

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Ing. Vladimír Bartovic

Evropská občanská iniciativa

Diplomová práce

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

Katedra: Katedra evropského práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 12. 01. 2022

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval/a 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 152197 znaků včetně mezer.

Ing. Vladimír Bartovic

V Praze dne 12.1.2022

Tímto bych rád poděkoval **prof. JUDr. Richardu Královi, LL.M., Ph.D., Dsc.** vedoucímu mé diplomové práce za všestrannou pomoc včetně cenných připomínek a zároveň za velkou vstřícnost a ochotu, které projevil při zpracování této práce.

Zároveň bych rád poděkoval mojí rodině, přátelům a kolegům za trpělivost, vstřícnost a podporu, kterou mi projevovali během mého studia práv.

Obsah

1. Úvod	6
2. Cesta ke vzniku Evropské občanské iniciativy	8
2.1. Demokratický deficit	8
2.2. Řešení demokratického deficitu	11
2.3. Vznik evropské občanské iniciativy	13
3. Nařízení o evropské občanské iniciativě – právní základ, vznik, stručná charakteristika a srovnání s podobnými instrumenty	17
3.1 Právní základ nařízení o Evropské občanské iniciativě	17
3.2 Srovnání Evropské občanské iniciativy s podobnými instrumenty	20
3.2.1 Občanská iniciativa	20
3.2.2 Petiční právo	21
3.2.3 Nepřímá pravomoc legislativní iniciativy Evropského parlamentu a Rady EU	25
3.3 Legislativní proces vedoucí k přijetí nařízení o evropské občanské iniciativě	26
3.4 Stručné shrnutí nařízení	29
3.5 Implementace nařízení na národní úrovni	31
4. Zkušenosti s implementací nařízení v praxi – postoje institucí EU, nevládních organizací, akademiků a soudní přezkum	34
4.1 Přehled evropských občanských iniciativ	34
4.2 Postoje institucí EU	35
4.3 Evaluace EOI občanskou společností a akademiky	40
4.4 Soudní přezkum uplatňování EOI Soudním dvorem EU	43
5. Právní analýza nového nařízení o EOI s důrazem na změny ve srovnání s nařízením z roku 2011	46
5.1 Vznik nařízení	46
5.2 Analýza nařízení o EOI s důrazem na změny proti původnímu nařízení	49
5.2.1 Předmět nařízení	50
5.2.2 Právo na podporu evropské občanské iniciativy	50
5.2.3 Požadovaný počet podepsaných osob	51
5.2.4 Informace a pomoc poskytované Komisí a členskými státy	53
5.2.5 Skupina organizátorů	54
5.2.6 Registrace navrhované občanské iniciativy	56
5.2.7 Období sběru	58
5.2.8 Postup při sběru prohlášení o podpoře (podpisů)	58
5.2.9 Ověřování a potvrzování prohlášení o podpoře	60
5.2.10 Předložení, zveřejnění a veřejná slyšení	61
5.2.11 Přezkum Komisí	62

5.2.12	Ostatní ustanovení	62
5.2.13	Akty v přenesené pravomoci a prováděcí akty	63
5.2.14	Závěrečná ustanovení	63
5.3	Nařízení přijaté v souvislosti s pandemií Covid-19	64
6.	Závěr	65
	Seznam použitých zdrojů	68
	Evropská občanská iniciativa, abstrakt a 3 klíčová slova v českém jazyce	76
	European Citizens' Initiative, abstrakt a 3 klíčová slova v anglickém jazyce	77

1. Úvod

Cílem diplomové práce je zhodnotit implementační praxi Evropské občanské iniciativy (EOI) v kontextu judikatury Tribunálu a Soudního dvora EU a analyzovat nové nařízení o Evropské občanské iniciativě.

Evropská občanská iniciativa byla do primárního práva Evropské unie začleněna Lisabonskou smlouvou s cílem doplnit koncept občanství Evropské unie o nové právo a způsob jakým umožnit občanům EU přímou účast na demokratickém a politickém životě Unie s cílem posílení jejího demokratického fungování.

Samotnou operacionalizaci Evropské občanské iniciativy přineslo záhy po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost přijetí Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě, které s účinností od 1. dubna 2012 umožnilo nejméně 1 milionu občanů EU z minimálně jedné čtvrtiny členských států vyzvat Evropskou komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění občanů nezbytné přijetí právního aktu pro účely provedení Smluv. Po několika letech fungování pak došlo k revizi nařízení, jež vyústila v přijetí nového Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/788 ze dne 17. dubna 2019 o evropské občanské iniciativě, které nabylo účinnosti 1. ledna 2020.

Diplomová práce se nejdříve věnuje příčinám, které vedly členské státy k vytvoření Evropské občanské iniciativy, jakožto prvku nadnárodní participativní demokracie, a jejímu začlenění do institucionálního rámce Evropské unie. Nejdříve tedy definuji tzv. demokratický deficit Unie, potvrzuji jeho existenci a věnuji se různým způsobům jeho řešení, tak jak jsou analyzovány v odborné literatuře. Následně se věnuji samotnému vzniku Evropské občanské iniciativy už během jednání Konventu o budoucnosti Evropy, jejímu začlenění do Ústavní smlouvy a pak i do Lisabonské smlouvy.

V další kapitole se věnuji analýze právního základu Evropské občanské iniciativy, tj. článku 11 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii (SEU) a článku 24 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), které ji zakotvují do primárního práva Unie. Srovnávám také Evropskou občanskou iniciativu s podobnými instrumenty participativní demokracie – občanskou iniciativou a

petičním právem, ale také s podobnými instrumenty zakotvenými v primárním právu, které umožňují Evropskému parlamentu a Radě vyzvat Komisi, jakožto nositele „skoromonopolu“ legislativní iniciativy, k předložení návrhu právního aktu. V závěrečné části třetí kapitoly analyzuji legislativní proces původního nařízení č. 211/2011, nabízím jeho stručné shrnutí a věnuji se i jeho implementaci na národní úrovni – v České republice prostřednictvím zákona č. 191/2012 Sb. o evropské občanské iniciativě ze dne 12. června 2012.

První ze dvou stěžejních kapitol práce je kapitola věnující se zhodnocení implementační praxe nařízení č. 211/2011. Kapitola začíná přehledem evropských občanských iniciativ, které byly během platnosti nařízení podány Evropské komisi. Samotná analýza se věnuje postojům různých aktérů k uplatňování nařízení v praxi. Těmito jsou instituce Evropské unie – Evropská komise, Evropský parlament, Evropská veřejná ochránkyně práv, Výbor regionů a Hospodářský a sociální výbor, dále pak občanská společnost a akademici. V závěru kapitoly se věnuji analýze soudního přezkumu uplatňování nařízení ze strany Tribunálu a Soudního dvora EU.

Druhá stěžejní kapitola práce se věnuje novému nařízení o Evropské občanské iniciativě č. 2019/788 ze dne 17. dubna 2019, které nahradilo původní nařízení. V jejím úvodu analyzuji legislativní proces revize původního nařízení č. 211/2011, včetně pozic různých aktérů, které následně vyústilo k přijetí nového nařízení. Následující část kapitoly se věnuje právní analýze nového nařízení s důrazem na změny, které přineslo ve srovnání s původním nařízením. Poslední část kapitoly stručně zmiňuje další nařízení týkající se Evropské občanské iniciativy obsahující dočasné opatření související s pandemií Covid-19 a jejím negativním vlivem na možnost realizace občanských iniciativ.

V závěru práce sumarizuji hlavní zjištění a načrtávám doporučení pro další zlepšení fungování Evropské občanské iniciativy do budoucna.

2. Cesta ke vzniku Evropské občanské iniciativy

2.1. Demokratický deficit

Evropskou integraci, respektive její zhmotnění v podobě Evropské unie (a také jejích předchůdců), již od jejího počátku provází kritika zdůrazňující nedostatek demokracie v jejím fungování. Termín, který se v odborné literatuře v této souvislosti používá je tzv. demokratický deficit. Neexistuje jedna obecně akceptovaná definice demokratického deficitu, naopak v odborné literatuře existuje na toto téma mnoho pojednání. Føllesdal a Hix definují pět hlavních zdůvodnění existence demokratického deficitu v Evropské unii, které se nejčastěji objevují v odborné debatě¹. Mezi ně patří:

1. S postupem evropské integrace a přenosem kompetencí na nadnárodní orgány dochází k nárůstu pravomocí exekutivních orgánů doprovázeného poklesem kontroly ze strany národních parlamentů. Ve většině členských zemí Unie je parlamentní kontrola vlády při rozhodování v EU nedostatečná a „vlády mohou při přijímání rozhodnutí v Bruselu svoje parlamenty ignorovat.“²
2. Pravomoci Evropského parlamentu jsou malé, i když se od poloviny osmdesátých let podstatně zvětšily. Většina legislativy je stále přijímána postupem konzultace, a ne postupem spolurozhodování, a Evropskému parlamentu chybí plné rozpočtové pravomoci³.
3. Volby do Evropského parlamentu stále nejsou pravými evropskými volbami, jelikož se v nich nevolí osobnosti anebo strany na evropské úrovni, dominují jim jiná než evropská témata, mají nižší volební účast a bývají považovány za druhořadé.
4. Z institucionálního i psychologického hlediska je Evropská unie občanům příliš vzdálena. Z psychologického hlediska občané EU nerozumí, jelikož ona a její instituce fungují úplně jinak, než jsou občané zvyklí ve svých zemích. Z institucionálního hlediska je voličská kontrola nad jednáním Rady EU i Evropské komise příliš vzdálená. Procesy v EU jsou fundamentálně technokratické spíše než politické.

¹ FØLLESDALL, A. – HIX, S.: Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, JCMS 2006 Volume 44. Number 3. pp. 533–62

² Ibid.

³ Jak ale uvádím dále, tento projev deficitu Lisabonská smlouva téměř eliminovala zavedením řádného legislativního postupu a plné rozpočtové pravomoci Evropského parlamentu.

5. Sociálně-demokratická kritika, směřující k tomu, že evropské politiky jsou příliš pravicové a nejsou podporovány většinou občanů v mnoha nebo dokonce ve většině členských států Unie. Vlády mohou na evropské úrovni prosazovat politiky, které by na národní úrovni z různých důvodů nemohly.

Existují však i názory odmítající přeceňování problému demokratického deficitu v EU. Kupříkladu Majone⁴ říká, že EU netrpí demokratickým deficitem, ale spíše krizí věrohodnosti. Řešení této krize vidí v transparentnějším rozhodování, následném posuzování rozhodnutí ze strany evropských soudů, větší profesionalitě, v silnější ochraně menšinových postojů a lepší veřejné kontrole, jak na evropské, tak i na vnitrostátní úrovni. Moravcsik⁵ zase odmítá čtyři z pěti výše uvedených důvodů existence demokratického deficitu. Podle něj jsou národní vlády přímo odpovědné svým občanům a dokud bude EU převážně mezivládní organizací, nesou za své postoje v Radě EU stejnou odpovědnost jako za jakékoli jiné rozhodnutí na národní úrovni. Moravcsik také argumentuje, že Evropský parlament mezitím získal silné pravomoci, kupříkladu právo veta při jmenování Evropské komise a poslanci Evropského parlamentu často hlasují jinak, než by si přála vláda členského státu, jež reprezentují. Odmítá také kritiku, že EU je občanům příliš vzdálena a nejasná. Naopak, argumentuje, že rozhodovací proces v EU je mnohem transparentnější než ve většině členských států. Moravcsik také nesouhlasí s výše uvedenou sociálně-demokratickou kritikou, naopak myslí si, že politiky Evropské unie jsou vyvážené díky způsobu rozhodování, který vyžaduje vysoké kvorum pro přijetí rozhodnutí v Radě EU a také většinu v Evropském parlamentu. Evropské politiky jsou proto nejčastěji centristické, jelikož jejich přijetí vyžaduje kompromis mezi zájmy různých skupin, členských zemí a hlavních politických stran. Jediný argument, který Moravcsik přímo nerozporuje se týká voleb do Evropského parlamentu, které stejně jako jiní autoři nepovažuje za dostatečně funkční. Dle jeho názoru se voliči tradičně zajímají zejména o daně a výdaje, a právě tyto oblasti stále zůstávají v pravomoci národních parlamentů. Proto je z jeho pohledu logické, že voliči považují volby do Evropského parlamentu za převážně irelevantní.

V české debatě se otázce demokratického deficitu věnuje Jiří Pehe, který ve svých úvahách existenci demokratického deficitu v Evropské unii připouští, ale nepovažuje jej za tak závažný jako jiní autoři: „*Skutečnost, že nejvyšší orgány unie, zejména Komise, v sobě*

⁴ MAJONE, G.: The Credibility Crisis of Community Regulation, Journal of Common Market Studies, Volume 38, Issue 2, červen 2000, s.273-302

⁵ MORAVCSIK, A.: In Defence of the „Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union, JCMS 2002, Volume 40, s.603-634

kombinují výkonnou, zákonodárnou a někdy dokonce i soudní moc, samozřejmě popírá pravidla o základním rozdělení moci, jak je známe z úrovně národních demokracií. Toto křížení moci v rukou nejvyšších unijních orgánů není ideální, ale zároveň se nejedná o cosi, co by existovalo mimo rámec demokratických procesů. Všechny unijní instituce, které nemají přímý mandát od voličů (i všechna rozhodnutí těchto institucí), jsou na různých úrovních podrobeny permanentní kontrole ze strany legitimních demokratických institucí členských států a, ve vzrůstající míře, i ze strany Evropského parlamentu.“⁶

Pro úplné překonání demokratického deficitu v Evropské unii vidí Jiří Pehe dvě radikální řešení. První by spočívalo v návratu evropské integrace o desítky let zpět do podoby „*společenství suverénních států svázaných mezivládními dohodami*“⁷. Prakticky by to znamenalo zejména návrat k jednomyslnosti ve všech oblastech rozhodování Evropské unie. Jako druhé možné řešení vidí Pehe naopak ve federalizaci Evropské unie, kde by výkonná moc patřila evropské vládě a legislativní a kontrolní pravomoc vůči vládě by měl přímo volený Evropský parlament. Podle Peheho by se mohlo jednat o podobný model uspořádání jaký mají Spojené státy americké: „*Vlády a exekutivy entit, z nichž by se Evropská federace skládala, by s ní byly v podobném vztahu, jaký mají státy americké unie k orgánům federálním.*“⁸

K demokratickému deficitu a jeho řešení se vyjadřují i poslední dva čeští prezidenti, kteří vidí podobná řešení jako Jiří Pehe. Václav Klaus ve svém projevu před Evropským parlamentem řekl: „*Dnešní systém rozhodování v Evropské unii je něčím jiným než historií prověřenou a v historii osvědčenou klasickou parlamentní demokracií. V obvyklém parlamentním systému je část podporující vládu a část opoziční, ale to v Evropském parlamentu není. Zde je prosazována alternativa jen jedna a kdo uvažuje o alternativě jiné, je považován za odpůrce evropské integrace*“⁹. Václav Klaus tedy odmítá prohlubování evropské integrace a posilování pravomocí Evropského parlamentu jako způsob řešení demokratického deficitu. Ve svých úvahách naopak stabilně požaduje návrat evropské integrace do období, kdy naprostou většinu rozhodnutí přijímaly zástupci členských států jednomyslností. Prezident Zeman ve svých úvahách týkajících se řešení demokratického

⁶ PEHE, J.: Demokracie v Evropské unii, 2003, <http://www.pehe.cz/prednasky/2003/demokracie-v-evropske-unii>, In pehe.cz [online]. [cit. 2020-09-01].

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Projev prezidenta republiky v Evropském parlamentu dne 19.2.2009, In klaus.cz [online]. [cit. 2020-09-01].

deficitu v EU naopak podporuje federalizaci Evropské unie, udělení pravomoci zákonodárné iniciativy Evropskému parlamentu a vytvoření evropské vlády¹⁰.

Dle mého názoru je existence demokratického deficitu v Evropské unii prokázána mnohými autory, kteří se liší identifikací příčin a možných řešení tohoto deficitu. Deficit samotný vyplývá ze složité konstrukce Evropské unie, která se pohybuje na cestě od mezinárodní organizace k federativnímu státu, ale do cíle ji zbývá ještě daleko. Svoji roli také sehrává neexistence tzv. evropského *demosu* neboli evropského lidu, který má poměrně jasné společné zájmy. Kupříkladu, Příbáň uvádí, že evropský *demos* je politický projekt, který v realitě neexistuje. Nedostatek demokratické legitimacy a odpovědnosti dle něj pravidelně kritizují i volení zástupci lidu v jednotlivých členských zemích, co poukazuje na menší význam sounáležitosti, solidarity a identifikování se s Evropskou unií než s jejich regionem, státem, či národem¹¹.

Další příčinou je přesvědčení lidí, že evropské instituce, tzv. Brusel jsou od nich daleko. Tento pocit umocňuje i převažující politická rétorika představitelů členských států Unie, kteří častokrát, když se jim to hodí, rozhodnutí přijatá v Bruselu prezentují jako rozhodnutí někoho jiného, zamlčují tedy, že i oni se na těchto rozhodnutích podílejí a zpravidla za ně i hlasují. Existenci problému s demokratickou legitimitou si uvědomují i evropské instituce, respektive jejich představitelé. Dlouholetý předseda Evropské komise a jeden z architektů Evropské unie, Jacques Delors kupříkladu neustále zdůrazňoval důležitost vztahu mezi evropskými institucemi a občany. Snahou o posílení tohoto vztahu, který by do určité míry kompenzoval neexistenci jednotného evropského lidu je Maastrichtskou smlouvou zavedené občanství Unie¹².

2.2. Řešení demokratického deficitu

V podstatě během celého vývoje evropské integrace se evropské instituce a členské státy snaží zvyšovat demokratickou legitimitu Evropské unie. Demokratický deficit je postupně snižován dvojí cestou. Jednu z nich představují reformy zakládajících smluv Evropské unie

¹⁰ Zeman: EU má demokratický deficit, In Euroskop.cz, [online]. [cit. 2020-09-01], <https://www.euroskop.cz/8952/23918/clanek/zeman-eu-ma-demokraticky-deficit>

¹¹ PŘIBÁŇ, J.: European Union Constituion-Making, Political Identity and Central European reflections, European Law Journal, Vol 11, No2, 2005, s. 145 - 146

¹² Články 2, 3, 7 a 9 až 12 SEU, články 18 až 25 SFEU a články 39 až 46 Listiny základních práv Evropské unie

a druhou z nich je postup evropských institucí směrem k větší informovanosti, transparentnosti a zapojování občanů do tvorby politik.

Všechny zásadní novelizace zakládacích smluv přinesly posilování pravomocí Evropského parlamentu, jako jediného občany přímo voleného orgánu Evropské unie. Přelomová v tomto ohledu byla také Lisabonská smlouva, jež proceduru spolurozhodování, ve které je Evropský parlament rovnocenným partnerem Rady při tvorbě legislativy, změnila na standardní legislativní postup. Lisabonská smlouva zároveň výrazně rozšířila uplatňování této procedury na čtyřicet nových právních základů zejména v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva a o zemědělství.¹³ Lisabonskou smlouvou dala Evropskému parlamentu plné rozpočtové pravomoci, to znamená možnost spolurozhodovat o všech výdajích Evropské unie. Evropská unie se také snaží zvrátit dlouhodobý trend poklesu účasti občanů ve volbách do Evropského parlamentu prostřednictvím rozsáhlých informačních kampaní a snahy Evropského parlamentu prezentovat svoji práci a pravomoci v jednotlivých členských státech. V posledních volbách do Evropského parlamentu se toho povedlo dosáhnout, kdy účast občanů EU ve volbách vzrostla z 42,61 procent v roce 2014 na 50,66 procent v roce 2019. V České republice je však účast velice nízká (druhá nejnižší v EU po Slovensku), i když vzrostla z 18,2 procent v roce 2014 na 28,72 procent v roce 2019¹⁴.

Postupně také dochází k posilování pravomocí národních parlamentů a jejich možností ovlivnit rozhodování v Evropské unii. Děje se tak na národní úrovni, kdy v řadě členských států Evropské unie, včetně České republiky, došlo v posledních letech (zejména v souvislosti s přijetím Lisabonské smlouvy) k posílení kontrolních pravomocí národních parlamentů vůči reprezentantům vlády v Radě a Evropské radě. Kupříkladu Národní rada Slovenské republiky má možnost (i když v praxi nevyužívanou) odmítnout nebo změnit mandát premiéra nebo člena vlády pro jednání Evropské rady, respektive Rady a vláda se takovému rozhodnutí musí přizpůsobit. Lisabonská smlouva také zavedla mechanismy tzv. červené, oranžové a žluté karty. V případě červené karty se jedná o možnost (dle čl. 48 odst. 7 Smlouvy o Evropské unii) kteréhokoliv parlamentu členského státu Evropské unie ve lhůtě šesti měsíců zabránit změně zakládajících smluv zjednodušeným postupem. V případě oranžové a žluté karty se jedná o možnost vnitrostátních parlamentů posuzovat návrhy

¹³ Evropský parlament: Nadnárodní rozhodovací postupy, In [europarl.europa.eu](https://www.europarl.europa.eu) [online]. [cit. 2020-09-01], <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/8/nadnarodni-rozhodovaci-postupy>

¹⁴ Evropský parlament: Výsledky evropských voleb 2019, In [europarl.europa.eu](https://www.europarl.europa.eu) [online]. [cit. 2020-09-01], <https://europarl.europa.eu/election-results-2019/cs/ucast/>

legislativních aktů z hlediska principu subsidiarity¹⁵ a žádat v odůvodněném stanovisku Evropskou komisí o nápravu. Je ovšem nutno dodat, že červená a oranžová karta nebyly ze strany vnitrostátních parlamentů nikdy zvednuty. V případě žluté karty se to zatím povedlo třikrát mezi lety 2012-2016¹⁶ avšak Evropská komise argumenty národních parlamentů neuznala a setrvala na svém stanovisku, jelikož nezjistila, že by její návrh princip subsidiarity porušoval.

Kromě posilování zastupitelského prvku při tvorbě rozhodnutí v rámci Evropské unie dochází v posledních desetiletích také k posilování ochrany práv občanů a rozšiřování přímých možností občanů ovlivňovat evropské politiky. Zcela zásadní je v tomto ohledu Maastrichtská smlouva, která vytváří institut občanství Unie (článek 20 SFEU), zakotvuje do primárního práva Unie petiční právo¹⁷ a vytváří institut Evropského veřejného ochránce práv.

Lisabonská smlouva pak do primárního práva EU inkorporuje Listinu základních práv EU a vytváří Evropskou občanskou iniciativu. Aktuální znění Smlouvy o Evropské unii tedy stanovuje v článku 10 odst. 3, že „*Každý občan má právo se podílet na demokratickém životě Unie. Rozhodnutí jsou přijímána co nejotevřeněji a co nejbližší občanům.*“ Článek 11 pak (kromě úpravy samotné Evropské občanské iniciativy) také stanovuje povinnost orgánů EU umožnit: „*otevřený, transparentní a pravidelný dialog s reprezentativními sdruženími a s občanskou společností.*“. Evropská komise má navíc specifickou povinnost vést s dotčenými stranami rozsáhlé konzultace¹⁸.

2.3. Vznik evropské občanské iniciativy

Jak již bylo zmíněno v předchozí části, v průběhu evropské integrace je viditelná kontinuální snaha evropských institucí a členských států na zmenšování demokratického deficitu Unie dvěma základními cestami – 1. změnami primárního práva, které vedou k posilování zastupitelské demokracie, tj. posilováním pravomocí Evropského parlamentu a národních parlamentů a 2. prostřednictvím zvyšování transparentnosti rozhodovacích procesů,

¹⁵ BARTOVIC, V., KRÁL, D.: Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě. EUROPEUM, Praha 2010, s.61-64

¹⁶ Evropská komise: Mechanismus kontroly subsidiarity, In ec.europa.eu [online]. [cit. 2020-09-01], https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_cs

¹⁷ Samotný vznik petičního práva sahá do počátku evropské integrace v 50. letech, ale jak již bylo zmíněno, v primárním právu EU je zakotveno až Maastrichtskou smlouvou a posíleno jeho zařazením mezi politická práva zmíněná v Listině základních práv EU. Více v GRMELOVÁ, N. 2014. Petiční právo k Evropskému parlamentu v proměnách času. Současná Evropa, 2014, s.37

¹⁸ Články 10 a 11 SEU.

zapojováním veřejnosti do tvorby politik a také prostřednictvím zvyšování ochrany práv občanů. To, co však v evropské integraci dlouhodobě chybělo, je existence silného prvku přímé demokracie při tvorbě rozhodnutí na evropské úrovni. Tato otázka se začíná diskutovat zejména po přijetí Maastrichtské smlouvy, která znamenala vytvoření Evropské unie a další výrazné rozšíření rozhodování na nadnárodní úrovni.

Před mezivládní konferencí, jež rozhodla o přijetí Amsterodamské smlouvy přišli ministři zahraničních věcí Itálie a Rakouska Wolfgang Schüssel a Lamberto Dini s návrhem, aby deset procent voličů z alespoň tří členských států mohlo Evropskému parlamentu předložit politický návrh ve formě článků, kterým by se pak musel zabývat. Mezivládní konference jej však odmítla. Německý politolog Heindrun Abromeit navrhl zase povinné referendum v případě změn primárního práva. Tento požadavek podpořil i rakouský právník a politolog Michael Nentwich, který návrh doplnil o tzv. Nepřímou evropskou občanskou iniciativu, v rámci které by 3-4 procenta voličů (nebo těch co hlasovali v posledních volbách do Evropské parlamentu) v alespoň pěti členských státech mohlo předložit návrh Radě a Evropskému parlamentu. Pokud by zmíněné orgány nepřijaly na základě tohoto návrhu předkládanou legislativu, konalo by se v záležitosti celoevropské referendum¹⁹. Návrhy na zavedení přímé demokracie přicházely i ze strany občanské společnosti. Síť Eurotopia chtěla přijetí evropské ústavy s prvky přímé demokracie. Evropská síť občanských skupin požadovala vytvoření tzv. předkládacího práva Evropskému parlamentu v případě podpory alespoň jednoho procenta voličů v alespoň třech členských státech a práva iniciovat změny zakládajících smluv prostřednictvím evropského referenda (pokud by takový návrh podpořilo alespoň deset procent voličů ve všech členských státech). Síť evropských demokratických hnutí Democracy International zase navrhla trojstupňový legislativní proces iniciovaný občany a zavedení povinného referenda v případě transferu suverenity z EU na jiné organizace (kupříkladu Organizaci spojených národů nebo Světovou obchodní organizací) a v případě změn primárního práva Unie²⁰.

Zavedením prvku přímé demokracie do primárního práva EU se zabýval i Konvent o budoucnosti Evropské unie, který připravoval Smlouvu o Ústavě pro Evropu²¹ (dále jen Ústavní smlouva). Konvent diskutoval otázku zavedení evropského referenda a také otázku

¹⁹ EFLER, M. European Citizens' Initiative – Legal options for implementation below the constitutional level, Democracy International, 2006, str. 6

²⁰ Ibid.

²¹ Smlouva o ústavě pro Evropu, Úřední věstník Evropské unie, C 310, 16. prosinec 2004

schválení Ústavní smlouvy v evropském referendu nebo v národních referendech konaných v celé Evropské unii ve stejný den²². Nakonec jediný návrh, který v této oblasti na posledním jednání prezidia Konventu celkem překvapivě uspěl byl návrh na zavedení Evropské občanské iniciativy²³.

V textu Ústavní smlouvy se Evropské občanské iniciativy týkal článek I-47 odst. 4.:

„Nejméně jeden milion občanů Unie pocházejících z podstatného počtu členských států se může ujmout iniciativy a vyzvat 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 Ústavy. Postup a podmínky požadované pro tuto občanskou iniciativu, včetně minimálního počtu členských států, z nichž musí tito občané pocházet, stanoví evropský zákon.“²⁴

Mezi výše uvedeným finálním zněním a zněním navrženým Konventem²⁵ jsou tři rozdíly, které v textu provedla Mezivládní konference. Do textu doplnila upřesnění, které znamenalo, že právo podepsat Evropskou občanskou iniciativu mají pouze občané členských států Unie²⁶. Mezivládní konference dále do první věty článku I-47 odst. 4. vložila slova „*aby v rámci svých pravomocí*“, čímž zdůraznila, že Evropská občanská iniciativa se má týkat pouze záležitostí, kde má Evropská komise právo legislativní iniciativy. A nakonec také explicitně zmínila, že evropský zákon stanoví minimální počet členských států, ze kterých musí pocházet občané podporující iniciativu²⁷.

Po neschválení Ústavní smlouvy v referendech ve Francii a Nizozemsku v roce 2005 evropská integrace zažila obrovský šok a začalo se období reflexe, jež vyvrcholilo v březnu 2007 přijetím tzv. Berlínské deklarace²⁸, ve které se evropští lídři zavázali vyřešit situaci vzniklou neschválením Ústavní smlouvy před volbami do Evropského parlamentu v roce 2009. Následná mezivládní konference, která začala v červnu 2007 se shodla na přijetí naprosté většiny změn v primárním právu, které obsahovala Ústavní smlouva. Výsledná

²² House of Commons Library Research Paper: The Convention on the Future of Europe: the deliberating phase 03/16, 14 February 2003, s.80

²³ EFLER, M. European Citizens' Initiative – Legal options for implementation below the constitutional level, Democracy International, 2006, str. 6

²⁴ Smlouva o ústavě pro Evropu, Úřední věstník Evropské unie, C 310, 16. prosinec 2004

²⁵ Návrh smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu, CONV850/03, 18. červenec 2003

²⁶ V českém textu Ústavní smlouvy není rozdíl tak zřejmý jako v anglické verzi, kde Mezivládní konference do první věty článku I-47 odst. 4 doplnila slova „who are nationals“.

²⁷ EFLER, M. European Citizens' Initiative – Legal options for implementation below the constitutional level, Democracy International, 2006, str. 6 - 7

²⁸ Deklarace při příležitosti 50. výročí podpisu Římských smluv ze dne 25. března 2007, In cvce.eu [online]. [cit. 2021-11-30].

https://www.cvce.eu/en/obj/berlin_declaration_25_march_2007-en-e50a51f2-bb73-4d7c-873f-adc6d93adc71.html

Lisabonská smlouva sice na rozdíl od Ústavní smlouvy nenahrazovala předešlé zakládající smlouvy a pouze je novelizovala, ale obsahově s ní byla v naprosté většině ustanovení shodná. Toto platí i pro ustanovení týkající se Evropské občanské iniciativy.

3. Nařízení o evropské občanské iniciativě – právní základ, vznik, stručná charakteristika a srovnání s podobnými instrumenty

3.1 Právní základ nařízení o Evropské občanské iniciativě

Jak již bylo zmíněno, právní základ pro existenci Evropské občanské iniciativy (EOI) poskytla Lisabonská smlouva, která novelizovala zakládající smlouvy. Ustanovení týkající se EOI se nachází v článku 11 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii (SEU) a v článku 24 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

Článek 11 odst. 4 zní: *„Nejméně jeden milion občanů Unie pocházejících z podstatného počtu členských států se může ujmout iniciativy a vyzvat Evropskou komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv.*

Postup a podmínky požadované pro tuto iniciativu se stanoví v souladu s čl. 24 prvním pododstavcem Smlouvy o fungování Evropské unie.“

Můžeme vidět, že první věta textu v Lisabonské smlouvě je téměř naprosto totožná s tou v Ústavní smlouvě a liší se pouze v jednom slovu. Zatímco Ústavní smlouva se odkazovala k „provedení Ústavy“, Lisabonská smlouva se odkazuje k provedení „Smluv“. Tento rozdíl vyplývá z výše uvedeného důvodu, a to, že Lisabonská smlouva na rozdíl od Ústavní smlouvy zakládající smlouvy pouze novelizovala a primární právo tedy nadále pozůstává zejména ze dvou hlavních smluv²⁹. Ze stejného důvodu se pak liší i druhá věta textu, která se v případě Lisabonské smlouvy odkazuje na specifikaci ve Smlouvě o fungování Evropské unie, zatímco Ústavní smlouva se odkazuje již přímo na evropský zákon, který měl stanovit postup a podmínky Evropské občanské iniciativy. Proto z textu vypadl i požadavek na stanovení minimálního počtu členských států Unie, z nichž musejí pocházet občané podporující občanskou iniciativu. Tento požadavek se dostal v pozměněné podobě do článku 24 Smlouvy o fungování EU.

²⁹ Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie.

Článek 24 Smlouvy o fungování EU zní:

„Evropský parlament a Rada přijímají řádným legislativním postupem formou nařízení ustanovení o postupech a podmínkách požadovaných pro předložení občanské iniciativy ve smyslu článku 11 Smlouvy o Evropské unii, včetně minimálního počtu členských států, z nichž musí pocházet občané, kteří ji předkládají.

Každý občan Unie má petiční právo k Evropskému parlamentu v souladu s článkem 227.

Každý občan Unie se může obracet na veřejného ochránce práv ustanoveného v souladu s článkem 228.

Každý občan Unie se může písemně obracet v jednom z jazyků uvedených v čl. 55 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii na každý orgán nebo instituci, který je uveden v tomto článku nebo v článku 13 Smlouvy o Evropské unii, a má právo obdržet odpověď ve stejném jazyce.“

Článek 24 SFEU tedy obsahuje některá politická práva, jakými jsou petiční právo, právo obracet se na veřejného ochránce práv a právo obracet se na orgány a instituce Unie a požadovat od nich odpověď v jednom z oficiálních jazyků Unie. Samotné občanské iniciativy se týká první věta, která stanoví, že Evropský parlament a Rada přijmou řádným legislativním postupem (tedy procedurou spolurozhodování s hlasováním kvalifikovanou většinou v Radě) implementační nařízení k občanské iniciativě.

Je důležité zmínit, že všechna práva uvedená v článku 24 SFEU, kromě občanské iniciativy, jsou uvedena také v Listině základních práv EU. Konkrétně petiční právo v článku 44, právo obracet se na veřejného ochránce práv v článku 43 a právo obracet se na evropské instituce a požadovat odpověď v článku 41. odst. 4. Toto je důležité z pohledu aktivní legitimace k využití těchto nástrojů. Článek 24 Smlouvy o fungování Evropské unie aktivně legitimuje pouze občany EU, zatímco Listina okruh aktivně legitimovaných osob rozšiřuje. V případě práva obracet se na evropské instituce a požadovat odpověď okruh aktivně legitimovaných osob Listina rozšiřuje na každého: „Každý se může písemně obracet na orgány Unie v jednom z jazyků Smluv a musí obdržet odpověď ve stejném jazyce.“³⁰ V případě petičního práva a práva obracet se na veřejného ochránce práv Listina okruh aktivně legitimovaných

³⁰ Článek 41 odst. 4 Listiny základních práv Evropské unie (2007/C 303/01).

osob rozšiřuje na všechny „fyzické osoby s bydlištěm anebo právnické osoby se sídlem v členském státě“³¹. Právo využít občanskou iniciativu je stejně jako volební právo do Evropského parlamentu nebo volební právo v obecních volbách politickým právem vyhrazeným občanů EU (i když není zmíněno mezi občanskými právy uvedenými v Hlavě 5 Listiny základních práv EU). Nemají jej tedy ani příslušníci třetích států usazených na území členských států Unie.³²

Smlouva o Evropské unii stanovuje minimální počet občanů EU, kteří mohou vyvolat Evropskou občanskou iniciativu, na jeden milion. Požaduje také, aby pocházeli z podstatného množství členských států Unie. Smlouva o fungování EU pak stanovuje, že implementační nařízení stanoví minimální počet členských států, ze kterých musí občané pocházet. SFEU tedy Evropskému parlamentu a Radě dává pravomoc konkretizovat co znamená „podstatný počet“ členských států. Přítomnost obou podmínek ve Smlouvách je logická, jelikož pokud se má jednat o reprezentativní občanskou iniciativu, musí zcela jistě mít dostatečnou podporu a také dostatečný evropský rozměr, který je zajištěn podporou občanů z různých členských států.

Požadavek na podporu alespoň jednoho milionu občanů je v poměru k počtu obyvatel Evropské unie celkem mírný. V roce 2007 byl počet obyvatel EU 497 milionů³³, 1 milion občanů tedy představoval přibližně 0,2 procenta obyvatel EU³⁴. Změny v počtu členských států Unie přijetím Chorvatska v roce 2013 a odchodem Spojeného království v roce 2020 na této skutečnosti mnoho nemění. V roce 2020 byl počet obyvatel EU přibližně 448 milionů³⁵, z nichž 1 milion obyvatel představuje přibližně 0,22 procenta.

Požadavek na podstatné množství členských států není sice konkretizován, ale lze uvažovat, že se má jednat o méně než jednu polovinu, jinak by formulace zněla „z většiny členských států“ nebo podobně. Dle Svobodové lze uvažovat o jedné čtvrtině členských států jako o minimální hranici. Odvolává se na analogii s článkem 76 SFEU, který umožňuje jedné čtvrtině členských států navrhnout akty v oblasti kapitoly 4 (Justiční spolupráce v trestních věcech) a kapitoly 6 (Policejní spolupráce) SFEU³⁶. Definice minimálního počtu členských

³¹ Články 43 a 44 Listiny základních práv Evropské unie (2007/C 303/01).

³² SVOBODOVÁ, M.: Evropská občanská iniciativa jako pokus o přímou demokracii v Evropské unii. *Iurisprudence* 3/2014, s.18

³³ LANZIEIRI, G.: Population in Europe 2007: first results, *Statistics in focus* 81/2008, Eurostat, s. 1

³⁴ Samozřejmě pokud vezmeme v úvahu kategorii oprávněných voličů, tak se tento poměr určitým způsobem zvyšuje.

³⁵ Eurostat newsrelease 111/220, First population estimates:EU Population in 2020: Almost 448 million, In [ec.europa.eu \[online\]](https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11081093/3-10072020-AP-EN.pdf/d2f799bf-4412-05cc-a357-7b49b93615f1). [cit. 2021-11-30]. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11081093/3-10072020-AP-EN.pdf/d2f799bf-4412-05cc-a357-7b49b93615f1>

³⁶ SVOBODOVÁ, M.: Evropská občanská iniciativa jako pokus o přímou demokracii v Evropské unii. *Iurisprudence* 3/2014, s.19

států potřebných k úspěšnosti Evropské občanské iniciativy byla také jedním z hlavních témat diskuse předcházející přijetí Nařízení o Evropské občanské iniciativě.

3.2 Srovnání Evropské občanské iniciativy s podobnými instrumenty

3.2.1 Občanská iniciativa

V dnešním demokratickém světě existují čtyři základní právní nástroje přímé demokracie³⁷.

1. Povinné referendum, tam kde ho ústava dané země vyžaduje
2. Fakultativní referendum (závazné či nezávazné) vyhlášené na základě vůle tomu zmocněného orgánu (obvykle parlament nebo hlava státu)
3. Občanská iniciativa požadující vyhlášení referenda o určité otázce
4. Občanská iniciativa požadující, aby orgán veřejné moci, který má k tomu pravomoc rozhodl o přijetí nebo zamítnutí návrhu zákona

Evropská občanská iniciativa se svojí definicí ve smlouvách přibližuje výše zmíněné občanské iniciativě požadující, aby orgán veřejné moci, který má k tomu pravomoc rozhodl o přijetí nebo zamítnutí návrhu zákona. Zásadní rozdíl je ovšem v tom, že Evropská občanská iniciativa je adresována Evropské komisi, která není orgánem s pravomocí přijmout legislativní akt. Těmito orgány jsou Evropský parlament a Evropská rada. Evropská komise má samozřejmě právo legislativní iniciativy a k tomu směřuje i Evropská občanská iniciativa, která vyzývá 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.“³⁸

Evropskou občanskou iniciativu je tedy nutné vnímat v kontextu článku 10, který v odstavci 1 říká, že „*fungování Unie je založeno na zastupitelské demokracii*“ a v odstavci 3 zastupitelskou demokracii doplňuje o demokracii participativní: „*Každý občan má právo podílet se na demokratickém životě Unie.*“ Následující článek 11 pak prvky participativní demokracie dále specifikuje a stanovuje:

³⁷ ALOISIO, S., GRIMALDI, G., MORELLI, U., PADOA-SCHIOPPA, A.: The European Citizens' Initiative: Challenges and Perspectives in Democracy in the EU after the Lisbon Treaty, Edizioni Nuova Cultura, 2011, s.65-150

³⁸ Článek 11, odst. 4 SEU

- a) povinnost orgánů Unie „vhodnými způsoby občanům a reprezentativním sdružením možnost projevat a veřejně si vyměňovat své názory na všechny oblasti činnosti Unie”
- b) povinnost orgánů Unie udržovat „otevřený, transparentní a pravidelný dialog s reprezentativními sdruženími a s občanskou společností.”
- c) povinnost Evropské komise “vést s dotčenými stranami rozsáhlé konzultace.”
- d) možnost občanů Unie ujmout se iniciativy a vyzvat Evropskou komisi k předložení návrhu (Evropská občanská iniciativa).

Dle rozsudku SDEU ve věci Patrick Grégor Puppinc a další vs. Evropská komise je Evropská občanská iniciativa jeden z nástrojů participativní demokracie, které po přijetí Lisabonské smlouvy doplnili systém zastupitelské demokracie, na němž je založeno fungování Unie, a jejichž „cílem je podpora účasti občanů na demokratickém procesu a prosazování dialogu mezi občany a unijními orgány.“³⁹

3.2.2 Petiční právo

Evropská občanská iniciativa se svým charakterem přibližuje petičnímu právu, které je také součástí primárního práva Evropské unie, konkrétně je upraveno v člancích 24 a 227 SFEU a také v článku 44 Listiny základních práv EU.

Článek 24 věta druhá SFEU: „Každý občan Unie má petiční právo k Evropskému parlamentu v souladu s článkem 227.“

Článek 227 SFEU: „Každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se statutárním sídlem v některém členském státě má právo předložit samostatně či společně s dalšími občany nebo osobami petici Evropskému parlamentu ve věci, která spadá do oblasti činnosti Unie a která se jich přímo dotýká.“

Článek 44 Listiny: „Každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se sídlem v členském státě má petiční právo k Evropskému parlamentu.“⁴⁰

Petiční právo EU vychází z obdobné úpravy tohoto institutu v členských státech a směřuje tedy k zákonodárnému orgánu, v případě Evropské unie k Evropskému parlamentu, na rozdíl od Evropské občanské iniciativy, která směřuje k Evropské komisi jako orgánu

³⁹ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 19. prosince 2019 (C-418/18 P), bod 65

⁴⁰ Listina základních práv EU, Úřední věstník Evropské unie, 2012/C 326/0, 26. října 2012

nadaného právem legislativní iniciativy. Petiční právo je mnohem širší instrument než Evropská občanská iniciativa. Petiční právo mohou využít nejen občané EU, ale také fyzické osoby s bydlištěm a právnické osoby se sídlem v EU. Jediným omezením z hlediska obsahu petice je skutečnost, že musí spadat do oblasti činnosti Unie⁴¹. Zatímco Evropská občanská iniciativa a podmínky jejího výkonu jsou na základě článku 24 SFEU upraveny v sekundární legislativě v Nařízení o evropské občanské iniciativě, v případě petičního práva obdobný odkaz Smlouvy neobsahují. Petiční právo je však stručně upraveno v Jednacímu řádu Evropského parlamentu, v hlavě IX. Petice, konkrétně v článcích 226 – 230. Je zajímavé, že petiční právo obsahuje jedno omezení, které Evropská občanská iniciativa neobsahuje, a to že v konkrétní věci přináležejí petiční právo pouze osobám, kterých se přímo dotýká (článek 227 SFEU), zatímco Evropské občanské iniciativy se mohou účastnit všichni občané EU (kteří mají volební právo ve volbách do Evropského parlamentu). Na druhou stranu Smlouvy ani Jednací řád Evropského parlamentu nestanovují podmínku minimálního věku nebo existence volebního práva fyzické osoby. Zásadním rozdílem mezi peticí a Evropskou občanskou iniciativou je i otázka minimálního počtu osob, které ji podporují. Zatímco petici může podat i jenom jediný subjekt, Evropská občanská iniciativa je platná pouze pokud ji podepíše alespoň jeden milion občanů (za splnění dalších podmínek) a tato hranice je stanovena přímo v primárním právu Unie – v článku 11 odst. 4 SEU. Nesplnění této podmínky tedy nelze nijak zhojit.

Jednací řád Evropského parlamentu však také ve svém článku 230 obsahuje úpravu Evropské občanské iniciativy, která ovšem vůbec nereaguje na to, že nařízení 211/2011 již bylo nahrazeno novým nařízením 2019/788:

„Článek 230 : Občanská iniciativa

1. Pokud je Parlament informován, že Komise byla vyzvána k předložení návrhu právního aktu podle čl. 11 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii a v souladu s nařízením (EU) č. 211/2011, výbor příslušný pro petice ověří, zda tento akt může svou povahou ovlivnit činnost tohoto výboru, a případně o něm informuje předkladatele petice k souvisejícím tématům.

2. Navržené občanské iniciativy, které byly zaregistrovány v souladu s článkem 4 nařízení (EU) č. 211/2011, jež však nemohou být předloženy Komisi v souladu s článkem 9 uvedeného nařízení, neboť nebyly dodrženy všechny stanovené příslušné postupy a podmínky,

⁴¹ Článek 226 odst. 1 Jednacího řádu Evropského parlamentu 9. volební období – červenec 2019.

může projednat výbor příslušný pro petice, pokud se domnívá, že je vhodné dále se jimi zabývat. Články 226, 227, 228 a 229 jednacího řádu se použijí obdobně.“

Druhý odstavec článku 230 jednacího řádu Evropského parlamentu umožňuje petičnímu výboru Evropského parlamentu zabývat se navrhovanými občanskými iniciativami, které nesplnily podmínky stanovené nařízením č. 211/2011 o občanské iniciativě. Tyto podmínky se týkají zejména minimálního počtu prohlášení o podpoře iniciativy v jednotlivých státech, ale zahrnují také nutnost dodržení všech postupů stanovených nařízením. Neúspěšné iniciativy tedy mají stále šanci být Evropským parlamentem přijaty jako obyčejné petice. Na základě výše uvedeného můžeme Evropskou občanskou iniciativu považovat za kvalifikovanou petici, která má za účel iniciovat proces vedoucí k legislativním změnám v EU.

Jak již ale bylo zmíněno, petiční právo není omezeno z hlediska toho, čeho se mohou předkladatelé domáhat s výjimkou toho, že se musí jednat o otázku spadající do činnosti Unie. Na rozdíl od toho je přípustnost Evropské občanské iniciativy dle článku 11 odst. 4 SEU omezena na otázku „*přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv*“, a to pouze takového, kde má Evropská komise danou pravomoc „*...aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh...*“. Existují různé názory na to, jestli může být prostřednictvím Evropské občanské iniciativy požadována změna primárního práva Unie. Většina odborníků je toho názoru, že nikoli⁴², protože by to dle jejich názoru odporovalo ustanovení „*pro účely provedení Smluv*“ v článku 11 odst. 4 SEU a také ustanovení „*přijetí právního aktu Unie*“. Evropská komise má pravomoc navrhnout změny primárního práva – opravňuje ji k tomu ustanovení článku 48 odst. 2 SEU:

„Vláda kteréhokoli členského státu, Evropský parlament nebo Komise mohou Radě předkládat návrhy na změnu Smluv. ...“

Toto ustanovení tedy není pro použití Evropské občanské iniciativy omezující. Pokud se jedná o pojem „*právní akty Unie*“, jednotlivé právní akty Unie jsou vyjmenovány v Kapitole 2 SFEU s názvem *Právní akty Unie*, postupy jejich přijímání a jiná ustanovení, v oddílu 1

⁴² Kupříkladu ATHANASIADU, N., „The European citizens' initiative: Lost in admissibility?“, Maastricht Journal of European and Comparative Law, červen 2019, s.253

Právní akty Unie, a to konkrétně v článku 288. Teto článek taxativně stanovuje, že: „*pro výkon pravomocí Unie přijímají orgány nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska*“. Na druhou stranu lze argumentovat, že článek 11 odst. 4 SEU přímo neobsahuje odkaz na článek 288 SFEU a tedy, že „*právní akt Unie*“ lze vykládat širěji, než ho definuje tento článek a bylo by možné pod něj zahrnout i změny v primárním právu Unie. V případě řádného postupu pro přijímání změn primárního práva dle článku 48 SEU, kde se předpokládá, že Konference zástupců vlád členských států (tzv. mezivládní konference) přijme mezinárodní smlouvu mezi členskými státy EU, která je pak ratifikována jednotlivými státy, je možné se přiklonit k názoru, že tato mezinárodní smlouva není „*právním aktem Unie*“.

Jiná situace ovšem nastává v případě, že pokud by byl proces přijetí změn primárního práva Unie řízen tzv. obecnou passerelou – tedy zjednodušeným postupem pro přijímání změn Smluv dle článku 48 odst. 6 SEU. Tento článek stanoví:

„Vláda každého členského státu, Evropská parlament nebo Komise mohou předložit Evropské radě návrhy na změnu všech nebo části ustanovení části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie, která se týkají vnitřních politik a činností Unie.

Evropská rada může přijmout rozhodnutí o změně všech nebo části ustanovení části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie. Evropská rada rozhoduje jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem a Komisí, v případě institucionálních změn v měnové oblasti, s Evropskou centrální bankou. Toto rozhodnutí vstoupí v platnost až po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

Rozhodnutí podle druhého pododstavce nesmí rozšířit pravomoci svěřené Unii Smlouvami.“

V tomto případě tedy můžeme konstatovat, že existuje pravomoc Evropské komise navrhnout změnu Smluv a existuje také pravomoc Evropské rady přijmout rozhodnutí. Rozhodnutí je dle článku 288 SFEU právním aktem Unie a vydává ho orgán Unie, kterým je dle článku 13 SEU vedle dalších i Evropská rada. Argument, který však může nadále zpochybňovat využití Evropské občanské iniciativy pro změnu primárního práva výše uvedeným zjednodušeným postupem může být ustanovení o „*přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv*“. Provedením neboli implementací Smluv se v tomto kontextu podle

Garcii rozumí návrh, který „*má právní základ ve smlouvách a zároveň přispívá k naplňování hodnot a cílů Unie.*“⁴³ Domnívám se tedy, že pokud by záměr Evropské občanské iniciativy přispíval k naplňování hodnot a cílů Unie, mohl by směřovat i ke změně primárního práva – jelikož má tento postup právní základ v zjednodušeném postupu pro přijímání změn – i když tedy omezeném na ustanovení části třetí SFEU, které se týkají vnitřních politik a činností Unie.

3.2.3 Nepřímá pravomoc legislativní iniciativy Evropského parlamentu a Rady EU

Vedle petičního práva jsou v evropském právu zakotveny další dva instituty – v některých ohledech podobné Evropské občanské iniciativě, kterou lze považovat za právo občanů iniciovat změnu legislativy v EU – dávající podobnou pravomoc i Evropskému parlamentu a Radě EU. Článek 17 odst. 2 SEU stanoví, že „*Nestanoví-li Smlouvy jinak, mohou být legislativní akty Unie přijaty pouze na návrh Komise. Ostatní akty se přijímají na návrh Komise, pokud tak Smlouvy stanoví.*“ V naprosté většině případů má tedy právo legislativní iniciativy v EU pouze Evropská komise. Z tohoto pravidla existují určité výjimky, kupříkladu Evropský parlament má na základě článku 223 SFEU právo legislativní iniciativy v případě volební legislativy týkající se voleb do Evropského parlamentu nebo v případě stanovení podmínek výkonu funkce pro své členy. V každém případě je tento „*skoromonopol*“ Evropské komise na legislativní iniciativu v kontextu parlamentní demokracie neobvyklý. Ve všech členských státech Evropské unie má právo legislativní iniciativy širší okruh subjektů – kupříkladu v České republice je to kromě vlády také poslanec nebo skupina poslanců, Senát a zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku (tedy krajské zastupitelstvo a zastupitelstvo hlavního města Prahy)⁴⁴. Předpokládá se, že tento monopol Evropské komise vznikl v důsledku nedůvěry v politický proces v poválečné Evropě, v jejímž důsledku byla evropská integrace a identifikace „*obecného zájmu*“ Společenstev svěřena technokratické autoritě (Komisi), jejíž rozhodnutí měla být legitimizována odborností a výkonem⁴⁵. Evropská komise samozřejmě při iniciování legislativy vždy brala v úvahu i názory jiných institucí a orgánů. Mimořádně silné postavení v tomto ohledu – i když neukotvené v evropském právu měla a má Evropská rada, která prostřednictvím závěrů „*úkoluje*“ jiné orgány Evropské unie a mezi nimi samozřejmě i Evropskou komisi. Ta tyto neformální rozhodnutí Evropské rady respektuje a řídí se jimi.

⁴³ BOUZA GARCÍA, L. The Significance of the European Citizens' Initiative for Pan-European Participatory Democracy, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2013, str. 13.

⁴⁴ Článek 41 Zákona č. 1/1992 Sb. Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁵ P BROIN, P., KASZINSKY, P.M., The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations, CEPS, 2010, s. 51

Podobně začala Evropská komise postupem času vnímat i rozhodnutí Rady EU, které pro Evropskou komisi představují neformální „mandáty“ k činnosti⁴⁶.

Postupem evropské integrace však vyvstala nutnost zakotvit v evropském právu tzv. nepřímou legislativní iniciativu. Maastrichtská smlouva dala tuto možnost Radě i Evropskému parlamentu a Lisabonská smlouva pak v podobě Evropské občanské iniciativy i občanům EU. Smlouva o fungování Evropské unie, konkrétně článek 225 upravuje tuto pravomoc Evropského parlamentu a článek 241 zase pravomoc Rady EU.

Článek 225 SFEU: *„Evropský parlament může většinou hlasů všech svých členů požádat Komisi, aby předložila vhodný návrh ve věcech, u nichž má za to, že je k provedení Smluv potřeba aktu Unie. Pokud Komise návrh nepředloží, sdělí Evropskému parlamentu důvody.“*

Článek 241 SFEU: *„Rada rozhodující prostou většinou může požádat Komisi, aby provedla průzkumy, které Rada pokládá za potřebné k dosažení společných cílů, a aby jí předložila veškeré vhodné návrhy. Pokud Komise žádný návrh nepředloží, sdělí Radě důvody.“*

Oba instituty lze podobně jako Evropskou občanskou iniciativu vnímat jako výzvu pro Evropskou komisi, aby předložila návrh – tedy jako nepřímou legislativní iniciativu. Už na první pohled je zřejmé, že oba tyto instituty jsou formulovány podobně jako Evropská občanská iniciativa a netýkají se tedy jenom legislativní návrhů, ale i rozhodnutí, stanovisek a podobně. U všech třech institutů je také zřejmé, že Evropská komise nemá povinnost žádný návrh předložit. Na rozdíl od Evropské občanské iniciativy, však Smlouvy přímo stanoví povinnost Evropské komise odůvodnit své případné rozhodnutí návrhy nepředložit. Toto ustanovení se v případě pravomoci Evropského parlamentu dostalo do Smluv až prostřednictvím Lisabonské smlouvy a je považováno za posílení postavení Evropského parlamentu vůči Evropské komisi⁴⁷.

3.3 Legislativní proces vedoucí k přijetí nařízení o evropské občanské iniciativě

Diskuse o přijetí nařízení o občanské iniciativě začala v Evropské unii záhy po přijetí Lisabonské smlouvy, tedy ještě před jejím vstupem v platnost dne 1. prosince 2009. Jelikož

⁴⁶ PONZANO, P., HERMANIN, C., CORONA, D., The Power of Initiative of the European Commission: A Progressive Erosion?, Notre Europe, Leden 2012, s.14

⁴⁷ OTANIDIS, S., Parliament's right of legislative initiative, European Parliamentary Research Service, Únor 2020, s. 3

se jednalo o nový institut předtím v evropském právu neupravený a zároveň rozšiřující práva občanů EU, byla tato otázka evropskými institucemi (zejména pak Evropským parlamentem Evropskou komisí) prioritizována před úpravou jiných institutů (kupříkladu Stálé strukturované spolupráce nebo Evropského prokurátora). Evropský parlament vyzval⁴⁸ Evropskou komisi k předložení návrhu nařízení o Evropské občanské iniciativě již 7. května 2009 – tedy ještě před ukončením ratifikace Lisabonské smlouvy⁴⁹ a před jejím vstupem v platnost. Výzva Evropského parlamentu obsahovala přílohu „Doporučení k obsahu návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o uplatňování občanské iniciativy, kterou předloží Komise“⁵⁰. Toto doporučení vyjadřovalo postoje Evropského parlamentu k základním principům nařízení o Evropské občanské iniciativě. Evropský parlament požadoval zejména:

- stanovení minimálního počtu členských států, ze kterých musí pocházet občané EU, kteří se zúčastní občanské iniciativy na jednu čtvrtinu členských států a stanovení minimální hranice podpory ve výši jedné pětiny obyvatelstva.
- Stanovení minimálního věku účastníků iniciativy stejným způsobem jako v případě volebního práva
- Stanovení pěti fází občanské iniciativy (1. Oznámení iniciativy, 2. shromáždění projevů podpory, 3. Předložení iniciativy, 4. Prohlášení Komise o jejím postoji, 5. ověření, zda je požadovaný právní předpis v souladu se smlouvami.)
- Stanovení zásad transparentnosti iniciativy

Evropská komise se chytla iniciativy a už 11. listopadu 2009 přijala Zelenou knihu o Evropské občanské iniciativě⁵¹. V Zelené knize Evropská komise vyjádřila přesvědčení o nutnosti operacionalizovat ustanovení Lisabonské smlouvy o Evropské občanské iniciativě nejpozději do jednoho roku od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, aby ji mohli občané EU co nejdříve využívat. Tento záměr byl extrémně ambiciózní a Evropské komisi se jej téměř povedlo splnit (nařízení bylo přijato dne 16. února 2011).

Komise v Zelené knize definovala deset okruhů témat a mnoho otázek, na které se měla zaměřit veřejná diskuse. Ptala se široké veřejnosti kupříkladu na stanovení minimální počtu

⁴⁸ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 7. května 2009 obsahující návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o uplatňování občanské iniciativy – P6_TA(2009)0389.

⁴⁹ Ratifikace byla ukončena 13. listopadu 2009 Českou republikou. 3. listopadu 2009 ji jako poslední podepsal tehdejší český prezident Václav Klaus.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Zelená kniha o Evropské občanské iniciativě, KOM(2009)622

členských států a minimálního počtu podepsaných osob, minimálního věku občanů, požadavků na sběr, ověřování a prokazování pravosti podpisů, lhůty na sběr podpisů nebo na způsob registrace iniciativ. V některých případech Zelená kniha obsahovala přímo pohled Evropské komise na základní otázky a principy, kterým by se měl věnovat návrh nařízení o Evropské občanské iniciativě, a ke kterým se vyjadřoval také Evropský parlament. Kupříkladu Komise navrhla, aby byl minimální počet členských států, z kterých pocházejí občané EU podporující iniciativu jedna třetina počtu členských států, na rozdíl od Evropského parlamentu, který požadoval jednu čtvrtinu. Komise stanovila poměrně krátký čas na konzultační proces, a to do 31. ledna 2010, s cílem co nejdříve navrhnout nařízení o Evropské občanské iniciativě. Konzultace se zúčastnila i česká vláda, jejíž rámcová pozice ze dne 18.1.2010 kupříkladu požadovala, aby byla minimální hranice počtu zúčastněných členských států alespoň ve výši jedné třetiny⁵².

Návrh nařízení o Evropské občanské iniciativě předložila Evropská komise Radě a Evropskému parlamentu 31. března 2010. Návrh samotný reflektoval pozice Evropského parlamentu a Komise a také výsledky veřejné konzultace⁵³ na základě Zelené knihy a obsahoval již všechny podstatné náležitosti úpravy občanské iniciativy. Od tohoto návrhu se pak odvíjely všechny diskuse v institucích EU.

Evropská komise v něm potvrdila svoje dřívější stanovisko a navrhla kvorum na minimální počet členských států ve výši jedné třetiny. Argumentovala tím, že tuto hranici podpořilo nejvíce respondentů v rámci veřejné konzultace a také tím, že stejná hranice je ve Smlouvách stanovena jako minimální podmínka pro tzv. posílenou spolupráci, jíž se musí účastnit „nejméně devět členských států“⁵⁴. Naopak, kde se výrazně odchýlila od většinového názoru, byla otázka minimálního počtu podpisů z jednotlivých zemí. Zatímco návrh Evropského parlamentu, původní záměr Evropské komise i mnoho příspěvků v konzultaci považovaly za nejvhodnější hranici 0,2 procenta obyvatel, výsledný návrh nakonec použil úplně jiný klíč založený na degresivní proporcionalitě. Tím se stal počet poslanců Evropského parlamentu za každý členský stát násoben číslem 750. Podle Komise se tím odstranilo znevýhodnění velkých členských států, kupříkladu při hranici 0,2 procent obyvatel by to v případě Německa znamenalo nutnost vysbírat alespoň 160 tisíc podpisů,

⁵² FRÖHLICH, R., Evropská občanská iniciativa, Dny práva – 2010, 1. ed. Brno: Masaryk University, 2010, s.8

⁵³ V rámci veřejné konzultace bylo přijato více než 300 odpovědí od různých institucí i přímo občanů EU.

⁵⁴ Článek 20 odst. 2 Smlouvy o EU.

zatímco v Lucembursku pouhých tisíc⁵⁵. Zároveň však bylo použito objektivní kritérium počtu poslanců Evropského parlamentu, které je degresivně proporcionalní v poměru k počtu obyvatel členského státu a již v minulosti bylo stanoveno jako kompromis pro zachování reprezentativního zastoupení každé země v Evropském parlamentu. Návrh také obsahoval stanovení minimálního věku, jako věku, od něhož mají občané právo volit ve volbách do Evropského parlamentu a lhůtu pro sběr podpisů v délce dvanáct měsíců. Návrh také počítal s tím, že kontrola přípustnosti občanské iniciativy se vykoná až po nasbírání 300 tisíc podpisů anebo se čtyřměsíční lhůtou pro Evropskou komisi pro posouzení občanské iniciativy. Oba tyto návrhy se v legislativním procesu neprosadily.

Návrh nařízení byl projednán několika výbory Evropského parlamentu. Gestorským výborem byl ustanoven Výbor pro ústavní záležitosti, dalšími zapojenými výbory byly Výbor pro kulturu a vzdělávání, Výbor pro petice a Výbor pro občanské svobody, justici a vnitro. Návrh také projednal Evropský hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů. Nařízení bylo Evropským parlamentem schváleno v prvním čtení 15. prosince 2010 a Radou 14. února 2011. Předseda Evropského parlamentu a předseda Rady jej podepsali 16. února 2011 a publikováno v Úředním věstníku Evropské unie bylo 11. března 2011 pod číslem 211/2011⁵⁶. Nařízení vstoupilo v platnost 20. dnem po vyhlášení v Úředním věstníku a účinným se na základě článku 23 nařízení stalo 1. dubna 2012.

3.4 Stručné shrnutí nařízení

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č.211/2011 ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě implementovalo ustanovení Smlouvy o EU a Smlouvy o fungování Evropské unie týkající se Evropské občanské iniciativy. Nařízení ve svém úvodu charakterizovalo důvody pro přijetí a také definovalo základní charakteristiky nařízení. Samotné nařízení obsahovalo 23 článků a 7 příloh.

Článek 1 stanovoval předmět úpravy nařízení a článek 2 definoval základní pojmy, které nařízení používalo. Článek 2 odst. 1 nařízení pak definoval Evropskou občanskou iniciativu stejným způsobem jako článek 11 odst. 4 SEU, s tím rozdílem, že text nařízení již specifikoval neurčitý pojem ze SEU „z *podstatného počtu členských států*“ na jednu čtvrtinu

⁵⁵ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o občanské iniciativě ze dne 31.3. 2010, KOM(2010) 119 v konečném znění.

⁵⁶ Legislativní postup nařízení Evropského parlamentu a Rady o občanské iniciativě ze dne 31.3. 2010, EUR-lex Document 32011R0211, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:32011R0211>

členských států a také, že na rozdíl od SEU tato definice neobsahovala přímo podmínku občanství EU, ale mluvila o „*způsobilých podepsaných osobách*“. Podmínka občanství Unie však z nařízení nezmizela a byla předmětem úpravy v dalších člancích.

Další články (3-8) stanovovaly konkrétní požadavky na organizátory, podepsané osoby, registraci, definovaly podmínky a postupy pro sběr prohlášení o podpoře, stanovovaly minimální počty podepsaných osob a postup při ověřování a potvrzování prohlášení o podpoře členskými státy. Články 9 - 11 stanovovaly postup pro předložení a posouzení občanské iniciativy Evropskou komisí a možnost organizace veřejného slyšení v Evropském parlamentu. Článek 12 se věnoval ochraně osobních údajů, články 13 a 14 pak odpovědnosti organizátorů občanské iniciativy a sankcím za porušení nařízení. Články 15 – 21 pak upravovaly provedení nařízení jak na evropské, tak na národní úrovni. Základem pro revizi nařízení byl článek 22, který stanovoval povinnost Komise předložit Evropskému parlamentu a Radě zprávy o uplatňování nařízení. Poslední článek 23 pak upravoval platnost a účinnost nařízení.

Mezi nejdůležitějšími principy nařízení patřilo stanovení minimálního počtu zemí, ze kterých pocházejí podpisy na podporu občanské iniciativy na minimálně jednu čtvrtinu členských států, při podmínce, že z každé takové země se zapojí minimální počet občanů rovnající se počtu europoslanců reprezentujících zemi násobeného koeficientem 750 (článek 7 nařízení). Organizátoři občanské iniciativy museli být fyzické osoby – občané Evropské unie a museli vytvořit výbor občanů složený alespoň ze sedmi osob ze sedmi různých členských států. Občané Evropské unie podporující občanskou iniciativu museli být ve věku, kdy mají právo volit do Evropského parlamentu (článek 3 nařízení). Občanskou iniciativu bylo možné podpořit dvěma způsoby – v listinné a elektronické formě (pomocí online systémů sběru). S prohlášením o podpoře podepsaným zaručeným elektronickým podpisem se nakládalo stejně jako s prohlášením podepsaným v listinné podobě (články 5 a 6 nařízení). Občanská iniciativa byla z hlediska přípustnosti kontrolována hned při registraci (a ne po nasbírání určitého počtu podpisů, jak bylo Komisí původně navrhováno) ve lhůtě dvou měsíců od obdržení informace o iniciativě (článek 4 nařízení). Organizátoři měly lhůtu 12 měsíců na sběr podpisů od dostatečného počtu občanů (článek 5 nařízení), podpisy ověřovaly orgány jednotlivých členských států ve lhůtě tří měsíců (článek 8 nařízení). Po získání potvrzení od členských států o získání potřebného počtu podpisů v jednotlivých členských státech mohli organizátoři iniciativu předložit k posouzení Evropské komisi (článek 9

nařízení). Ta ji pak musela zveřejnit, přijmout organizátory a do tří měsíců vydat „právní a politické závěry ohledně této iniciativy, případná opatření, která zamýšlela učinit, a odůvodnění proč tato opatření hodlala, či nehodlala učinit“ (článek 10 nařízení).

V páté kapitole se budu věnovat právní analýze nařízení č. 2019/788 ze 17. dubna 2019, kde analyzuji také hlavní rozdíly mezi tímto novým nařízením a nařízením č. 211/2011, kterého účinnost z větší části skončila 31. prosince 2019. V účinnosti zůstaly ještě některé ustanovení, kterými se řídí Evropské občanské iniciativy zaregistrované před 1. lednem 2020.

3.5 Implementace nařízení na národní úrovni

Nařízení je přímo závazným právním aktem, které sice ze své povahy nevyžaduje provedení do národní legislativy, ale nařízení 211/2011 o občanské iniciativě obsahovalo některé články, které vyžadovaly vnitrostátní konkretizační úpravu. Týká se to zejména článku 8 – Ověřování potvrzování prohlášení o podpoře členskými státy a článku 14, který výslovně nařizoval, aby členské státy zajistily ukládání sankcí za porušení nařízení. V České republice se tímto vnitrostátním předpisem stal zákon č. 191/2012 Sb. o evropské občanské iniciativě ze dne 12. června 2012.

Zákon má 11 článků a zabývá se posuzováním elektronických systémů sběru prohlášení o podpoře evropské občanské iniciativy, ověřováním prohlášení o podpoře a ukládáním sankcí. Zákon zejména definuje, vymezuje a stanovuje pravomoc tzv. pověřené osoby, která je oprávněna k posuzování elektronického systému sběru. Zákon dává ministerstvu vnitra pravomoc vydávat a odebrat pověření k posuzování elektronického systému sběru a také jeho kontrolu. Zákon také myslí na situaci, že taková osoba neexistuje. V tom případě musí elektronický systém sběru posoudit přímo ministerstvo vnitra.

Ministerstvo vnitra dle zákona také ověřuje prohlášení o podpoře občanské iniciativy a vydává organizátorům potvrzení o podpoře do tří měsíců od obdržení žádosti. K tomuto účelu je ministerstvo vnitra oprávněno využívat údaje ze základního registru obyvatel, z informačního systému evidence obyvatel, z informačního systému evidence občanských průkazů a informačního systému evidence cestovních dokladů. Zákon také stanovoval, že správci údajů dle zákona na ochranu osobních údajů č.101/2000 Sb. jsou organizátoři

občanské iniciativy a ministerstvo vnitra. Tato ustavení již nejsou součástí zákona (viz dále novelizace).

Zákon také stanoví sankce za porušení nařízení o evropské občanské iniciativě. Podle něj:

(1) Člen skupiny organizátorů občanské iniciativy se dopustí přestupku tím, že předloží prohlášení o podpoře občanské iniciativy podle přímo použitelného předpisu Evropské unie1)

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

1. jsou smyšlené, nebo

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

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

1. osobní údaje, nebo

2. smyšlené osobní údaje.

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

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

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

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

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

(3) Přestupky podle tohoto zákona projednává v prvním stupni Ministerstvo vnitra⁵⁷.

Zákon byl dvakrát novelizován. První novelizací byl zákon č. 23/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 191/2012 Sb., o evropské občanské iniciativě. Tato novelizace pouze specifikovala oprávnění ministerstva vnitra k využívání údajů ze státních registrů. Větší novelizaci představuje zákon č. 261/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s další elektronizací postupů orgánů veřejné moci. Tento zákon reaguje na přijetí nového nařízení o evropské občanské iniciativě č. 2019/788 ze dne 17. dubna 2019 a přijetí obecného nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR) č. 2016/679 a s tím souvisejícím zrušením zákona o ochraně osobních údajů č. 101/2000 Sb. S účinností od 1. července 2023 již nebudou na národní

⁵⁷ § 10 zákona č. 191/2012 Sb. o evropské občanské iniciativě

úrovni posuzovány elektronické systémy sběru prohlášení, a proto budou paragrafy 2 – 5 zrušeny.

4. Zkušenosti s implementací nařízení v praxi – postoje institucí EU, nevládních organizací, akademiků a soudní přezkum

4.1 Přehled evropských občanských iniciativ

Podle internetových stránek⁵⁸ Evropské komise věnovaných Evropské občanské iniciativě bylo během účinnosti nařízení č. 211/2011 tj. od 1. ledna 2012 do 31. prosince 2019 podáno celkem 92 žádostí o registraci, z nichž 24 bylo zamítnuto a 2 z těchto 24 byly zaregistrovány po rozhodnutí Tribunálu. Všechny rozhodnutí Komise o zamítnutí občanské iniciativy vycházely ze stejného důvodu, a to že podle názoru Komise spadaly zjevně mimo rámec pravomocí Komise na předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv (článek 4 odst. 2 písmeno b nařízení). Dvěma iniciativami, u kterých Komise musela provést registraci po rozhodnutí Tribunálu byly Stop TTIP⁵⁹ a Minority SafePack – milion podpisů pro rozmanitost v Evropě⁶⁰. Celkem bylo tedy v tomto období zaregistrováno 70 občanských iniciativ. Od účinnosti nového nařízení bylo zaregistrováno 15 občanských iniciativ a zamítnuta byla jenom jedna žádost o registraci⁶¹. Doposud bylo úspěšných pouze 6 iniciativ, všechny byly zaregistrovány ještě za účinnosti nařízení č. 211/2011 a u všech z nich začal sběr prohlášení o podpoře ještě před 1. lednem 2020, kdy vstoupilo do účinnosti nové nařízení o Evropské občanské iniciativě č.2019/788. Těmito úspěšnými iniciativami jsou:

1. Voda a hygiena jsou lidská práva! Voda je veřejné dobro, ne komodita! (Right2Water)
2. Jeden z nás
3. Stop vivisekci
4. Zakažte glyfosát a chraňte lidi a životní prostředí před toxickými pesticidy (Zakažte glyfosát)
5. Minority SafePack – milion podpisů pro rozmanitost v Evropě
6. End the Cage Age (Konec doby klecové)

⁵⁸ Evropská občanská iniciativa, In [europa.eu](https://europa.eu/citizens-initiative/) [online]. [cit. 2021-11-30]. <https://europa.eu/citizens-initiative/>_cs

⁵⁹ Rozhodnutí Komise (EU) 2017/1254 ze dne 4. července 2017 o navrhované občanské iniciativě s názvem „Stop TTIP“ (oznámeno pod číslem C(2017) 4725)

⁶⁰ Rozhodnutí Komise (EU) 2017/652 ze dne 29. března 2017 týkající se navrhované občanské iniciativy s názvem „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“ (oznámeno pod číslem C(2017) 2200)

⁶¹ INICIATIVA EVE PARA LA CREACIÓN DEL DERECHO DE DECISIÓN, https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/1644_cs zamítnutá dne 14. prosince 2021

U dvou z těchto šesti iniciativ (Minority SafePack a End the Cage Age) došlo k předání žádostí o podpoře Evropské komisi až po prvním 1. lednu 2020, to znamená, že jejich posouzení se již konalo podle nového nařízení. Zatím žádná z úspěšných iniciativ nevedla k přijetí legislativy, jež by ji plně implementovala. Částečné implementace se dočkaly iniciativy Right2Water a Zakažte glyfosát. Na základě první iniciativy byla přijata nová směrnice o pitné vodě⁶² - ovšem tato nová směrnice zapracovala jen malou část požadavků iniciativy⁶³. V případě iniciativy Zakažte glyfosát zase Komise částečně splnila jen jeden ze tří požadavků⁶⁴. V případě iniciativy End the Cage Age se Evropská komise zavázala navrhnout do konce roku 2023 legislativu zakazující používání klecí, dle požadavků iniciativy⁶⁵. V případě ostatních iniciativ Komise ve svých sděleních uvedla, že neplánuje žádné konkrétní kroky, které by vedly k předložení nových legislativních návrhů z její strany. Fakt, že Evropská občanská iniciativa vedla Komisi k předložení legislativních návrhů pouze ve dvou případech (i to pouze parciálně), podle Krále znamená, že „se prokázalo, že reálný vliv EOI na legislativní agendu EU je marginální.“⁶⁶

4.2 Postoje institucí EU

Už nařízení č. 211/2011 ve svém článku 22 zavázalo Komisi předložit do 1. dubna 2015 a pak každé tři roky Evropskému parlamentu a Radě zprávu o uplatňování nařízení. Během platnosti nařízení Komise stihla vydat dvě takové zprávy – jednu v roce 2015⁶⁷ a druhou v roce 2018⁶⁸. První zpráva Komise z roku 2015 shrnula dosavadní zkušenosti s organizací Evropské občanské iniciativy. Ze zprávy vyplynul alarmující fakt, že z 51 žádostí o registraci obdržných za první tři roky fungování nařízení bylo zaregistrováno pouze 31 žádostí a 20 registrací bylo zamítnuto. Z 31 zaregistrovaných žádostí byly úspěšné (povedlo se jim nasbírat jeden milion prohlášení o podpoře z dostatečného počtu zemí) pouze 3 iniciativy. Počet žádostí o registraci i počet zaregistrovaných žádostí se navíc z roka na rok

⁶² Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/2184 ze dne 16. prosince 2020 o jakosti vody určené k lidské spotřebě (přepřacované znění)

⁶³ Press Release, Brussels 30 November 2020) The European Federation of Public Service Unions (EPSU), In epsu.org [online]. [cit. 2021-11-30]. <https://www.epsu.org/article/drinking-water-directive-sees-progress-fight-human-right-water-and-sanitation-continues>

⁶⁴ Iniciativa mimo jiné žádala „zajistit, aby vědecké zhodnocení pesticidů pro schválení regulačním orgánem EU vycházelo pouze z publikovaných studií, jež zadávají příslušné veřejné orgány, nikoli odvětví výroby pesticidů“. Komise v reakci na tento požadavek navrhla nařízení o transparentnosti a udržitelnosti hodnocení rizika ze strany EU v potravinovém řetězci, které bylo schváleno jako Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1381 ze dne 20. června 2019 o transparentnosti a udržitelnosti hodnocení rizika ze strany EU v potravinovém řetězci, kterým se mění nařízení (ES) č. 178/2002, (ES) č. 1829/2003, (ES) č. 1831/2003, (ES) č. 2065/2003, (ES) č. 1935/2004, (ES) č. 1331/2008, (ES) č. 1107/2009, (EU) 2015/2283 a směrnice 2001/18/ES (Text s významem pro EHP.) PE/41/2019/REV/1

⁶⁵ Sdělení Komise o evropské občanské iniciativě „End the Cage Age“ C(2021) 4747 final ze dne 30.6.2021

⁶⁶ KRÁL, R. On the Unfulfilled Democratisation Potential of the European Citizens' Initiative, Charles University in Prague Faculty of Law Research Paper, no. 2018/1/2, s.6

⁶⁷ Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování nařízení (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě COM(2015) 145 final

⁶⁸ Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování nařízení (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě, COM(2018) 157 final

snižoval. Komise ve zprávě identifikovala některé problémy související s uplatňováním nařízení, ale celkově vyzněla zpráva málo kriticky. Jako nejdůležitější problém byl shledán ten, že kvůli rozdílným požadavkům na poskytování osobních údajů členskými státy existuje velké množství občanů EU (zejména Irů a Britů) žijících v jiných členských státech, kteří vůbec nemohou iniciativu podpořit. Mnoho organizátorů iniciativ si také stěžovalo, „že rozdíly v zacházení a velké množství osobních údajů, které některé členské státy požadují a k nimž někdy patří i osobní identifikační číslo, by mohly mnohé občany od vyjadřování podpory odradit.“⁶⁹ Další identifikovaný problém souvisel s online systémy sběru prohlášení o podpoře. Mnoho organizátorů iniciativ požádalo o certifikaci online systémů až po registraci iniciativy a tím si zkrátili lhůtu 12 měsíců, ve které mohli sbírat podpisy online formou (podpisů v listinné podobě se toto omezení netýkalo). Přesto Komise konstatovala, že „evropskou občanskou iniciativu se podařilo zavést do praxe v plném rozsahu“ a dokonce se pochlubila, že v mnoha případech vyšla organizátorům iniciativ vstříc i nad rámec povinností plynoucích z nařízení⁷⁰.

Evropský parlament se Evropské občanské iniciativě věnoval už od vstupu nařízení č.211/2011 v účinnost. Již v dubnu 2013 proběhla v Evropském parlamentu plenární schůze, která se věnovala prvním zkušenostem z implementace Evropské občanské iniciativy. Europoslanci během ní kritizovali zejména zle fungující software, který Komise poskytla organizátorům iniciativ a také fakt, že až 11 milionů občanů EU, kteří žijí v jiných členských státech EU nemůžou iniciativu podpořit⁷¹. Europoslanci také Komisi často v souvislosti s Evropskou občanskou iniciativou interpelovali. Usnesení Evropského parlamentu ze dne 4. července 2013 o prioritách Evropského parlamentu pro pracovní program Komise na rok 2014 dokonce přímo vyzvalo Evropskou komisi, aby posoudila provádění nařízení o evropské občanské iniciativě a případně navrhla její revizi⁷².

Mnohem podrobnější a kritičtější, než výše uvedená zpráva Evropské komise byla zpráva Evropská občanská iniciativa – první závěry z realizace vypracovaná Evropským parlamentem již v květnu 2014⁷³, která konstatovala, že proces organizace Evropské

⁶⁹ Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování nařízení (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě COM(2015) 145 final

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ ANGLMAYER Irmgard, The European Citizens' Initiative: the experience of the first three years - European Implementation Assessment, European Parliamentary Research Service, April 2015, s. 28

⁷² Usnesení Evropského parlamentu ze dne 4. července 2013 o prioritách Evropského parlamentu pro pracovní program Komise na rok 2014 (2013/2679(RSP))

⁷³ Evropský parlament, European Citizens' Initiative - First Lessons of Implementation („Evropská občanská iniciativa – první závěry z realizace“), In cvce.eu [online]. [cit. 2021-11-30]. [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/cs/document.html?reference=IPOL_STU\(2014\)509982](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/cs/document.html?reference=IPOL_STU(2014)509982) .

občanské iniciativy zahrnuje příliš mnoho požadavků a zátěže, které negativně ovlivňují potenciál iniciativy přiblížit EU občanům a zapojit občany do rozhodování v rámci EU. Zpráva Evropského parlamentu kromě velice podrobné identifikace problému spojených s organizací iniciativ také nabídla desítky praktických návrhů, jak iniciativu vylepšit. Kromě návrhů, které mohla Evropská komise i organizátoři zavést do praxe okamžitě, navrhla i takové, které by si vyžadovaly revizi nařízení 211/2011. Zpráva dokonce navrhla zpřesnění článku 11 odst. 4 SEU tak, aby bylo zřejmé, jestli může Evropská občanská iniciativa směřovat ke změně primárního práva Unie a také aby se vyjasnilo, jestli iniciativa slouží jako právo občanů EU požadovat přijetí konkrétního legislativního aktu nebo jako „*nástroj pro stanovování agendy, který nastolí otázky, které znepokojují občany, kteří chtějí, aby se to řešilo na úrovni EU*“⁷⁴.

Po vydání výše uvedené zprávy se Evropský parlament EOI nepřestal věnovat a v roce 2015 zveřejnil další dvě studie. První z nich s názvem Evropská občanská iniciativa – zkušenost z prvních tří let, kterou vypracovala v dubnu 2015 Výzkumná služba Evropského parlamentu – interní think tank Evropského parlamentu – a konstatovala, že: „*To, co bylo původně zamýšleno jako jednoduchý a uživatelsky přívětivý nástroj pro všechny občany EU, se ukázalo jako těžkopádné a náročné při používání.*“⁷⁵. Studie zároveň upozornila na možný konflikt zájmů Evropské komise, která má na jednu stranu organizátorům iniciativ pomáhat prostřednictvím poskytování informací, a na druhou stranu je odpovědná za rozhodnutí o registraci a také rozhoduje o tom, jaké kroky hodlá nebo nehodlá v návaznosti na úspěšnou iniciativu podniknout. Druhá studie⁷⁶ s názvem Směrem k revizi Evropské občanské iniciativy? z července 2015 byla vypracována pro potřeby Petičního výboru Evropského parlamentu a navázala na předešlé dvě studie tím, že seskupila a sumarizovala doporučení ke zlepšení Evropské občanské iniciativy dle jednotlivých fází procesu (od vzniku výboru občanů až po posouzení úspěšné iniciativy Komisí). Studie zároveň navrhla změny jednotlivých článků nařízení č. 211/2011.

Do šetření fungování Evropské občanské iniciativy se pustila i Evropská veřejná ochránkyně práv Emily O'Reilly a její úřad. Ombudsmanka publikovala 4. března 2015 zprávu⁷⁷, ve

⁷⁴ Ibid. s. 56

⁷⁵ ANGLMAYER Irmgard, The European Citizens' Initiative: the experience of the first three years - European Implementation Assessment, European Parliamentary Research Service, April 2015, s.3

⁷⁶ BALLESTEROS Marta, FIORENTINI Sara, Towards a revision of the European Citizens' Initiative?, Studie Evropského parlamentu (PE519.240)

⁷⁷ Rozhodnutí Evropské ochránkyně práv o uzavření šetření ze dne 4. března 2015, OI/9/2013/TN - Zvýšení účinnosti procesu evropské občanské iniciativy

kteře konstatovala, že „Komise vyvinula značné úsilí, aby naplnila právo na iniciativu EOI způsobem vstřícným k občanům, přesto se však domnívá, že lze učinit ještě více.“ Ombudsmanka vyzvala Komisi na poskytování „robustnějších, konzistentnějších a pro občana srozumitelnějších“ informací o Evropské občanské iniciativě, a to zvláště v případě rozhodnutí o zamítnutí registrace iniciativy. Ombudsmanka podobně jako Evropský parlament shledala mnoho problémů s implementací občanské iniciativy a navrhla množství řešení v oblasti komunikace s občany a organizátory iniciativ a také různé praktické, technické a legislativní návrhy, které by bylo možné přijmout v rámci existujícího nařízení č. 211/2011. Veřejná ochránkyně práv také přímo vyzvala Komisi, aby navrhla revizi nařízení, která by stanovila „jednodušší a jednotné požadavky pro všechny členské státy, pokud jde o osobní údaje, které mají být poskytnuty při podpisu prohlášení o podpoře“⁷⁸.

V návaznosti na výše uvedené studie a také na množící se kritiku ze strany organizátorů Evropské občanské iniciativy, nevládních organizací a také akademiků přijal 28. října 2015 Evropský parlament usnesení o evropské občanské iniciativě⁷⁹, ve kterém vyzval Evropskou komisi, aby navrhla revizi nařízení č.211/2011. Usnesení zdůrazňuje důležitost Evropské občanské iniciativy pro propojování občanů Evropy s EU, ale kritizuje fakt, že v ní existují „značné nedostatky, kterými je třeba zabývat se a vyřešit je, má-li evropská občanská iniciativa být účinnější“⁸⁰. Usnesení přímo zmiňuje nejproblematictější záležitosti týkající se procesu Evropské občanské iniciativy a vyzývá Evropskou komisi k jejich odstranění. Usnesení kupříkladu žádá Komisi, aby umožnila částečnou registraci těch iniciativ, které dle názoru Komise nesplňují ve všech svých požadavcích podmínky nařízení – zejména tu stanovující, že Evropská občanská iniciativa nesmí spadat „zjevně mimo rámec pravomocí Komise na předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv“⁸¹. Parlament také vyzývá na snížení věkové hranice pro podporu iniciativy na 16 let a její nevázaní na volební právo ve volbách do Evropského parlamentu. Parlament také vyzval Komisi, aby v případě úspěšných iniciativ začala na jejím základě připravovat právní akt do 12 měsíců od vydání kladného stanoviska. Parlament v usnesení vyzval i sám sebe a své výbory: „pokud Komise nepředloží legislativní návrh do 12 měsíců, naléhavě vyzývá Parlament a jeho výbory, aby podle článku 225 SFEU uplatnily právo požádat Komisi o předložení

⁷⁸ Evropská veřejná ochránkyně práv se nespokojila s vysvětlením Komise, že se snaží přimět členské státy změnit své požadavky na uvádění osobních údajů v rámci existujícího nařízení.

⁷⁹ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 28. října 2015 o evropské občanské iniciativě (2014/2257(INI))

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Článek 4 odst. 2 písmeno b Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 o evropské občanské iniciativě ze dne 16. února 2011

*vhodného návrhu; domnívá se, že příslušný výbor Parlamentu by měl při výkonu této pravomoci zohledňovat obsah každé úspěšné evropské občanské iniciativy a její organizátory pozvat na další slyšení; žádá, aby byl odpovídajícím způsobem upraven jednací řád Parlamentu;*⁸².

Komise na rezoluci Evropského parlamentu detailně odpověděla⁸³ v únoru 2016 a projevila ochotu implementovat doporučení Evropského parlamentu pro vylepšení procesů souvisejících s evropskou občanskou iniciativou, ale pouze v rámci stávajících limitů nastavených nařízením č. 211/2011. Komise odmítla požadavku Evropského parlamentu na revizi nařízení s argumentem, že je na to po pouhých třech letech od účinnosti nařízení ještě příliš brzo.

Podobně jako Evropský parlament vyzval ve svém usnesení s názvem Zlepšení fungování Evropské unie: Lisabonská smlouva a období poté⁸⁴ k přezkumu a zjednodušení evropské občanské iniciativy i Evropský výbor regionů. Uvedl, že evropská občanská iniciativa musí být pro občany přívětivější a přístupnější. Navrhl, aby Evropská komise měla právně zakotvenou povinnost: *„nejenom přezkoumávat, ale i zahajovat diskusi o úspěšné evropské občanské iniciativě, která získala 1 milion podpisů, s následným hlasováním v Radě EU a Evropském parlamentu.“*⁸⁵

K Evropské občanské iniciativě a k implementaci nařízení č. 211/2011 vydal v červenci 2016 z vlastní iniciativy stanovisko i Evropský hospodářský a sociální výbor⁸⁶. Ten viděl Evropskou občanskou iniciativu jako nástroj, který dává občanům ústřední úlohu v evropském projektu a věří v *„schopnost tohoto nástroje přispět k odstranění demokratického deficitu tím, že podporuje aktivní občanství a participativní demokracii“*⁸⁷. Výbor se ztotožnil s postoji Evropského parlamentu, Výboru regionů a Evropské veřejné ochránčyně práv, *„že vlivem nařízení o evropské občanské iniciativě dosud nebyl plně využit potenciál této iniciativy“*⁸⁸, a proto také požadoval revizi nařízení. Výbor v usnesení

⁸² Usnesení Evropského parlamentu ze dne 28. října 2015 o evropské občanské iniciativě (2014/2257(INI)), bod 32 usnesení.

⁸³ Follow up to the European Parliament resolution on the European Citizens' Initiative, adopted by the Commission on 2 February 2016, In democracy-international.org, [online]. [cit. 2021-11-30]. https://www.democracy-international.org/sites/default/files/ec_follow-up_to_eci_report.pdf

⁸⁴ Usnesení – Zlepšení fungování Evropské unie: Lisabonská smlouva a období poté, 2015/C 313/03

⁸⁵ Ibid. Bod 4.

⁸⁶ Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Evropská občanská iniciativa (přezkum) (stanovisko z vlastní iniciativy) (2016/C 389/05)

⁸⁷ Ibid. Bod 1.1.

⁸⁸ Ibid. Bod 1.2.

podobně jako Evropský parlament a evropská ombudsmanka navrhnul množství konkrétních způsobů, jakými ulehčit občanům organizaci občanské iniciativy, ale také jakým způsobem ji dát větší polickou váhu. Výbor zaujal podobné stanovisko ohledně dalšího postupu v případě úspěšných iniciativ jako Evropský parlament: „V souladu s právem Komise na iniciativu se od Komise žádá, aby do 12 měsíců od skončení kampaně vypracovala legislativní návrh nebo dostatečně odůvodnila své rozhodnutí návrh nepředložit. Výbor žádá, aby v případě, kdy nebude návrh předložen ve stanovené lhůtě, vyvinul Evropský parlament na Komisi tlak v souladu s článkem 225 SFEU. Komise bude kromě toho muset navázat užší vztah s navrhovateli těchto iniciativ jdoucí nad rámec pouhých slyšení konaných v Evropském parlamentu, aby se zaručilo, že předložený návrh bude splňovat očekávání těch, kteří ho podpořili.⁸⁹

4.3 Evaluace EOI občanskou společností a akademiky

K uplatňování institutu evropské občanské iniciativy se vyjadřovali kromě institucí EU také organizace občanské společnosti a akademici. Kupříkladu organizace Democracy International spolu s dalšími partnery (Mehr Demokratie Germany and WeMove) organizovala petici s názvem Zachraňme Evropskou občanskou iniciativu, kterou podepsalo téměř 71 tisíc občanů EU a která žádala Evropský parlament, aby vyvinul tlak na Komisi a přiměl ji navrhnout revizi nařízení č.211/2011⁹⁰. Petice formulovala devět konkrétních požadavků na reformu Evropské občanské iniciativy, včetně rozšíření její působnosti i na otázky vyžadující změnu primárního práva EU. Po získání podpory Evropského parlamentu, se výše zmíněné konsorcium nevládních organizací se stejnými požadavky obrátilo s další peticí, jež podepsalo téměř 41 tisíc občanů EU,⁹¹ i na Evropskou komisi. Další organizací, která vyzvala Evropskou komisi k reformě nařízení byl ECAS (European Citizens Action Service)⁹², který identifikoval následujících šest hlavních oblastí zlepšení procesů souvisejících s evropskou občanskou iniciativou:

1. Vyjasnění testu právní přípustnosti – předpoklad pro registraci EOI
2. Zjednodušený a harmonizovaný postup pro sběr prohlášení o podpoře napříč členskými státy

⁸⁹ Ibid. Bod 6.1.6

⁹⁰ ECI Campaign, In democracy-international.org, [online]. [cit. 2021-11-30]. <https://www.democracy-international.org/ecicampaign>

⁹¹ ECI Final Call, In democracy-international.org, [online]. [cit. 2021-11-30]. <https://www.democracy-international.org/eci-final-call>

⁹² ECAS Asks the Commission to Make the ECI 'Fit for Purpose', In ecas.org, [online]. [cit. 2021-11-30]. <https://ecas.org/ecas-asks-commission-make-eci-fit-purpose/>

3. Vyjasnění a zlepšení odpovědnosti organizátorů EOI za shromážděná data
4. Prodloužená lhůta pro sběr podpisů po registraci EOI
5. Zjednodušený systém pro online sběr podpisů
6. Více komunikačních kampaní ke zvýšení povědomí o EOI⁹³

Všechny výše uvedené připomínky byly z mého pohledu naprosto relevantní a jejich vyřešení a zapracování do nového nařízení o EOI má potenciál výrazně zjednodušit práci organizátorů občanských iniciativ a zvýšit povědomí o EOI mezi občany.

Na analýzu Evropské občanské iniciativy a různých aspektů jejího fungování se zaměřila i řada akademiků z různých členských států Evropské unie. Kromě praktického fungování Evropské občanské iniciativy, zkoumali také rozhodovací činnost Evropské komise, zapojení Evropského parlamentu a Rady a soudní přezkum ze strany Tribunálu a Soudního dvora EU. Věnovali se i přístupům a postojům organizátorů iniciativ nebo organizací občanské společnosti. Nejvýznamnější přínos akademiků je však v posouzení úspěšnosti Evropské občanské iniciativy jako nástroje usnadňujícího participaci občanů na rozhodování EU a tím odstraňujícího demokratický deficit EU. Akademici se shodují, že potenciál Evropské občanské iniciativy dát občanům efektivní nástroj pro uplatňování vlivu a přímou participaci na rozhodování EU zůstal nenaplněn.

Dougan⁹⁴ je kritický už před startem Evropské občanské iniciativy a přirovnává ji spíše k petici než k plnohodnotné občanské iniciativě a předpokládá, že vliv EOI na odstranění demokratického deficitu EU bude minimální. Maškarinec a Novotný⁹⁵ konstatují, že využití EOI je nedostatečné a nepůsobí jako nástroj pro aktivní zapojení občanů do utváření politik Komise. Velice kriticky uvádí, že: „*Namísto posílení demokratizace a vytváření společného evropského politického prostoru, naopak EOI může působit spíše ve směru dalšího prohlubování demokratického deficitu a odcizování občanů evropských států od ideje společné Evropy.*“⁹⁶ Karaitza⁹⁷ na základě analýzy prvních tří iniciativ, které nasbíraly dostatečný počet podpisů konstatuje, že Evropská komise upřednostňuje postoje Rady a Evropského parlamentu před návrhy obsaženými v Evropské občanské iniciativě.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ DOUGAN, M. What are we to make of the citizens' initiative? *Common Market Law Review*. 2011, č. 6, s. 1807–1848.

⁹⁵ NOVOTNÝ, L., MAŠKARINEC, P. Evropská občanská iniciativa jako nástroj rozvoje občanskopolitické participace pohledem konceptu struktury politických příležitostí. *Sociologia*. 2017, č. 1, s. 81–102.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ KARATZIA, A. The European Citizens' Initiative and the EU Institutional Balance: On Realism and the Possibilities of Affecting EU Lawmaking. *Common Market Law Review*. 2017, č. 1, s. 177–208.

Identifikuje také nesoulad mezi očekáváními občanů a organizátorů petic a reálným legislativním dopadem úspěšných občanských iniciativ. Kritický je i Král⁹⁸, který uvádí, že „EOI zůstává velmi slabým nástrojem participativní demokracie, který za žádných okolností není s to závazně nastolit unijní legislativní agendu.“.

Malý legislativní dopad EOI tedy kritizují v podstatě všichni akademici a navrhují různá řešení, jakým způsobem jej zvýšit. Karaitza navrhuje zvýšení transparentnosti a inkluзивity procesu posuzování návrhů EOI ze strany Evropské komise. Jako jeden ze způsobů vidí otevření veřejných konzultací k návrhům úspěšných EOI, jako další pak vytvoření digitální platformy, na které by byly zveřejňovány pozice institucí EU, nevládních organizací, dalších aktérů a občanů pro a proti návrhům obsaženým v EOI. Peñarrubia Bañón⁹⁹ zase navrhuje v případě úspěšné EOI okamžité svolání tzv. Evropského poradního fóra složeného z reprezentativního vzorku občanů EU, kteří by daný návrh zvážili. Peñarrubia Bañón bez dalších detailů také zmiňuje radikální možnost svolat v případě úspěšných EOI referendum.

Bouza Garcia a Greenwood¹⁰⁰ navrhuje povinnost Komise automaticky přijít s legislativním návrhem, který by byl předložen Evropskému parlamentu a Radě k hlasování. V případě souhlasu obou by pak Evropská komise předložila formální návrh na legislativní akt. Podobným směrem uvažuje Král, který navrhuje zavedení kategorie „superúspěšných“ EOI, které by kromě podpory občanů získaly i podporu Evropského parlamentu. Dle Krále¹⁰¹ „Podpora Evropského parlamentu by pak přeměnila úspěšnou EOI z právně nezávazné výzvy Komisi předložit příslušný legislativní návrh do výzvy pro Komisi závazné, tedy do superúspěšné EOI, tj. do plnohodnotné občanské legislativní iniciativy.“ Zároveň by výbor nebo skupina organizátorů superúspěšné EOI získaly zvláštní status v legislativním procesu analogický konzultačnímu legislativnímu statusu Výboru regionů či Hospodářskému a sociálnímu výboru. Tento status by jim umožnil ovlivňovat legislativní proces tak, aby výsledný akt co nejvíce splňoval požadavky EOI.

⁹⁸ KRÁL, R. Evropská občanská iniciativa a její aktuální reforma. In: ŠMEJKAL, V. (ed.) *Evropská unie po brexitu: Právně-institucionální budoucnost evropské integrace*. Praha: Wolters Kluwer, 2018.

⁹⁹ PEÑARRUBIA BAÑÓN, M. The European Citizens' Initiative: New Participatory Democracy Tool to Reduce the Political Disaffection of the EU or a Simple Unsuccessful Attempt? *Polish Journal of Political Science*, Vol. 2, Issue 3, 2016, s.57-75

¹⁰⁰ BOUZA GARCIA, L., GREENWOOD, J., „The European Citizens' Initiative: A New Sphere of EU Politics?“, *Interest Groups and Advocacy* (2014), s.246-267

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

Z mého pohledu jsou výhrady akademiků k nízké schopnosti Evropské občanské iniciativy, tak jak je koncipována ve Smlouvách a jak byla implementovaná nařízením č. 211/2011, ovlivňovat legislativní proces EU, oprávněné. Kroky, které směřují k větší závaznosti úspěšné EOI pro Komisi přijít s legislativním návrhem splňujícím požadavky organizátorů, by jednoznačně vedly k rozšíření demokratického potenciálu tohoto institutu. Nemyslím si, že každá úspěšná iniciativa by měla automaticky znamenat povinnost pro Komisi přijít s legislativním návrhem, naopak podpořil bych zavedení kvalifikované EOI – kupříkladu „superúspěšné“, tak jak ji navrhuje profesor Král. Stejný status by dle mého názoru mohla dostat i EOI podpořená Radou nebo také EOI podpořená Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů najednou. K takovému řešení by dokonce stačila interinstitucionální dohoda, případně i politický závazek Komise.

4.4 Soudní přezkum uplatňování EOI Soudním dvorem EU

Tribunál i Soudní dvůr posuzovaly během deseti let existence EOI několik sporů mezi organizátory občanských iniciativ a Evropskou komisí. Všechny z nich, kromě jednoho, se týkaly rozhodnutí Evropské komise o nezaregistrování navrhované Evropské občanské iniciativy a jeden spor se týkal stanoviska Evropské komise v případě úspěšné iniciativy „Jeden z nás“. Soudní přezkum ze strany Soudního dvora EU přinesl v mnoha ohledech vyjasnění ustanovení nařízení o občanské iniciativě, přinesl větší pečlivost a vstřícnost do přístupu Evropské komise k EOI a měl přínos také v diskusi o revizi nařízení.

Samotné nařízení o evropské občanské iniciativě soudní přezkum neupravovalo. Možnost soudního přezkumu plyne přímo z primárního práva EU, konkrétně z článku 263 SFEU a následujících. Organizátoři se mohou obracet na Tribunál¹⁰² Soudního dvora Evropské unie se žalobou na neplatnost do dvou měsíců od odmítnutí registrace občanské iniciativy. Stejně tak by se mohli na Tribunál obrátit v případě, že by Komise nekonala (článek 265 SFEU), tj. kdyby občanskou iniciativu neregistrovala, ale ani nevydala rozhodnutí o odmítnutí registrace. Žalobu by mohli organizátoři podat až poté co by Komisi vyzvali, aby jednala a ona ve lhůtě dvou měsíců od výzvy nevydala rozhodnutí. Opět by zde platila lhůta dvou měsíců pro podání žaloby. Do úvahy přichází i možnost žaloby na náhradu škody dle článku 268 SFEU.

¹⁰² Dle článku 256 SFEU je Tribunál je příslušný rozhodovat v prvním stupni ve věcech uvedených v článcích 263, 265, 268, 270 a 272 SFEU. To znamená i v případě žalob, které přicházejí v úvahu v souvislosti s Evropskou občanskou iniciativou.

Na rozdíl od rozhodnutí o nezaregistrování Evropské občanské iniciativy, kde byla možnost soudní obrany před rozhodnutím Komise zřejmá, se v případě sdělení, které Komise vydává po posouzení úspěšný EOI dlouho nevědělo, jestli tato možnost reálně existuje. Smlouva o fungování EU totiž vylučuje podání žaloby na neplatnost v případě stanovisek (článek 263 SFEU) – a sdělení podle článku 10 nařízení by bylo možno v tomto směru chápat jako stanovisko. Žalobu by ze stejného důvodu nebylo možné podat dokonce, ani kdyby Komise nekonala nebo by nezdůvodnila proč případná opatření v reakci na úspěšnou Evropskou občanskou iniciativu hodlá, či nehodlá učinit. Odpověď na otázku přípustnosti žaloby na neplatnost ve vztahu ke sdělení dalo rozhodnutí Soudního dvora EU ve sporu Puppink a další v. Komise (C-418/18). Soudní dvůr v rozsudku, v němž zamítl kasační stížnost vůči rozhodnutí Tribunálu ve stejné věci judikoval, že Komise má v rámci výkonu své pravomoci legislativní iniciativy širokou posuzovací pravomoc, a proto se na Evropskou občanskou iniciativu registrovanou na základě čl. 4 odst. 2 nařízení č. 211/2011 vztahují přísné podmínky a konkrétní procesní záruky. Dle judikátu: „*Cílem těchto požadavků není pouze jednoznačně, srozumitelně a podrobně informovat organizátory EOI o postoji Komise k jejich iniciativě, ale také umožnit unijnímu soudu přezkum sdělení Komise přijatých na základě čl. 10 odst. 1 písm. c) nařízení č. 211/2011.*“ Rozsah tohoto přezkumu je ovšem omezen na ověření dostatečnosti odůvodnění sporného sdělení a na to, jestli „*existují zjevně nesprávná posouzení, kterými je toto sdělení stíženo*“¹⁰³.

Výše uvedený judikát je však důležitý i z jiného hlediska. Soudní dvůr se v něm jednoznačně vyjádřil k otázce závaznosti úspěšné EOI pro Evropskou komisi z hlediska její povinnosti učinit jedno či více opatření navrhovaných dotčenou EOI. Soudní dvůr judikoval zcela jednoznačně, že „*předložení návrhu unijního aktu v reakci na EOI ze strany Komise má fakultativní povahu.*“¹⁰⁴

Dalším významným judikátem byl rozsudek Tribunálu ve věci Efler a další v. Komise (T-754/14). Tribunál zde zrušil rozhodnutí Evropské komise o nezaregistrování EOI „STOP TTIP“ a judikoval, že předmětem EOI může být nejen přijetí právního aktu nebo mezinárodní smlouvy, ale i jejich zrušení: „*pod cíl podílet se na demokratickém životě Unie,*

¹⁰³ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 19. prosince 2019 (C-418/18 P) ve věci Puppink a další v. Komise (C-418/18), EU:C:2019:1113, body 92 a 93

¹⁰⁴ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 19. prosince 2019 (C-418/18 P) ve věci Puppink a další v. Komise (C-418/18), EU:C:2019:1113, bod 57

*sledovaný mechanismem EOI, zjevně spadá možnost požadovat změnu platných právních aktů nebo jejich částečné či úplné zrušení.*¹⁰⁵. Tribunál také judikoval, že cílem EOI mohou být i právní akty, které nevyvolávají právní účinky vůči třetím osobám – kupříkladu zmocnění k zahájení jednání o mezinárodní smlouvě, a nejen, jak tvrdila Komise pouze konečné unijní právní akty, které vyvolávají právní účinky vůči třetím osobám¹⁰⁶.

Soudní dvůr EU se opakovaně věnoval i otázce odůvodnění rozhodnutí o registraci ze strany Evropské komise. V rozsudku Tribunálu ve věci *Anagnostakis v. Komise* (T-450/12)¹⁰⁷ například judikoval, že: *„Občanovi, který navrhovanou občanskou iniciativu předložil, musí být umožněno pochopit důvody, proč tato navrhovaná iniciativa nebyla Komisí zaregistrována. Je povinností Komise, které byla navrhovaná občanská iniciativa předložena, posoudit, ale i odůvodnit své odmítavé rozhodnutí a zohlednit přitom jeho dopad na účinný výkon práva zakotveného ve Smlouvě. Vyplyvá to ze samotné povahy tohoto práva, které má posilovat občanství Unie a podílem občanů na demokratickém životě Unie zvyšovat demokratické fungování Unie*“¹⁰⁸. Tribunál však také nepřímou naznačil, že návrh organizátorů musí být dostatečně konkrétní a odůvodněný, a že není dostatečné se pouze odkazovat na určité části Smluv. Konkrétně uvedl, že: *„Komisi proto nelze vytýkat, že v napadeném rozhodnutí neprovedla podrobnou analýzu různých ustanovení Smlouvy o FEU, kterých se jako celku dovolávala navrhovaná EOI, a že se omezila na konstatování irelevantnosti uvedených ustanovení a zaměřila se přitom na ta z nich, která považovala za nejméně irelevantní, a uvedla důvody, proč tato ustanovení nemohou sloužit jako právní základ.*“¹⁰⁹

Důležitým je také nejnovější rozsudek Tribunálu *Moerenhout a další v. Komise* (T-789/19), který zrušil rozhodnutí Komise o nezaregistrování iniciativy „Zajištění souladu společné obchodní politiky se Smlouvami EU a s mezinárodním právem“ kvůli nedostatku odůvodnění. Iniciativa žádala přijmout opatření v oblasti Společné obchodní politiky, ale Komise bez náležitého odůvodnění rozhodla, že otázka spadá do oblasti Zahraniční a bezpečnostní politiky, kde nemá pravomoc navrhopvat právní akty. Tribunál judikoval, že Komise má povinnost vysvětlit svou analýzu náležitého právního základu¹¹⁰.

¹⁰⁵ Rozsudek Tribunálu (prvního senátu) ze dne 10. května 2017 *Efler a další v. Komise* (T-754/14), EU:T:2017:323, bod 42

¹⁰⁶ Rozsudek Tribunálu (prvního senátu) ze dne 10. května 2017 *Efler a další v. Komise* (T-754/14), EU:T:2017:323, bod 35

¹⁰⁷ Rozsudek byl následně potvrzen i Soudním dvorem v rozhodnutí o kasační stížnosti C-589/15 P, ECLI:EU:C:2017:663

¹⁰⁸ Rozsudek Tribunálu (prvního senátu) ze dne 30. září 2015 ve věci *Anagnostakis v. Komise* (T-450/12), ECLI:EU:T:2015:739, bod 26

¹⁰⁹ Rozsudek Tribunálu (prvního senátu) ze dne 30. září 2015 ve věci *Anagnostakis v. Komise* (T-450/12), ECLI:EU:T:2015:739, bod 31

¹¹⁰ Rozsudek Tribunálu (desátého rozšířeného senátu) ze dne 12. května 2021 ve věci *Moerenhout a další v. Komise* (T-789/19), ECLI:EU:T:2021:260, bod 37

5. Právní analýza nového nařízení o EOI s důrazem na změny ve srovnání s nařízením z roku 2011

5.1 Vznik nařízení

Pod zvyšujícím se tlakem ze strany Evropského parlamentu, dalších evropských institucí, jako i občanské společnosti, změnila Evropská komise svůj postoj k možné revizi nařízení č. 211/2011 a v dubnu 2017 oznámila plán na revizi nařízení¹¹¹. V květnu 2017 pak publikovala tzv. Cestovní mapu pro revizi nařízení o evropské občanské iniciativě¹¹², ve které poprvé otevřeně přiznala, že „*Evropská občanská iniciativa nedosáhla svého plného potenciálu podporovat účast občanů a demokratickou diskusi. Stávající podoba nařízení o evropské občanské iniciativě je považována za příliš omezující a zatěžující pro organizátory a signatáře evropské občanské iniciativy. Pokud nebudou přijata žádná politická opatření, hrozí, že nástroj evropské občanské iniciativy bude občany využíván stále méně a nakonec bude zastaralý.*”¹¹³ Cestovní mapa identifikovala šest základních oblastí (ty se kromě jednoho v podstatě shodují s body, které navrhla nevládní organizace ECAS – viz výše), ve kterých se bude muset nařízení č.211/2011 reformovat a oznámila vyhlášení veřejné konzultace v dohledné době.

Konzultace probíhala od května do srpna roku 2017¹¹⁴ a Komise v rámci ní obdržela 5323 odpovědí, z nichž 98 procent bylo přímo od občanů¹¹⁵. Konzultace vygenerovala následující hlavní doporučení, které Komise zapracovala do návrhu nového nařízení o evropské občanské iniciativě:

1. *vylepšení procesu registrace, včetně zavedení možnosti částečné registrace iniciativ,*
2. *zřízení uživatelské podpory (helpdesku) Komise a online platformy pro spolupráci, která organizátorům nabídne diskusní fórum, poradenství a podporu,*
3. *zavedení centrálního online systému sběru, zřízeného a provozovaného Komisí,*

¹¹¹ ECI Day 2017: Commissioner Timmermans follows EESC advice and announces a review of the ECI regulation for autumn 2017, ECI Day 2017: Commissioner Timmermans follows EESC advice and announces a review of the ECI regulation for autumn 2017, In eesc.europa.eu [online]. [cit. 2021-11-30].

<https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/press-releases/eci-day-2017-commissioner-timmermans-follows-eesc-advice-and-announces-review-eci-regulation-autumn-2017>

¹¹² Road map, Revision of Regulation (EU) No 211/2011 on the citizens' initiative, Ares(2017)2537702,

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ 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

¹¹⁵ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropské občanské iniciativě, COM(2017)482, ze dne 13. září 2017, s.7

4. zjednodušení požadavků na osobní údaje podepsaných osob a možnost pro všechny občany EU podpořit iniciativu na základě státní příslušnosti,
5. stanovení minimální věkové hranice podepsaných osob na 16 let,
6. zavedení možnosti pro organizátory zvolit datum zahájení sběru,
7. zavedení možnosti pro podepsané osoby dostávat informace e-mailem¹¹⁶.

Návrh nařízení byl pak zveřejněn 13. září 2017 spolu s důvodovou zprávou¹¹⁷ a tzv. pracovním dokumentem útvarů Komise, který obsahoval podrobnou analýzu důvodů, jež vedly Evropskou komisi k návrhu nového nařízení. Evropská komise ještě musela vydat – na základě stále platného nařízení č. 211/2011 – v březnu 2018 další zprávu o uplatňování nařízení¹¹⁸, která však nepřinesla žádné nové důležité poznatky nad rámec předešlých dokumentů.

Evropská komise v návrhu nařízení deklarovala, že cílem tohoto nařízení je: „*učinit evropskou občanskou iniciativu přístupnější a méně složitou a usnadnit její využívání ze strany organizátorů a podporovatelů, a využít tak celý potenciál iniciativy coby nástroje na podporu diskuze a účasti občanů na evropské úrovni a k přiblížení Unie jejím občanům*“¹¹⁹. K naplnění tohoto cíle navrhla sadu změn původního nařízení, mezi nejdůležitější patřilo:

1. snížení věku nutného pro podporu iniciativy na 16 let,
2. možnost skupiny organizátorů založit v souladu s národním právem subjekt s právní subjektivitou, který by vystupoval jako skupina organizátorů,
3. vyjasnění odpovědnosti organizátorů za škodu způsobenou organizací EOI,
4. kodifikace částečné registrace iniciativ,
5. možnost úpravy návrhu EOI na základě předběžné informace od Komise o nesplnění podmínky, že návrh nesmí spadat zjevně mimo rámec pravomocí Komise na předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv,
6. překlad iniciativ na náklady Komise do všech úředních jazyků Unie,
7. možnost organizátorů stanovit si začátek sběru podpisů ve lhůtě 3 měsíců od registrace iniciativy,

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování nařízení (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě ze dne 28. května 2018, COM(2018)157

¹¹⁹ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropské občanské iniciativě, COM(2017)482, ze dne 13. září 2017, str. 14, bod 5

8. ulehčení sběru podpisů zavedením centrálního online systému,
9. harmonizace osobních údajů a snížení počtu formulářů pro sběr podpisů z 13 na 2,
10. podrobnější úprava informačních povinností organizátorů EOI,
11. povinnost organizátorů předložit EOI do tří měsíců od obdržení potvrzení o podpoře od posledního členského státu,
12. prodloužení lhůty k vydání stanoviska Komise ze 3 na 5 měsíců,
13. větší specifikace veřejného slyšení v Evropském parlamentu – umožnění účasti dalších zainteresovaných osob.

Legislativní proces byl vcelku jednoduchý a plynulý, jelikož návrh Evropské komise zahrnoval mnoho z připomínek Parlamentu formulovaných v jeho usnesení z roku 2015. Společné prohlášení o legislativních prioritách EU na období 2018–2019¹²⁰, zveřejněné dne 14. prosince 2017, označilo revizi nařízení o evropské občanské iniciativě za jednu ze sedmi priorit pro legislativní činnost Evropského parlamentu a Rady, tak aby mohla být dokončena před volbami do Evropského parlamentu v roce 2019.

V březnu 2018 přijaly Evropský hospodářský a sociální výbor¹²¹ a Výbor regionů¹²² svá stanoviska, ve kterých až na malé výjimky uvítaly navrhované změny v EOI. Evropský hospodářský a sociální výbor kupříkladu odmítl prodloužení lhůty k vydání stanoviska Komise na 5 měsíců a Výbor regionů zase požadoval prodloužit lhůtu sběru podpisů z 12 na 18 měsíců a dokonce navrhnul, aby se provedením smluv dle článku 11 odst. 4 SEU rozumělo také možnost Komise předkládat návrhy na změnu Smluv. Ani jeden z těchto návrhů se však v legislativním procesu neprosadil.

K návrhu nařízení se vyjádřily i některé národní parlamenty, mezi nimi kupříkladu Senát Parlamentu České republiky nebo Národní rada Slovenské republiky. Senát ve svém stanovisku¹²³ návrh přivítal, ale zároveň Komisi zkritizoval za neochotu předkládat na základě úspěšných iniciativ návrhy právních aktů, pokud iniciativa neodpovídá politice Komise. Dle Senátu je přímým důsledkem tohoto jednání ztráta zájmu evropské veřejnosti o EOI. Senát návrhu vytkl, že nestanoví povinnost Komise předložit návrh právního aktu,

¹²⁰ Joint Declaration on the EU's legislative priorities for 2018-2019, In ec.europa.eu, [online]. [cit. 2021-11-30]. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/joint-declaration-eu-legislative-priorities-2018-19_en.pdf

¹²¹ Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropské občanské iniciativě ze dne 14.3.2018, (2018/C 237/12)

¹²² Stanovisko Evropského výboru regionů – Evropská občanská iniciativa ze dne 23.3.2018 (2018/C 247/10)

¹²³ 309. Usnesení Senátu z 11. schůze, konané dne 6. prosince 2017 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropské občanské iniciativě /senátní tisk č. N 68/11/

který by cíle iniciativy naplňoval a navrhnul, aby „v případě, kdy Komise nepředloží ve lhůtě 12 měsíců návrh právního aktu vyplývající z iniciativy podpořené stanoveným počtem podpisů, měli by mít organizátoři iniciativy možnost obrátit se na Evropský parlament s žádostí, aby po zvážení konkrétní iniciativy uplatnil v souladu s článkem 225 Smlouvy o fungování Evropské unie právo žádat Komisi o předložení příslušného návrhu právního aktu.“¹²⁴ Senát také podpořil zachování původní úpravy minimálního věku odpovídající národní úpravě hlasovacího práva ve volbách do Evropského parlamentu.

Rada schválila svůj postoj dne 19. června 2018. Ve svém mandátu¹²⁵ k vyjednávání Rada prohlásila, že podporuje většinu návrhů předložených Komisí, ale vyjádřila výhrady k návrhu snížit minimální věk pro podporu evropské občanské iniciativy na 16 let. Rada rovněž navrhla ukončit používání individuálních systémů sběru prohlášení o podpoře vzhledem k dostupnosti centrálního systému sběru, který zpřístupnila Komise.

Při projednávání v Evropském parlamentu byl gestorským výborem Výbor pro ústavní záležitosti a své stanoviska přijaly také Petiční výbor a Výbor pro kulturu a vzdělávání. Zpráva gestorského výboru¹²⁶ nepožadovala v návrhu Komise zásadní změny, spíše její návrh dále specifikovala. Kupříkladu však navrhla delší lhůtu pro přípravu stanoviska Komise k úspěšné EOI (návrh Komise prodlužoval lhůtu ze 3 na 5 měsíců a Výbor pro ústavní záležitosti navrhl lhůtu prodloužit o další měsíc). Interinstitucionální jednání (trialogy) byla zahájena v září 2018 a 12. prosince téhož roku orgány oznámily dosažení politické dohody o novém nařízení o EOI. Nové nařízení schválil Evropský parlament v prvním čtení dne 12. března 2019 a Rada 9. dubna 2019, předsedové obou orgánů je pak podepsali 17. dubna 2019.¹²⁷

5.2 Analýza nařízení o EOI s důrazem na změny proti původnímu nařízení

Nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropské občanské iniciativě ze dne 17. dubna 2019 nahradilo dřívější nařízení č. 211/2011 s účinností od 1. ledna 2020 s tím, že některá ustanovení původního nařízení se použijí na EOI, které byly zaregistrovány před 1. lednem 2020. Nařízení je členěno do 5 kapitol a 28 článků a má 7 příloh. V úvodu nařízení se pak

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropské občanské iniciativě – obecný přístup, ST 9783 2018 INIT

¹²⁶ Zpráva o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropské občanské iniciativě ze dne 27. června 2018, Výbor pro ústavní záležitosti, (COM(2017)0482 – C8-0308/2017 – 2017/0220(COD))

¹²⁷ Postup 2017/0220/COD, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/HIS/?uri=cor:COR-2017-04989>

nachází odůvodnění jeho přijetí, odkazy na původní nařízení a proces jeho revize a také dílčí cíle a záměry právní úpravy.

5.2.1 Předmět nařízení

Článek 1 stanovuje předmět nařízení, tj. že nařízení „stanoví postupy a podmínky vyžadované pro iniciativu, již se Komise vyzývá k tomu, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění občanů Unie pro účely provedení Smluv nezbytné přijetí právního aktu Unie (dále jen „evropská občanská iniciativa“ nebo „iniciativa“).“

V novém nařízení již chybí definice občanské iniciativy, podepsaných osob a organizátorů EOI, jež byly součástí článku 2 původního nařízení.

5.2.2 Právo na podporu evropské občanské iniciativy

Článek 2 nařízení stanovuje minimální věk pro možnost podpory iniciativy stejně jako původní nařízení shodně s věkem kdy získává občan Unie právo ve volbách do Evropského parlamentu. Toto ustanovení vnáší určitou nerovnost mezi občany EU, jelikož se věková hranice volebního práva může v jednotlivých státech lišit. V současnosti je tato hranice s výjimkou Řecka (kde je 17 let) a Malty a Rakouska (kde je 16 let)¹²⁸ stanovena ve všech členských státech na 18 let. Už v diskusích před přijetím původního nařízení se zvažovala i možnost stanovení jednotné věkové hranice, nakonec však převážil názor požadující navázání právě na volební právo ve volbách do Evropského parlamentu. Jak již bylo zmíněno, Komise se k této myšlence vrátila a opětovně navrhla paušální snížení věkové hranice na 16 let, avšak kvůli odporu členských států se tato myšlenka neprosadila. Evropská komise se ve svém prohlášení¹²⁹ z 29. března 2019 uvedla, že je i nadále přesvědčena, že by se měla věková hranice snížit, aby se „mladším evropským občanům umožnilo, aby přispěli svými nápady k tomu, co by EU měla udělat, by se obohatila veřejná diskuse o záležitostech EU a Unie by se snáze přiblížila mladé generaci.“ Dle názoru Komise se věková hranice podpory pro nezávazný instrument, jakým je EOI může lišit od minimálního věku pro hlasování ve volbách. Výsledné znění nařízení však zavádí dle mého názoru přijatelný kompromis v podobě možnosti členských států věkovou hranici 16 let v souladu s vnitrostátním právem použít. V tom případě o tom musí informovat Komisi.

¹²⁸ 2019 European elections: National rules, In europarl.europa.eu, [online]. [cit. 2021-11-30].

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA\(2018\)623556_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA(2018)623556_EN.pdf)

¹²⁹ Prohlášení Komise z 29. března 2019 (2017/0220(COD)), In consilium.europa.eu [online]. [cit. 2021-11-30].

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7878-2019-ADD-1/cs/pdf>

Ze znění článku 2 je také zřejmé, že právo podpořit Evropskou občanskou iniciativu se váže na občanství Evropské unie, na rozdíl kupříkladu od petičního práva, které dle článku 227 SFEU náleží i fyzickým osobám s bydlištěm nebo dokonce i právnickým osobám se statutárním sídlem v některém členském státě. Je potřeba připomenout, že občanství Unie je dle článku 20 SFEU akcesorické k občanství členského státu:

„Zavádí se občanství Unie. Každá osoba, která má státní příslušnost členského státu je občanem Unie. Občanství Unie doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje je.“

Ztrátou občanství v členském státě (pokud tedy občan zároveň nemá nebo zároveň se ztrátou jednoho, nezískává občanství jiného členského státu) nebo vystoupením státu občanství z Evropské unie ztrácí občan také právo podepisovat Evropskou občanskou iniciativu. Občané Velké Británie, která ukončila své členství v Unii v roce 2020 tedy také momentem odchodu toto právo ztratili.

Článek 2 také nově stanovuje povinnost členských států a Komise zajistit, aby *„osoby se zdravotním postižením mohly vykonávat své právo podpořit iniciativu a měly přitom přístup ke všem příslušným zdrojům informací o iniciativách za stejných podmínek jako ostatní občané.“* – což bylo výsledkem doporučení veřejné škonzultace.

5.2.3 Požadovaný počet podepsaných osob

Článek 3 nařízení blíže definuje požadavek minimálního počtu podepsaných osob, aby byla iniciativa platná na 1 milion občanů pocházejících alespoň z jedné čtvrtiny členských států. Tato úprava je tedy stejná jako v původním nařízení. V legislativním procesu původního nařízení o EOI navrhovala Evropské komise hranici jedné třetiny členských států, ale v jeho průběhu se hranice snížila na jednu čtvrtinu. Tím se podmínky pro úspěšnost občanské iniciativy zjednodušily. V době přijetí původního nařízení bylo 27 členských států, po přijetí Chorvatska v roce 2013 jejich počet stoupl na 28 a po vystoupení Velké Británie v roce 2020 opět klesl na 27. Tyto změny v počtu členských států však neměly vliv na fakt, že minimální počet členských států, z nichž musí pocházet občané podporující iniciativu je 7 (tedy o dva méně, než kdyby zůstala původní navrhovaná podmínka jedné třetiny zemí). Podle mého názoru podmínka jedné čtvrtiny zemí odpovídá svým charakterem záměru SEU,

aby byla zajištěná dostatečná reprezentativnost zemí, z kterých pocházejí občané podporující iniciativu (tomu by samozřejmě odpovídala i podmínka jedné třetiny).

Článek 3 také stanovuje, že občanská iniciativa musí získat i minimální počet podpisů občanů z každého z těchto států. Jenom členské státy, ve kterých občanská iniciativa získá tento minimální počet podpisů se pak budou počítat do splnění kritéria jedné čtvrtiny členských států. Podle Svobodové „*tato podmínka odpovídá logice věci. Občanská iniciativa musí mít dostatečně reprezentativní charakter, ..., aby byla „evropská“ (měla unijní rozměr). Zároveň však ztěžuje realizaci iniciativy*“¹³⁰.

Stejně jako původní nařízení se článek 3 odkazuje se na přílohu 1, která obsahuje přesné minimální počty pro každý členský stát, ale článek samotný také stanovuje mechanismus výpočtu těchto minimálních počtů. Váže jej na počet poslanců reprezentujících jednotlivé státy v Evropském parlamentu násobený celkovým počtem poslanců. Počítá tedy s tím, že se celkový počet poslanců může měnit, na rozdíl od původního nařízení, které obsahovalo konstantu 750. Jako problematický bod nařízení se zde jeví to, že na základě článků 23 a 24 nařízení je omezeno oprávnění Komise měnit prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci přílohy nařízení (včetně přílohy číslo 1) na období 5 let od 6. června 2019. Po uplynutí této doby bude muset revize přílohy číslo 1, v návaznosti na případně měnící se počet europoslanců za jednotlivé země, proběhnout standardním legislativním procesem, což může být zdlouhavé.

V době platnosti původního nařízení se tato příloha několikrát měnila v závislosti na změnách počtu europoslanců za jednotlivé členské státy. První taková změna¹³¹ nastala v souvislosti se změnou protokolu o přechodných ustanoveních k Lisabonské smlouvě¹³², druhá¹³³ v souvislosti s přistoupením Chorvatska v roce 2013, další¹³⁴ v souvislosti

¹³⁰ SVOBODOVÁ, M.: Evropská občanská iniciativa jako pokus o přímou demokracii v Evropské unii. *Lurisprudence* 3/2014, s.20

¹³¹ Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 268/2012 ze dne 25. ledna 2012, kterým se mění příloha I nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě, *Úř. věst. L 89, 27.3.2012, s. 1–2*

¹³² Protokol, kterým se mění Protokol o přechodných ustanoveních, připojený ke Smlouvě o Evropské unii, ke Smlouvě o fungování Evropské unie a ke Smlouvě o založení Evropského společenství pro atomovou energii 2010/C 263/0. Tímto protokolem se na zbytek volebního období Evropského parlamentu zvýšil počet europoslanců ze 736 na 754. V případě České republiky se počet alokovaných mandátů a tím ani minimální počty potřebných podpisů neměnily.

¹³³ Nařízení Rady (EU) č. 517/2013 ze dne 13. května 2013, kterým se v důsledku přistoupení Chorvatské republiky upravují některá nařízení a rozhodnutí v oblasti volného pohybu zboží, volného pohybu osob, práva obchodních společností, politiky hospodářské soutěže, zemědělství, bezpečnosti potravin, veterinární a rostlinolékařské politiky, dopravní politiky, energetiky, daní, statistiky, transevropských sítí, soudnictví a základních práv, svobody, bezpečnosti a práva, životního prostředí, celní unie, vnějších vztahů, zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky a orgánů, *Úř. věst. L 158, 10.6.2013, s. 1–71*

¹³⁴ Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 531/2014 ze dne 12. března 2014, kterým se mění příloha I nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě, *Úř. věst. L 148, 20.5.2014, s. 52–53*

s rozhodnutím Evropské rady ze dne 28. června 2013 č.2013/312/EU¹³⁵, kterým se stanoví složení Evropského parlamentu pro volební období Evropského parlamentu 2014-2019. Poslední změna¹³⁶ nastala v souvislosti s rozhodnutím Evropské rady ze dne 28. června 2018 (EU) 2018/937¹³⁷, kterým se stanoví složení Evropského parlamentu pro období let 2019-2024. Změna reflektovala změnu složení Evropského parlamentu po odchodu Velké Británie z EU. Tato změna však v průběhu účinnosti nařízení č.211/2011 nevstoupila v účinnost, jelikož se odchod Velké Británie z EU se posunul na rok 2020, kdy už toto nařízení nebylo účinné.

Počet prohlášení o podpoře nutných pro započítání České republiky do kvora jedné čtvrtiny členských států potřebných pro platnost evropské občanské iniciativy se v průběhu platnosti původního nařízení měnil pouze jednou a to od 1.července 2014 kdy klesl z 16500 na 15750¹³⁸, když Česká republika přišla o jednoho europoslance. V novém nařízení je minimální počet podpisů stanoven pro Českou republiku na 15771 tj. 21 europoslanců násobeno celkovým počtem europoslanců v době přijetí nařízení (751). Po vystoupení Velké Británie klesl celkový počet poslanců Evropského parlamentu na 705. Evropská komise vydala 23. července 2019 prováděcí nařízení¹³⁹, kterým přílohu č. 1 změnila s účinností od data Brexitu (1. únor 2020). V současnosti tedy stačí, aby v České republice iniciativu podpořilo nejméně 14805 občanů.

Důležitou změnou reagující na kritiku ze strany organizátorů je také vyjasnění toho, že podepsaná osoba se započítá v tom členském státě, jehož je státním příslušníkem, bez ohledu na místo, kde podepsaná osoba prohlášení o podpoře podepsala.

5.2.4 Informace a pomoc poskytované Komisí a členskými státy

Článek 4 nově reaguje na požadavky organizací občanské společnosti, Evropské veřejné ochránčyně práv, Evropského parlamentu a dalších zainteresovaných aktérů na poskytnutí větší pomoci a součinnosti pro organizátory EOI zejména ze strany Evropské komise.

¹³⁵ Rozhodnutí Evropské rady ze dne 28. června 2013, kterým se stanoví složení Evropského parlamentu, *Úř. věst. L 181, 29.6.2013, s. 57–58*

¹³⁶ Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/714 ze dne 7. března 2019, kterým se nahrazuje příloha I a mění přílohy II a VII nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě, *C/2019/1670*

¹³⁷ Rozhodnutí Evropské rady (EU) 2018/937 ze dne 28. června 2018, kterým se stanoví složení Evropského parlamentu, *Úř. věst. L 165 I, 2.7.2018, s. 1.*

¹³⁸ Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 531/2014 ze dne 12. března 2014, kterým se mění příloha I nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě, *Úř. věst. L 148, 20.5.2014, s. 52–53*

¹³⁹ Nařízení Komise v Přenesené Pravomoci (EU) 2019/1673 ze dne 23. července 2019, kterým se nahrazuje příloha I nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/788 o evropské občanské iniciativě *C/2019/5402*

Evropská komise podle něj musí poskytovat „*v souvislosti s evropskou občanskou iniciativou snadno dostupné a úplné informace a pomoc občanům a skupinám organizátorů, včetně toho, že je nasměruje na vhodné zdroje informací a pomoci.*“ Členské státy také přispějí k lepší informovanosti o EOI prostřednictvím zřízení minimálně jednoho kontaktního místa, které organizátorům iniciativ poskytne bezplatné informace.

Komise navíc musí vytvořit průvodce EOI jak v elektronické, tak v tištěné podobě a musí také zdarma zpřístupnit online platformu pro spolupráci věnovanou EOI. Zároveň také vytvoří a zpřístupní registr, který organizátorům umožní zpravovat jejich iniciativy v průběhu celého procesu. Komise po registraci také zajistí překlady obsahu iniciativy do všech úředních jazyků Unie v mezích informací definovaných v příloze 2 nařízení. Organizátoři pak mohou zajistit překlady dodatečných informací. Komise také musí vytvořit a zdarma zpřístupnit službu pro výměnu souborů pro účely předávání prohlášení o podpoře přílišným orgánům členských států.

Dle mého názoru představují výše uvedené povinnosti Komise a členských států výraznou podporu, ulehčení práce a snížení nákladů organizátorům iniciativ a mají potenciál vést k zvýšení počtu iniciativ do budoucna.

5.2.5 Skupina organizátorů

Podle článku 5 „*Iniciativu vytváří a spravuje skupina nejméně sedmi fyzických osob (dále jen „skupina organizátorů“).* Úprava je tedy podobná s původním nařízením, s tím, že nově se již nepoužívá termín Výbor občanů. Článek také stanoví pro organizátory stejné podmínky jako pro podepisující osoby, tj. občanství Unie a věk umožňující volit ve volbách do Evropského parlamentu (zde neplatí možnost členských států minimální věk organizátorů snížit na 16 let). Skupina organizátorů musí mít alespoň 7 členů z různých členských států EU, přičemž, pokud jsou mezi členy výboru i poslanci Evropského parlamentu, tak tito se do minimálního počtu členů nezapočítávají.

Otázka účasti členů Evropského parlamentu byla v legislativním procesu k původnímu nařízení široce diskutována a objevily se i názory požadující poslance Evropského parlamentu z této možnosti úplně vyloučit, nakonec se to však neprosadilo. Cílem této

úpravy je dle Šípa¹⁴⁰ „bezesporu snaha o odpolitizování možných iniciativ a posílení pozice občanů Unie, kteří nejsou poslanci Evropského parlamentu a snaha o to, aby odpovědnost měla osoba od poslance Evropského parlamentu odlišná.“

Skupina organizátorů určí dva ze svých členů – jednoho zástupce a jednoho náhradníka (dále jen „kontaktní osoby“), kteří jsou v průběhu celého postupu prostředníky mezi skupinou organizátorů a orgány Unie a kteří jsou oprávněni hovořit a jednat jménem skupiny organizátorů. Skupina organizátorů však může nově určit i další dvě fyzické osoby (nemusejí být ze skupiny organizátorů), které budou moci jednat jménem kontaktních osob jako prostředníci s orgány Unie.

Odpovědnost zástupce skupiny organizátorů jako správce osobních údajů upravuje čl. 82 odst. 2 nařízení (EU) 2016/679 (GDPR), avšak odstavec 5 článku 5 také stanovuje, že „jsou členové skupiny organizátorů společně a nerozdílně odpovědní za veškeré škody způsobené při organizaci iniciativy záměrným nebo hrubě nedbalým protiprávním jednáním podle příslušných vnitrostátních právních předpisů.“ Alespoň částečně se jedná o určité vyjasnění proti původnímu nařízení, které bylo problematické z hlediska přílišné obecnosti a také odkazu na vnitrostátní úpravu. Dle něj „Organizátoři v souladu s použitelným vnitrostátním právem odpovídají za škody, jež způsobí při organizování občanské iniciativy.“. Vystávalo zde mnoho otázek týkajících se toho, jestli byla odpovědnost organizátorů společná a nerozdílná, nebo individuální. Bohužel se ani v novém nařízení nepodařilo vyjasnit otázku, jak se tato odpovědnost bude posuzovat dle vnitrostátního práva, když organizátoři musejí pocházet z různých členských států.

Dle článku 5 nařízení jsou organizátoři odpovědní za škody, jež způsobí při organizování EOI a mohou být sankcionováni za porušení nařízení, zejména pak nepravdivá prohlášení a podvodné používání údajů. Článek 5 přenáší povinnost za úpravu těchto sankcí na členské státy, tj. na ukládání sankcí se vztahují vnitrostátní předpisy (v případě ČR se jedná o zákon č. 191/2012 Sb. o evropské občanské iniciativě ze dne 12. června 2012).

Nejdůležitější změnou a vítanou novinkou proti původnímu nařízení je pak možnost organizátorů iniciativy vytvořit v souladu s vnitrostátním právem právní subjekt specificky

¹⁴⁰ Šíp, Matěj, Evropská občanská iniciativa, rigorózní práce, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Praha, Srpen 2011, s.45.

určený pro správu dané iniciativy. Tento subjekt pak nese výše uvedenou odpovědnost za porušení předpisů o ochraně osobních údajů nebo tohoto nařízení. Dle mého názoru se opět jedná o významnou změnu odstraňující jednu z bariér, které bránily většímu množství iniciativ.

5.2.6 Registrace navrhované občanské iniciativy

Registrace je v procesu iniciování občanské iniciativy zcela zásadní krok na základě, kterého může začít sběr prohlášení o podpoře od občanů v jednotlivých členských státech. Upravuje jej článek 6 nařízení, který stanoví podmínky přípustnosti iniciativy. Těmi jsou:

- existence skupiny organizátorů splňujících podmínky,
- žádná část iniciativy nespadá zjevně mimo rámec pravomocí Komise k předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv,
- iniciativa není zjevně zneužívající, bezdůvodná nebo šikanózní,
- iniciativa není zjevně v rozporu s hodnotami Unie uvedenými v článku 2 Smlouvy EU a právy obsaženými v Listině základních práv Evropské unie.

Komise musí přípustnost registrace posoudit do dvou měsíců od obdržení informací od organizátorů iniciativy. Specifikace těchto informací je součástí přílohy 2 nařízení a patří mezi ně: název a popis cílů iniciativy, ustanovení Smluv, která organizátoři považují za relevantní pro navrhované opatření, kontaktní údaje organizátorů a jejich zástupců, dokumenty prokazující jejich identitu, adresu, státní příslušnost a datum narození a veškeré zdroje podpory a finančních prostředků pro navrhovanou občanskou iniciativu v okamžiku registrace¹⁴¹. V případě, že organizátoři vytvoří právní subjekt, tak uvedou také doklady prokazující, že byl založen v souladu s vnitrostátními předpisy, a že člen skupiny organizátorů určený jako její zástupce je pověřen jednáním jménem tohoto právního subjektu. Kromě těchto informací mohou organizátoři v příloze uvést i podrobnější informace o předmětu, cílech a pozadí iniciativy, případně mohou připojit návrh právního aktu na přijetí, kterého iniciativa cílí.

Komise může po posouzení těchto informací iniciativu zaregistrovat, zveřejnit ji v registru a organizátorům vydat potvrzení o registraci, nebo může registraci odmítnout, a v tom

¹⁴¹ Tyto pak musí organizátoři pravidelně aktualizovat v online registru občanských iniciativ a případně také zveřejňovat na svých internetových stránkách.

případě má povinnost vyrozumět organizátory o důvodech tohoto odmítnutí a o veškerých možných soudních i mimosoudních opravných prostředcích, které mají k dispozici.

Nařízení zavádí i nový postup v případě, že iniciativa splňuje všechny ostatní požadavky, kromě toho, aby žádná část iniciativy nespádala zjevně mimo rámec pravomocí Komise k předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv. V tomto případě Komise informuje ve lhůtě jednoho měsíce skupinu organizátorů a vysvětlí jim důvody svého posouzení. Ti pak mohou iniciativu na základě připomínek Komise změnit, ponechat beze změny nebo vzít zpět ve lhůtě dvou měsíců (původní návrh Komise byl 1 měsíc). Tento mechanismus je nový a nebyl součástí původního nařízení. Cílem zavedení této změny (včetně toho, že Komise může v následném posouzení iniciativu zaregistrovat i částečně¹⁴², pokud část iniciativy, včetně jejich hlavních cílů zjevně nespádá mimo rámec pravomocí Komise na předložení právního aktu Unie pro účely provedení Smluv) bylo, aby testem přípustnosti iniciativ prošlo více návrhů a významně se tím snížil počet zamítnutých žádostí o registraci.

Zdá se, že tento krok byl opravdu prospěšný, jelikož za dva roky účinnosti nového nařízení došlo k pouze jednomu zamítnutí registrace iniciativy, jež žádala o zavedení prvků přímé demokracie do institucionálního systému EU¹⁴³. Komise oznámila podle výše uvedeného postupu organizátorům své posouzení o nesplnění podmínky, že žádná část iniciativy nespádá zjevně mimo rámec pravomocí Komise k předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv, z toho důvodu, že by k naplnění cílů iniciativy byla potřebná změna primárního práva EU¹⁴⁴. Organizátoři návrh iniciativy sice pozměnili, ale ta zůstala ve své podstatě stejná a Komise ji rozhodnutím¹⁴⁵ ze dne 14. prosince 2021 odmítla zaregistrovat.

Jak již bylo uvedeno, organizátoři se mohou v případě odmítnutí registrace občanské iniciativy do dvou měsíců obrátit se žalobou na neplatnost (článek 263 SFEU) na Tribunál¹⁴⁶ (Soudního dvora Evropské unie). Stejně tak se mohou na Tribunál obrátit v případě nečinnosti Komise (článek 265 SFEU), tj. kdyby občanskou iniciativu neregistrovala, ale ani

¹⁴² Částečnou registraci Evropská komise prováděla od roku 2016 na základě výzvy od Evropského parlamentu, i když původní nařízení ji nepředpokládalo.

¹⁴³ INICIATIVA EVE PARA LA CREACIÓN DEL DERECHO DE DECISIÓN, https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/1644_cs

¹⁴⁴ Dle názoru Evropské komise není možné EOI žádat změnu primárního práva EU ale cílit může pouze na sekundární legislativu. Viz. bod 8 níže uvedeného rozhodnutí Komise o neregistrování iniciativy.

¹⁴⁵ DECISIÓN DE EJECUCIÓN DE LA COMISIÓN de 14.12.2021 sobre la solicitud de registro de la iniciativa ciudadana europea titulada «INICIATIVA EVE PARA LA CREACIÓN DEL DERECHO DE DECISIÓN», de conformidad con el Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo

¹⁴⁶ Dle článku 256 SFEU je Tribunál je příslušný rozhodovat v prvním stupni ve věcech uvedených v článcích 263, 265, 268, 270 a 272 SFEU. To znamená i v případě žalob, které přicházejí v úvahu v souvislosti s Evropskou občanskou iniciativou.

nevydala rozhodnutí o odmítnutí registrace. Žalobu by mohli organizátoři podat až poté co by Komisi vyzvali, aby jednala a ona ve lhůtě dvou měsíců od výzvy nevydala rozhodnutí. Opět by zde platila lhůta dvou měsíců pro podání žaloby. Do úvahy přichází i možnost žaloby na náhradu škody dle článku 268 SFEU.

Mimosoudním prostředkem obrany je pro organizátory možnost obrátit se se stížností na Evropskou veřejnou ochránkyni práv (evropská ombudsmanka) pro nesprávný úřední postup. Ta má však omezené pravomoci a nemůže vydat pro Komisi závazné rozhodnutí.

Novým prvkem nařízení je také povinnost Komise informovat o registraci iniciativy i Evropský parlament, Radu, Evropský hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů. Cílem tohoto nového ustanovení je zabezpečit větší viditelnost iniciativy a také možnost její podpory ze strany ostatních institucí.

Článek 7 umožňuje organizátorům iniciativu vzít kdykoli zpět, ne však po jejím předložení Komisi k posouzení (dle článku 13 nařízení).

5.2.7 Období sběru

Dle článku 8 mají organizátoři lhůtu 12 měsíců k nasbírání dostatečného množství podpisů pod návrh občanské iniciativy. Tato časová lhůta je stejná jako v původním nařízení, kde se ukázala jako velice krátká, protože z ní podstatnou část zabralo i vytvoření a certifikace online systému sběru podpisů. Organizátoři tak měli ve skutečnosti na sběr podpisů mnohem kratší čas než 12 měsíců. Jak zmíním později, vytvoření a certifikace online systémů sběru podpisů již nebude organizátorům ubírat čas ze lhůty na sběr podpisů, ale nové nařízení jim vychází vstříc ještě mnohem více, tím, že si sami určí čas, kdy lhůta začne plynout na rozdíl od původního nařízení, kde tato lhůta začala plynout automaticky dnem registrace. Organizátoři však musí stanovit datum začátku sběru podpisů nejpozději 6 měsíců od registrace iniciativy. Organizátoři mohou také ukončit sběr podpisů dříve, než uplyne 12 měsíců, musejí však o tomto záměru Komisi informovat minimálně 10 dní předem.

5.2.8 Postup při sběru prohlášení o podpoře (podpisů)

Sběr probíhá prostřednictvím vyplnění tzv. prohlášení o podpoře výhradně dle vzoru uvedeného v příloze 3 nařízení. Nové nařízení již obsahuje pouze dvě verze přílohy číslo 3

– pro členské státy, které požadují uvedení osobního identifikačního čísla nebo čísla identifikačního dokladu a pro ty, které nikoli¹⁴⁷. Členské státy Komisi musely do 30. června 2019 oznámit, který formulář si přejí využívat. Tuto volbu mohou v budoucnu změnit, musejí ovšem Komisi notifikovat alespoň 6 měsíců předem.

Sběr podpisů může dle článku 9 nařízení probíhat v listinné nebo elektronické formě. Elektronická forma pak může mít dvě podoby – prostřednictvím centrálního online systému (článek 10) nebo prostřednictvím individuálního online systému sběru (článek 11). Nové nařízení již neobsahuje možnost podepsání iniciativy výhradně prostřednictvím zaručeného elektronického podpisu, jelikož tento způsob podle zprávy Komise¹⁴⁸ z března 2018 nebyl nikdy využit. Dle mého názoru jsou na to dva důvody. 1. zaručený elektronický podpis mělo v minulosti jen minimum občanů EU a 2. použití zaručeného elektronického podpisu je mnohem komplikovanější než podepsání listinné formy, případně vyplnění online formuláře. Ostatní dvě formy – listinná a online systémy měly podobné zastoupení – v případě úspěšných iniciativ Právo na vodu, Jeden z nás a Stop vivisekci bylo přibližně 55 procent prohlášení o podpoře vysbíráno pomocí online systémů a zbytek v listinné podobě¹⁴⁹. V případě iniciativy Zakažte glyfosfát a chraňte lidi a životní prostředí před toxickými pesticidy byl již tento poměr 79 procent ve prospěch online systému a 21 procent v listinné podobě¹⁵⁰.

Nové nařízení zavádí centrální online systém sběru, který výrazně ulehčí práci organizátorů iniciativ, jelikož jim odpadá nutnost vytváření a certifikace vlastního systému v členském státě ve kterém budou uchovávány údaje. Centrální systém je organizátorům k dispozici zdarma a umožňuje i nahrávání prohlášení o podpoře v listinné podobě. Tento systém navíc umožňuje i využití elektronických podpisů dle nařízení eIDAS¹⁵¹ a využití uzlu eIDAS, který Komise zřídila k centrálnímu ověřování totožnosti občanů EU.

¹⁴⁷ V původním nařízení bylo těchto verzí více, a navíc je musela Evropská komise několikrát měnit prostřednictvím nařízení v přenesené pravomoci, jelikož vzory musely odrážet vnitrostátní požadavky na sběr podpisů. Každý členský stát vyžadoval jiné údaje proto, aby mohl platnost prohlášení o podpoře ověřit. Tyto údaje se v průběhu jednání o novém nařízení povedlo harmonizovat.

¹⁴⁸ Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě, Zpráva o uplatňování nařízení (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě, COM(2018)157 final, ze dne 28. března 2018

¹⁴⁹ Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě, Zpráva o uplatňování nařízení (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě, COM(2015)145 final, ze dne 31. března 2015

¹⁵⁰ Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě, Zpráva o uplatňování nařízení (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě, COM(2018)157 final, ze dne 28. března 2018

¹⁵¹ Nařízení o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru č. 910/2014

Nařízení zároveň umožňuje organizátorům v přechodné době až do konce roku 2022 využívat i individuální systém sběru podpisů, jehož úprava je podobná jako v předešlém nařízení. Tento postup, kdy si online systém musel každý organizátor vytvořit sám, však byl pro organizátory nesmírně náročný, i když nařízení stanovilo povinnost Evropské komisi vytvořit (před vstupem původního nařízení do účinnosti 1.1.2012) a organizátorům zdarma poskytnout software s otevřeným zdrojovým kódem, který obsahoval vhodné technické a bezpečnostní prvky nezbytné pro dosažení souladu s ustanoveními tohoto nařízení týkajícími se online systémů sběru. Komise dokonce nad rámec nařízení umožnila v roce 2012 organizátorům iniciativ zdarma využít své vlastní servery. Přes tuto pomoc ze strany Komise se ulehčení online sběru prohlášení o podpoře stalo jedním z hlavních témat diskutovaných při revizi nařízení.

Otázka zachování možnosti využití online systémů sběru byla při projednávání nového nařízení sporná. Zatímco členské státy trvaly na jejím ukončení, Komise chtěla tuto možnost zachovat. V legislativním procesu se nakonec prosadil názor členských států a iniciativy zaregistrované od 1. ledna 2023 již budou muset využít centrální systém sběru. I když je využití individuálních systémů velice omezeno, musela dle článku 11 nařízení Komise vydat prováděcí nařízení¹⁵², které obsahuje technické specifikace bezpečnostních a technických prvků online systémů sběru prohlášení o podpoře.

5.2.9 Ověřování a potvrzování prohlášení o podpoře

Ověřování a potvrzování platnosti prohlášení o podpoře občanské iniciativy mají na základě článku 12 nařízení na starosti jednotlivé členské státy. Po shromáždění potřebného počtu podpisů, tyto organizátoři předloží k ověření a potvrzení v jednotlivých členských státech do 3 měsíců od konce období sběru. Musejí přitom využít formulář, který je součástí přílohy 5 nařízení a zvláště uvést prohlášení o podpoře v listinné podobě a ty shromážděné pomocí individuálního online systému. Komise zabezpečí předložení prohlášení shromážděných centrálním systémem (včetně nahaných prohlášení v listinné podobě) a na základě žádosti organizátorů i podpisy shromážděné pomocí individuálního online systému.

Členské státy mají na ověření a potvrzení prohlášení lhůtu 3 měsíce. Jak toto ověření provedou je na nich. Nařízení stanoví, že tak musí učinit pomocí „*vhodných kontrol, které*

¹⁵² Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 2019/1799 ze dne 22. října 2019, kterým se stanoví technické specifikace pro individuální online systémy sběru prohlášení o podpoře podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/788 o evropské občanské iniciativě

mohou být prováděny na náhodně vybraném vzorku, v souladu s vnitrostátním právem a případně zvyklostmi“. Tato úprava reflektovala již existující praxi, kdy některé členské státy ověřují všechny podpisy a některé se rozhodly ověřovat jenom náhodný vzorek. Podle Zprávy Komise¹⁵³ z března 2018 nebyl prokázán významný rozdíl ve výsledcích ověřování mezi zeměmi, které ověřovaly všechny prohlášení o podpoře a těmi, které verifikovaly jenom náhodně vybraný vzorek. V případě iniciativy Zakažte glyfosfát a chraňte lidi a životní prostředí před toxickými pesticidy bylo 87 procent prohlášení o podpoře platných a pouze dva členské státy uvedly výsledek nižší než 75 procent¹⁵⁴. Po ověření prohlášení o podpoře vydají členské státy organizátorům zdarma potvrzení podle vzoru obsaženého v příloze 6 nařízení, v němž potvrdí počet platných prohlášení o podpoře pro dotyčný členský stát. V České republice toto potvrzení vydává Ministerstvo vnitra ČR na základě zákona č. 191/2012 Sb. o evropské občanské iniciativě ze dne 12. června 2012.

5.2.10 Předložení, zveřejnění a veřejná slyšení

V případě, že organizátoři iniciativy získají dostatečné množství potvrzení prokazujících splnění podmínek stanovených nařízením, předloží ji na základě článku 13 ve lhůtě 3 měsíců od obdržení posledního potvrzení Komisi. Dle článku 14 Komise bezodkladně zveřejní informaci o obdržení platné iniciativy v registru a iniciativu předá Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů a také vnitrostátním parlamentům (toto je nová povinnost Komise proti původnímu nařízení).

Evropský parlament je povinen do 3 měsíců uspořádat veřejné slyšení ve svých prostorách a zajistí „*vyvážené zastoupení relevantních veřejných a soukromých zájmů*“. Toto je velice důležité nové ustanovení, protože v podstatě nařizuje vyslechnutí různých názorů na požadavky iniciativy. Komise musí být zastoupena na odpovídající úrovni. V minulých slyšeních to bylo vždy na úrovni místopředsedy Evropské komise, případně komisaře. Příležitost zúčastnit se slyšení dostane i Rada, další orgány Unie, včetně těch poradních, vnitrostátní parlamenty a občanská společnost. Po tomto veřejném slyšení je Evropský parlament povinen posoudit politickou podporu iniciativy. Toto nové ustanovení má indikovat Evropské komisi, jaká je vůle Evropského parlamentu. I když ani v novém nařízení není narušen „*skoromonopol*“ legislativní iniciativy Komise, lze očekávat, že iniciativa

¹⁵³ Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě, Zpráva o uplatňování nařízení (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě, COM(2018)157 final, ze dne 28. března 2018

¹⁵⁴ Ibid.

s podporou Parlamentu bude Komisi posuzována mnohem vstřícněji a zvýší se šance, že Evropská komise bude na iniciativu reagovat přípravou návrhů právních aktů.

5.2.11 Přezkum Komisi

Nařízení v článku 15 stanoví Komisi povinnost do 1 měsíce od předložení iniciativy přijmout na „patřičné úrovni“ organizátory a dát jim prostor pro podrobné vysvětlení cílů iniciativy. Evropská komise má lhůtu 6 měsíců na posouzení iniciativy a na vydání sdělení obsahující její právní a politické závěry ohledně této iniciativy, případná opatření, která zamýšlí učinit, a odůvodnění, proč tato opatření hodlá, či nehodlá učinit. V původním nařízení byla tato lhůta pouhé tři měsíce a pro Komisi byla příliš krátká. V návrhů nového nařízení navrhla její prodloužení na 5 měsíců, nakonec však Evropský parlament prosadil prodloužení o další měsíc.

Dle nového nařízení musí Komise v případě, že hodlá v reakci na iniciativu učinit opatření zveřejnit také jejich harmonogram. Sdělení pak musí zaslat organizátorům občanské iniciativy, Evropskému parlamentu, Radě a nově také Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů a zveřejnit jej. Komise a organizátoři jsou povinni informovat o reakci na iniciativu podepsané osoby.

Nové ustanovení v článku 16 pak zavazuje Evropský parlament posoudit opatření, které Komise přijala na základě svého sdělení, ale neposkytuje k této povinnosti žádné další detaily.

5.2.12 Ostatní ustanovení

Články 17 – 21 pak obsahují ostatní ustanovení týkající se transparentnosti, komunikace, ochrany osobních údajů, příslušných orgánů členských států a sdělení vnitrostátních předpisů. Nařízení nově stanovuje povinnost organizátorů zveřejnit informace o zdrojích financování, které převyšují částku 500 EUR na sponzora a každé dva měsíce je aktualizovat až do předložení iniciativy Komisi k posouzení. Občanům dává nařízení právo podávat stížnosti ohledně úplnosti a správnosti informací o zdrojích financování.

Nařízení také stanovuje Evropské komisi povinnost zvyšovat povědomí o EOI prostřednictvím kampaní a Evropskému parlamentu, aby se na těchto aktivitách Komise

podílel. Nařízení výslovně umožňuje organizátorům petic i Komisi shromažďovat emailové adresy podepsaných osob pro účely komunikace (s jejich souhlasem).

Článek 19 nařízení stanovuje povinnosti organizátorů a Komise při ochraně osobních údajů podepsaných osob. Tento článek odráží vývoj právní úpravy v souvislosti s přijetím nařízení GDPR¹⁵⁵. Určuje také lhůty, ve kterých musejí být zničeny prohlášení o podpoře. Organizátoři občanské iniciativy, příslušné orgány členských států a Komise se dle tohoto nařízení a GDPR považují za správce osobních údajů. Podle GDPR mohou být za porušení povinností souvisejících s ochranou osobních údajů sankcionováni až do výše 20 milionů EUR. Hrozba takových drakonických sankcí je dle mého názoru dalším z důvodů, jež občany odrazoval od organizování občanské iniciativy¹⁵⁶.

Nařízení také stanovuje povinnost členských států notifikovat Komisi orgány na národní úrovni, odpovědné za ověřování prohlášení o podpoře a vydávání různých potvrzení, které nařízení předpokládá. Rovněž mají členské státy povinnost Komisi sdělit vnitrostátní předpisy, které přijaly za účelem provedení tohoto nařízení.

5.2.13 Akty v přenesené pravomoci a prováděcí akty

Nařízení umožňuje Komisi na období 5 let ode dne 6. června 2019 vydávat prováděcí akty a akty v přenesené pravomoci měnící přílohy tohoto nařízení. Původní nařízení ani návrh nového nařízení toto časové omezení neobsahoval. Do nařízení bylo včleněno na základě návrhu Rady. Po 6. červnu 2024 tak bude nutné pro změnu příloh nařízení absolvovat standardní legislativní proces. Považuji to za zbytečnou komplikaci pro flexibilitu uplatňování nařízení, kupříkladu v průběhu platnosti původního nařízení využila Komise tuto možnost celkem šestnáctkrát, kdy měnila přílohy I, II, V. a VII nařízení.

5.2.14 Závěrečná ustanovení

Komise je povinna pravidelně přezkoumávat fungování EOI a předkládat Radě a Evropskému parlamentu zprávy o uplatňování nařízení každé 4 roky (poprvé nejpozději 1.

¹⁵⁵ Obecné nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR) č. 2016/679

¹⁵⁶ Tomuto problému se věnovala i diskuze kolem revize nařízení 211/2011 a nové nařízení 2019/788 tuto problematiku řeší pomocí možnosti zřídit právní subjekt, jenž ponese odpovědnost za porušení ochrany osobních údajů.

ledna 2024). Komise původně navrhovala interval 5 let, ale Rada i Evropský parlament preferovaly kratší interval.

Článek 26 pak ruší původní nařízení (EU) č.211/2011 s účinností od 1. ledna 2020, ale stanovuje, že články 5 až 9 tohoto nařízení (jsou to články týkající se organizátorů, registrace, stažení EOI, období sběru a postupu pro sběr prohlášení o podpoře) se použijí i po 1. lednu 2020 na evropské občanské iniciativy, které byly registrovány před 1. lednem 2020.

Účinnost nařízení je stanovena od 1. ledna 2020 s výjimkou čl. 9 odst. 4, čl. 10, čl. 11 odst. 5 a článků 20 až 24, které se použijí ode dne vstupu nařízení v platnost 6. června 2019 (dvacátým dnem po vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie). Tyto ustanovení jsou vesměs technického a procesního charakteru a týkají se kupříkladu vydávání aktů v přenesené pravomoci nebo notifikační povinnosti členských států.

5.3 Nařízení přijaté v souvislosti s pandemií Covid-19

V souvislosti s pandemií Covid-19 a následky, které způsobila, přijala EU Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/1042 ze dne 15. července 2020, kterým se stanoví dočasná opatření týkající se období sběru a lhůt pro ověřování a přezkum podle nařízení (EU) 2019/788 o evropské občanské iniciativě s ohledem na rozšíření onemocnění COVID-19.

Toto nařízení stanoví dočasná opatření, která se použijí na období sběru, lhůty pro ověřování a lhůty pro přezkum pro registrované EOI podle nařízení (EU) 2019/788 a nařízení (EU) č. 211/2011 v souvislosti s opatřeními přijatými členskými státy v reakci na pandemii COVID-19. Toto nařízení zároveň umožňuje Komisi (za splnění určitých podmínek, prostřednictvím prováděcích aktů) tyto lhůty dále prodlužovat. Maximální období sběru podpisů však nesmí být delší než 24 měsíců a toto nařízení ztrácí účinnost 31. prosince 2022.

6. Závěr

Jelikož se téměř celý svůj profesní život zabývám analýzou fungování Evropské unie a jejích institucí a také díky výzkumu literatury, který jsem provedl při psaní této diplomové práce, mohu na závěr potvrdit, že díky zvláštnímu konstruktivnímu Evropské unie a komplexnosti rozhodovacích mechanismů v ní, je možné považovat existenci demokratického deficitu za prokázanou. Dle mého názoru je Evropská občanská iniciativa zcela jistě správným krokem k jeho řešení a k posílení možnosti občanů Evropské unie do jisté míry participovat a ovlivňovat rozhodovací procesy v Evropské unii. Stejně může mít občanská iniciativa i sekundární vliv na zvýšení zájmu o Evropskou unii alespoň u části občanů.

Evropská občanská iniciativa však už ze svého konstruktivního ve smlouvách (který jí staví do role nepřímé legislativní iniciativy – jelikož ani nesměruje přímo na orgán/orgány, které normy přijímají, ale na orgán, který je navrhuje, a navíc má charakter pouze nezávazné výzvy občanů Evropské komisi, aby navrhla právní akt) je nástrojem poměrně slabým.

Analýza implementace nařízení č. 211/2011, kterou jsem provedl prokázala několik hlavních deficitů Evropské občanské iniciativy. Prvním je přílišná náročnost, přísnost podmínek, nákladnost a nejasnost některých ustanovení původního nařízení, které EOI činily pro občany a organizace občanské společnosti poměrně neatraktivní. Druhým je nemožnost prostřednictvím Evropské občanské iniciativy žádat změnu primárního práva EU – i když jak jsem uvedl v kapitole 3, jsem toho názoru, že v případě využití tzv. obecné passerely – tedy zjednodušeného postupu pro přijímání změn Smluv dle článku 48 odst. 6 SEU by to možné bylo. Největším problémem je však nezávaznost Evropské občanské iniciativy, která jak také ukázala implementační praxe měla jenom velice omezený vliv na „skoromonopol“ legislativní iniciativy Evropské komise.

Pozitivní vliv na Evropskou občanskou iniciativu měl tlak organizací občanské společnosti, Evropského parlamentu a Evropské veřejné ochránkyně práv, který již před revizí nařízení přiměl Komisi k vstřícnějšímu přístupu minimálně k registrační fázi iniciativy, kdy Komise kupříkladu umožnila částečnou registraci iniciativy nebo nad rámec povinností plynoucích z nařízení poskytla organizátorům potřebnou podporu pro sběr podpisů online formou. Podobně pozitivní vliv měla i rozhodovací praxe Tribunálu a Soudního dvora EU, který ve svých rozsudcích neustále zdůrazňovaly nutnost vykládat ustanovení Smluv i nařízení o EOI

ve prospěch umožnění širší participace občanů EU na tzv. demokratickém životě Unie. Na základě těchto rozsudků musela Evropská komise zaregistrovat některé iniciativy, které původně odmítala, soudy také judikovaly, že EOI může směřovat i ke zrušení právního aktu anebo se může týkat i právních aktů, které nevyvolávají právní účinky vůči třetím stranám. Tribunál také judikoval, že omezený soudní přezkum se může týkat i sdělení, které Komise předkládá v reakci na úspěšné iniciativy.

Nové nařízení, které pak v roce 2017 Komise po tlaku ze strany občanské společnosti, institucí EU a akademiků navrhla a Rada s Evropským parlamentem jej v roce 2019 schválily, vyřešilo mnohé z deficitů původního nařízení a udělaly Evropskou občanskou iniciativu „uživatelsky přívětivější“. Nové nařízení vyřešilo problémy s online sběrem podpisů, příliš velkým množstvím povinností organizátorů, nákladností procesu (Komise nově nese výraznou většinu nákladů souvisejících s organizací EOI), zodpovědností organizátorů a vedlo také k zintenzivnění informování veřejnosti o možnostech, které EOI představuje.

Nové nařízení, ale naopak nevyřešilo „strukturální“ deficity Evropské občanské iniciativy – a to několikrát zmiňovanou omezenost pouze na opatření, respektive akty, které může navrhnout Komise k provedení Smluv (zde je kupříkladu zcela vyloučená oblast zahraniční a bezpečnostní politiky) a zejména pak nezávazný charakter EOI. Proto bohužel musím konstatovat, že demokratizační potenciál Evropské občanské iniciativy zatím zůstává nenaplněn, i když nové nařízení alespoň „mezi řádky“ posiluje vliv Evropského parlamentu, jakožto jediného orgánu Evropské unie přímo voleného (a tedy i reprezentujícího) občany EU na posuzování EOI ze strany Komise. Dokonce se nedávno ukázala i první „vlastovka“ v podobě úspěšné iniciativy směřující k zákazu klecového chovu některých živočichů, který se Evropská komise (i když v delším časovém horizontu) zavázala navrhnout.

Jsem toho názoru, že i bez nutnosti změny primárního práva nebo nové revize nařízení o evropské občanské iniciativě, by bylo možné zvýšit politické dopady úspěšných iniciativ, kdyby se Komise zavázala buď deklaratorně sama, nebo prostřednictvím interinstitucionální dohody uzavřené s Evropským parlamentem a Radou k větší ochotě přicházet na základě úspěšných iniciativ s návrhy právních aktů. V akademických publikacích jsou tyto možnosti navrhovány již několik let. Osobně se mi líbí návrh profesora Krále na zavedení kategorie „superúspěšných iniciativ“, které by kromě podpory občanů získaly i podporu Evropského

parlamentu. Právě v případě takovýchto iniciativ by se Evropská komise mohla zavázat přijít do jednoho roku s návrhem konkrétního legislativního aktu, který by směřoval k naplnění cílů takovéto iniciativy. Případně by do této kategorie „superúspěšných“ iniciativ mohly vstoupit i ty podpořené Radou, nebo Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů najednou.

Závěrem bych rád zmínil, že přes všechny nedostatky, které Evropskou občanskou iniciativu a její implementaci provázejí, jsem přesvědčen, že její místo v institucionálním systému EU je opodstatněné a že do budoucna má potenciál sloužit jako nástroj participace občanů na přijímání rozhodnutí na evropské úrovni.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

- ALOISIO, S., GRIMALDI, G., MORELLI, U., PADOA-SCHIOPPA, A.: The European Citizens' Initiative: Challenges and Perspectives in Democracy in the EU after the Lisbon Treaty, Edizioni Nuova Cultura, 2011, str.65-150
- ANGLMAYER Irmgard, The European Citizens' Initiative: the experience of the first three years - European Implementation Assessment, European Parliamentary Research Service, April 2015, strana 28
- ATHANASIADU, N., „The European citizens’ initiative: Lost in admissibility?, maastricht Journal of European and Comparative Law, červen 2019, s.251-270
- BALLESTEROS Marta, FIORENTINI Sara, Towards a revision of the European Citizens‘ Initiative?, Studie Evropského parlamentu (PE519.240),
- BARTOVIC, V., KRÁL, D.: Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě. EUROPEUM, Praha 2010
- BOUZA GARCIA, L., GREENWOOD, J., “The European Citizens’ Initiative: A New Sphere of EU Politics?”, Interest Groups and Advocacy (2014), 246-267
- BOUZA GARCÍA, L. The Significance of the European Citizens’ Initiative for Pan-European Participatory Democracy, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2013, str. 13.
- BROIN, P., KASZINSKY, P.M., The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations, CEPS, 2010, p. 51
- DOUGAN, M. What are we to make of the citizens’ initiative? Common Market Law Review. 2011, č. 6, s. 1807–1848.
- EFLER, M. European Citizens‘ Initiative – Legal options for implementation below the constitutional level, Democracy International, 2006, str. 6
- FØLLESDALL, A. – HIX, S.: Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, JCMS 2006 Volume 44. Number 3. pp. 533–62
- FRÖHLICH, R., Evropská občanská iniciativa, Dny práva – 2010, 1. ed. Brno: Masaryk University, 2010;
- GRMELOVÁ, N. 2014. Petiční právo k Evropskému parlamentu v proměnách času. Současná Evropa, 2014, 37-47.

- House of Commons Library Research Paper: The Convention on the Future of Europe: the deliberating phase 03/16, 14 February 2003
- KARATZIA, A. The European Citizens' Initiative and the EU Institutional Balance: On Realism and the Possibilities of Affecting EU Lawmaking. *Common Market Law Review*. 2017, č. 1, s. 177–208.
- KOTANIDIS, S., Parliament's right of legislative initiative, *European Parliamentary Research Service*, Únor 2020, str. 3
- KRÁL, R. Evropská občanská iniciativa a její aktuální reforma. In: ŠMEJKAL, V. (ed.) *Evropská unie po brexitu: Právně-institucionální budoucnost evropské integrace*. Praha: Wolters Kluwer, 2018.
- 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
- LANZIEIRI, G.: Population in Europe 2007: first results, *Statistics in focus* 81/2008, Eurostat, str. 1
- MAJONE, G.: The Credibility Crisis of Community Regulation, *Journal of Common Market Studies*, Volume 38, Issue 2, červen 2000, s.273-302
- MORAVCSIK, A.: In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union, 2002, *JCMS 2002 Volume 40. Number 4*. s.603-624
- NOVOTNÝ, L., MAŠKARINEC, P. Evropská občanská iniciativa jako nástroj rozvoje občanskopolitické participace pohledem konceptu struktury politických příležitostí. *Sociologia*. 2017, č. 1, s. 81–102.
- PEÑARRUBIA BAÑÓN, M. The European Citizens' Initiative: New Participatory Democracy Tool to Reduce the Political Disaffection of the EU or a Simple Unsuccessful Attempt? *Polish Journal of Political Science*, Vol. 2, Issue 3, 2016, s.57-75
- PONZANO, P., HERMANIN, C., CORONA, D., The Power of Initiative of the European Commission: A Progressive Erosion?, *Notre Europe*, Leden 2012
- PŘIBÁŇ, J.: European Union Constituion-Making, Political Identity and Central European reflections, *European Law Journal*, Vol 11, No2, 2005, str. 145 – 146
- SVOBODOVÁ, M.: Evropská občanská iniciativa jako pokus o přímou demokracii v Evropské unii. *Iurisprudence* 3/2014

- ŠÍP, Matěj, Evropská občanská iniciativa, rigorózní práce, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Praha, Srpen 2011

2. Seznam použitých internetových zdrojů

- 2019 European elections: National rules, In europarl.europa.eu, [online]. [cit. 2021-11-30].
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA\(2018\)623556_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA(2018)623556_EN.pdf)
- Deklarace při příležitosti 50. výročí podpisu Římských smluv ze dne 25. března 2007, In cvce.eu [online]. [cit. 2021-11-30].
https://www.cvce.eu/en/obj/berlin_declaration_25_march_2007-en-e50a51f2-bb73-4d7c-873f-adc6d93adc71.html
- ECAS Asks the Commission to Make the ECI ‘Fit for Purpose, In ecas.org, [online]. [cit. 2021-11-30]. <https://ecas.org/ecas-asks-commission-make-eci-fit-purpose/>
- ECI Campaign, In democracy-international.org, [online]. [cit. 2021-11-30].
<https://www.democracy-international.org/ecicampaign>
- ECI Day 2017: Commissioner Timmermans follows EESC advice and announces a review of the ECI regulation for autumn 2017, In eesc.europa.eu [online]. [cit. 2021-11-30]. <https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/press-releases/eci-day-2017-commissioner-timmermans-follows-eesc-advice-and-announces-review-eci-regulation-autumn-2017>
- ECI Final Call, In democracy-international.org, [online]. [cit. 2021-11-30].
<https://www.democracy-international.org/eci-final-call>
- Eurostat newsrelease 111/220, First population estimates:EU Population in 2020: Almost 448 million, In ec.europa.eu [online]. [cit. 2021-11-30].
<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11081093/3-10072020-AP-EN.pdf/d2f799bf-4412-05cc-a357-7b49b93615f1>
- Evropská komise: Mechanismus kontroly subsidiarity, In ec.europa.eu [online]. [cit. 2020-09-01], https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_cs
- Evropská občanská iniciativa, In europa.eu [online]. [cit. 2021-11-30].
https://europa.eu/citizens-initiative/_cs

- Evropský parlament: Nadnárodní rozhodovací postupy, In europarl.europa.eu [online]. [cit. 2020-09-01], <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/8/nadnarodni-rozhodovaci-postupy>
- Evropský parlament: Výsledky evropských voleb 2019, In europarl.europa.eu [online]. [cit. 2020-09-01], <https://europarl.europa.eu/election-results-2019/cs/ucast/>
- Evropský parlament, European Citizens' Initiative - First Lessons of Implementation („Evropská občanská iniciativa – první závěry z realizace“), , In cvce.eu [online]. [cit. 2021-11-30]. [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/cs/document.html?reference=IPOL_STU\(2014\)509982](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/cs/document.html?reference=IPOL_STU(2014)509982) .
- Follow up to the European Parliament resolution on the European Citizens' Initiative, adopted by the Commission on 2 February 2016, In democracy-international.org, [online]. [cit. 2021-11-30]. https://www.democracy-international.org/sites/default/files/ec_follow-up_to_eci_report.pdf
- Iniciativa eve para la creación del derecho de decisión, In europa.eu [online]. [cit. 2022-01-05]. https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/1644_cs
- Joint Declaration on the EU's legislative priorities for 2018-2019, In ec.europa.eu, [online]. [cit. 2021-11-30]. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/joint-declaration-eu-legislative-priorities-2018-19_en.pdf
- PEHE, J.: Demokracie v Evropské unii, 2003, In pehe.cz [online]. [cit. 2020-09-01]. Dostupné z: <http://www.pehe.cz/prednasky/2003/demokracie-v-evropske-unii>
- Press Release, Brussels 30 November 2020) The European Federation of Public Service Unions (EPSU), In epsu.org [online]. [cit. 2021-11-30]. <https://www.epsu.org/article/drinking-water-directive-sees-progress-fight-human-right-water-and-sanitation-continues>
- Prohlášení Komise z 29. března 2019 (2017/0220(COD),), In consilium.europa.eu [online]. [cit. 2021-11-30]. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7878-2019-ADD-1/cs/pdf>

- Projev prezidenta republiky v Evropském parlamentu dne 19.2.2009, In klaus.cz [online]. [cit. 2020-09-01]. <https://www.klaus.cz/clanky/229>
- Zeman: EU má demokratický deficit, In Euroskop.cz, [online]. [cit. 2020-09-01], <https://www.euroskop.cz/8952/23918/clanek/zeman-eu-ma-demokraticky-deficit>

3. Seznam použitých právních předpisů

- Jednací řád Evropského parlamentu 9. volební období – červenec 2019
- Listina základních práv EU, Úřední věstník Evropské unie, 2012/C 326/0, 26. října 2012
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 o evropské občanské iniciativě ze dne 16. února 2011
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1381 ze dne 20. června 2019 o transparentnosti a udržitelnosti hodnocení rizika ze strany EU v potravinovém řetězci, kterým se mění nařízení (ES) č. 178/2002, (ES) č. 1829/2003, (ES) č. 1831/2003, (ES) č. 2065/2003, (ES) č. 1935/2004, (ES) č. 1331/2008, (ES) č. 1107/2009, (EU) 2015/2283 a směrnice 2001/18/ES (Text s významem pro EHP.) PE/41/2019/REV/1
- Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 268/2012 ze dne 25. ledna 2012, kterým se mění příloha I nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě, Úř. věst. L 89, 27.3.2012
- Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 531/2014 ze dne 12. března 2014, kterým se mění příloha I nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě, Úř. věst. L 148, 20.5.2014,
- Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/714 ze dne 7. března 2019, kterým se nahrazuje příloha I a mění přílohy II a VII nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě, C/2019/1670
- Nařízení Komise v Přenesené Pravomoci (EU) 2019/1673 ze dne 23. července 2019, kterým se nahrazuje příloha I nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/788 o evropské občanské iniciativě C/2019/5402
- Nařízení o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru č. 910/2014
- Nařízení Rady (EU) č. 517/2013 ze dne 13. května 2013, kterým se v důsledku přistoupení Chorvatské republiky upravují některá nařízení a rozhodnutí v oblasti volného pohybu zboží, volného pohybu osob, práva obchodních společností,

politiky hospodářské soutěže, zemědělství, bezpečnosti potravin, veterinární a rostlinolékařské politiky, dopravní politiky, energetiky, daní, statistiky, transevropských sítí, soudnictví a základních práv, svobody, bezpečnosti a práva, životního prostředí, celní unie, vnějších vztahů, zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky a orgánů, Úř. věst. L 158, 10.6.2013

- Protokol, kterým se mění Protokol o přechodných ustanoveních, připojený ke Smlouvě o Evropské unii, ke Smlouvě o fungování Evropské unie a ke Smlouvě o založení Evropského společenství pro atomovou energii 2010/C 263/0.
- Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 2019/1799 ze dne 22. října 2019, kterým se stanoví technické specifikace pro individuální online systémy sběru prohlášení o podpoře podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/788 o evropské občanské iniciativě
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/2184 ze dne 16. prosince 2020 o jakosti vody určené k lidské spotřebě (přepracované znění)
- Smlouva o Evropské unii
- Smlouva o fungování Evropské unie
- Zákon č. 1/1992 Sb. Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č.191/2012 Sb. o evropské občanské iniciativě, ve znění pozdějších předpisů

4. Seznam použité judikatury

- Rozsudek Tribunálu (desátého rozšířeného senátu) ze dne 12. května 2021 ve věci Moerenhout a další v. Komise (T-789/19), ECLI:EU:T:2021:260
- Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 19. prosince 2019 (C 418/18 P) ve věci Puppinck a další v. Komise (C-418/18), EU:C:2019:1113,
- Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 12. září 2017 (C-589/15) ve věci Alexios Anagnostakis v. Evropská komise, ECLI:EU:C:2017:663
- Rozsudek Tribunálu (prvního senátu) ze dne 30. září 2015 ve věci Anagnostakis v. Komise (T-450/12), ECLI:EU:T:2015:739
- Rozsudek Tribunálu (prvního senátu) ze dne 10. května 2017 Efler a další v. Komise (T-754/14), EU:T:2017:323

5. Seznam ostatních zdrojů

- 309. Usnesení Senátu z 11. schůze, konané dne 6. prosince 2017 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropské občanské iniciativě /senátní tisk č. N 68/11/
- Decisión de ejecución de la comisión de 14.12.2021 sobre la solicitud de registro de la iniciativa ciudadana europea titulada «Iniciativa eve para la creación del derecho de decisión», de conformidad con el Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo
- Legislativní postup nařízení Evropského parlamentu a Rady o občanské iniciativě ze dne 31.3. 2010, EUR-lex Document 32011R0211,
- Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o občanské iniciativě ze dne 31.3. 2010, KOM(2010) 119 v konečném znění.
- Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropské občanské iniciativě – obecný přístup, ST 9783 2018 INIT
- Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropské občanské iniciativě, COM(2017)482, ze dne 13. září 2017
- Návrh smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu, CONV850/03, 18. červenec 2003
- Road map, Revision of Regulation (EU) No 211/2011 on the citizens' initiative, Ares(2017)2537702,
- Rozhodnutí Evropské ochránkyně práv o uzavření šetření ze dne 4. března 2015, OI/9/2013/TN - Zvýšení účinnosti procesu evropské občanské iniciativy
- Rozhodnutí Evropské rady ze dne 28. června 2013 , kterým se stanoví složení Evropského parlamentu, Úř. věst. L 181, 29.6.2013
- Rozhodnutí Evropské rady (EU) 2018/937 ze dne 28. června 2018, kterým se stanoví složení Evropského parlamentu (Úř. věst. L 165 I, 2.7.2018, s. 1).
- Smlouva o ústavě pro Evropu, Úřední věstník Evropské unie, C 310, 16. prosinec 2004
- Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Evropská občanská iniciativa (přezkum) (stanovisko z vlastní iniciativy) (2016/C 389/05)
- Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropské občanské iniciativě ze dne 14.3.2018, (2018/C 237/12)

- Usnesení Evropského parlamentu ze dne 7. května 2009 obsahující návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o uplatňování občanské iniciativy – P6_TA(2009)0389
- Usnesení Evropského parlamentu ze dne 4. července 2013 o prioritách Evropského parlamentu pro pracovní program Komise na rok 2014 (2013/2679(RSP))
- Usnesení Evropského parlamentu ze dne 28. října 2015 o evropské občanské iniciativě (2014/2257(INI))
- Stanovisko Evropského výboru regionů – Evropská občanská iniciativa ze dne 23.3.2018 (2018/C 247/10)
- Rozhodnutí Komise (EU) 2017/652 ze dne 29. března 2017 týkající se navrhované občanské iniciativy s názvem „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“ (oznámeno pod číslem C(2017) 2200)
- Rozhodnutí Komise (EU) 2017/1254 ze dne 4. července 2017 o navrhované občanské iniciativě s názvem „Stop TTIP“ (oznámeno pod číslem C(2017) 4725),
- Sdělení Komise o evropské občanské iniciativě „End the Cage Age“ C(2021) 4747 final ze dne 30.6.2021
- Usnesení – Zlepšení fungování Evropské unie: Lisabonská smlouva a období poté, 2015/C 313/03
- Zelená kniha o Evropské občanské iniciativě, KOM(2009)622
- Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování nařízení (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě COM(2015) 145 final
- Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování nařízení (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě, COM(2018) 157 final
- Zpráva o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropské občanské iniciativě ze dne 27. června 2018, Výbor pro ústavní záležitosti, (COM(2017)0482 – C8-0308/2017 – 2017/0220(COD))

Evropská občanská iniciativa

Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá Evropskou občanskou iniciativou (EOI) – nástrojem participativní demokracie, jenž už jednu dekádu umožňuje občanům Evropské unie ovlivňovat legislativní proces, tak že požádají Evropskou komisi o předložení legislativního návrhu. Cílem práce je zhodnotit implementační praxi Evropské občanské iniciativy v kontextu judikatury Tribunálu a Soudního dvora EU a analyzovat nové nařízení o Evropské občanské iniciativě. Práce analyzuje důvody, které vedly k vytvoření Evropské občanské iniciativy – zejména otázku existence demokratického deficitu Unie. Analyzuje zakotvení EOI v primárním právu Unie a srovnává ji s jinými nástroji participativní demokracie a podobnými instituty nepřímé legislativní iniciativy, které mají k dispozici Evropský parlament a Rada. Práce se stručně věnuje původnímu nařízení o EOI z roku 2011, legislativnímu procesu jeho přijetí a implementaci na národní úrovni.

Těžištěm práce je pak analýza uplatňování nařízení v praxi. Přináší přehled iniciativ a shrnuje postoje institucí EU, občanské společnosti, akademiků a analyzuje také několik zásadních soudních rozhodnutí týkajících se EOI. V závěru se práce věnuje právní analýze nového nařízení o EOI, jež bylo přijato s cílem odstranit nedostatky původního nařízení, které se ukázaly v průběhu jeho implementace.

Práce dochází k závěru, že vytvoření Evropské občanské iniciativy bylo správným krokem k řešení demokratického deficitu EU. Zároveň konstatuje, že nové nařízení odstranilo mnohé nedostatky původní právní úpravy a učinilo EOI „uživatelsky přívětivější“. Na druhou stranu konstatuje, že ani revize neposílila demokratizační potenciál EOI a ta zůstává nástrojem poměrně slabým. Jednak kvůli tomu, že se jedná o nepřímou legislativní iniciativu a také proto, že má nezávazný charakter a některá omezení (kupříkladu ní nelze přímo žádat změnu primárního práva Unie). Práce navrhuje, jakým způsobem by bylo možné posílit politické dopady úspěšných iniciativ, i bez změny primárního práva nebo nařízení, kupříkladu prostřednictvím zavedení kategorie kvalifikované iniciativy.

Klíčová slova: Evropská občanská iniciativa, Evropská unie, demokratický deficit

European Citizens' Initiative

Abstract

This thesis deals with the European Citizens' Initiative (ECI) - an instrument of participatory democracy, which for a decade has allowed European Union citizens to influence the legislative process by asking the European Commission to submit a legislative proposal. The aim of the thesis is to evaluate the implementation practice of the European Citizens' Initiative in the context of the case-law of the General Court and the Court of Justice of the EU and to analyse the new regulation on the European Citizens' Initiative. The thesis analyses reasons that led to the creation of the European Citizens' Initiative - especially the question of the existence of a democratic deficit. It analyses the embedding of the ECI in the primary law of the Union and compares it with other instruments of participatory democracy and similar institutes of the indirect legislative initiative available to the European Parliament and the Council. The thesis briefly deals with the first ECI regulation from 2011, its legislative process and its implementation at the national level. The core part of the thesis is the analysis of the application of the regulation in practice. It provides an overview of initiatives and summarises the positions of EU institutions, civil society and academics. It also analyses several key court decisions concerning ECI. Finally, the thesis deals with the legal analysis of the new ECI regulation, which was adopted in order to eliminate the shortcomings of the first regulation that became apparent during its implementation.

The thesis concludes that the creation of the European Citizens' Initiative was the right step to address the EU's democratic deficit. It notes that the new regulation has remedied many shortcomings in the original legislation and made the ECI "more user-friendly". On the other hand, it admits that the revision has not strengthened the ECI's democratisation potential either, therefore it remains a relatively weak instrument. Firstly, because it is an indirect legislative initiative and also because it is non-binding and has some limitations (for example, it cannot directly request an amendment of primary law). The thesis suggests how the political impact of successful initiatives could be enhanced, even without changing primary law or regulation, for example, by introducing a new category of "qualified" initiative.

Keywords: European Citizens' Initiative, European Union, democratic deficit