



EVROPSKÁ OBČANSKÁ INICIATIVA

Evropská občanská iniciativa je významným nástrojem participativní demokracie v Evropské unii, díky němuž může jeden milion občanů EU usazených v alespoň jedné čtvrtině členských států vyzvat Komisi, aby předložila návrh právního aktu za účelem provádění Smluv EU. Od počátku uplatňování nařízení (EU) č. 211/2011, jež stanovuje podrobné postupy a podmínky pro evropskou občanskou iniciativu, byly Komisi úspěšně předloženy čtyři iniciativy.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

- Čl. 11 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii;
- čl. 24 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU);
- nařízení (EU) č. 211/2011;
- články 211 a 218 jednacího řádu Parlamentu.

SOUVISLOSTI

Občanské iniciativy jsou nástroje, které mají občané ve většině členských států k dispozici na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni, značně se však liší svým rozsahem a postupem. Koncept občanství EU, z něhož byla evropská občanská iniciativa odvozena, byl poprvé zaveden Maastrichtskou smlouvou (1.1.3). V roce 1996, během příprav na mezivládní konferenci v Amsterdamu, navrhli ministři zahraničí Rakouska a Itálie, aby bylo vedle práva podat petici Evropskému parlamentu zavedeno právo předkládat takové iniciativy, avšak konference tento návrh nepřijala. Ustanovení týkající se občanské iniciativy, velmi podobná současnému systému, byla původně součástí návrhu Ústavní smlouvy (čl. 47 odst. 4). Ačkoli prezidium konventu odmítlo zahrnout tato ustanovení do konečného znění, díky společnému úsilí organizací občanské společnosti se podařilo je zachovat. Poté, co proces ratifikace Ústavní smlouvy skončil neúspěchem, byla obdobná ustanovení opět použita při přípravách návrhu Lisabonské smlouvy.

V současnosti je právo předložit občanskou iniciativu upraveno v hlavě II Smlouvy o EU (ustanovení o demokratických zásadách). Článek 11 odst. 4 Smlouvy o EU zavádí pro toto právo základní rámec a čl. 24 odst. 1 Smlouvy o fungování EU určuje obecné zásady nařízení, jež vymezí konkrétní postupy a podrobné podmínky. Návrh nařízení byl výsledkem rozsáhlé konzultace^[1]. Jednání o konečné podobě nařízení

[1]Zelená kniha Komise ([COM\(2009\)0622](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/COM(2009)0622)).



trvala několik měsíců – návrh byl předložen Parlamentu a Radě dne 31. března 2010 a politické dohody bylo dosaženo dne 15. prosince 2010, což umožnilo oficiální přijetí nařízení Parlamentem a Radou dne 16. února 2011. Dne 1. dubna 2011 vstoupilo v platnost znění dohodnuté Evropským parlamentem a Radou podle nařízení (EU) č. 211/2011. Kvůli řadě nezbytných technických úprav na úrovni členských států, jejichž cílem bylo zavést jednotný ověřovací postup, bylo nařízení o evropské občanské iniciativě použitelné teprve o rok později. Do 1. dubna 2015 a poté každé tři roky ke stejnému datu je Komise povinna předložit zprávu o uplatňování nařízení o evropské občanské iniciativě s ohledem na případný přezkum. Komise přijala uvedené zprávy dne 31. března 2015 jako [COM\(2015\)0145](#) a dne 28. března 2018 jako [COM\(2018\)0157](#). Tato sdělení obsahovala popis současného stavu a hodnocení provádění evropské občanské iniciativy a současně zahrnovalo seznam výzev zaznamenaných v průběhu prvních šesti let uplatňování tohoto nového legislativního a institucionálního rámce. Poukázala na řadu nedostatků a zohlednila řadu návrhů, které Parlament zahrnul do svých zpráv, a doplnila tak část věcného výzkumu, který Parlament provedl z vlastního podnětu^[2].

Od té doby, co se nařízení o evropské občanské iniciativě stalo použitelným, byly vzneseny významné obavy ohledně fungování tohoto nástroje. Parlament opakovaně požadoval reformu nařízení o evropské občanské iniciativě s cílem zjednodušit a zpřehlednit postupy. Dne 13. září 2017 Komise představila [legislativní návrh](#), jehož prostřednictvím by mělo být stávající nařízení novelizováno^[3]. Po interinstitucionálních jednáních, která se konala od září do prosince 2018, dospěly Parlament a Rada dne 12. prosince 2018 k politické dohodě. Dohodnuté znění bylo přijato Parlamentem dne 12. března 2019 a Radou dne 9. dubna 2019. Závěrečný akt byl podepsán dne 17. dubna 2019 a čeká se na zveřejnění v Úředním věstníku Evropské unie.

Nové nařízení o evropské občanské iniciativě, kterým se zruší nařízení (EU) č. 211/2011, se použije ode dne 1. ledna 2020. Právo předložit evropskou občanskou iniciativu by mělo být jasně odděleno od práva předložit petici, neboť oba postupy se od sebe v mnoha zásadních ohledech liší. Petice mohou předkládat občané EU nebo fyzické či právnické osoby usazené v EU ([4.1.4](#)) a musí se týkat otázek, které spadají do oblasti působnosti EU a přímo se dotýkají předkladatele petice. Petice jsou adresovány Parlamentu jakožto přímému zástupci občanů na úrovni EU. Evropská občanská iniciativa je přímou výzvou pro konkrétní právní nástroj EU a musí se řídit specifickými pravidly, aby mohla být způsobilá. Navíc je nakonec určena Komisi, která je jedinou institucí, která má právo předkládat legislativní návrhy. V tomto ohledu se evropská občanská iniciativa svou podstatou blíží právu iniciativy svěřenému Parlamentu (článek 225 Smlouvy o fungování EU) a Radě (článek 241 Smlouvy o fungování EU).

[2] „Evropská občanská iniciativa – první poznatky z provádění“, Tematická sekce Občanská práva a ústavní záležitosti (2014), k dispozici zde:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL_STU\(2014\)509982_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL_STU(2014)509982_EN.pdf)

[3] Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropské občanské iniciativě ([COM\(2017\)482](#)).



POSTUP

A. Výbor občanů

Pro iniciativu takového rozsahu je zapotřebí alespoň základní organizační struktura. Prvním krokem při vytváření evropské občanské iniciativy je ustavení organizačního výboru, který nese název „výbor občanů“. Tento výbor tvoří nejméně sedm osob, které mají bydliště v alespoň sedmi různých členských státech (nemusí však být nutně státními příslušníky sedmi různých států) a jejichž věk je oprávněně hlasovat ve volbách do Evropského parlamentu. Výbor jmenuje zástupce a náhradníka, kteří pro danou evropskou občanskou iniciativu vystupují jako kontaktní osoby.

Na rozdíl od návrhů Komise a Parlamentu nové nařízení o evropské občanské iniciativě nesníží minimální věk pro podporu evropské občanské iniciativy na 16 let, členské státy však budou mít možnost stanovit minimální věk na 16 let, pokud se tak rozhodnou.

B. Registrace

Než může výbor zahájit sběr prohlášení občanů o podpoře, musí danou iniciativu zaregistrovat u Komise. V rámci registrace předloží dokument, který obsahuje název a předmět iniciativy, její krátký popis, nástin právního základu navrhovaného pro právní kroky a informace o členech výboru a o všech zdrojích podpory a financování předložené iniciativy. V příloze mohou organizátoři poskytnout podrobnější informace a další materiály, například návrh legislativního dokumentu.

Komise do dvou měsíců rozhodne, zda navrženou iniciativu zaregistruje. Registrace bude zamítnuta v případě, že nejsou splněny procesní požadavky nebo že iniciativa nespadá do pravomocí Komise předkládat návrhy právních aktů za účelem provádění Smluv. Stejně tak bude registrace zamítnuta v případě, že daná iniciativa je zjevně neopodstatněná, nepatřičná či nepřátelská nebo je v rozporu s hodnotami EU uvedenými v článku 2 Smlouvy o EU. Na rozhodnutí Komise lze uplatnit soudní i mimosoudní opravné prostředky. Zaregistrované iniciativy jsou zveřejněny na internetovém portálu Komise.

Aby byla evropská občanská iniciativa přístupnější a bylo zajištěno, aby bylo zaregistrováno co nejvíce iniciativ, nové nařízení rovněž zahrnuje možnost částečně registrovat iniciativy.

C. Sběr prohlášení o podpoře

Jakmile je iniciativa zaregistrována, organizátoři mohou začít shromažďovat prohlášení o podpoře. Sběr probíhá po dobu 12 měsíců. Prohlášení o podpoře lze shromažďovat v listinné nebo elektronické podobě. Pokud jsou sbírána elektronicky, příslušné orgány členských států musí systém sběru on-line nejdříve potvrdit. Podrobná pravidla technických specifikací pro on-line systémy sběru jsou stanovena v prováděcím nařízení Komise ([nařízení \(EU\) č. 1179/2011](#)).

Bez ohledu na to, zda jsou prohlášení o podpoře sbírána v listinné či elektronické podobě, platí při ověřování stejné požadavky na údaje. Tyto požadavky na úrovni členských států vymezuje Příloha III nařízení (EU) č. 211/2011. Devět členských států^[4]

[4]Belgie, Dánsko, Estonsko, Finsko, Irsko, Německo, Nizozemsko, Slovensko a Spojené království.



nevyžaduje, aby signatáři prohlášení o podpoře uváděli osobní identifikační číslo nebo číslo osobního dokladu. Všechny ostatní členské státy tuto identifikaci naopak požadují. Příloha pro každý členský stát, kde jsou vyžadovány osobní doklady, stanoví, jaké doklady lze použít.

Aby se Komise příslušnou evropskou občanskou iniciativou zabývala, musí tato iniciativa do 12 měsíců shromáždit jeden milion prohlášení o podpoře. Má-li být iniciativa v daném členském státě uznána, musí se minimální počet signatářů v tomto členském státě rovnat počtu členů Evropského parlamentu volených v daném státě vynásobenému 750. Minimální počet podepsaných prohlášení o podpoře se řídí stejným systémem sestupné poměrnosti jako rozdělení křesel v Evropském parlamentu mezi členské státy.

Nové nařízení o evropské občanské iniciativě umožní občanům EU podporovat evropskou občanskou iniciativu bez ohledu na to, kde žijí. Zavádí rovněž větší flexibilitu při výběru počátečního data sběru podpisů do šesti měsíců od registrace. Kromě toho zjednodušuje požadavky na osobní údaje pro signatáře evropské občanské iniciativy. Členské státy však budou mít i nadále možnost požadovat, aby signatáři poskytli svá úplná identifikační čísla.

Nové nařízení kromě toho stanoví povinnost Komise zřídit a provozovat centrální online systém sběru a po roce 2022 postupně rušit individuální systémy sběru.

Na naléhání Evropského parlamentu zavádí nové nařízení posílenou podporu pro organizátory evropské občanské iniciativy prostřednictvím kontaktních míst v každém členském státě a online platformy pro spolupráci, která poskytuje informace a pomoc, praktickou podporu a právní poradenství ohledně evropské občanské iniciativy.

D. Ověřování a potvrzování

Po zajištění nezbytného počtu prohlášení o podpoře z dostatečného počtu členských států předloží organizátoři tato prohlášení příslušným vnitrostátním orgánům^[5], jejichž úkolem je potvrdit prohlášení o podpoře shromážděná Komisí na základě informací předaných členskými státy. Těmito orgány jsou většinou ministerstva vnitra, volební komise nebo matriční úřady. Tyto vnitrostátní orgány potvrdí prohlášení o podpoře do tří měsíců, nejsou však povinny podpisy ověřovat.

E. Předložení a posouzení

V této fázi jsou organizátoři vyzváni, aby předložili příslušná potvrzení od vnitrostátních orgánů o počtu prohlášení o podpoře a poskytli informace o finančních prostředcích získaných z jakýchkoli zdrojů, které dosáhnou hranic stanovených v [nařízení \(EU, Euratom\) č. 1141/2014 o statutu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací](#)^[6] ve znění [nařízení \(EU, Euratom\) 2018/673](#)^[7]. V zásadě je třeba uvést všechny příspěvky přesahující 500 EUR.

Jakmile Komise přijme předloženou iniciativu, je povinna ji neprodleně zveřejnit v registru a setkat se na patřičné úrovni s organizátory, aby jim umožnila žádost

[5] Seznam příslušných vnitrostátních orgánů naleznete na adrese: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/authorities-verification?lg=cs>

[6] Úř. věst. L 317, 4.11.2014, s. 1.

[7] Úř. věst. L 114 I, 4.5.2018, s. 1.



podrobně vysvětlit. Po výměně názorů s Komisí dostanou organizátoři možnost představit iniciativu na veřejném slyšení v Parlamentu. Toto slyšení uspořádá výbor, který je k předmětu evropské občanské iniciativy věcně příslušný (článek 211 jednacího řádu Parlamentu).

Nové nařízení o evropské občanské iniciativě prodlouží lhůtu, ve které má Komise odpovědět na platnou iniciativu, ze tří na šest měsíců. Ve sdělení, kterým se stanoví jeho právní a politické závěry ohledně každé iniciativy, bude muset Komise předložit formální seznam opatření, která hodlá přijmout, a jasný harmonogram jejich provádění. Kromě toho nařízení vyžaduje, aby organizátoři ve snaze zajistit plnou transparentnost pravidelně podávali zprávy o zdrojích financování a jiné poskytované podpoře. Nařízení rovněž požaduje, aby Komise vytvořila kontaktní formulář, který je k dispozici v rejstříku, a na veřejné internetové stránce evropské občanské iniciativy, aby občané mohli podat stížnost týkající se úplnosti a správnosti těchto informací.

Úloha Parlamentu je dále posílena prostřednictvím nového nařízení o evropské občanské iniciativě a změnami jednacího řádu^[8]. V zájmu posílení politického dopadu úspěšných iniciativ může Parlament na základě veřejného slyšení uspořádat rozpravu v plénu a přijmout usnesení s cílem posoudit politickou podporu této iniciativy. Parlament rovněž přezkoumá opatření, která Komise přijala v reakci na tuto iniciativu a která jsou rovněž uvedena ve zvláštních sděleních Komise.

NĚKTERÉ PROBÍHAJÍCÍ INICIATIVY

Několik organizací se pokusilo zahájit iniciativy podobné evropské občanské iniciativě ještě před tím, než byl tento nástroj právně zakotven a než byl podrobně stanoven postup. V roce 2007 zahájilo jednu z prvních takových pilotních iniciativ Evropské fórum zdravotně postižených a údajně pro ni shromáždilo 1,2 milionu podpisů. Po přijetí nařízení o evropské občanské iniciativě v roce 2010, avšak ještě před tím, než vstoupilo v platnost, prohlásila organizace Greenpeace, že získala 1 milion podpisů požadujících moratorium na geneticky modifikované plodiny. Ani jednu z těchto iniciativ však nelze považovat za evropskou občanskou iniciativu.

Od 1. dubna 2012 bylo zahájeno více než 68 evropských občanských iniciativ. Z tohoto počtu byla 21 iniciativám zamítnuta registrace z principiálních důvodů, neboť nespádaly do oblastí, v níž má Komise pravomoc předložit návrh právního aktu, a 15 jich organizátoři stáhli. V současné době je zaregistrováno 14 iniciativ. Do dnešního dne dosáhly požadovaného počtu podpisů pouze čtyři iniciativy („Právo na vodu“, „Jeden z nás“, „Zastavte vivisekci“ a „Zakažte glyfosát“) a byly předloženy Komisi, z nichž pouze jedna, „Zakažte glyfosát“ je předložena od roku 2014. Parlament uspořádal slyšení se zástupci každé z těchto iniciativ, a to ve dnech 17. února 2014 („Právo na vodu“), 10. dubna 2014 („Jeden z nás“), 24. dubna 2015 („Zastavte vivisekci“) a 20. listopadu 2017 („Zakažte glyfosát“). Komise předložila odpověď obsahující její právní a politické závěry týkající se všech čtyř iniciativ. Šest evropských občanských iniciativ bylo předmětem žaloby u Tribunálu EU, který ve svém nejnovějším rozsudku T-646/13, „*Minority SafePack v. Komise*“, shledal, že Komise nesplnila svou povinnost

[8]Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 31. ledna 2019 o změnách jednacího řádu Evropského parlamentu týkajících se: hlavy I kapitol 1 a 4; hlavy V kapitoly 3; hlavy VII kapitol 4 a 5; hlavy VIII kapitoly 1; hlavy XII; hlavy XIV a přílohy II (Přijaté texty, P8_TA (2019)0046).



podrobně vysvětlit a odůvodnit své zamítnutí zaregistrovat evropskou občanskou iniciativu. V rozsudku T-754/14, „*Michael Efler a další v. Komise*“, týkajícím se iniciativy „Stop TTIP“, Tribunál EU objasnil, že pojem „právního aktu“, jenž může být předmětem evropské občanské iniciativy, je možné rozšířit i na jiné akty, jako je rozhodnutí zahájit jednání za účelem uzavření mezinárodní dohody.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Evropská občanská iniciativa je pro Parlament významným nástrojem. Před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost přijal Parlament [usnesení](#)^[9] s podrobným návrhem na provádění evropské občanské iniciativy. Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost se Parlament aktivně podílel na jednání o nařízení o evropské občanské iniciativě. Parlament úspěšně přispěl k tomu, že se evropská občanská iniciativa stala dostupnějším nástrojem participativní demokracie, který je vstřícnější k občanům. Dosáhl mimo jiné snížení minimálního počtu členských států, z nichž musí pocházet prohlášení o podpoře, na jednu čtvrtinu celkového počtu; trval na tom, aby ověřování přípustnosti probíhalo ve fázi před registrací; a prosazoval ustanovení umožňující, aby právo podepsat evropskou občanskou iniciativu měli všichni občané a obyvatelé EU bez ohledu na státní příslušnost.

Parlament předložil řadu politických výzev s cílem usnadnit a zefektivnit postupy provádění evropské občanské iniciativy a posílit její dopad. Dne 28. října 2015 přijal Parlament [usnesení o postupu přezkumu evropské občanské iniciativy](#),^[10] v němž vyzval mimo jiné k přezkumu příslušného nařízení s cílem zjednodušit požadavky na osobní údaje a poskytnout organizaci evropské občanské iniciativy finanční podporu. V roce 2017 předložil Výbor pro ústavní záležitosti legislativní zprávu z vlastního podnětu s cílem dosáhnout skutečné revize nařízení o evropské občanské iniciativě. V září 2017 na základě žádostí Parlamentu a veřejných konzultací Komise nakonec vydala [návrh nového nařízení o evropské občanské iniciativě](#). Dne 20. června 2018 přijal Výbor pro ústavní záležitosti o tomto návrhu Komise [zprávu](#), o níž se dne 5. července 2018 hlasovalo na plenárním zasedání. Cílem je zahájit interinstitucionální jednání o novém nařízení o evropské občanské iniciativě.

Dne 12. prosince 2018 dosáhly Parlament a Rada politické dohody. Dohodnuté znění bylo podepsáno dne 17. dubna 2019 a čeká se na zveřejnění v Úředním věstníku Evropské unie^[11]. Tím se zruší nařízení (EU) č. 211/2011 a použije se ode dne 1. ledna 2020.

Petr Novak / Roberta Panizza
04/2019

[9]Usnesení Evropského parlamentu ze dne 7. května 2009 obsahující výzvu Komisi k předložení návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o uplatňování občanské iniciativy, Úř. věst. C 212 E, 5.8.2010, s. 99.

[10]Usnesení Evropského parlamentu ze dne 28. října 2015 o evropské občanské iniciativě, Úř. věst. C 355, 20.10.2017, s. 17.

[11]Informace o celém legislativním procesu jsou k dispozici na adrese: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2015/0278\(COD\)&lang=en](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2015/0278(COD)&lang=en)

