neboť v rámci ratifikace byla v roce 2005 v národních referendech odmítnuta ve Francii a Nizozemsku.

¹¹ Rozsudek Soudního dvora ve věci C-135/08

Na základě neúspěšnosti Smlouvy o Ústavě se Evropská rada rozhodla o dvouletou pauzu v úsilí podobný dokument sestavit.

Změnu přineslo až předsednictví Německa v Evropské unii v roce 2007. Německá kancléřka Angela Merkelová zkoncipovala vytvoření tzv. Berlínské deklarace, významného společenského prohlášení k výročí padesátého výročí podepsání tzv. Římských smluv. Na jejím základě byla vytvořen podrobný mandát pro mezinárodní konferenci, která ukončila činnost v říjnu roku 2007. Takto vytvořená smlouva byla podepsána na zasedání Evropské rady dne 13. 12. 2007 v Lisabonu a byla ratifikována všemi členskými státy. Lisabonská smlouva nepřenáší žádné nové výlučné pravomoci na Evropskou Unii. Mění ale způsob vykonávání pravomocí, které na Unii již přeneseny byly.

Současně zavádí institut Občanské iniciativy. Ten znamená nový významný nástroj pro rozvoj participativní demokracie v Evropské Unii. Občanská iniciativa byla odvozena z konceptu občanství EU, zavedeného Maastrichtskou smlouvou. Původní návrh byl představen Němcem Jurgenem Meyerem na ústavním Konventu již v roce 2003¹². Podle Meyera by se “měla Evropa přiblížit blíže k lidem, zároveň představuje občanská iniciativa velký krok k demokratizaci Unie. Ta rozšíří již existující petiční právo občanů k předkládání legislativních návrhů Komisi Evropské Unie“¹³. Podle článku 10.3 Smlouvy o EU “má každý občan právo podílet se na demokratickém životě Unie“¹⁴.

Na zřízení občanské iniciativy Lisabonskou smlouvu navazuje Zelená kniha z roku 2009 KOM(2009)622, jejíž účelem je sběr názorů na danou problematiku. V této knize jsou shrnuty veškeré oblasti, které jsou nutné ke správnému fungování tohoto nového institutu. Kniha vyjmenovává k diskusi následující body:

- Minimální počet členských států, ze kterých musí občané pocházet
- Minimální počet podepsaných osob na členský stát
- Způsobilost k podpoře občanské iniciativy – minimální věk
- Forma a text občanské iniciativy
- Požadavky na sběr, ověřování a prokazování pravosti podpisů

¹² Jürgen Meyer, Suggestion for Amendment to Article I-46 of the Treaty Establishing a Constitution for Europe

¹³ Cuesta-López, 2012: 5

¹⁴ Smlouva o fungování Evropské unie, 2007

- Lhůta pro sběr podpisů
- Posouzení občanských iniciativ Komisí
- Iniciativy na stejné téma

V Knize jsou ke každé problematice stanoveny v podstatě výzkumné otázky, na které mají dotčené orgány možnost odpovědět.

3.5 Právní základy občanské iniciativy

Právo předložení občanské iniciativy upravuje v hlavě II Smlouvy o EU. Ve článku 11 odst. 4 je zaveden pro občanskou iniciativu základní právní rámec: “Nejméně jeden milion občanů Unie pocházejících z podstatného počtu členských států se může ujmout iniciativy a vyzvat Evropskou komisi, aby 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.”¹⁵

Smlouva o fungování Evropské unie pak ve článku 24 odst. 1 určuje obecné zásady práva občanské iniciativy, vymezuje konkrétní postupy a podmínky.

Detailní podmínky pro založení občanské iniciativy, sběr podpisů, podání občanské iniciativy a procesu projednávání tohoto návrhu upravuje Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2019/788 ze dne 17. dubna 2019. To ruší předchozí nařízení č.211/2011. Jedním z hlavních důvodů vydání nového nařízení bylo zjednodušení celého institutu občanské iniciativy, zlepšení jeho použitelnosti a přístupnosti většímu počtu občanů. Toto nařízení například vytváří nový centrální online systém pro sběr podpisů. Do této chvíle museli organizátoři využívat pouze svůj vlastní sběrný systém (který ale můžou i nadále využívat). Další úpravou je možnost organizátorů zvolit si den počátku sběru podpisů. Tu si popíšeme v dalším textu. Revize také nově zavádí kontaktní místa v členských státech, které zdarma poskytuje konzultace organizátorům i možným podporovatelům.

V České republice jsou podmínky a postupy pro výkon práva občanské iniciativy upraveny zákonem zákon č. 191/2012 Sb., o evropské občanské iniciativě, ve znění zákona č. 57/2014 Sb. Takový zákon byl nutný k provedení

¹⁵ Smlouva o EU, čl. 11 odst. 4

některých povinností stanovených nařízením pro vnitrostátní orgány. Zákon zavádí i povinnosti pověřeného Ministerstva vnitra. To také vykonává kontrolu nad pověřenými osobami při plnění povinností vyplývajících z tohoto zákona. To může Ministerstvo pověřené osobě odejmout, pokud: a) pověřená osoba neplní stanovené povinnosti, b) požádá-li o to písemně pověřená osoba nebo c) pozbyde-li pověřená osoba pověření k provádění atestací podle zákona o informačních systémech veřejné správy.

4 Občanská iniciativa

V následující kapitole si vysvětlíme základní formální a procesní podmínky přípustnosti občanské iniciativy, popíšeme si popis jejího vzniku, schvalování, sběru podpisů až po vydání vyjádření Komisí. Zmíníme také opatření ohledně ochrany osobních údajů a vzniku nové skutkové podstaty. V poslední části kapitoly si nastíníme důsledky přijetí i odmítnutí iniciativy a případný soudní přezkum takové odmítnuté iniciativy.

4.1 Formální a procesní podmínky přípustnosti občanské iniciativy

Evropská občanská iniciativa (dále jen iniciativa) se musí podle čl. 4 odst. 2 písm. b) až d) nařízení o občanské iniciativě zabývat předmětem, který je na úrovni Evropské Unie a které spadá do pravomocí Evropské Komise. Zároveň nesmí být zjevně znevažující, bezdůvodný, šikanózní nebo v rozporu s hodnotami Unie. Pokud předmět nebude splňovat výše uvedené předpoklady, může dojít ze strany Komise k zamítnutí registrace.

Důležitý je také samotný název iniciativy. Maximální počet znaků, které je v názvu možné použít byl stanoven na 100 znaků. Vedle samotného názvu je důležité stanovení výše zmíněného předmětu občanské iniciativy, který je v podstatě stručné shrnutí záměrů a cílů iniciativy. Limit pro stanovení cílů je 1 100 znaků.

Prvním krokem je založení výboru občanů. Ten může založit nejméně sedm osob s bydlištěm v sedmi různých členských zemích EU a zároveň s evropským občanstvím. Věková hranice pro možnost být členem výboru občanů dané iniciativy byla stanovena dle věkové hranice pro aktivní volební právo do Evropského parlamentu – možnosti do něj volit. Výbor tedy mohou tvořit občané starší 18 let (16 let v případě Rakouska). Členy výboru nesmí být poslanci Evropského parlamentu a právnické osoby. Výbor ale může být založen i právním subjektem. Ten musí být zřízen v souladu s právními předpisy země, v níž je zaregistrován. Subjekt musí být zaregistrován specificky pro účely správy iniciativy. To musí také náležitě dokázat. Tímto chce Komise předejít možnému protlačení svého zájmu právním subjektem, který v dané věci již existuje a funguje. Zástupce skupiny organizátorů je pak pověřen jednat jménem tohoto subjektu. Takový právní subjekt pak sám o sobě tvoří výbor organizátorů.

Fyzické osoby jsou pak nazývány organizátory. Organizátoři jmenují jednoho zástupce a jednoho náhradníka, kteří budou zastávat funkci kontaktních osob. Jen ti pak budou v pozici prostředníků mezi iniciativou (organizačním výborem) a Komisí, zároveň jsou oprávněni jednat a hovořit jménem výboru občanů. Členové skupiny organizátorů jsou společně a nerozdílně odpovědní za veškeré škody způsobené při organizaci iniciativy záměrným nebo hrubě nedbalým protiprávním jednáním podle příslušných vnitrostátních právních předpisů.¹⁶

Organizátoři jsou také povinni přiznat veškeré zdroje podpory a finančních prostředků, které přesahují 500 EUR, a to k okamžiku registrace. Nařízení také stanovuje povinnost organizátorů pravidelně aktualizovat informace o zdrojích podpory a finančních prostředcích.

Volitelnou položkou v předložení iniciativy Komisi pak je například příloha, ve které organizátoři vysvětlí své téma a cíle iniciativy v širších souvislostech. Na to byl stanoven limit 5 000 znaků.

Organizační výbor k registraci uvede i seznam svých členů (jejich jmenný seznam) včetně korespondenční adresy (poštovní i elektronické), státní příslušnosti a data narození.

¹⁶ Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2019/788 ,čl. 5, odst. 5

Následuje proces registrace. Ta zamezuje sběru podpisů pro iniciativu, která by nebyla v souladu s podmínkami stanovenými v nařízení (EU) 2019/788.

Iniciativa může být zaregistrována v kterémkoliv z úředních jazyků EU. Registraci provádí Komise za předpokladu, že jsou splněny všechny podmínky. Mezi ně patří založení výboru občanů (viz. výše), uvedení informací jako název iniciativy, krátké shrnutí problematiky, kterou se zabývá, a také odkazy na smlouvy EU. Podmínky jsou taxativně stanoveny v čl. 6 odst. 3 (EU) 2019/788:

Komise iniciativu zaregistruje, pokud:

a) skupina organizátorů vhodným způsobem prokázala, že splňuje požadavky stanovené v čl. 5 odst. 1 a 2 a určila kontaktní osoby v souladu s čl. 5 odst. 3 prvním pododstavcem;

b) v situaci uvedené v čl. 5 odst. 7 byl daný právní subjekt zřízen specificky pro účely správy dané iniciativy a jednáním jménem tohoto právního subjektu je pověřen člen skupiny organizátorů určený jako její zástupce;

c) žádná část iniciativy nespadá zjevně mimo rámec pravomocí Komise k předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv;

d) iniciativa není zjevně zneužívající, bezdůvodná nebo šikanózní;

e) iniciativa není zjevně v rozporu s hodnotami Unie uvedenými v článku 2 Smlouvy o EU a právy obsaženými v Listině základních práv Evropské Unie.¹⁷

Evropská komise se musí do dvou měsíců vyjádřit a pokud rozhodne, že iniciativa splňuje všechny výše zmíněné požadavky, dojde ke zveřejnění iniciativy v online registru.

V případě, že uvedené podmínky splněny nejsou vydá Komise rozhodnutí o odmítnutí registrace. V ustanovení čl. 4 odst. 3 pododstavec 2 je stanovena povinnost Komise vyrozumět organizátory o důvodech odmítnutí a o všech opravných prostředcích (blíže viz. kapitola 4.2). V rámci reformy občanské iniciativy byla zavedena možnost iniciativu zaregistrovat pouze částečně, a to v případě kdy alespoň jeden z cílů spadá do kompetencí Komise.

Následně je možné začít sbírat potřebné podpisy. Datum začátku sběru podpisu stanoví organizátoři, nejpozději však do šesti měsíců po registraci iniciativy.

¹⁷ Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2019/788, čl. 6 odst. 3

Komise při zveřejnění přeloží název, cíle a přílohu dané iniciativy do všech úředních jazyků EU. Všechny ostatní části iniciativy musí organizátoři přeložit na vlastní náklady.

Sběr je možné provádět dvěma způsoby – v listinné nebo elektronické podobě. Elektronickou podobu pak rozdělujeme na sběr pomocí online systému sběru a formou zaručeného elektronického podpisu. Evropská komise pro účely elektronického online sběru bezplatně poskytne software s odpovídajícími bezpečnostními prvky, aby se zajistilo bezpečné shromažďování a ukládání údajů.

Údaje nutné k podpisu se mohou v jednotlivých členských státech lišit, jde ale o údaje jako například jméno, adresa, státní příslušnost, ...

Prováděcí nařízení Komise z roku 2019 zavádí novou povinnost organizátorů stanovit bezpečnostního pracovníka, který odpovídá za bezpečnost online systému sběru podpisů: „Skupina organizátorů jmenuje bezpečnostního pracovníka odpovědného za bezpečnost systému a bezpečné předávání shromážděných prohlášení o podpoře příslušnému orgánu odpovědného členského státu. Bezpečnostní pracovník dohlíží na postupy zabezpečení informací a na technická a organizační bezpečnostní opatření k zajištění bezpečného sběru, uchovávání a předávání údajů poskytovaných podepsanými osobami.“¹⁸

Použití sběru zaručeným elektronickým podpisem je upraveno směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 1999/93/ES o zásadách Společenství pro elektronické podpisy.¹⁹

V listinné podobě dochází k podpisu občanů na organizátory předložené archy. Jejich podoba je stanovena nařízením. Organizátoři nejsou povinni v tomto případě ověřovat identitu podpisujícího. Centrální online systém sběru, zřizovaný Komisí, umožňuje nahrávání prohlášení o podpoře nasbíraných v listinné podobě.

Počet podpisů z jednotlivých členských zemí musí odpovídat počtu stanoveným nařízením 2019/788 . Jde o počet poslanců a poslankyní volených daným státem násobený koeficientem 750. V České republice je tedy nutno sesbírat alespoň 14 805 podpisů. K tomuto počtu hlasů došlo změnou přílohy

¹⁸ Prováděcí nařízení Komise 2019/788

¹⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/93/ES ze dne 13. prosince 1999 o zásadách Společenství pro elektronické podpisy

nařízení o iniciativě z důvodu vystoupení Velké Británie z Evropské unie a následné změně počtu poslanců evropského Parlamentu.

Zároveň je třeba shromáždit hlasy z alespoň jedné čtvrtiny členských států. V současnosti jde od 27 členských států, nutní jsou tedy signatáři z alespoň sedmi zemí. Občané musí dosáhnout věku alespoň 18 let, pokud členský stát nestanoví v souladu se svým vnitrostátním právem hranici 16 let.

Řádná lhůta pro sběr podpisů byla stanovena na jeden rok. Pokud dojde k nasbírání podpisů před uplynutím této lhůty, je možné sběr ukončit.

Z důvodu pandemie COVID 19 od roku 2020 Komise nařízením (EU) 2020/1042 prodloužila lhůtu ke sběru podpisů. Důvodem bylo možné omezení sběru podpisů zákazem konání společenských akcí, sročení, demonstrací apod. Jak uvádí prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2021/944: „V důsledku toho se téměř ve všech členských státech zastavil veřejný život.“²⁰ Nařízením (EU) 2020/1042 zmocňuje Komisi: „za určitých okolností k dalšímu prodloužení období sběru o tři měsíce. Podmínky pro případné další prodloužení jsou podobné podmínkám, které vedly k původnímu prodloužení po rozšíření onemocnění COVID-19 v březnu 2020, a sice v tom, že nejméně čtvrtina členských států nebo členské státy představující více než 35 % obyvatelstva Unie uplatňují opatření v reakci na pandemii COVID-19, která podstatně omezují schopnost organizátorů shromažďovat prohlášení o podpoře v listinné podobě a informovat veřejnost o svých probíhajících iniciativách.“²¹

Tato lhůta byla prodloužena několikrát, poslední prodloužení proběhlo v únoru 2021. Komise prodloužila lhůtu pro sběr podpisů u čtrnácti iniciativ.

Po ukončení sběru schvalují autentičnost podpisů orgány země, jejichž občané iniciativu podepsali. Z důvodu určité administrativní zátěže byla pro dané státy stanovena lhůta tří měsíců na ověření od obdržení žádosti o potvrzení. V České republice je odpovědným orgánem Ministerstvo vnitra České republiky. Kontrola je prováděna většinou náhodným výběrem vzorku a jeho detailní kontrolou. Následně daný stát vydá potvrzení o platnosti podpisů. Ministerstvo

²⁰ Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2021/944

²¹ Nařízením (EU) 2020/1042

vnitřní také plní úkoly kontaktního místa, které skupinám organizátorů občanské iniciativy poskytuje bezplatně informace a pomoc na úseku občanské iniciativy.²²

Pokud po kontrole dosáhla iniciativa hranice jednoho milionů podpisů, předloží organizátoři iniciativu Komisi a ta jí bezprostředně zveřejní v registru občanských iniciativ. Do tohoto okamžiku je možné vzít iniciativu ze strany organizátorů zpět. Tento akt se případně zapíše do registru. Pokud se k tomu organizátoři rozhodnou, všechny sesbírané podpisy budou anulovány.

Před odevzdáním by měli organizátoři splnit výše uvedené podmínky.

4.2 Trestní odpovědnost organizátorů a ochrana osobních údajů

Zajímavým přesahem občanské iniciativy do českého trestního práva je zavedení skutkové podstaty přestupků organizátora. Ty byly stanoveny v §10 zákona č. 191/2012 Sb. Ten říká, že:

„(1) Člen skupiny organizátorů občanské iniciativy se dopustí přestupku tím, že předloží prohlášení o podpoře občanské iniciativy podle přímo použitelného předpisu Evropské unie

a) ačkoli ví, že osobní údaje některé z podepsaných osob ve formuláři prohlášení o podpoře občanské iniciativy

1. jsou smyšlené, nebo

2. byly do tohoto formuláře zapsány jinou než podepsanou osobou, nebo

b) poté, kdy ve formuláři prohlášení o podpoře občanské iniciativy sám některou z tam uvedených osob podepsal a zapsal její

1. osobní údaje, nebo

2. smyšlené osobní údaje.

(2) Za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu do

a) 100000 Kč, jde-li o přestupek podle písmene a) bodu 1,

b) 200000 Kč, jde-li o přestupek podle písmene a) bodu 2,

c) 300000 Kč, jde-li o přestupek podle písmene b) bodu 2,

d) 400000 Kč, jde-li o přestupek podle písmene b) bodu 1.

²² §9 zákona č. 191/2012 Sb.

(3) Přestupky podle tohoto zákona projednává v prvním stupni Ministerstvo vnitra.²³

Jak jsme si uvedli v předchozí kapitole, organizátoři jmenují svého zástupce, který je prostředníkem mezi iniciativou a Komisí. Tento zástupce je také správcem osobních údajů při sběru podpisů, e-mailových adres a údajů sponzorů dané iniciativy. Komise zodpovídá za ochranu a zpracování osobních údajů v registru, na online platformě pro spolupráci a v centrálním online systému. Osobní údaje, které občan Evropské unie uvádí při vyplňování formulářů k prohlášení o podpoře (=podpisu) iniciativy jsou uchovávány pouze k předložení členským státům, ověření pravosti příslušným orgánem a potvrzení pro Komisi. Takto sesbírané údaje jsou organizátoři (popřípadě Komise) povinni zničit (včetně jejich možných kopií) nejpozději měsíc po předložení iniciativy Komisi (po sběru podpisů) nebo do 21 měsíců po začátku sběru podpisů, záleží, která událost nastane dříve. Pokud je iniciativa vzata zpět, je lhůta na takové zničení jeden měsíc. Příslušný orgán, v České republice je takovým orgánem Ministerstvo vnitra, který podpisy prověřuje a vydává potvrzení o jejich platnosti je povinen zničit veškerá prohlášení o podpoře a jejich kopie do tří měsíců od vydání potvrzení.

Pokud jsou údaje nutné uchovat pro účely právních nebo správních řízení je tak možno učinit i po uplynutí lhůt pro zničení. To musí být provedeno nejpozději do měsíce od vydání konečného rozhodnutí v dané věci.

4.3 Následky přijetí

Po zveřejnění iniciativy umožní Komise organizátorům představit jejich záměr na tzv. veřejném slyšení. Toto slyšení probíhá před Evropským parlamentem a dalšími orgány Unie (které projeví zájem se slyšení zúčastnit). K průběhu slyšení stanovilo nařízení lhůtu tří měsíců.

Komise má zároveň měsíční lhůtu na přijetí organizátorů iniciativy a umožní jim podrobně představit cíle jejich iniciativy.

²³ §10 zákona č. 191/2012 Sb.

Následně má Komise 6 měsíců od zveřejnění iniciativy v registru a po veřejném slyšení v Parlamentu na uvedení opatření, které má v úmyslu činit v souladu s cíli této iniciativy.

Tato opatření musí být řádně zdůvodněna, a to i v případě kdy Komise nemá v úmyslu žádná opatření činit.

Pokud je následkem opatření předpokládán vznik nových legislativních dokumentů, předloží Komise jejich návrhy ke schválení Radě a Parlamentu.

Pokud Komise neshledá důvody pro učinění dalších kroků, je z praxe patrné že dojde ze strany Komise k určitému příslibu ověřování a kontroly stávajících procesů, na které iniciativa upozorňuje.

Z praxe můžeme také uvést, že plánovaná opatření jsou ve sdělení Komise vždy časově omezena, respektive je uvedeno do kdy hodlá Komise následující kroky učinit.

Stanoviska Komise nejsou právně závazná a vymahatelná. Pokud tedy Komise navrhne vytvoření nového legislativního aktu, který následně nevykoná, není toto opatření právně vynutitelné.

4.4 Následky odmítnutí a soudní přezkum odmítnutých iniciativ

Rozhodnutí Komise o nezaregistrování iniciativy je vždy jasně zdůvodněno a to sdělením, který z povinných bodů nevyhovuje. Pokud iniciativa nespĺnila podmínku registrace uvedené v čl. 6 odst. 3 písm. c) nařízení (EU) 2019/788 Komise umožní organizátorům iniciativu pozměnit, ponechat beze změny nebo vzít zpět. Na rozhodnutí mají organizátoři dva měsíce a následně případně předloží změny původní iniciativy. V případě, že iniciativa po změně splňuje odst. 3 písm. c) nařízení, Komise iniciativu zaregistruje.

Pokud jeden z hlavních cílů nespĺdává zjevně mimo rámec pravomocí Komise může být iniciativa zaregistrována částečně, tedy pouze v bodech, které do pravomocí Komise spadají.

Ve všech ostatních případech Komise odmítne iniciativu zaregistrovat. Zdůvodnění je vždy podloženo konkrétními články Smluv.

Následky odmítnutí registrace jsou zmíněny v daném rozhodnutí, které je zasláno organizátorům iniciativy. Jedná se vždy o porušení minimálně jedné podmínky k registraci (více v kapitole Analýza úspěšnosti dosavadních iniciativ).

Komise v rozhodnutí jasně stanovuje, že proti rozhodnutí je možno podat žalobu k Soudnímu dvoru za podmínek stanovených v článku 263 Smlouvy o fungování Evropské unie. Ten říká že žaloba musí být podána ve lhůtě dvou měsíců, a to podle okolností ode dne vyhlášení příslušného aktu, ode dne jeho oznámení navrhovateli nebo ode dne, kdy se o něm navrhovatel dozvěděl.²⁴ Tento článek také stanovuje pravomoc Soudního dvora o těchto žalobách rozhodovat. Rozhodnutí Komise má povahu individuálního správního aktu. Podání by mohlo mít podobu žaloby pro neplatnost rozhodnutí. Ta nemá odkladný účinek, což by v tomto případě znamenalo nemožnost započítí sběru podpisu až do rozhodnutí soudu. Jedinou možností pro pokračování činnosti organizátorů by pak mohlo být podání nové iniciativy upravené tak, aby předešla možnému odmítnutí Komisí.

Dalším prostředkem by pak mohla být žaloba na náhradu škody, která může ale nemusí následovat žalobu na neplatnost. Ta musí splňovat tři základní předpoklady, a to škodnou událost, škodu a kauzální nexus mezi nimi. Škodní událost by v tomto případě musela být zapříčiněna Evropskou unií (v tomto případě splněno rozhodnutím Komise). V případě škody bychom se mohli odvolávat k vynaloženým výdajům potřebným k organizování iniciativy.

Dalším možným krokem organizátorů proti rozhodnutí může být stížnost k evropskému ombudsmanovi. V takovém případě se jedná o stížnost na nesprávný úřední postup, který je upraven v článku 228 Smlouvy o fungování Evropské unie. Veřejný ochránce práv provede šetření a v případě zjištění nesprávného úředního postupu postoupí věc Komisi k vyjádření. Na to má Komise lhůtu tří měsíců. Následně ombudsman informuje Evropský parlament, Komisi a stěžovatele o výsledcích šetření. Závěry šetření ale nemají pro Komisi žádnou právní závaznost, jde tedy spíše o formu upozornění na nesprávné konání. Zároveň není ze strany stěžovatele vymahatelné, i pro něj jde tedy spíše pouze o určitou satisfakci v případě shledání pochybení Komise.

²⁴ Čl. 263 SFEU

Jako příklad soudního procesu můžeme uvést soudní proces iniciovaný iniciativou Politika soudržnosti pro rovnost regionů a udržení regionálních kultur ve věci T-529/13. Jejím cílem bylo, aby Evropská unie věnovala pozornost regionům, které se kvůli etnicitě, kultuře, náboženství nebo jazyku liší od regionů okolních. V těchto regionech může docházet například ke zpomalenému hospodářskému vývoji. V roce 2013 odmítla Komise žádost této iniciativy o registraci z důvodu, že spadá zjevně mimo rámec jejích pravomocí k návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv. Žaloba na neplatnost, podaná dvěma členy organizačního výboru Balázs-Árpádem Izsákem a Attilou Dabisem, byla Tribunálem zamítnuta.²⁵ Žalobci žádali o zrušení napadeného rozhodnutí. Žalobci se ale nevzdali a podali kasační opravní prostředek k Soudnímu dvoru. Ten zrušil rozhodnutí Tribunálu i Komise.

Komise v roce 2019 přijala nové rozhodnutí, ve kterém rozhodla o registraci této iniciativy. To se ale nelíbilo Rumunsku, které již při rozhodování Tribunálem stálo na straně Komise. Z tohoto důvodu podalo Rumunsko žalobu na neplatnost tohoto rozhodnutí.

Tribunál se poprvé zabýval otázkou napadnutelnosti rozhodnutí Komise o registraci. Nakonec žalobu Rumunska zamítl.

Iniciativa po registraci započala sběr prohlášení o podpoře. To skončilo k 7.5.2021 celkovým počtem 1 414 175 podpisů. V současné době probíhá ověřování podpisů.

Další rozporuplnou iniciativou byla iniciativa s názvem Stop TTIP. Ta usilovala o zabránění uzavření partnerství TTIP a dohody CETA, které měly obsahovat hrozbu pro demokracii a právní stát. Šlo především o obchodní dohody mezi Unií a USA (TTIP) a Kanadou (CETA), které měly zajistit i energetickou bezpečnost, vznik nových pracovních míst, úpravu volného obchodu a dodržování autorských práv. Komise registraci zamítl v roce 2014 se zdůvodněním, že legislativu je možné pouze navrhopvat, nikoliv se vymezit vůči určitému postupu nebo návrhu.²⁶ Iniciativa ale pokračovala a prohlásila se za samo-organizovanou Evropskou občanskou iniciativu. V této formě se jí podařilo za rok nasbírat 3 248 289 podpisů. V říjnu roku 2014 pak iniciativa podala žalobu proti rozhodnutí

²⁵ Rozsudek ze dne 10. května 2016, Izsák a Dabis v. Komise, T-529/13

²⁶ Rozhodnutí Komise C(2014)6501

Komise o zamítnutí registrace. Tribunál žalobě vyhověl a rozhodnutí Komise zrušil z důvodu odlišného názoru na pravomoc Komise. Komise nakonec iniciativu v roce 2017 zaregistrovala, v roce 2018 ale došlo ke zpětvzetí iniciativy ze strany organizátorů.

5 Občanské iniciativy členských států

V této kapitole se podíváme na konkrétní příklady občanských iniciativ. V kapitole jsou zmíněny úspěšné iniciativy – tedy iniciativy, které se dostaly až na konec celého procesu a obdržely vyjádření Komise. Vyjmenujeme si i iniciativy, které v současnosti probíhají. Na konci této kapitoly najdeme také analýzu úspěšných iniciativ.

5.1 Úspěšné iniciativy

End the Cage Age (Konec doby klecové)

Tato iniciativa je zatím poslední úspěšně dokončenou iniciativou. Komise předložila své sdělení 30.6.2021 pod spisovou značkou C(2021)4747.

Iniciativa říká, že: „Stovky milionů hospodářských zvířat jsou v EU chovány v klecích. Jsou tak po většinu svého života vystavena velkému utrpení. Vyzýváme Evropskou komisi, aby toto nehumánní zacházení se zvířaty zastavila.

Klece způsobují utrpení obrovskému počtu hospodářských zvířat ročně. Jejich využívání je kruté a také zbytečné, protože systémy bezklecového chovu poskytující zvířatům lepší životní podmínky jsou ekonomicky životaschopné.

Vyzýváme proto Komisi, aby navrhla právní předpis zakazující používání:

- klecí pro nosnice, králíky, kuřice, brojlerů, plemennou drůbež, křepelky, kachny a husy,
- porodních kotců pro prasnice,
- individuálních kotců pro březí prasnice tam, kde nejsou ještě zakázány,
- individuálních kotců pro telata tam, kde nejsou ještě zakázány.“²⁷

²⁷ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2018/000004_cs

Sdělení Komise jasně odkazuje na Zelenou dohodu pro Evropu²⁸ z roku 2019, která je strategií pro moderní ekonomiku. Ta také slibuje zajištění udržitelnosti a dobré životní podmínky pro zvířata. Jako její součást byla v květnu 2020 přijata strategie „Od zemědělce ke spotřebiteli“²⁹. Tato strategie zavazuje Komisi k předložení legislativního návrhu, který má přezkoumat dosavadní právní předpisy EU týkající se dobrých životních podmínek zvířat.

V reakci na iniciativu a na požadavek přechodu na etičtější a udržitelnější zemědělské systémy má Komise v úmyslu navrhnout postupné vyřazení a nakonec zákaz použití takových klecových systémů pro všechny tyto druhy a kategorie zvířat, za podmínek (včetně délky přechodného období), jež budou stanoveny na základě stanovisek úřadu EFSA a na základě posouzení dopadu. Toto bude zahrnuto jako jeden z klíčových cílů při revizi právních předpisů o dobrých životních podmínkách zvířat, kterou se Komise zavázala navrhnout do konce posledního čtvrtletí roku 2023.³⁰

Minority SafePack – jeden milion podpisů na podporu rozmanitosti v Evropě

Tato iniciativa je v pořadí pátou úspěšnou občanskou iniciativou. Vyjádření Komise nalezneme pod číslem C(2021)171. Organizátorům se podařilo nasbírat celkem 1 123 422 podpisů s rozpočtem 348 500 Euro.

Iniciativa byla poprvé předložena k registraci již v roce 2013. Tehdy ale došlo k odmítnutí registrace z důvodu, že tato iniciativa zjevně nespadá do pravomocí, které komisi umožňují předložit návrh právního aktu Unie pro účely provedení Smluv.³¹ Organizátoři podali Tribunálu návrh na zrušení rozhodnutí a aby soud uložil Komisi náhradu nákladů řízení. Organizátoři Komisi vytýkají, že bez dostatečného zdůvodnění zamítla žádost o registraci. Soud došel k názoru, že tímto došlo k porušení povinnosti k odůvodnění, neboť ta neuvodla, který z navrhovaných bodů nespadá do její pravomoci a rozhodnutí Komise zrušil.

Návrhy předložené organizátory a uznané rozhodnutím Komise o registraci:

- ochrana a podpora kulturní a jazykové rozmanitosti v Unii

²⁸ https://ec.europa.eu/info/publications/communication-european-green-deal_en

²⁹ https://ec.europa.eu/food/farm2fork_en

³⁰ Vyjádření Komise C(2021)4747, dostupné z [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2021\)4747&lang=cs](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2021)4747&lang=cs)

³¹ Rozsudek Tribunálu ve věci T-646/13

- úprava programů financování tak, aby byly přístupné malým regionálním a menšinovým jazykovým komunitám
- vytvoření centra jazykové rozmanitosti, které by posílilo povědomí o významu regionálních a menšinových jazyků a podpořilo rozmanitost na všech úrovních a které by bylo financováno převážně Unií
- upravá úkolů, prioritních cílů a uspořádání strukturálních fondů tak, aby zohledňovaly ochranu menšin a podporu kulturní a jazykové rozmanitosti za předpokladu, že financovaná opatření povedou k posílení ekonomické, sociální a územní soudržnosti Unie
- změna programu „Horizont 2020“ za účelem zlepšení výzkumu přidané hodnoty příspěvku národnostních menšin a kulturní a jazykové rozmanitosti k sociálnímu a hospodářskému rozvoji v regionech EU
- změna právních předpisů EU za účelem zajištění téměř rovného zacházení s osobami bez státní příslušnosti a s občany Unie
- zavedení jednotného autorského práva, které by umožňovalo považovat celou Unii za vnitřní trh v oblasti autorských práv
- změna směrnice 2010/13/EU za účelem zajištění volného pohybu služeb a příjmu audiovizuálního obsahu v regionech, v nichž žijí národnostní menšiny,
- bloková výjimka pro projekty podporující národnostní menšiny a jejich kulturu z postupů uvedených v čl. 108 odst. 2 SFEU.³²

Komise ve svém stanovisku vyjadřuje respekt bohaté kulturní rozmanitosti a tu také pokládá za jednu ze svých priorit. Ve svém sdělení posoudila každý návrh a rozhodla že nebude navrhopvat žádné právní akty, neboť byla již přijata celá řada opatření týkajících se cílů iniciativy.

³² Vyjádření Komise C(2021)171

Zakažte glyfosát a chraňte lidi a životní prostředí před toxickými pesticidy

Vyjádření Komise k této iniciativě nalezneme pod číslem C(2017)8414. Iniciativa nasbírala 1 070 865 hlasů s celkovým rozpočtem 328 399 euro. U této iniciativy byly o ověření podpisů požádány všechny orgány členských států. Ty zjistily že více než 87 % prohlášení této iniciativy bylo platných, pouze dva orgány uvedly výsledek nižší než 75 %.³³

Tato iniciativa vyzývá Komisi, aby navrhla členským státům EU:

„1. Zakázat herbicidy na bázi glyfosátu, neboť u lidí, jsou-li jim vystaveni, vyvolávají rakovinu a způsobují degradaci ekosystémů.

2. Zajistit, aby vědecké zhodnocení pesticidů pro schválení regulačním orgánem EU vycházelo pouze z publikovaných studií, jež zadávají příslušné veřejné orgány, nikoli odvětví výroby pesticidů.

3. Stanovit povinné cíle pro snižování využívání pesticidů platné v celé EU s cílem dosáhnout budoucnosti bez pesticidů.“³⁴

K prvnímu bodu Komise poznamenala, že nebyl prokázán vliv glyfosátu na zdraví člověka, používání glyfosátu v zemědělství má několik alternativ, ale ne vždy jde při jejich použití o lepší možnost.

Ke druhému bodu Komise vyjadřuje důvěru v současný systém hodnocení pesticidů nicméně do května 2008 předloží legislativní návrh vztahující se na řízení úřadu EFSA.

Ani ve třetím bodě nenašla Komise důvod k jednání. Nicméně slíbila, že situaci v budoucnu znovu zhodnotí.

Stop Vivisekci

Tato iniciativa, kterou podepsalo 1,17 milionu občanů, Komisi vyzývá, aby zrušila směrnici 2010/63/EU1 o ochraně zvířat používaných pro vědecké účely a aby předložila nový návrh, který ukončí pokusy na zvířatech, a namísto toho zavedla – v rámci biomedicínského a toxikologického výzkumu – povinné používání dat relevantních přímo pro lidský druh.³⁵

³³ Zpráva Komise evropskému Parlamentu COM(2018) 157

³⁴ Sdělení Komise C(2017)8414

³⁵ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000007?lg=cs>.

Vyjádření Komise nalezneme pod číslem C(2015)3773. V něm nalezneme zmínku o směrnici 2010/63/EU¹, o kterou se opírají i organizátoři. Komise neshledala důvod ke zrušení nebo změně této směrnice z důvodu, že její obsah de facto vede k zákazu pokusů na zvířatech. Do konce roku 2016 přislíbila Komise uspořádat konferenci o způsobu, jak se k takovému výsledku přiblížit. Také vyzývá členské státy k aktivnímu zapojení do výzkumu alternativ testování.

Jeden z nás

Téma iniciativy „Jeden z nás“ se týká „právní ochrany důstojnosti, práva na život a integrity každé lidské bytosti od početí v oblastech kompetence Evropské unie, ve kterých je tato ochrana zvláště důležitá.

V rámci hlavních cílů organizátoři uvádí: „Lidské embryo si zaslouží úctu ke své integritě. To je vyjádřeno v rozhodnutí Evropského soudního dvora v případě Būrstle, který definuje lidské embryo jako začátek lidské bytosti. K tomu, aby se dosáhlo konsistence v oblasti jejich kompetencí tam, kde je život lidského embrya ohrožen, měla by Evropská komise rozhodnout o zákazu a zastavení financování aktivit, které předpokládají zničení lidských embryí především v oblastech výzkumu, rozvojové spolupráce a veřejného zdraví.

Příloha žádá tři legislativní změny:

- Finanční nařízení: Zásada jednotnosti: Žádné rozpočtové prostředky nebudou přiděleny na financování činností, při kterých dochází ke zničení lidských embryí, nebo které jejich zničení předpokládají;

- Financování výzkumu – nařízení Horizont 20206: Etické zásady: Nebudou financovány následující oblasti výzkumu: [...] Výzkumné činnosti, při kterých dochází ke zničení lidských embryí, včetně těch, jejichž cílem je získání kmenových buněk, a výzkum zahrnující použití lidských embryonálních kmenových buněk v rámci následných kroků zaměřených na jejich získání;

- Rozvojová spolupráce – nařízení o finančním nástroji pro rozvojovou spolupráci (DCI):⁷ Působnost: Pomoc Unie vycházející z tohoto nařízení nebude využívána k financování přerušení těhotenství, přímo či nepřímo, financováním organizací, které podporují nebo prosazují potraty. V tomto nařízení se neodkazuje na reprodukční a sexuální zdraví, zdravotní péči, práva, služby, dodávky, vzdělávání a informace na Mezinárodní konferenci o populaci a rozvoji,

zásadách a programu činnosti, Káhírskou agendu a rozvojové cíle tisíciletí, zejména pak cíl č. 5 ohledně zdraví žen a omezení úmrtnosti matek, vykladatelné jako právní základ pro využití fondů EU s cílem přímo či nepřímo financovat přerušování těhotenství;³⁶

Primární právní předpisy EU výslovně stanoví lidskou důstojnost, právo na život a právo na nedotknutelnost lidské osobnosti. Finanční nařízení EU stanoví, že veškeré výdaje EU musí být v souladu s primárním právem EU. Komise proto nepovažuje za nutné navrhnout změny finančního nařízení.³⁷

Voda a hygiena jsou lidská práva! Voda je veřejné dobro, ne komodita!

Tato iniciativa je historicky významná tím, že je první iniciativou která úspěšně prošla celým procesem. Podepsalo ji 1 659 543 občanů, její rozpočet činil 140 000 euro.

Iniciativa vyzývá Evropskou komisi k vypracování „návrhu legislativy, která zavede lidské právo na vodu a hygienu, tak jak je uznáváno Organizací spojených národů, a která bude podporovat zajišťování vody a hygieny jako základní veřejné služby pro všechny“.

Iniciativa požaduje, aby:

- měly instituce a členské státy EU povinnost zajistit všem obyvatelům právo na vodu a hygienu,
- zásobování vodou a správa vodních zdrojů nespádaly do „pravidel vnitřního trhu“ a aby bylo vodohospodářství osvobozeno od liberalizace,
- EU zvyšovala své snahy o zajištění univerzálního přístupu k vodě a hygieně“.³⁸

V reakci na výzvu občanů požadující přijetí opatření se Komise zavazuje, že podnikne konkrétní kroky a vypracuje řadu nových opatření v oblastech, které s iniciativou a jejími cíli bezprostředně souvisejí. Komise zejména:

³⁶ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000005>

³⁷ Vyjádření Komise COM(2014)355, dostupné z

[https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2014\)355&lang=cs](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2014)355&lang=cs)

³⁸ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000003>

- posílí provádění právních předpisů v oblasti kvality vody, přičemž bude vycházet ze závazků představených v sedmém akčním programu pro životní prostředí a v plánu na ochranu vodních zdrojů,
- zahájí veřejnou konzultaci po celé EU o směrnici o pitné vodě, zejména s cílem zlepšit přístup ke kvalitní vodě v Unii,
- zlepší transparentnost správy údajů týkajících se městských odpadních vod a pitné vody a bude se podrobně zabývat myšlenkou stanovení referenčních hodnot kvality vody,
- zahájí strukturovaný dialog mezi zúčastněnými stranami ohledně transparentnosti v odvětví vodního hospodářství,
- bude spolupracovat se stávajícími iniciativami s cílem poskytnout širší soubor ukazatelů pro oblast vodního hospodářství,
- podpoří inovační přístupy v rámci rozvojové pomoci (jako je např. podpora partnerství mezi subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství a partnerství v rámci veřejného sektoru); podpoří výměnu osvědčených postupů mezi členskými státy (například pro nástroje solidarity) a bude hledat nové příležitosti pro spolupráci,
- bude prosazovat univerzální přístup k nezávadné pitné vodě a hygienickým zařízením jako prioritní oblast pro budoucí cíle udržitelného rozvoje.³⁹

Následek této iniciativy spatřujeme hlavně ve vyjmutí vody ze směrnice o udělování koncesí, kde článek 12 stanoví, že poskytování nebo provoz sítí určených k poskytování služby veřejnosti v souvislosti s výrobou, dopravou nebo distribucí a dodávkou pitné vody do takových sítí jsou zvláštními výjimkami, na které se tato směrnice nevztahuje.⁴⁰

³⁹ Sdělení Komise COM(2014)177

⁴⁰ Sdělení Komise COM(2014)177

5.2 Současné probíhající iniciativy

Jako současné probíhající iniciativy uvádím takové, u kterých sběr podpisů právě probíhá nebo byl ukončen s dostačujícím počtem podpisů. Blíže popíšu pouze dvě iniciativy s ukončeným sběrem podpisů.

Taxativní výčet iniciativ s probíhajícím sběrem podpisů:

1. Stop (((5G))) – Stay Connected but Protected
2. Ensuring Common Commercial Policy conformity with EU Treaties and compliance with international law
3. Green VAT – An EU Green VAT to stimulate sustainable and eco-friendly products and services
4. Call to Action – Environmental protection in all policies
5. ReturnthePlastics: A Citizen's Initiative to implement an EU-wide deposit-system to recycle plastic bottles
6. Civil Servant Exchange Program (CSEP)
7. Ban Fossil Fuel Advertising and Sponsorships
8. SAVE CRUELTY FREE COSMETICS – COMMIT TO A EUROPE WITHOUT ANIMAL TESTING
9. European EcoScore
10. Green Garden Roof Tops
11. Civil society initiative for a ban on biometric mass surveillance practices
12. Right to Cure
13. Freedom to share
14. Start Unconditional Basic Incomes (UBI) throughout the EU
15. VOTERS WITHOUT BORDERS, Full Political Rights for EU Citizens.

Taxativní výčet Iniciativ s uzavřeným dostačujícím počtem podpisů:

1. Stop Finning – Stop the trade

Iniciativa registrovaná pod číslem ECI(2020)000001 byla zaregistrována 2.1.2020. Sběr podpisů začal 31.1.2020 a skončil 31.1.2022. Celkem nasbírala

1 201 932 podpisů, nejvíc jich pak pochází z Německa (497 912). Z České republiky bylo posbíráno 16 758 podpisů.

Rozpočet pro fungování a propagaci iniciativy byl zapsán ve výši 9 277 EUR.

Zakladatelé uvádí, že žralokům jsou ploutve uřezávány ještě v okamžiku, kdy je zvíře naživu. Takový žralok je pak opět vhozen do moře, a to z důvodu nízké ceny masa (v porovnání s cenou ploutve).

Zvířata však bez ploutve nejsou schopna plavat, a tak se potopí ke dnu kde trpí, nakonec vykrvácí nebo jsou sežráni jiným zvířetem.

Takové zacházení je již na území evropské unie zakázáno, iniciativa však požaduje rozšíření zákazu na vývoz, dovoz a přepravu ploutví žraloků a rejnoků.⁴¹

2. Save bees and farmers ! Towards a bee-friendly agriculture for a healthy environment

Tato iniciativa je zaregistrována pod číslem ECI(2019)000016. Její registrace proběhla k datu 30.9.2019, sběr podpisů začal ve stejném datu. Ukončen byl k datu 20.9.2021. Iniciativa byla podepsána 1 154 024 občany, nejvíc podpisů pak pochází z Německa (570 973), z České republiky pochází 9 878 podpisů. Rozpočet iniciativy tvoří celkem 282 858,84 EUR, který byl složen především ze sponzorských darů.

Iniciativa požaduje, aby bylo do roku 2030 postupně snižováno využití syntetických pesticidů až do výše 80 %, do roku 2035 by pak mělo úplně vymizet.⁴² To povede k obnovení přirozené biodiverzity. Na to navazuje nutnost podpory ze strany EU k přeměně zemědělství. Malé a udržitelné farmy by měly být upřednostňovány, bio-farmy rozšiřovány a také by Evropská Unie měla podporovat výzkum zemědělství bez pesticidů a GMO.

⁴¹ <https://stop-finning-eu.org/cs/demand/>

⁴² <https://www.savebeesandfarmers.eu/eng>

5.3 Analýza úspěšnosti dosavadních iniciativ

V této kapitole se podíváme na úspěšnost zaregistrovaných iniciativ. Analýza probíhala na základě porovnání zaregistrovaných iniciativ, iniciativ odmítnutých k registraci, iniciativ s nedostatečným počtem sesbíraných podpisů a iniciativ, ke kterým Komise zaslala reakci.

Ke dnešnímu dni (31.1.2022) odmítla Komise zaregistrovat celkem 23 iniciativ. Oficiální důvod zamítnutí je uveden stejný, a to že navrhovaná iniciativa zjevně spadá mimo rámec pravomocí Komise na předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv.⁴³ V některých případech jsou v rozhodnutích k nalezení i konkrétnější důvody odmítnutí. Z rozhodnutí Komise lze vyzorovat, že k zamítnutí dochází v případech, kdy iniciativa požaduje zcela jistý zásah ze strany Unie do suverenity států a konání v pravomocech, které členské státy nepřenesly do kompetence EU.

Jednou z iniciativ, která byla k registraci odmítnuta, je iniciativa za legalizaci prostituce z roku 2013. Komise se v rozhodnutí odvolává ke článku 84 Smlouvy o fungování Evropské unie, který říká že pouze Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem přijmout pobídková a podpůrná opatření pro činnost členských států v oblasti předcházení trestné činnosti, s vyloučením harmonizace právních předpisů členských států.⁴⁴

Z toho jasně plyne vybočení cílů této iniciativy z pravomocí Komise, neboť prostituce v současné době trestní činností je.

Zajímavý jev můžeme pozorovat i kolem referenda o setrvání Velké Británie v Evropské unii. V době kolem jeho konání se začínají objevovat iniciativy, které se snaží přimět Komisi k zásahu proti tomuto referendu a k setrvání Velké Británie v Unii. Mezi 23 iniciativami odmítnutých k registraci najdeme tři takové iniciativy: British friends-stay with us in EU, Stop Brexit a EU wide referendum whether the European Citizens want the United Kingdom to remain or to leave!.

Zatímco se jedna iniciativa snaží vyvolat referendum na celoevropské úrovni, druhá vyžaduje zásah ze strany Evropské unie v zastavení procesu vystoupení Británie. Třetí volá po vyhlášení nového referenda, ve kterém by mohli

⁴³ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/239_cs

⁴⁴ Čl. 84 SFEU

hlasovat i britští občané s trvalým pobytem mimo Velkou Británii. Ve všech třech případech pak viditelně jde o překročení pravomocí Komise.

Z mého pohledu je ale nejzajímavější občanská iniciativa, která se snaží o překlad a zpěv evropské hymny v esperantu z roku 2012. Ta mimo jiné usuzuje, že použití pan-evropského jazyka by vedlo k posílení motto Unie “spojení v rozmanitosti“ nezvýhodňováním jiné řeči.

Další kategorií jsou iniciativy zaregistrované (zatím nezačal sběr podpisů). V tuto chvíli jde pouze o jednu iniciativu: Win It On The Pinch (O výhře se rozhoduje na hřišti). Sběr podpisů k této iniciativě začíná 13.3.2022.⁴⁵

Sběr podpisů v současnosti probíhá k 10 iniciativám. Jejich výčet jsem uvedla v kapitole s názvem Současné probíhající iniciativy.

Iniciativ s nedostatečným množstvím sesbíraných podpisů je nyní 42. Mým záměrem bylo provést analýzu neúspěšnosti sběru podpisů na základě rozpočtu, bohužel vzhledem k nedostupnosti dat není tato analýza proveditelná. Rozpočet je uveden pouze u některých z neúspěšných iniciativ, nemůžeme tedy posuzovat úspěšnost dle výše rozpočtu.

Nesmíme opomenout ani možnost organizátorů vzít iniciativu zpět. K tomu může být několik důvodů, ať už nemožnost v iniciativě pokračovat či spojení s iniciativou s podobným cílem. Tím dojde i ke zvýšení počtu podpisů. Můžeme zjistit, že takových iniciativ bylo 19, což rozhodně není zanedbatelný počet. Ani zde ale kvůli nedostatku dat nemůžeme porovnat všechny důvody zpětvzetí.

Tím se dostáváme k poslední kategorii tzv. úspěšných iniciativ. Pro úspěšnou iniciativu může mít každý jiná kritéria. Já do tohoto významu zahrnuji iniciativy, ke kterým Komise zaslala své stanovisko, ať už s tím, že nebude nijak konat nebo s konkrétním návrhem řešení. Z celkového počtu 101 iniciativ založených s úmyslem se dostat až k vyjádření Komise jde pouze o 6, kterým se to povedlo. Tyto iniciativy jsou popsány v kapitole s názvem Úspěšné iniciativy.

Z uvedených počtů můžeme vyčíst, že největším problémem iniciativ je dostat se k hranici jednoho milionu podpisů. Proč k takovému problému dochází může být předmětem dlouhých diskusí. Já své návrhy prezentuji v poslední kapitole této práce.

⁴⁵ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2022/000001_cs

Odmítnutá registrace	Zaregistrované	Probíhá sběr	Nedostatečný počet podpisů	Vzaté zpět	Úspěšné	Celkem iniciativ
23	1	10	42	19	6	101

Tabulka č.1: Shrnutí počtu iniciativ (vlastní tvorba)

6 Dotazníkové šetření

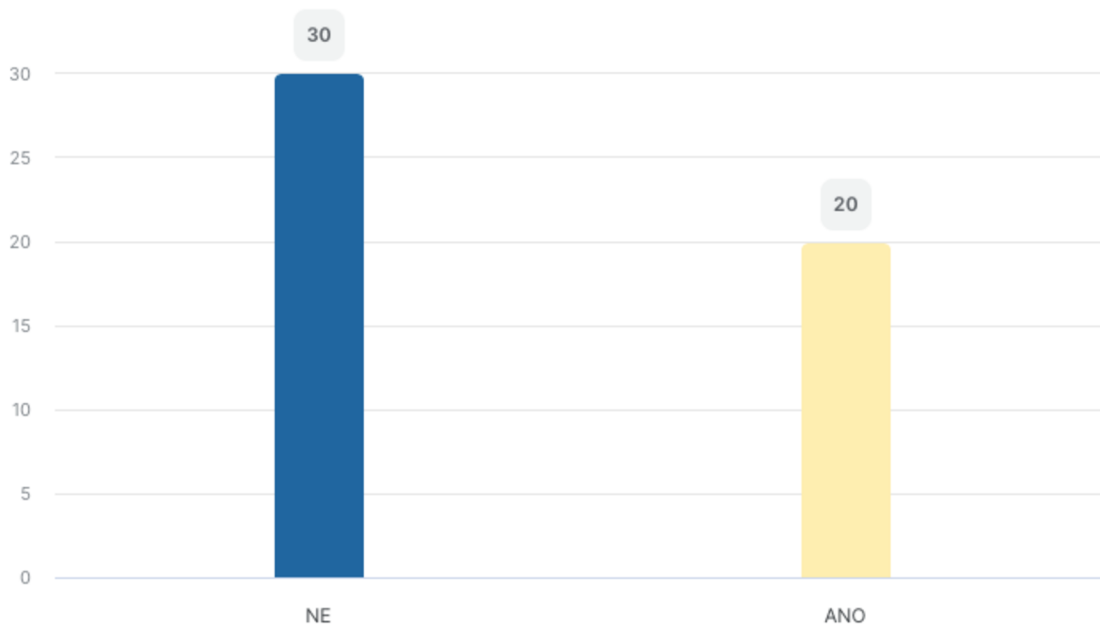
Pro účely této bakalářské práce bylo provedeno jednoduché dotazníkové šetření, jehož cílem bylo zjistit povědomí především mladých lidí (do 30 let) a studentů o existenci institutu evropské občanské iniciativy a o možnosti být součástí tohoto prostředku přímé demokracie.

Celkem se zapojilo 50 respondentů. Ti byli vybíráni tak, aby odpovídali zaměření dotazníku.

Všem respondentům byly položeny následující otázky:

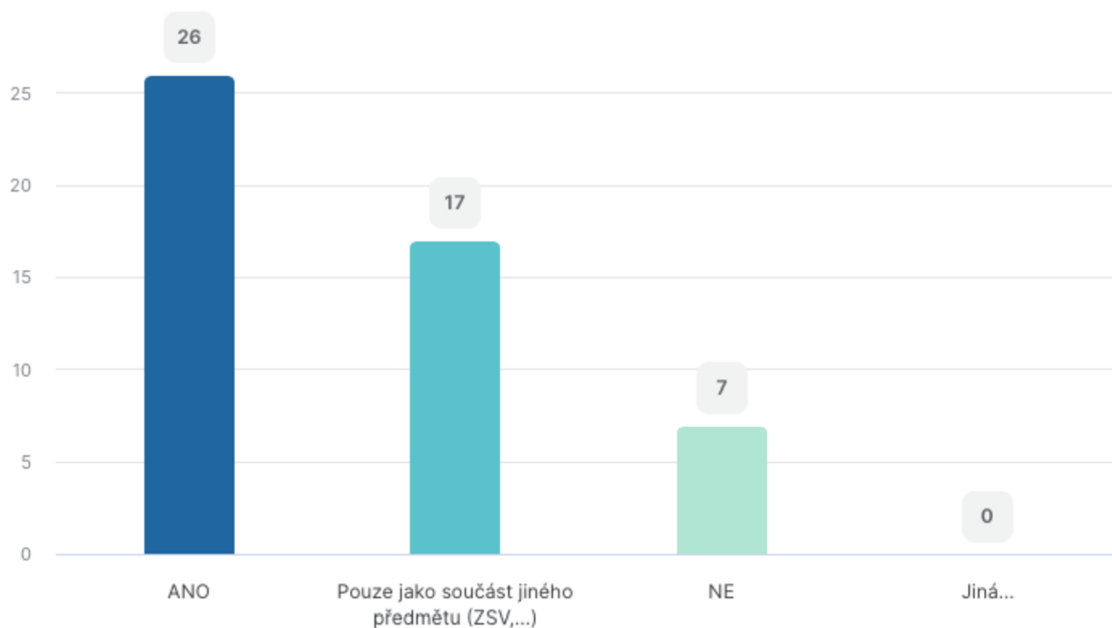
1. Probíhaly na Vaší škole hodiny (lekce, předměty) zabývající se fungováním Evropské Unie?
2. Víte o možnosti podávat iniciativu na novou legislativu Evropské komisi?
3. Byli byste ochotni připojit svůj podpis pod nějakou (Vámi vybranou) iniciativu?
4. Je pro Vás možnost ovlivnit legislativu EU motivací k založení iniciativy či k připojení podpisu k iniciativě probíhající?

6.1 Vyhodnocení dotazníkového šetření



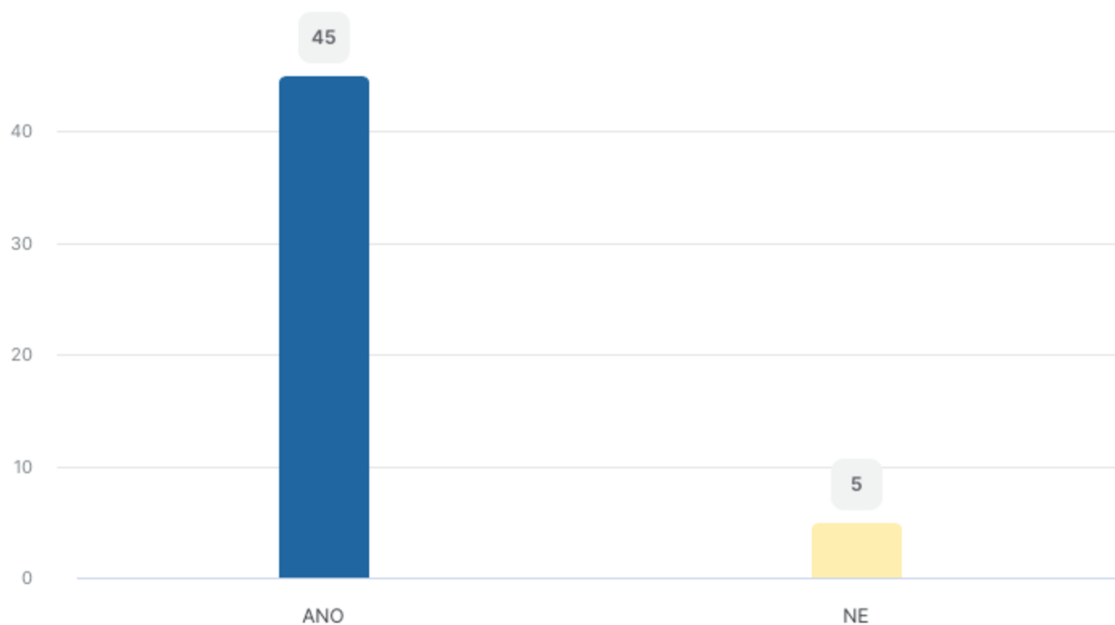
Obrázek 1: Odpověď na otázku: Probíhaly na Vaší škole hodiny (lekce, předměty) zabývající se fungováním Evropské unie? (Survio, vlastní tvorba)

Jak je z grafu patrné, pouze 7 respondentů uvedlo, že jejich studium nezahrnovalo v rámci předmětů žádnou výuku o Evropské unii a jejím fungování. Tato otázka je důležitá pro vyhodnocení následujícího dotazu.



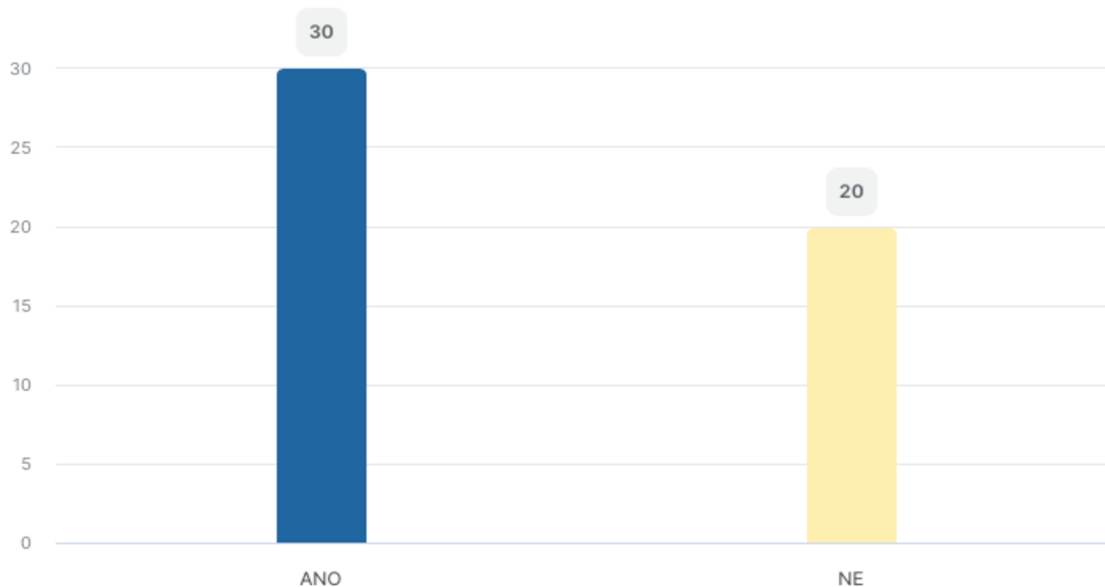
Obrázek 2: Odpověď na otázku: Víte o možnosti podávat iniciativu na novou legislativu Evropské komisi? (Survio, vlastní tvorba)

Z grafu vyplývá že z 50 respondentů jich 30 odpovědělo možností „NE“. Pokud tedy odečteme 7 respondentů, kteří v předchozí otázce odpověděli že neprošli žádnou formou výuky o Evropské unii, dostaneme se k číslu 23. Tento počet respondentů znamená že ačkoliv prošli tito dotazovaní alespoň základní výukou ohledně Evropské unie, nemají o existenci institutu evropské iniciativy žádné znalosti. 20 respondentů pak o evropské občanské iniciativě ví.



Obrázek 3: Odpověď na otázku: Byli byste ochotni připojit svůj podpis pod nějakou (Vámi vybranou) iniciativu? (Survio, vlastní tvorba)

Třetí otázka směřovala na ochotu podepsat a tím podpořit probíhající, respondentem vybranou, iniciativu. 45 respondentů by s udělením podpisu souhlasilo, 5 respondentů odpovědělo možností „NE“.



Obrázek 4: Odpověď na otázku: Je pro Vás možnost ovlivnit legislativu EU motivací k založení iniciativy? (Survio, vlastní tvorba)

Poslední otázka se zaměřuje na motivaci respondentů využít institutu občanské iniciativy. 20 respondentů uvedlo že pro ně tato možnost není atraktivní, pro 30 respondentů je možnost ovlivnit legislativu EU dostatečnou motivací pro založení občanské iniciativy.

Pokud vezmeme v potaz předchozí otázku, kde 45 respondentů bylo ochotno iniciativu podepsat a spojíme jí s odpovědí na poslední otázku můžeme vidět, že 15 dotázaných by se pod danou iniciativu podepsalo ale sami by založení iniciativy neiniciovali.

7 Návrh právní úpravy ke zvýšení úspěšnosti občanských iniciativ

Následující kapitola je věnována návrhům na možné legislativní úpravy, které by mohly mít za následek zvýšení úspěšnosti občanských iniciativ.

Prvním mým doporučením je zvýšit informovanost o existenci institutu občanské iniciativy. Z dotazníkového šetření vyplývá, že více jak polovina respondentů nevěděla o takové možnosti. Vzhledem k tomu, že byl dotazník směřován na osoby do 30 let, u kterých jsem z vlastních zkušeností předpokládala, že jistou vědomost o Evropské unii mají, nedokážu si představit výsledek takového šetření mezi širší vrstvou obyvatelstva, ať už z pohledu věku či dosaženého vzdělání. Myslím si totiž, že stávající generace osob do 30 let by měla být nejvíce seznámena s fungováním a vůbec možnostmi Unie, které se jich týkají, a to díky probíhající výuce evropského práva jako takového či začleňování výuky o Evropské unii do jiných vyučovaných předmětů (např. Základy společenských věd). Chápu, že pokrytí veškerých informací ohledně Unie je mimo možnosti vyučujících i studijních plánů, ale zrovna u institutu evropské iniciativy pokládám za důležité studenty informovat o možnosti se zapojit či iniciativu organizovat. S tím by samozřejmě bylo nutné zvýšit edukaci i mezi pedagogy, což by mohlo být pro EU finančně nákladné. V současné době ale probíhají i webináře, prostřednictvím kterých by se mohli pedagogové i studenti vzdělávat.

Edukace občanů mimo studium by mohla probíhat i se začleněním veřejnoprávních televizí, rádií, sociálních sítí či distribucí odbornějších časopisů mezi občany. V současné době probíhá například vysílání prostřednictvím podcastu CitizenCentral. To je zcela jistě skvělý prostředek pro propagaci mezi mladými lidmi, opět ale vidím jakési omezení dosahu mezi širší veřejnost. V moci Evropské unie sice není seznámit všechny se vším, ale obecná znalost takového institutu je jistě přínosná i pro Unii samotnou.

Dalším mým návrhem je zavedení finanční podpory organizátorů iniciativ. Fungování iniciativ je závislé čistě na finančních příspěvcích a darech. To může do značné míry znevýhodňovat iniciativy, kterým se nepodaří získat vysokou finanční podporu. Vzhledem k tomu, že propagace iniciativy může být velmi nákladná, iniciativy s menším rozpočtem nemají možnost ji propagovat v takovém rozsahu jako iniciativy s větším rozpočtem. To by mohlo vést k nemožnosti

seznámit širší veřejnost s možností o iniciativě hlasovat, následně tedy k nedosažení potřebného počtu hlasů. Komise je seznámena s rozpočtem jednotlivých iniciativ, neboť ty musí Komisi pravidelně informovat a přiznávat veškeré způsoby jejich financování. Tento problém by mohl být vyřešen buď zavedením určité dotace na propagaci iniciativy, což by sice finanční rozdíl nesmazalo, ale u iniciativ s nízkým rozpočtem by to mohla být vítaná finanční injekce. Taková dotace by samozřejmě musela být legislativně upravena, a to už od úpravy podmínek pro žádost o dotaci po dokazování využití dotace pouze k propagaci iniciativy. Bohužel nemáme k dispozici zprávu Komise z roku 2021, ze zprávy z roku 2018 můžeme vyčíst, že do roku 2018 osm zaregistrovaných iniciativ nepřiznalo žádné zdroje financování (iniciativy nemusí finance přiznávat do výše 500 EUR či pokud nepřevyšuje počet jednoho sponzora), dvě zaregistrované iniciativy měly rozpočet nižší než 10 000 EUR. Rozpočtem nad 10 000 EUR pak oplývalo 7 zaregistrovaných iniciativ.⁴⁶

Zároveň by tato dotace mohla být motivací k založení iniciativy, kdy nemožnost financování kampaně může být rozhodujícím faktorem při rozhodování o iniciativě.

I tato možnost by však znamenala velké finanční a také administrativní náklady ze strany Unie. Otázkou pak zůstává, jestli je podpora zakládání a vyšší úspěšnosti iniciativ v zájmu EU, potažmo Komise. Jak jsem již zmínila výše, podpora by vedla k vyšší administrativní zátěži, ať už před samotným procesem sběru podpisů či následně v sepisování stanovisek Komise.

Na předchozí bod navazuje i další návrh. Pokud by taková dotace byla pro Unii příliš nákladná, byla by možnost zvýšit úspěšnost nízkorozpočtových iniciativ i snížením hranice jednoho milionu získaných podpisů. Nemyslím si, že by hranice měla být snížena pro všechny iniciativy, to by vedlo k přetížení Komise v procesu vyhodnocování všech takových iniciativ. Pokud by však šlo o iniciativu, jejíž téma a cíle by byly přínosné i pro Unii, přijde mi jako zajímavá možnost udělení jakési výjimky Komisi v případě, kdy iniciativa nedosáhne potřebného počtu podpisů. Šlo by samozřejmě o složitý proces vyhodnocování, kdy by Komise musela přezkoumat přínosnost takové iniciativy, finanční zdroje i metody sběru podpisů,

⁴⁶ Zpráva Komise evropskému Parlamentu a Radě COM(2018)157

aby se zamezilo případnému zneužívání takové možnosti. I tato možnost by musela být upravena legislativou, která by stanovovala přesné podmínky pro podání žádosti o výjimku, procesní podmínky i důsledky udělení takové výjimky.

Posledním návrhem je zavedení kontrolního procesu či určení orgánu, který bude dohlížet na plnění opatření, ke kterým se Komise zavázala v rozhodnutí o dané iniciativě. Ačkoliv by nebylo možné kontrolovat Komisi v přislíbeném dozoru nad určitými věcmi, pokud Komise přislíbí například předložení legislativního návrhu, měl by být zřízen orgán či odpovědná osoba který bude nad touto činností dohlížet, popřípadě který by měl pravomoc konání v daném opatření vymáhat, pokud by Komise nekonala.

Jistě stojí za zmínku i fakt, že organizátoři jsou společně a nerozdílně odpovědní za škody způsobené při organizaci iniciativy. Zástupce organizátorů je také odpovědný za uvedení správných údajů. I takovéto břemeno může odradit případné budoucí organizátory. Stálo by za zvážení, zda při institutu, který má být svobodný a jistým způsobem občany Evropské unie motivovat k činnosti, je takováto odpovědnost nutná.

8 Závěr

Evropská občanská iniciativa zavedla pomyslné propojení mezi občany Evropské unie a jejími orgány, konkrétně přímo Komisí. Možnost zapojit se do legislativního procesu uspokojila volání po podobném prostředku participativní demokracie. Nicméně nízká úspěšnost iniciativ může mít za následek postupné upadání zájmu v takový institut. Ze 101 celkem zaslanych iniciativ došlo k úspěšnému konci pouze u 6 z nich, nehledě na iniciativy, kterým se nepovedlo získat dostatečný počet podporovatelů.

Takový počet může být pro mnoho budoucích organizátorů značně demotivující. Pokud se podíváme na dosavadní iniciativy, ke kterým Komise zaslala své vyjádření, pouze ve dvou případech, konkrétně u iniciativ „Voda a hygiena jsou lidská práva!“ a „Konec doby klecové“ Komise přistoupila k možnému legislativnímu posunu z její strany. U všech ostatních zhodnotila dosavadní postup a procesy v dané věci, pouze s potvrzením že takové procesy uznává a respektuje, nicméně se zavazuje k dalšímu dohledu nad těmito tématy, což pro iniciativu, vyžadující změnu legislativy či schvalovacího procesu zcela jistě není dostatečným řešením.

Takové demotivaci bychom mohli předejít zavedením některé ze změn, které v práci navrhuji, a trůfám si tvrdit, že taková opatření jsou nutná a nevyhnutelná.

Pokud je Evropská unie, potažmo Komise, s takovými výsledky spokojená, nebude hledat cestu ke zlepšení institutu.

K významnému zlepšení podmínek sice došlo v roce 2019 přijetím nového nařízení, které upravovalo nejkritizovanější postupy, stále je ale jistě na čem pracovat.

Velkou výhodu přinesl i rozmach sociálních sítí, kdy můžeme shledávat hledání dalších osob k vytvoření organizačního týmu iniciativ o kousek jednodušší. I nadále však vnímám jako největší problém nízkou informovanost mezi širokou veřejností. Právě větší využití sociálních sítí by mohlo tyto možnosti rozšířit i mezi osoby s nízkou znalostí Evropské unie.

Občanská iniciativa ale nemá dopad pouze na možnou úpravu právních předpisů. Pokud se na institut podíváme okem běžného evropského občana, zájem o určitou iniciativu představuje nutnost se o dané téma více zajímat, čímž

se zvyšuje povědomí o daném problému. Ze strany organizátorů pak může jít o získávání vědomostí a zkušeností týkající se spolupráce s nadnárodní organizací, jejími orgány ale i komunikace se širokou veřejností. Takové zkušenosti budou uplatitelné v osobním i profesním životě organizátorů.

Jak jsem již zmínila, organizace iniciativy s sebou nese spoustu problémů. Již první krok – vytvoření organizačního týmu není ničím jednoduché. Velká časová i finanční náročnost a v podstatě negarantovaný úspěch iniciativy i po projití celým procesem (ať už při sběru podpisů nebo konečném vyjádření Komise) jistě není motivační. Tomuto problému bychom mohli předejít snížením hranice úspěšnosti či udělením dotace k organizování iniciativy.

Z pohledu vývoje demokratického fungování Evropské unie ze strany participace občanů jde však o veliký pokrok. Nicméně i v tomto vývoji je spousta mezer, které by stály za vyřešení. Pokrok však závisí i na motivaci ze strany Komise a členských států zvyšovat povědomí o evropské občanské iniciativě.

9 Zdroje

Monografie

CLARKE, Harold D., Matthew GOODWIN, Matthew J. GOODWIN a Paul WHITELEY. Brexit [online]. Ilustrované vydání, dotisk. Cambridge: Cambridge University Press, 2017 [cit. 2022-03-01]. ISBN 1107150728. Dostupné z: https://books.google.cz/books?id=aNcoDwAAQBAJ&dq=brexit&lr=&hl=cs&source=gbs_navlinks_s

Pechanec, Pavel (2011). *Přímá demokracie v České republice*, Praha, Wolters Kluwer) ISBN: 978-80-7357-700-1

QVORTRUP, Matt. The history of referendums and direct democracy In: MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 12

Časopisecké články

Cuesta-López, V. (2012) 'A Preliminary Approach to the Regulation on European Citizens' Initiative from Comparative Constitutional Law' in Cuesta-López, V. et al. (eds), *The European Citizens' Initiative - A First Assessment*, Bruges Political Research Papers, 24: 6-22.

Jürgen Meyer, Suggestion for Amendment to Article I-46 of the Treaty Establishing a Constitution for Europe, dostupné z: http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/34/34_Art%20I%2046%20Meyer%20EN.pdf

Katalánský premiér přes odpor Španělska naplánoval referendum o nezávislosti. ČT24 — Nejdůvěryhodnější zpravodajský web v ČR — Česká televize [online]. 2017 [cit. 2019-03-17]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/2146896-katalansky-premier-pres-odpor-spanelska-naplanoval-referendum-o-nezavislosti>.

Poslanci si vyslechli projevy k Berlínské deklaraci, dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20070309IPR04013&language=CS>

Preliminary results of the Catalan self-determination referendum on October 1st, 2017. Statista - The Statistics Portal for Market Data, Market Research and Market Studies [online]. 2017 [cit. 2019-03-17]. Dostupné z: <https://www.statista.com/statistics/755833/catalan-self-determination-referendum-results/>.

Svobodová Magdaléna, Evropská občanská iniciativa jako pokus o přímou demokracii v Evropské unii, 2014, dostupné z: <https://www.jurisprudence.cz/cz/casopis/evropska-obcanska-iniciativa-jako-pokus-o-primou-demokracii-v-evropske-unii.m-22.html>

Zákonná úprava

Lisabonská smlouva, 2007, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:12016ME/TXT>

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011, 2011, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:CS:PDF>

Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č.788/2019, 2019, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0788&from=CS>

Prováděcí nařízení Komise 2019/788, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-CS/TXT/?from=EN&uri=CELEX%3A32019R1799>

Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2021/944, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-CS/TXT/?from=EN&uri=CELEX%3A32021D0944>

Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2020/1042, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-CS/TXT/?from=EN&uri=CELEX%3A32021D0944>

Rozhodnutí Komise C(2014)6501, dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/O-8-2017-000043_CS.html

Rozsudek Tribunálu ve věci T-646/13, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A62013TJ0646>

Rozsudek Soudního dvora ve věci C-135/08, dostupné z: <https://curia.europa.eu/juris/fiche.jsf;jsessionid=927A1AA4FE146F7E2C313E93685F0BE4?id=C%3B135%3B8%3BRP%3B1%3BP%3B1%3BC2008%2F0135%2FJ&oqp=&for=&mat=or&lqrec=cs&ige=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&num=C135%252F08&dates=&pcs=Oor&lq=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=cs&avg=&cid=6690181>

Rozsudek ze dne 10. května 2016, Izsák a Dabis v. Komise, T-529/13, dostupný z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX:62013TJ0529>

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/93/ES ze dne 13. prosince 1999 o zásadách Společenství pro elektronické podpisy, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A31999L0093>

Smlouva o Evropské Unii, 2012, dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF

Smlouva o fungování Evropské Unie, 2007, dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8917/sekce/zakladajici-smlouvy/>

Vyjádření Komise C(2021)171, dostupné z [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2021\)171&lang=cs](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2021)171&lang=cs)

Ústavní zákon č. 515/2002 Sb. o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, 2002, dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=515&r=2002>

Zákon č. 191/2012 Sb., o evropské občanské iniciativě, ve znění zákona č. 57/2014 Sb., dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zakladni-informace-o-evropske-obcanske-iniciative.aspx>

Zpráva Komise evropskému Parlamentu a Radě COM(2018)157, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=COM:2018:0157:FIN>

Webové stránky

Agenda of the EU at the Ministry of the Interior, Oficiální webová stránka Ministerstva vnitra České republiky, dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/treaty-of-lisbon.aspx>

End the Cage Age, dostupné z: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2018/000004_cs

European Commission, Directorate-General for Communication, *Průvodce evropskou občanskou iniciativou : přispějte k utváření Evropské unie*, Publications Office, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2792/663985>

Evropský hospodářský a sociální výbor, dostupné z: <https://www.euroskop.cz/85/sekce/hospodarsky-a-socialni-vybor/>

Evropská občanská iniciativa, dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/cs/be-heard/citizen-s-initiative>

Farm to Fork strategy, dostupné z: https://ec.europa.eu/food/farm2fork_en

„Remarks by President of the European Council Herman Van Rompuy, on Catalonia”, Oficiální webová stránka Evropské rady, dostupné z: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/14007_2.pdf

Save the Bees, dostupné z: <https://www.savebeesandfarmers.eu/eng>

Stop Finning, dostupné z: <https://stop-finning-eu.org/cs/demand/>

Win It On The Pitch, dostupné z: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2022/000001_cs

Zelená dohoda pro Evropu, dostupné z: https://ec.europa.eu/info/publications/communication-european-green-deal_en