KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 11.11.2009
KOM(2009)622 v konečném znění

ZELENÁ KNIHA

o Evropské občanské iniciativě

ZELENÁ KNIHA

o Evropské občanské iniciativě

OBSAH

I. Úvod ... 3

II. Témata k diskusi ... 3

1. Minimální počet členských států, ze kterých musí občané pocházet ... 4

2. Minimální počet podepsaných osob na členský stát ... 5

3. Způsobilost k podpoře občanské iniciativy – minimální věk ... 6

4. Forma a text občanské iniciativy ... 6

5. Požadavky na sběr, ověřování a prokazování pravosti podpisů ... 7

6. Lhůta pro sběr podpisů ... 9

7. Registrace navrhovaných iniciativ ... 10

8. Požadavky na organizátory – transparentnost a financování ... 11

9. Posouzení občanských iniciativ Komisí ... 12

10. Iniciativy na stejné téma ... 13

III Jak odpovědět ... 13

I. ÚVOD

Cílem Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsané v Lisabonu dne 13. prosince 2007, bylo především posílení demokratického ducha Evropské unie. Jednou z hlavních změn bylo zavedení Evropské občanské iniciativy. Podle ní *„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 Smluv“*[1].

Dále se zde stanoví, že postupy a podmínky požadované pro tuto občanskou iniciativu, včetně minimálního počtu členských států, z nichž musí tito občané pocházet, bude stanoveno v nařízení, které přijme Evropský parlament a Rada na návrh Evropské komise.

Evropská komise vítá zavedení této občanské iniciativy, která posílí hlas občanů Evropské unie tím, že jim dá právo vyzvat přímo Komisi k předložení nových politických iniciativ. Evropská demokracie tím získá nový rozměr, bude doplněn soubor práv, která se vztahují k občanství Unie a evropská politika se stane předmětem zvýšené veřejné debaty, což napomůže vybudování skutečného evropského veřejného prostoru. Provedením této iniciativy se posílí zapojení občanů a organizované občanské společnosti při formování politik EU.

Komise je přesvědčena o tom, že by evropští občané měli využívat svého nového práva co nejdříve po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. Komise proto usiluje o to, aby bylo možno přijmout nařízení o občanské iniciativě do konce prvního roku po vstupu této smlouvy v platnost, a věří, že s ní Evropský parlament a Rada tento cíl sdílejí. Vzhledem k důležitosti, jaký má tento budoucí návrh pro občany, organizovanou občanskou společnost, zúčastněné strany a veřejné orgány členských států, je zapotřebí, aby občané a všichni účastníci měli také příležitost poskytnout své názory na to, jak by taková občanská iniciativa měla fungovat.

Účelem této zelené knihy je proto shromáždit názory všech zainteresovaných stran na klíčové otázky, které dají podobu budoucímu nařízení. Komise doufá, že tato diskuse přinese pestrou škálu odpovědí.

V souvislosti s touto diskusí má Komise obzvláště zájem o zkušenosti občanů, zúčastněných stran a veřejných orgánů, pokud jde o podobné lidové iniciativy, které jsou již v členských státech zavedeny.

Komise vítá rovněž usnesení parlamentu o občanské iniciativě, přijaté v květnu 2009[2], jež je cenným příspěvkem k této diskusi.

II. TÉMATA K DISKUSI

I když jsou samotná zásada a hlavní rysy občanské iniciativy zakotveny v nové smlouvě, postup a praktická opatření, která tento nový institucionální nástroj vyžaduje, s sebou nesou

---

1 Ustanovení čl. 11 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii.

2 Usnesení Evropského parlamentu ze dne 7. května 2009 obsahující výzvu Komisi k předložení návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o uplatňování občanské iniciativy – P6_TA(2009)0389.

některé právní, administrativní i praktické problémy. Tuto problematiku zde představujeme společně s řadou otázek a vyzýváme občany a zúčastněné strany, aby na ně poskytli své odpovědi.

1. Minimální počet členských států, ze kterých musí občané pocházet

Ve Smlouvě se uvádí, že občané podepisující občanskou iniciativu musí pocházet z „podstatného počtu členských států“ a že nařízením bude stanoven „minimální počet členských států, z nichž musí pocházet občané, kteří ji předkládají“.

Aby bylo možno určit správnou hranici, je třeba zohlednit několik skutečností:

Zaprvé, důvodem požadavku, aby podepsané osoby pocházely z „podstatného počtu členských států“, je zajistit, aby iniciativa v dostatečné míře vyjadřovala zájem Unie. Při vysoké hranici by byla skutečně zajištěna dostatečná míra zájmu, daný proces by se tím nicméně zkomplikoval. Nízký práh by na druhé straně iniciativu více zpřístupnil, snížila by se však její reprezentativnost. Je proto zapotřebí nalézt správnou rovnováhu mezi těmito dvěma možnostmi.

Zadruhé by měl být práh stanoven na základě objektivních kritérií, zejména z pohledu ustanovení Smlouvy, aby se zabránilo konfliktnímu výkladu.

Jednou z možností by bylo, aby požadovanou hranicí byla většina členských států. Při stávajícím počtu 27 členských států EU by současnou většinu představovalo čtrnáct států. Takový přístup by Smlouva nevylučovala. Použití výrazu „podstatný počet“ však zřejmě naznačuje, že většina nebyla původním záměrem. Navíc se jeví jako nepřiměřeně vysoká.

Další možností by bylo držet se na druhém konci spektra a stanovit hranici na jednu čtvrtinu členských států. Té by v současnosti bylo dosaženo při počtu sedmi států. Tento práh navrhl Evropský parlament ve svém usnesení o občanské iniciativě za použití analogie s článkem 76 Smlouvy o fungování Evropské unie, který stanoví, že akty týkající se justiční spolupráce v trestních věcech nebo policejní spolupráce se mohou přijímat z podnětu čtvrtiny členských států. Evropská komise tento precedens nepovažuje za silnou analogii k občanské iniciativě. Je velmi konkrétně zaměřený na danou oblast a jeho logika je jiná než u občanské iniciativy. Navíc se Komise domnívá, že čtvrtina členských států by byla příliš nízkou hranicí na to, aby zaručila, že je zájem Unie je dostatečně zohledněn.

Třetí možností by bylo stanovit tuto hranici na třetinu členských států. Té by bylo v současnosti dosaženo při počtu devíti států. Odpovídalo by to řadě ustanovení Smlouvy obecnější povahy. Této hranice je užito v ustanoveních o „posílené spolupráci“, které se musí účastnit „nejméně devět členských států“[3]. Jedné třetiny je také zapotřebí v případě některých vnitrostátních parlamentů, chtějí-li zahájit řízení o nedodržení subsidiarity podle čl. 7 odst. 2 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality, který je připojen ke Smlouvám.

Třetinový počet je důležitý rovněž v některých vnitrostátních systémech. Rakouská federální ústava stanoví, že občanská iniciativa musí mít podporu 100 000 voličů nebo jedné šestiny voličů nejméně ve třech spolkových zemích, což představuje jednu třetinu z devíti rakouských

[3] Článek 20 Smlouvy o Evropské unii.

spolkových zemí. Ve Švýcarsku mimo EU se stanovený počet kantonů, jichž je zapotřebí pro možné referendum, také blíží jedné třetině.

Komise se domnívá, že třetinová hranice by představovala správný poměr mezi zajištěním přiměřené reprezentativnosti na jedné straně a proveditelností daného nástroje na straně druhé.

Otázky: Domníváte se, že jednu třetinu celkového počtu členských států by bylo možno považovat za „podstatný počet členských států“, jak požaduje Smlouva? Jestliže ne, jakou hranici byste považovali za přiměřenou? Uveďte důvody.

2. Minimální počet podepsaných osob na členský stát

Vzhledem k tomu, že podle Smlouvy má být občanská iniciativa podpořena přinejmenším jedním milionem občanů pocházejících z podstatného počtu členských států, zastává Komise názor, že je nezbytné určit minimální počet občanů, kterých je zapotřebí na podporu iniciativy v každém ze zapojených členských států. Odkaz na „podstatný počet členských států“ byl uveden s cílem zajistit Evropské občanské iniciativě skutečný evropský rozměr. To dále předpokládá, že v rámci daného minimálního počtu členských států je zapotřebí určit také minimální počet zúčastněných občanů, aby bylo zaručeno, že se jedná o dostatečně rozšířený názor. Bylo by proti duchu Smlouvy, kdyby mohla iniciativu předložit velmi početná skupina občanů z jednoho členského státu a pouze zanedbatelný počet občanů z jiných členských států.

Takový požadavek na minimální počet občanů na členský stát by se samozřejmě týkal pouze minimálního počtu členských států, ze kterých musí pocházet občané, kteří danou občanskou iniciativu předkládají.

Jedním přístupem pro určení toho, jaký by měl být minimální počet občanů na členský stát, by bylo stanovit pevný počet zúčastněných občanů pro všechny členské státy. Výhodou by byla jasnost a jednoduchost. Nicméně vzhledem k obrovským rozdílům v počtu obyvatel mezi jednotlivými členskými státy, který se pohybuje v rozmezí od 410 000 v případě Malty až po 82 milionů v případě Německa, by stanovený počet znevýhodňoval občany menších členských států.

Spravedlivějším řešením by bylo stanovit tuto hranici jako poměrnou část občanů každého členského státu. Ke stanovení této hranice by bylo možné využít analogie s podílem občanů Unie, kterého je zapotřebí pro předložení občanské iniciativy. Unie má v současné době počet obyvatel těsně pod hranicí 500 milionů. Jeden milion z 500 milionů tudíž představuje 0,2 % obyvatel Unie. Za minimální počet občanů požadovaných z každého státu, kde se sbírají podpisy, by proto mohlo být považováno 0,2 % obyvatel[4]. V současnosti by to znamenalo asi 160 000 v zemích, jako je Německo, a 20 000 v zemích srovnatelných s Belgií.

Stojí za povšimnutí, že podíl občanů, jichž je zapotřebí pro podporu iniciativy ve většině členských států, kde je takový nástroj zaveden, je výrazně vyšší než 0,2 %. Tak je tomu například v Rakousku a Španělsku, kde je tato hranice stanovena asi na 1,2 % obyvatelstva, dále v Litvě, kde je to téměř

[4] Tuto možnost upřednostňuje Evropský parlament ve svém usnesení o občanské iniciativě.

1,5 % obyvatelstva, a v Lotyšsku, kde je hranice stanovena na 10 % obyvatelstva. Maďarsko, Polsko, Portugalsko a Slovinsko mají tuto hranici rovněž vyšší než 0,2 % obyvatelstva.

Otázky:

Domníváte se, že 0,2 % z celkového počtu obyvatel každého členského státu představuje vhodnou hranici?

Jestliže ne, máte v tomto ohledu jiný návrh, který by splnil cíl, jímž je zajištění toho, aby občanská iniciativa skutečně odrážela zájem Unie?

3. Způsobilost k podpoře občanské iniciativy – minimální věk

Ustanovení Smlouvy se vztahují na všechny občany Unie. Pro podporu občanské iniciativy se zdá nicméně vhodné stanovit minimální věkovou hranici. Je tomu tak ve všech členských státech, ve kterých jsou občanské iniciativy zavedeny.

Zdá se, že existují dvě různé možnosti:

Jednou by byl požadavek, aby pro způsobilost k podpoře Evropské občanské iniciativy museli občané dosáhnout věku, kdy jsou způsobilí účastnit se voleb do Evropského parlamentu v členském státě svého bydliště[5]. V členských státech je obecně zavedena tato praxe: aby mohl občan podpořit občanskou iniciativu, musí být způsobilý volit. Věk, od kterého může občan uplatnit své volební právo, je ve všech členských státech 18 let s výjimkou Rakouska, kde je stanoven na 16 let.

I když by tento přístup znamenal, že občané Rakouska budou moci využít práva na podporu občanské iniciativy v mladším věku, odrážel by stávající praxi, pokud jde o volbu poslanců do Evropského parlamentu.

Další možností by bylo stanovit minimální věk pro podporu iniciativy v samotném nařízení, např. na 16 nebo na 18 let. Stanovení minimálního věku na 18 let by odpovídalo věkové hranici pro volební právo ve všech členských státech kromě jednoho. Byli by však vyloučeni občané, kteří mají v Rakousku volební právo již od 16 let. Stanovení minimálního věku na 16 let by vzhledem k odchylce od stávajících systémů registrace voličů představovalo značnou administrativní zátěž.

Otázky:

Měl by být minimální věk pro způsobilost k podpoře Evropské občanské iniciativy vázán na věk, od kterého mohou občané v každém členském státě volit poslance do Evropského parlamentu?

Jestliže ne, jakou jinou možnost byste považovali za vhodnou? Uveďte důvody.

4. Forma a text občanské iniciativy

Ve Smlouvě není upřesněno, jakou formu by měla občanská iniciativa mít; stanoví pouze, že by měla vyzývat *„Evropskou komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh*

[5] Toto navrhuje Evropský parlament ve svém usnesení o občanské iniciativě.

k otázkám, k nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv"[6].

Zdá se nicméně nutné některé požadavky ohledně její formy stanovit, zejména proto, aby občané a Komise mohli jasně identifikovat předmět a cíle dané iniciativy.

Jednou z možností by byl požadavek, aby občanská iniciativa měla podobu návrhu právního aktu se snadno rozpoznatelnými právními ustanoveními. Návrhy zákonů jsou v některých členských státech v případě iniciativy skutečně požadovány (Rakousko, Itálie, Polsko a Španělsko). Tento požadavek se však jeví jako zbytečně omezující a zatěžující. Text Smlouvy navíc nestanoví, že by návrh právního aktu měl být požadovanou formou.

Na druhé straně by nejasný a nedostatečně podrobný text mohl být pro podepisující osoby zavádějící a Komisi by mohl bránit v přesnosti její odpovědi a ztěžovat její odůvodnění. Další možností by proto mohl být požadavek, aby daná iniciativa jasně formulovala předmět a cíle návrhu, v souvislosti s nímž má Komise jednat. Toto řešení by nevylučovalo možnost, aby občané pro informaci poskytli návrh právního aktu v příloze.

Otázky:

Bylo by dostatečné a vhodné požadovat, aby daná iniciativa jasně formulovala předmět a cíle návrhu, v souvislosti s nímž má Komise jednat?

Jaké další případné požadavky by měly být stanoveny, pokud jde o formu a text občanské iniciativy?

5. Požadavky na sběr, ověřování a prokazování pravosti podpisů

Jako záruku legitimity a důvěryhodnosti občanských iniciativ bude zapotřebí zavést ustanovení, kterými bude zajištěno řádné ověřování a prokazování pravosti podpisů v souladu s příslušnými vnitrostátními, evropskými a mezinárodními právními předpisy v oblasti základních práv, lidských práv a ochrany osobních údajů. Jelikož na úrovni EU neexistuje instituce, která by měla pravomoc či informace nezbytné k ověřování podpisů a ke kontrole toho, zda je kterýkoli daný občan Unie skutečně způsobilý podpořit občanskou iniciativu, bude zapotřebí, aby tento úkol prováděly vnitrostátní orgány členských států[7]. Vnitrostátní orgány budou proto odpovědné za ověřování a potvrzování výsledků sběru podpisů ve své zemi.

Je ovšem třeba provést několik úvah, pokud jde o to, jak by toto ověřování mělo být v členských státech prováděno a v jakém rozsahu by měly být stanoveny společné požadavky na úrovni EU.

Všechny členské státy mají k dispozici postupy a mechanismy pro ověřování voličů a velký počet z nich zavedl rovněž postupy pro ověřování a prokazování pravosti podpisů pro účely národních občanských iniciativ. Tyto uvedené postupy jsou však v jednotlivých členských státech velmi rozdílné: požadavky na postup při sběru podpisů jsou v některých členských státech dosti přísné. Patří k nim například podmínka, že občané mohou iniciativu podepsat

---

6 Ustanovení čl. 11 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii.

7 Uznává to také Evropský parlament ve svém usnesení o občanské iniciativě.

pouze na úředně stanovených místech, nebo že musí být přítomen veřejný činitel či notář, který potvrdí pravost všech podpisů v okamžiku sběru, případně je požadováno, aby bylo každé podepisující osobě vydáno potvrzení o registraci voliče. Jiné členské státy mají oproti tomu jednodušší systémy, které neukládají žádné zvláštní požadavky při sběru podpisů, ale obvykle vyžadují následné ověření shromážděných podpisů orgány, jednak pro to, aby se provedla kontrola platnosti těchto podpisů, jednak pro ověření počtu shromážděných podpisů.

Zdá se jasné, že konečným cílem ustanovení Společenství v tomto ohledu by měla být záruka, že členské státy provedou řádné ověření způsobilosti podpisů shromážděných pro účely Evropské občanské iniciativy ve své zemi, aniž by vůči občanům uplatňovaly příliš omezující kritéria a bez zbytečné administrativní zátěže.

Jednou z možností, jak dosáhnout tohoto cíle, by byl požadavek na členské státy, aby v tomto směru zavedly vhodná opatření, přičemž rozhodnutí týkající se míry, v jaké budou tyto postupy regulovat, by bylo ponecháno na nich, včetně možnosti využít ustanovení, která byla již zavedena pro národní občanské iniciativy. Výhodou této možnosti by byla značná flexibilita, kterou by měly členské státy při provádění tohoto ustanovení. Také by to značně usnadnilo provádění v těch členských státech, které již mají postupy pro občanskou iniciativu zavedeny. Na druhé straně by to mohlo znamenat, že tatáž iniciativa bude podléhat v různých členských státech značně rozdílným procesním pravidlům, což by mohlo mít za následek to, že sběr podpisů bude v některých členských státech snazší a v jiných zase obtížnější. Nechtěným důsledkem této možnosti by proto mohla být skutečnost, že by v některých členských státech bylo hlasy občanů slyšet více než hlasy občanů v jiných členských státech.

Jinou možností na druhém konci spektra by byl předpoklad úplné harmonizace procesních požadavků na úrovni EU. V praxi by to znamenalo, že všechny použitelné procesní požadavky by byly stanoveny nařízením EU a že by se členské státy od nich nemohly odchýlit, ani by nemohly ukládat další požadavky na vnitrostátní úrovni. Výhodou by bylo zajištění naprosto rovných podmínek v celé EU, pokud jde o postupy, které je třeba při přípravě občanské iniciativy dodržovat. V případě členských států, které již mají takové postupy zavedeny, by to však znamenalo značnou administrativní a regulační zátěž navíc. Kromě toho mají vnitrostátní systémy a postupy své zvláštnosti, které může nařízení EU jen stěží plně zohlednit.

Proto by bylo mnohem rozumnější možností stanovit některá základní ustanovení na úrovni EU, včetně některých minimálních požadavků na ověřování a prokazování pravosti podpisů na jedné straně a na druhé straně také závazku členských států, že sběr podpisů umožní a že odstraní přehnaně omezující požadavky.

V souladu s tímto přístupem by členské státy mohly přijmout dodatečná opatření pouze v rámci požadavků stanovených na úrovni EU. Výhodou této možnosti by byla kombinace jisté míry flexibility pro členské státy při současném zajištění společných rysů těchto postupů v celé EU.

Tento přístup by mohl zachovat celoevropský charakter občanské iniciativy tím, že umožní simultánní sběr podpisů v několika členských státech. Za tímto účelem je třeba zvážit využití zabezpečených nástrojů on-line s osvědčením.

Ať bude zvolen kterýkoli přístup, měl by umožňovat podporu občanské iniciativy i občanům EU, kteří mají bydliště mimo svou zemi původu. Členské státy mohou využít svých

zkušeností se zajišťováním výkonu volebního práva těchto občanů při volbách do Evropského parlamentu.

Pokud jde o míru, v jaké má být sběr podpisů regulován, a o charakter požadavků na ověřování a prokazování jejich pravosti, je třeba posoudit několik důležitých otázek. K nim patří tyto otázky:

– otázka, zda by měly být určeny podmínky ohledně místa a způsobu sběru podpisů: např. formou oběžníků, které je třeba vyplnit a podepsat, prostřednictvím pošty, na úředně stanovených místech apod.;

– otázka, jakých konkrétních požadavků na ověřování a prokazování pravosti podpisů a jakých bezpečnostních prvků by bylo zapotřebí v případě sběru podpisů on-line;

– otázka, zda by měl být projev podpory dané iniciativě ověřován v členském státě, jehož je příslušný občan státním příslušníkem, nebo v členském státě jeho bydliště;

– otázka, jaká bezpečnostní opatření by měla být zavedena na ochranu osobních údajů při sběru a zpracování údajů.

Otázky:

Domníváte se, že by měl být na úrovni EU zaveden společný soubor procesních požadavků na sběr, ověřování a prokazování pravosti podpisů prováděných orgány členských států?

Do jaké míry by mělo být členským státům umožněno zavést zvláštní ustanovení na vnitrostátní úrovni?

Jsou zapotřebí zvláštní postupy k zajištění toho, aby občané EU mohli podpořit občanskou iniciativu bez ohledu na zemi svého bydliště?

Mělo by být občanům umožněno podpořit občanskou iniciativu on-line? Jestliže ano, jaké bezpečnostní prvky a jaké prvky pro prokazování pravosti podpisu je třeba zavést?

6. Lhůta pro sběr podpisů

Smlouva nestanoví pro sběr podpisů žádnou lhůtu. V evropských zemích, ve kterých fungují občanské iniciativy, je však lhůta pro sběr podpisů obvykle stanovena. Tato lhůta se pohybuje od určitého počtu dní (například třicet dní v Litvě, šedesát dní ve Slovinsku) až po několik měsíců (například šest měsíců ve Španělsku nebo osmnáct měsíců ve Švýcarsku).

Kromě toho existuje několik dalších důvodů, proč by měla být lhůta v případě Evropské občanské iniciativy zavedena: takové iniciativy jsou často spjaty s konkrétními aktuálními tématy a mohou se týkat problémů, které ztratí svou důležitost, není-li lhůta stanovena, nebo je-li stanovená lhůta příliš dlouhá; souvislosti, v jakých lidé iniciativu podepisují, se mohou změnit, je-li dané období příliš dlouhé (například je-li mezitím ve stejné věci přijat pozměňovací akt nebo jsou přijaty nové evropské právní předpisy).

Nicméně pokud je lhůta stanovena, musí být rozumná a dostatečně dlouhá na to, aby umožňovala uspořádání kampaně s přihlédnutím ke zvýšené náročnosti této práce na úrovni Evropské unie. Toho by šlo dosáhnout poskytnutím lhůty v délce například jednoho roku[8].

Otázky:
Měla by být stanovena lhůta pro sběr podpisů?
Jestliže ano, považujete lhůtu jednoho roku za přiměřenou?

7. Registrace navrhovaných iniciativ

Kromě délky časového období je třeba zvážit také způsob, jak stanovit začátek a konec této lhůty. Ve většině členských států začíná obecně lhůta běžet po splnění formálních požadavků na zveřejnění a registraci; existují však i případy, kdy je lhůta určena datem podpisů.

Komise se domnívá, že pokud bude lhůta skutečně stanovena, bude před zahájením sběru podpisů zapotřebí navrhované iniciativy zaregistrovat. Tuto registraci by mohli provést organizátoři iniciativy na zvláštních internetových stránkách, které pro tyto účely poskytne Komise. Byli by požádáni, aby na těchto stránkách uvedli všechny relevantní informace o navrhované iniciativě (např. název, předmět, cíle, souvislosti apod.), které by nato byly zpřístupněny veřejnosti. Systém by potom organizátorovi nabídl možnost potvrzení registrace, datum a registrační číslo a na základě toho by mohl být zahájen sběr podpisů.

Registrace by tedy sloužila k stanovení okamžiku, od kterého začíná běžet lhůta, a zároveň by navrhovaným občanským iniciativám, jejíchž součástí je organizace kampaně, dodala transparentnost.

Komise však nepředpokládá, že by v rámci tohoto registračního procesu přijímala jakékoli rozhodnutí ohledně přípustnosti navrhované iniciativy. Opravdu se nedomnívá, že by bylo vhodné, aby Komise ověřovala formální přípustnost navrhované iniciativy ještě předtím, než byly shromážděny jakékoli podpisy[9]. Takový přístup by mohl vést k nejasnostem a budit dojem, že Komise navrhované iniciativy již nějakým způsobem schválila i jinak než z čistě procesního hlediska. Vyžadovalo by to kontroly, které by oddalovaly okamžik, od kterého lze zahájit sběr podpisů. Kromě toho nelze na přípustnost iniciativy pohlížet odděleně od jejího vlastního obsahu, a proto by nebylo správné toto posouzení provádět už v její rané fázi při registraci.

Komise chápe, že existuje-li riziko konečného zamítnutí z důvodu nepřípustnosti, může to vzbuzovat jistou zdrženlivost, pokud jde o zahájení iniciativy v evropském měřítku. Je však nutno připomenout, že kritérium přípustnosti, tedy skutečnost, že návrh, ohledně kterého má Komise jednat, má být v rámci jejích pravomocí, je dostatečně jasné a na úrovni EU známé. V každém případě lze běžně očekávat, že organizátoři provedli před zahájením iniciativy úplné posouzení toho, zda tato iniciativa právně spadá do okruhu pravomocí Komise.

Otázky:

[8] Lhůtu jednoho roku navrhl Evropský parlament ve svém usnesení o občanské iniciativě.

[9] Evropský parlament se ve svém usnesení domnívá, že kontrola přípustnosti by měla být provedena raději předem.

Domníváte se, že je nezbytné zavést systém povinné registrace navrhovaných iniciativ?

Jestliže ano, souhlasíte s tím, že by to mělo být provedeno prostřednictvím zvláštních internetových stránek Evropské komise?

8. Požadavky na organizátory – transparentnost a financování

Spuštění a organizace kampaně v rámci Evropské občanské iniciativy bude ve většině případů vyžadovat podporu organizátorů a případně i financování.

V zájmu transparentnosti a demokratické odpovědnosti se Komise domnívá, že by od organizátorů iniciativy měly být požadovány některé základní informace, zejména pokud jde o organizace, které iniciativu podporují, a o způsobu jejich financování. Bylo by to v zájmu občanů, kteří o podepsání iniciativy uvažují, stejně jako v zájmu Evropské iniciativy pro transparentnost[10].

Pokud bude stanovena registrace, mohly by být tyto informace poskytnuty v rámci registračních stránek zpřístupněných Komisí. Nařízení by mohlo rovněž požadovat, aby organizátoři zveřejňovali veškeré relevantní informace o financování a podpoře v průběhu kampaně.

V souvislosti s otázkou financování je třeba připomenout, že aniž jsou dotčeny jiné formy spolupráce a podpory organizacím občanské společnosti, v případě občanských iniciativ se nepočítá s poskytováním žádného zvláštního veřejného financování. Je to rovněž v zájmu zachování nezávislosti iniciativ a jejich občanského charakteru.

Kromě požadavků na organizátory ohledně transparentnosti je třeba připomenout, že mnohé vnitrostátní systémy obsahují ustanovení uvádějící, kdo může ve skutečnosti zastávat úlohu organizátora iniciativy. Obvykle se vyžaduje, aby iniciativu předkládali občané nebo výbory složené z určitého počtu občanů. Komise se domnívá, že tento požadavek by mohl být na úrovni EU příliš zatěžující, a proto by raději žádná omezení v tomto směru neukládala; organizátorem by potom mohl být buď jednotlivec, nebo organizace. V této souvislosti nabízí užitečnou analogii petice určené Evropskému parlamentu. Smlouva skutečně stanoví, že každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se statutárním sídlem v některém členském státě má právo předložit petici Evropskému parlamentu[11].

Kromě toho by organizátoři měli vyhovět závazkům, které se týkají ochrany osobních údajů, v souladu s příslušnými vnitrostátními právními předpisy, kterými se provádí právní předpisy EU o ochraně údajů.

Otázky:

Jakým konkrétním požadavkům by měli podléhat organizátoři iniciativy, aby se zajistila transparentnost a demokratická odpovědnost?

---

[10] Evropský parlament se ve svém usnesení domnívá, že organizátoři občanské iniciativy musí z důvodu transparentnosti veřejně přijmout odpovědnost za její financování i za zdroje tohoto financování.

[11] Článek 227 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Domníváte se, že by od organizátorů měly být požadovány informace o podpoře a financování, které pro danou iniciativu obdrželi?

9. Posouzení občanských iniciativ Komisí

Jakmile byl v rámci občanské iniciativy shromážděn požadovaný počet podpisů, které byly ověřeny příslušnými orgány členských států, může organizátor iniciativy formálně předložit danou iniciativu Komisi.

Lisabonská smlouva nestanoví žádnou lhůtu, ve které by se Komise měla občanskou iniciativou zabývat, jakmile byla řádně předložena. Částečně to může znamenat uznání skutečnosti, že předmětem iniciativy mohou být složité otázky a Komise by potřebovala určitý čas k jejich řádnému prozkoumání, předtím než by mohla rozhodnout, jaké opatření přijme: v některých případech by to mohlo zahrnovat potřebu provést analýzu kladů a záporů navrhované iniciativy. Je třeba připomenout, že žádná konkrétní lhůta se nepředpokládá ani u posuzování peticí Evropským parlamentem.

V souladu s řádnou správní praxí je nicméně možné lhůtu stanovit, a to rovněž proto, aby období nejistoty předtím, než Komise zareaguje, netrvalo příliš dlouho. Pokud se lhůta stanoví, měla by být dostatečně dlouhá na to, aby Komisi umožnila pečlivé posouzení obsahu předložené iniciativy. Na druhé straně by měla zajistit, aby občané podporující iniciativu byli o plánované akci Komise v přiměřené lhůtě informováni.

Pokud jde o lhůty pro zvážení občanských iniciativ, přistupují k nim různé vnitrostátní systémy rozdílným způsobem. Zatímco některé systémy zavedly lhůty od několika týdnů až po několik měsíců, jiné systémy žádné konkrétní lhůty orgánům neukládají.

Bylo by proto možné stanovit, aby Komise posoudila občanskou iniciativu v přiměřeném časovém rámci nepřekračujícím 6 měsíců. Tento přístup by poskytl časový limit při zajištění dostatečného času, během něhož by Komise mohla iniciativu patřičně zvážit, a zohlednily by se i případné komplikace, které mohou nastat.

Toto posuzovací období by bylo zahájeno dnem formálního předložení iniciativy Komisi. K jeho oznámení by mohlo být využito internetových stránek zmíněných v bodu 7.

Během tohoto období by Komise posoudila přípustnost iniciativy, tj. zda iniciativa spadá do rámce jejích pravomocí, a zda svou podstatou vyžaduje akci z její strany[12]. Poté, co by Komise iniciativu posoudila, formulovala by závěry ohledně svého zamýšleného postupu prostřednictvím oznámení Evropskému parlamentu a Radě, které by bylo zveřejněno. V souvislosti s možnými návrhy opatření by plánované činnosti uvedené v oznámení mohly podle potřeby zahrnovat i vypracování studií a posouzení dopadů.

Otázky: Měla by být stanovena lhůta, ve které má Komise posoudit občanskou iniciativu?

[12] Ve svém usnesení o občanské iniciativě Evropský parlament navrhuje postup o dvou krocích, kdy by Komise měla nejprve 2 měsíce na ověření reprezentativnosti iniciativy a potom další 3 měsíce na přijetí rozhodnutí o posouzení vlastního obsahu iniciativy.

10. Iniciativy na stejné téma

V zásadě nelze vyloučit, že na stejné téma bude předloženo více iniciativ. Zavedením systému registrace by se však díky transparentnosti mohlo podařit zabránit paralelním iniciativám.

I nadále by to však umožňovalo následné podání stejné žádosti, což by systém neúměrně zatěžovalo a časem i poškodilo pověst systému jako spolehlivého nástroje pro demokratické vyjádření názorů. Proto je třeba zvážit, zda uplatnit nějaká odrazující opatření nebo zda stanovit lhůtu, která by omezila možnost opětovného předložení iniciativy (např. tím, že by bylo možno znovu předložit občanskou iniciativu až po uplynutí určité lhůty).

Nicméně je třeba mít na paměti, že i když se mohou některé iniciativy týkat stejné záležitosti a mohou obsahovat některé podobné prvky, nemusí být totožné. Kromě toho je pravděpodobné, že provozní a finanční zdroje, kterých je pro zahájení iniciativy v evropském měřítku zapotřebí, sníží pravděpodobnost opakování či zdvojování iniciativ.

Otázky:

Je vhodné zavést pravidla, která by zabránila opakovanému předkládání občanských iniciativ ve stejné záležitosti?

Jestliže ano, bylo by to nejlepší provést zavedením nějakých odrazujících opatření nebo lhůt?

III JAK ODPOVĚDĚT

Příspěvky k tomuto konzultačnímu procesu zasílejte Komisi do 31. ledna 2010 buď elektronickou poštou na adresu „ECI-Consultation@ec.europa.eu“, nebo poštou na uvedenou adresu:

European Commission
Secretariat General
Directorate E "Better Regulation and Institutional Issues"
Unit E.l "Institutional Issues"
1049 Brussels

Obdržené příspěvky budou zveřejněny na internetu, s výjimkou případů, kdy autor nesouhlasí se zveřejněním svých osobních údajů proto, že by takové zveřejnění poškodilo jeho oprávněné zájmy. V takovém případě může být příspěvek zveřejněn bez uvedení jména autora.

Žádáme profesní organizace, které reagují na tuto zelenou knihu, aby se zaregistrovaly na stránkách Komise v rejstříku zástupců zájmových skupin, pokud tak dosud neučinily (http://ec.europa.eu/transparency/regrin/). Tento rejstřík byl zřízen v rámci Evropské iniciativy pro transparentnost s cílem poskytnout Komisi a široké veřejnosti informace o cílech, financování a strukturách zástupců zájmových skupin.

Komise může přispěvatele vyzvat k veřejnému slyšení o předmětu této zelené knihy.