

I

(Usnesení, doporučení a stanoviska)

STANOVISKA

VÝBOR REGIONŮ

114. PLENÁRNÍ ZASEDÁNÍ VE DNECH 12.–14. ŘÍJNA 2015

Stanovisko Evropského výboru regionů – Evropská občanská iniciativa

(2015/C 423/01)

Zpravodaj: Luc VAN DEN BRANDE (BE/ELS), předseda styčného úřadu Vlámsko-Evropa

Odkaz: Zpráva o uplatňování nařízení (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě

COM(2015) 145 final

I. POLITICKÁ DOPORUČENÍ

EVROPSKÝ VÝBOR REGIONŮ,

Evropská občanská iniciativa s ohledem na evropskou participativní demokracii

1. připomíná, že jádrem evropského projektu jsou občané. Evropská participativní demokracie musí být považována za právo evropských občanů zapojit se do evropské politiky a utvářet budoucnost Evropy. Podle Smlouvy (čl. 10 odst. 3) má každý občan právo podílet se na demokratickém životě Unie;
2. poznamenává, že podle článku 11 Smlouvy o Evropské unii musí orgány Unie informovat občany a reprezentativní sdružení a dát jim možnost projevit se a veřejně si vyměňovat názory na všechny oblasti činnosti Unie. Stejný článek dává Evropské komisi výslovný mandát vést za účelem zajištění soudržnosti a transparentnosti činností Unie s dotčenými stranami rozsáhlé konzultace;
3. konstatuje, že ustanovení týkající se evropské občanské iniciativy jsou konkrétnější, než je stanoveno v čl. 11 odst. 1–3. Čl. 11 odst. 4 týkající se evropské občanské iniciativy se nezabývá „stanovováním programu“, ale dává vyhlídky na přijetí „právního aktu“. Mělo by se uznat, že evropská občanská iniciativa by podobně jako jiné přímé demokratické nástroje na různých úrovních měla občanům rovněž umožnit ovlivňovat „stanovování programu“ politického rozhodování EU;
4. připomíná, že evropská občanská iniciativa je právem evropských občanů a měla by být využita jako odpověď na demokratický deficit v Evropě a k překlenutí propasti mezi občany a evropskou politikou. Zdůrazňuje, že v době pokračující krize v EU, která je krizí hospodářskou i krizí důvěry, je zásadní využít všech příležitostí k otevřenému dialogu s občany a zabránit jejich dalšímu rozčarování z evropského projektu. Je to rovněž příležitost, jak obnovit a dále posílit důvěru těch mladých Evropanů, kteří ztratili víru v tuto koncepci evropské integrace. Posílení participativní demokracie je jediný způsob, jak zachovat perspektivu budoucnosti EU a odstranit demokratický deficit. Konstatuje, že evropská občanská iniciativa má zapojit občany do evropského politického programu bezprostředněji, a dát jim tak právo na legislativní iniciativu. Evropská občanská iniciativa jakožto nadnárodní nástroj rovněž usiluje o stimulaci celoevropské diskuse o tématech, která se dotýkají evropských občanů;

5. zdůrazňuje, že evropskou občanskou iniciativu je nutné chápat v rámci realistických souvislostí s jasnými a cílenými ambicemi a soudržným řízením kroků, jimiž toho lze docílit. Nenahrazuje právo iniciativy Evropské komise, jež vedlo k pokroku v prohloubení Unie a musí pokračovat. Evropská občanská iniciativa doplňuje diverzifikaci postupů tvorby právních předpisů a dodává nadnárodní rozměr. Je dodatečným prostředkem vzájemného pochopení, podle něhož má sama Evropská komise výhodu. Má potenciál být velmi dobrým příkladem „demokracie v akci“;
6. bez ohledu na Evropskou občanskou iniciativu zdůrazňuje, jaký význam má v rámci zásady participativní demokracie podpora všech iniciativ na regionální a místní úrovni, které umožňují transparentci, spolupráci a spoluúčast občanů na veřejných záležitostech. Nezbytné zapojení regionálních a místních orgánů navíc vychází ze skutečnosti, že evropská občanská iniciativa je často spojena s oblastmi politik, které jsou zcela nebo částečně v jejich pravomoci;
7. je toho názoru, že bychom měli posílit naše právní a politické nástroje účasti s cílem obnovit strukturu veřejné správy založenou na zásadě víceúrovňové správy. Víceúrovňová správa je v zásadě mnohocestná, a tím umožňuje „aktivnější“ evropské občanství. Výzvou je zajistit systém inovativního zastupování zájmů, kde se lidé cítí rovně zastoupeni ve svých různých identitách;
8. zdůrazňuje, že evropský veřejný prostor pro diskusi mezi občany a s těmi, co jsou u moci, je důležitý pro legitimitu a zodpovědnost EU. Deficit v demokracii lze odstranit, pouze pokud vznikne evropská veřejná sféra, do níž bude zahrnut demokratický proces;
9. zdůrazňuje, že regionální a místní orgány přikládají zvláštní význam participativní demokracii, neboť tak mohou být organizace občanské společnosti zapojeny do evropského rozhodovacího procesu a hrát svou úlohu;
10. je toho názoru, že evropská občanská iniciativa by měla být považována za jeden z nástrojů k dosažení cílů participativní demokracie, ale nelze očekávat, že by prostřednictvím této iniciativy automaticky došlo k zapojení občanů do evropského rozhodovacího procesu;
11. poznamenává, že evropská občanská iniciativa je výrazem participativní demokracie, jež doplňuje pojetí zastupitelské demokracie. Posiluje soubor práv souvisejících s občanstvím Unie a veřejnou diskusi o evropské politice. Měla by posílit postavení občanů a jejich ztotožnění s Uní;
12. konstatuje, že by neměly být opomíjeny jiné prostředky participativní demokracie, jako jsou jiné formy občanského dialogu a zapojení reprezentativní občanské společnosti, neboť evropské občanské iniciativy se zaměřují na jednu konkrétní záležitost a vyžadují velké koordinované úsilí a finanční zdroje;
13. vyzývá v této souvislosti Evropskou komisi, aby vypracovala zprávu o tom, jak jsou ustanovení čl. 11 odst. 1 a 2 Smlouvy o Evropské unii prováděna, aby bylo jasné, jak Komise realizuje participativní demokracii v praxi;
14. vzhledem k omezenému počtu úspěšných iniciativ si klade otázku, zda bylo dosaženo počátečních cílů stanovených v nařízení, konkrétně: dát všem občanům právo zapojit se do evropské demokracie, dát občanům možnost obrátit se přímo na Komisi a jasné, jednoduché a uživatelsky vstřícné postupy;
15. konstatuje, že Komise učinila vše, co bylo v jejich silách pro správu evropské občanské iniciativy, ale na druhé straně je naléhavě nutné přezkoumat některé aspekty jejího přístupu a přijmout opatření k rozpoznání a nápravě opatření, jež příliš striktně dodržovala zákony a byla příliš omezující;

Zpráva Evropské komise

16. bere na vědomí zprávu Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování nařízení (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě, jíž se provádí článek 22 nařízení, podle kterého je Komise povinna vypracovat tuto zprávu každé tři roky;

17. konstatuje, že zpráva uznává určité problémy a nedostatky, ale je především faktické a odborné povahy a hodnotí situaci po třech letech uplatňování nařízení. Zpráva neřeší nedostatky, které by mohly vést ke konci této iniciativy: „demokratická revoluce, k níž nikdy nedošlo“;

18. konstatuje, že se všeobecně má za to, že je Komise ve svém přístupu a posuzování spíše opatrná a restriktivní, což je něco, co by mělo být v zájmu nápravy monitorováno a pravidelně posuzováno;

19. na základě zprávy Komise tvrdí, že evropská občanská iniciativa má velký potenciál: za tři roky bylo Komisi předloženo 51 iniciativ. Tyto iniciativy byly zaměřené na různé oblasti politik, jako je sociální politika, životní prostředí, dobré životní podmínky zvířat a vzdělávání;

20. na druhé straně poukazuje na to, že Komise zamítla registraci 20 (39 %) z těchto 51 iniciativ, které neprošly testem přípustnosti, protože „zjevně nespádaly do rámce pravomocí Komise na předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv“. Šest organizátorů evropské občanské iniciativy se rozhodlo napadnout tato odmítnutí u Evropského soudního dvora;

21. konstatuje, že pouze tři iniciativy dosud dosáhly cíle jednoho milionu podpisů. Způsob, jakým Komise naváže na tyto úspěšné iniciativy, do velké míry ovlivní to, zda budou evropští občané i nadále přikládat význam občanské iniciativě jakožto participativnímu modelu;

22. je znepokojen tím, že počet předložených iniciativ systematicky klesá (23 v roce 2012, 17 v roce 2013 a 10 v roce 2014) a že počet zamítnutí roste (30 % v roce 2012 a 50 % v roce 2014). Navrhuje proto, aby Evropská komise zjednodušila podmínky;

23. souhlasí s Komisí v tom, že evropská občanská iniciativa vyžaduje důkladná zlepšení a že je třeba hledat řešení, která umožní využívat tento nástroj účinněji;

24. vyzývá Komisi, aby k evropské občanské iniciativě zaujala političtější přístup a poskytla větší prostor pro diskusi, byla otevřenější a neomezovala tuto záležitost na právní aspekty. Demokracie, zejména ve víceúrovňovém institucionálním prostředí, znamená aktivní zapojení občanů a kontrolu z jejich strany a instituce v ní mají odpovědnost za stimulaci tohoto zapojení;

Doporučení pro úspěšnou evropskou občanskou iniciativu v budoucnosti

a) Obecné připomínky

25. poukazuje na to, že by bývalo vhodné se zmínit o právech a povinnostech občanů a o zásadě subsidiarity pro kritéria způsobilosti;

26. je toho názoru, že současný střet zájmů Komise, která musí být zároveň klíčovým poskytovatelem informací a podpůrné struktury pro evropskou občanskou iniciativu, je hlavním „adresátem“ evropské občanské iniciativy a také jedná jako „soudce“ při rozhodování o registraci a přípustnosti iniciativ, vážně poškozuje účinnost této iniciativy při podpoře účasti a důvěry občanů;

27. zdůrazňuje, že tento střet zájmů Komise by pro ostatní instituce (Rada, Parlament, Výbor regionů, Evropský hospodářský a sociální výbor) měl být impulsem k tomu, aby v postupu evropské občanské iniciativy hrály svoji úlohu;

28. domnívá se, že by mohlo být vhodnější jmenovat nestrannou ad hoc „radu moudrých“, do níž by byli zapojeni odborníci, vědci a/nebo právníci a která by ověřovala přípustnost. Komise by tak nemusela být soudcem a porotou;

29. je toho názoru, že zejména Evropský parlament má hrát ústřední úlohu při posilování transparentnosti a odpovědnosti postupů evropské občanské iniciativy a následných politických kroků, zejména zlepšením začlenění pořádaných slyšení a tam, kde je to vhodné, politickým tlakem na Evropskou komisi, aby včas a konstruktivním způsobem reagovala na úspěšné evropské občanské iniciativy;

30. zdůrazňuje, že Komise musí dodržovat zásady evropského právního státu, podle nichž by se mělo předejít jakýmkoliv svévolným hodnocením způsobilosti. Kromě toho se jedná o „řádnou správu věcí veřejných“, a nikoli pouze o „zlepšování právní úpravy“. Komise by měla dodržovat Smlouvy v souladu s nimi zohlednit „odpovědnost“;

31. zasazuje se o kvalitnější předběžné posuzování, aby se předešlo pozdějšímu zklamání. Nyní se provádí pouze následné hodnocení, a to po registraci a sběru podpisů;

32. navrhuje prodloužit lhůtu pro sběr prohlášení o podpoře na 18 měsíců;

33. podporuje společný požadavek zúčastněných stran a organizátorů evropských občanských iniciativ, podle něhož by tyto organizátoři měli mít možnost svobodně si zvolit datum počátku sběru podpisů v jasně stanoveném časovém limitu od registrace. Navrhuje, aby se organizátorům evropských občanských iniciativ prodloužilo období od registrace po zahájení sběru podpisů o dva měsíce, a získali tak možnost lépe informovat evropské občany a zorganizovat sběr podpisů;

34. podporuje vytvoření právního postavení pro výbory občanů, aby se zmírnilo riziko osobní odpovědnosti jejich jednotlivých členů a usnadnilo se vedení kampaní;

35. zdůrazňuje, že Komise nesmí svévolně rozhodnout o zamítnutí evropských občanských iniciativ a musí v případě souhlasu s úspěšnou evropskou občanskou iniciativou předložit ve lhůtě jednoho roku legislativní návrh, jako tomu je u iniciativ Parlamentu. V tomto období jednoho roku by Komise mohla postupně provádět výsledky evropské občanské iniciativy, což by nakonec vedlo k legislativnímu návrhu. Pokud by k tomu nedošlo, iniciativa by zastarala;

36. je toho názoru, že je nutné provést přezkum nařízení, aby se mohly odstranit zjištěné překážky. Revize není předčasná, neboť se jedná o jedinečný „experiment“, jehož výsledky je obtížné předvídat. Včasná předběžná opatření jsou nutná, aby nedocházelo k odrazování potenciálních organizátorů iniciativ;

37. je ochoten pokračovat ve spolupráci s evropskými orgány a partnery, jež mají zájem o posuzování dosavadního fungování nařízení a přispět k jeho přezkumu, aby se rozvinul celý potenciál tohoto nástroje;

38. navrhuje prozkoumat možnost změny nařízení o evropské občanské iniciativě tak, aby se umožnilo navrhnout také evropské občanské iniciativy, které jsou zaměřeny na konkrétní změny Smluv EU v souladu s článkem 48 Smlouvy o EU;

39. domnívá se, že problémy, které nevyžadují změny nařízení o evropské občanské iniciativě, by měly být řešeny co nejdříve. Jednoduché a transparentní postupy budou totiž určující pro budoucí úspěch iniciativy;

b) *Změny a zlepšení evropské občanské iniciativy, které je potřeba zavést neprodleně*

40. poukazuje na to, že připomínky týkající se stávajících postupů a návrhy na zlepšení, jež formulovaly různé zúčastněné strany a organizátoři občanských iniciativ, jsou velmi podobné, a že by tedy mělo být možné neprodleně provést úpravy a zlepšení;

41. upozorňuje na to, že široká veřejnost má o evropské občanské iniciativě extrémně malé povědomí. Údaj o této obecně nedostatečné obeznámenosti je uveden v nedávném průzkumu Eurobarometru ⁽¹⁾ o veřejném vnímání EU v šesti členských státech (Itálie, Německo, Dánsko, Portugalsko, Finsko a Polsko), přičemž koncepce evropské občanské iniciativy je podstatněji známá pouze německým účastníkům průzkumu. Poukazuje proto na nutnost společné akce institucí EU a dalších úrovní správy, která by občany informovala o jejich právu navrhnout a podpořit nějakou evropskou občanskou iniciativu. K informování občanů o tomto právu by ve všech členských státech EU měla být spuštěna zvláštní kampaň, do níž by byly zapojeny místní a regionální orgány, přičemž jedněmi z jejích primárních adresátů by byli mladí lidé;

⁽¹⁾ Eurobarometr, září 2014.

42. žádá o účinnější komunikační úsilí týkající se evropské občanské iniciativy a zdůrazňuje úlohu decentralizované komunikace v této souvislosti. Regionální a místní orgány hrají klíčovou úlohu při vytváření a udržování vazby mezi obyvatelstvem obecně a orgány na všech úrovních EU a mohou významně přispět k demonstraci významu politických otázek na úrovni EU pro občany a k vysvětlení toho, jak může být evropská občanská iniciativa nástrojem k ovlivnění politiky EU. Podporuje myšlenku využívat kanceláře zastoupení Evropské komise v členských státech k vybudování silnějších informačních sítí pro evropskou občanskou iniciativu a vybízí Komisi, aby do těchto sítí zapojila místní a regionální orgány. Pokud se iniciativa při sběru podpisu v daných lhůtách velmi spoléhá na nové technologie, hrají regionální a místní orgány klíčovou úlohu při šíření informací a předávání záležitostí občanům a od nich;

43. připomíná návrh na zřízení interinstitucionálního informačního místa, jehož účelem by bylo zvýšit celkové povědomí o evropské občanské iniciativě jako nástroji, podporovat její využívání, zajišťovat alespoň minimální povědomí o probíhajících a úspěšných občanských iniciativách a zodpovídat některé související dotazy;

44. podporuje vytvoření asistenční služby pro poskytování odborného know-how a poradenství ohledně toho, jak zorganizovat a vést kampaň věnovanou evropské občanské iniciativě, a to s finanční podporou z rozpočtu EU. Tato asistenční služba by neměla souviset s institucemi EU, protože neutralita je klíčovým prvkem úspěchu této iniciativy a může pomoci posílit důvěru jednotlivců, kteří o zorganizování občanské iniciativy uvažují;

45. je odhodlán pokračovat ve spolupráci s Evropským hospodářským a sociálním výborem na pravidelném pořádání Dne evropské občanské iniciativy, jenž se zabývá pokrokem při uplatňování a provádění nařízení, prohlubuje diskusi mezi institucemi EU a organizátory takových iniciativ o problémech, kterým organizátoři čelí, a posiluje dialog mezi občany a zástupci institucí o rodících se iniciativách;

46. konstatuje, že z praxe vyplývá, že vedení evropské občanské iniciativy je pravděpodobně stejně důležité jako sama iniciativa. Je zřejmé, že iniciativy potřebují podporu organizací občanské společnosti (zaměstnanci, finanční prostředky), aby mohly být úspěšné. Řízení iniciativ jednotlivými občany bez využití externí odborné a finanční podpory je nesmírně obtížné;

47. zdůrazňuje, že příliš mnoho požadavků a příliš vysoká zátěž může negativně ovlivnit cíle EU přiblížit EU jejím občanům a ochotu občanů účastnit se rozhodovacího procesu EU. Právo evropských občanů na iniciativu by mělo co nejvíce lidí podnítit k tomu, aby se stali aktivními účastníky politiky EU a rozptýlili skeptické předsudky;

48. žádá Komisi, aby rovněž vypracovala vhodné způsoby reakce na evropské občanské iniciativy, jež získají významnou podporu, avšak nesplňují všechna formální kritéria nebo nedosahují celého 1 milionu podpisů, aby žádné podstatné politické poselství takových evropských občanských iniciativ a mobilizace, kterou vytvořily, nebyly zcela ignorovány;

49. poukazuje na to, že se občané chtějí podílet na veřejné správě, učiní tak pouze tehdy, bude-li to jednoduché a skutečně to něco ovlivní. Občané chtějí vědět, co se děje s iniciativami, které podporují. Pro úspěch iniciativ je zásadní usnadnění oboustranného dialogu mezi institucemi EU a zastánci iniciativ;

50. vyzývá Komisi, aby prověřila možnost poskytnutí finanční podpory pro nákladný proces organizačního mezinárodního rozvoje evropských občanských iniciativ (příslušným výborem občanů), které odpovídají oblasti politiky v pravomoci Komise a zároveň mají rozsáhlou veřejnou podporu (tj. dosáhnou ve stanovené lhůtě stanoveného prahu, a to před dosažením jednoho milionu podpisů vyžadujícího předložení legislativního návrhu). To by pomohlo zachovat nezbytné, od občanů vycházející zaměření na činnosti, a zajistit transparentnost financování podporujícího ambice;

51. navrhuje, aby v případě evropských občanských iniciativ, které se týkají návrhů s dostatečně prokazatelným a pozitivním dopadem na místní a regionální správu, na územní rozměr nebo na subsidiaritu a které získají předchozí podporu předsednictva VR, byl VR pověřen dohledem nad fungováním uvedeného mechanismu financování, jakož i poskytováním další asistence s propagačním úsilím;

52. zdůrazňuje, že stávající požadavky na shromažďování údajů stanovené na vnitrostátní úrovni představují závažnou překážku pro úspěšný sběr podpisů, a proto naléhavě vyzývá členské státy, aby co nejdříve podnikly všechny potřebné kroky ke zjednodušení požadavků na osobní údaje a k harmonizaci těchto požadavků v celé EU;

53. vyzývá Evropskou komisi, aby zajistila plnou transparentnost rozhodovacího procesu, a zejména k tomu, aby podrobně vysvětlila důvody zamítnutí evropské občanské iniciativy, pokud se tato nachází evidentně mimo rozsah pravomocí Komise, a současně aby informovala organizátory o příslušných právních otázkách, aby se mohli rozhodnout, zda mají danou evropskou občanskou iniciativu revidovat a znovu předložit v pozměněné podobě;

54. vyzývá Komisi, aby ve své formální odpovědi na evropskou občanskou iniciativu, která získala více než milion podpisů, veřejnosti podrobně a transparentně vysvětlila své politické volby. Měla by být zajištěna politicky silná následná opatření;

c) *Příspěvek Výboru regionů a místních a regionálních orgánů*

55. znovu opakuje svoji nabídku, že pomůže Komisi při posuzování toho, zda jsou iniciativy v souladu se zásadou subsidiarity nebo jak přispívají k územní soudržnosti a přeshraniční spolupráci;

56. zdůrazňuje, že evropská občanská iniciativa dává občanům k dispozici nástroj, který jim umožňuje stát se aktivními, a proto by neměla být iniciována ze strany institucí EU. Uznává však svou vlastní roli a odpovědnost a připomíná v této souvislosti rozhodnutí předsednictva ⁽²⁾ o zapojení Výboru regionů do evropských občanských iniciativ. Opakuje svůj závazek podporovat evropské občanské iniciativy, které spadají do oblastí politické odpovědnosti Výboru a jsou považovány za politicky relevantní, např. podporou Evropské komise ve zkoumání navržených evropských občanských iniciativ z hlediska jejich regionálního či místního významu a subsidiarity, pořádáním akcí souvisejících s evropskou občanskou iniciativou, podporou decentralizované komunikace v souvislosti s evropskou občanskou iniciativou, vypracováním stanovisek z vlastní iniciativy týkajících se evropské občanské iniciativy tam, kde je to vhodné, aktivní účastí na slyšeních v EP a na politickém monitorování, podporou realizace úspěšných iniciativ a vhodné legislativy jako odpovědi tam, kde je to vhodné.

V Bruselu dne 13. října 2015.

předseda
Evropského výboru regionů
Markku MARKKULA

⁽²⁾ 144. schůze předsednictva Výboru regionů, 10. dubna 2013, bod 8 – CDR1335-2013_11_00_TRA_NB-item 8.