

# Evropská občanská iniciativa jako pokus o přímou demokracii v Evropské unii

MAGDALÉNA SVOBODOVÁ

KATEDRA PRÁVNÍCH DISCIPLÍN A VEŘEJNÉ SPRÁVY, METROPOLITNÍ UNIVERZITA PRAHA

## *European Citizens' Initiative as an experiment to introduce direct democracy in the European Union*

**Summary:** *In the Article, the author deals with European Citizens' Initiative as a new institute introduced by Lisbon Treaty. It is an element of direct democracy, aiming to contribute to removing of democratic deficit in the European Union. The author analyses regulation of this institute in primary law (Treaty on European Union, Treaty on Functioning of the European Union) as well as in secondary legislation. She evaluates first experiences with European Citizens' Initiative and focuses on particular successful and unsuccessful citizens' initiatives. The author also considers effectiveness and benefits of the new instrument.*

**Key words:** *European Citizens' Initiative, participatory democracy, direct democracy, removing of democratic deficit*

Jedním z dlouhodobých problémů Evropské unie (EU) je její tzv. demokratický deficit, tedy z pohledu právního převažující podíl exekutivních orgánů při tvorbě unijního práva.<sup>1</sup> Demokratický deficit je postupně odstraňován, i když tento proces stále nebyl završen. Dosud se tak dělo zejména dvojí cestou. Dlouhodobě dochází k posilování pravomocí Evropského parlamentu, přičemž po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost byl zaveden jako základní způsob přijímání legislativních aktů v EU řádný legislativní postup, v němž spolurozhoduje Evropský parlament s Radou na základě rovného principu a uplatňuje se ve většině oblastí.

Další metodou odstraňování demokratického deficitu je proces zapojování vnitrostátních parlamentů do rozhodovacích mechanismů EU. Lisabonská smlouva v tomto ohledu zavedla některé nové instituty, a to účast vnitrostátních parlamentů při přijímání změn zakládacích smluv<sup>2</sup> zjednodušeným postupem v čl. 48 odst. 7 Smlouvy o Evropské unii (SEU) – tzv. mechanismus červené karty – či posuzování návrhů legislativních aktů z hlediska principu subsidiarity podle Protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality (tzv. mechanismus žluté karty a oranžové karty). Vzhledem k tomu, že tzv. mechanismus žluté karty se dosud uplatnil jen dvakrát,<sup>3</sup> je zřejmé, že těžištěm činnosti vnitrostátních parlamentů v evropských záležitostech i nadále zůstává kontrola členů vlády přijímajících rozhodnutí v Radě (a samozřejmě schvalování národní legislativy implementující právo EU).

Příspěvkem Lisabonské smlouvy v odstraňování demokratického deficitu je i zavedení prv-

ku přímé demokracie v podobě občanské iniciativy. Jinak ovšem Evropská unie zůstává založena na principu zastupitelské demokracie<sup>4</sup>, kdy občané EU volí své zástupce do Evropského parlamentu a do vnitrostátních parlamentů, kontrolujících jednání členů svých vlád v Radě. Cílem tohoto článku je analyzovat právní úpravu občanské iniciativy a poskytnout přehled dosavadních úspěšných i neúspěšných evropských občanských iniciativ.

## **Formulace občanské iniciativy v primárním právu EU**

Základem právní úpravy v primárním právu EU je čl. 11 odst. 4 SEU, podle něž „[n]ejméně 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.“ V čl. 24 pododst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) je zmocněn Evropský parlament a Rada k tomu,

<sup>1</sup> Přehled literatury k tomuto tématu – viz CRAIG, Paul and Gráinne de BÚRCA. *EU Law. Text, Cases, and Materials*. 5. vydání. Oxford, New York: Oxford University Press, 2011, s. 149.

<sup>2</sup> Tímto pojmem se v tomto článku rozumí Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie.

<sup>3</sup> První se týkala práva na stávkou v návrhu nařízení Rady o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb, COM(2012) 130 final. Druhá se týkala návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, COM(2013) 534 final.

<sup>4</sup> Viz čl. 10 odst. 1 SEU.

aby přijaly řádným legislativním postupem formou nařízení postupy a podmínky pro realizaci občanské iniciativy, včetně minimálního počtu členských států, z nichž musí pocházet občané, kteří ji předkládají.

Výše uvedená ustanovení navazují na právní úpravu obsaženou ve Smlouvě o Ústavě pro Evropu, konkrétně ustanovení čl. I-47<sup>5</sup> nazvaného „Zásada participativní demokracie“. Samotný název Lisabonská smlouva nepřevzala, jinak je obsah celého článku převzat téměř doslovně.

Je zřejmé, že se nejedná o lidovou iniciativu v pravém slova smyslu, tj. o právo iniciativy občanů EU předložit ke schválení orgánům EU návrh právního aktu.<sup>6</sup> Z gramatického výkladu čl. 11 odst. 4 SEU vyplývá, že se jedná o období práva Evropského parlamentu či Rady požádat Komisi, aby předložila vhodný návrh.<sup>7</sup> Pokud Komise návrh nepředloží, musí své rozhodnutí odůvodnit.<sup>8</sup> Srovnáme-li toto oprávnění nejméně jednoho milionu občanů EU „vzvat“ Komisi k předložení vhodného návrhu s obdobnými oprávněními Evropského parlamentu a Rady „požádat“ Komisi k předložení vhodných návrhů, je zřejmé, že česká jazyková verze zakládacích smluv sice používá odlišné výrazy („vzvat“ a „požádat“), ale např. německá jazyková verze užívá jednotný pojem „*auffordern*“. Lze proto i z tohoto důvodu usuzovat, že se jedná o obdobné instituty, kdy Komise nemá povinnost návrh právního aktu předložit, záleží na jejím uvážení. Komise tak zůstává i nadále téměř výlučným nositelem legislativní iniciativy v EU. Pokud však Komise příslušný návrh nepředloží, měla by své rozhodnutí odůvodnit, jednak analogicky podle ustanovení týkajících se obdobných oprávnění Evropskému parlamentu a Rady, jednak s ohledem na čl. 41 Listiny základních práv EU (právo na řádnou správu). Iniciativa občanů EU je tak závislá na následném uvážení Komise.

Právo občanské iniciativy je vyhrazeno občanům Unie a nedisponují jím ani příslušníci třetích států usazení na území EU. Jedná se o další politické právo občanů EU, podobně jako např. právo volit a být volen do Evropského parlamentu, právo volit a být volen v obecních volbách.<sup>9</sup> Na rozdíl od jiných občanských práv není právo iniciativy<sup>10</sup> obsaženo v Listině základních práv EU, ačkoli by do hlavy V. „Občanská práva“ jistě patřilo. Za současného právního stavu je však zásadní, že se jedná o právo zakotvené v primárním právu, ať jsou jím zakládací smlouvy či Listina základních práv EU.

Podmínkou realizace občanské iniciativy je účast nejméně jednoho milionu občanů Unie.<sup>11</sup> Tento počet představuje asi 0,26 % oprávněných voličů v EU, tedy pouze malý zlomek občanů

EU<sup>12</sup>, a mohlo by se proto na první pohled zdát, že je nepřiměřeně nízký. Srovnáme-li tuto podmínku např. s návrhem na konání místního referenda podle zákona ČR č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, v platném znění, je nezbytné, aby návrh podávaný přípravným výborem byl podpořen alespoň 30% oprávněných osob v obcích do 3 000 obyvatel, alespoň 20 % oprávněných osob v obcích do 20 000 obyvatel, alespoň 10 % oprávněných osob v obcích do 200 000 obyvatel a 6 % oprávněných osob v obcích nad 200 000 obyvatel. Z uvedeného vyplývá výrazná degrese požadovaného procenta oprávněných osob v návaznosti na zvyšující se počet obyvatel v obci.<sup>13</sup> Z této perspektivy je třeba nahlížet i na

<sup>5</sup> Institutu občanské iniciativy je věnován odstavec 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.“ Návrh zavést lidovou iniciativu se objevil v relativně pozdějších fázích jednání Konventu o budoucnosti Evropy, což vedlo k poněkud úspěšné formulaci příslušných ustanovení. Blíže viz DOUGAN, Michael. *What are we to make of the citizens' initiative?* In: *Common Market Law Review*, Volume 48, Issue 6, 2011, s. 1808-1809 čí s. 1837

<sup>6</sup> K tomu viz např. KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*. Praha: Linde, 2006, s. 268

<sup>7</sup> Čl. 225 SFEU a čl. 241 SFEU. K tomu srov. LECLERC, Stéphane. *L'initiative citoyenne européenne: un premier pas vers la démocratie participative dans l'Union européenne*. In: BOUTAYEB, Chahira (dir.). *Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Masclet: La Constitution, l'Europe et le droit*. Paris: Publications de l'Université Paris-Sorbonne, 2013, s. 677

<sup>8</sup> Lze se však setkat s odlišnými názory na to, zda Komise má či nemá povinnost předložit příslušný návrh právního aktu. K tomu srov. DOUGAN, Michael. *What are we to make of the citizens' initiative?* In: *Common Market Law Review*, Volume 48, Issue 6, 2011, s. 1842 a argumentaci tam uvedenou. Opačný názor viz Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. *Lisabonská smlouva*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 71 či MADER, Oliver. *Bürgerinitiative, Petitionsrecht, Beschwerde zum Bürgerbeauftragten – Unionsrechtliche Formen direktdemokratischer Partizipation und ihre gerichtliche Durchsetzbarkeit*. In: *Europarecht*, Nr. 3/2013, s. 358

<sup>9</sup> Naproti tomu např. petiční právo k Evropskému parlamentu nebo právo obracet se na evropského veřejného ochránce práv má nejen každý občan Unie, ale i každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právníká osoba se sídlem v členském státě. Viz čl. 43 a 44 Listiny základních práv EU (dále také „LZP“) ad.

<sup>10</sup> Pojmy „iniciativa“, „občanská iniciativa“ či „evropská občanská iniciativa“ jsou v tomto článku používány *promiscue*.

<sup>11</sup> Podle názoru J. Syllové může sekundární předpis stanovit vyšší počet, nesmí však stanovit počet nižší – viz Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. *Lisabonská smlouva*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 71. Nařízení č. 211/2011 však stanoví podmínku alespoň jednoho milionu občanů EU (viz níže).

<sup>12</sup> Srov. MADER, Oliver. *Bürgerinitiative, Petitionsrecht, Beschwerde zum Bürgerbeauftragten – Unionsrechtliche Formen direktdemokratischer Partizipation und ihre gerichtliche Durchsetzbarkeit*. In: *Europarecht*, Nr. 3/2013, s. 353. Podle údajů zde uvedených bylo v EU v roce 2009, kdy se konaly poslední volby do Evropského parlamentu, přibližně 378 milionů oprávněných voličů.

<sup>13</sup> Evropské státy stanoví různé požadavky na počet podpisů podporujících lidovou iniciativu nebo návrh na konání referenda. Slovenská ústava stanoví přísnou podmínku pro prosazení referenda. Podle jejího čl. 95 odst. 1 je ke konání referenda zapotřebí petice podpořené 350 000 občany SR (viz Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. dostupná na [http://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd\\_ustava\\_2012.pdf](http://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd_ustava_2012.pdf)). V lidnatějším Švýcarsku naopak stačí k návrhu změny švýcarské ústavy lidová iniciativa podpořená 100 000 podpisy (viz čl. 138 a 139 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft dostupné na <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>).

požadavek, aby evropskou občanskou iniciativu podpořil nejméně jeden milion občanů EU. Tento požadavek navíc není jedinou podmínkou stanovenou právem EU (viz níže), ale je nezbytné ho vnímat v kontextu ostatních podmínek. V neposlední řadě je významná i skutečnost, že evropská občanská iniciativa není skutečnou lidovou iniciativou, jak bylo řečeno, a její účinnost je dále oslabena i tím, že může směřovat pouze k přijetí sekundárního práva, nikoli ke změně zakládacích smluv.

K realizaci občanské iniciativy totiž nestačí jen podpora jednoho milionu občanů EU, ale kumulativně je zapotřebí, aby občané Unie pocházeli z „podstatného počtu členských států“.<sup>14</sup> Uvedená podmínka je logická, neboť se jedná o „evropskou“ občanskou iniciativu. Je nástrojem všech občanů Evropské unie pocházejících z 28 členských států. Aby měl jejich návrh dostatečně reprezentativní povahu a tedy unijní rozměr, musí tito občané pocházet z určitého minimálního počtu států. Primární právo ovšem nekonkretizuje, co se rozumí „podstatným počtem“ členských států. Lze dovozovat, že postačuje méně než polovina členských států (jinak by normotvůrce zvolil výraz „většina členských států“ nebo jiný podobný). Vzhledem k tomu, že k přijetí určitých aktů v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva stačí podnět jedné čtvrtiny členských států<sup>15</sup>, je možné analogicky dovodit, že i v případě evropské občanské iniciativy lze uvažovat o jedné čtvrtině členských států.<sup>16</sup> Toto číslo je však třeba považovat za dolní hranici.<sup>17</sup>

Evropskou občanskou iniciativou lze vyzvat Komisi, aby předložila v rámci svých pravomocí vhodný návrh právního aktu Unie pro účely provedení zakládacích smluv. Toto ustanovení obsahuje další podmínky realizace občanské iniciativy. V první řadě může Komise předložit pouze návrh „právního aktu“ (nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska)<sup>18</sup>, neboli pouze návrhy sekundárních aktů, které „provádí Smlouvy“, ale nemění je. Evropská občanská iniciativa tedy nemůže vyzývat ke změně zakládacích smluv.<sup>19</sup> K předložení návrhu právního aktu musí mít dále Komise příslušnou pravomoc. Evropská občanská iniciativa je tak závislá na tom, zda má Komise v konkrétním případě pravomoc přijmout právní akt a podléhá omezením stanoveným zakládacími smlouvami. Komise má relativně malé pravomoci předkládat návrhy právních aktů například v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky<sup>20</sup> nebo v podpůrných politikách,<sup>21</sup> což limituje i možnosti evropské občanské iniciativy.

## Postupy a podmínky pro realizaci občanské iniciativy v sekundárním právu EU

K předložení návrhu nařízení obsahujícího podrobnější právní úpravu předkládání evropské občanské iniciativy vyzval Komisi Evropský parlament svým usnesením ze dne 7. května 2009.<sup>22</sup> Komise na výzvu reagovala přijetím Zelené knihy o Evropské občanské iniciativě,<sup>23</sup> která se stala základem pro vypracování návrhu nařízení předloženého následně Evropskému parlamentu a Radě ke schválení řádným legislativním postupem.<sup>24</sup> Návrh byl schválen jako nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě<sup>25</sup> a aplikuje se od 1. dubna 2012.<sup>26</sup>

Nařízení upřesňuje požadavek primárního práva, aby občané EU podporující občanskou iniciativu pocházeli „z podstatného počtu členských států“. Podle nařízení se tímto počtem rozumí nejméně jedna čtvrtina členských států.<sup>27</sup> V tomto ohledu došlo ke změně původního návrhu, kdy Evropská komise navrhovala jednu třetinu členských států.<sup>28</sup> Výsledné řešení naopak prosazoval Evropský parlament.<sup>29</sup> Podpora

<sup>14</sup> Nařízení má určit konkrétní počet těchto členských států (čl. 24 pododst. 1 SFEU).

<sup>15</sup> Čl. 76 písm. b) SFEU

<sup>16</sup> Ostatně k přijetí žádosti Evropského parlamentu, aby Komise přijala vhodný legislativní návrh, stačí většina hlasů všech jeho členů (čl. 225 SFEU), Rada v takovém případě rozhoduje jen prostou většinou (241 SFEU). Zakládací smlouvy tedy nekladou zvýšené požadavky na hlasování.

<sup>17</sup> V Zelené knize o Evropské občanské iniciativě se Komise „domnívá, že čtvrtina členských států by byla příliš nízkou hranicí na to, aby zaručila, že je zájem Unie dostatečně zohledněn.“ Z jejího pohledu je přijatelná jedna třetina členských států. Viz Zelená kniha o Evropské občanské iniciativě z 11. 11. 2009, KOM(2009) 622 v konečném znění (dále také jen „Zelená kniha“), s. 4–5. Jednu čtvrtinu členských států naopak prosazoval Evropský parlament. Srov. usnesení Evropského parlamentu ze dne 7. května 2009 obsahující výzvu Komisi k předložení návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o uplatňování občanské iniciativy, 2008/2169 (INI)

<sup>18</sup> Čl. 288 SFEU.

<sup>19</sup> Podle některých názorů se jedná o slabinu tohoto institutu. Blíže viz DEEL, Sean: *The European Citizens Initiative: a tool of its time?*, dostupné na <http://www.opendemocracy.net/sean-deel/european-citizens-initiative-ve-tool-of-its-time> [cit. 13. 1. 2014].

<sup>20</sup> Zde je výslovně vyloučeno přijímání legislativních aktů (čl. 24 odst. 1 SEU).

<sup>21</sup> V nich je vyloučeno přijímání právně závazných aktů, které harmonizují právní předpisy členských států (čl. 2 odst. 5 SFEU a čl. 6 SFEU).

<sup>22</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 7. 5. 2009 obsahující výzvu Komisi k předložení návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o uplatňování občanské iniciativy, 2008/2169 (INI), dále jen „usnesení Evropského parlamentu“.

<sup>23</sup> Zelená kniha o Evropské občanské iniciativě z 11. 11. 2009, KOM(2009) 622 v konečném znění.

<sup>24</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o občanské iniciativě ze dne 31. 3. 2010, KOM(2010) 119 v konečném znění.

<sup>25</sup> Dále jen „nařízení“.

<sup>26</sup> Čl. 23 nařízení.

<sup>27</sup> Čl. 7 odst. 1 nařízení.

<sup>28</sup> Srov. FRÖHLICH, Radek: *Evropská občanská iniciativa*, In: Sborník příspěvků z konference Dny práva – 2010, pořádané Právnickou fakultou MU, dostupné na [http://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2010/index.html](http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/index.html) [cit. 30. 1. 2014].

<sup>29</sup> Viz usnesení Evropského parlamentu.

občanů jedné čtvrtiny členských států však sama o sobě nestačí, kumulativně musí občanskou iniciativu podpořit určitý minimální počet občanů z každého státu (v ČR 16 500).<sup>30</sup> Tato podmínka odpovídá logice věci. Občanská iniciativa musí mít dostatečně reprezentativní charakter, jak bylo řečeno výše, aby byla „evropská“ (měla unijní rozměr). Zároveň však ztěžuje realizaci iniciativy.

Minimální počty podpisů z jednotlivých členských států odpovídají počtu členů Evropského parlamentu volených v každém členském státě, vynásobenému číslem 750.<sup>31</sup> Evropský parlament jako východisko pro stanovení konkrétního počtu občanů pro každý členský stát se na první pohled jeví jako vhodné vzhledem k tomu, že se jedná o orgán EU přímo volený občany Unie. Problém spočívá v tom, že počet poslanců Evropského parlamentu neodpovídá stejným poměrem počtu obyvatelstva v jednotlivých členských státech EU. Například na jednoho německého poslance Evropského parlamentu připadá 850 000 Němců, zatímco na jednoho lucemburského poslance připadá jen 65 000 Lucemburčanů.<sup>32</sup> Z uvedeného vyplývá, že v případě velkých států je zapotřebí poměrně méně podpisů než v případě států malých. Alternativním řešením je stanovit počet občanů za každý členský stát procentuálně, jak podporoval Evropský parlament a původně zamýšlela i Komise (navrhovala stanovit počet občanů z jednotlivých členských států jednotně ve výši 0,2 %).<sup>33</sup> Toto řešení se ale neprosadilo.

Nařízení stanoví pro sběr podpisů podporujících občanskou iniciativu lhůtu dvanácti měsíců. Evropská komise poukazovala již v Zelené knize na právní úpravy lidových iniciativ v jednotlivých státech Evropy, které obvykle lhůtu ke sběru podpisů stanoví. Tato lhůta má různou délku, např. 30 dní v Litvě, oproti tomu 18 měsíců ve Švýcarsku.<sup>34</sup> Vzhledem k tomu, že primární právo žádnou lhůtu nestanoví, měla by být lhůta stanovená sekundárním právem dostatečně dlouhá k tomu, aby evropské občanské iniciativy měly náležitý časový prostor shromážďovat podpisy pro svou podporu. Z výše uvedené komparace vyplývá, že 12 měsíců je spíše delším časovým úsekem. Evropská komise však v Zelené knize srovnává vnitrostátní občanské iniciativy, kdežto evropská občanská iniciativa má nadstátní charakter, kterému by měla odpovídat i delší lhůta pro sběr podpisů. Objevují se proto názory o potřebě prodloužit lhůtu na 18 nebo 24 měsíců.<sup>35</sup>

Samotná realizace evropské občanské iniciativy prochází několika fázemi: registrace u Komise, sběr podpisů, ověření podpisů u vnitrostátních orgánů a předložení iniciativy Komisi.

Za přípravu občanské iniciativy je odpovědný výbor složený z alespoň sedmi občanů EU s bydlištěm nejméně v sedmi různých členských státech, tzv. organizátoři.<sup>36</sup> Ustanovení tohoto výboru má svůj význam mimo jiné z toho důvodu, že organizátorům je adresována řada aktů, proti nimž lze podávat opravné prostředky (viz níže).

Organizátoři mají nejprve povinnost registrovat<sup>37</sup> navrhovanou občanskou iniciativu u Komise ještě před tím, že začnou sbírat podpisy (tzv. prohlášení o podpoře navrhované občanské iniciativy od podepsaných osob<sup>38</sup>). Komise do dvou měsíců přezkoumá navrhovanou občanskou iniciativu a zaregistruje ji, jsou-li splněny podmínky stanovené nařízením.<sup>39</sup> Komise zejména zjišťuje, zda navrhovaná občanská iniciativa nespadá zjevně mimo rámec pravomocí Komise na předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení zakládacích smluv, což je podmínka stanovená již primárním právem (viz výše). Nařízení dále stanoví i další limity občanských iniciativ. Navrhovaná občanská iniciativa nesmí být zjevně zneužívající, bezdůvodná nebo šikanózní. Nabízí se otázka, co se rozumí zejména výrazem „zjevně bezdůvodná“ iniciativa, zda se jedná o situace, kdy evropská občanská iniciativa navrhuje vydání právního aktu, ačkoli již existuje platná legislativa, nebo zahrnuje i jiné případy. Budoucnost ukáže, jak tuto podmínku bude vykládat Komise. Navrhovaná občanská iniciativa dále nesmí být zjevně v rozporu s hodnotami Unie uvedenými v čl. 2 SEU, tj. úcta k lidské důstojnosti, svoboda, demokracie, rovnost, právní stát a dodržování lidských práv. Uvedená podmínka může eliminovat např. iniciativy směřující k diskriminaci osob. Komise tak získává poměrně široký prostor pro uvážení a možnost odmítnout registraci. Přesto podle dosavadní praxe Komise jako hlavní důvod odmítnutí registrace uvádí, že navrhovaná občanská iniciativa spadá zjevně mimo rámec pravomoci Komise

<sup>30</sup> Příloha I nařízení.

<sup>31</sup> Čl. 7 odst. 2 nařízení.

<sup>32</sup> Tento problém bývá také označován jako tzv. vnitřní demokratický deficit Evropského parlamentu. Blíže viz TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R., DUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 160.

<sup>33</sup> Viz usnesení Evropského parlamentu a Zelená kniha, s. 5. Blíže viz také FRÖHLICH, Radek: *Evropská občanská iniciativa*, In: Sborník příspěvků z konference Dny práva – 2010, pořádané Právnickou fakultou MU, dostupné na [http://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2010/index.html](http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/index.html) [cit. 30. 1. 2014].

<sup>34</sup> Viz Zelená kniha, s. 9.

<sup>35</sup> Viz DEEL, Sean: *The European Citizens Initiative: a tool of its time?*, dostupné na <http://www.opendemocracy.net/sean-deel/european-citizens-initiative-ve-tool-of-its-time> [cit. 13. 1. 2014].

<sup>36</sup> Čl. 3 nařízení.

<sup>37</sup> Čl. 4 nařízení.

<sup>38</sup> Dále také „prohlášení o podpoře“.

<sup>39</sup> Čl. 4 odst. 2 nařízení.

předložit návrh právního aktu Unie k provedení zakládacích smluv (podrobněji viz níže).

Komise odmítne registraci, pokud nejsou splněny výše uvedené podmínky.<sup>40</sup> V tomto rozhodnutí má Komise povinnost odůvodnit odmítnutí a sdělit organizátorům, jaké opravné prostředky (soudní i mimosoudní) mají k dispozici. Proti rozhodnutí Komise lze podat žalobu na neplatnost aktu podle čl. 263 SFEU do dvou měsíců od dne jeho oznámení organizátorům. V případě, že by Komise žádné rozhodnutí ve stanovené lhůtě nepřijala, tj. navrhovanou občanskou iniciativu by neregistrovala ani nevydala rozhodnutí o odmítnutí registrace, mohou organizátoři podat žalobu na nečinnost Komise podle čl. 265 SFEU. Komise má totiž v uvedeném případě zjevně povinnost konat (registraci provést, nebo ji odmítnout) a má k tomu stanovenou lhůtu. Žaloba je ovšem přípustná pouze tehdy, pokud organizátoři předem vyzvou Komisi, aby jednala. Jestliže Komise ve lhůtě dvou měsíců od této výzvy nevydá rozhodnutí, mohou organizátoři v další lhůtě dvou měsíců podat žalobu. Aktivně legitimovanými jsou v obou případech organizátoři. Z mimosoudních opravných prostředků se jako doplňkový postup nabízí možnost obrátit se na evropského veřejného ochránce práv pro nepravý úřední postup Komise.<sup>41</sup> Je však třeba brát v potaz, že evropský veřejný ochránce práv má omezené pravomoci a nemůže vydat rozhodnutí závazné pro Komisi. Každoročně ovšem podává zprávu o výsledku svých šetření Evropskému parlamentu, který z nich případně může vyvozovat důsledky vyplývající z politické odpovědnosti Komise Evropskému parlamentu (může například Komisi interpelovat<sup>42</sup> a vyvíjet na ni politický nátlak).

Po úspěšné registraci navrhované občanské iniciativy mohou organizátoři přistoupit ke „sběru prohlášení o podpoře“, tedy začnou shromažďovat podpisy občanů EU podporujících navrhovanou občanskou iniciativu. Prohlášení o podpoře lze sbírat v listinné nebo v elektronické podobě. Právě díky možnosti online sběru se splnění podmínek pro realizaci evropské občanské iniciativy stává reálným. Až do předložení prohlášení o podpoře k ověření vnitrostátním orgánem (viz níže) mohou organizátoři navrhovanou občanskou iniciativu stáhnout.<sup>43</sup>

Podaří-li se organizátorům získat potřebný počet prohlášení o podpoře ve lhůtě 12 měsíců od registrace iniciativy, je dalším krokem jejich předložení příslušným orgánům členských států k ověření a potvrzení.<sup>44</sup> Z tohoto důvodu bylo třeba provést nařízení vnitrostátními právními předpisy, v České republice se jedná o zákon

č. 191/2012 Sb., o evropské občanské iniciativě.<sup>45</sup> V souladu s § 6 citovaného zákona provádí ověření a potvrzení prohlášení o podpoře Ministerstvo vnitra ČR. Podle nařízení ověří vnitrostátní orgány předložení prohlášení o podpoře pomocí vhodných kontrol v souladu s vnitrostátním právem a případně zvyklostmi. Kontrola by měla zejména spočívat v tom, zda občanskou iniciativu podporují skutečné osoby, případně zda od jedné osoby nepochází více prohlášení o podpoře. Jedná se o proces obdobný kontrole podpisů na petici podepsané alespoň 50 000 občany ČR na podporu kandidátní listiny kandidáta na prezidenta ČR. Podrobnosti v tomto případě stanoví zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů<sup>46</sup> (zejména § 25 tohoto zákona), podle nějž Ministerstvo vnitra ověří správnost údajů na peticích namátkově na náhodně vybraném vzorku údajů. Zákon o evropské občanské iniciativě však žádné podrobnosti ohledně kontrol nestanoví. V § 8 pouze uvádí, že Ministerstvo vnitra za účelem ověření prohlášení o podpoře využívá údaje z registru obyvatel, ze systému evidence občanských průkazů a cestovních dokladů. Jinými slovy z právních předpisů ČR tak výslovně nevyplývá, jakým způsobem bude Ministerstvo vnitra postupovat ve věci kontroly podpisů na podporu navrhované občanské iniciativy. Česká právní úprava je v tomto ohledu nedostatečná a bylo by vhodné ji doplnit obdobným způsobem, jako stanoví § 25 zákona o volbě prezidenta republiky.

Příslušný vnitrostátní orgán má povinnost ověřit prohlášení o podpoře ve lhůtě tří měsíců a zdarma vystavit organizátorům potvrzení o počtu platných prohlášení o podpoře.<sup>47</sup> Zákon o evropské občanské iniciativě neřeší nijak možnosti opravných prostředků proti potvrzení vydanému Ministerstvem vnitra. Lze proto uvažovat jen v obecné rovině o nástrojích správního soudnictví podle zákona 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění.<sup>48</sup> Soudní řád správní přitom obsahuje zvláštní díl, 4. v-

<sup>40</sup> Čl. 4 odst. 3 nařízení.

<sup>41</sup> Čl. 228 SFEU.

<sup>42</sup> Čl. 230 pododst. 2 SFEU.

<sup>43</sup> Čl. 4 odst. 5 nařízení.

<sup>44</sup> Čl. 8 nařízení. K problémům, které s sebou přináší pravidla o předkládání prohlášení o podpoře příslušnému členskému státu, srov. DOUGAN, Michael. *What are we to make of the citizens' initiative?* In: Common Market Law Review, Volume 48, Issue 6, 2011, s. 1825 a násl.

<sup>45</sup> Dále jen „zákon o evropské občanské iniciativě“.

<sup>46</sup> Dále jen „zákon o volbě prezidenta republiky“.

<sup>47</sup> Podle přílohy VI nařízení má potvrzení tuto podobu: „Po provedení nezbytných ověření požadovaných podle článku 8 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě ... (název příslušného orgánu) ... (název členského státu) tímto potvrzuje, že v souladu s uvedeným nařízením je platných ... prohlášení o podpoře pro navrhovanou občanskou iniciativu s registračním číslem ...“.

<sup>48</sup> Dále jen „soudní řád správní“.

novaný soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda. Podle těchto ustanovení je například možné domáhat se návrhem u soudu určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky.<sup>49</sup> Obdobná speciální úprava týkající se evropské občanské iniciativy ovšem chybí.<sup>50</sup>

Po obdržení potvrzení od všech vnitrostátních orgánů mohou organizátoři předložit občanskou iniciativu Komisi s informacemi o veškeré podpoře a finančních prostředcích, které ve prospěch iniciativy obdrželi.<sup>51</sup> Povinnost uvádět informace o finanční podpoře má přispívat k transparentnosti evropské občanské iniciativy, jedná se o povinnost obdobnou povinnosti lobbitů registrovaných v rejstříku transparentnosti EU uvádět údaje tohoto druhu.<sup>52</sup> Komise má povinnost organizátory přijmout „na patřičné úrovni“<sup>53</sup> a dát jim příležitost, aby problematiku občanské iniciativy podrobně vysvětlili. Následně mají mít organizátoři ve lhůtě tří měsíců možnost představit občanskou iniciativu na veřejném slyšení konaném v Evropském parlamentu.<sup>54</sup> Občanské iniciativy mohou být jen stručně formulovány a může se zdát praktické, že jejich smysl a cíle budou organizátoři podrobně vysvětlovat, respektive představovat na veřejném slyšení, protože právo EU nepředpokládá, že občanská iniciativa bude mít podobu konkrétního návrhu právního aktu (i když zároveň tuto možnost nezakazuje). Toto zvláštní oprávnění organizátorů je však problematické v tom, že občané, kteří podpořili iniciativu svým podpisem, nemají vliv na to, jakým způsobem ji budou organizátoři prezentovat. Do určité míry hrozí, že prezentace organizátorů bude přesahovat rámec navrhované občanské iniciativy podpořené občany Unie.

Do tří měsíců od obdržení občanské iniciativy vydá Komise „sdělení“ obsahující její právní a politické závěry ohledně této iniciativy, případná opatření, která zamýšlí učinit, a odůvodnění, proč tato opatření hodlá či nehodlá učinit.<sup>55</sup> Uvedené ustanovení je klíčové. Záleží na uvážení Komise, zda předloží příslušný návrh právního aktu ke schválení orgánům EU či nikoli. Může se také stát, že přes veškeré úsilí organizátorů a vložené finanční prostředky Komise rozhodne, že návrh právního aktu nepodá. Opět se nabízí otázka, zda lze takové sdělení Komise napadnout opravným prostředkem. Zatímco v případě odmítnutí registrace má podle nařízení Komise povinnost vyrozumět organizátory o důvodech odmítnutí a o opravných prostředcích,<sup>56</sup> v případě sdělení Komise ohledně předložení návrhu právního aktu nařízení o opravných prostředcích mlčí. Ostatně samotná povaha sdělení Komise je nejasná a jejím

obsahem bude zčásti i politické rozhodnutí, zda, příp. jaké návrhy hodlá Komise předložit. V případě nevydání tohoto sdělení Komise však i přesto přichází v úvahu podání žaloby na nečinnost Komise podle čl. 265 SFEU. Zásadní je ale otázka, zda můžou organizátoři podat žalobu na neplatnost aktu podle čl. 263 SFEU. Každá fyzická nebo právnická osoba může podat žalobu proti aktům Komise, které jsou jí určeny (pododstavec 4). Důvodem je nedostatek příslušnosti, porušení podstatných formálních náležitostí, porušení zakládacích smluv nebo jakéhokoli právního předpisu týkajícího se jejich provádění anebo zneužití pravomoci. Nařízení poskytuje Komisi velmi širokou možnost uvážení ohledně toho, jak bude na předloženou občanskou iniciativu reagovat, což značně omezuje možnosti organizátorů. Lze si představit úspěch této žaloby v případě, kdy Komise vydá sdělení, které nebude odůvodněné, bude tedy v rozporu s čl. 10 odst. 1 písm. c) nařízení. Častější však bude spíše situace, kdy organizátoři nebudou spokojeni s obsahem sdělení Komise, tj. s opatřeními, která Komise hodlá či nehodlá učinit. V takovém případě jsou vzhledem k výše uvedenému jen malé vyhlídky na úspěch žaloby na neplatnost aktu.<sup>57</sup>

Kladný postoj Komise a předložení příslušného návrhu právního aktu však stále ještě nepředstavuje plný úspěch občanské iniciativy. Komise je pouze nositelem legislativní iniciativy a bude dále záležet zejména na politické vůli Evropského parlamentu a Rady, zda (resp. v jaké podobě) příslušný návrh schválí.<sup>58</sup>

<sup>49</sup> § 91 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního. Podobně je tomu i u návrhu na konání krajského referenda – viz § 91b odst. 1 písm. a).

<sup>50</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o evropské občanské iniciativě (sněmovní tisk 579/0, VI. volební období Poslanecké sněmovny) se těmito otázkami nezabývá.

<sup>51</sup> Čl. 9 nařízení.

<sup>52</sup> V případě lobbingu se však nejedná o povinnost stanovenou závazným právním předpisem, ale interinstitucionální dohodou. Blíže viz SVOBODOVÁ, Magdaléna. *Regulace lobbingu v Evropské unii*. In: Právní rozhledy č. 23-24/2013, s. 819-825.

<sup>53</sup> Čl. 10 odst. 1 písm. b) nařízení.

<sup>54</sup> Ustanovení o přijetí organizátorů Komisi a veřejném slyšení byla doplněna až v průběhu legislativního procesu.

<sup>55</sup> Čl. 10 odst. 1 písm. c) nařízení. Toto sdělení se oznamuje organizátorům, Evropskému parlamentu a Radě a zveřejní se.

<sup>56</sup> Čl. 4 odst. 3 nařízení.

<sup>57</sup> K tomu srov. DOUGAN, Michael. *What are we to make of the citizens' initiative?* In: Common Market Law Review, Volume 48, Issue 6, 2011, s. 1843 či LECLERC, Stéphane. *L'initiative citoyenne européenne: un premier pas vers la démocratie participative dans l'Union européenne*. In: BOUTAYEB, Chahira (dir.). *Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Masclet: La Constitution, l'Europe et le droit*. Paris: Publications de l'Université Paris-Sorbonne, 2013, s. 689 a násl.

<sup>58</sup> V případě schvalování aktů řádným či zvláštním legislativním postupem.

## Přehled dosavadních evropských občanských iniciativ

Nařízení ukládá Komisi zřídit online registr,<sup>59</sup> v němž organizátoři registrují iniciativu. Do registru se zapisují i další údaje, např. o stažení iniciativy, o finančních prostředcích, které organizátoři obdrželi, o předložení iniciativy, která získala dostatečný počet prohlášení o podpoře, čímž registr přispívá k transparentnosti procesu realizace evropských občanských iniciativ. Online registr je přístupný na webových stránkách Komise,<sup>60</sup> přičemž občanské iniciativy jsou zde rozděleny do čtyř kategorií: 1) iniciativy registrované u Komise, u nichž běží lhůta ke sběru prohlášení o podpoře (tzv. neuzavřené iniciativy), 2) iniciativy, jejichž registrace byla odmítnuta, 3) iniciativy, které byly organizátory staženy, a iniciativy, u nichž se nepodařilo ve lhůtě 12 měsíců získat dostatečný počet prohlášení o podpoře (tzv. zrušené iniciativy) a 4) iniciativy, u nichž uběhla lhůta ke sběru prohlášení o podpoře (tzv. uzavřené iniciativy). Poněkud nelogicky jsou iniciativy, jejichž organizátorům se nepodařilo ve lhůtě shromáždit dostatečné množství podpisů, dostupné v kategorii tzv. zrušených iniciativ, nikoli v kategorii tzv. uzavřených iniciativ, což je při nahlížení do registru matoucí.

Lhůta pro sběr prohlášení o podpoře některých navrhovaných občanských iniciativ již skončila.<sup>61</sup> Ke dni 17. března 2014 bylo v registru evidováno 13 takových iniciativ. U pěti z nich je již jisté, že se nepodařilo shromáždit dostatečný počet prohlášení o podpoře. Jedná se o iniciativy za podporu tzv. bezpodmínečného základního příjmu, za zrušení roamingových poplatků na území EU, iniciativa týkající se nakládání s odpady, za kvalitní evropské vzdělání pro všechny, za zvýšení mobility v rámci výměnných programů EU (např. Erasmus).

U šesti iniciativ se uvádí, že Komise zatím nemá informace o tom, zda se organizátorům podařilo získat příslušný počet podpisů. Jedná se o iniciativy za zavedení práva občana EU volit ve všech volbách ve státě EU, v němž je usazen, iniciativa za zákaz poškozování ekosystémů, za zavedení nejvyšší povolené rychlosti v obcích 30 km/h, za posílení evropské občanské iniciativy, za zastavení balíčku klimaticko-energetických opatření EU z roku 2009, za postupné ukončení pokusů na zvířatech.

V registru jsou evidovány dvě iniciativy, které splnily podmínky a byly předloženy Komisi, a to iniciativa za zavedení lidského práva na vodu a hygienu a iniciativa za ochranu lidských embryí „Jeden z nás“ (viz níže).

U osmi iniciativ probíhá sběr prohlášení o podpoře (tzv. neuzavřené iniciativy). Jedná se o iniciativy za zákaz svícení v prázdných obchodech a kancelářích, za svobodný *vaping* (užívání elektronických cigaret), za legalizaci konopí, za ochranu pluralismu sdělovacích prostředků, za podporu podnikání žen, dvě iniciativy se týkají vzdělávání v EU a iniciativa prosazující plán pro udržitelný rozvoj a zaměstnanost.

K 17. březnu 2014 Komise odmítla 17 občanských iniciativ. Jedná se např. o iniciativu za zrušení Evropského parlamentu, za zavedení referenda na úrovni EU, za legalizaci prostituce, za zavedení tzv. bezpodmínečného základního příjmu, za zpívání hymny EU v esperantu, za zrušení jaderných elektráren ad. V odůvodnění odmítnutí uvedených iniciativ Komise vždy uvádí, že navrhovaná občanská iniciativa spadá zjevně mimo rámec pravomoci Komise předložit návrh právního aktu Unie k provedení základních smluv. Hlavním důvodem je obvykle skutečnost, že k přijetí příslušného právního aktu chybí právní základ v základních smlouvách, resp. by k realizaci občanské iniciativy bylo zapotřebí změnit základní smlouvy (iniciativa za zrušení Evropského parlamentu, zavedení referenda na úrovni EU) či změnit Smlouvu o založení Evropského společenství pro atomovou energii (iniciativa za zrušení jaderných elektráren).<sup>62</sup> V některých případech přitom Komise mohla argumentovat také rozpor s hodnotami Unie uvedenými v čl. 2 SEU (iniciativa za zrušení Evropského parlamentu v rozporu s hodnotou demokracie, legalizace prostituce v rozporu s hodnotou úcty k lidské důstojnosti). Naopak některé iniciativy Komise registrovala navzdory skutečnosti, že k podání příslušného návrhu právního aktu zjevně také nemá pravomoc. Například k zavedení práva občanů EU volit i v jiných volbách než ve volbách do Evropského parlamentu či komunálních volbách by musely být změněny základní smlouvy. Také jsou na místě pochybnosti, zda má Komise pravomoc předložit právní akt lega-

<sup>59</sup> Čl. 4 odst. 1 nařízení.

<sup>60</sup> Viz <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/?lg=cs>.

<sup>61</sup> Lhůta pro sběr prohlášení o podpoře prvních navrhovaných občanských iniciativ skončila dne 1. listopadu 2013. Komise některým občanským iniciativám prodloužila lhůtu 12 měsíců s ohledem na obtíže organizátorů při online sběru prohlášení o podpoře. Podrobnosti jsou dostupné na [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/sefcovic/headlines/press-releases/2012/07/2012\\_07\\_18\\_eci\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/press-releases/2012/07/2012_07_18_eci_en.htm) [cit. 11. 2. 2014].

<sup>62</sup> Organizátoři občanské iniciativy nazvané Milion podpisů pro solidární Evropu podali žalobu na neplatnost rozhodnutí Komise o odmítnutí této iniciativy, ale Tribunál zatím ve věci nerozhodl. Viz T-450/12 *Anagnostakis v. Komise*. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí Komise je v řečtině a autorka tohoto článku neovládá řecký jazyk, nemůže analyzovat argumentaci Komise a důvodnost žaloby.

lizující výrobu a užívání konopí.<sup>63</sup> Rozhodovací činnost Komise je v tomto směru poněkud nekonzistentní.

Podle údajů v registru zatím dvě evropské občanské iniciativy s jistotou získaly dostatečnou podporu. Jedná se o již zmiňovanou výzvu Komisi podat návrh zavádějící lidské právo na vodu a hygienu,<sup>64</sup> finančně podpořenou částkou 140 000 eur. Tato iniciativa získala podporu 1 659 543 podpisů. Nejvíce podpisů bylo shromážděno v Německu (1 236 455). Podle počtu prohlášení o podpoře uvedených v registru Komise získala tato iniciativa podporu celkem ve 13 státech (v rozsahu požadovaném nařízením),<sup>65</sup> s velkou rezervou tedy splnila podmínku jedné čtvrtiny členských států EU. Iniciativa byla předložena Komisi 20. prosince 2013, přičemž Komise měla tříměsíční lhůtu k tomu, aby vydala k iniciativě své sdělení. Iniciativa získala podporu téměř poloviny členských států EU, takže se dalo očekávat, že i z politických důvodů Komise přijme určitá „opatření“ k realizaci této iniciativy. Otázkou zůstávalo, jaká. Právo na vodu a hygienu jako lidské právo Komise nemůže navrhnout včlenit do Listiny základních práv Evropské unie, neboť by se jednalo o změnu primárního práva (ostatně celá problematika je z koncepčního hlediska vhodnější pro řešení na světové úrovni v rámci OSN). Některá důležitá opatření již byla v této oblasti přijata, zejména směrnice 98/83/ES o jakosti vody určené k lidské spotřebě. Jedním z cílů iniciativy je však zabránit liberalizaci poskytování vodohospodářských služeb a vynětí vody z pravidel vnitřního trhu, což může být hlavní cíl této iniciativy. Komise zveřejnila v registru své sdělení krátce před uplynutím tříměsíční lhůty.<sup>66</sup> V závěru tohoto sdělení uvádí „konkrétní kroky“, které bude realizovat v reakci na občanskou iniciativu, a to např. posilovat implementaci unijní legislativy na ochranu vody, zahájí rozsáhlé konzultace týkající se již zmíněné směrnice 98/83/ES, bude iniciovat strukturovanější dialog mezi zainteresovanými subjekty týkající se transparentnosti ve vodohospodářství ad.<sup>67</sup> Uvedená opatření jsou jen obecně formulovaná a teprve čas ukáže, zda, případně jakým konkrétním způsobem budou realizována.

Druhou iniciativou, která splnila podmínky stanovené právem EU, je občanská iniciativa Jeden z nás,<sup>68</sup> jejímž cílem je ochrana lidského embrya cestou zákazu financování takových činností ze strany EU, při nichž dochází k ničení lidských embryí (v oblasti výzkumu apod.). Byla podpořena částkou 159 219 eur. Uvedená iniciativa na rozdíl od ostatních předkládá konkrétní návrhy na změny stávajících právních aktů EU. Podařilo se jí shromáždit 1 721 626 podpisů

s tím, že ve 20 členských státech EU byl získán dostatečný počet podpisů požadovaný nařízením.<sup>69</sup> Vzhledem k výrazné podpoře této iniciativy – dvou třetin členských států EU – lze i v tomto případě očekávat kladný postoj Komise.

Iniciativě Stop vivisection, jejímž cílem je ukončit pokusy na zvířatech zrušením stávající směrnice 2010/63/EU o ochraně zvířat používaných pro vědecké účely a přijetím nové úpravy, se podle vlastních údajů také podařilo získat více než milion podpisů, konkrétně 1 326 807.<sup>70</sup> Občanská iniciativa byla podpořena částkou 14 501 eur. Ve 12 státech byl získán počet prohlášení o podpoře stanovený nařízením.<sup>71</sup> I tato občanská iniciativa bude tedy pravděpodobně předložena Komisi.

Z celkového počtu všech navrhovaných iniciativ (úspěšných či neúspěšných) je zřejmé, že občané EU mají o nový institut zájem a neodrazuje je náročnost procesu realizace evropské občanské iniciativy, o které bylo pojednáno výše, či slabá účinnost tohoto institutu. Také se ukazuje, že právo EU sice stanoví řadu podmínek, které však nejsou nesplnitelné. Lze usuzovat, že finanční podpora napomáhá úspěšné realizaci evropské občanské iniciativy (všechny úspěšné iniciativy byly finančně podpořeny). Společná

<sup>63</sup> Organizátoři odkazují na čl. 67 SFEU (obecná ustanovení prostoru svobody, bezpečnosti a práva), čl. 168 SFEU (ochrana veřejného zdraví) a čl. 169 SFEU (ochrana spotřebitele). Snad si lze ještě představit legalizaci výroby a užívání konopí pro léčebné účely, nicméně organizátoři této iniciativy zjevně prosazují legalizaci výroby a užívání konopí v širším smyslu.

<sup>64</sup> Iniciativa konkrétně požaduje následující: „Legislativa EU by měla po vládách požadovat zajištění a poskytování dostatek čisté pitné vody a hygieny všem občanům. Požadujeme, aby: 1. měly instituce a členské státy EU povinnost zajistit všem obyvatelům právo na vodu a hygienu. 2. zásobování vodou a správa vodních zdrojů nespádaly do „pravidel vnitřního trhu,“ a aby bylo vodohospodářství osvobozeno od liberalizace. 3. EU zvyšovala své snahy o zajištění univerzálního přístupu k vodě a hygieně.“ Iniciativa má své webové stránky <http://www.right2water.eu>.

<sup>65</sup> Belgie, Finsko, Itálie, Litva, Lucembursko, Maďarsko, Německo, Nizozemí, Rakousko, Řecko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko. V České republice bylo shromážděno 7 575 podpisů, nebyla tedy splněna podmínka 16 500 podpisů požadovaná nařízením.

<sup>66</sup> Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative „Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!“, 19. 3. 2014, COM (2014) 177 final.

<sup>67</sup> Ke vztahu vodohospodářských služeb a pravidlům vnitřního trhu Komise mj. uvádí, že poskytování vodohospodářských služeb je v rukou členských států, přičemž unijní právo (legislativa,...) zohledňuje specifický charakter těchto služeb, které jsou např. vyňaty z režimu obecné směrnice 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu.

<sup>68</sup> Srov. <http://www.oneofus.eu/> [cit. 12. 2. 2014].

<sup>69</sup> Nejvýraznější podporu získala tato iniciativa v Itálii a Polsku. Iniciativa reaguje na rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-34/10 *Oliver Brüstle v. Greenpeace eV*, v němž Soudní dvůr vyložil pojem „lidské embryo“ a konstatoval, že „[v]yloučení patentovatelnosti týkající se použití lidských embryí pro průmyslové nebo obchodní účely, uvedené v čl. 6 odst. 2 písm. c) směrnice 98/44, se vztahuje i na použití pro účely vědeckého výzkumu, přičemž patentovat lze pouze použití k terapeutickému či diagnostickému účelu, k němuž dochází na lidském embryu a je pro ně prospěšné.“ Viz druhý výrok rozsudku, který je dostupný na <http://curia.europa.eu> [cit. 13. 2. 2014].

<sup>70</sup> Srov. <http://www.stopvivisection.eu/> [cit. 12. 2. 2014].

<sup>71</sup> Nejvýraznější podporu měla iniciativa v Itálii. V České republice nebyl získán dostatečný počet prohlášení o podpoře požadovaný nařízením ani u jedné z uvedených tří úspěšných iniciativ.



pro úspěšné iniciativy je i skutečnost, že se zaměřují na dílčí problémy srozumitelné pro občany. Tyto iniciativy jsou ovšem úspěšné v tom smyslu, že se jim podařilo splnit podmínky unijního práva pro realizaci evropských občanských iniciativ. Zda budou úspěšné také z hlediska dosažení svého cíle, se teprve ukáže. Míček je v tuto chvíli na straně hřiště Komise, která se bude k iniciativám vyjadřovat. I v případě kladného postoje bude záležet také na postoji dalších orgánů EU, které budou návrhy Komise schvalovat (zejména Rada a Evropský parlament).

## Závěr

Je poněkud paradoxní, že evropskou občanskou iniciativu jako prvek přímé demokracie zavedla Lisabonská smlouva, která byla v ratifikačních procesech na úrovni členských států EU schvalována jediným referendem (v Irsku). V ratifikačních procesech změn základních smluv v členských státech se referenda coby forma přímé demokracie jeví jako postup „komplifikující“ schvalování těchto změn a členské státy od jejich aplikace ustupují.<sup>72</sup> Zakládací smlouvy, respektive jejich změny jsou přitom klíčové pro pravomoci a fungování Evropské unie. Jinými slovy, politické reprezentace na jedné straně ustupují od přímé demokracie tam, kde jde o zásadní otázky utváření evropské integrace, na druhé straně zavádějí evropskou občanskou iniciativu jako jiný nástroj, protože zájem voličů o přímou demokracii je v Evropě patrný (viz např. činnost německé nevládní organizace Mehr Demokratie e. V.<sup>73</sup> nebo úspěch politického hnutí Úsvit přímé demokracie Tomia Okamury ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v roce 2013<sup>74</sup>).

Institut evropské občanské iniciativy, zavedený Lisabonskou smlouvou, vychází tomuto zájmu vstříc. Má představovat nástroj posílení participace občanů EU na věcech veřejných na evropské úrovni. Za současného právního stavu však nemá plnou účinnost, neboť občanům EU nesvěřuje právo legislativní iniciativy, pouze právo vyzvat Komisi, aby se této iniciativy ujala. V tuto chvíli tak evropská občanská iniciativa v zásadě „nenarušuje“ fungování Unie na principu zastupitelské demokracie<sup>75</sup>. Výsledný úspěch evropské občanské iniciativy je tedy závislý na dalším postupu Komise. Navíc prostřednictvím tohoto institutu nelze navrhnout změnu základních smluv a ovlivňovat tak podstatu směřování evropské integrace. Budoucí vývoj ukáže, zda dojde k jeho posílení, nebo zůstane v zásadě zachován ve stávající podobě. Je možné, že podobně jako Evropský parlament

postupně posiloval své pravomoci, stane se i evropská občanská iniciativa účinnějším nástrojem. Avšak vzhledem k tomu, že Evropský parlament ani za několik desítek let svého vývoje nezískal právo legislativní iniciativy, je na místě spíše skeptický postoj i ohledně evropské občanské iniciativy.

Pokud chce Evropská unie odstraňovat tzv. demokratický deficit, autorka tohoto článku shledává jako nejvhodnější způsob další posilování pravomocí Evropského parlamentu, a tedy pokračování v dosavadním vývoji, který zatím nebyl završen. I nadále se v řadě případů schvalování legislativních aktů podle ustanovení základních smluv uplatňuje zvláštní legislativní postup, v němž je Evropský parlament pouze konzultován (dříve tzv. konzultační postup) a rozhodovací pravomoc náleží Radě.<sup>76</sup> Dalším krokem by mělo být svěření práva legislativní iniciativy Evropskému parlamentu, a přiblížit tak jeho postavení a funkce vnitrostátním parlamentům.

Unijní právo stanoví celou řadu podmínek pro evropskou občanskou iniciativu, které není zcela snadné splnit – zejména podpora jednoho milionu občanů EU, podmínka podpisů občanů EU z alespoň jedné čtvrtiny členských států s tím, že z každého státu musí pocházet určitý minimální počet těchto podpisů, lhůta ke sběru podpisů 12 měsíců. Také samotná realizace představuje pro organizátory značnou administrativní náročnost. Ze třinácti navrhovaných občanských iniciativ, kterým uplynula lhůta ke shromažďování podpisů, se podle dostupných informací podařilo splnit podmínky stanovené unijním právem pouze třem. Přesto občany EU tyto podmínky neodrazují a mají o nový institut zájem. Větší naději získat dostatečný počet podpisů mají ovšem občanské iniciativy, které jsou dobře organizovány (např. nevládními organizacemi) a finančně podpořeny. Pro nevládní organizace, ale i jiné zájmové skupiny zároveň institut evropské občanské iniciativy představuje další možnost, jak prosazovat své zájmy, takže nebudou nadále omezeny jen na lobbying u orgánů EU. Do určité míry hrozí, že se (některé) iniciativy mohou stát nástrojem prosazování specifických zájmů lobbistů. Budoucnost tedy teprve ukáže, nakolik tento institut bude skutečně přínosný pro Evropskou unii a její občany.

<sup>72</sup> K tomu srov. např. TÝČ, V: *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*, 6. vydání. Praha: Leges, 2010 s. 23 a násl.

<sup>73</sup> Viz <http://www.mehr-demokratie.de> [cit. 28. 2. 2014].

<sup>74</sup> Viz <http://www.volby.cz> [cit. 28. 2. 2014].

<sup>75</sup> Čl. 10 SEU.

<sup>76</sup> Přehled konkrétních ustanovení lze nalézt v publikaci Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 876.