

Pozice vlády České republiky
k
Zelené knize o Evropské občanské iniciativě

Úřad vlády, Sekce pro evropské záležitosti
18. ledna. 2010

Obecné stanovisko:

Česká republika podporuje rychlé zavedení institutu evropské občanské iniciativy do praxe formou přijetí prováděcího předpisu (nařízení). Současně je ovšem třeba zdůraznit, že v případě komplexní a velmi citlivé otázky zapojení prvků přímé demokracie je třeba především důkladně reflexe všech případných důsledků, a to i s ohledem na obtíže spojené s případnou novelizací tohoto institutu v budoucnu. Rychlost by neměla být upřednostněna na úkor kvality a efektivity. Zejména z hlediska České republiky s dlouholetou tradicí dominance reprezentativně-demokratických prvků s pouze doplňující rolí plebiscitních elementů je třeba přistupovat k zakotvení prvků přímé demokracie s citlivostí a respektem k rozmanitým tradicím demokratického systému v členských státech. Česká republika proto vítá vydání Zelené knihy jako podnětu k diskusi; zároveň podporuje delší období reflexe před zpracováním konečného návrhu příslušného nařízení.

Ačkoliv je Zelená kniha sestavena podle jednotlivých tematických kapitol a otázek, má Česká republika za to, že je třeba vyřešit i některé problémy spojené s právní úpravou občanské iniciativy, které v předkládaných otázkách nebyly zmíněny. Jde především o určení **věcného rozsahu** možného předmětu občanské iniciativy. Přestože smlouva hovoří o tom, že iniciativa má vyzvat k podání určitého návrhu Evropskou komisí v rámci jejích pravomocí, a to „*k otázkám, k nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv*“, je taková formulace poněkud vágní a neurčitá. Ze zkušeností ze systémů se silnými prvky plebiscitní demokracie by šlo například odvodit, že občanská iniciativa ve **finančních záležitostech** by měla být **vyloučena**. Totéž se týká rovněž rozhodování o **institucionálních otázkách** a v neposlední řadě rovněž v **individuálních věcech**, včetně jakékoli činnosti v rámci **společné zahraniční a bezpečnostní politiky**. Každopádně je tuto problematiku třeba podrobit diskusi a případně následně v nařízení podrobně upravit.

Neméně podstatná je z hlediska věcného rozsahu i otázka omezení s ohledem na hranice stanovené ústavními řády členských států. Je sice zřejmé, že občanská iniciativa se může týkat pouze záležitostí v rámci svěřených kompetencí. Nicméně vzhledem k tomu, že kontrola přípustnosti *ex ante* z hlediska kompetencí Evropskou komisí není zatím předvídána (viz kap. II. 7.), je třeba jinými způsoby ošetřit, aby občanská iniciativa nemohla být zneužívána k propagaci cílů, které jsou v rozporu s principy demokratického právního státu a ochrany lidských práv. Je samozřejmostí, že obsah iniciativy bude možné z uvedeného hlediska případně propagace hnutí směřujících k potlačení práv a svobod člověka posuzovat především podle národních trestněprávních úprav. Ty se však v jednotlivých členských státech od sebe více či méně odlišují, a tak by mohlo dojít k situaci, že určitá občanská iniciativa bude v některých členských státech tolerována, zatímco v jiných bude s ohledem na tamní ustanovení trestních řádů zakázána, příp. budou její autoři trestně stíháni. Toto riziko není přitom nikterak iluzorní, neboť je nasnadě, že občanská iniciativa se může stát vhodným nástrojem právě pro radikální skupiny obyvatel, zejména pokud by byly kritéria „reprezentativního zájmu Unie“ stanovena příliš nízká.

K jednotlivým bodům Zelené knihy :

II. 1.: Minimální počet států, ze kterých musí občané pocházet

Na první otázku Zelené knihy ČR odpovídá, že počet jedné třetiny je možné považovat za odpovídající slovnímu spojení „podstatného počtu členských států“ („ <i>significant number of Member States</i> “).
--

ČR se nicméně domnívá, že minimální počet států by v žádném případě neměl být nižší než jedna třetina.

Pojem podstatného počtu členských států by bylo vhodné vykládat kontextuálně. Smyslem tohoto omezení je eliminovat případy, které by vedly k prosazování lokálních a regionálních zájmů. Domníváme se proto, že počet jedné třetiny států, který je podle Zelené knihy v tomto případě dostatečný, nekoresponduje se smyslem tohoto omezení. V této souvislosti je ovšem třeba říci, že právě např. český překlad francouzského a anglického znění („*un nombre significativ*“, resp. „*significant number*“) dokonce může přímo naznačovat požadavek nadpolovičního počtu, neboť slovo „podstata“ představuje esenci určité entity, z hlediska čistě početního tedy spíše většinovou, než menšinovou část.¹ Zelená kniha uvádí počet jedné třetiny jako kompromisní variantu mezi jednou polovinou a jednou čtvrtinou jako krajními pozicemi. Ve skutečnosti však jednu polovinu není nutné považovat za horní hranici „podstatného počtu“ („*significant number*“).

Nic nebrání tomu vykládat pojem například tak, že za „podstatný počet“ lze považovat například dvě třetiny nebo tři pětiny. S ohledem na výše uvedené lze tedy konstatovat, že horní hranicí pole pro výběr minimálního počtu členských států není prostá většina, ale celkový počet členských států snížený o jeden (v případě všech států by byl pojem „podstatného počtu“ již rovněž nahrazen pojmem „všech“). Tento počet aktuálně činí 26 států. Na druhé straně lze oprávněně namítnout, že stanovením podobně vysoké podmínky by princip obsažený v čl. 11 odst. 4 SEU, tedy podpora aspoň jednoho milionu občanů, ztratil smysl, neboť výsledný požadovaný počet občanů by v souvislosti s minimálním počtem v jednotlivých státech byl vždy výrazně vyšší. Střední cestu, Zelenou knihou označovanou jako „*správný poměr [right balance] mezi zajištěním přiměřené reprezentativnosti na jedné straně a proveditelností daného nástroje na straně druhé*“, spatřuje Komise právě v jedné třetině počtu členských států, což je možné akceptovat, ovšem s ohledem na shora uvedenou argumentaci spíše jako nejnižší možnou alternativu.

II. 2. Minimální počet podepsaných osob na členský stát

Na otázku Zelené knihy ČR odpovídá, že počet 0,2 % celkové populace každého členského státu nepovažuje za dostatečný.

Jako alternativu navrhuje 1 % celkové populace daného státu jako počet alespoň částečně naplňující cíl, „*aby občanská iniciativa skutečně odrážela zájem Unie*“.²

Zelená kniha velmi správně dochází k závěru, že kromě požadavku celkového počtu nezbytných podporovatelů iniciativy je třeba stanovit i potřebné kvalifikované počty pro jednotlivé členské státy. Podmínka „podstatného počtu“ členských států by zcela ztratila smysl, pokud by stačilo, aby v jednom státě měla iniciativa masivní podporu a v ostatních by postačoval podpis vždy pouze jediného občana. Souhlasit lze rovněž s argumentací, že s ohledem na vysoké rozdíly v populaci je třeba tento kvalifikovaný minimální počet stanovit poměrně, nikoli absolutně. Argumentace pro stanovení tohoto počtu na 0,2 % je odvozena z celkového minimálního počtu občanů v celé EU (1 milion, tedy cca 0,2 % populace EU). V takovém případě jde o počet stanovený pro celou Unii bez ohledu na rozdíly mezi státy,

¹ Lze ovšem rovněž uvést, že tento překlad není zcela vhodný a na místě by bylo spíše adjektivum „významný“.

² V originálu Zelené knihy se hovoří o tom, že iniciativa musí být „*genuinely representative of a Union's interest*“. Nejde tedy o zájem Unie v abstraktně-obecném smyslu, nýbrž o „některý“ zájem Unie – tedy v neurčitém smyslu.

který proto nelze jednoduše přenášet dovnitř států. I v případě Rakouska, na jehož systém se Zelená kniha na jiném místě odvolává, je analogický počet podporovatelů iniciativy stanoven na alespoň jednu šestinu (cca 17%) občanů v alespoň jedné třetině spolkových zemích. Tento počet by byl zřejmě v případě EU přehnaně vysoký, neboť při účasti i třeba nejmenších států by celkový počet podporovatelů nutně překračoval jeden milion a nepřímo by tak byl v rozporu s původní intencí příslušného ustanovení Lisabonské smlouvy. Je ovšem proto třeba hledat kompromis, který by mohl spočívat např. v počtu 1 % v každé zemi. V takovém případě jde již o relevantní zájem určité části společnosti. Naopak stanovení hranice na 0,2 % rozhodně nemůže zamezit tomu, aby byla občanská iniciativa zneužívána okrajovými, ba dokonce extremistickými silami, které navíc, jak známo, disponují vysokým potenciálem vzájemné kooperace na nadstátní úrovni, a proto by pro ně byl systém nízkých prahových kritérií uvnitř států v kombinaci s absolutně vysokým počtem jednoho milionu napříč Evropou komparativní výhodou.

Lze v této souvislosti připomenout, že i hranice pro vstup politických stran do parlamentu bývají stanoveny právě s ohledem na reprezentativnost zájmů hájených jednotlivými subjekty v rámci celé společnosti, přičemž tato hranice bývá většinou stanovena dokonce na 5 %.

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

Na otázku Zelené knihy odpovídá ČR souhlasně: i přes komparativní zvýhodnění států s nižším minimálním věkem pro výkon volebního práva je vhodné spojit věkové kritérium pro výkon práva na občanskou iniciativu s minimálním věkem požadovaným pro účast na volbách do Evropského parlamentu.

Evropská komise argumentuje přesvědčivě, že stanovení minimálního věku na celoevropské úrovni by vyvolalo administrativní obtíže v těch státech, kde by se tento věk lišil od tamního minimálního věku pro výkon volebního práva. Nadto lze uvést, že by zakotvení takového dvoukolejného systému mohlo znamenat i ústavněprávní komplikace v jednotlivých státech, protože by jisté skupině požívající všech občanských práv bylo na evropské úrovni zabráněno některá z nich vykonávat, byť pouze ve vztahu k evropskému „ústavnímu“ systému. Každopádně by šlo o zásah do vnitrostátních právních úprav, pro něž chybí na unijní úrovni potřebné kompetence.

II. 4. Forma a text občanské iniciativy

Na otázku Zelené knihy odpovídá ČR kladně: požadavek, aby iniciativa jasně formulovala předmět a cíle návrhu, lze považovat za dostačující.

K tomu však ČR dodává, že takový požadavek bude splněn, jestliže iniciativa bude dostatečně přesně vymezovat alespoň základní zásady požadované právní úpravy.

Zelená kniha navrhuje kompromisní variantu pro formu textu občanské iniciativy, odmítajíc jak přísné požadavky na formální podobu iniciativy ve formě legislativní předlohy, tak i možnost pouze vágně formulované obecné iniciativy. Iniciativa má „*jasně formulovat předmět a cíle návrhu*“, podle něhož má Komise jednat. S tím lze jistě souhlasit, nicméně takto stanovené formální předpoklady by měly zaručovat, že formulace předmětu a cíle bude dostatečně konkrétní. Proto by měl být uvedený požadavek specifikován, a to přinejmenším tak, že iniciativa by měla vymezovat dostatečně přesně alespoň základní zásady požadované právní úpravy.

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

Na první otázku Zelené knihy ČR odpovídá tak, že se nedomnívá, že by „měl být na úrovni EU zaveden společný soubor procesních požadavků na sběr, ověřování a prokazování pravosti podpisů prováděných orgány členských států“.

Odpověď na druhou otázku vyplývá z první odpovědi. Státy by měly mít plnou možnost stanovovat specifická pravidla na národní úrovni, podobně jako je tomu v případě vnitrostátních občanských iniciativ.

Možnost podpořit občanskou iniciativu občanem jednoho státu EU v jiném státě by měla být umožněna, ovšem za stejných podmínek, jako je tomu v případě voleb do Evropského parlamentu.

Možnost podpory občanské iniciativy elektronickou formou by měla být umožněna ve shodě s relevantními národními předpisy, tedy tam, kde to národní právní řády dovolují.

Lze nepochybně souhlasit s argumentací Zelené knihy, podle které mají být odpovědnou autoritou pro ověřování podpisů orgány členských států. Nicméně požadavek na stanovení společných standardů pro ověřování platných v celé EU jde nad rámec unijních kompetencí, neboť představuje nepřijatelnou legislativní harmonizaci v oblasti výkonu občanských práv. Je jisté pravda, že některé státy mají přísné požadavky pro ověřování podpisů u občanských iniciativ, včetně notářského ověřování, zatímco jiné mají výrazně mírnější kritéria. To sice vyvolává jistou nerovnost, která je ovšem logická a vyplývá z odvozenosti samotného občanství EU z občanství členského státu. V případě harmonizace by navíc nerovnost vznikala rovněž, neboť v jednotlivých členských státech by v případě národních občanských iniciativ byla vyžadována jiná kritéria pro ověřování než u evropských iniciativ. Lze v této souvislosti navíc připomenout i správnou argumentaci Zelené knihy ve věci jiného kritéria, a sice věku.

Návrh, který by podle Zelené knihy měl představovat kombinaci flexibilní úpravy v členských státech a prvku společných nástrojů, by ve svých důsledcích mohl směřovat k harmonizaci v dané oblasti. A to tím spíše, že i doplňující otázky Zelené knihy ukazují, že by zdaleka nemuselo jít pouze o harmonizaci v základních podmínkách. Týkají se totiž místa a způsobu sběru podpisů, *zvláštních požadavků pro ověřování a prokazování pravosti při sběru* podpisů on-line a ochrany osobních údajů. Všechny tyto podmínky jsou přitom v jednotlivých státech upraveny odlišným způsobem. Vzhledem k principu odvozenosti občanství a tedy i občanských práv včetně všech doprovodných kritérií z národního občanství lze s odkazem na princip subsidiarity dovést, že se jako vhodnější jeví uplatnit způsoby ověřování platné v jednotlivých členských státech.

II. 6. Lhůta pro sběr podpisů

Na první otázku Zelené knihy ČR odpovídá kladně: měl by existovat limit pro sběr podpisů.

Na druhou otázku Zelené knihy ČR odpovídá rovněž kladně: jeden rok je dostačující délkou pro uvedený limit.

Lze souhlasit s argumentací Zelené knihy, podle níž je zapotřebí stanovit určitý časový limit zajišťující, že téma občanské iniciativy si vůbec může zachovat jistou aktuálnost. Lze rovněž

souhlasit s tím, že vzhledem k obtížnosti získávání podpisů napříč Evropskou unií nestačí krátká doba několika měsíců, jakou znají ústavní systémy některých evropských států. Lze proto souhlasit s návrhem jednoho roku, obsaženým v rezoluci Evropského parlamentu k občanské iniciativě, k němuž se kloní rovněž Zelená kniha.

II. 7. Registrace navrhovaných iniciativ

Na první otázku Zelené knihy ČR odpovídá kladně: systém registrace navrhovaných iniciativ považuje za nezbytný.

Na druhou otázku Zelené knihy ČR odpovídá rovněž kladně: systém registrace přes webovou stránku zajišťovanou Evropskou komisí je dostačující.

Lze souhlasit s návrhem Zelené knihy zajistit podmínku registrace občanské iniciativy *ex ante*, tedy před samotným zahájením sběru podpisů. Tato registrace umožní rovněž stanovit běh lhůty pro sběr podpisů a rovněž zvýší transparentnost celé iniciativy, pokud bude předem zcela zřejmý a následně nezměnitelný obsah návrhu. Lze rovněž souhlasit s elektronickou formou registrace. Problematickou se jeví pouze otázka přezkumu přípustnosti návrhu iniciativy *ex ante*, kterou ve své rezoluci požadoval Evropský parlament. Zelená kniha v této věci zaujímá odlišné stanovisko, a to s odůvodněním, že přezkum *ex ante* by vyvolal zmatek a dojem, že Evropská komise předem vydává jakýsi souhlas s iniciativou. Tuto argumentaci lze bezpochyby přijmout.³ Navíc lze doplnit, že vzhledem k tomu, že u řady iniciativ může nastat problém se získáním potřebného počtu podporovatelů, znamenal by přezkum *ex ante* i zbytečnou administrativní zátěž.

Přesto je třeba v této souvislosti zmínit problém, na nějž bylo poukázáno již v úvodu tohoto stanoviska. Je totiž třeba zabránit tomu, aby občanské iniciativy dávaly prostor k propagaci myšlenek směřujících k potlačení práv a svobod člověka a principů demokratického právního státu. Členské státy sice budou moci postihovat organizátory občanských iniciativ, které svým obsahem budou naplňovat skutkovou podstatu trestného činu. To však samo o sobě nemusí být dostačující, uvážíme-li, že může dojít k situaci, kdy v jednom členském státě bude jednání organizátorů iniciativy trestné, zatímco v jiném členském státě nikoliv, přičemž jurisdikce jednotlivých států je omezena s ohledem na věcnou, místní a osobní působnost jeho trestního práva. Přitom možnosti členských států zabránit šíření takové iniciativy na svém území, dochází-li k němu elektronickou formou přístupem na dálku, jsou poněkud omezené. Proto by prováděcí nařízení mělo stanovit obecné požadavky na obsah občanské iniciativy, nezbytné v demokratické společnosti, obdobně jako je tomu např. v právním řádu ČR u práva petičního.⁴ Aniž by Komise přistupovala k nějaké zevrubné kontrole přípustnosti občanských iniciativ *ex ante*, měla by registraci iniciativy zjevně odporující těmto požadavkům (např. iniciativy směřující k potlačení práv a svobod člověka) zamezit, aniž by toto muselo být výslovně stanoveno.

II. 8. Požadavky na organizátory - transparentnost a financování

³ Poněkud méně jasné je ovšem tvrzení, že „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“. Tato argumentace navozuje dojem, že by snad během průběhu sběru podpisů mohlo dojít k obsahovým změnám, což je nepřipustné. Právě proto, že přípustnost a obsah iniciativy nelze vskutku oddělit, je formální přezkum *ex ante* nepochybně teoreticky možný.

⁴ Srov. zejm. § 1 odst. 4 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním: „Petice nesmí vyzývat k porušování ústavy a zákonů, popírání nebo omezování osobních, politických nebo jiných práv občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení, nebo k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů, anebo k násilí nebo hrubé neslušnosti.“

Na první otázku Zelené knihy ČR odpovídá tak, že specifickým požadavkem na organizátory s cílem zajistit transparentnost a demokratickou přípustnost by měl být především absolutní zákaz jakékoli podpory občanské iniciativy z veřejných zdrojů, včetně podpory nepřímé.

Na druhou otázku Zelené knihy ČR odpovídá kladně: organizátoři by měli poskytovat informace o podpoře a financování, které získávají pro občanskou iniciativu.

Lze plně souhlasit s požadavkem na zajištění jisté transparentnosti co do původu občanské iniciativy, stejně jako s vyloučením možnosti její podpory z veřejných zdrojů. Právě z tohoto důvodu je ovšem problematické, pokud mohou být předkladateli iniciativ rovněž právnické osoby, jak navrhuje Zelená kniha. V tomto případě totiž lze soukromé a veřejné zdroje těžko oddělit, pokud je organizace jakkoli podporována z veřejných zdrojů, byť jen v rámci jiných činností než těch, souvisejících bezprostředně s iniciativou. Pakliže by tedy mělo skutečně být umožněno, aby se organizátory staly právnické osoby, pak by nesměly mít jakýkoli vztah k veřejné moci, tedy by nesměly nikdy v minulosti (nebo alespoň po určitou dobu) přijmout jakoukoli veřejnou podporu na svou aktivitu. Je proto v tomto světle třeba zvážit legitimaci právnických osob.

Podobný problém se ovšem týká i financování iniciativ. Pokud Zelená kniha správně zdůrazňuje nepřipustnost veřejných podpor, musí jít i o nepřipustnost nepřímého financování z veřejných zdrojů – tedy soukromoprávními právnickými osobami, které jsou či byly jakkoli podporovány z veřejných zdrojů. Je např. nepřipustné, aby se osoby placené v určitých soukromoprávních organizacích z veřejných zdrojů podílely v rámci své agendy uvnitř této organizace na určité občanské iniciativě, neboť by pak tato iniciativa byla ve skutečnosti fakticky podporována z veřejných prostředků. Tato záležitost se v celém komplexu problémů spojených s institucionálním systémem občanské iniciativy jeví jako nejzávažnější.

Lze bezpochyby souhlasit s tím, aby organizátoři byli již při registraci povinni uvést, z jakých prostředků financují a hodlají financovat svou kampaň. Ovšem podobná deklaráce *pro futuro* přesto nestačí. Komise, ale i členské státy by měly disponovat nástrojem, jak prověřit transparentnost financování, neboť nedodržení procedurálních pravidel, včetně financování ze soukromých zdrojů, by způsobilo nepřipustnost iniciativy z formálně-procedurálních důvodů.

II. 9. Posouzení občanských iniciativ Komisí

Na první otázku Zelené knihy ČR odpovídá kladně: je vhodné stanovit limit pro posouzení (examination) občanské iniciativy ze strany EK

Komise správně uvádí, že na rozdíl od neomezené lhůty pro vyjádření se Evropského parlamentu k předkládaným peticím je vhodné v případě občanských iniciativ s ohledem na normativní povahu návrhů stanovit určitou lhůtu, během níž by se Komise musela k občanské iniciativě, po úspěšném získání potřebných podpisů, vyjádřit. Lze rovněž souhlasit s tím, že s ohledem na možnou náročnost přezkumu iniciativ s ohledem na jejich možné dopady je délka 6 měsíců odpovídající pro uvedenou lhůtu.

II. 10. Iniciativy na stejné téma

Na první otázku Zelené knihy ČR odpovídá tak, že není zapotřebí zavést pravidla pro zamezení opětovnému předkládání občanských iniciativ ve stejné věci.

Druhá otázka vychází z případné kladné odpovědi na první, takže je případná odpověď obsoletní.

Komise správně uvádí, že není vyloučené dublování iniciativ. To přitom může být jak paralelní (tím se přitom Zelená kniha nezabývá)⁵, tak i konsektivní. Lze souhlasit s tím, že opakované předkládání iniciativ ve stejné věci v době krátce po sobě není vítaným fenoménem. Na druhé straně nelze, jak Zelená kniha rovněž zdůrazňuje, v mnoha případech oddělit elementy, jež byly již dříve předmětem jiné iniciativy, od jiných prvků, které se objevují nově. Lze těžko předpokládat úplnou doslovnou identitu předkládaných návrhů. Pak ovšem není účelné ani jakkoli předkladatele „nutit“ ke spojení či přidání se k dříve předložené iniciativě (ostatně někdy může být důvodem duplicity i pouhý legitimní odpor vůči institucím či jednotlivcům spojeným s předchozí iniciativou v téže věci). Ze stejného důvodu není ani přípustné znemožňovat následné předkládání iniciativy v obdobné věci (snad s možnou výjimkou naprosté identity návrhů). Ostatně Zelená kniha na jiném místě uvádí, že není vhodná formální kontrola přípustnosti *ex ante*. Proto se Komise k iniciativě vždy může vyjádřit až po nasbírání potřebného počtu podpisů. V této fázi může ovšem iniciativu rovněž sama zamítnout s odůvodněním, tedy i pro duplicitu. Zakotvovat tedy nepřipustnost podávání stejných návrhů je zbytečné, neboť Komisi v každém jednotlivém případě náleží pravomoc návrh s odůvodněním zamítnout. Lze také spolu se Zelenou knihou poukázat na skutečnost, že provozní a finanční náročnost organizování občanských iniciativ sama o sobě výrazně snižuje pravděpodobnost jejich opakování či zdvojování.

⁵ Zmiňuje nicméně předpoklad, podle něhož samo zavedení systému fakticky do značné míry zamezí paralelním iniciativám ve stejné věci. Nelze mu ovšem zabránit např. v případě neochoty některých organizací ke spolupráci, ať již z jakýchkoliv důvodů.