

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Florián Doležal

**Evropská občanská iniciativa v kontextu
snižování demokratického deficitu EU**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: prof. JUDr. Richard Král, LL.M., Ph.D., DSc.

Katedra evropského práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): leden 2019

CHARLES UNIVERSITY
IN PRAGUE
Faculty of Law

Florián Doležal

**EUROPEAN CITIZENS' INITIATIVE IN THE
CONTEXT OF REDUCING DEMOCRATIC
DEFICIT IN EU**

Thesis

Supervisor: prof. JUDr. Richard Král, LL.M., Ph.D., DSc.

Department of European Law

January 2019

Čestné prohlášení:

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 142.478 znaků včetně mezer.

V Praze dne

.....
Florián Doležal

Chtěl bych tímto poděkovat panu prof. JUDr. Richardu Královi, LL.M., Ph.D., Dsc., za cenné připomínky a tipy, které mi dal při konzultacích této diplomové práce. V neposlední řadě také děkuji svým rodičům i ostatním, kteří mě po celou dobu studia na Právnické fakultě UK podporovali.

Obsah

1. Úvod.....	1
2. Demokratický deficit EU.....	2
2.1 Obecná definice.....	2
2.2 Základní demokratické principy.....	2
2.3 Vývoj demokracie v Evropě.....	3
2.4 Argumenty pro existenci demokratického deficitu EU.....	4
2.4.1 Demokratická kontrola v EU.....	5
2.4.2 Demokratické rozhodování v EU.....	7
2.4.3 Občanská společnost v EU.....	9
2.4.4 Ostatní argumenty.....	10
2.4.5 Shrnutí.....	11
2.5 Argumenty proti existenci demokratického deficitu EU.....	12
2.5.1 Demokratické rozhodování v EU.....	12
2.5.2 Demokratická kontrola v EU.....	13
2.5.3 Ostatní argumenty.....	14
2.5.4 Shrnutí.....	14
2.6 Závěr 2. části.....	15
3. Historie a kořeny demokratického deficitu EU.....	16
3.1 ESUO.....	16
3.2 Vývoj po vzniku EHS.....	17
3.3 Vývoj po přijetí JEA.....	18
3.4 Vývoj po Laekenské deklaraci.....	21
3.5 Závěr 3. části.....	23
4. Právní základ evropské občanské iniciativy.....	25
4.1 Historie vzniku právní úpravy.....	26
4.1.1 Role Evropského parlamentu.....	27
4.1.2 Role Evropské komise.....	28
4.1.3 Návrh nařízení.....	30
4.1.4 Následující vývoj.....	34

4.2 Platná právní úprava.....	36
4.2.1 Principy nařízení a definice pojmů.....	36
4.2.2 Registrace iniciativy.....	37
4.2.3 Sběr prohlášení o podpoře.....	38
4.2.4 Ověřování a potvrzování prohlášení o podpoře.....	40
4.2.5 Posouzení občanské iniciativy Evropskou komisí.....	40
4.2.6 Ochrana osobních údajů a odpovědnost.....	41
4.2.7 Přenesená pravomoc.....	42
5. Používání evropské občanské iniciativy a jeho demokratický přínos.....	43
5.1 Registrace iniciativ.....	44
5.2 Sběr prohlášení o podpoře.....	49
5.3 Ověřování prohlášení o podpoře a jejich posouzení.....	52
5.4 Transparentnost.....	57
5.5 Konkrétní demokratický přínos.....	57
6. Revize právní úpravy evropské občanské iniciativy.....	60
6.1 Navrhované změny.....	60
6.1.1 Organizátoři a podepsané osoby.....	61
6.1.2 Registrace iniciativ.....	61
6.1.3 Sběr prohlášení o podpoře a jejich ověřování.....	61
6.1.4 Posouzení občanské iniciativy Evropskou komisí.....	62
6.1.5 Poskytování informací.....	62
6.2 Závěr 6. části.....	63
7. Závěr.....	64
Seznam použitých zdrojů.....	66
Abstrakt.....	72
Abstract.....	74

1.

Úvod

Tato práce si klade za cíl zkoumat **evropskou občanskou iniciativu**, jakožto první nástroj nadnárodní participativní demokracie na světě, z hlediska jejího fungování a dopadu na demokracii v Evropské unii.

Předtím, než přistoupím k samotné analýze fungování a demokratického přínosu evropské občanské iniciativy, pokusím se nejprve definovat pojem **demokratického deficitu** a v čem spočívá, popřípadě nespočívá v kontextu EU. Budu přitom vycházet především z odborných studií renomovaných autorů, kteří se tématu demokracie v EU věnují dlouhodobě. Demokracii v EU je zajisté nejlépe možné pochopit na základě prozkoumání jejího historického vývoje, proto je obsahem této práce také analýza historie evropské integrace. V té vycházím primárně z vlastního rozboru právních dokumentů a z učebnic.

Ústřední část práce začíná analýzou **nařízení č. 211/2011 o občanské iniciativě**, zde se pokusím odhalit základní principy, na kterých nařízení stojí a z tohoto hlediska i potenciální demokratický přínos institutu evropské občanské iniciativy. Přitom se zaměřím i na pozadí vzniku právní úpravy a stanoviska unijních orgánů, které se k její přípravě vyjadřovaly. Dále budu zkoumat samotné **fungování** evropské občanské iniciativy a její **faktický dopad** na demokracii v EU. Opírat se budu o odborné studie, stanoviska unijních orgánů i praktické zkušenosti organizátorů. Vzhledem k tomu, že v současné době probíhá příprava velké revize nařízení, rozeberu okrajově i změny, které může přinést a jejich předpokládaný demokratický přínos.

2.

Demokratický deficit EU

2.1 Obecná definice

Demokratický deficit lze obecně definovat pomocí jazykového výkladu tohoto slovního spojení. Podstatné jméno „deficit“ pochází z latinského slovesa „deficere“, které je složeninou z výrazů „de“, tedy „dolů nebo pryč“ a „facere“, tzn. „dělat.“ Sloveso deficere lze přeložit jako „selhat, nedostačovat.“¹ „Demokracie“ pochází pro změnu z řeckého výrazu „demokratia“, jenž tvoří slova „demos“, tedy „lid“ a „kratos“, v překladu „vláda.“ Podstatné jméno „demokratia“ překládáme jako „vláda lidu.“² Na základě těchto zjištění můžeme vyložit pojem demokratický deficit jako *nedostatek vlády lidu*.

V odborné diskusi o demokratickém deficitu EU v současné době převládají dva hlavní názorové proudy. První z nich reprezentuje zejména Andrew Moravcsik a Nicholas Moussis. Ti jsou společně zastánci názoru, že v EU demokratický deficit není. Druhý z oněch názorových proudů zastupuje mimo jiné Christopher Lord, Amitai Etzioni nebo Kübra D. Azman. Ti tvrdí, že v EU demokratický deficit je. Tento názorový proud pak v odborné diskusi převažuje. V první části se pokusím na základě shrnutí odborné diskuse, která se o něm vede, zjistit, zda existuje a v čem spočívá.

2.2 Základní demokratické principy

Podle profesora **Ch. Lorda** z Univerzity v Oslu demokratické společenství potřebuje především jedince (občany), kteří (prostřednictvím svých zástupců) mají reálnou možnost rozhodovat o věcech veřejných a jsou si toho vědomi. Demokracie se dále podle něj neobejde bez kontrolních mechanismů, občané musí mít oprávnění kontrolovat ty, kteří tvoří a aplikují právní předpisy. Demokratické společenství musí též zajistit pro všechny své členy rovné příležitosti k vyjadřování názorů a také to, aby byla respektována práva menšin.³

1 *Online Etymology Dictionary* [online]. [cit. 1.1.2019]. Dostupné z <https://www.etymonline.com/>.

2 *Online Etymology Dictionary* [online]. [cit. 1.1.2019]. Dostupné z <https://www.etymonline.com/>.

3 LORD, CH. Does the EU suffer from a Democratic Deficit? *Intereconomics*. 2008, vol. 43, no. 6, str. 316.

R. A. Dahl základní principy demokracie popisuje pomocí konkrétních práv, těmi jsou právo volit, právo být volen, právo na informace, jedině tak lze docílit, aby občané mohli volit plnohodnotně, tedy na základě zvážení všech možností, a svoboda projevu. Důležitá je přitom rovnost v těchto právech. Dahl také uvádí, že v demokratickém společenství nesmí mít nikdo monopol v nastolování politické agendy.⁴

Lord k tomu doplňuje, že demokratické společenství, pokud nemá jít o pouhou mezinárodní organizaci, potřebuje **vlastní lid (demos)**⁵ Podobně to vidí i profesor **D. Grimm**, který zdůrazňuje, že lid je v demokracii potřeba jednoduše proto, aby měl parlament, obecně ústřední orgán demokratického společenství, koho reprezentovat, o koho se opřít při svém rozhodování a s kým být v neustálé interakci. Pro vytvoření lidu není nezbytná podmínka společného etnického původu, důležitá je společná identita. Tu společnost může získat, pokud bude vzájemně komunikovat.⁶ Základem pro zformování lidu je **aktivní občanská společnost**.⁷ To podotýká i **C. Calhoun**, který popisuje projev aktivity společnosti jako veřejný prostor plný života (vibrant public sphere).⁸

2.3 Vývoj demokracie v Evropě

R. A. Dahl uvádí 3 vývojová stadia demokracie: prvním je demokracie v řeckých městech, druhým je demokracie v národních státech a konečně třetím je demokracie v nadnárodních uskupeních. Dahl tuto transformaci demokracie popisuje jako přerod demokracie přímé, která byla praktikována na shromážděních městských států, v demokracii zastupitelskou, jež přišla se vznikem národních států. V současnosti zažíváme podle Dahla oslabování politické, ekonomické i kulturní autonomie národních států. Vlády národních států se stále více stávají spíše vládami regionálního významu. Tím se oslabuje i účast jedince na rozhodování o věcech veřejných a demokratická kontrola těch, kdož jsou u moci, se znesnadňuje.

4 DAHL, R. A. *On Democracy*. New Haven: Yale University press, 1998, str. 35-38.

5 LORD, CH. Does the EU suffer from a Democratic Deficit? *Intereconomics*. 2008, vol. 43, no. 6, str. 316.

6 GRIMM, D. Does Europe Need a Constitution? *European Law Journal*. 1995, vol. 1, no. 3, str. 292-297.

7 ETZIONI, A. EU: Closing the Community Deficit. *Intereconomics*. 2008, vol. 43, no. 6, str. 324-331.

8 CALHOUN, C. Civil society and the public sphere. In: EDWARDS, M. *The Oxford Handbook of Civil Society*. New York: Oxford University Press, 2011, kapitola 25, závěr.

Dahl polemizuje s myšlenkou, zda tento narůstající demokratický deficit lze vyvážit efektivitou rozhodování nadnárodních celků, která ve výsledku může přinést jedincům větší blaho, než kterého by dosáhli při zachování silného vlivu národních států.⁹

H. Bang, M. D. Jensen a P. Nedergaard, vědci z Canberrské a Kodaňské univerzity, pak ve své studii rozebírají tzv. vstupní a výstupní legitimitu (oprávněnost¹⁰). Určité společenství má *vstupní legitimitu* (input legitimacy), pokud jsou jeho politická rozhodnutí otevřeně diskutována. Cílem je co možná největší spoluúčast občanů na rozhodování. *Výstupní legitimitu* (output legitimacy) má oproti tomu společenství, které upřednostňuje efektivní a rychlé rozhodování odborníků s cílem zajistit společnosti co největší blahobyt.

Bang a spol. přitom poukazují na to, že EU je na základě čl. 3 odst. 1 Smlouvy o EU (SEU), z něhož vyplývá hlavní unijní cíl zajistit blahobyt svých obyvatel, legitimizována zejména, vedle kontrolní a rozhodovací kompetence demokratických členských států, onou efektivitou a rychlostí rozhodování odborníků. Vznik EU a její svébytné institucionální struktury je pak, jak uvádějí, důsledkem poválečné snahy národních států o ekonomický rozvoj Evropy. Na základě této snahy vzniklo několik společenství *sui generis*, předchůdců dnešní EU, která měla zajištěním ekonomického blahobytu občanů členských států skrze odborné a efektivní rozhodování vyvažovat svou nízkou vstupní legitimitu.¹¹

2.4 Argumenty pro existenci demokratického deficitu EU

Jestliže se zaměříme nejdříve na argumentaci těch, co demokratický deficit v EU potvrzují, tak podle profesora **Lorda** na jednu stranu orgány EU tvoří velké množství právních norem, ale na druhou stranu se zdá, že některé prvky demokracie v EU chybí nebo jsou nedostatečně zakotveny.¹²

9 DAHL, R. A. A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. *Political Science Quarterly*. 1994, vol. 109, no. 1, str. 25-28.

10 *Online Etymology Dictionary* [online]. [cit. 1.1.2019]. Dostupné z <https://www.etymonline.com/>.

11 BANG, H., JENSEN, M., D., NEDERGAARD, P. We the People' versus 'We the Heads of States': the debate on the democratic deficit of the European Union. *Policy Studies*. 2015, vol. 36, no. 2, str. 196-216.

12 LORD, CH. Does the EU suffer from a Democratic Deficit? *Intereconomics*. 2008, vol. 43, no. 6, str. 316.

2.4.1 Demokratická kontrola v EU

Profesor **Lord** se přitom zamýšlí nad tím, jestli jsou orgány EU pod dostatečnou demokratickou kontrolou. Zejména zkoumá kontrolní roli Evropského parlamentu vůči ostatním orgánům EU. Vnímá, že jsou volby do Evropského parlamentu (EP) pro občany EU druhořadé a voliči do něj volí spíše na základě domácí politické situace, než aby hodnotili jednotlivé kandidáty z hlediska jejich evropských vizí. Tento fakt může podle Lorda znevěrohodňovat demokratickou legitimitu EP a tudíž i kontrolní úlohu poslanců EP coby zástupců občanů. Pokládá si ale současně otázku, nakolik je platný argument, že rozhodovacího procesu se účastní v Radě na základě čl.16 odst. 2 SEU též zástupci jednotlivých vlád členských států, kteří jsou již dostatečně kontrolováni parlamenty ve svých zemích a tudíž na úrovni EU je jakákoli kontrola rozhodování nadbytečná. Odpovídá si na ní tvrzením, že parlamenty členských států EU nemají dostatečnou kapacitu na to, aby řádně kontrolovaly vládní představitele v unijních záležitostech, když jejich primárním úkolem je kontrola vlády ve vnitrostátních věcech. Navíc je to podle něj opět i principiálním problémem, jelikož poslanci národních parlamentů bývají voleni zejména pro své názory na domácí politiku a nikoli na tu evropskou.¹³

Profesor Lord tedy naznačuje, že v otázce demokratické kontroly institucí má EU jisté nedostatky. Jejich řešení lze nalézt v návrhu, se kterým přichází profesor na Univerzitě George Washingtona **A. Etzioni**. Ten navrhuje změnu pravidel voleb do Evropského parlamentu. Napříště by se díky tomu mohly kandidátní listiny tvořit zásadně celoevropsky a vést celoevropské volební kampaně. Voliči by se tak účastnili skutečně unijních parlamentních voleb.¹⁴ Pokud jde o činnost Evropské komise (EK), mělo by dojít podle Etzioniho k jejímu většímu otevření veřejnosti, a to tak, že bude s dostatečným předstihem veřejnost informovat o připravovaných rozhodnutích a tím jí poskytne prostor, aby se k nim mohla vyjádřit.¹⁵ Etzioni tím sice zejména sleduje posílení sounáležitosti občanů s EU, nicméně dle mého názoru tyto změny mají též potenciál zlepšit demokratickou kontrolu.

13 LORD, CH. Does the EU suffer from a Democratic Deficit? *Intereconomics*. 2008, vol. 43, no. 6, str. 317-318.

14 ETZIONI, A. EU: Closing the Community Deficit. *Intereconomics*. 2008, vol. 43, no. 6, str. 329.

15 ETZIONI, A. EU: Closing the Community Deficit. *Intereconomics*. 2008, vol. 43, no. 6, str. 327.

K. D. Azman z Istanbulské univerzity nadto podotýká, že EP má na základě unijních předpisů stále jako jediný přímo volený orgán relativně málo pravomocí.¹⁶ Když se zaměříme na současné kontrolní pravomoci Evropského parlamentu, shledáme, že vykonává podle čl. 14 Smlouvy o EU (SEU) mimo jiné politickou kontrolu a volí předsedu EK. Toto ustanovení je dále rozvedeno ve Smlouvě o fungování EU (SFEU), kde se v čl. 226 stanoví oprávnění EP zřídit vyšetřovací komisi k prošetření porušování unijního práva. Ke kontrole orgánů a dalších institucí EU pak přispívá svou prací i Evropský veřejný ochránce práv, kterého EP podle čl. 228 odst. 1 SFEU volí. Dále SFEU stanoví v čl. 230 povinnost EK odpovídat písemně či ústně na otázky, které jí EP nebo jeho členové položí. V neposlední řadě je také EK jako celek Evropskému parlamentu odpovědná. EP jí může vyslovit v souvislosti s její činností nedůvěru a na základě toho pak členové EK musejí odstoupit ze své funkce (Čl. 17 odst. 8 SEU).

Přes tato relativně rozsáhlá oprávnění vůči EK není obecně kontrola ostatních orgánů EU ze strany EP nijak významná, například jeho pozice směrem k Radě a Evropské radě,¹⁷ které mají vůči EP pouze omezenou informační povinnost, je velice slabá (čl. 15 odst. 6 písm. d) SEU, v souvislosti s Radou například čl. 121 odst. 5 SFEU). Lisabonská smlouva také posílila kontrolní oprávnění národních parlamentů. Základem pro to je jasnější rozdělení kompetencí mezi EU a národními státy v čl. 3-6 SFEU. Děje se tak dle zásad subsidiarity a proporcionality (čl. 5 SEU), jejichž strážci mají být právě národní parlamenty. Konkrétní postup (včetně institutu *žluté* a *oranžové karty*) je pak upraven v čl. 12 SEU a v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojeném k SEU.

V případě demokratické kontroly činnosti EK nebo Rady, je podle **J. P. Bondeho**, dánského politika a bývalého člena Evropského parlamentu, velkým problémem to, že legislativní návrhy EK z velké většiny netvoří sama EK, nýbrž tisíce pracovních skupin, které fungují v naprosté utajenosti.

16 AZMAN, K., D. The Problem of "Democratic Deficit" in the European Union. *International Journal of Humanities and Social Science*. 2011, vol. 1, no. 5, str. 245.

17 Evropská rada se sice přímo neúčastní legislativního procesu, ale její vliv značně posílil jejím začleněním do institucionálního rámce EU JEA a Maastrichtskou smlouvou.

Pokud jde o Radu, tak její rozhodování sice probíhá formálně na veřejném zasedání, ale ve skutečnosti se tak děje ve stovkách pracovních skupin a COREPERU, tedy Komisi stálých zástupců, vyslanců z jednotlivých členských států. Do těchto skupin nemají přístup zástupci EP a nemohou je tak kontrolovat.¹⁸

2.4.2 Demokratické rozhodování v EU

Ch. Lord vedle demokratické kontroly orgánů veřejné moci zmiňuje také další podstatný princip demokratického společenství a tím je demokratické rozhodování orgánů veřejné moci, tedy rozhodování co nejbližší občanům. I v tomto smyslu je tentokrát podle Lorda žádoucí, aby byly zavedeny skutečně evropské volby do EP, které by mu mohly zajistit větší demokratickou legitimitu, tedy oprávněnost jeho role v legislativním procesu.¹⁹

K. Azman v této souvislosti připomíná výsadní postavení Evropské komise. Ta má totiž v legislativním procesu nezastupitelnou úlohu jakožto orgán s, až na výjimky, výlučnou legislativní iniciativou na základě čl. 17 odst. 2 SEU. Přitom členové EK nejsou přímo voleni (čl. 17 odst. 7 SEU) a právě to může být vnímáno z hlediska demokratické legitimacy jako problematické.²⁰

Vedle EK pak stojí v legislativním procesu Evropský parlament, který je v nesnadné pozici, pokud totiž chce návrh právního aktu iniciovaný EK upravit ve druhém čtení řádného legislativního procesu dodatkem, musí tak učinit *absolutní* většinou svých členů (čl. 294 SFEU), což často nutně znamená, jak píše **J. P. Bonde**, společný postoj levice a pravice.²¹

18 BONDE, J., P. The European Union's Democratic Deficit: How to fix it. *Brown Journal of World Affairs*. 2011, vol. 17, no. 2, str. 149-150.

19 LORD, CH. Does the EU suffer from a Democratic Deficit? *Intereconomics*. 2008, vol. 43, no. 6, str. 319-320.

20 AZMAN, K., D. The Problem of "Democratic Deficit" in the European Union. *International Journal of Humanities and Social Science*. 2011, vol. 1, no. 5, str. 245.

21 BONDE, J., P. The European Union's Democratic Deficit: How to fix it. *Brown Journal of World Affairs*. 2011, vol. 17, no. 2, str. 151-152.

Bonde také zmiňuje další úskalí demokratického rozhodování na úrovni EU a tím je v čl. 16 odst. 3 SEU zakotvené pravidlo kvalifikované většiny pro schvalování určitých legislativních návrhů v Radě. To na jednu stranu zaručuje jistou demokratickou ochranu menšin (národních států), na druhou stranu ale vede k tomu, že se posiluje role Soudního dvora EU, který je sice vázán unijním právem, nicméně, když nejsou legislativní orgány akceschopné, má větší prostor k tomu, aby právo EU dotvářel svými judikáty.²² Soudní dvůr EU toho ve své historii mnohokrát využil, když jeho činnost ovlivnila téměř každou oblast evropské integrace. Tento jeho aktivismus můžeme demonstrovat na konkrétním příkladu. Právo na studium v jiném členském státě za nediskriminačních podmínek bylo původně vyhrazeno pouze pro přeshraniční pracovníky a jejich děti. Soudní dvůr ho pak ve své judikatuře dotvořil v obecné právo každého občana studovat za nediskriminačních podmínek po celé EU.²³ Demokratická legitimita soudců Soudního dvora je přitom odvozena pouze od jednotlivých vlád členských států, které je po vzájemné dohodě na základě čl. 253 SFEU jmenují.

Profesor **F. Scharpf** upozorňuje na to, že na úrovni EU je úspěšně prosazován ekonomický liberalismus i v dobách, kdy ve většině členských států jsou u moci středolevé politické strany. V tom lze spatřovat demokratický deficit. Sociální reformy přitom nejsou na pořadu dne z důvodu složitosti unijního legislativního procesu. Na druhou stranu Scharpf dodává, že zjednodušení legislativního procesu například tím, že se v Radě nadále nebude rozhodovat kvalifikovanou, ale prostou většinou, by vedlo k ještě větší demokratické nelegitimitě, jelikož by se stala ochrana menšin v EU při současné kulturní diversitě nedostatečnou.²⁴

22 BONDE, J., P. The European Union's Democratic Deficit: How to fix it. *Brown Journal of World Affairs*. 2011, vol. 17, no. 2, str. 152-153.

23 ŠLOSARČÍK, I. Evropa soudců a Evropa politiků: Vliv ESD na vývoj evropské integrace. *Mezinárodní vztahy*. 2005, vol. 40, no. 1, str. 33-34.

24 SCHARPF, F. Democracy large and small: Reforming the EU to sustain democratic legitimacy on all levels. *Juncture*. 2015, vol. 21, no. 4, str. 266-272.

M. Bartl, profesorka Právnické fakulty Amsterodamské univerzity, má navíc za to, že v rozhodovacím procesu na unijní úrovni chybí hlubší politická debata o důležitých rozhodnutích. Podle Bartl tento stav snižuje demokratickou legitimitu tvorby unijních předpisů, protože rozhodující fáze jejich vzniku se pak odehrává ve výše zmíněných nepolitických pracovních skupinách EK a Rady. Politická debata je současně i právně limitována rozsahem působnosti EU, tedy okruhem záležitostí, o nichž má EU možnost rozhodovat.²⁵

2.4.3 Občanská společnost v EU

Konečně třetím nezbytným prvkem demokratického společenství je aktivní občanská společnost, která by vedla diskusi o celospolečenských hodnotách, na jejímž základě by mohla vznikat určitá sounáležitost mezi občany. V souvislosti s EU pak **Etzioni** dodává, že tento prvek na evropské úrovni chybí, tedy podle něj diskuse o celoevropských hodnotách napříč EU neprobíhá dostatečně. Tím spíše pak nelze podle Etzioniho mluvit o existenci nějakého evropského lidu (demos).²⁶ Podobně to vidí i **Grimm**.²⁷

Etzioni kritizuje budování evropské identity odshora, tedy spoléhání na symboly organizace jako je vlajka EU nebo hymna. Připomíná v této souvislosti historii budování státnosti USA, kdy přijetí jejich ústavy předcházelo dlouhý sociální a politický vývoj, na jehož základě se postupně vykrystalizovalo hodnotové jádro, na němž stojí dnešní identita americké společnosti.

Etzioni přitom nabízí určitá řešení, jak podobný vývoj iniciovat nebo posílit i v EU. Píše, že je k tomu potřeba vytvořit celoevropská média, jako jsou společné noviny, časopisy, televize nebo rádio, která by mluvila společným jazykem, tedy nejspíš anglicky, skutečně evropské volby do EP a zmiňovaná široká veřejná diskuse. Etzioni ale připomíná pochybnosti mnohých odborníků, zda je možné v rámci EU vytvořit komunitu podobnou národnímu společenství v USA. V historii ostatně není příklad plně vyvinutého národa, který by dal souhlas se svým úplným začleněním do širší komunity.²⁸

25 BARTL, M. The Way We Do Europe: Subsidiarity and the Substantive Democratic Deficit. *European Law Journal*. 2015, vol. 21, no. 1, str. 23-43.

26 ETZIONI, A. EU: Closing the Community Deficit. *Intereconomics*. 2008, vol. 43, no. 6, str. 328.

27 GRIMM, D. *The Constitution of European Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2017, str. 102.

28 ETZIONI, A. EU: Closing the Community Deficit. *Intereconomics*. 2008, vol. 43, no. 6, str. 329-330.

Profesor **A. Warleigh** je toho názoru, že vybudování evropské komunity může přispět k větší podpoře občanů projektu evropské integrace a stability EU. Za příklad uvádí poměry v národních státech, kde sice může existovat mezi jednotlivci nespokojenost s vnitrostátní politikou, ale tato nespokojenost současně neznamená ohrožení samotné existence národních států a to proto, že se s nimi široká veřejnost silně ztotožňuje. Tuto výhodu EU zatím nemá a tak jakákoli nespokojenost občanů s její politikou pro ni může mít fatální důsledky.²⁹ To lze dnes vidět na příkladu Velké Británie a jejího předpokládaného odchodu z EU.

2.4.4 Ostatní argumenty

A. Etzioni pak zmiňuje i problém tzv. *subjektivního* demokratického deficitu. Řada sociologických studií v západní Evropě ukazuje, že lidé mají pochyby o tom, zda je EU dostatečně reprezentuje. Evropský skepticismus se podle něj projevuje mimo jiné i posilováním antievropských stran v EP.³⁰

Profesor **R. D. Kelemen** si v souvislosti s unijním demokratickým deficitem pokládá otázku, jak je možné, že některé členské státy EU na svých územích omezují principy demokracie, právního státu a lidských práv. Dochází přitom k paradoxním závěrům. Čím více se stává EU demokratickou posilováním pravomocí EP, tím větší je potřeba demokratických frakcí v EP získat podporu od poslanců zvolených za neliberální strany. Vzniká tak situace, kdy demokratičtější EU je příčinou posílení neliberálních a autoritářských tendencí v některých členských státech. EP je ale na druhou stranu schopen jednat a postupovat ve shodě s ostatními orgány EU, pokud jde o přijímání opatření proti zmíněným neliberálním tendencím, když tyto již překročí určité meze.³¹ Takovým opatřením může být například postup podle čl. 7 SEU.

29 WARLEIGH, A. *Democracy and the European Union: Theory, Practice and Reform*. 2. vyd. London: SAGE Publications Ltd, 2006, str. 109-110.

30 ETZIONI, A. EU: Closing the Community Deficit. *Intereconomics*. 2008, vol. 43, no. 6, str. 325.

31 KELEMEN, R. D. Europe's Other Democratic Deficit: National Authoritarianism in Europe's Democratic Union. *Government and Opposition*. 2017, vol. 52, no. 2, str. 211-238.

D. Grimm si v souvislosti s demokratickým deficitem všimá postupného oslabování pozice národních parlamentů, které se nevyhnutelně děje s každým rozšířením výlučných pravomocí EU. Přitom konstatuje, že z toho těží hlavně národní vlády v Radě a nikoli přímo volený EP. Grimm nevidí dostatečné vyvážení tohoto oslabení národních parlamentů ani v posílení EP nebo rovnou vytvoření federálního státu, kde by EP měl ústřední postavení, EK se proměnila ve vládu a Rada byla obdobou jeho druhé komory. Zdůrazňuje potřebu více propojit EP s občany a „europeizovat“ volby do EP.³²

Lisabonská smlouva, která měla za cíl zjednodušit primární právo a přiblížit ho občanům a tím i přispět k budování občanské společnosti, obsahuje celou řadu právních nejasností a nepřesností, ať už jde o systematiku, kde došlo k nelogickému rozdělení obsahu neschválené Smlouvy o Ústavě pro Evropu do SEU a SFEU, nebo o terminologii. V SEU a SFEU se totiž nerozlišuje mezi hodnotami, cíly a zásadami, na druhou stranu se v nich používá pro jedno a totéž více variant pojmenování, tak například zahraniční politika je nazývána tu „vnější činnost Unie,“ jindy zase „činnost na mezinárodní scéně“ a tak by se dalo pokračovat. Ve Smlouvách nalezneme i celou řadu duplicit. To vše ve svém souhrnu prostému občanovi znesnadňuje čtení legislativního textu i orientaci v něm. Nehledě na to, že primární právo nabylo co do obsahu oproti stavu před Lisabonskou smlouvou o desítky nových ustanovení.³³

2.4.5 Shrnutí

Ve zkratce řečeno, odborníci, kteří tvrdí, že demokratický deficit EU existuje, poukazují na tři základní problémy a to na nedostatečně demokratické rozhodování, slabou demokratickou kontrolu unijních orgánů a neexistenci evropského lidu.

32 GRIMM, D. *The Constitution of European Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

33 ŠIŠKOVÁ, N. *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Nakladatelství Leges, 2012, str. 16-23.

2.5 Argumenty proti existenci demokratického deficitu EU

A. Moravcsik, profesor na Princetonské univerzitě v USA, obecně tvrdí, že kritici demokratického deficitu EU o ní uvažují jako o společenství, které se má přiblížit až utopické podobě demokracie. Přitom moderní demokratické společenství se podle Moravcsika obecně vyznačuje svěřováním určitých kompetencí odborníkům, je tomu tak i v členských státech EU v případě národních bank nebo soudů. V této souvislosti zmiňuje výstupní legitimitu spočívající v rychlém, kontinuálním a odborném rozhodování bez větší politické participace a kontroly ze strany občanů.³⁴

Kritici tohoto postoje naopak volají po zvrácení trendu izolovaného rozhodování, chtějí větší zapojení občanů, což v nich má probudit větší zájem o EU a evropanství. Moravcsik tomu ale oponuje tím, že zájem společnosti o EU nezávisí na míře spoluúčasti, nýbrž na míře integrace. EU podle čl. 3 až 6 SFEU neprovádí politiku, která by byla mezi občany atraktivní, to je, jak píše Moravcsik, hlavní důvod nezájmu občanů. Proto rozšíření působnosti EU v sociální oblasti, která zahrnuje úpravu minimální mzdy nebo penzí, by zatraktivnění EU jistě pomohlo.³⁵

2.5.1 Demokratické rozhodování v EU

Pokud jde o demokratické rozhodování, nevidí **A. Moravcsik** na unijní úrovni žádný deficit i z důvodu, že většina osob, která v EU o něčem rozhoduje, je alespoň nepřímo volena. Tak například ministři jednotlivých vlád členských států tvoří dohromady Radu, tedy důležitý orgán v unijním legislativním procesu. Jednotliví ministři přitom musí mít předtím, než vyjádří v Radě nějaký postoj, jasný mandát od své vlády nebo parlamentu. Vedle toho má silné postavení též EP, do něhož se volí ve všeobecných, tajných a hlavně přímých volbách podle čl. 14 odst.3 SEU. Moravcsik k tomu navíc dodává, že pozice EK, jejíž demokratická legitimita je asi nejdiskutovanější, se spíše postupně oslabuje.³⁶

34 MORAVCSIK, A. In Defence of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union. *JCMS*. 2002, vol. 40, no. 4, str. 605-606.

35 MORAVCSIK, A. In Defence of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union. *JCMS*. 2002, vol. 40, no. 4, str. 615-617.

36 MORAVCSIK, A. The Myth of Europe’s “Democratic Deficit.” *Intereconomics*. 2008, vol. 43, no. 6, str. 335.

Demokratický deficit nevidí Moravcsik ani v rozhodování o změnách primárního práva. Opírá se přitom o čl. 48 SEU, kde je stanovena podmínka plného konsensu členských států pro jakékoli změny primárního práva EU, většinou se navíc o nich konají vnitrostátní referenda.³⁷ Ve prospěch Moravcsika v této souvislosti svědčí i petiční právo každého občana EU k Evropskému parlamentu stanovené čl. 20 SFEU, které, spolu s institutem evropské občanské iniciativy zakotveným v čl. 11 odst.4 SEU, má přispět k většímu zapojení občanů do unijního rozhodování. Ostatně sama EU se k principům demokratického rozhodování sama jasně hlásí v čl. 1 a 10 SEU, kde deklaruje, že rozhodnutí mají být přijímána co nejbližší občanům a že fungování EU je založeno na zastupitelské demokracii

Rozhodování na úrovni EU je dostatečně demokratické i pro **Sira R. Coopera**, britského diplomata působícího jako speciální poradce u EK, ten naopak tvrdí, že je až příliš demokratické a úplně by stačilo, když by se vrátil starý systém, kdy do EP volily členy vnitrostátní parlamenty.³⁸ Podobný názor jako Moravcsik zastává též **N. Moussis**, profesor práva na univerzitě Emory v Atlantě, zdůrazňuje, že se na unijním legislativním procesu podílejí přímo volení poslanci EP.³⁹

2.5.2 Demokratická kontrola v EU

Demokratická kontrola orgánů EU je pro **S. du Boispéana** z organizace *Mladí evropští federalisté* dostatečná. Upozorňuje na možnost vnitrostátních parlamentů kontrolovat práci svých ministrů v Radě. Pokud to tak v některých členských státech není, je to čistě jejich vnitřní záležitost a nelze z toho vinit EU.⁴⁰ Je nutné doplnit, že k větší demokratičnosti kontroly orgánů EU slouží i čl. 15 odst. 3 SFEU, kde se stanoví oprávnění každého občana EU i osoby s bydlištěm v členském státě nahlédnout do dokumentů orgánů EU.

37 MORAVCSIK, A. The Myth of Europe's "Democratic Deficit." *Intereconomics*. 2008, vol. 43, no. 6, str. 334.

38 COOPER, R. The European Union does not have a democratic deficit- it has a democratic surplus [online] 11. 6. 2014 [cit. 1.1. 2019] Dostupné z: <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2014/06/11/the-european-union-does-not-have-a-democratic-deficit-it-has-a-democratic-surplus/>.

39 MOUSSIS, N. *Access to the European Union: Law, Economics, Policies*. Rixensart: Intersentia, 2011, part III, ch. 9.

40 BOISPÉAN, S. Pro/ contra: Does the EU have a Democratic Deficit? No! [online] 30. 10. 2010 [cit. 1.1. 2019] Dostupné z: <https://www.thenewfederalist.eu/Pro-Contra-Does-the-EU-have-a-democratic-deficit-NO>.

A. Moravcsik také pokládá kontrolu unijních orgánů za dostatečně demokratickou. A to i přesto, že Soudní dvůr EU podléhá pouze minimální kontrole. To se totiž neliší od vnitrostátních poměrů členských států, protože je obecně vnímáno za dostatečně legitimní, aby podobné instituce byly ochráněny před tlakem veřejnosti v zájmu zachování jejich odbornosti a objektivit.⁴¹

2.5.3 Ostatní argumenty

Moravcsik se vymezuje i proti existenci tzv. *subjektivního* demokratického deficitu, tedy tezi, že ve společnosti převládá názor o nedemokratičnosti EU a její přílišné vzdálenosti občanům. To se podle zastánců existence subjektivního demokratického deficitu mělo projevit i v odmítnutí návrhu Ústavy pro Evropu ve Francii, Irsku a Nizozemsku. Moravcsik naproti tomu tvrdí, že výsledky referend ukazují spíše na snahu voličů protestovat proti vnitrostátním vládám a jejich vnitrostátní politice.⁴²

2.5.4 Shrnutí

Ve zkratce shrnuto, někteří odborníci, kteří argumentují proti existenci demokratického deficitu EU, tvrdí, že unijní demokracie je na dostatečné úrovni a to z hlediska demokratického rozhodování i demokratické kontroly orgánů EU. Připomínají přitom důležitost oné výstupní legitimacy pro pochopení demokracie na unijní úrovni.

41 MORAVCSIK, A. The Myth of Europe's "Democratic Deficit." *Intereconomics*. 2008, vol. 43, no. 6, str. 335-336.

42 MORAVCSIK, A. The Myth of Europe's "Democratic Deficit." *Intereconomics*. 2008, vol. 43, no. 6, str. 336-337.

2.6 Závěr 2. části

Vycházím-li z předpokladu, že **základem každé demokracie je lid** (viz kap. 2.1 a 2.2) a že každé společenství je tedy o to demokratičtější, má větší demokratickou legitimitu, o co je **blíže lidu** (vstupní legitimita) a nikoli o co efektivnější je jeho rozhodování (výstupní legitimita), musím na základě přednesených argumentů pro a proti existenci demo-kratického deficitu EU konstatovat, že demokratický deficit v EU **existuje**.

V tomto ohledu mají totiž největší demokratickou legitimitu **národní parlamenty** členských států, které hrají v EU **pouze okrajovou roli**. Klíčové postavení má naproti tomu **Rada**, ve které je lid jednotlivých členských států zastoupen pouze **nepřímo**. Navíc platí, že Rada rozhoduje také **většinově**, tudíž mohou být zástupci jednotlivých členských států přehlasováni. Důležitou úlohu zastává i EP. Ten je sice volen **přímo**, nicméně se nemůže opřít o **evropský lid**, ani **aktivní občanskou společnost**. Z hlediska demokratických principů je diskutabilní i postavení **EK**. Ta má až na výjimky výsadní právo navrhopvat unijní právní předpisy. Přitom její demokratická legitimita se odvozuje pouze od Rady a EP, které samy mají demokratické nedostatky. V neposlední řadě je problematická i demokratická legitimita **Soudního dvora EU** ve spojení s jeho aktivismem.

3.

Historie a kořeny demokratického deficitu EU

3.1 ESUO

Institucionální systém Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO), založený Pařížskou smlouvou v roce 1951, svojí legitimitu v prvopočátku odvíjel jak z vlastního zajišťování vyšší životní úrovně občanům členských států společenství (*výstupní legitimita*) podle čl. 2 Pařížské smlouvy, tedy Smlouvy o založení ESUO (SESUO),⁴³ tak z legitimacy zástupců členských států, kteří tvořili dva z jeho orgánů, *Radu* a také *Společné shromáždění*, pozdější Evropský parlament, kam volily své zástupce vnitrostátní parlamenty (*vstupní legitimita*). Tyto orgány byly vytvořeny na mezistátním principu a měly částečně vyvažovat vliv nadnárodního *Vysokého úřadu*, pozdější Komise, který byl sice složen z občanů každého členského státu, ale tito byli v rozhodování na své zemi formálně nezávislí.⁴⁴

Vysoký úřad měl pravomoc vydávat normativní právní akty, které jsou zárodkem práva EU. Společné shromáždění plnilo především kontrolní úlohu vůči Vysokému úřadu (čl. 20 a 24 SESUO) a Rada podle čl. 26 SESUO měla s Vysokým úřadem zejména konzultovat jeho rozhodování. Již v začátcích evropské integrace je tedy viditelný **kompromis** mezi zastánci evropské federace a zastánci mezistátní spolupráce.⁴⁵ A také to, že vstupní legitimita, jež jediná je dle mého názoru základem demokratické legitimacy, je hned na počátku omezena. Ostatně **G. Majone** v této souvislosti podotýká, že otcové evropské integrace si byli vědomi odporu široké evropské veřejnosti k federalizaci, tudíž pokud chtěli Evropu alespoň zčásti federálně integrovat, museli obrazně řečeno položit demokracii na oltář integrace jako oběť. EU a její předchůdci jsou od počátku **projektem elit**, pokusem o integraci bez občanů a efektivita a odbornost rozhodování ve prospěch obecného blaha tento jejich demokratický deficit neřeší. Zvláště pokud je působnost společenství nadále rozšiřována i do neekonomických oblastí.⁴⁶

43 Smlouva o založení ESUO, 11951K/TXT.

44 TOMÁŠEK, M., TÝČ, V. *Právo Evropské unie*. 2. vyd. Praha: Leges, 2017, str. 39.

45 TOMÁŠEK, M., TÝČ, V. *Právo Evropské unie*. 2. vyd. Praha: Leges, 2017, str. 39.

46 MAJONE, G. Transaction-cost efficiency and the democratic deficit. *Journal of European Public Policy*. 2010, vol. 17, no. 2, str. 150-152.

3.2 Vývoj po vzniku EHS

Na kombinaci federalistického a mezistátního principu vznikla i další evropská společenství. Šlo o EHS a EURATOM, jejichž základem byly 2 tzv. Římské smlouvy podepsané v roce 1957. Evropské hospodářské společenství (EHS) bylo charakteristické tím, že v jeho institucionální struktuře **posílil onen mezistátní princip**, oproti Radě ESUO totiž měla Rada EHS nikoli především koordinační funkci ve vztahu k nadnárodnímu orgánu, ale bylo jí svěřeno těžiště působnosti společenství. A to pravděpodobně proto, že EHS ji získalo širší než ESUO. V působnosti mělo navíc do budoucna mít například i společnou zemědělskou a dopravní politiku.⁴⁷

Jeho vstupní legitimita byla v tomto ohledu logicky vyšší než ta ESUO. Přesto zůstává projektem elit. Hlavním zdrojem legitimacy je i u EHS výstupní legitimita, jak plyne z čl. 2 Římské smlouvy, tedy Smlouvy o založení EHS (SEHS)⁴⁸, kde je stanoven hlavní cíl společenství a to zvyšování životní úrovně a nepřetržitý hospodářský růst.

Politická krize EHS v 60. letech zapříčinila, že Rada EHS fakticky rozhodovala skoro ve všech záležitostech jednomyslně a to i tam, kde bylo stanoveno, že se bude rozhodovat většinově.⁴⁹ I to jistě **posílilo postavení členských států** a zvýšilo vstupní legitimitu. Roli členských států ve společenství pak zvýraznilo též vytvoření *Evropské rady* v roce 1974.

Evropský parlament, který vznikl přejmenováním původního *Shromáždění*, však byl stále prakticky bezvýznamný a současně se nemohl opírat o neexistující evropský lid, vlády členských států ani *Komise* (předchůdkyně Evropské komise) tím pádem nebyly na úrovni EHS dostatečně demokraticky kontrolovány.⁵⁰ EP se nijak významně neúčastnil ani legislativního procesu. O posílení jeho pravomocí a tím i vytvoření předpokladů pro zvýšení vstupní legitimacy společenství se vedla v nejvyšších kruzích debata, která se ještě zintenzivnila po konání prvních přímých voleb do EP v roce 1979.⁵¹

47 TICHÝ, ARNOLD, ZEMÁNEK, KRÁL, DUMBROVSKÝ. *Evropské právo*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 12.

48 Smlouva o založení EHS, 11957E/TXT.

49 TOMÁŠEK, M., TÝČ, V. *Právo Evropské unie*. 2. vyd. Praha: Leges, 2017, str. 41.

50 TICHÝ, ARNOLD, ZEMÁNEK, KRÁL, DUMBROVSKÝ. *Evropské právo*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 29.

51 TOMÁŠEK, M., TÝČ, V. *Právo Evropské unie*. 2. vyd. Praha: Leges, 2017, str. 45-46.

Posilování role EP a přibližování společenství blíže občanům rozebírá ostatně i tzv. **Tindemansova zpráva** Evropské radě z konce roku 1975, kterou vypracoval tehdejší premiér Belgie Leo Tindemans. Ta v této souvislosti zmiňuje i budování sociální politiky společenství. Tindemans se v ní vyslovuje též pro většinové rozhodování v Radě EHS.⁵² Ještě před přijetím Jednotného evropského aktu pak bylo v 80. letech docíleno toho, že *Soudní dvůr* judikoval nutnost zapojení přimoveného EP do rozhodovacího procesu společenství.⁵³

3.3 Vývoj po přijetí JEA

Jednotný evropský akt (JEA)⁵⁴, přijatý v roce 1986, změnil všechny tři dosud zmíněné smlouvy zakládající evropská společenství ESUO, EHS a EURATOM a současně položil základy pro budoucí vznik Evropské unie. Z hlediska demokratického deficitu stojí za zmínku, že se JEA ve své preambuli hlásí k **respektování EÚLP. Posiluje také pozici EP (vstupní legitimita)** v legislativním procesu, i když jen na *principu spolupráce* s ostatními orgány. Tak například čl. 49 SEHS, který stanovil povinnost Rady EHS konzultovat legislativní návrhy Komise v oblasti volného pohybu pracovníků s *Hospodářským a sociálním výborem*, byl JEA doplněn (čl. 6) o povinnost Rady spolupracovat při tom s EP. To konkrétně podle čl. 7 JEA zjednodušeně znamená, že Rada nesmí legislativní návrh schválit bez stanoviska EP, které může být ve své podstatě i pozměňovacím návrhem. Na základě JEA se také již od počátku **rozhoduje v Radě EHS většinově**.⁵⁵ **Tím se umenšuje vliv jednotlivých členských států.**

V roce 1992 byla v Maastrichtu uzavřena **Smlouva o EU (SEU)**. Znamenala posílení ekonomické integrace, obsahovala ustanovení o hospodářské a měnové unii (čl. G), a institucionalizovala politickou integraci zavedením spolupráce v oblasti justice, vnitra a zahraniční a bezpečnostní politiky (hlava VI, hlava V), i když prozatím pouze na mezistátním principu. **Dala v neposlední řadě EP další kontrolní a jiná oprávnění (viz dále).** SEU zaváděla změny jak ve SEHS, které přejmenovala na *ES, tedy Evropské společenství*, ale také v ostatních zřizovacích (zakládacích) smlouvách.

52 TINDEMANS, L. Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council. *Bulletin of the European Communities*. 1976.

53 Rozsudek Soudního dvora ze dne 29. října 1980 ve věci 138/79 *SA Roquette Frères proti Radě Evropských společenství*, ECLI:EU:C:1980:249.

54 Jednotný evropský akt. In *Úř. věst. ES*. 1987. L 169.

55 TICHÝ, ARNOLD, ZEMÁNEK, KRÁL, DUMBROVSKÝ. *Evropské právo*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 30.

Institucionalizace politické spolupráce vedla na základě SEU k **vytvoření útvaru bez právní subjektivity, Evropské unie**, v jejímž rámci fungovala i dosavadní evropská společenství, jádrem jejichž činnosti byla integrace ekonomická.⁵⁶ Pokud se podíváme do čl. B SEU, opět shledáváme, že hlavním cílem EU bez právní subjektivity je hospodářský pokrok, jinými slovy, ekonomický blahobyt, důraz je však kladen i na sociální soudržnost. **Výstupní legitimita je tedy stále prioritní, získává též sociální rozměr.**

V čl. F SEU je pak uvedeno, že EU ctí **lidská práva v EÚLP** i ta, jež jsou součástí obecných zásad společenství. Toto konstatování vychází z judikatury Soudního dvora ze 70. let, v níž uznal, že součástí obecných zásad, na kterých EHS, ESUO a EURATOM stojí, jsou lidská práva.⁵⁷ **Za zmíněným ustanovením stojí snaha přiblížit společenství občanům a posílit postavení jednotlivce.**⁵⁸ Toto má konkrétní vyústění v Smlouvou o EU pozměněném čl. 8 Smlouvy o založení Evropského společenství (SES), kterým se zavádí „**občanství Unie**“, jež je základem pro posílení subjektivních politických práv na úrovni společenství. Vedle stávajícího práva volit do EP má unijní občan navíc **právo k němu podle čl. 8d SES podávat petice**. Jeho práva nově chrání podle stejného článku **veřejný ochránce práv**, který je SEU vytvořen jako další orgán společenství.

Blíže občanům je EU také proto, že SES nově formuluje v čl. 3b tzv. **princip subsidiarity**, který platí pro nevýlučnou působnost společenství. Princip subsidiarity má zaručit, že společenství bude v záležitostech nevýlučné působnosti rozhodovat pouze v případě, že tyto nepůjde uspokojivě řešit na vnitrostátní úrovni.

Vedle toho byla **posílena role EP v legislativním procesu**, když získal v určitých věcech právo legislativní iniciativy.⁵⁹ Navíc byl čl. 189b SES nově zaveden pro některé případy legislativní postup na *principu spolurozhodování*, což znamená, že v něm mají Rada i EP rovnocenné postavení. Čl. 138c SES **upevňuje kontrolní oprávnění EP**, jelikož přináší možnost, aby ustavil vyšetřovací komisi. EP navíc nově podle čl. 206 SES přezkoumává v souvislosti s rozpočtem závěrečný účet a uděluje EK absolutorium.

56 Smlouva o Evropské unii. In: *Úř. věst. ES*. 1992. C 191.

57 TOMÁŠEK, M., TÝČ, V. *Právo Evropské unie*. 2. vyd. Praha: Leges, 2017, str. 50.

58 TICHÝ, ARNOLD, ZEMÁNEK, KRÁL, DUMBROVSKÝ. *Evropské právo*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 90-91.

59 TICHÝ, ARNOLD, ZEMÁNEK, KRÁL, DUMBROVSKÝ. *Evropské právo*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 19.

Smlouva o EU tak zvyšuje význam EP, národních parlamentů i jednotlivých občanů (vstupní legitimita).

Amsterodamská smlouva, platná od roku 1999, přináší novelizaci všech zakládacích smluv včetně SEU.⁶⁰ Z hlediska demokratického deficitu je důležité, že **bylo rozšířeno většinové rozhodování Rady** i do oblasti politické, konkrétně justice a vnitra a posílil tak v rámci EU bez právní subjektivity nadnárodní princip.⁶¹ **Výstupní legitimita je nadále zvyšována** změnou čl. 2 SEU, kde se objevuje jako jeden z hlavních cílů EU i vysoká úroveň zaměstnanosti. Zároveň jsou však vytvářeny předpoklady pro zlepšení demokratické kontroly orgánů EU a to zejména novým čl. 191a SES, jenž upravuje **právo na přístup občanů Unie a dalších osob k dokumentům EP, Rady a EK**. Vedle toho **se rozšiřuje zapojení EP do legislativního procesu** na principu spolurozhodování (čl. 189b SES), který zavádí již Smlouva o EU v roce 1992 (čl. G). Konkrétně jde o rozšíření do oblasti politiky zaměstnanosti, sociální politiky nebo zdravotnictví.⁶² Čl. 158 odst. 2 SES je změněn Amsterodamskou smlouvou ve prospěch **posílení demokratické kontroly EP vůči EK**. Zavádí se v něm totiž povinnost vlád členských států předložit EP ke schválení kandidáta na post předsedy EK.

V roce 2003 se stala platnou **Niceská smlouva**. Jednalo se o další novelu zakládacích smluv.⁶³ Podle čl. 214 SES je to napříště Rada, která určí kandidáty na členy EK i kandidáta na jejího předsedu, nikoli vlády členských států. Většinové rozhodování v Radě se rozšiřuje.⁶⁴ **Opět se tím oslabuje pozice jednotlivých členských států.**

60 Amsterodamská smlouva. In: *Úř. věst. ES*. 1997. C 340.

61 TOMÁŠEK, M., TÝČ, V. *Právo Evropské unie*. 2. vyd. Praha: Leges, 2017, str. 51.

62 TICHÝ, ARNOLD, ZEMÁNEK, KRÁL, DUMBROVSKÝ. *Evropské právo*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 22.

63 Niceská smlouva. In: *Úř. věst. ES*. 2001. C 80.

64 TICHÝ, ARNOLD, ZEMÁNEK, KRÁL, DUMBROVSKÝ. *Evropské právo*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 24.

3.4 Vývoj po Laekenské deklaraci

Rozhodující pro vytvoření evropské ústavy byla **Laekenská deklarace** přijatá v roce 2001. Deklarovala, že EU musí být více demokratická, transparentní a efektivní a občané se musejí s orgány EU více identifikovat.⁶⁵ Laekenská deklarace se stala podnětem pro svolání **Konventu o budoucnosti Evropy**. Ten vypracoval **návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu**, který byl předložen Evropské radě. Z hlediska demokratického deficitu je podstatné, že návrh Ústavy **posiluje rozhodovací pravomoci EP**, který měl napříště více *spolurozhodovat* s Radou. Demokratickou kontrolu má zvýšit **nové postavení národních parlamentů** coby strážců dodržování výše zmíněného principu subsidiarity. Naproti tomu **znovu oslabuje vliv vlád členských států** v Radě, kde je opět rozšířeno většinové hlasování.⁶⁶ **Postavení občana upevňuje** začlenění **katalogu lidských práv** přímo do textu Ústavy. Pro větší psychologické ztotožnění občana Unie se společenstvím je přínosné, že EU má získat *právní subjektivitu*, stejně tak sloučení zakládacích smluv do jednoho dokumentu a to, že nařízení se nově označují jako evropské zákony a směrnice jako evropské rámcové zákony. Nutno ale dodat, že Smlouva o Ústavě pro Evropu nikdy nevstoupila v platnost.⁶⁷

V prosinci 2009 vstoupila nakonec v platnost **Lisabonská smlouva**, která byla vyústěním snah o reformování dosavadních zakládacích smluv, poté co projekt evropské ústavy v roce 2005 ztroskotal. Z hlediska formy měla být více přehlednější a srozumitelnější i méně obsáhlá než návrh ústavy. To se však, jak rozebírám výše, úplně nepodařilo. Novelizovala Smlouvu o založení Evropského společenství, kterou přejmenovala na **Smlouvu o fungování EU (SFEU)**, a Smlouvu o EU. EU získává *právní subjektivitu*, EURATOM do ní není začleněno.⁶⁸

65 Presidency Conclusions of the Laeken European Council (14 and 15 December 2001). *Bulletin of the European Union*. 2001, no. 12.

66 BLAHOŠ, KLÍMA, SKÁLA a kol. *Ústavní právo Evropské unie*. Plzeň: Vyd. Aleš Čeněk, 2003, str. 513-519.

67 TICHÝ, ARNOLD, ZEMÁNEK, KRÁL, DUMBROVSKÝ. *Evropské právo*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 26.

68 TICHÝ, ARNOLD, ZEMÁNEK, KRÁL, DUMBROVSKÝ. *Evropské právo*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 27-28.

Pokud jde o její obsah, **posiluje se postavení EP**. Ten na základě čl. 294 SFEU s Radou více spolurozhoduje v rámci tzv. *řádného legislativního postupu* a to i v politice justice a vnitra (Lisabonská smlouva ruší piliřovou strukturu). V oblasti kontroly orgánů EU **získávají nová oprávnění národní parlamenty**. Ty na základě čl. 12 SEU mohou lépe kontrolovat dodržování zásady subsidiarity a jsou jim také pravidelně předkládány návrhy legislativních aktů EU. Národní parlamenty se nově podílejí na přijímání změn základních smluv podle čl. 48 SEU. **Z výše zmíněných skutečností je patrná snaha tvůrců Lisabonské smlouvy přiblížit unijní rozhodovací proces ještě více občanům.**

Postavení občanů je dále upevňováno zavedením *evropské občanské iniciativy*, nástroje participativní demokracie, a také zakomponováním *Listiny základních práv EU* do primárního práva.⁶⁹ Vedle toho je *Evropskou komisí* (dříve Komise) rozvíjen projekt tzv. *veřejných konzultací*, který má základ v čl. 11 odst. 2 SEU, tedy v tom, že orgány EU udržují otevřený, transparentní a pravidelný dialog s reprezentativními sdruženími a s občanskou společností. Od roku 2013 do ledna 2019 proběhlo více jak 450 těchto občanských konzultací, které byly vedeny veřejně a online, aby se jich mohlo účastnit co možná nejvíce občanů. Jde ale spíše o odborné konzultace, tím pádem se do nich zapojují hlavně experti na danou problematiku. Širší ohlas ve veřejnosti vzbuzují tzv. *občanské dialogy*, které opět pořádá EK a od roku 2012 se jich uskutečnilo kolem 500. Tyto dialogy se uskutečňují při výjezdech členů EK do jednotlivých členských států a cílí na občany všech společenských postavení. Nicméně se zatím nepodařilo vytvořit jednotnou strukturu těchto debat, ani do nich zapojit větší množství euroskeptiků.⁷⁰

69 TOMÁŠEK, M., TÝČ, V. *Právo Evropské unie*. 2. vyd. Praha: Leges, 2017, str. 56.

70 RIDARD, B. The European Citizens' Initiative, a sufficient tool to bring Europe closer to its citizens? *Egmont paper*. 2018, no. 102, str. 13-14.

3.5 Závěr 3. části

Výše rozebraná historie demokracie v evropských nadnárodních společenstvích po druhé světové válce ukazuje, že legitimita integračních útvarů se hned od počátku své existence nemohla opírat o to, co je pro demokracii *nejpodstatnější*, tedy **evropský lid** (*vstupní legitimita*).⁷¹

Společenství svou vstupní legitimitu místo toho stavěla na **účasti vlád členských států** v jejich orgánech. Jak šel čas, evropští političtí lídři se snažili společenství přiblížit více občanům, což se pak odrazilo i ve zmíněné Tindemansově zprávě. Konkrétní vyústění to mělo hned v roce 1979, kdy se konaly první přímé volby do Evropského parlamentu s volební účastí skoro **62%** oprávněných voličů. Ta však v následujících letech **vytrvale klesala**, aby se dostala v posledních eurovolbách k pouhým **40%**.⁷² K zformování aktivní občanské společnosti přitom nepřispělo ani, že EP od začátku 80.let prakticky s každou novelizací zakládacích smluv **získával nové pravomoci**. Současně z předchozí analýzy vyplývá, že byla soustavně **oslabována pozice členských států**.

To je tedy pozadí demokratického deficitu EU popsaného v druhé části. S každým dalším rozšiřováním pravomocí EU oslabovala pozice přímých zástupců lidu, národních parlamentů. Tím se posilovalo naopak postavení nepřímých zástupců lidu, tedy národních vlád v Radě, ve které se ale současně stále častěji hlasovalo většinově. To mělo celkově negativní dopad na demokracii v Evropě. Přitom posilování pravomocí EP její stav jistě může vylepšit, nicméně samo o sobě pro vyřešení všech demokratických nedostatků EU zatím nestačilo. To, co je pro demokratické společenství nejpodstatnější, tedy lid, stále v EU chybí, stejně tak aktivní občanská společnost, která by vyplňovala evropský veřejný prostor. Ani přímé posilování občanství nemělo v tomto ohledu větší dopad. Podrobnější posouzení demokratického přínosu evropské občanské iniciativy bude předmětem dalších částí této práce.

⁷¹ Viz kapitolu 2.1 a 2.2.

⁷² Viz: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/cs/turnout.html> [cit. 1.1.2019].

Klíčem k co nejrychlejšímu řešení demokratického deficitu EU nejsou podle mě pouze posilování pravomocí EP a zapojování občanů více do rozhodování, ale i taková opatření, jež povedou též k budování aktivní občanské společnosti, která by se stala základem pro zformování evropského lidu. V tomto smyslu je určitě slibná i myšlenka europeizace voleb do EP, kdy si občané budou vybírat své zástupce napříč nadnárodně budovanými evropskými politickými stranami, které budou ve svých kampaních akcentovat evropská témata. Budování evropanství ale nemusí znamenat rozbíjení národního uvědomění občanů, spíše jde o to vysvětlovat podstatu víceúrovňového systému vládnutí, na němž je EU založena, tedy, že na úrovni EU se řeší jen ty záležitosti, které nelze uspokojivě (čl. 5 SEU) řešit na úrovni vnitrostátní, a dále posilovat roli národních parlamentů coby strážců subsidiarity.

4.

Právní základ evropské občanské iniciativy

Platná právní úprava dnešní podoby institutu evropské občanské iniciativy má **základ v čl. 11 odst. 4 SEU⁷³ a čl. 24 SFEU⁷⁴**. Jde o nástroj **participativní demokracie⁷⁵**, kterým se Smlouva o Evropské unii snaží zapojit občany do demokratického života EU a přiblížit jim ji. To vyplývá z čl. 10 odst. 3 SEU, nicméně základem pro fungování unijní demokracie je stále podle čl. 10 odst. 1 SEU **demokracie zastupitelská**.

Evropská občanská iniciativa má přitom ve své současné právní úpravě potenciál rozproudřit politickou diskusi občanů v evropském měřítku a tím i zformovat aktivní občanskou společnost, která by zaplnila evropský veřejný prostor. A to zejména při sběru prohlášení o podpoře, který má být prováděn celoevropsky (na rozdíl od voleb do EP i petice) a co možná nejjednodušeji (viz následující právní rozbor). Dále má předpoklady zapojit občany EU více do jejího rozhodování, je totiž adresována na rozdíl od evropské petice, která směřuje pouze vůči Evropskému parlamentu, přímo Evropské komisi, která může, díky své široké pravomoci legislativní iniciativy, výrazně přispět k přijetí iniciativou navrhované právní úpravy. S přihlédnutím k závěrům třetí části tak může evropská občanská iniciativa napomoci snížit demokratický deficit EU. Ostatně v tomto názoru se shodují i se studií Výzkumné služby EP (EPRS).⁷⁶ Současně ale má právní úprava evropské občanské iniciativy řadu problematických ustanovení, které potenciálně mohou rozproudřit evropské politické diskuse i většímu zapojení občanů do rozhodování bránit. To vše v této části práce podrobně rozeberu.

73 Smlouva o EU. In: *Úř. věst. EU*. 2016. C 202.

74 Smlouva o fungování EU. In: *Úř. věst. EU*. 2016. C 202.

75 EHSV. *Participativní demokracie v pěti bodech* [online]. Brusel: Evropská unie, 2011 [cit. 1.1.2019].

Dostupné z: <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/pd-in-5-points-cs.pdf>.

76 EPRS. *The added value of the European Citizens' Initiative (ECI), and its revision*. Evropská unie, 2018, str. 33-34.

4.1 Historie vzniku právní úpravy

V souvislosti s evropskou poválečnou integrací zmiňuje poprvé důležitost participativní demokracie pro budoucnost demokracie v Evropě tehdejší francouzský prezident Charles de Gaulle a to již v roce 1949. Tehdy se nechal slyšet, že Evropa by měla být hned zpočátku utvářena na základě **všelidového hlasování**. To vidí jako důležité pro základ právní úpravy budoucí unie i italský eurofederalista Altiero Spinelli. V roce 1993 je pak na půdě EP vyslovena podpora projektu **Evropského zákonodárného referenda** (European legislative referendum).⁷⁷

Přesto první ucelený návrh občanské iniciativy od nejvyšších evropských politických představitelů měl svůj původ v aktivitách občanské společnosti. Byl následně přednesen na mezistátní konferenci v Amsterdamu v roce 1996 tehdejším rakouským ministrem zahraničí Wolfgangem Schüsslelem a jeho italským kolegou Lambertem Dinim. Návrh obsahoval konkrétní podmínky, za kterých by byla iniciativa platná. Tak především k tomu bylo potřeba **alespoň 10% občanů EU z nejméně tří členských států**, teprve pak by se mohli občané se svou iniciativou obrátit na Evropský parlament, jenž by byl povinnen se jí zabývat. Návrh nakonec u ostatních ministrů neprošel. Přesto lze říci, že jeho přednesení mělo pozitivní efekt na rozvoj participativní demokracie v EU, jelikož občanská iniciativa tím vstoupila do širšího povědomí unijních představitelů a do budoucna se s ní začalo počítat.⁷⁸

To se ukázalo pak při koncipování **návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu**⁷⁹, kde se úprava občanské iniciativy objevila v čl. I-47 odst. 4 pod marginální rubrikou „zásada participativní demokracie.“ **Podmínky platnosti této iniciativy jsou: jeden milion občanů EU pocházejících z „podstatného“ počtu členských států, tento počet pak má určit „evropský zákon.“** Iniciativa musí být směřována Evropské komisi a to s cílem, aby EK na jejím základě předložila vhodný legislativní návrh k provedení Ústavy.

77 SCHILLER, T., SETALA, M. *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012, str. 229-230.

78 SCHILLER, T., SETALA, M. *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012, str. 230-231.

79 Smlouva o Ústavě pro Evropu. In: *Úř. věst. EU*. 2004. C 310.

Tyto podmínky se pak v zásadě neliší od těch, které představila v roce 2009 Lisabonskou smlouvou novelizovaná SEU. **Ta občanskou iniciativu upravuje v čl. 11 odst. 4. Podrobnosti pak má podle čl. 24 SFEU upravit nařízení, jež přijme Rada a EP řádným legislativním postupem.**

4.1.1 Role EP

7. května 2009 vydal EP v návaznosti na to **usnesení⁸⁰**, ve kterém vyzývá EK, aby v souladu s čl. 24 SFEU předložila návrh nařízení. Právní úprava iniciativy má být podle EP **jednoduchá, jednoznačná a uživatelsky přívětivá, iniciativy mají být reprezentativní a jejich organizace transparentní**, což jistě může přispět celoevropské politické debatě občanů a zformování aktivní občanské společnosti. Současně musí být možné jasně rozlišit občanskou iniciativu od dalšího nástroje participativní demokracie v unijním právu, petice.⁸¹

Obsahem usnesení EP je dále doporučení Evropské komisi ke stanovení konkrétních podmínek platnosti iniciativy. **Reprezentativnost** má být zajištěna tím, že „**podstatným**“ **počtem členských států** bude **minimálně jedna čtvrtina** a to za předpokladu, že v každém z oněch států iniciativu podepíše **nejméně 1/500 občanů** daného státu.⁸² **Minimální věk** účastníků iniciativy má být podle EP svázán s věkem nutným pro vznik aktivního volebního práva do vnitrostátních zastupitelských orgánů.⁸³

EP také navrhuje **postup**, jakým by se měli organizátoři iniciativ a zúčastněné unijní orgány obecně řídit. Nejdříve je nutné podle EP občanskou iniciativu oznámit, shromáždit potřebné podpisy a předložit ji EK, která musí vydat, pokud iniciativa splní všechny formální náležitosti přípustnosti a reprezentativnosti, oficiální stanovisko a iniciativu zveřejnit. Občanská iniciativa má být přípustná, pokud je v pravomoci EK na jejím základě navrhnout právní předpis a současně její obsah není v rozporu s obecnými právními principy EU, tedy hodnotami EU. EP také požaduje, aby organizátoři předkládali EK zprávu o transparentnosti financování iniciativy.⁸⁴

80 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).

81 Tamtéž, body I až N a 1 až 5.

82 Tamtéž, body 1 a 2 přílohy.

83 Tamtéž, bod 3 přílohy.

84 Tamtéž, body 4 až 11 přílohy.

4.1.2 Role EK

Na toto usnesení EP pak EK reagovala hned v listopadu 2009 vydáním tzv. **Zelené knihy o Evropské občanské iniciativě**⁸⁵. V ní mimo jiné stojí, že: „*Evropská komise vítá zavedení občanské iniciativy, která posílí hlas občanů Evropské unie tím, že jim dá právo vyzvat přímo EK k předložení nových politických iniciativ. Evropská demokracie tím získá nový rozměr; bude doplněn soubor práv, která se vztahují k občanství Unie a evropská politika se stane předmětem zvýšené veřejné debaty, což napomůže vybudování skutečného evropského veřejného prostoru.*“⁸⁶

Zelená kniha pak má v této souvislosti podle EK posloužit k tomu, aby se k připravovanému institutu občanské iniciativy mohli vyjádřit samotní občané EU a vznést své připomínky. Pokud jde o **minimální počet členských států**, ze kterých musí pocházet občané podepisující iniciativu, EK má za to, že musí být stanoven tak, aby byla zajištěna dostatečná reprezentativnost iniciativy a současně to příliš nekomplikovalo splnění podmínek její platnosti, tedy aby tyto podmínky nebyly stanoveny zbytečně přísně. Většina členských států by byla přitom podle EK již nepřiměřeně vysokým počtem. Na druhou stranu návrh EP z výše zmiňovaného usnesení, že by oním „podstatným“ počtem států měla být jedna čtvrtina, pokládá EK za příliš mírný. EK se kloní k závěru, že nejsprávnějším řešením by byl **třetinový počet**. Ten je ostatně podmínkou i pro zahájení řízení pro nedodržení zásady subsidiarity podle čl. 7 odst. 2 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality, když se pro ně vyžaduje alespoň jedna třetina všech hlasů přidělených vnitrostátním parlamentům.⁸⁷

EK se dále v Zelené knize zabývá otázkou **minimálního počtu podepsaných osob** na členský stát. V tomto ohledu se shoduje s EP, tedy že by oním minimálním počtem měla být 1/500 (0,2%) občanů daného státu. To je odvozeno analogicky z poměru jednoho milionu (tedy jednoho milionu podpisů pod iniciativou) k celkovému počtu občanů EU, kterým je přibližně 500 milionů.⁸⁸

85 ZELENÁ KNIHA o Evropské občanské iniciativě, COM(2009)622/F1.

86 Tamtéž, str. 3.

87 Tamtéž, str. 4-5.

88 Tamtéž, str. 5-6.

EK má stejný názor jako EP i na způsob určení spodní **věkové hranice pro podporu iniciativy**. Má být shodná s tou pro způsobilost volit, jak ji stanoví jednotlivé členské státy. Ostatní varianty (např. určení jednotné věkové hranice pro celou EU) vidí EK spíše jako nepraktické. EK řeší i **obsah samotné iniciativy**. Přiklání se k tomu, aby iniciativa musela být dostatečně konkrétní co do svého předmětu a cíle, není však podle EK potřeba, aby organizátoři iniciativu předkládali ve formě návrhu právního předpisu. To by jistě nepřispívalo uživatelské jednoduchosti.⁸⁹

Pokud jde o **postup**, kterým by se měly dotčené subjekty řídit, EK upřednostňuje variantu, že by nařízením upravila pouze základní požadavky na kontrolu pravosti prohlášení o podpoře a podrobnosti by nechala na členských státech a to i s ohledem na to, že v mnohých z nich jsou již zavedeny nástroje kontroly národních občanských iniciativ. Hlavním požadavkem EK přitom je, aby vnitrostátní úprava neznamenal pro organizátory při sběru prohlášení o podpoře příliš velkou zátěž. I v tom můžeme vysledovat snahu o jednoduchost a uživatelskou přívětivost.⁹⁰

Sběr prohlášení o podpoře může být podle EK omezen **lhůtou** a to ideálně v délce jednoho roku, což ostatně ve výše zmíněném usnesení navrhuje i EP. EK v zavedení lhůty vidí přínos pro zachování aktuálnosti jednotlivých iniciativ. Počátek běhu lhůty má být pro větší transparentnost **vázán na registraci iniciativy** na zvláštních internetových stránkách. Při registraci občanské iniciativy **není podle EK nutné přezkoumávat její přípustnost**, protože to lze učinit až na konci celého procesu, aniž by tím bylo zdržováno jeho zahájení a budil se klamný dojem, že iniciativa je již schválena i jinak, než čistě procesně. EP se naproti tomu kloní ve svém usnesení k variantě, kdy takové přezkoumání iniciativy předem zavedeno bude, to může ale ve výsledku omezovat politickou diskusi občanů.⁹¹

89 Tamtéž, str. 6-7.

90 Tamtéž, str. 7-9.

91 Tamtéž, str. 9-10.

Zelená kniha také řeší otázku **lhůty pro přezkum přípustnosti, tedy toho, že daná iniciativa spadá do rámce pravomocí EK, a věcného posouzení** iniciativy Evropskou komisí. EK zmiňuje možnost, že tato lhůta stanovena bude a **nepřekročí 6 měsíců** od formálního předložení iniciativy po úspěšné kontrole prohlášení o podpoře. Ve stanovení lhůty je opět možné vysledovat snahu zachovat aktuálnost a tím i účinnost iniciativ, je ovšem nutné též poskytnout EK dostatek času pro kvalitní posouzení iniciativ. Zelená kniha pak připomíná i požadavek **transparentnosti financování** iniciativ, která může být zajištěna povinností organizátorů poskytnout alespoň základní finanční údaje o svých sponzorech. To jistě může přispět většímu zapojení občanů do politické diskuse, protože budou mít lepší představu, kdo za danými iniciativami stojí.⁹²

4.1.3 Návrh nařízení

Celá předlegislativní fáze přípravy nařízení vyústila 31. března 2010 ze strany EK v **návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o občanské iniciativě v konečném znění**⁹³. Návrh obsahuje **22 článků a 8 příloh**. Spočívá na dvou základních zásadách: „Měly by být nastoleny takové podmínky, které zajistí, že občanské iniciativy budou **odrážet zájem Unie** a současně že používání tohoto nástroje bude i nadále **jednoduché**.“⁹⁴ EK je v tomto názorově konzistentní s tím, co uvádí v Zelené knize výše. Je to též v souladu se zmíněným postojem EP.

Hned v **čl. 2** návrhu je stanovena **definice občanské iniciativy**, má jít o *iniciativu předloženou Komisi (EK), která ji vyzývá, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění občanů nezbytné přijmout právní akt Unie pro účely provedení Smluv a kterou podpořil nejméně jeden milion oprávněných podepsaných osob pocházejících alespoň z jedné třetiny všech členských států*. Jedná se v zásadě o přepis definice občanské iniciativy z čl. 11 odst. 4 SEU s tím rozdílem, že **je již jasně určen podstatný počet členských států**. Zásadní změnou oproti Zelené knize je minimální počet podepsaných osob na členský stát v čl. 7 návrhu. Návrh totiž obsahuje přílohu I s tabulkou, která stanoví tento minimální počet pro každý členský stát zvlášť, přičemž musí být dosažen alespoň v oné jedné třetině členských států. Má tím být docíleno, aby více lidnaté státy neměly toto číslo nepřiměřeně vysoké a méně lidnaté státy zase příliš nízké.⁹⁵

⁹² Tamtéž, str. 11-12.

⁹³ Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o občanské iniciativě, COM(2010)119/F1.

⁹⁴ Tamtéž, str. 2.

⁹⁵ Tamtéž, str. 5.

Dále se v **čl. 2** a také **čl. 3** návrhu definují **podepsané osoby** a **organizátor**. Podepsanou osobou se rozumí **občan EU, tedy fyzická osoba**, která podpořila danou iniciativu tím, že vyplnila prohlášení o podpoře k této iniciativě a má právo volit do EP. Organizátorem naproti tomu může být vedle ní i **právnícká osoba nebo organizace (bez právní subjektivity)** se sídlem v členském státě EU. To ulehčuje postavení organizátorů z hlediska jejich právní odpovědnosti.

Návrh nařízení upravuje v **čl. 4** podmínky **registrace iniciativy** organizátorem v internetovém registru. Ta je přitom nezbytná pro zahájení sběru prohlášení o podpoře. **Iniciativa nebude zaregistrována, pokud je urážlivá, neseriózní nebo je zjevně v rozporu s hodnotami EU a nejsou předloženy v jednom z úředních jazyků EU informace uvedené v příloze II návrhu, tedy název iniciativy, její předmět a cíl, ustanovení Smluv, které má být provedeno, identifikační údaje organizátora (jeho zákonného zástupce, jestliže je organizátorem právnícká osoba nebo organizace) a veškeré finanční příspěvky, kterými je iniciativa zatím podpořena.** Volitelně může být předložen i návrh ve formě právního předpisu. Pokud je iniciativa úspěšně zaregistrována, má EK povinnost ji v registru **zveřejnit**. Uživatelská přívětivost registrace je snižována přílišnou obecností důvodů pro odmítnutí, protože občané mohou být díky tomu nejistí v tom, jaká iniciativa přes registraci projde dál a jaká nikoli, což je může odradit od podání registrační žádosti a omezit tak politickou diskusi.

Sběr prohlášení o podpoře je upraven v **čl. 5 a 6** návrhu. Samotná podoba prohlášení o podpoře musí odpovídat vzoru, který je uveden v příloze III. Je tedy nutné, aby prohlášení obsahovalo informace o registraci iniciativy, o iniciativě samotné, které vyplní organizátor a dále informace, jež vyplní konkrétní podepsaná osoba. **Ta uvede celé jméno, adresu, datum a místo narození, státní příslušnost a osobní identifikační číslo.** Je přitom otázkou, zda nutnost uvádět osobní ID nebude nepřiměřeně omezovat politickou diskusi tím, že pro organizátory bude složité od některých osob podporu pro svou iniciativu získat. Podepsané osoby nesmějí tu samou iniciativu podpořit vícekrát než jednou. Lhůta pro sběr prohlášení o podpoře je **12 měsíců** a počíná běžet dnem následujícím po dni úspěšné registrace. Sběr může být prováděn **listinnou i elektronickou formou**. Elektronická forma sběru může jistě přispět k větší jednoduchosti organizace iniciativy a rozpoutání co nejširší politické diskuse občanů.

Elektronický sběr je upraven v **čl. 6**. Realizován je pomocí elektronického systému sběru, který musí splňovat náležitosti uvedené v čl. 6 odst. 4. Tyto náležitosti mají být podle čl. 6 odst. 5 Evropskou komisí **upřesněny v prováděcím předpise**. Soulad elektronického systému s uvedenými náležitostmi kontroluje příslušný vnitrostátní orgán, který určí na základě čl. 14 samy členské státy. **Pro upřesnění jde podle čl. 6 odst. 2 vždy o orgán toho členského státu, v němž jsou uchovávána nebo budou uchovávána sebraná prohlášení.** Příslušný orgán pak, shledá-li elektronický systém sběru v souladu s nařízením, vydá organizátorovi ve lhůtě 1 měsíce potvrzení podle vzoru v příloze IV.

Je důležité, že organizátor má povinnost zajistit před zahájením sběru prohlášení soulad elektronického systému s čl. 6 odst. 4 a prováděcím nařízením, respektive s vnitrostátním předpisem (do té doby, než bude přijato), ale **podmínkou pro zahájení sběru podle návrhu není vydání potvrzení příslušným orgánem z přílohy IV.** Žádost o toto potvrzení však musí být nezbytně učiněna před předložením prohlášení o podpoře k ověření a potvrzení (viz dále). To lze chápat jako zjednodušení práce organizátorům, kteří nemusí spěchat s žádostí o potvrzení, aby se jim příliš nekrátila lhůta pro sběr prohlášení, která běží již od registrace iniciativy, a tím pádem i jako snahu, aby nebyla omezována politická debata občanů.

Pokud jde o **přezkum přípustnosti občanské iniciativy**, byl zvolen určitý kompromis, když EK podle **čl. 8** návrhu nařízení rozhoduje o přípustnosti iniciativy **poté, co ji podepíše alespoň 300.000 podporovatelů pocházejících z nejméně tří členských států.** To má zajistit, že nebudou zbytečně vynakládány prostředky na kontrolu pravosti podpisů u iniciativ, které nejsou přípustné a také to je vedeno snahou neomezovat politickou diskusi veřejnosti.⁹⁶ **Konkrétní podmínkou přípustnosti je, aby iniciativa spadala svým obsahem do rozsahu pravomoci EK přijímat návrhy právních předpisů.** Organizátor musí žádost o rozhodnutí formulovat podle vzoru v příloze V a EK rozhodne o přípustnosti ve lhůtě 2 měsíců.

96 Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o občanské iniciativě, COM(2010)119/F1, str. 6.

Dalším krokem, který musí organizátor občanské iniciativy učinit, je podle **čl. 9** předložení všech sesbíraných prohlášení o podpoře po vzoru přílohy VI k **ověření a potvrzení** příslušnému vnitrostátnímu orgánu určenému opět na základě čl. 14 členskými státy. Příslušnost členského státu je dána čl. 9 odst.1. **Příslušný je podle tohoto ustanovení ten členský stát, který vydal doklad totožnosti podepsané osoby uvedený v prohlášení.** Samozřejmě za předpokladu, že je občanská iniciativa podle Evropské komise přípustná a bylo sesbíráno dostatek prohlášení o podpoře. Příslušný orgán má na ověření a potvrzení prohlášení o podpoře lhůtu 3 měsíce a na konci vydá organizátorovi potvrzení o počtu platných prohlášení podle přílohy VII. Ověřování prohlášení se má dít podle stávajících vnitrostátních předpisů.

Po vydání potvrzení může organizátor podle **čl. 10 předložit občanskou iniciativu Evropské komisi.** Použije k tomu formulář v příloze VIII a přiloží v kopii vydané potvrzení o počtu platných prohlášení. EK následně iniciativu v souladu s **čl. 11** bezodkladně zveřejní na svých internetových stránkách a ve lhůtě 4 měsíců ji věcně posoudí, případně navrhne opatření, která v souvislosti s ní provede, a vydá o tom sdělení. To pak oznámí organizátorovi, EP, Radě a zveřejní jej. Potenciální překážkou pro větší zapojení občanů do rozhodování ale je, že EK není podle návrhu nařízení iniciativou nijak vázána. Musí sice odůvodnit, proč žádné opatření na základě iniciativy nepřijme, ale není jisté, jaké odůvodnění je pro účely čl. 11 návrhu dostatečné. Ve výsledku to může omezit i politickou diskusi, protože riziko malého legislativního dopadu jejich iniciativy bude pro potenciální organizátory spíše odrazující.

Čl. 12 obsahuje **ustanovení o ochraně osobních údajů.** Návrh se přitom odvolává na vnitrostátní úpravu jednotlivých členských států. Organizátor a příslušné orgány pro ověření prohlášení o podpoře se považují za správce údajů podle směrnice 95/46/ES. **Čl. 13** pak upravuje **odpovědnost organizátorů** občanských iniciativ. Konkrétní podmínky odpovědnosti občanskoprávní a trestněprávní stanoví členské státy. **Změna příloh** má být podle čl. 15 a násl. možná prostřednictvím nelegislativních právních aktů EK. Články 19 až 22 pak obsahují již jen doplňující ustanovení.

4.1.4 Následující vývoj

10. června 2010 bylo přijato **stanovisko**⁹⁷ **Evropského výboru regionů (VR)**, které obecně souhlasí s návrhem nařízení o občanské iniciativě, ale v některých bodech se s ním rozchází. Předně jde o stanovení „podstatného“ počtu členských států, ze kterých mají podporovatelé iniciativy pocházet. VR má za to, že třetinový počet je **příliš přísný** a navrhuje místo toho **jednu čtvrtinu**.⁹⁸ Dále má VR odlišný názor na dobu, kdy má dojít k přezkumu přípustnosti iniciativy EK. Navrhuje, stejně jako EP, aby EK iniciativu přezkoumala **hned při její registraci**. Odstranilo by se tím podle VR riziko, že organizátoři vynaloží množství času i peněz na organizování iniciativy, která nekonec nebude ani přípustná.⁹⁹

14. června 2010 došlo k **dohodě Rady na obecném přístupu** ¹⁰⁰ (general approach) k návrhu nařízení o občanské iniciativě. V zásadě se s ním shoduje, nicméně požaduje, aby se přezkum přípustnosti iniciativy prováděl již při **dosažení 100.000 podpisů**.

14. července 2010 se k návrhu nařízení o občanské iniciativě vyjádřil ve svém **stanovisku**¹⁰¹ také **Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV)**. I on navrhuje stejně jako Evropský výbor regionů, aby „podstatným“ počtem členských států byla **jedna čtvrtina**. Argumentuje tím, že stejný počet je zapotřebí i v souvislosti se založením evropské politické strany.¹⁰² EHSV se ale přitom nedomnívá, že by k přezkumu přípustnosti občanské iniciativy mělo docházet již v momentě její registrace. To totiž v některých případech může být veřejností vnímáno jako cenzura a bylo by to tak proti jednomu z potenciálních demokratických přínosů evropské občanské iniciativy, tedy probuzení evropské politické diskuse. Navrhuje, ale ať přezkum následuje **už po dosažení 50.000 prohlášení o podpoře**, tedy nikoli 300.000 jako EK.¹⁰³ Lhůta pro sběr podpisů by se měla podle EHSV prodloužit až na **18 měsíců**.¹⁰⁴

97 Stanovisko Výboru regionů- Evropská občanská iniciativa, (2010/C 267/12).

98 Tamtéž, body 19-21.

99 Tamtéž, bod 33.

100 Agreement on draft regulation implementing the European citizens' initiative, 11099/10.

101 Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o občanské iniciativě KOM(2010) 119 v konečném znění –2010/0074 (COD), (2011/C 44/34).

102 Tamtéž, bod 3.4.1.

103 Tamtéž, body 1.3 a 3.1.1.

104 Tamtéž, body 1.3 a 3.2.3.

Za povšimnutí pak stojí, že EHSV kritizuje podle něj **nadbytečnou povinnost** podepisujících poskytnout své identifikační číslo. Prosazuje, aby organizátoři měli možnost získat **finanční prostředky i z rozpočtu EU** a pro elektronický sběr podpisů byl vytvořen **otevřený software**, který bude veřejně přístupný. To vše má pak v duchu zásady jednoduchosti a uživatelské přívětivosti zajistit organizátorům iniciativ co nejlepší podmínky a zajistit rovnost občanů v užívání občanské iniciativy.¹⁰⁵

EHSV vystupuje proti možnosti iniciativu ještě před registrací odmítnout z důvodu „neserióznosti“ nebo „urážlivosti“, jak stanoví čl. 4 návrhu nařízení. Tyto důvody jsou podle EHSV formulovány **příliš neurčitě a jsou celkově neopodstatněné**. Pokud jde o věcné posouzení iniciativy Evropskou komisí, EHSV navrhuje, aby úspěšná občanská iniciativa měla **stejnou váhu jako iniciativa EP nebo Rady podle čl. 225 a 241 SFEU**.¹⁰⁶

EHSV také navrhuje stanovit povinnost EK **nechat přeložit shrnutí informací poskytovaných organizátory před registrací iniciativy** dle přílohy II návrhu nařízení o občanské iniciativě do **všech úředních jazyků EU** a poté, kdy bude shledána přípustnou, i samotnou iniciativu. To může přispět evropské politické diskusi. Podle EHSV je účelem iniciativy i podnítit komunikaci mezi EK a občany EU. Proto je také prý podstatné, aby během věcného posuzování iniciativy Evropskou komisí byla uspořádána **veřejná konzultace**.¹⁰⁷

105 Tamtéž, body 3.2.1, 3.3 a 3.11.1.

106 Tamtéž, body 3.1.3, 3.8.1 a 3.8.2.

107 Tamtéž, body 3.8.2 a 3.11.2.

4.2 Platná právní úprava

Řádným legislativním procesem podle čl. 294 SFEU bylo nakonec 16. února 2011 přijato **nařízení EP a Rady č. 211/2011 o občanské iniciativě**. V Úředním věstníku EU bylo vyhlášeno 11. března téhož roku a použitelné je od 1. dubna 2012. Po jeho přijetí následovalo **6 novelizací**. **1 nařízení** Rady č. 517/2013 jako nelegislativní akt ze dne 13. května 2013 v souvislosti s přistoupením Chorvatska do EU a **5 nařízení Komise (EK) v přenesené pravomoci**,¹⁰⁸ které ale ve směr měnily jen přílohy nařízení, poslední z 9. července 2018, a také jeden **prováděcí předpis**, konkrétně prováděcí nařízení Komise č. 1179/2011 ze dne 17. listopadu 2011. V současné době (leden 2019) unijní orgány projednávají návrh EK, který, pokud vstoupí v platnost, bude znamenat podstatnější změnu nařízení č. 211/2011.

4.2.1 Principy nařízení a definice pojmů

Nařízení EP a Rady č. 211/2011 o občanské iniciativě¹⁰⁹ se skládá z **23 článků** a **7 příloh**. Nařízení je přijato s ohledem na to, aby využívání občanské iniciativy občany EU bylo co **nejjednodušší a uživatelsky nejprívětivější** a současně aby iniciativa byla dostatečně **reprezentativní**¹¹⁰ a také, že: „(občanská iniciativa) *skýtá občanům možnost obrátit se přímo na Evropskou komisi a vyzvat ji, aby předložila návrh právního aktu Unie pro účely provedení Smluv, podobnou právu svěřenému Evropskému parlamentu článkem 225 Smlouvy o fungování EU a Radě článkem 241 Smlouvy o fungování EU.*“¹¹¹ Tím je vyjádřena rovnocennost občanské iniciativy s iniciativami EP a Rady a vyhověno výše zmíněnému požadavku EHSV. Současně jsou také zachovány nejdůležitější principy, na kterých stojí výše rozebraný návrh Evropské komise.

Nařízení obsahuje v **čl. 2 odst. 1** shodnou definici občanské iniciativy s tou, která je v návrhu. Rozdíl je pouze v určení podstatného počtu členských států. V **čl. 2 a 3** se stanoví, že způsobilost být podporovatelem, tedy „podepsanou osobou,“ i organizátorem občanské iniciativy je vázána shodně na **dosažení věku, od něhož je možné volit do EP a též na existenci občanství EU**. Oproti návrhu nařízení **nemůže být organizátorem právnická osoba ani jakákoli organizace**.

108 Nařízení Komise v přenesené pravomoci č. 268/2012, 887/2013, 531/2014, 2015/1070, 2018/1239.

109 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě.

In: *Úř. věst. EU*. 2011. L 65.

110 Tamtéž, body 2, 5 a 6.

111 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě.

In: *Úř. věst. EU*. 2011. L 65, bod 1.

To může zesložitovat pozici organizátora z hlediska jeho právní odpovědnosti. Jestliže se v nařízení mluví o organizátorech v množném čísle, pak se mají na mysli fyzické osoby tvořící **výbor**, který se stará o organizaci iniciativy. Výbor se skládá z alespoň sedmi občanů EU s bydlištěm v sedmi různých členských státech. Zřejmě se tím sleduje posílení **reprezentativnosti** iniciativ. Výbor musí mít svého jmenovaného zástupce a jeho náhradníka (kontaktní osoby) v jednání s unijními orgány. To má posloužit větší transparentnosti organizování občanské iniciativy.¹¹² Definice **podepsaných osob** zůstává stejná jako v návrhu.

4.2.2 Registrace iniciativy

Pokud jde o samotnou registraci iniciativy v jednom z úředních jazyků EU, konečné znění nařízení se liší od výše rozebraného návrhu v tom, že **byly vypuštěny** příliš obecné důvody k odmítnutí iniciativy spočívající v „urážlivosti“ nebo „neserióznosti.“ Pro úspěšné zaregistrování občanské iniciativy je tak podle **čl. 4 odst.2** nařízení nutné, aby organizátoři předložili informace uvedené v příloze II, která je prakticky **totožná** s tou v návrhu nařízení a není tedy ani zde po organizátorech vyžadován text iniciativy ve formě návrhu právního předpisu (je pouze na jejich rozhodnutí, jestli ho k informacím o iniciativě připojí či nikoli). Současně navrhovaná iniciativa nesmí být (stejně jako v návrhu) v rozporu s hodnotami EU podle čl. 2 SEU a pak nově **zjevně zneužívající, bezdůvodná, šikanózní a zjevně mimo rámec pravomoci Evropské komise**. Platné nařízení tak na rozdíl od návrhu zjednodušuje proces organizace iniciativy tím, že odpadá samostatné rozhodování o přípustnosti iniciativy po sesbírání 300.000 podpisů a v důsledku toho i jedna z příloh návrhu nařízení (vzorový formulář žádosti o rozhodnutí o přípustnosti navrhované občanské iniciativy). **Místo toho se má iniciativa celkově přezkoumat již na úplném počátku při registraci.** Je ale otázkou, nakolik to nepřiměřeně omezí politickou diskusi občanů. Navíc některé podmínky pro registraci jsou stále formulovány velice obecně.

¹¹² Tamtéž, bod 8.

Další novou podmínkou pro registraci je, aby byl organizátor iniciativy ustaven zmiňovaný **výbor organizátorů** a byly jmenovány kontaktní osoby. Po předložení informací uvedených příloze II má Evropská komise **2 měsíce** na to, aby občanskou iniciativu zaregistrovala a posléze i zveřejnila v registru. **V nařízení je na rozdíl od návrhu navíc jasně uvedeno, že po případném odmítnutí iniciativy musí EK organizátory vyrozumět o důvodech, které jí k tomu vedly.** I to pak může zlepšit postavení organizátorů, jelikož odmítnutí bude snadněji přezkoumatelné.

Organizátoři mají nově povinnost (také čl. 4) uvádět průběžně v registru aktualizované údaje o finanční a jiné podpoře iniciativy. Toto opatření bylo přijato v souladu s požadavkem na transparentnost organizování iniciativy, který zformulovaly už EP i EK. Ostatně také samotná registrace iniciativy do elektronického registru přispívá k větší transparentnosti organizování iniciativy. Nařízení však spočívá i na zásadě jednoduchosti a s ní je podle mého v rozporu ustanovení **čl. 4 odst. 1**, kde se mimo jiné stanoví, že za možný překlad iniciativy do dalších úředních jazyků odpovídají organizátoři. V souladu se zásadou jednoduchosti by naopak bylo stanovit povinnost Evropské komisi (a nikoli jen možnost organizátorům) opatřit u každé registrované iniciativy oficiální překlad do všech úředních jazyků EU. To by jistě mohlo podnítit ještě širší diskusi občanů a je to v souladu i s výše zmíněným stanoviskem EHSV. **Čl. 4 odst. 5** pak nově stanoví možnost pro organizátory stáhnout iniciativu a to kdykoli před předložením prohlášení o podpoře k ověření.

4.2.3 Sběr prohlášení o podpoře

Po registraci iniciativy následuje podle **čl. 5** nařízení sběr prohlášení o podpoře (podepsaná osoba může stále danou iniciativu podpořit jen jednou). Stejně jako návrh i nařízení zavádí možnost listinného i elektronického (online) sběru. Pro účely online sběru podpisů pak navíc dle **čl. 6 odst. 2** nařízení: *„Evropská komise zřídí a poté udržuje software s otevřeným zdrojovým kódem, který obsahuje vhodné technické a bezpečnostní prvky nezbytné pro dosažení souladu s ustanoveními tohoto nařízení týkajícími se online systémů sběru. Tento software je poskytován zdarma.“*¹¹³

¹¹³ Tamtéž, čl. 6 odst. 2.

Takové ustanovení v návrhu chybělo, je plně v souladu s principem uživatelské přívětivosti. Prohlášení o podpoře přitom musí obsahovat údaje podle přílohy III., která je koncipována na rozdíl od přílohy III v návrhu nařízení složitěji. Přibylo členění na část A, B a C, jelikož osobní ID nebo číslo osobního dokladu je povinností uvést pouze pro některé osoby, tedy vyžadují ho jen některé členské státy. Příloha však v podstatě obsahuje 13 různých variant prohlášení o podpoře, jelikož některé členské státy mají další specifické požadavky, které jsou v části A a B vyjádřeny poznámkami psanými drobným písmem. To ve výsledku znamená, že občané EU chtějící podepsat prohlášení o podpoře k tomu nebudou mít stejné výchozí podmínky, nehledě na to, že pro organizátory jistě nebude lehké se v příloze III vyznat.

Pro online (elektronický) systém sběru v **čl. 6**, jeho náležitosti a jejich kontrolu platí v zásadě to samé, co je uvedeno v návrhu, stejně tak pro lhůtu na sběr prohlášení (listinných i elektronických) v **čl. 5 odst. 5**. Návrhy delších lhůt tedy zůstaly nevyslyšeny. Je zde ale **oproti návrhu zásadní rozdíl** v tom, že potvrzení o souladu online systému sběru s příslušnými předpisy je nutným předpokladem pro zahájení online sběru prohlášení o podpoře a bez něj tak, na rozdíl od návrhu nařízení, nemůže být vůbec s online sběrem započato. **Příslušným orgánem je v ČR v souladu s čl. 15 odst. 1 nařízení a § 2 zákona č. 191/2012 Sb., o evropské občanské iniciativě,¹¹⁴ Ministerstvo vnitra ČR, respektive jím pověřená osoba.**

Podstatný počet členských států, z nichž má pocházet minimálně jeden milion podporovatelů iniciativy podle čl. 11 odst. 4 SEU je v **čl. 7 odst. 1** nařízení upraven podle stanovisek VR i EHSV. Je jím nejméně **jedna čtvrtina** členských států. Oproti tomu minimální počet podepsaných osob na členský stát je řešen v **čl. 7 odst. 2** nařízení shodně jako v návrhu nařízení.

K jeho výpočtu byl zvolen následující způsob: počet poslanců EP za daný členský stát byl vynásoben číslem 750. Odůvodněním je: *„aby se na jedné straně zohlednily požadavky mnoha zúčastněných stran na stanovení hranice pod 0,2 % obyvatelstva, a na straně druhé vzaly v úvahu obavy, aby hranice v malých členských státech nebyla příliš nízká. Při použití násobku 750 bude práh pro více než polovinu členských států skutečně nižší nebo podstatně nižší než 0,2 % obyvatel, zatímco pro menší členské státy bude tento práh vyšší.“*¹¹⁵ Nebyla tedy nakonec zvolena varianta jednotného procenta (0,2%) pro každý členský stát.

¹¹⁴ Zákon č. 191/2012 Sb., o evropské občanské iniciativě. In: *Sbírka zákonů* 12. 6. 2012. 2012, částka 67.

¹¹⁵ Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o občanské iniciativě, COM(2010)119/F1, str. 5.

4.2.4 Ověřování a potvrzování prohlášení o podpoře

Po ukončení sběru prohlášení o podpoře ve stanovené lhůtě a pokud je sebrán dostatečný počet podpisů, předkládají organizátoři podle **čl. 8** nařízení listinná nebo elektronická prohlášení o podpoře příslušným orgánům členských států. K tomu použijí formulář v příloze V. **Příslušnost členských států k ověřování prohlášení o podpoře vyplývá z přílohy III nařízení a je určena jinak než v návrhu.** Například Irsko ověřuje pouze prohlášení o podpoře osob s bydlištěm na jeho území. Česká republika ověřuje zase jen prohlášení osob disponujících českým cestovním pasem nebo občanským průkazem. Logicky tak vyvstává otázka, jestli je v souladu s hodnotami EU, aby například občané Irska žijící v ČR neměli možnost podepsat prohlášení o podpoře, protože v Irsku bydliště nemají a současně nedisponují ani osobním dokladem vydaným ČR. Nadnárodní politické diskusi občanů EU to jistě nepřispívá.

Pokud jde o příslušnost orgánů členských států, v případě ČR je dána (v souladu s čl. 15 odst. 2 nařízení) § 6 zákona č. 191/2012 Sb., o evropské občanské iniciativě. Příslušným orgánem je podle něj **Ministerstvo vnitra ČR.** To musí na základě **čl. 8** nařízení provést **zdarma** kontrolu sebraných prohlášení o podpoře podle pravidel českého právního řádu a vydat potvrzení o počtu platných prohlášení podle vzoru v příloze VI. Má na to lhůtu tři měsíců od předložení, tedy stejnou jako v návrhu nařízení.

4.2.5 Posouzení občanské iniciativy Evropskou komisí

Za předpokladu, že vnitrostátní kontrola nezjistí žádné pochybení a jsou splněny všechny předchozí podmínky, mohou organizátoři občanskou iniciativu se všemi náležitostmi podle **čl. 9** nařízení předat Evropské komisi (po vzoru přílohy VII, dříve VIII). Ta iniciativu nejprve zveřejní a dále má na základě **čl. 10 lhůtu 3 měsíce** na to, aby vydala sdělení, jak občanskou iniciativu věcně posoudila a která opatření v souvislosti s tím navrhuje. Nemusí navrhnout žádná opatření, **nicméně i takový krok je nutné odůvodnit.** V oné tříměsíční lhůtě EK vyslechne osobně organizátory a ti mají možnost vysvětlit jí, o co konkrétně iniciativě jde. Dle **čl. 11** nařízení mají organizátoři též právo být ve stejné lhůtě **veřejně slyšeni** na půdě EP. Osobní přijetí organizátorů i veřejné slyšení může jistě posílit dialog organizátorů s EK a veřejné slyšení též politickou diskusi občanů EU, nicméně stejně jako v návrhu chybí ustanovení o závaznosti občanských iniciativ.

Sdělení je pak EK povinna na základě **čl. 10** nařízení zveřejnit a přímo oznámit organizátorům iniciativy, EP a Radě. Tříměsíční lhůta na věcné posouzení iniciativy je o měsíc kratší než ta, kterou stanovil návrh nařízení. **Do znění čl. 10 a 11 nařízení se také oproti jeho původnímu návrhu promítly, pokud jde o veřejné slyšení a osobní přijetí organizátorů u EK, připomínky EHSV z výše zmíněného stanoviska.** Jestliže nejsou splněny všechny podmínky pro předání iniciativy Evropské komisi k věcnému posouzení, je možné, aby podle **čl. 218 Jednacího řádu EP** iniciativu projednal alespoň výbor EP příslušný pro petice, tedy *Petiční výbor EP*.

4.2.6 Ochrana osobních údajů a odpovědnost

Čl. 12 nařízení řeší (stejně jako článek 12 návrhu) ochranu osobních údajů. V případě občanské iniciativy jde o údaje, které organizátoři shromažďují při sběru prohlášení o podpoře. Převážně však odkazuje na vnitrostátní předpisy, které zapracovávají směrnici č. 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů. Ta byla ale zrušena a nahrazena nařízením EP a Rady 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 použitelným od 25. května 2018.¹¹⁶ Podle čl. 94 nařízení 2016/679 se odkazy na zrušenou směrnici č. 95/46/ES považují za odkazy na toto nařízení. Pokud tedy bude vnitrostátní úprava ochrany osobních údajů v rozporu s tímto nařízením, nesmí být dle zásady přednosti unijního práva (vyplývající mimo jiné z Prohlášení o přednosti práva připojené k Lisabonské smlouvě) aplikována. V případě ČR je to zejména **zákon o ochraně osobních údajů**, jenž má být v souvislosti s přijatým nařízením nahrazen zákonem o zpracování osobních údajů.

Pro účely zpracování osobních údajů získaných sběrem prohlášení o podpoře se podle **čl. 12 odst. 2** považují organizátoři a příslušné orgány členských států za správce osobních údajů v souladu s nařízením 2016/679. Správce přitom může být dle tohoto nařízení sankcionován správní pokutou až do výše 20 milionů EUR. To může omezovat evropskou politickou diskusi občanů, jelikož někteří potenciální organizátoři nebudou chtít takové riziko podstoupit. Správněprávní odpovědnost má být doplněna na základě **čl. 14** nařízení vnitrostátní úpravou členských států. V českém případě jde o zákon č. 191/2012 Sb., o evropské občanské iniciativě. V § 10 jsou vyjmenovány další správní pokuty. Občanskoprávní odpovědnost v **čl. 13** je nadto pojata velice široce, když podle něj odpovídají organizátoři potenciálně i za nedbalostní jednání.

¹¹⁶ NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů). In: *Úř.věst. EU*. 2016. L 119.

Pokud jde o postavení EK, tak podle důvodů nařízení: „Na zpracování osobních údajů prováděné Evropskou komisí podle tohoto nařízení se v plném rozsahu vztahuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů.“¹¹⁷

4.2.7 Přenesená pravomoc

V **čl. 16** a násl. nařízení pak nalezneme ustanovení o přenesení pravomoci v souladu s čl. 290 SFEU. To znamená, že EK získává oprávnění přijímat tzv. **nelegislativní akty s obecnou působností**, kterými se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné. Nelegislativní akt je přitom druh unijního právního předpisu, právního aktu EU, který není přijímán v rámci legislativního procesu (řádného či zvláštního), což vyplývá z čl. 289 odst. 3 SFEU. V případě nařízení o občanské iniciativě je Evropská komise konkrétně oprávněna k **změnám příloh nařízení**. Tohoto oprávnění pak EK, jak je již výše poznamenáno, několikrát využila. Ze závěrečných článků zasluhuje pozornost hlavně **čl. 22** nařízení, kterým se stanoví povinnost EK předložit do 1. dubna 2015 EP a Radě **zprávu o uplatňování nařízení**.

¹¹⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě.
In: *Úř. věst. EU*. 2011. L 65, bod 23.

5.

Používání evropské občanské iniciativy a jeho demokratický přínos

V této části se pokusím objasnit fungování institutu evropské občanské iniciativy v praxi. Své závěry podložím odbornými studiemi i stanovisky unijních orgánů. Pokud je potenciálem tohoto institutu rozproudit občanskou diskusi na různá evropská témata a zapojit občany více do rozhodování a tím, s přihlédnutím k závěrům třetí části, učinit EU demokratičtější, bude mě zajímat, jaký konkrétní demokratický přínos jeho používání zatím pro EU má.

Od 1. dubna 2012 bylo do 1. ledna 2019 zaregistrováno celkově **54** občanských iniciativ a u **19-ti** byla registrace EK v souladu s čl. 4 odst. 3 nařízení EP a Rady č. 211/2011 o občanské iniciativě, odmítnuta. Počet odmítnutých iniciativ byl větší, ale došlo k tomu, že organizátorům dvou z těchto iniciativ (*Minority SafePack – jeden milion podpisů na podporu rozmanitosti v Evropě* a *Stop TTIP*) se podařilo dosáhnout soudního zrušení rozhodnutí EK o odmítnutí jejich registrace a EK je následně zaregistrovala.

Z počtu 54 registrovaných iniciativ jich je **9** neuzavřených, u nichž sběr prohlášení o podpoře stále probíhá a nebo již proběhl, podařilo se jich shromáždit dostatečný počet a čeká se na vnitrostátní ověření dle čl. 8 nařízení. To poslední platí zatím v současné době (leden 2019) pro dvě občanské iniciativy, *Stop extremismu* a *Minority SafePack*. I když na oficiálních webových stránkách iniciativy *Minority SafePack*¹¹⁸ je již informace, že prohlášení o podpoře byly úspěšně ověřeny, v oficiálním registru EK o tom zatím není zmínka. U **41** iniciativ jde buďto o iniciativy, které sami organizátoři stáhli na základě čl. 4 odst. 5 nařízení a nebo iniciativy, kterým se nepodařilo v dané lhůtě získat dostatečnou podporu.

Pouze **4** občanské iniciativy¹¹⁹ byly zatím úspěšné, to znamená, že se jim podařilo získat dostatečnou podporu, organizátoři iniciativu nestáhli a prohlášení o ní byly již ověřeny. Celkem bylo od dubna 2012 shromážděno přibližně **9 milionů** prohlášení o podpoře. Výše uvedené statistické údaje byly získány z **oficiálního registru EK**.¹²⁰

118 Viz: <http://www.minority-safepack.eu/> [cit. 1.1.2019].

119 Voda a hygiena jsou lidská práva! Voda je veřejné dobro, ne komodita!, Jeden z nás, Stop vivisection, Zakažte gyfosát a chraňte lidi a životní prostředí před toxickými pesticidy.

120 Viz: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts> [cit. 1.1.2019].

5.1 Registrace iniciativ

Podle **zpráv o uplatňování nařízení o občanské iniciativě** z let 2015 i 2018,¹²¹ které EK předložila EP a Radě podle čl. 22 nařízení, je největším problémem současné úpravy registrace, že pro organizátory je velmi složité navrhnout iniciativu, jež by následně nebyla EK odmítnuta jako nepřipustná. Zhruba 30% iniciativ bylo totiž podle statistik, které si EK vede, zatím odmítnuto a to z důvodu zjevného vybočení z pravomoci EK na předložení návrhu právního aktu.¹²²

ECAS, nezisková organizace podporující občanskou společnost v EU, ve své **studii** z roku 2014 zaměřující se na registraci iniciativ uvádí, že tento důvod není v nařízení blíže konkretizován a pro organizátory je tak těžké se v právní úpravě registrace bez patřičné právní rady orientovat.¹²³ Studie vypracovaná pro Petiční výbor a Výbor pro ústavní záležitosti EP upozorňuje na to, že i přes určitá opatření ze strany EK stále většině organizátorů není jasný rozsah pravomocí EK navrhnout právní akty.¹²⁴ **Evropský veřejný ochránce práv** zdůrazňuje na základě svých konzultací se zúčastněnými osobami, že EK musí organizátorům poskytnout v předregistrační fázi maximální možnou informační podporu.¹²⁵

A. Karatzia z Univerzity v Surrey si také všímá velmi obecné formulace důvodů pro odmítnutí registrace. EK tak může rozhodování o přípustnosti iniciativy snadněji zneužívat k preferování iniciativ bližších jejím politickým cílům.¹²⁶ Jistou korekci tohoto stavu pak přinášejí rozhodnutí unijních soudních orgánů o žalobách odmítnutých organizátorů.

121 ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ: Zpráva o uplatňování nařízení (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě COM(2015)145/F1 a

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ o uplatňování nařízení (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě, COM(2018)157/F1.

122 ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ o uplatňování nařízení (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě, COM(2018)157/F1, str. 2.

123 ECAS. *THE EUROPEAN CITIZENS' INITIATIVE REGISTRATION: FALLING AT THE FIRST HURDLE?*. Brusel: ECAS, 2014, str. 4 a 18.

124 BALLESTEROS, M., CANETTA, E., ZACIU, A. *European Citizens' Initiative – First lessons of implementation*. Brusel: Evropská unie, 2014, str. 28.

125 Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/9/2013/TN concerning the European Commission, bod 11-13.

126 KARATZIA, A. The European citizens' initiative in practice: legal admissibility concerns. *European Law Review*. 2015, vol. 40, no. 4, str. 3.

Rozsudek Tribunálu ze dne 10. května 2017 ve věci **T-754/14** blíže vymezil, co se v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení o občanské iniciativě rozumí právním aktem EU. Nebylo totiž jasné, zda se jím mají chápat pouze právní akty, jež vyvolávají právní účinky vůči třetím osobám nebo též právní akty, které vyvolávají pouze interní účinky. Oproti úzkému výkladu právního aktu, který zvolila EK¹²⁷ a na jehož základě rozhodnutím ze dne 10. září 2014 odmítla registrovat iniciativu s názvem „*STOP TTIP*“, protože tato navrhovala přijetí právního aktu s interními účinky,¹²⁸ je výklad Tribunálu širší. Podle něj iniciativy mohou navrhopvat nejen interní právní akty, ale i tzv. destruktivní právní akty, tedy ty, co pouze ruší určitá ustanovení a nepřinášejí konstruktivní změnu.¹²⁹ Na základě tohoto výkladu tedy Tribunál zrušil rozhodnutí EK o odmítnutí registrace iniciativy „*STOP TTIP*“¹³⁰ a EK ji pak 4. července 2017 dodatečně registrovala.¹³¹

F. Mendez z Univerzity v Curychu a **M. Mendez** z Queen Mary univerzity v Londýně ve své studii analyzovali odmítnuté iniciativy a došli k závěru, že většinou to byly iniciativy zjevně směřující svým obsahem ke změně primárního práva. Šlo například o iniciativu požadující zrušení EP nebo zastavení Brexitu. K žádnému přehnanému omezování navrhovatelů občanských iniciativ a tím i evropské veřejné diskuse podle nich nedochází.¹³²

Praxe také ukázala, že EK registruje za určitých podmínek i iniciativy, jež nesplňují všechny náležitosti podle přílohy II nařízení a sice uvedení relevantního ustanovení Smluv. Organizátoři se totiž často spokojí jen s uvedením těch nejobecnějších článků Smluv obsahujících základní hodnoty EU jako je například čl. 2 SEU.¹³³

127 Rozsudek Tribunálu ze dne 10. května 2017 ve věci T-754/14 *Efler a další proti Evropské komisi*, ECLI:EU:T:2017:323, bod 20.

128 Tamtéž, body 3 a 4.

129 Tamtéž, body 35 až 43.

130 Tamtéž, str. 8.

131 Viz: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts> [cit. 1.1.2019].

132 MENDEZ, F., MENDEZ, M. The Promise and Perils of Direct Democracy for the European Union. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 2017, vol. 19, December, str. 71-75.

133 KARATZIA, A. The European citizens' initiative in practice: legal admissibility concerns, *European Law Review*. 2015, vol. 40, no. 4, str. 9.

Dalším problémem je podle **zprávy EK** z roku 2015, že výbor organizátorů nemá právní subjektivitu, což podle některých z nich omezuje jejich možnosti vzhledem k zajišťování ochrany osobních údajů a financování iniciativ. V neposlední řadě je to pro ně nepřiměřeně svazující z hlediska jejich právní odpovědnosti.¹³⁴ **Analýza EPRS, Výzkumné služby EP**, z roku 2015 popisuje obavy mnohých organizátorů ze sankcí za porušení pravidel ohledně správy osobních údajů. Je totiž podle nich nemožné uhlídat práci množství dobrovolníků po celé EU angažovaných v propagování jejich iniciativy.¹³⁵ Podle **studie EPRS** z roku 2018 může právní subjektivita výborů navíc vést k tomu pozitivnímu efektu, že tyto zůstanou aktivní i poté, co skončí jako organizátoři dané iniciativy a přispějí tak k rozvoji aktivní občanské společnosti.¹³⁶

K tomu se vyjadřuje i **EP** ve svém **usnesení** z října 2015. Navrhuje, aby v čl. 13 nařízení byla odpovědnost organizátorů jasně omezena, například tím, že budou odpovídat až za protiprávní jednání spáchané z hrubé nedbalosti.¹³⁷ Podle **studie A. Moraru** z Katolické Univerzity v Lovani praktické zkušenosti organizátorů ukázaly obtížnost vzájemné komunikace jednotlivých členů výboru a širšího týmu organizátorů. Je pro ně totiž často obtížné být spolu v kontaktu jinak než přes sociální média typu *skype* a kromě toho je zde také jazyková a kulturní bariéra. To, že chybí osobní kontakt, pak celkově snižuje funkčnost občanských iniciativ.¹³⁸

EK na některé z těchto problémů reagovala a od roku 2015 tak například zavedla svým rozhodnutím nad rámec právní úpravy nařízení tzv. *částečnou registraci* občanských iniciativ v případech, kdy je pouze část iniciativy mimo rámec její pravomoci a je to odůvodnitelné.¹³⁹ Přitom jde o efektivní opatření, jelikož počet odmítnutých iniciativ, který mezi rokem 2012 a 2015 činil 18, následně v období 2015-2018 klesl na 3.¹⁴⁰

134 ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ: Zpráva o uplatňování nařízení (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě, COM(2015)145/F1, str. 14.

135 EPRS. *Implementation of the European Citizens' Initiative. The experience of the first three years*. Brusel: Evropská unie, 2015, str. 12.

136 EPRS. *The added value of the European Citizens' Initiative (ECI) and its revision*. Brusel: Evropská unie, 2018, str. 15.

137 Usnesení Evropského parlamentu ze dne 28. října 2015 o evropské občanské iniciativě, (2014/2257(INI)), bod 27.

138 MORARU, A. EUROPEAN UNION DEMOCRATIC GOVERNANCE: A CASE STUDY OF THE EUROPEAN CITIZENS' INITIATIVE. *Europolity: Continuity and Change in European Governance*. 2016, vol. 10, no. 2, str.151.

139 ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ o uplatňování nařízení (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě, COM(2018)157/F1, str. 2.

140 Viz: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=cs> [cit. 1.1.2019].

EP se kloní k tomu, aby o registraci rozhodoval vedle EK i on a to vzhledem ke svému postavení přímého zástupce občanů EU. Samotná EK je totiž podle EP při rozhodování o přípustnosti iniciativy ve střetu zájmů.¹⁴¹ Na střet zájmů EK poukazuje ve svém **stanovisku** z 13. října 2015 též **Evropský výbor regionů**. „*Je toho názoru, že současný střet zájmů Evropské komise, která musí být zároveň klíčovým poskytovatelem informací a podpůrné struktury pro evropskou občanskou iniciativu, je hlavním „adresátem“ evropské občanské iniciativy a také jedná jako „soudce“ při rozhodování o registraci a přípustnosti iniciativ, vážně poškozují účinnost této iniciativy při podpoře účasti a důvěry občanů.*“¹⁴²

Na základě reakcí některých organizátorů, kteří si stěžovali na neúplná odůvodnění odmítnutí registrace jejich iniciativ, EP zdůrazňuje, že EK podle čl. 4 nařízení musí vyrozumět organizátory o důvodech tohoto odmítnutí a o veškerých možných soudních i mimosoudních opravných prostředcích, které mají k dispozici. EP dále přichází s požadavkem, aby odmítnuté občanské iniciativy byly Evropskou komisí, jak jen je to možné, postupovány dále vnitrostátním orgánům a to, pokud se jejich působnost kryje s obsahem těchto iniciativ.¹⁴³

Evropský veřejný ochránce práv upozorňuje na důležitost úplného odůvodnění odmítnutí iniciativy ze strany EK s ohledem na budoucí organizátory občanských iniciativ. Řádné odůvodnění, jež je veřejně přístupné, jim totiž může sloužit jako návod k lepšímu porozumění insitutu občanské iniciativy a tím i jeho lepšímu využití.¹⁴⁴ Nezisková organizace **The ECI Campaign** uvádí ve své **studii** z roku 2014 konkrétní zkušenost organizátorů občanské iniciativy za bezpodmínečný základní příjem, pomocí níž lze důležitost řádného odůvodnění demonstrovat. Prvotní návrh iniciativy jim EK odmítla, nicméně na základě odůvodnění tohoto odmítnutí následně úspěšně registrovali jeho upravenou verzi.¹⁴⁵

141 Usnesení Evropského parlamentu ze dne 28. října 2015 o evropské občanské iniciativě, (2014/2257(INI)), body 3 a 4.

142 Stanovisko Evropského výboru regionů – Evropská občanská iniciativa, (2015/C 423/01), bod 26.

143 Usnesení Evropského parlamentu ze dne 28. října 2015 o evropské občanské iniciativě, (2014/2257(INI)), body 15 a 16.

144 Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/9/2013/TN concerning the European Commission, body 14 až 16.

145 BERG, C., THOMSON, J. *ECI THAT WORKS! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*. Alfter: ECI Campaign, 2014, str. 42.

V této souvislosti je dobré zmínit **rozsudek Tribunálu** ze dne 3. února 2017 ve věci **T-646/13**, kterým bylo zrušeno rozhodnutí EK o odmítnutí registrace občanské iniciativy „*Minority SafePack – jeden milion podpisů na podporu rozmanitosti v Evropě*“ ze dne 13. září 2013 právě kvůli nedostatečnému odůvodnění.¹⁴⁶ Konkrétně se v rozsudku uvádí, že: „*Občan, který předloží návrh občanské iniciativy, musí být schopen porozumět důvodům, proč tato nebyla EK zaregistrována, takže EK po předložení takového návrhu přísluší tento návrh posoudit, ale s ohledem na jeho dopad na účinný výkon práva zakotveného Smlouvou rovněž upřesnit jednotlivé důvody zamítavého rozhodnutí. Vychází to ze samotné povahy tohoto práva, které má posilovat občanství Unie a zvyšovat demokratické fungování Unie podílem občanů na jejím demokratickém životě, jak je uvedeno v prvním bodě odůvodnění nařízení č. 211/2011.*“¹⁴⁷ Iniciativa Minority SafePack byla následně EK registrována.

I podle zjištění **studie** vypracované pro Petiční výbor a Výbor pro ústavní záležitosti EP, která se opírá o vyjádření organizátorů, se vyskytovaly případy nedostatečných nebo nejasných odůvodnění rozhodnutí o odmítnutí registrace některých iniciativ, problémem je přitom i jejich nekonzistentnost.¹⁴⁸ Tu je možné vidět například v rozhodnutí EK zaregistrovat občanskou iniciativu s názvem „*Let me vote*“, která navrhovala volební právo ve všech volbách členských států EU i pro rezidenty. Taková úprava by pak nutně byla možná pouze na základě změny primárního práva, na což EKv jiných případech reagovala odmítnutím iniciativy z důvodu své nedostatečné pravomoci.¹⁴⁹

146 Rozsudek Tribunálu ze dne 3. února 2017 ve věci T-646/13 *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe* proti Evropské komisi, ECLI:EU:T:2017:59, body 33 a 34.

147 Tamtéž, bod 18.

148 BALLESTEROS, M., CANETTA, E., ZACIU, A. *European Citizens' Initiative – First lessons of implementation*. Brusel: Evropská unie, 2014, str. 28-29.

149 EPRS. *Implementation of the European Citizens' Initiative. The experience of the first three years*. Brusel: Evropská unie, 2015, str. 16.

5.2 Sběr prohlášení o podpoře

Největším problémem současné právní úpravy sběru prohlášení podle **EK** je nejednotnost, pokud jde o to, jaké údaje mají být vyžadovány od podepsaných osob. Příloha III nařízení obsahuje 13 různých variant formulářů se vzorem prohlášení. To přináší nemalé obtíže pro organizátory, zejména pokud jde o sběr listinných prohlášení o podpoře. Navíc, i když od roku 2012 došlo hned k několika úpravám této přílohy směrem k jejímu zjednodušení, stále platí, že někteří občané EU žijící (s bydlištěm) mimo zemi, jíž jsou občany, nemohou za stávající právní situace vyjádřit podporu jakékoli iniciativě.¹⁵⁰

EPRS v analýze z roku 2015 uvádí, že těch, kteří nemohli využít práva podpořit občanskou iniciativu bylo před rokem 2015 až 11 milionů.¹⁵¹ To pak jistě nepřispívá k naplňování jednoho z hlavních účelů nařízení o občanské iniciativě, tedy podněcování co nejširší společenské diskuse o evropských tématech. Je to rovněž v příkrém rozporu s výše zmíněnými principy uživatelské přívětivosti a jedno- duchosti a také s čl. 10 odst. 3 SEU, podle něhož má každý občan EU právo podílet se na demokratickém životě EU. Praktický problém to představovalo zvláště pro organizátory iniciativ „*Let me vote*“ a „*Za kvalitní evropské vzdělání pro všechny*.“ Tyto iniciativy totiž cílily zejména na občany žijící mimo zemi svého občanství.¹⁵² Podle **EP** by tento problém vyřešilo stanovení pouze jediné varianty prohlášení o podpoře s tím, že osobní identifikační číslo a některé další údaje nebudou vůbec vyžadovány.¹⁵³ A to i s ohledem na vyjádření **Evropského inspektora ochrany údajů**.¹⁵⁴

150 ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ o uplatňování nařízení (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě, COM(2018)157/F1, str. 6.

151 EPRS. *Implementation of the European Citizens' Initiative. The experience of the first three years*. Brusel: Evropská unie, 2015, str. 28.

152 EPRS. *Implementation of the European Citizens' Initiative. The experience of the first three years*. Brusel: Evropská unie, 2015, str. 17- 18.

153 Usnesení Evropského parlamentu ze dne 28. října 2015 o evropské občanské iniciativě, (2014/2257(INI)), bod 25.

154 Stanovisko evropského inspektora ochrany údajů k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o občanské iniciativě, (2010/C 323/01), bod 10.

EPRS ve své **studii** z roku 2018 upozorňuje v souvislosti s velkým množstvím vyžadovaných osobních údajů na to, že mnohé prohlášení o podpoře jsou nakonec posouzeny jako neplatné, jelikož podepsané osoby jednoduše nezvládají tolik údajů správně vyplnit nebo je odrazuje nutnost vyplnění osobního identifikačního čísla.¹⁵⁵ To ostatně potvrzuje zkušenost organizátorů úspěšné iniciativy „*Voda a hygiena jsou lidská práva!*“ Ti se setkali, pokud šlo o poskytování osobních ID, se značnou nevolí občanů zejména ve Francii, Itálii, Rakousku nebo ČR. Podle nich by bez nutnosti požadovat osobní ID získali v těchto zemích až dvojnásobnou podporu.¹⁵⁶ Nezisková organizace **ECI campaign** navrhuje, aby bylo organizátorům povoleno v rámci jednoho formuláře sbírat od podepsaných osob též emailové adresy. Organizátoři k nim zatím nemají dostatečný přístup a to limituje jejich možnosti, pokud jde o podporování občanské diskuse napříč EU.¹⁵⁷

Pokud jde o sběr prohlášení online, **Evropská komise** zdůrazňuje přínos ustanovení čl. 6 odst. 2 nařízení, tedy ustanovení o povinnosti EK zřídit a udržovat volně přístupný software na online systém sběru prohlášení o podpoře, pro uživatelskou přívětivost občanské iniciativy. Tento software totiž podle údajů EK využila zatím velká část organizátorů. Problémem však zůstává, že online systém sběru prohlášení je nutné instalovat na certifikovaný hostitelský server, což je mnohdy organizačně a finančně nákladné. EK proto dobrovolně poskytuje organizátorům již od roku 2012 bezplatně možnost instalovat jejich systémy sběru prohlášení o podpoře na své servery, nicméně nařízení o tom mlčí a je to tak nad jeho rámec.¹⁵⁸ **EPRS** však kritizuje určitou zastaralost softwaru, který EK nabízí, pokud jde o propojení se sociálními médii a mobilními zařízeními.¹⁵⁹ **EP** nabádá EK, aby tento software neustále modernizovala a zjednodušovala jeho užívání a zpřístupnila jej osobám se zdravotním postižením.¹⁶⁰

155 EPRS. *The added value of the European Citizens' Initiative (ECI) and its revision*. Brusel, Evropská unie, 2018, str. 76.

156 BERG, C., THOMSON, J. *ECI THAT WORKS! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*. Alfter: ECI Campaign, 2014, str.21.

157 Tamtéž, str. 120.

158 ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ o uplatňování nařízení (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě, COM(2018)157/F1, str. 7-8.

159 EPRS. *The added value of the European Citizens' Initiative (ECI) and its revision*. Brusel: Evropská unie, 2018, str. 77.

160 Usnesení Evropského parlamentu ze dne 28. října 2015 o evropské občanské iniciativě, (2014/2257(INI)), bod 17.

Zastaralost softwaru a uživatelskou nepřívětivost namítají též někteří organizátoři. Za modernizaci softwaru, která by přinesla zjednodušení a transparentnost systému online sběru, vznikla dokonce i jedna z občanských iniciativ. Stála za ní skupina IT expertů a chtěla toho docílit centralizováním online sběru prohlášení o podpoře tak, že by fungoval pouze jeden centrální systém spravovaný EK a organizátoři nemuseli pro každou iniciativu zvlášť vytvářet a spravovat vlastní online systém sběru. Iniciativa z důvodu nedostatku finančních prostředků nakonec neuspěla.¹⁶¹

Při používání institutu občanské iniciativy se také ukázalo, že lhůta pro sběr prohlášení o podpoře je reálně kratší než v čl. 5 nařízení stanovených 12 měsíců. Je to dáno chováním některých organizátorů, kteří podání žádosti o potvrzení souladu online systému sběru s příslušnými předpisy podle čl. 6 nařízení nechávají až na dobu po úspěšné registraci iniciativy. Nechtějí totiž, ač jim v tom nařízení nebrání, dát ověřovat online systém bez toho, aby měli jistotu, že jejich iniciativa bude registrována.¹⁶² Podle **EP** je tedy na zvážení, jestli počátek lhůty pro sběr prohlášení o podpoře nadále odvíjet od registrace iniciativ. Přiklání se spíše k řešení, že by sami organizátoři měli možnost si její počátek určovat individuálně.¹⁶³ **Evropský výbor regionů** navrhuje prodloužení této lhůty na 18 měsíců.¹⁶⁴ Počátek lhůty pro sběr prohlášení o podpoře podle čl. 5 nařízení řešil na základě stížnosti organizátorů i **Evropský veřejný ochránce práv**. Došel v tomto ohledu ke stejnému výkladu čl. 5 jako před ním EK, tedy že počátek se skutečně odvíjí od úspěšné registrace občanské iniciativy.¹⁶⁵

Nastavení pravidel pro docílení dostatečné reprezentativnosti úspěšné občanské iniciativy je dle mého problematické, jelikož organizátoři podle **EK** většinou volí z důvodu náročnosti vedení kampaně ve více členských státech možnost zaměřit se intenzivně jen na několik zemí. U zbytku zemí jim jde pak hlavně o to získat alespoň minimální počet podepsaných osob.¹⁶⁶

161 EPRS. *Implementation of the European Citizens' Initiative. The experience of the first three years*. Brusel: Evropská unie, 2015, str. 21.

162 ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ o uplatňování nařízení (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě, COM(2018)157/F1, str. 8.

163 Usnesení Evropského parlamentu ze dne 28. října 2015 o evropské občanské iniciativě, (2014/2257(INI)), bod 19.

164 Stanovisko Evropského výboru regionů – Evropská občanská iniciativa, (2015/C 423/01), bod 32.

165 Decision in case 1086/2017/PMC on the European Commission's legal interpretation of the one-year period for collecting signatures of support in a European Citizens' Initiative.

166 ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ: Zpráva o uplatňování nařízení (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě, COM (2015)145/F1, str. 11.

EP prohlašuje, že by možnost podpořit iniciativu neměla být odvislá od vzniku práva volit do EP, nýbrž od dosažení věku 16-ti let. Aby zejména mladí lidé měli možnost vyjádřit svou podporu občanským iniciativám.¹⁶⁷

Organizování občanské iniciativy je finančně náročné, organizátoři by proto uvítali v tomto ohledu významnější podporu ze strany EU. Podle **EHSV** je přímá úměra mezi rozsahem finančních možností organizátorů a množstvím sesbíraných prohlášení o podpoře.¹⁶⁸ **A. Moraru** v odborné studii na téma uplatňování evropské občanské iniciativy si všímá faktu, že zatím úspěšné iniciativy byly vedeny s podporou silných občanských organizací. Pro průměrné občany je téměř nemožné dovést občanskou iniciativu do úspěšného konce během 12 měsíců.¹⁶⁹

5.3 Ověřování prohlášení o podpoře a jejich posouzení

EK ve zprávě z roku 2018 shledává osvědčeným pravidlo v čl. 8 nařízení, aby příslušné členské státy ověřovaly prohlášení o podpoře podle vnitrostátních pravidel. V nařízení ale současně není stanovena lhůta k předložení úspěšné občanské iniciativy Evropské komisi. To je dle EK nevyhovující z hlediska nejistoty občanů i orgánů EU, kterou to přináší.¹⁷⁰ **EPRS** se v této souvislosti pozastavuje nad vysokým počtem prohlášení o podpoře, která byla shledána neplatnými. Organizátoři tak musejí v praxi sesbírat až o 20 % více prohlášení o podpoře, než je nařízením vyžadovaný počet 1 milionu.¹⁷¹

167 Usnesení Evropského parlamentu ze dne 28. října 2015 o evropské občanské iniciativě, (2014/2257(INI)), bod 26.

168 Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Evropská občanská iniciativa, (2016/C 389/05), bod 3.10.5.

169 MORARU, A. EUROPEAN UNION DEMOCRATIC GOVERNANCE: A CASE STUDY OF THE EUROPEAN CITIZENS' INITIATIVE. *Europolity: Continuity and Change in European Governance*. 2016, vol. 10, no. 2, str. 157.

170 ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ o uplatňování nařízení (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě, COM(2018)157/F1, str. 10.

171 EPRS. *The added value of the European Citizens' Initiative (ECI) and its revision*. Brusel: Evropská unie, 2018, str. 11.

Podle **EK** „někteří organizátoři iniciativ (a další zúčastněné strany) se domnívají, že s EK neprobíhá v jednotlivých fázích iniciativy dostatečný dialog a interakce, zejména poté, co EK vydá k iniciativě své sdělení. Podle jejich názoru by mělo posuzování iniciativ a vyvozování opatření probíhat strukturovaněji a s širším zapojením organizátorů a dalších zúčastněných stran.“¹⁷² Pokud je výstupem posouzení občanské iniciativy Evropskou komisí rozhodnutí o přijetí právního aktu, měla by být podle **VR** k tomu stanovena lhůta 12-ti měsíců, jinak budoucí právní akt ztratí na aktuálnosti. VR je přitom pro rozšíření oblastí, kterých se může iniciativa týkat, i na změny primárního práva.¹⁷³

Evropský veřejný ochránce práv doporučuje EK zkvalitnit a rozšířit diskusi během posuzování úspěšných iniciativ například zapojením expertů na dané problematiky a konzultováním EP a Rady. Je totiž nutné, aby EK skutečně občanům aktivně naslouchala a oni tak neměli dojem, že jsou spíše jen pasivně vyslechnuti, jak je tomu v současnosti. Stejně důležité je též to, aby se EK občanům snažila vysvětlit přínos institutu občanské iniciativy i jako nástroje pro rozpoutání diskuse v evropském veřejném prostoru. Evropský veřejný ochránce práv také klade v této souvislosti důraz na to, aby EK podrobně formulovala důvody svého politického rozhodnutí podle čl. 10 odst. 1 písm. c) nařízení a to u každé z posuzovaných iniciativ.¹⁷⁴

Podle **studie EPRS** z roku 2018 je EK často kritizována za to, že její sdělení ohledně úspěšných iniciativ nejsou dostatečně jasná a podrobná. Stejně tak jsou kritizována i veřejná slyšení upravená v čl. 11 nařízení. Je jim vyčítána nepřítomnost expertů na danou problematiku, krátké trvání i celková neuspořádanost.¹⁷⁵ Také **EP** má výhrady k veřejnému slyšení organizátorů iniciativ. Mělo by více umožňovat dialog s poslanci EP a úředníky EK.¹⁷⁶ Veřejné slyšení kritizuje i odborná studie od **A. Moraru**, ten se ve své kritice opírá o zkušenosti organizátorů, kteří si stěžují především na krátký čas, který jim byl EP dán pro představení jejich iniciativ a také na povrchní zájem jednotlivých poslanců.¹⁷⁷

172 ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ: Zpráva o uplatňování nařízení (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě, COM (2015)145/F1, str. 16.

173 Stanovisko Evropského výboru regionů – Evropská občanská iniciativa, (2015/C 423/01), body 35 a 38

174 Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/9/2013/TN concerning the European Commission, body 17 až 24.

175 EPRS. *The added value of the European Citizens' Initiative (ECI) and its revision*. Brusel: Evropská unie, 2018, str. 84.

176 Usnesení Evropského parlamentu ze dne 28. října 2015 o evropské občanské iniciativě, (2014/2257(INI)), bod 31.

177 MORARU, A. EUROPEAN UNION DEMOCRATIC GOVERNANCE: A CASE STUDY OF THE EUROPEAN CITIZENS' INITIATIVE. *Europolity: Continuity and Change in European Governance*. 2016, vol. 10, no. 2., str. 156.

EP dále upozorňuje na obecně malou informovanost veřejnosti o tomto institutu. EK i členské státy by podle něj měly zajistit pořádání propagačních kampaní. Konkrétně například vyzývá vnitrostátní parlamenty k zveřejňování informací o probíhajících občanských iniciativách na jejich internetových stránkách.¹⁷⁸

Malá informovanost veřejnosti zatěžuje hlavně organizátory, kteří musejí vedle propagace svých iniciativ také potenciálním podporovatelům vysvětlovat, v čem samotný institut občanské iniciativy spočívá.¹⁷⁹ Neznalost evropské občanské iniciativy ze strany občanů EU dokládá také jeden z průzkumů veřejného mínění Eurobarometru z roku 2016. Vychází z něj, že pouhé 2/3 občanů mají o tomto nástroji nějaké povědomí.¹⁸⁰

EHSV bojuje proti nedostatečné informovanosti veřejnosti o evropské občanské iniciativě vydáváním vlastní příručky a vytvořením veřejného archivu shromažďujícího vědeckou dokumentaci ohledně občanské iniciativy v roce 2016. Archiv je přístupný veřejnosti zdarma. Kromě toho EHSV také poskytuje určitou publicitu všem úspěšným iniciativám, které nejdou proti jeho oficiální politice a pořádá každoročně Den evropské občanské iniciativy, jenž slouží mimo jiné k výměně zkušeností organizátorů a dalších zúčastněných osob.¹⁸¹ **EP** navrhuje vedle již existujícího kontaktního centra *Europe direct*, kterým se naplňuje čl. 4 odst. 1 nařízení, zřízení zvláštní kanceláře specializované jen na občanskou iniciativu, jež by v každém členském státě měla stálé zastoupení a poskytovala zájemcům nezbytné informace.¹⁸²

Dalším problémem z hlediska fungování evropské občanské iniciativy je nízký počet úspěšných iniciativ. Podle **EP** to lze přisuzovat tomu, že je organizování iniciativ složité. Reálné promítnutí úspěšných iniciativ do právních aktů EU je nadto podle EP spíše minimální. Doslova mluví o odrazujících opatřeních EK v návaznosti na úspěšné iniciativy.¹⁸³

178 Usnesení Evropského parlamentu ze dne 28. října 2015 o evropské občanské iniciativě, (2014/2257(INI)), body 3, 6 a 7.

179 BALLESTEROS, M., FIORENTINI, S. *Towards a revision of the European Citizens' Initiative?* Brusel: Evropská unie, 2015, str. 24.

180 Viz: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm> [cit. 1.1.2019].

181 Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Evropská občanská iniciativa, (2016/C 389/05), body 4.2.1 až 4.2.6.

182 Usnesení Evropského parlamentu ze dne 28. října 2015 o evropské občanské iniciativě, (2014/2257(INI)), body 9 a 10.

183 Usnesení Evropského parlamentu ze dne 28. října 2015 o evropské občanské iniciativě, (2014/2257(INI)), bod 29.

Podobný názor pak sdílí i profesor **R. Král** z Právnické fakulty UK v Praze, když uvádí, že legislativní dopad úspěšných občanských iniciativ je spíše marginální, jelikož pouze v souvislosti se dvěma z nich se EK zavázala přijmout legislativní opatření, která na ně navíc navazují pouze částečně.¹⁸⁴ Nízkého počtu úspěšných občanských iniciativ si všímá i **VR**. Popisuje to ve svém stanovisku jako možné nenaplnění cílů nařízení o občanské iniciativě, tedy toho dát všem občanům prostor zapojit se více do rozhodování o unijních záležitostech. Přesto konstatuje, že EK provádění nařízení, tedy správu občanské iniciativy, nezanedbala.¹⁸⁵

EHSV kritizuje značné byrokratické, právní i technické potíže, kterým musejí organizátoři čelit. Podle něj tyto spolu s minimálním legislativním dopadem iniciativ, citují: „*podrývají důvěryhodnost nástroje evropské občanské iniciativy. Důkazem je drastické snížení počtu zaregistrovaných iniciativ a počtu shromážděných prohlášení o podpoře z více než 5 milionů v roce 2012 na několik tisíc v roce 2015.*“¹⁸⁶

V souvislosti s úspěšnými iniciativami je důležité upozornit na případ občanské iniciativy s názvem „*Jeden z nás.*“ **Evropská komise** ve svém sdělení k této iniciativě z 28. května 2014 konstatuje, že stávající právní úprava nepotřebuje vzhledem k dotyčné iniciativě revizi.¹⁸⁷ Organizátoři ale následně toto sdělení napadli žalobou na neplatnost u Tribunálu. Podle profesora **Krále** toto řízení (ve věci T-561/14) vzbudilo velký zájem, jelikož nebylo jasné, zda vůbec sdělení ohledně úspěšných občanských iniciativ podle čl. 10 odst. 1 písm. c) nařízení mohou být předmětem soudního přezkumu.¹⁸⁸

184 KRÁL, R. On the Unfulfilled Democratisation Potential of the European Citizens' Initiative, *Charles University in Prague Faculty of Law Research Paper*, no. 2018/I/2, str. 6.

185 Stanovisko Evropského výboru regionů – Evropská občanská iniciativa, (2015/C 423/01), body 14, 15 a 47.

186 Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Evropská občanská iniciativa, (2016/C 389/05), bod 3.2.

187 SDĚLENÍ KOMISE k evropské občanské iniciativě „Jeden z nás“, COM(2014) 355 final.

188 KRÁL, R. On the Unfulfilled Democratisation Potential of the European Citizens' Initiative, *Charles University in Prague Faculty of Law Research Paper*, no. 2018/I/2, str. 5.

Výsledkem je **rozsudek Tribunálu**¹⁸⁹ z 23. dubna 2018. Jako nepřipustné Tribunál v rozsudku uvádí, aby žalobu podávala entita s názvem „*Evropská občanská iniciativa Jeden z nás*“ nemající právní subjektivitu.¹⁹⁰ Pokud jde o přípustnost samotného přezkumu sdělení, Evropská komise, tedy žalovaný, argumentuje čl. 263 SFEU o soudním přezkumu s tím, že sdělení nespadá pod pojmy „legislativní akt“, ani „akt“ v něm uvedené. Tribunál se však kloní k opačnému závěru na základě úvahy o povaze aktu sdělení. Má za to, že nejde o akt pouze „interpretační“, nýbrž o ten, který vyvolává závazné právní účinky a podstatným způsobem mění právní postavení organizátorů. Mimo jiné se jím totiž končí zvláštní postup ohledně evropské občanské iniciativy.¹⁹¹ Tribunál tedy žalobu shledal přípustnou, nicméně ji rozhodnutím ve věci samé zamítl, protože nebyly naplněny žádné důvody neplatnosti.¹⁹² Věc je stále neuzavřená, jelikož byl podán 26. června 2018 proti rozsudku Tribunálu kasační opravný prostředek¹⁹³ a Soudní dvůr EU o něm zatím nerozhodl.

N. Vogiatzis z Liverpoolské univerzity kritizuje příliš diskreční oprávnění EK, pokud jde o posuzování úspěšných iniciativ podle čl. 10 nařízení. Chápe sice souvislost ustanovení čl. 10 s až na výjimky výlučnou legislativní iniciativou EK podle čl. 17 SEU, nicméně konstatuje, že úprava čl. 10 nařízení je problematická v kontextu posledního vývoje evropské integrace od technokracie směrem k participativní demokracii. Připomíná, že výlučná legislativní iniciativa EK je dnes navíc již spíše iluzorní ve světle faktického fungování legislativního procesu, kdy se o legislativních návrzích vedou tzv. *trialogy*, tedy neformální porady představitelů EK, EP a Rady.¹⁹⁴

V tomto se Vogiatzis názorově rozchází s **B. Ridardem** z Egmont institutu v Bruselu. Ridard tvrdí, že pokud by EK byla povina předložit legislativní návrh na základě úspěšné občanské iniciativy, bude moci již malé procento unijní populace ovlivňovat její chod třeba i navzdory drtivé většině občanů. Taková právní úprava občanské iniciativy paradoxně povede k posílení technokracie v EU.¹⁹⁵

189 ROZSUDEK TRIBUNÁLU ze dne 23. dubna 2018 ve věci T-561/14 *European Citizens' Initiative One of Us a další žalobci proti Evropské komisi*, ECLI:EU:T:2018:210.

190 Tamtéž, body 53 až 65.

191 Tamtéž, body 66 až 101.

192 Tamtéž, body 102 až 183.

193 Kasační opravný prostředek podaný dne 26. června 2018 *European Citizens' Initiative One of Us* proti rozsudku Tribunálu (druhého rozšířeného senátu) vydanému dne 23. dubna 2018 ve věci T-561/14, *European Citizens' Initiative One of Us a další v. Evropská komise* (2018/C 341/06).

194 VOGIATZIS, N. Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens' initiative process. *European law journal*. 2017, vol. 23, no. 3-4, body 3.1, 3.3 a 7.

195 RIDARD, B. The European Citizens' Initiative, a sufficient tool to bring Europe closer to its citizens? *Egmont paper*, 2018, no. 102, str. 9-10.

5.4 Transparentnost

Při používání institutu občanské iniciativy se ukázala být problematická formulace v čl. 9 nařízení o povinnosti organizátorů předložit společně s úspěšnou iniciativou Evropské komisi také informace o veškeré podpoře, včetně té finanční, kterou organizátoři ve prospěch iniciativy obdrželi. Čl. 9 totiž postrádá ustanovení o jakékoli účinné verifikaci obdržených údajů o podpoře a organizátoři se obávají, že demokratický přínos občanské iniciativy může být za těchto okolností snadno znehodnocen podvodným jednáním. Nehledě na to, je dobré mít přehled o tom, kdo za určitou iniciativou stojí a zda není pouhým nástrojem silných lobistických skupin.¹⁹⁶ Zkušenosti s organizováním občanských iniciativ nadto ukazují, že jde o finančně extrémně náročnou záležitost. Vést úspěšnou kampaň podle dostupných zdrojů stojí částku v řádech sta tisíců EUR.¹⁹⁷ O to větší pak mohou být obavy, jestli je dostatečně zabezpečena rovnost občanů v právu občanskou iniciativu využít.

5.5 Konkrétní demokratický přínos

Konkrétní demokratický přínos lze sledovat v doposud sesbíraném množství prohlášení o podpoře, které se blíží počtu 10 milionů. Do jisté omezené míry tak došlo k alespoň dočasnému probuzení občanské diskuse, protože každé prohlášení v podstatě znamená projevený občanský postoj ve veřejné sféře (*public sphere*). Zvýšenou aktivitu občanské společnosti v souvislosti se zavedením občanské iniciativy je možné vidět i v činnosti neziskových organizací ECAS a ECI Campaign. Navíc občanské iniciativy přispívají k zaplňování veřejného prostoru i po ukončení procesu jejich organizace. Důkazem toho budiž internetové stránky některých již formálně ukončených iniciativ a účty reprezentující je na sociálních sítích, které bývalí organizátoři stále aktivně spravují. Jako příklad lze uvést iniciativu „STOP TTIP“ nebo „Zachování občanství EU.“¹⁹⁸

196 BALLESTEROS, M., CANETTA, E., ZACIU, A. *European Citizens' Initiative – First lessons of implementation*. Brusel: Evropská unie, 2014, str. 24.

197 BALLESTEROS M., FIORENTINI, S. *Towards a revision of the European Citizens' Initiative?* Brusel: Evropská unie, 2015, str. 22-23.

198 Dostupné z: <https://www.eucitizen2017.org/> nebo <https://stop-ttip.org/>.

Pokud jde o zapojení občanů více do rozhodování, i v tomto směru nastal jen nepatrný posun. Pouhé 4 evropské občanské iniciativy jsou zatím úspěšné. Legislativní dopad iniciativy s názvem „*Voda a hygiena jsou lidská práva! Voda je veřejné dobro, ne komodita!*“, která požadovala, aby EK navrhla zavedení lidského práva na vodu a hygienu a zajišťování vody a hygieny jako základní veřejné služby pro všechny, lze spatřovat v návrhu revize směrnice o pitné vodě přijatém EK dne 1. února 2018.¹⁹⁹ Ta má pomoci zajistit obecně lepší přístup k pitné vodě a to i těm skupinám obyvatel, které ho v současné době mají nedostatečný. Stejně tak má revize přispět k lepšímu informování obyvatel o kvalitě a dodávkách pitné vody. V tiskové zprávě EK k předložení návrhu se doslova uvádí, že „*Lidé se v evropské občanské iniciativě vyjádřili velmi jasně: chtějí mít zaručený přístup k nezávadné pitné vodě. My jsme jejich žádost vyslyšeli. Provedli jsme podrobný rozbor stávající legislativy a dnes na základě toho navrhujeme předpisy EU modernizovat tak, aby zaručovaly kvalitnější pitnou vodu a snazší přístup k ní všude tam, kde je to nejvíce potřeba. Zdraví a bezpečnost občanů můžeme a musíme chránit.*“²⁰⁰ V současné době probíhá první čtení návrhu směrnice v Radě. Iniciativě tak bylo vyhověno, **ale pouze částečně**.

Pokud jde o občanskou iniciativu s názvem „*Jeden z nás*“, organizátorům šlo o to, aby peníze z rozpočtu EU nebyly v žádném případě vynakládány na financování aktivit, jejichž předmětem by i nepřímo bylo ničení lidských embryí. EK ve svém **sdělení** z 28. května 2014²⁰¹ uvádí, že na základě této iniciativy neplánuje navrhnout **žádné legislativní opatření**, jelikož dosavadní právní úprava je dostatečná.

199 Návrh SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o jakosti vody určené k lidské spotřebě (přepracované znění). In *Rejstřík dokumentů Komise*. 2017, COM(2017) 753 final.

200 Tisková zpráva EK. Čistší pitná voda v celé Unii [online]. 1. února 2018 [cit. 1.1.2019]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-429_cs.htm.

201 SDĚLENÍ KOMISE k evropské občanské iniciativě „Jeden z nás“, COM(2014) 355 final.

Další úspěšná iniciativa „*Stop vivisekci*“ žádala EK o zrušení směrnice 2010/63/EU o ochraně zvířat používaných pro vědecké účely. Současně byla EK iniciativou vyzvána, aby směrnicí nahradila právním předpisem, který zakáže pokusy na zvířatech. EK ve svém **sdělení** z 3. června 2015²⁰² uvádí, že nepřistoupí ke zrušení směrnice, jelikož právě ona může pomoci dosažení požadavku iniciativy. EK se ale zavázala, že na téma omezení pokusů na zvířatech uspořádá vědeckou konferenci a zasadí se o podporu výzkumu alternativních metod pokusů. Vědecká konference skutečně v roce 2016 proběhla a EK během ní informovala o svém záměru nadále podporovat zmíněný výzkum. Konkrétní legislativní dopad tedy iniciativa Stop vivisekci neměla, nicméně **vytvořila určitý tlak** na EK, aby urychlila celý proces omezování pokusů na zvířatech.

Konečně zatím poslední úspěšná iniciativa nese název „*Zakažte glyfosát a chraňte lidi a životní prostředí před toxickými pesticidy*.“ Ta vyzývala EK, aby navrhla zakázat používání glyfosátu, jakož i změnila pravidla pro schvalování pesticidů. Ve svém **sdělení** ze dne 12. prosince 2017²⁰³ EK uvádí, že nebude navrhopvat zákaz glyfosátu, jelikož pro to není žádný vědecký ani právní důvod, zato ale předloží legislativní návrh, který vylepší pravidla pro schvalování pesticidů například tím, že zvýší kvalitu a nezávislost vědeckých studií, z nichž příslušný úřad (EFSA) při schvalování vychází. EK pak skutečně 11. dubna 2018 přijala návrh nařízení o transparentnosti a udržitelnosti posuzování rizik EU v potravinovém řetězci.²⁰⁴ V současnosti probíhá jeho první čtení v Radě.

Pouze dvěma ze čtyř úspěšných iniciativ tak bylo vyhověno a nadto pouze **částečně**. Legislativní dopad iniciativ v podobě **platného** právního předpisu, který by byl přijat na jejich základě, je **zatím nulový**.

202 SDĚLENÍ KOMISE o evropské občanské iniciativě „Stop vivisekci“, C(2015) 3773 final.

203 SDĚLENÍ KOMISE o evropské občanské iniciativě „Zakažte glyfosát a chraňte lidi a životní prostředí před toxickými pesticidy“, C(2017) 8414 final

204 Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o transparentnosti a udržitelnosti hodnocení rizika ze strany EU v potravinovém řetězci, COM (2018) 179.

6.

Revize právní úpravy evropské občanské iniciativy

I když hlavním cílem této práce je analyzovat fungování a demokratický přínos platné právní úpravy, je nutné se v ní okrajově zaměřit i na úpravu dosud jen připravovanou. Je tak totiž možné alespoň zčásti odhadnout budoucí vývoj demokratického deficitu v EU.

Poté, co byl požadavek revize nařízení č. 211/2011 o občanské iniciativě opakovaně vznesen například EP, Evropským veřejným ochráncem práv, VR, EHSV, organizátory iniciativ a jinými zainteresovanými subjekty, tomuto EK vyhověla a přijala 13. září 2017 návrh změny nařízení.²⁰⁵ K návrhu zaujaly již svá stanoviska VR a EHSV. V současné době (leden 2019) v souladu s pravidly řádného legislativního postupu podle čl. 294 SFEU probíhá jeho první čtení v Radě.

6.1 Navrhované změny

Obsah návrhu do jisté míry reflektuje poznatky, které přineslo praktické používání institutu Evropské občanské iniciativy. EK na základě veřejných konzultací i odborných studií, které si nechala vypracovat, identifikovala **2 základní problémy** a to: obtížně splnitelné podmínky pro úspěšné iniciativy a malý legislativní dopad úspěšných iniciativ.²⁰⁶ V důvodech návrhu EK vysvětluje, že cílem revize je: „*učinit evropskou občanskou iniciativu přístupnější a méně složitou a usnadnit její využívání ze strany organizátorů a podporovatelů, a využít tak cele potenciál iniciativy coby nástroje na podporu diskuze a účasti občanů na evropské úrovni a k přiblížení Unie jejím občanům.*“²⁰⁷

205 EPRS. *Revising the European Citizens' Initiative*. European Union. Brusel: Evropská unie, 2018, str. 2.

206 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European citizens' initiative, SWD(2017) 294 final, str. 5.

207 Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o evropské občanské iniciativě, COM(2017) 482 final, str. 14, bod 5.

6.1.1 Organizátoři a podepsané osoby

Hlavní změnou, pokud jde o podepsané osoby (čl. 2), je snížení minimálního věku nutného pro podporu iniciativy na **16 let (to ale neplatí pro organizátory)**. Podmínka občanství EU zůstává zachována. Výbor organizátorů nahrazuje (čl. 5) „**skupina organizátorů**“, ta může mít nově **právní subjektivitu** v souladu s vnitrostátním právem. Přesněji řečeno za skupinu organizátorů se považuje i právní subjekt zřízený specificky pro účely správy konkrétní iniciativy. Současně se zpřesňuje ustanovení o odpovědnosti organizátorů. Odpovídat mají pouze za protiprávní jednání spáchané **záměrně nebo z hrubé nedbalosti**.

6.1.2 Registrace iniciativ

Hlavní změnou je (čl. 6) upravení **částečné registrace** iniciativ v případě, že podstatná část iniciativy spadá do pravomoci EK na předložení návrhu právního aktu. Částečná registrace byla doposud EK prováděna pouze neformálně, nad rámec právní úpravy. Současně se také dává organizátorům možnost nevyhovující iniciativu **upravit** na základě **předběžné informace** od EK. Předběžnou informaci EK organizátorům poskytne, jestliže na základě jejího předběžného posouzení iniciativa spadá zjevně mimo rámec její pravomoci. Překlad obsahu registrovaných iniciativ nově zajišťuje **na své náklady přímo EK** a to do **všech** úředních jazyků EU.

6.1.3 Sběr prohlášení o podpoře a jejich ověřování

Hlavní změnou je (čl. 8) stanovení tzv. **období sběru**, které se od dosavadní lhůty pro sběr prohlášení liší v tom, že jeho počátek si mohou sami organizátoři zvolit a to v rozmezí 3 měsíců po datu registrace iniciativy. Zavádí se také **centrální online systém sběru (čl. 10)**. Ten bude přístupný i pro osoby se zdravotním postižením a spravován EK na náklady EU. Vedle toho je zde stále možnost pro organizátory vytvořit si vlastní online systém sběru (čl. 11). Návrh v poslední řadě (příloha III) **snižuje počet druhů formulářů prohlášení o podpoře ze současných 13 na 2**. Omezuje se také množství požadovaných údajů. Zůstává sice ve hře nutnost uvádět osobní identifikační číslo nebo číslo osobního dokladu, nicméně jen jeho část, lépe řečeno **poslední čtyři znaky**. Jelikož se má nově podle návrhu (čl. 12) příslušnost čl. států pro ověřování prohlášení o podpoře řídit jen podle **státní příslušnosti**, získávají příležitost podpořit iniciativu i občané, kteří tak z důvodu, že měli bydliště mimo zemi svého občanství, dříve učit nemohli.

6.1.4 Posouzení občanské iniciativy Evropskou komisí

Prodluhuje se lhůta, v níž musí EK vydat sdělení o svých závěrech z původních 3 na **5 měsíců** od obdržení platné iniciativy od organizátorů, respektive zveřejnění oznámení, že se tak stalo (čl. 15). Současně jsou v této fázi (čl. 14) více zapojeny EP, Rada, VR a EHSV. Návrh také obsahuje **detailnější úpravu veřejného slyšení**, tedy pokud jde o subjekty, které se jej mohou zúčastnit.

6.1.5 Poskytování informací

Důležitou změnou, kterou návrh přináší, je **podrobnější** úprava informování řadových občanů i organizátorů o evropské občanské iniciativě. Zatímco v platné verzi nařízení je tato problematika upravena pouze okrajově, v návrhu se jí věnují hned dva celé články, čl. 4 a 17. Předně návrh stanoví povinnost EK vést pravidelné kampaně zvyšující povědomí veřejnosti o existenci evropské občanské iniciativy i možnost organizátorů shromažďovat pro podobné účely **e-mailové adresy** podepsaných osob. Organizátoři mají navíc nově mimo jiné možnost získávat informace o organizaci iniciativ na zvláštním online diskusním fóru. Do podobné pomoci organizátorům pak návrh zapojuje i členské státy.

6.2 Závěr 6. části

Na základě analýzy navrhovaných změn nařízení č. 211/2011 o občanské iniciativě lze konstatovat, že revize nařízení organizátorům ulehčuje v řadě ohledů organizování iniciativ a to zejména pokud jde o fázi registrace. Vítané jsou v tomto ohledu také omezení počtu formulářů o podpoře a lepší možnost potenciálních organizátorů získávat praktické informace. Nicméně z hlediska legislativního dopadu iniciativ návrh změny nařízení prakticky nic nezlepšuje. Přitom jsem toho názoru, že právě větší závaznost úspěšných iniciativ by jediná mohla opravdu výrazně přispět k naplňování obou cílů původního nařízení, tedy k zaktivizování občanské společnosti povzbuzením široké politické diskuse a také přiblížení EU občanům jejich větším zapojením do rozhodování. Větší závaznosti úspěšných iniciativ podle profesora **Krále** nebrání ani současné znění čl. 11 SEU. Jeho argumentem je, že jazykovým ani teleologickým výkladem tohoto článku nelze dovodit, že by výzva nemohla být pro EK závazná, tedy neodmítnutelná.²⁰⁸

208 KRÁL, R. Evropská občanská iniciativa a její aktuální reforma. In: ŠMEJKAL, V. *Evropská unie po brexitu: Právně-institucionální budoucnost evropské integrace*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, str. 100.

7.

Závěr

V druhé části této práce jsem došel ke zjištění, že demokratický deficit v EU existuje. Následně jsem rozebral i jeho kořeny a nahlédl do historie evropské integrace. Současně jsem získal přehled o tom, jaké nedostatky unijní demokracie má. Na základě druhé a třetí části jsem mohl následně přistoupit k právní analýze institutu evropské občanské iniciativy a lépe posoudit jeho potenciální přínos pro snižování demokratického deficitu.

Z právní analýzy nařízení o evropské občanské iniciativě i ze zkoumání pozadí jeho vzniku vyplynulo, že tento institut může a byl vytvořen s cílem povzbudit občanskou diskusi v nadnárodním slova smyslu a více zapojit občany do rozhodování a v tom lze spatřovat s přihlédnutím ke třetí části i jeho potenciální demokratický přínos v kontextu EU. Problémem současné právní úpravy evropské občanské iniciativy ale z tohoto pohledu je, že obsahuje celou řadu ustanovení, která mají předpoklad stížit naplnění tohoto potenciálu. Jde zejména o složitou úpravu vzorů formulářů prohlášení o podpoře, velice obecně upravené důvody pro odmítnutí registrace iniciativ a posuzování jejich přípustnosti již při registraci, nezávaznost iniciativ pro Evropskou komisi a velmi široce pojatou odpovědnost organizátorů.

Z následné analýzy fungování institutu evropské občanské iniciativy v praxi, kterou jsem provedl v páté části této práce, lze usuzovat, že se negativně projevíly některé výše zmíněné nedostatky právní úpravy. Předně jde o vysoký počet odmítnutých iniciativ, za kterým pravděpodobně stojí příliš obecně formulované podmínky registrace, s nimiž si organizátoři něvědí rady. Z vyjádření organizátorů také vyšlo najevo, že přísná úprava odpovědnosti v souvislosti se správou osobních údajů podepsaných osob je spíše odrazující a že mají značnou obavu z možného postihu. Problémem se také ukázala být nedostatečná a nekonzistentní odůvodnění odmítnutí iniciativ ze strany EK a v souvislosti s registrací bylo poukazováno na její střet zájmů, což nepřispělo právní jistotě organizátorů.

Hlavní překážkou úspěšného sběru platných prohlášení o podpoře bylo množství údajů vyžadovaných od podepsaných osob a také nutnost pro některé z nich uvádět osobní ID. Nehledě na to, že až 11 miliónů občanů EU nemohlo před rokem 2015 podpořit jakoukoli občanskou iniciativu. Výrazně se také projevila finanční náročnost organizování iniciativ, což pro organizátory bez dostatečného zázemí bylo až limitující. Náročnost organizování úspěšné iniciativy ostatně dokládá i nízký počet (4) zatím úspěšných občanských iniciativ, u nichž se podařilo organizátorům sesbírat alespoň 1 milion platných prohlášení o podpoře. To v kombinaci s jejich marginálním legislativním dopadem (EK se uvolila přijmout určitá legislativní opatření jen v souvislosti se dvěma z nich a navíc jen částečně) pravděpodobně stojí za dramaticky klesajícími počty žádostí o registraci iniciativ, přičemž jejich mírný nárůst v letech 2017 a 2018 statistiku příliš nevylepšuje.²⁰⁹ Evropská občanská iniciativa tak zatím pouze **minimálně přispívá k formování aktivní občanské společnosti a tím i evropského lidu. Současně marginální legislativní dopad iniciativ nepřispěl ani k výraznějšímu zapojení občanů do rozhodovacího procesu EU.**

V šesté části této práce rozebírám revizi nařízení o občanské iniciativě. Její reálný přínos pro naplnění demokratického potenciálu evropské občanské iniciativy se teprve ukáže, nicméně řadu výše shrnutých problémů v organizaci občanských iniciativ pravděpodobně pomůže odstranit. Malý legislativní dopad iniciativ ale revize nařízení neřeší. Dle mého názoru je slibná myšlenka profesora **Krále**, že totiž, pokud by určité úspěšné iniciativě vyslovil podporu i Evropský parlament, stala by se z ní iniciativa „superúspěšná“ a byla by pak pro EK závazná.²¹⁰ Vedle toho však podle mě může fungovat též pravidlo, že určitá iniciativa bude závazná i za předpokladu, že se organizátorům podaří sesbírat vyšší počet prohlášení o podpoře než stávající 1 milion. Při jeho stanovení se může přihlídnout například k pravidlům pro vnitrostátní referenda. Potenciální demokratický přínos takového opatření by pak spočíval nejen ve větším zapojení občanů do rozhodování, ale i v probuzení daleko širší občanské diskuse.

209 Viz : <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts>.

210 KRÁL, R. Evropská občanská iniciativa a její aktuální reforma. In: ŠMEJKAL, V. *Evropská unie po brexitu: Právně-institucionální budoucnost evropské integrace*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, str. 101.

SEZNAM POUŽITÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

- 1) Smlouva o založení ESUO, 11951K/TXT.
- 2) Smlouva o založení EHS, 11957E/TXT.
- 3) Jednotný evropský akt. In: *Úř.věst. ES*. 1987. L 169
- 4) Smlouva o Evropské unii. In: *Úř. věst. EU*. 2012. C 326.
- 5) Amsterodamská smlouva. In: *Úř.věst. ES*. 1997. C 340.
- 6) Niceská smlouva. In: *Úř.věst. ES*. 2001. C 80.
- 7) Smlouva o fungování Evropské unie. In: *Úř. věst. EU*. 2010. C 83.
- 8) Smlouva o Ústavě pro Evropu. In: *Úř.věst. EU*. 2004. C 310.
- 9) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě. In: *Úř.věst. EU*. 2011. L 65.
- 10) Zákon č. 191/2012 Sb., o evropské občanské iniciativě. In: *Sbírka zákonů* 12. 6. 2012. 2012, částka 67.
- 11) NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů). In: *Úř.věst. EU*. 2016. L 119.

SEZNAM POUŽITÝCH DOKUMENTŮ

- 1) TINDEMAS, L. Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council. *Bulletin of the European Communities*. 1976.
- 2) Presidency Conclusions of the Laeken European Council (14 and 15 December 2001). *Bulletin of the European Union*. 2001, no. 12.
- 3) 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)).
- 4) ZELENÁ KNIHA o Evropské občanské iniciativě, COM(2009)622/F1.
- 5) Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o občanské iniciativě, COM(2010)119/F1.
- 6) Stanovisko Výboru regionů- Evropská občanská iniciativa, (2010/C 267/12).
- 7) Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o občanské iniciativě KOM(2010) 119 v konečném znění –2010/0074(COD), (2011/C 44/34).
- 8) Agreement on draft regulation implementing the European citizens' initiative, 11099/10.
- 9) ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ: Zpráva o uplatňování nařízení (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě, COM(2015)145/F1.
- 10) ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ uplatňování nařízení (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě, COM(2018)157/F1.

- 11) Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/9/2013/TN concerning the European Commission.
- 12) Usnesení Evropského parlamentu ze dne 28. října 2015 o evropské občanské iniciativě, (2014/2257(INI)).
- 13) Stanovisko Evropského výboru regionů- Evropská občanská iniciativa, (2015/C 423/01).
- 14) Stanovisko evropského inspektora ochrany údajů k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o občanské iniciativě, (2010/C 323/01)
- 15) Decision in case 1086/2017/PMC on the European Commission's legal interpretation of the one-year period collecting signatures of support in a European Citizens' Initiative.
- 16) Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Evropská občanská iniciativa (2016/C 389/05)
- 17) SDĚLENÍ KOMISE k evropské občanské iniciativě „Jeden z nás,“ COM(2014) 355 final.
- 18) Návrh SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o jakosti vody určené k lidské spotřebě (přpracované znění), COM(2017) 753 final.
- 19) SDĚLENÍ KOMISE o evropské občanské iniciativě „Stop vivisekci,“ C(2015) 3773 final.
- 20) SDĚLENÍ KOMISE o evropské občanské iniciativě „Zakažte glyfosát a chraňte lidi a životní prostředí před toxickými pesticidy,“ C(2017) 8414 final.
- 21) Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o transparentnosti a udržitelnosti hodnocení rizika ze strany EU v potravinovém řetězci, COM(2018) 179.
- 22) COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European citizens' initiative, SWD(2017) 294 final.
- 23) Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o evropské občanské iniciativě, COM(2017) 482 final.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY:

- 1) DAHL, R. A. *On Democracy*. New Haven: Yale University press, 1998. ISBN 0-300-07627-4
- 2) EDWARDS, M. (ed.) *The Oxford Handbook of Civil Society*. New York: Oxford University Press, 2011. ISBN: 9780195398571
- 3) GRIMM, D. *The Constitution of European Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2017. ISBN: 9780198805120

- 4) WARLEIGH, A. *Democracy and the European Union: Theory, Practice and Reform*. 2. vyd. London: SAGE Publications Ltd, 2006. ISBN: 0-7619-7281-1
- 5) ŠIŠKOVÁ, N. *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Nakladatelství Leges, 2012. ISBN: 978-80-87576-17-5
- 6) MOUSSIS, N. *Access to the European Union: Law, Economics, Policies*. Rixensart: Intersentia, 2011. ISBN: 978-1780681344
- 7) TOMÁŠEK, M., TÝČ, V. *Právo Evropské unie*. 2. vyd. Praha: Leges, 2017. ISBN: 978-80-7502-184-7
- 8) TICHÝ, ARNOLD, ZEMÁNEK, KRÁL, DUMBROVSKÝ. *Evropské právo*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN: 978-80-7400-546-6
- 9) BLAHOŠ, KLÍMA, SKÁLA a kol., *Ústavní právo Evropské unie*. Plzeň: Vyd. Aleš Čeněk, 2003. ISBN: 8086473481
- 10) EPRS. *The added value of the European Citizens' Initiative (ECI), and its revision*. Brusel: Evropská unie, 2018. ISBN: 978-92-846-2726-4
- 11) SCHILLER, T., SETALA, M. *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012. ISBN: 978-0230319691
- 12) ECAS. *THE EUROPEAN CITIZENS' INITIATIVE REGISTRATION: FALLING AT THE FIRST HURDLE?* [online]. Brusel: ECAS, 2014. [cit. 1.1.2019]. Dostupné z: https://www.ecas.org/wp-content/uploads/2014/12/ECI-report_ECAS-2014_1.pdf
- 13) BALLESTEROS, M., CANETTA, E., ZACIU, A. *European Citizens' Initiative – First lessons of implementation* [online]. Brusel: Evropská unie, 2014. [cit. 1.1.2019]. Dostupné z: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL_STU\(2014\)509982_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL_STU(2014)509982_EN.pdf)
- 14) EPRS. *Implementation of the European Citizens' Initiative. The experience of the first three years*. Brusel: Evropská unie, 2015. ISBN: 978-92-823-6604-2
- 15) BERG, C., THOMSON, J. *ECI THAT WORKS! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative* [online]. Alfter: ECI Campaign, 2014. [cit. 1.1.2019]. Dostupné z: http://ecithatworks.org/wp-content/uploads/2014/04/An_ECI_That_Works.pdf

- 16) EPRS. *Revising the European Citizens' Initiative* [online]. Brusel: Evropská unie, 2018. [cit. 1.1.2019]. Dostupné z: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/614627/EPRS_BRI\(2017\)614627_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/614627/EPRS_BRI(2017)614627_EN.pdf)
- 17) ŠMEJKAL, V. (ed.) *Evropská unie po brexitu: Právně-institucionální budoucnost evropské integrace*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN: 978-80-7598-098-4
- 18) BALLESTEROS M., FIORENTINI, S. *Towards a revision of the European Citizens' Initiative?* [online]. Brusel: Evropská unie, 2015. [cit. 1.1.2019] Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519240/IPOL_STU%282015%29519240_EN.pdf

SEZNAM POUŽITÝCH ODBORNÝCH ČLÁNKŮ

- 1) LORD, CH. Does the EU suffer from a Democratic Deficit? *Intereconomics*. 2008, vol. 43, no. 6.
- 2) GRIMM, D. Does Europe Need a Constitution? *European Law Journal*. 1995, vol. 1, no. 3.
- 3) ETZIONI, A. EU: Closing the Community Deficit. *Intereconomics*. 2008, vol. 43, no. 6.
- 4) DAHL, R. A. A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. *Political Science Quarterly*. 1994, vol. 109, no. 1.
- 5) BANG, H., JENSEN, M., D., NEDERGAARD, P. We the People' versus 'We the Heads of States': the debate on the democratic deficit of the European Union. *Policy Studies*. 2015, vol. 36, no. 2.
- 6) AZMAN, K., D. The Problem of "Democratic Deficit" in the European Union. *International Journal of Humanities and Social Science*. 2011, vol. 1, no. 5.
- 7) BONDE, J., P. The European Union's Democratic Deficit: How to fix it. *Brown Journal of World Affairs*. 2011, vol. 17, no. 2.
- 8) ŠLOSARČÍK, I. Evropa soudců a Evropa politiků: Vliv ESD na vývoj evropské integrace. *Mezinárodní vztahy*. 2005, vol. 40, no. 1.
- 9) SCHARPF, F. Democracy large and small: Reforming the EU to sustain democratic legitimacy on all levels. *Juncture*. 2015, vol. 21, no. 4.
- 10) BARTL, M. The Way We Do Europe: Subsidiarity and the Substantive Democratic Deficit. *European Law Journal*. 2015, vol. 21, no. 1.

- 11) KELEMEN, R. D. Europe's Other Democratic Deficit: National Authoritarianism in Europe's Democratic Union. *Government and Opposition*. 2017, vol. 52, no. 2.
- 12) MORAVCSIK, A. In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union. *JCMS*. 2002, vol. 40, no. 4.
- 13) MORAVCSIK, A. The Myth of Europe's "Democratic Deficit." *Intereconomics*. 2008, vol. 43, no. 6.
- 14) MAJONE, G. Transaction-cost efficiency and the democratic deficit. *Journal of European Public Policy*. 2010, vol. 17, no. 2.
- 15) RIDARD, B. The European Citizens' Initiative, a sufficient tool to bring Europe closer to its citizens? *Egmont paper*. 2018, no. 102.
- 16) KARATZIA, A. The European citizens' initiative in practice: legal admissibility concerns. *European Law Review*. 2015, vol. 40, no. 4.
- 17) MENDEZ, F., MENDEZ, M. The Promise and Perils of Direct Democracy for the European Union. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 2017, vol. 19, December.
- 18) MORARU, A. EUROPEAN UNION DEMOCRATIC GOVERNANCE: A CASE STUDY OF THE EUROPEAN CITIZENS' INITIATIVE. *Europolity: Continuity and Change in European Governance*. 2016, vol. 10, no. 2.
- 19) KRÁL, R. On the Unfulfilled Democratisation Potential of the European Citizens' Initiative, *Charles University in Prague Faculty of Law Research Paper*, no. 2018/I/2.
- 20) VOGIATZIS, N. Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens' initiative process. *European law journal*. 2017, vol. 23, no. 3-4.

SEZNAM POUŽITÉ JUDIKATURY

- 1) Rozsudek Soudního dvora ze dne 29. října 1980 ve věci 138/79 *SA Roquette Frères proti Radě Evropských společenství*, ECLI:EU:C:1980:249.
- 2) Rozsudek Tribunálu ze dne 10. května 2017 ve věci T-754/14 *Efler a další proti Evropské komisi*, ECLI:EU:T:2017:323.
- 3) Rozsudek Tribunálu ze dne 3. února 2017 ve věci T-646/13 *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe proti Evropské komisi*, ECLI:EU:T:2017:59.
- 4) ROZSUDEK TRIBUNÁLU ze dne 23. dubna 2018 ve věci T-561/14 *European Citizens' Initiative One of Us a další žalobci proti Evropské komisi*, ECLI:EU:T:2018:210.

SEZNAM POUŽITÝCH INTERNETOVÝCH ZDROJŮ (vše citováno k 1.1.2019)

- 1) *Online Etymology Dictionary*. Dostupné z <https://www.etymonline.com/>.
- 2) EHSV. *Participativní demokracie v pěti bodech*. Brusel: Evropská unie, 2011. Dostupné z: <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/pd-in-5-points-cs.pdf>.
- 3) COOPER, R. The European Union does not have a democratic deficit- it has a democratic surplus. Dostupné z: <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2014/06/11/the-european-union-does-not-have-a-democratic-deficit-it-has-a-democratic-surplus/>.
- 4) BOISPÉAN, S. Pro/ contra: Does the EU have a Democratic Deficit? No! Dostupné z: <https://www.thenewfederalist.eu/Pro-Contra-Does-the-EU-have-a-democratic-deficit-NO>.
- 5) Tisková zpráva EK. Čistší pitná voda v celé Unii. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-429_cs.htm
- 6) Výsledky evropských voleb: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/cs/turnout.html>.
- 7) Internetové stránky občanských iniciativ: <http://www.minority-safepack.eu/>, <https://stop-ttip.org/>, <https://www.eucitizen2017.org/>.
- 8) Oficiální registr EK pro občanské iniciativy: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts>.
- 9) Internetové stránky Eurobarometru: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm>.

ABSTRAKT

EVROPSKÁ OBČANSKÁ INICIATIVA V KONTEXTU SNIŽOVÁNÍ DEMOKRATICKÉHO DEFICITU EU

Tato diplomová práce se zabývá zejména zkoumáním evropské občanské iniciativy (EOI), jejího fungování a demokratického přínosu pro demokracii v EU. EOI je prvním nástrojem nadnárodní participativní demokracie na světě. Umožňuje občanům EU přímo 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. Pro lepší posouzení demokratického přínosu EOI práce nejprve analyzuje stav demokracie v EU, přičemž potvrzuje existenci demokratického deficitu EU. Následně se zabývá jeho historií a příčinami. Na základě získaných informací o demokracii v EU a jejím vývoji přistupuje práce k právnímu rozboru nařízení č. 211/2011 o občanské iniciativě s přihlédnutím k historii jeho vzniku. Zjišťuje přitom potenciální demokratický přínos EOI pro demokracii v EU. Jde konkrétně o zaktivizování občanské společnosti probuzením politické diskuse na unijní úrovni a přiblížením EU občanům jejich větším zapojením do rozhodování. Rozbor nařízení ale odhalil i určité potenciální překážky, které mohou naplnění demokratického přínosu komplikovat. Například obecně nastavené podmínky registrace, velké množství variant vzoru prohlášení o podpoře, nezávazný charakter úspěšných iniciativ. Následně práce přistupuje k analýze fungování institutu EOI v praxi. Předmětem analýzy jsou především vyjádření unijních orgánů, odborné studie i vyjádření samotných organizátorů iniciativ. Na jejich základě je identifikováno několik zásadních problémů, které jsou s používáním současné právní úpravy EOI spojeny. Jde zprv o obtížnou organizaci iniciativ, kdy si organizátoři stěžují například na tvrdě nastavené podmínky jejich odpovědnosti, nejasné podmínky registrace iniciativ, finanční náročnost i na množství osobních údajů, které jsou vyžadovány pro podporu iniciativ. Z druhé pak jde o doposud malý legislativní dopad úspěšných iniciativ. Z analýzy fungování institutu EOI také vyplývá jeho dosavadní demokratický přínos. Práce konstatuje, že zatím je pouze minimální. Institutu EOI se za skoro 7 let jeho použitelnosti nepodařilo ve větší míře aktivizovat občanskou společnost, ani výrazněji zapojit občany EU do rozhodování. Diplomová práce se také okrajově věnuje právnímu rozboru návrhu revize nařízení č. 211/2011 o občanské iniciativě. Dochází přitom k závěru, že návrh může vyřešit problémy týkající se náročnosti organizování iniciativ, ale nemá potenciál výrazně zlepšit stávající malý legislativní dopad iniciativ. Práce pak rozebírá i varianty, které by k tomuto zlepšení vést mohly.

KLÍČOVÁ SLOVA

evropská občanská iniciativa - demokratický deficit - Evropská unie

ABSTRACT

EUROPEAN CITIZENS' INITIATIVE IN THE CONTEXT OF REDUCING DEMOCRATIC DEFICIT IN EU

This thesis primarily involves a study of the European Citizens' Initiative (ECI), its functioning and contribution to democracy in the EU. The ECI is the first tool to facilitate transnational participatory democracy in the world. It allows EU citizens to invite the European Commission, within the framework of its powers, to submit any appropriate proposal on matters where citizens consider that a legal act of the Union is required for the purpose of implementing the Treaties. For a better understanding of the democratic contribution of the ECI, the work first analyses the state of democracy in the EU, confirming the existence of a democratic deficit in the EU. It subsequently addresses its history and causes. Based on information obtained concerning democracy in the EU and its development, the work then proceeds to undertake a legal analysis of Regulation No. 211/2011 on the citizens' initiative, taking into account the history of its origins. It identifies the potential democratic contribution of the ECI for democracy in the EU. This specifically entails the activation of civil society by awakening political debate at Union level and bringing the EU closer to its citizens by involving them more closely in decision-making. However, the analysis of the Regulation has also revealed potential obstacles, which might complicate the delivery of democratic benefits. For example, the generality of the registration conditions, the wide range of examples of statements of support and the non-binding nature of successful initiatives. The work then proceeds to analyse the operation of the ECI in practice. The subject-matter used by the analysis primarily consists of statements by EU institutions, expert studies and statements by the organisers of initiatives themselves. Based on these inputs, a number of fundamental problems have been identified, which are associated with the application of the current ECI legislation. Firstly, there are difficulties in organising initiatives, with the organisers complaining, for example, about the strict liability requirements, the lack of clarity in the registration of initiatives, the financial costs and the amount of personal data required for initiatives to obtain support. Secondly, there has as yet been very little legislative impact from successful initiatives. The analysis of the operation of the ECI also reveals its democratic benefits to date. The work concludes that these have been minimal so far. Over the almost 7 years of its existence, the ECI has failed to activate civil society to any great extent, nor has it involved EU citizens more closely in the decision-making process. The thesis also touches on the legal analysis of the amendment to Regulation No. 211/2011 on the citizens' initiative.

It concludes that, while the amendment may resolve problems concerning the difficulties in organising initiatives, it does not have the potential to significantly improve the current low legislative impact of these initiatives. The work then also breaks down options which might result in this type of improvement.

KEY WORDS

European Citizens' Initiative - Democratic Deficit - European Union