

Evropská občanská iniciativa jako nástroj rozvoje občansko-politické participace pohledem konceptu struktury politických příležitostí

Lukáš Novotný¹ – Pavel Maškarinec²

Katedra politologie a filozofie, Filozofická fakulta UJEP, Ústí nad Labem

European Citizens' Initiative as a Tool for Advancing Civic/Political Participation: A Political Opportunity Structure Perspective

The European Citizens' Initiative (ECI) is the institutional innovations that have sought to enhance the participatory nature of EU politics. This paper demonstrates that the current form of ECI is not a tool for active participation of citizens in shaping of the European politics. On the contrary, the practice of the ECI is totally at odds with the reasons why this tool was anchored in the Lisbon Treaty. Similarly, a high number of rejected registrations suggests, that the Commission itself sees that it is unable to solve the problem, or it is not willing to agree to enforce fundamental changes. Actually, there were registered only those initiatives that was focused on particulars. Thus, although the dynamic multilevel model of political opportunity structure might suggest that the ECI institutional settings is an example of an open international (European) political opportunity structure, our analysis showed, that, in practice, this is markedly closed political opportunity structure, mainly due to the influence of the Commission. Significant decrease of submitted ECI, after three years since the introduction of this institute, confirms that the initial euphoria of the involvement of citizens to the decision-making mechanisms of the EU does not take place, and instead of strengthening democratization and the creation of a common European political space, the ECI may act more in the direction of further deepening of the democratic deficit and alienating European citizens from the idea of a common Europe.

Sociológia 2017, Vol. 49 (No. 1: 81-108)

Key words: *European Union; civic society; European Citizens' Initiative; political participation; political opportunity structure*

Úvod

Jak jednotlivé státy Evropské unie (EU), tak i současná realita celkového fungování EU se dnes potýkají s určitou krizí demokracie. (Loughlin 2004) Z tohoto důvodu se řada politologických a sociologických prací zabývá problematikou krize a nedůvěry a ostatně i mezi samotnými politickými elitami se rozšiřuje názor, podle něhož je současná demokracie v krizi. (Blühndorn 2013) Sociolog Colin Crouch (2004) v této souvislosti zavádí pojem „post-demokracie“. Podle Crouche (2004) lze uvažovat o tom, že demokracie má v současnosti své nejlepší roky za sebou a může docházet k transformaci v jakýsi postdemokratický hybrid, spočívající v postupné opětovné přeměně směrem k elitářství a exkluzivitě z doby před prosazením moderních demo-

¹ Korespondence: Mgr. Lukáš Novotný, M.A., Dr.phil., Katedra politologie a filozofie, Filozofická fakulta, Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, Pasteurova 3571/13, 400 96 Ústí nad Labem, Česká republika. E-mail: lukas.novotny@ujep.cz

² Korespondence: Mgr. Pavel Maškarinec, Ph.D., Katedra politologie a filozofie, Filozofická fakulta, Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, Pasteurova 3571/13, 400 96 Ústí nad Labem, Česká republika. E-mail: maskarinec@centrum.cz

kratických myšlenek. Současná politologie a sociologie v této souvislosti poukazuje přinejmenším na tři dimenze, v nichž se projevují slabiny, deficity a problémy současné demokracie.

První je klesající míra participace občanů na veřejném dění. Podle mnoha autorů je přitom politická participace jedním ze základních indikátorů kvality demokracie (Teixeira 1987; Lijphart 1997; Gwiazda 2016) a podobně se většina autorů, kteří se věnují výzkumu teorie demokracie, shoduje, že politická participace (tj. aktivní zapojení občanů do politického procesu) je nezbytnou (jednou ze základních) podmínek pro úspěšné fungování demokracie. (Norris 2002; Teorell 2006) Jednou z hlavních (byť ne jedinou) složek politické participace je volební účast³, která je chápána jako nejběžnější způsob, jímž mohou občané vyjadřovat své politické preference. A právě nízká volební účast je v tomto ohledu považována za jeden ze symptomů krize demokracie (Norris 2002; opačný názor viz Rosema 2007)⁴, protože jedním ze základních normativních předpokladů demokracie je, že každý občan demokratické obce by měl mít rovný vliv na politické rozhodování. (Dahl 1989) Nízká míra volební participace přitom systematicky postihuje zejména méně zámožné jedince a jejím výsledkem je nerovný vliv jednotlivých skupin obyvatelstva na politické rozhodování. (Lijphart 1997) Státy se na klesající míru participace snaží reagovat zaváděním nástrojů přímé demokracie do současného modelu zastupitelské demokracie. Vidíme však, že tyto snahy dosud nevedly k výraznějšímu vylepšení vztahů mezi občanem a politikou. Participativně orientované nástroje, jako například referenda, lidové iniciativy, aktivnější podíl na rozvoji občanské společnosti, různě deliberativní tendence, petice či veřejné demonstrace postihují navíc pouze malé segmenty populace, které v nich vidí šanci na změnu. (Graham – Dutton 2014; Grzeszczak 2012)

Druhou z oblastí, v níž se v současnosti projevují limity demokracie, je dimenze reprezentace, spolu s tím, jak ústřední instituce zastupitelské demokracie ztrácejí v mnoha státech Evropy důvěru občanů. (Srov. Norris 2011: 57-82) To platí zejména pro parlamenty, méně pro vlády, přestože jsou i evropské země, kde se důvěra občanů v instituce zvyšuje. (Srov. Norris 2011: 57-74) Možná překvapivě jsou to politické strany, které i přes značný pokles členské základny tradičních stran (Mair – van Biezen 2001; Delwit 2011; van Biezen et al. 2012), a vzrůstající úspěšností nových typů stran jako jsou např. jako *single-issue-party* nebo *niche party* (srov. Lucardie 2000; Sikk 2012; Cabada et al. 2013; Meyer – Wagner 2013; Maškarinec – Bláha 2014), vykazují v mnoha

³ Detailněji k dalším složkám politické participace viz Teorell et al. (2007), Vráblíková (2008), či občanské participace viz Bútorová a Gyarlášová (2010).

⁴ Volební účast vykazuje pokles jak v zemích západní, tak i střední a východní Evropy. (Srov. Dalton 2008; Blais 2010; Delwit 2013) Na západě je toto odcizení dosud vidět méně, na východě naopak poměrně silně. (Srov. Delwit 2013; Nový 2013) Karp a Milazzo (srov. 2015) poté ukazují, že jedním z důvodů nižší participace ve volbách je právě nespokojenost občanů s fungováním demokracie.

zemích nárůst důvěry ze strany občanů. (Srov. Norris 2011: 75-77) Konečně, přestože se v současnosti v národních parlamentech nachází více žen a příslušníků etnických menšin než například před 50 lety (srov. Norris 1985; Stockemer 2008), studie věnované analýze deskriptivní reprezentace ukazují, že vyšší sociální vrstvy disponují vyšší mírou reprezentace, než je tomu v případě dalších sociálních skupin. (Lehmann 2015) Krize reprezentace postihuje pochopitelně také instituce mezinárodních organizací, a v případě EU se obecně hovoří o tzv. demokratickém deficitu. (Bellamy 2006) Naproti tomu Crombez (2003) na jedné straně potvrzuje existenci demokratického deficitu v EU jako důsledku nedostatečné transparentnosti a přílišného delegování pravomocí na supranacionální instituce v legislativním procesu, ale na straně druhé ukazuje, že institucionální uspořádání EU ani evropské politiky (*policies*) nejsou nedemokratické (např. ve srovnání s federálním uspořádáním USA).

Třetí oblastí, kde lze pozorovat znaky krize demokracie, je dimenze vládnutí, jejímž nejviditelnějším projevem je postupný proces, v rámci něhož národní parlamenty a vlády ztrácejí, s ohledem na probíhající procesy globalizace, deregulace a evropské integrace, politickou moc. (Greenwood 2011; Novotný 2016) Experti, ale s nimi i občané se dnes ptají, kdo že vlastně dnes vládne? Jsou to ještě stále námi zvolené a tím legitimní vlády, nebo jsou to mezinárodní trhy, centrální banky, byrokracie či různé supranacionální struktury? V tomto kontextu se objevují zmínky o „krizi důvěry“, která bývá označována za hlavní překážku rozvoje právního řádu a vlády práva. (Scheuer – Schmitt 2009) V dnešní globalizované politice, v níž je těžké odhadnout faktickou odpovědnost politiků za rozvoj země, je evidentní, že nadvláda nad mnoha oblastmi společnosti přechází ve stále větší míře na různé nespoutané tržní síly⁵. To ale nezabývá stávající politické elity odpovědností. Bauman označuje za paradox, že „ti, kdo mohou politická rozhodnutí ovlivnit, k tomu nic zvláštního nepodněcuje, kdežto ti, kdo na politických rozhodnutích závisejí, pro jejich ovlivnění často nemají potřebné prostředky“. (Bauman 2003: 102)

A právě na výše zmíněné trendy, ohrožující potenciálně fungování demokracie, se rozhodla reagovat i EU, resp. Evropská komise (EK). Stejně jako se na národní úrovni zavádějí různé nástroje přímé demokracie k zesílení vazeb občanů vůči politice, podobnou cestou se vydala i EU, když dne 16. listopadu 2011 vstoupilo v platnost nařízení Evropského parlamentu (EP) a Rady EU č. 211/2011 o zavedení Evropské občanské iniciativy (*European Citizens' Initiative*, ECI)⁶. Nebývá obvyklé, aby se na supranacionální úrovni

⁵ Müller (2008: 110) v tomto kontextu tvrdí, že „státní moc již není s to udržet monopol na vládnutí a jistý podíl na vládnutí přejímají aktéři občanské společnosti i soukromého sektoru, ať už se to vládám líbí, nebo ne.“

⁶ Na tomto místě je třeba dodat, že vytvoření ECI je především výsledkem systematického tlaku občanských aktérů a dialogu s Evropskou komisí, který byl nastartován již na počátku nového milénia, v době formulování evropské ústavní smlouvy. (Novotný 2016)

zaváděly nástroje přímé demokracie. Natolik si jsou reprezentanti mezinárodních organizací vědomi toho, jak logisticky, technicky, ale i obsahově náročné je, když se mají nashromáždit podpisy lidí z většího počtu zemí, v nichž navíc platí řada odlišností; od zvyku užívat nástroje přímé demokracie až například po definici voliče. Agregovat a následně artikulovat takto společně naformulované zájmy je tak spíše výjimkou, ke které se různé instituce mezinárodních organizací proto fakticky neuchylují. EU ale představuje výjimku, která má jako mezinárodní organizace *sui generis* řadu politických a ekonomických specifik, jež nemají jinde ve světě obdoby.

Hlavními motivy stojícími za zavedením ECI, přitom byly posílit princip evropanství, sdílet vliv fungování unijních institucí a rozšířit možnosti užívání principů přímé demokracie na celoevropské úrovni. (Valmorbida 2014) Dalším důvodem byla reakce na často diskutovaný demokratický deficit a též na, podle výsledků výzkumů veřejného mínění, neustále se snižující míru identifikace občanů jednotlivých členských zemí s EU jako takovou, ale i s jejími jednotlivými projevy, například s eurem. (Scheuer – Schmitt 2009; CVVM 2016) Ustavení ECI přitom bylo přelomovým rozhodnutím, protože se jedná o vůbec první nástroj nadnárodního politického rozhodování, které jde nad rámec konzultací či doporučení a jehož výsledkem je konkrétní a organizovaná možnost ovlivnit rozhodování EK. Následnou realizací do praxe dne 1. dubna 2012 tak byl pro občany EU zaveden významný akt, jímž se rozšiřují jejich možnosti participovat na evropské politice.

Z hlediska analýzy ECI se nabízí několik výzkumných problémů, přičemž cílem zájmu předkládané studie jsou zejména dvě výzkumné otázky. První je analyzovat, v jakých oblastech byly podány jednotlivé iniciativy a zda se liší úspěšnost podaných iniciativ právě s ohledem na téma, jimiž se tyto zabývají. Druhá výzkumná otázka se zaměřuje na analýzu struktury aktérů, kteří participují na ECI. Celý proces iniciace a realizace ECI se pokusíme nahlížet optikou jednoho z dnes nejužívanějších konceptů analýzy politického aktivismu, jímž je teorie *struktury politických příležitostí* (*political opportunity structure*). Ta se snaží popsat způsob „uspořádání vnějšího prostředí, v jehož rámci studovaní aktéři operují“ (Císař et al. 2011: 149), resp. strukturu politických příležitostí, která vytyčuje hranice, v rámci nichž se různí aktéři pohybují a ve kterých jsou ukotvení, ale již svým jednáním současně proměňují. (Šuška 2014: 61) Podobný přístup umožňuje nejen popsat strukturu jednotlivých aktérů, kteří participují na ECI, ale rovněž zhodnotit, zda je současná logistika registrace a získávání podpisů pro iniciaci ECI (jako „vstupní brána“ k supranacionální struktuře příležitostí) skutečně efektivním způsobem, jak navýšit transnacionální participaci evropských občanů ve víceúrovňové politické struktuře a tím přispět k postupnému odstraňování demokratického deficitu EU.

Nadnárodní úroveň rozhodování je totiž něco, co evropští občané chápou většinou spíše jako odcizení se jejich žitému prostoru. Dlouhodobě považují více než tři pětiny evropských občanů EU za přebyrokratizovanou organizaci, jejíž normy národní legislativy spíše zatěžují. (Hobolt 2012) Celkově v této oblasti pozorujeme malý zájem občanů o agendu EU, spojený s nízkou mírou identifikace občanů s úrovní EU a smyslu pro její pochopení. (Eurobarometer 2015; Harteveld et al. 2013) Podobně můžeme pozorovat dlouhodobý trend poklesu participace občanů v evropských volbách (srov. Johansson 2014), přičemž právě nízká účast v evropských volbách je přímo spojena s odmítnutím evropského projektu ze strany občanů ke. (Stockemer 2012)

S ohledem na nízký zájem občanů evropských zemí o agendu EU, a obecně proces evropské integrace, tudíž lze předpokládat spíše omezenou snahu občanů prosadit své zájmy prostřednictvím ECI. Současně očekáváme, že míra participace evropských občanů na ECI bude ovlivněna strukturou politických příležitostí, jež ECI občanům poskytuje. Zejména první předpoklad přitom není pro ECI v žádném ohledu dobrým východiskem, protože je v příkrém rozporu se skutečným vlivem unijních institucí na každodenní politiku členských států.

Občansko-politická participace a struktura politických příležitostí

Podle klasické definice lze politickou participaci vymezit jako „aktivity soukromých osob, které... se snaží *ovlivnit* vládu buď ovlivněním *výběru* vládních činitelů, nebo ovlivněním *rozhodování prováděném* vládními činiteli.“ (Verba – Nie 1972: 2) Podle Teorella, Torcala a Montera (2007: 335) je ale uvedená definice příliš úzká, protože se omezuje téměř výhradně na volební proces. S tímto problémem se částečně vyrovnává širší definice předložená Bradym, který definuje politickou participaci jako: „jednání obyčejných občanů zaměřené na ovlivnění některých politických výstupů“. (Brady 1999: 737) S důležitým dodatkem, že „politická participace musí být poté směřována na některou z vládních politik či aktivit“ (Brady 1999: 738), vzhledem k tomu, že autoritativní distribuce sociálních statků a norem je v Bradyho (1999) pojetí výhradní pravomocí vlády a politická aktivita tedy musí usilovat o ovlivnění jednání vlády.

Bradyho přístup následně rozpracovali Teorell, Torcal a Montero, podle nichž má politická participace čtyři základní dimenze: 1) politická participace jako pozorovatelné jednání (chování) jedinců; 2) tyto jedinci nenáleží mezi elity (zvolení politici, či lobbisté); 3) jednání je vedeno záměrem ovlivnit, tj. uplatňovat požadavky na rozhodnutí jiných osob v politické (ne soukromé) oblasti; 4) snaha ovlivnit jednání „jiných osob“ nemusí být výhradně zaměřena na vládu či další státní orgány, postačuje, aby cílem jednání byl jakýkoliv „politický výstup“, tj. rozhodnutí týkající se autoritativní distribuce sociálních statků a norem. (Teorell et al. 2007: 336) Čtvrté kritérium přitom umožňuje

zahrnout do výzkumu širší okruh aktivit než pouze volby a chápat participaci jako „přímou účast na tvorbě politických rozhodnutí“, v rámci normativní radikálně-demokratické pozice k politické participaci, což reflektuje fakt, že výzkum politické participace má nutně normativní základ. (Vráblíková 2008: 367; srov. Teorell 2006: 788-791)⁷

Bútorová a Gyarfášová (srov. 2010: 449-450) pak konstatují, že participace jako projev aktivního občanství má nadindividuální rozměr a vyžaduje vstup občanů do veřejného prostoru. Neomezuje se tudíž pouze na politickou oblast, ale zahrnuje i oblast ekonomickou či sociální, a ve shodě s Daltonem (1988) autorky navrhuji hovořit spíše o občansko-politické, než pouze politické participaci. (Bútorová – Gyarfášová 2010: 449) Rozlišení typů (dimenzí) participace se věnovalo mnoho autorů. Již v 60. letech 20. století přišel Milbraith (1965) s rozsáhlým katalogem *konvenční* politické participace, který rozlišil celkem třináct aktivit od vystavení se politickým stimulům až po zastávání vysokých veřejných nebo stranických funkcí. Jistý protipól k Milbraithově klasifikaci zastupoval Marshův (1977) katalog *nekonvenční* politické participace zahrnující aktivity od podepsání petice až po násilí proti osobám. Spojením obou katalogů byla Daltonova (1993) pětistupňová škála: 1) hlasování ve volbách; 2) volební kampaň; 3) lokální aktivity; 4) kontaktování veřejného činitele; 5) protest.

Pro náš výzkum je důležité, že většina z dřívějších (zejména konvenčních) katalogů participace nepočítala s přímým zapojením obyvatel do politického rozhodování ve formě přímé demokracie. Jak ale poznamenávají Vlachová a Lebeda (2006: 13) v současné době jsou konvenční formy politické participace doplňovány novými formami občanské participace orientovanými na postmateriální hodnoty, s důsledkem očekávání nárůstu forem participace, jež byly dříve považovány za nekonvenční, jako je právě přímá participace občanů. Podobně Šuška (2014) zdůrazňuje, že pojem občanská je třeba chápat tak, že pro dosažení cílů není primárně využívána politická moc nebo moc založená na příslušnosti k politicko-správním orgánům. Současně ale politická participace občanů nespočívá v jejich aktivní snaze ovlivňovat politické procesy pouze jako samostatní jedinci, ale rovněž pomocí zapojení do různých kolektivních organizací, které mohou nabývat jak formálních, tak neformálních (často pouze krátkodobých na jedno téma zaměřených) forem či sítí. (Šuška 2014: 61)

V případě ECI je navíc nutné zohlednit fakt, že se občansko-politická participace odehrává v prostředí víceúrovňového vládnutí (*multi-level governance*), tj. víceúrovňového politického systému, přičemž, jak uvádí Císař (2005b: 220-221), představuje EU v současnosti nejvýznamnější projev

⁷ Teorell rozlišuje tři základní normativní přístupy k politické participaci: 1) participace jako snaha o ovlivnění (*participation as influencing attempts*); 2) participace jako přímé jednání (*participation as direct decision making*); 3) participace jako politická diskuze (*participation as political discussion*). (Srov. Teorell 2006: 788-791)

mezinárodní institucionalizace, poskytující nové politické příležitosti ke kolektivnímu jednání oproti tradiční národní úrovni vládnutí. Koncept víceúrovňového vládnutí totiž předpokládá, že suverenita národních států je narušována kolektivním rozhodováním a nadnárodními institucemi EU a výsledkem je to, že národní státy postupně přicházejí o přímý (a nezpochybnitelný) vliv nad zprostředkováním domácích zájmů a témat v mezinárodním prostředí. (Srov. Marks et al. 1996) Hlavním přínosem konceptu víceúrovňového vládnutí je podle Stubbse (2005: 67; ke kritice konceptu tamtéž) to, že umožňuje porozumět komplexitě vládnutí na a mezi úrovněmi, přičemž zájem o rostoucí komplexitu rozhodování, vlastní tomuto konceptu, se pojí s rychlým růstem kompetencí nestátních aktérů, kteří se snaží zpochybňovat výhradní pravomoci národního státu v mnoha oblastech. (Bache – Flinders 2004: 4-5)

V rámci procesu zapojování (vstupování) různých segmentů společnosti do procesu politického rozhodování, zahrnujícího i rozhodování o tom, jaké strategie tito aktéři využijí, poté sehrává rozhodující roli konkrétní konfigurace struktury politických příležitostí (Císař 2005b: 223), která se může lišit jak mezi jednotlivými národními státy, tak na supranacionální úrovni⁸.

Tarrow vymezuje politické příležitosti jako: „pevné, ale ne nutně formální, trvalé nebo národní signály vůči sociálním a politickým aktérům, které je buď podporují, nebo naopak odrazují od použití jejich vnitřních zdrojů k vytváření sociálních hnutí.“ Tarrow (1996: 54) Klíčovým východiskem teorie struktury politických příležitostí je následně předpoklad, že vyhlídky politických aktérů na prosazení konkrétních opatření, mobilizaci podporovatelů a získání vlivu jsou závislé na kontextu, tedy exogenních faktorech, které mohou posilovat či tlumit vyhlídky na prosazení zájmů různých sociálních hnutí či skupin. (Srov. Meyer 2004: 126)

Významné je rovněž to, že mezinárodně institucionalizovaný prostor EU poskytuje nestátním aktérům příležitosti pro navazování transnacionálních vazeb. Je to přitom právě EK, která je nejen iniciátorem evropské legislativy (v našem případě ECI jako nástroje rozšíření participace evropských občanů), ale rovněž hlavní arénou evropské zájmové politiky. (Císař 2005a: 60) Právě možný vznik transnacionálních skupin prosazování zájmů pak lze vidět jako jeden z možných důsledků europeizace politických interakcí v rámci evropského víceúrovňového systému vládnutí.

Radaelli vymezuje europeizaci jako „procesy: a) vytváření; b) rozšiřování; a c) institucionalizace formálních a neformálních pravidel, procedur, politických paradigmat, stylů, ‘způsobů, jak dělat věci’, a sdílení názorů a norem, které jsou nejprve definovány a konsolidovány v politickém procesu EU a poté

⁸ Podle van der Heijdena (1997: 27) je struktura politických příležitostí na národní úrovni tvořena: 1) podobou konfliktních linií (*political cleavages*) ve společnosti; 2) formální institucionální strukturou státu; 3) neformálními strategiemi politických elit a jejich protivníků; 4) silovými vztahy uvnitř stranického systému (aliančními strukturami).

inkorporovány do logiky domácího (státního nebo substátního) diskurzu, politických struktur a veřejných politik.“ (Radaelli 2004: 3) Podle dalších autorů (Fiala et al. 2006; Havlík – Pšejda 2007) je na Radaelliho definici přínosné zejména to, že se neomezuje pouze na formální institucionální prostředí, ale rovněž na neformální aspekty tvorby politiky a proměny politické kultury. Na straně druhé se do převážné míry jedná o tzv. *top-down* přístup, který nahlíží proces europeizace jako adaptační tlak, v jehož důsledku dochází k přebírání evropských norem na národní úroveň a pomíjí tedy tzv. *bottom-up* přístup, jenž upřednostňuje iniciativy vycházející z národního prostředí, které následně ovlivňují nadnárodní proces evropské integrace. (Srov. Fiala et al. 2006: 5; Havlík – Pšejda 2007: 10-11)

Podobně Císař (2005a: 59-60) zdůrazňuje, že v procesu europeizace je důležitá „obousměrnost“ či interaktivnost. Na jedné straně je to tedy EU a její instituce, které vykonávají nátlak na národní politické struktury, ale na straně druhé jsou to národní aktéři, kteří mohou působit v opačném směru. Z tohoto úhlu pohledu perspektiva víceúrovňového vládnutí rozšiřuje strukturu politických příležitostí za hranice (a instituce) národního státu. Co je přitom klíčové, je to, že strategie sociálních hnutí, nevládních organizací či zájmových skupin na transnacionální úrovni jsou proměnlivé, přizpůsobují se podmínkám partikulárních politických arén (Císař 2004: 113), a nekopírují tak domácí strategie, ale naopak formují evropské strategie odpovídající specifickým podmínkám politického procesu na evropské úrovni. (Marks – McAdam 1999: 102)

Tarrow a McAdam, kteří analyzují mechanismy a procesy, jimiž je organizováno transnacionální soupeření, mluví v této souvislosti o tzv. „posunu měřítka“ (*scale shift*), označujícím přesun, kterým se posouvá trajektorie transnacionálního soupeření z menších (lokálních/národních) do větších (nadanárodních/transnacionálních) arén pomocí čtyř mechanismů a dvou alternativních cest – zprostředkování (*brokerage*), tj. informačních transferů, které záleží na propojení dvou nebo více dříve nepropojených sociálních sítí a relační difúze (*relational diffusion*), tj. přenosu informací ustavenými kanály interakcí. (Srov. Tarrow – McAdam 2005: 126-147)

McAdam (1996) následně hovoří o čtyřech dimenzích, jež mohou ovlivňovat podobu politických příležitostí: 1) relativní otevřenost nebo uzavřenost institucionalizovaného politického systému; 2) stabilita nebo nestabilita širokých skupin elit, které tradičně podírají politický řád; 3) přítomnost nebo nepřítomnost elitních spojenců; 4) možnosti a ochota státu k represí. Konečně Sikkink (2005) zdůrazňuje nutnost zohlednit při analýze chování politických aktérů v prostředí víceúrovňového politického systému jak národní, tak mezinárodní struktury politických příležitostí. Podle autorky mohou být struktury politických příležitostí (jak národní, tak mezinárodní): a) otevřené (poskytují

přístup do politického systému); b) uzavřené (neposkytují přístup do politického systému), což ve výsledku vytváří dynamický víceúrovňový model struktury politických příležitostí, zahrnující čtyři odlišné kombinace proměnných. (Srov. Sikkink 2005: 155-159)⁹

Tabulka č. 1: **Dynamický víceúrovňový model struktury politických příležitostí**

Mezinárodní struktura politických příležitostí		
Domácí struktura politických příležitostí	Uzavřená	Otevřená
	Otevřená	
	A: Minimální šance pro politický aktivismus	B: Efekt bumerangu a „model spirály“
	D: Demokratický deficit / defenzivní transnacionalizace	D: Koaliční model insider-outsider

Zdroj: Sikkink 2005: 156

Právě výše zmíněná teoretická východiska budou konfrontována s empirickým případem ECI. Pokusíme se ukázat, zda institucionální nastavení ECI představuje spíše otevřenou či uzavřenou strukturu politických příležitostí a zda tedy její zavedení přispívá k vyšší či nižší míře aktivity evropských občanů, jež jim umožňuje více participovat na evropském politickém procesu. Zajímavým zjištěním může být například to, zda se jednotlivé iniciativy, které směřují k EK, zaměřují spíše do oblastí, kde je domácí struktura politických příležitostí uzavřená, což by při otevřené struktuře politických příležitostí na evropské úrovni (kvadrant A) ústilo v tzv. efekt bumerangu, tedy situaci, kdy se evropští občané mohou pokoušet o prosazení (domácí) politické změny, která nemusí být ve shodě s oficiální politikou státu, pomocí využití transnacionální kooperace a transnacionálních institucí či nástrojů jako je právě ECI. Naopak v situaci, kdy bychom prokázali, že institucionální nastavení ECI v oblasti iniciace jednotlivých iniciativ představuje pro evropské občany příliš vysokou bariéru (uzavřená mezinárodní struktura politických příležitostí), lze očekávat, že možnosti a snaha občanů participovat na ECI budou velmi omezené (kvadrant A), a to i v případě otevřené struktury domácích politických příležitostí (kvadrant D) a výsledkem zavedení ECI tak paradoxně nemusí být pokles, ale naopak nárůst demokratického deficitu EU, a navazujícího odcizení obyvatel členských států EU.

⁹ Na druhé straně Tarrow (2000: 20) upozorňuje na to, že struktura politických příležitostí je na evropské úrovni výrazně limitována neexistencí evropské kolektivní identity, nedostatkem a slabostí sociálních sítí a neexistencí mechanismů, které by upřednostňovaly transnacionální politické příležitosti před těmi existujícími na národní úrovni.

Evropská občanská iniciativa jako nástroj přímé demokracie

Z teoretického hlediska můžeme odlišit celkem čtyři klasické instrumenty přímé demokracie: podnět, referendum, iniciativu a plebiscit. (Batt 2006: 12) S ohledem na omezený rozsah a předmět zájmu této studie se nicméně zaměříme pouze na bližší vyložení pojmu iniciativa, pod nímž rozumíme mechanismus, jehož specifikem je zejména způsob, jakým je podán. Mohou tak učinit buď jednotlivci, nebo skupina či organizace. Jedná se tedy o velmi specifický nástroj přímé demokracie, vycházející ze středu samotné občanské společnosti. (Graziano 2001) Po iniciaci ze strany občanů nicméně již další osud konkrétní iniciativy spočívá na ústavní tradici dané země. Úspěšné podání iniciativy bývá zpravidla podmíněno shromážděním přesně určeného počtu podpisů, což je zcela zásadní podmínka pro úspěšné zaregistrování takovéto iniciativy. Ta je pak dále postupována národním parlamentu, který rozhoduje o jejím dalším osudu. Iniciativa je totiž skutečně většinou jen impulzem k tomu, aby se legislativní instituce daného státu tímto podnětem zabývaly. (Dalton 1993) Konečné rozhodnutí je svěřeno nejčastěji právě nějaké parlamentní komoře. V úvahu však připadá také varianta, kdy se konečné rozhodnutí znovu posouvá do rukou voličů, což je např. praxe ve Švýcarsku nebo Lichtenštejnsku¹⁰.

Lidová iniciativa vnáší do demokratického rozhodovacího procesu zejména tyto tři efekty:

- 1) Umožňuje zahrnutí takových témat, která by jinak pro politické strany či pro politická hnutí mohla připadat jako okrajová a marginální.
- 2) Iniciativy mohou přispívat k určité akceleraci institucionálních procesů. Může díky nim například dojít k rychlejšímu přijímání vládní agendy – pokud se tedy daný programový bod těší zájmu a podpoře obyvatelstva dané země či daného regionu.
- 3) Iniciativy jsou však též prostředkem, jak vyjádřit nespokojenost s nějakým stávajícím stavem a s výsledky práce ústavních činitelů. Může pak přispět k poměrně rychlé nápravě těchto neshod. (Linder 1994: 101-105)

Pokud se nyní přesuneme od obecného vymezení iniciativy jako nástroje přímé demokracie zpět na evropskou úroveň, můžeme konstatovat, že Lisabonská smlouva přinesla vedle řady dalších zásadních změn také vůbec první zavedení nástroje přímé demokracie do rozhodovacího procesu EU. (Šlosarčík – Kasáková 2013) Od dubna 2012 tak mohou být sami občané aktivní v legislativním procesu, byť je to technicky a logisticky velmi obtížné.

Již zmiňovaná Lisabonská smlouva (čl. 11, odst. 4) totiž poněkud ohraničuje možnost iniciace a využití ECI, a to zejména s ohledem k tomu, že

¹⁰ Ústavní iniciativa je rovněž nástroj užívaný ve Spolkové republice Německo. Tento typ rozhodování se však objevuje také ve Švýcarsku na kantonální úrovni. (Batt 2006: 12)

předmětem samotné iniciativy musí být problém, který spadá do kompetencí EK. (Piris 2010) Avšak vzhledem k tomu, že Komise má dnes iniciační právo takřka ve všech oblastech, s výjimkou Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, pak je tím sama iniciativa omezena prakticky jen minimálně. Za druhé musí být téma, jež má být ovlivněno hlasováním, v souladu s prováděním evropského primárního práva do praxe, čímž je vyloučeno využití ECI např. pro rozšiřování kompetencí EU. Konečně za třetí, ani shromáždění potřebného počtu podpisů neznámá automatický nárok, že Komise musí jednat v souladu s tím, co iniciátoři ECI chtějí prosadit. Na druhé straně je to ale každopádně významná výzva Komisi v tom smyslu, aby se danou problematikou nově zabývala a aby třeba i přijala patřičný návrh nařízení, které by zohledňovalo to, co navrhovatelé požadují. (Organ 2014)

Konkrétní podmínky, za nichž je možné tuto evropskou občanskou iniciativu uskutečnit, jsou popsány v již zmiňovaném nařízení č. 211/2011. Organizátoři musí nejprve zřídit občanský výbor, v němž budou zastoupeny osoby odpovědné za iniciativu jako takovou. Celkem se má jednat o sedm osob, které pocházejí ze sedmi členských zemí EU. Jak iniciátoři, tak i ti, kdo se pod iniciativu podepisují (signatáři), musí pocházet ze zemí EU (resp. musí být občanem některého ze států EU), a musí disponovat aktivním volebním právem do voleb do EP (tj. dosáhnout 18 let věku, kromě Rakouska, kde je tento věk stanoven na 16 let). Evropská komise pro přijetí ECI zavedla specifický informační systém (registr) a software, jejichž cílem je usnadnit jednak registraci, ale také logistiku se získáváním podpisů. V registru se objevují kompletní údaje o iniciativách, zejména stav projednání iniciativy, čímž chce EK dostát požadavku na transparentnost celého procesu.

Oficiálně tedy začíná proces ECI sestavením občanského výboru a následným zaregistrováním zamýšlené iniciativy u EK. Evropská komise má poté významnou úlohu v tom smyslu, že posuzuje, do jaké míry je obsah iniciativy v souladu s kompetencemi EK a do jaké míry je obsah slučitelný s hodnotami EU (podle čl. 2 Lisabonské smlouvy) či zda není v rozporu s fungováním EU. Nejedná se o všechny oblasti a další a pochopitelnou determinantou je též to, že iniciativa nesmí být v rozporu s Listinou základních práv a svobod EU. Ve všech ostatních případech potvrzuje Komise registraci. Bezprostředně po přihlášení iniciativy mají její organizátoři 12 měsíců na to, aby shromáždili seznamy podepsaných osob. K tomu, aby se jednalo skutečně o celounijní zájem, je zapotřebí zajistit podpisy nejméně jednoho miliónu občanů EU, což v současnosti odpovídá necelým 0,2 % z celkového počtu obyvatel Unie. Mezi podepsanými osobami musí být příslušníci z nejméně jedné čtvrtiny zemí EU (tj. minimálně sedmi z 28 členských zemí). Krom toho je aktuálně stanoven i minimální počet podpisů, které musí být z každé země zajištěny. Tento počet dosahuje v nejmenší zemi EU, tedy Maltě, 3750 podpisů, zatímco v největší

zemi, jíž je Německo, se jedná o 74 250 podpisů. Ty je třeba získat buď v písemné, nebo elektronické podobě. (Río Villar 2014)

Pokud se tudíž pokusíme krátce zhodnotit institucionální nastavení ECI prizmatem struktury politických příležitostí, musíme konstatovat, že výsledek není jednoznačný. Zatímco vymezení oblastí, do kterých mohou občané směřovat ECI, je poměrně široké a můžeme tudíž hovořit o poměrně značně otevřené evropské struktuře politických příležitostí, podobně jako v případě relativně nízkého počtu podpisů nutného proto, aby bylo možné ECI předložit EK, fakt, že se EK nemusí nutně podanou iniciativou zabývat (více viz níže), naznačuje naopak na spíše potenciálně relativně uzavřenou strukturu politických příležitostí. Jaká je pak realita, se pokusíme prokázat ve zbývajících částech textu.

Evropská občanská iniciativa v datech

Témata evropských občanských iniciativ a jejich úspěšnost

Od uvedení instrumentu ECI do praxe bylo zaznamenáno celkem 52 návrhů (k 26. září 2015), z nichž 20, tedy více než jedna třetinu (38,5 %), odmítla EK zaregistrovat. Z přijatých návrhů jich celých 27 (51,9 %) bylo zaregistrováno hned v prvním roce platnosti této iniciativy, což odpovídá jistě snaze evropských občanů vyzkoušet tento instrument v praxi ihned poté, co byl zaveden. I když existuje možnost podat evropskou občanskou iniciativu již tři roky a i když byla očekávání směrem k mobilizaci populace v zemích EU vysoká, tak se podařilo dosud úspěšně administrativně a logisticky zrealizovat pouze čtyři tyto návrhy, tj. méně než jednu desetinu.

Tabulka č. 2: **Stav jednotlivých evropských občanských iniciativ** (k 26. 9. 2015)

Statut	Počet	%
Zrealizováno	4	7,7
Probíhá	4	7,7
Staženo	10	19,2
Nedostatečná podpora	14	26,9
Registrace zamítnuta	20	38,5
Celkem	52	100,0

Zdroj: ECI 2016

Jak je patrné z tabulky č. 2, až dosud proběhly čtyři lidové iniciativy (7,7 %), z nichž již tři byly projednány EK. V dalších více než 40 pokusech (76,9 %) to organizátorům z různých důvodů nevyšlo, ať už se selhání konala díky nedostatečnému počtu podpisů, který musí být shromážděn během

jednoho roku, nebo návrhy nebyly formálně či jinak zpracovány správně. Celkem 14 iniciativ (26,9 %) muselo být staženo proto, že se nepodařil shromáždit potřebný jeden milión podpisů, v deseti případech (19,2 %) je stáhli sami navrhovatelé proto, že již během podpisových akcí odhadli možný neúspěch. U dalších 20 (38,5 %) bylo shledáno, že návrhy obsahově neodpovídají obsahovému rámci činnosti EK. V těchto případech bohužel postrádáme obsáhlejší důvody takovýchto odmítnutí. Ty se totiž podle procedury ECI formulují teprve po úspěšném nasbírání stanoveného počtu podpisů, což znovu ukazuje na výše zmíněný problém spíše relativní uzavřenosti evropské struktury politických příležitostí, s ohledem na možnost EK poměrně jednoduše negovat iniciaci ECI, a to i v případě, kdy se iniciátorům podaří shromáždit dostatečný počet podpisů. Výše uvedená zjištění tak naznačují, že ECI není nijak efektivním prostředkem k prosazení *vox populi* v EU a její vyhlídky na úspěšnou mobilizaci občanů nejsou veliké.

Tabulka č. 3: **Témata podaných evropských občanských iniciativ** (k 26. 9. 2015)

	Sociální politika	Energie, životní prostředí, doprava	Zdravotnictví	Spravedlnost	Kultura, vzdělávání a lidská práva	Zemědělství a potravinářství	Hospodářství, finance, vnitřní trh	Celkem
Zrealizováno	–	1	3	–	–	–	–	4
Probíhá	1	–	–	1	–	–	2	4
Staženo	2	2	–	–	4	1	1	10
Nedostatečná podpora	3	4	–	–	4	–	3	14
Registrace zamítnuta	5	3	–	–	7	–	5	20
Celkem	11	10	3	1	15	1	11	52
Celkem (%)	21,2	19,2	5,8	1,9	28,8	1,9	21,2	100,0

Zdroj: ECI 2016

Pokud se blíže zaměříme na tematické spektrum ECI (viz tabulka č. 3), sahá jejich rozpětí od oblastí politiky zaměstnanosti a sociální politiky, přes hospodářství, finance a vnitřní trh až k zemědělství a oblasti ochrany spotřebitele a kvality potravin. Nejčastěji, v patnácti případech (28,8 %), se ale objevují iniciativy v oblasti kultury a vzdělávání, justice a lidských práv a kultury a vzdělávání. Druhou významnou oblastí je sociální politika a agenda hospodářství, financí a vnitřního trhu, kde bylo shodně předloženo po 11 iniciativách (21,2 %). Podstatně méně je iniciativ v oblasti zdravotnictví

(5,8 %). Zde je však na místě doplnit, že z celkem čtyř přijatých ECI byly tři z oblasti zdravotnictví, z nichž jedna dosud nebyla předložena EK; ta nese název „Weed like to talk“, týká se legalizace konopí a jejím cílem je vyzvat EU k celosvětové regulaci a kontrole produkce konopí a jeho legalizaci. Tato iniciativa byla uzavřena 20. listopadu 2014, ale nebyla dosud projednána EK, takže není znám konečný verdikt o jejím výsledku.

Naproti tomu další tři evropské občanské iniciativy byly již EK předloženy a známe jejich výsledky. První byla iniciativa „Stop vivisekci“ (*Stop Vivisection*), jejímž cílem bylo zamezit experimentálnímu výzkumu na zvířatech. Jednalo se o apel na zrušení nařízení EK č. 2010/63/EU o ochraně zvířat užívaných pro vědecké účely a její znění podpořilo celkem 1 173 130 signatářů. Cílem bylo docílit odstranění pokusů na zvířatech v oblasti biomedicínského a toxikologického výzkumu, což je aktuální téma současných debat zejména ochránců zvířat. V tomto případě realizovala EK veřejné slyšení, jehož výsledkem bylo, že směrnice nebyla zrušena. Své rozhodnutí Komise odůvodnila tak, že „pokusy na zvířatech zůstávají doposud důležité z hlediska ochrany zdraví lidí a zvířat i z hlediska zachování nedotčeného životního prostředí“. (EC 2015) Směrnice č. 2010/63/EU tak byla na úrovni EU shledána nepostradatelným nástrojem k ochraně pokusných zvířat. Paradoxně, s ohledem na názory iniciátorů ECI, je podle rozhodnutí EK dokonce směrnice č. 2010/63/EU jistým katalyzátorem vývoje a zavádění alternativních přístupů, které jsou podle Komise s požadavkem občanské iniciativy v souladu.

Druhá z úspěšně podaných ECI s názvem „Jeden z nás“ (*One of us*) se zabývala problematikou lidského embrya. S odkazem na rozhodnutí Evropského soudního dvora v případě *Bürstle*, kdy se hovoří o tom, že lidské embryo je počátkem lidské bytosti, se signatáři snažili docílit zákazu financování aktivit, které předpokládají zničení lidského embrya. Iniciativa byla podána 11. května 2012 a do 28. května 2014 bylo shromážděno 1 721 626 podpisů evropských občanů. Také zde se jednalo o velmi kontroverzní téma, nejen z otázek lékařských, ale i etických, zejména například při pohledu na výzkum lidských embryonálních kmenových buněk. Současně je podpora tohoto typu výzkumu jednou z priorit evropského výzkumu, který EU podporuje v rámci rámcového programu pro výzkum a inovace Horizont 2020. Také výsledek této druhé iniciativy nebyl v souladu s přáním signatářů. EK konstatovala, že dosavadní platné primární právo EU stanovuje výslovně ochranu lidské důstojnosti, právo na život a nedotknutelnost lidské osobnosti, a z tohoto důvodu Komise nepovažuje za nutné navrhnout změny finančního nařízení. EK rovněž poukázala na nutnost výzkumu lidských embryonálních kmenových buněk, i když na druhé straně konstatovala, že nevypisuje výslovné výzvy k předkládání výzkumných návrhů změřených na výzkum lidských embryonálních kmenových buněk. (EC 2014a)

Třetí realizovaná ECI vyzývala EK k přijetí legislativy, která měla zavést lidské právo na vodu a hygienu. Její název byl „Voda a hygiena jsou lidským právem! Voda je veřejné dobro, ne komodita!“ (*Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!*) a signatáři tak činili s odkazem na OSN a na podporu zajišťování vody a hygieny jako základní veřejné služby pro všechny. Podle iniciativy měla EU vyžadovat na vládách zajištění a poskytování dostatečného množství pitné vody a hygieny všem občanům. Cílem bylo, aby: 1) měly instituce a členské státy EU povinnost zajistit všem obyvatelům právo na vodu a hygienu; 2) zásobování vodou a správa vodních zdrojů nespádaly do „pravidel vnitřního trhu“ a vodohospodářství bylo osvobozeno od liberalizace; 3) EU zvyšovala své snahy o zajištění univerzálního přístupu k vodě a hygieně. Celkem se pod tyto požadavky podepsalo 1 659 543 evropských občanů, nejvíce z Německa (1 236 455). Iniciativa získala podporu téměř poloviny členských zemí, a dalo se očekávat, že k ní EK vydá nějaké stanovisko. Komise nakonec tuto iniciativu vyřešila jednak finanční podporou 140 000 eur a výzvou na jednotlivé členské státy v tom smyslu, aby společně s ní přijaly opatření, jež by vylepšila předpisy v oblasti kvality vody a ochrany vodních zdrojů a také přístupu ke kvalitní pitné vodě. Tato iniciativa tak přeci jen byla alespoň částečně úspěšná, i když se zde ukázal limit EK v řešení této problematiky, která je zcela v kompetencích jednotlivých členských států EU. (EC 2014b)

Co je pozoruhodné na dosud iniciovaných ECI, je zjištění, že skutečně jen malý počet těchto iniciativ zabývá současnými supranacionálními politickými problémy. Jako jistou výjimku lze uvést oblast vnitřního trhu, která je přeci jen zmiňována v některých iniciativách. Naproti tomu například tak klíčová témata současné evropské politiky, které jsou předmětem řady sporů (a na něž současně směřují z rozpočtu EU vysoké finanční prostředky), jako například měnová unie, politika hospodářské soutěže nebo politika rybolovu, nejsou dosud cílem těchto iniciativ. Jedním z možných vysvětlení, proč těmto (supranacionální) tématům dosud v dalším výzkumu nebyla věnována širší pozornost, by mohlo být to, že tato témata nijak zásadně nerezonují mezi samotnými lidmi. (Føllesdal 2006) Pro většinu ECI je naopak charakteristické, že se týkají oblastí, v nichž EU sdílí své pravomoci s členskými státy, anebo v nichž má jen velmi slabé kompetence. Toto zjištění naznačuje, že evropští občané si jsou vědomi relativní tematické otevřenosti struktury politických příležitostí ECI a snaží se jejím prostřednictvím prosadit i zájmy, které může být obtížné prosadit na národní úrovni, z důvodu uzavřené struktury domácích politických příležitostí, a tímto způsobem pomocí transnacionální strategie prosadit, za spolupráce s občany dalších členských zemí, politiky, které pomocí tzv. efektu bumerangu zpětně ovlivní politický proces probíhající na národní úrovni.

Každopádně je ale z přijatých iniciativ patrné, že EK se tím, že se zabývá nějakým podnětem z ECI, částečně snaží rozšiřovat své kompetence. To je dáno právě tím, že například v řadě otázek ochrany přírody, zdravotní péče a dalších oblastí, z nichž se objevují náměty na občanské iniciativy, dosud nejsou jednoznačně stanoveny kompetence, které má mít Komise a které připadají členským státům. EK zde iniciačně přejímá jistou míru odpovědnosti a chce jednat „jménem lidu“. Je to patrné také v oblastech kultury a vzdělávání, v nichž EU reguluje dosud jen poměrně malý okruh oblastí. Ale týká se to také oblasti veřejného zdraví. V těchto oblastech EK uplatňuje své *implied powers*, čímž se jí daří po svém interpretovat ne vždy jednoznačně stanovené evropské právo, ale též poměrně umně do své kompetence přejímat agendu, která až dosud spadala v podstatě jen jednotlivým členským státům.

Dalším významným zjištěním je skutečnost, že některé iniciativy byly Komisí odmítnuty i přesto, že byly v souladu s jejími smluvně vymezenými obsahovými kompetencemi (týkaly se zejména politik s tzv. doplňkovými kompetencemi). Tato rozhodovací procedura tak ukazuje na to, že EK není ochotna zasahovat do určitých oblastí. Týká se to například agendy ochrany zvířat, která je zahrnuta v čl. 13 Smlouvy o fungování EU. Pozoruhodný je také postoj EK vůči různým občansko-právním iniciativám. Na jedné straně si totiž Komise ukládá jako jednu ze svých nejdůležitějších politických priorit posilování „evropského občanství“, ale na straně druhé bylo v této oblasti odmítnuto nejvíce evropských občanských iniciativ.¹¹ I analýza tematického spektra dosud podaných ECI tak znovu potvrzuje, že z hlediska přístupu EK představuje ECI výrazně restriktivní strukturu politických příležitostí, přičemž velmi významné je zejména zjištění, že EK omezuje přístup občanů i v oblastech, které jednoznačně spadají do její kompetence.

V tomto ohledu je jednoznačným předmětem kritiky EK při hodnocení procedurálních postupů netransparentnost celého procesu a postup Komise při posuzování ECI. Problém netransparentnosti rozhodování EK vychází z faktu, že Komise má poměrně velkou argumentační volnost v posuzování jednotlivých iniciativ. Poměrně paradoxním výsledkem nicméně zůstává, že i když řada rozhodnutí EK byla kritizována, a to nejen samotnými signatáři, až dosud se nestalo, že by organizátoři z občanských výborů využili svého práva, a napadli rozhodnutí Komise u Evropského soudního dvora (ESD), který by mohl výrok EK přezkoumat. Toto zjištění zaráží právě proto, že řízení před ESD by mohlo být další cestou, jak přezkoumat vhodnost či nevhodnost podaných iniciativ a případně dále „otevřít“ strukturu politických příležitostí rozšiřující možnosti občansko-politické participace evropských občanů ve víceúrovňovém prostoru vládnutí EU.

¹¹ Podobně byly též předčasně zamítnuty ECI v některých dalších oblastech, konkrétně v oblasti užívání atomové energie nebo používání tzv. evropské hymny.

Skutečnost, že pouze 11 % podaných ECI mělo jednoznačně supranacionální zaměření a pouze 30 % iniciativ se týkalo oblastí, které jsou efektivně řešitelné EU, současně znovu potvrzuje, že se organizátoři pomocí institutu ECI pokouší o řešení problémů, jimž se dosud na národní úrovni jejich domácích států nevěnuje pozornost nebo k nimž státy nepřístupují tak, jak by si sami občané představovali. Pro jejichž řešení se tudíž snaží využít, z jejich pohledu, otevřenější strukturu politických příležitostí na úrovni EU. Týká se to zejména oblastí, v nichž mají hlavní slovo buď přímo národní státy, nebo dokonce i různé zemské, spolkové, regionální či lokální instituce; například v oblastech vzdělávání, zaměstnanosti, sociální politiky, veřejného zdraví, ale také dopravy, kultury, odpadového hospodářství nebo zásobování vodou a energiemi.

Pro iniciátory tak často nehraje významnou roli při namáhavém shromažďování podpisů to, jestli EK vůbec v dané oblasti disponuje nějakou reálnou kompetencí a možností přispět k vyřešení daného problému přijetím nějaké směrnice či nařízení. Zde by případné extenzivní pojetí kompetencí Komise navíc mohlo vést k tomu, že přijme takové normy, které budou v protikladu s národními představami. Podpora evropských poslanců či jiných zákonodárců při iniciování těchto iniciativ (nebo dokonce jejich členství v občanských výborech, které musí být při zahájení každé iniciativy založeny) totiž zesiluje tlak na to, že pro některé z nich může být cílem to, aby se EK postavila vůči některým dosavadním rozhodnutím národních parlamentů a obecně národní legislativě členských států EU.

Lze tak konstatovat, že podobně zaměřené ECI jsou v přímém rozporu s principem subsidiarity a se suverenitou jednotlivých členských států, protože jejich cílem je, aby byla přijata taková opatření, která nemusí mít v rámci jednotlivých zemí potřebnou demokratickou většinu. To může být na jedné straně významný aspekt, který bere Komise v potaz při posuzování (zamítání) jednotlivých iniciativ. Jinak řečeno, přestože se občanům může zdát evropská struktura politických příležitostí poměrně otevřená proto, aby se snažili své zájmy prosadit právě pomocí transnacionálních aktivit, a to třeba i přes odpor svých národních reprezentací, aktivity EK de facto vedou spíše k omezování otevřenosti politických příležitostí, což sice může na jedné straně být příznivé hodnoceno ze strany národních vlád, jako nezasahování do jejich kompetencí, ale na straně druhé to dále podkopává ochotu občanů participovat na vytváření skutečné evropské politiky a veřejnosti.

Účast občanů v iniciativách

Další z důležitých otázek, na které se snaží odpovědět tato práce, je, jaké společenské síly využívají institutu ECI. Na tuto otázku lze nejlépe odpovědět analýzou struktury těchto aktérů. Naším cílem je ukázat, zda ECI slouží jen

jako rozšíření klasických lobbistických strategií různých aktérů, kteří se na evropské úrovni pohybují již nyní, nebo jestli je užívána k tomu, proč měla vzniknout, a to k agregaci a artikulaci zájmů občanů zemí EU. (Eder 2009)

Výchozím bodem této části analýzy je fakt, že občanský výbor, který musí existovat v případě zahájení každé iniciativy, musí být složen z „obyčejných“ osob, a není možné, aby byl například složen primárně z organizací nebo firem. Členové výboru však již mohou být zástupci různých organizací, které mohou tuto iniciativu finančně či materiálně podporovat. Jsou tedy členové občanského výboru osoby, které se scházejí skutečně pouze za účelem jednorázové podpory této iniciativy, nebo se jedná o osoby, které mají nějaké společné zájmy a dlouhodobější společné cíle?

V tomto případě lze jako rámec analýzy využít registraci lobbistických subjektů v Rejstříku transparentnosti Evropské unie (*EU Transparency Register*, dále jen Rejstřík), který vznikl s cílem posilovat a zvyšovat transparentnost rozhodovacího a implementačního procesu v politickém systému EU, který je charakteristický řadou specifík a jeho lobbistická aréna byla (a stále je) poměrně nepřehledná. (Kubová – Pitrová 2013: 324-325)¹² Ještě před vlastní analýzou nicméně musíme kriticky zmínit fakt, že z metodologického hlediska není využití Rejstříku bezproblémové, protože registrace do Rejstříku, a tedy i regulace lobbingu na evropské úrovni, je postavena na dobrovolnosti a není tudíž povinná. Na druhé straně lepší nástroj mapující na evropské úrovni lobbistické zájmy v současné době neexistuje, což nás, při vědomí možných omezení, vede k volbě tohoto nástroje, který umožňuje zjistit s jakým typem aktérů se v rámci iniciátorů ECI můžeme setkat. To může přinést zajímavá zjištění vedoucí dále ke stanovení předběžných hypotéz pro budoucí výzkum.

Pokud se tedy zaměříme na registrované ECI, jichž bylo dosud 32, můžeme konstatovat, že pouze sedm z nich (21,9 %) bylo navrženo osobami, které zastupují organizace zapsané v Rejstříku. Dalších 10 iniciativ (31,3 %) bylo organizováno národními nebo regionálními nevládními organizacemi, nadacemi nebo spolky. Vzhledem k tomu, že tyto organizace nejsou v Rejstříku registrovány, můžeme vyslovit předběžný závěr, který by ale bylo vhodné potvrdit v budoucnu kvalitativněji pojatým výzkumem, že se s největší pravděpodobností nejedná o organizace, které by sehrávaly v unijní lobbistické struktuře významnější úlohu. Zbývajících 15 iniciativ (46,9 %) pak vzniklo spojením evropských občanů, kteří se tím stali prvně a pravděpodobně i spontánně politickými aktéry s různými šancemi na změnu evropské politiky.

Malý podíl etablovaných lobbistických organizací zapojených do iniciace ECI tak naznačuje, že evropské občanské iniciativy pravděpodobně (přinej-

¹² Rejstřík je společným nástrojem EK a EP, a jeho cílem je informovat občany o organizacích a osobách, které se zabývají činnostmi zaměřenými na ovlivňování rozhodovacích procesů v EU, a tvorbu a provádění politik EU. (Srov. Kubová – Pitrová 2013)

menším prozatím) neslouží k nějakému většímu posilování stávajících nátlakových kanálů reprezentace zájmů, za nimiž stojí hlavní evropské lobbistické skupiny. Bližší pohled na strukturu složení skupiny aktérů registrovaných iniciativ současně identifikuje silnou selekci účastníků ve prospěch osob s vyšším materiálním nebo intelektuálním statutem. Osm občanských výborů (25,0 %), které byly založeny jednotlivými občany, byly vytvořeny za spolupráce vysokoškolských pedagogů, studentů, nebo vědců, a jeden iniciovali poslanci národních parlamentů. U ostatních občanských výborů není možné jednoznačně určit nějaké dominantní sociální zázemí iniciátorů.

Celkově je ale zřejmé, že se v případě členů občanských výborů nejčastěji jedná o osoby, které mají předpoklady ke komunikaci na transnacionální úrovni a které mají i potřebné vzdělání a schopnosti k tomu, aby komunikovali na úrovni různých států. To je samozřejmě logické, na druhou stranu to přeci jen představuje jistou překážku zejména pro méně vzdělané a méně privilegované osoby, jejichž participace na občanské iniciativě tohoto typu je tak komplikovanější, zejména přičteme-li k tomu ještě další překážky (např. jazykové, materiální nebo infrastrukturní předpoklady), které jsou pro start ECI též nutností.

Podobně možnost připojit s k ECI pomocí podpisu iniciativy na internetu dělá z tohoto komunikačního média hlavní nástroj, pomocí něhož mohou evropští občané participovat na tvorbě evropské politiky, což přináší zjednodušení a celkové urychlení již tak složité logistiky ECI, na níž mají organizátoři jeden rok. Na druhé straně toto řešení vylučuje z procesu možnosti participovat široké skupiny osob, které nemají přístup k internetu¹³. Stejně tak participace na ECI předpokládá znalost cizích jazyků, což je problematické zejména v případě menších národů. Žádný občanský výbor totiž není schopen poskytnout informace k dané iniciativě ve všech úředních jazycích EU, což dále omezuje rovný přístup k participaci pro všechny občany¹⁴.

Dalším zajímavým zjištěním může být také teritoriální rozmístění členů občanských výborů, které může ozřejmit, ve kterých státech žije nejvíce iniciátorů ECI a zda je tedy snaha pomocí tohoto nástroje ovlivňovat evropskou politickou sféru vyšší ve „starých“ či „nových“ členských zemích. Pokud se v prvním kroku zaměříme na iniciativy, které byly úspěšně zaregistrovány, lze konstatovat, že celých 62 % členů občanských výborů pocházelo z Francie, která má tudíž v případě iniciace ECI jednoznačnou dominanci. Z dalších osob, s ohledem na státní příslušnosti, byli již ve větší míře zastoupeni pouze Britové, Italové nebo Němci.

¹³ V průměru nemá přístup k internetu zhruba každý pátý občan EU, přičemž v některých zemích, jako např. v Bulharsku či Řecku, se jedná až o 40 %. (statista 2015)

¹⁴ Podle údajů Eubarometru uvedlo v roce 2012 celkem 40 % občanů EU, že nehovoří krom své mateřštiny žádným jiným jazykem. (EC 2012)

Pokud zohledníme všechny zaregistrované ECI, připomeňme si, že se jedná o 32 takovýchto aktivit, pak se výše zmíněná nerovnováha poněkud vyváží. I nadále ale můžeme pozorovat, že jsou početněji zastoupeny hospodářsky silnější státy EU, ale na druhé straně mají alespoň jednoho zástupce v jednom z těchto občanských výborů i menší evropské země (například Česko, Chorvatsko, Kypr, Lotyšsko, Malta). S výjimkou Portugalska měly všechny ostatní země zastoupení alespoň v jednom výboru.

Nejčastějšími předsedy občanských výborů pak jsou Francouzi, krom nich však předsedové ještě pocházejí z Velké Británie, Itálie, Maďarska, Německa, Polska, Rakouska a Řecka. Dominance Francie je však i nadále zcela zřejmá. Z dostupných dat nelze jasně vyslovit jednoznačný závěr stojící za dominancí Francie z hlediska původu výboru a osob jejích předsedů, můžeme nicméně vyslovit pracovní hypotézu, jíž by v dalším kroku mohl ověřit kvalitativněji zaměřený výzkum. Vyšší přítomnost francouzských občanů může podle našeho názoru, minimálně do jisté míry, vysvětlit politická kultura. Většina výzkumů politické participace totiž dokládá, že francouzští občané mají nejvyšší míru nevolební (a to zejména nekonvenční, často protestní) politické participace a jsou politicky nejaktivnější, a to jak ve srovnání s dalšími západoevropskými zeměmi, tak zejména postkomunistickými zeměmi střední a východní Evropy, kde je u velké části občanů dosud kultura veřejného dialogu s mocí nerozvinutá a většinová politická kultura není typická aktivním zapojením do veřejných aktivit. (Srov. Bernhagen – Marsh 2007; Vráblíková 2009; Vráblíková 2017) Právě tento faktor tak může hrát nemalou roli v tom, že většina občanských výborů pro iniciaci ECI i jejich předsedů pocházela právě z Francie.

Závěr

Předložená analýza fungování ECI ukázala, že tento institut, jehož cílem bylo posílit politická práva evropských občanů (v případě organizovaných skupin minimálně jednoho milionu občanů členských států EU), je sice využíván, ovšem pouze omezeně a navíc existuje celá řada zcela zásadních omezujících faktorů. Celkově malý počet podaných iniciativ ukazuje na pokračující neznalost tohoto nástroje přímé demokracie, který je občanům členských zemí EU nabízen. Není to však pouze neznalost unijního práva, ale rovněž další důvody, mezi něž lze bezesporu zařadit také relativní složitost při zajišťování podpisů a celkovou logistiku ECI.

Dalším zjištěním je, že ECI nejsou pravděpodobně nástrojem lobbistických organizací k prosazení jejich zájmů. Toto konstatování, které by nicméně bylo vhodné ověřit budoucím výzkumem, vychází z několika zjištění. Prvním je velmi malá četnost dosud iniciovaných ECI, kde lze očekávat, že pokud by lobbistické organizace považovaly tento institut za pro ně výhodný nástroj k prosazování zájmů, byli bychom svědky daleko častější snahy o jeho využití.

Druhým je tematické vymezení většiny ECI, resp. fakt, že většina podaných iniciativ se pouze omezeně zabývala nejstěžejnějšími oblastmi působení evropských institucí, tedy společnými politikami EU. Konečně za třetí, zapojení lobbistických organizací nenasvědčuje ani struktura členů občanských výborů. Optikou struktury politických příležitostí ale můžeme nezájem lobbistických organizací o využití iniciativy pochopit. Přestože, s ohledem na rozsah možných témat, představuje ECI poměrně otevřenou strukturu politických příležitostí, pomocí níž by se lobbistické organizace mohly pokusit ovlivňovat nejen evropskou, ale i národní legislativu jednotlivých členských zemí, praxe rozhodování EK o jednotlivých iniciativách ukazuje její velkou zdrženlivost, která v praxi transformuje evropskou strukturu politických příležitostí do uzavřené formy a lobbisté tak zřejmě raději volí pro ně daleko přístupnější formy prosazování zájmů svých klientů. Na druhé straně doposud malý počet případů, které jsme mohli analyzovat, a poměrně krátká doba od uvedení ECI do chodu vybízí k jisté zdrženlivosti v konečných závěrech. Současně by bylo vhodné pokusit se v dalším výzkumu, zaměřujícím se na otázku po možném zapojení lobbistických subjektů do aktivit ECI, využít kvalitativní data, jež by námi předložené závěry potvrdila či vyvrátila.

Důležitým zjištěním je rovněž to, že výhledy na úspěch ECI jsou podle našeho názoru pouze velmi omezené, protože se tento institut vůbec nedotýká majority populace většiny členských zemí EU. To je spojeno i s výše zmíněnou výraznou selektivitou při podpoře těchto aktivit ze strany EK, což v dalším kroku vyvolává kritiku rozhodování Komise. Mimořádně obtížná je i logistika zajišťování podpisů, která je často komplikována neznalostí jazyků, do nichž byly iniciativy přeloženy. Dále byla nalezena značná teritoriální disproporce v otázkách iniciování ECI, kdy v zakládajících občanských výborech zasedají nejčastěji občané z velkých zemí EU.

Ještě významnějším zjištěním je to, že tematická analýza podaných iniciativ prokázala, že ECI zcela neslouží tomu, proč byl tento institut zaveden. ECI nemobilizují občanskou veřejnost, nezabývají se dominantními tématy, nebo obecně tématy, k jejichž řešení by mohly nějak zásadně přispět instituce EU. Celkově tak instituce ECI nevedla k nárůstu participace evropských občanů ve snaze ovlivnit fungování EU, a tedy do budoucna ani vytvoření jednotného evropského *démos*. Spíše naopak, kroky EK vůči mnoha iniciativám tento vývoj spíše blokují, a tedy uzavírají evropskou strukturu politických příležitostí, čímž nejenže výrazně omezují šance pro transnacionální politický aktivismus, ale dále prohlubují problém tzv. demokratického deficitu.

Na druhé straně problémy existují i na straně iniciátorů ECI. Velká část z nich neodhaduje realisticky možnosti zapojení EK do řešení problematiky, kterou se zabývají, a jejich zaměření se týká spíše oblastí, které jsou řešitelné pouze na národní nebo regionální úrovni, kde EU nehraje významnější úlohu.

Komise je tak stavěna do komplikované pozice, kdy má rozhodnout, zda vstoupit do řešení daného problému, v jehož případě jsou její kompetence slabé. To pak může vést k odmítnutí registrace takovéto iniciativy. Pokud se i přesto EK rozhodla jednat, tak to učinila výzvou na členské státy. Případná další pomoc k řešení daného problému, např. v podobě poskytnutí nějaké finanční nebo materiální podpory, zůstala dosud nevyužita. Alternativní vysvětlení faktu, že značný počet ECI směřuje do oblastí spadajících do kompetencí národních států, můžeme spatřovat ve snaze části evropské veřejnosti překonat uzavřenou domácí strukturu politických příležitostí pomocí transnacionální spolupráce, jež by v situaci skutečně otevřené evropské struktury politických příležitostí mohla pomocí efektu bumerangu zpětně ovlivnit národní politický proces a jeho výstupy, které jinak tyto skupiny nejsou samy na národní úrovni schopny prosadit. Ovšem to, že se dosud podařilo úspěšně dokončit a v Komisi v nějaké podobě vyřešit pouze tři ECI, svědčí o tom, že se jedná o skutečně minoritní způsob zapojení občanů do rozhodovacího procesu EU. Dokonce o tak minoritní, že se nabízí zcela oprávněně otázka, zda se občanům vůbec vyplatí tyto iniciativy za této situace iniciovat. Vyžaduje to totiž také právní a politologické znalosti kompetencí EU a EK, protože jen takové téma, jehož řešení je v kompetenci Komise, může tato také řešit.

Závěrem lze konstatovat, že předložená studie prokázala, že využití současné podoby ECI není dostatečné a že tato není nástrojem aktivního zapojení občanů při utváření politiky EK. Vysoký počet odmítnutých registrací současně naznačuje, že EK buď sama vidí, že není schopna daný problém vyřešit, nebo že není ochotna přistoupit na prosazení často zcela zásadních změn. V podstatě jsou registrovány jen takové iniciativy, které se orientují na jednotlivosti. Přestože tedy optikou dynamického víceúrovňového modelu struktury politických příležitostí může institucionální nastavení ECI vyvolávat dojem, že se jedná o otevřenou mezinárodní (evropskou) strukturu politických příležitostí, naše analýza ukázala, že v praxi se jedná o výrazně uzavřenou strukturu politických příležitostí (zejména díky působení EK). To zřejmě jako první pochopily lobbistické organizace, které se nepokusily tento nástroj ve větší míře používat, a i znatelný úbytek podaných žádostí o registraci nových iniciativ po třech letech od zavedení tohoto institutu je důkazem toho, že počáteční euforie z většího zapojení občanů do rozhodovacích mechanismů EK se nekoná.

Namísto posílení demokratizace a vytváření společného evropského politického prostoru, naopak ECI může působit spíše ve směru dalšího prohlubování demokratického deficitu a odcizování občanů evropských států od ideje společné Evropy. Právě v této oblasti se ale nabízí další prostor pro rozšíření výzkumu ECI, který z rozsahových důvodů postrádá předložený text. Kon-

krétně pokus rozšířit výzkum ECI za institucionalistickou perspektivu, z níž vycházel předložený text, o aspekt subjektovosti, který by dokázal přinést poznatky o zkušenostech jednotlivých osob podílejících se na iniciaci a realizaci ECI a tímto způsobem se vyhnout možnému problému s interpretací empirických faktů z pohledu ontologie tzv. třetí osoby (*third-person*), namísto přímé zkušenosti zúčastněných, resp. znalosti první osoby (*first-person knowledge*). (Archer 2007)

Lukáš Novotný působí na Katedře politologie a filozofie Filozofické fakulty Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem. Dlouhodobě se zaměřuje na politiku německy mluvících zemí a na sociologii mezinárodních vztahů a evropské integrace. O těchto tématech publikuje v ČR i zahraničí.

Pavel Maškarinec je odborným asistentem a vědeckým pracovníkem na Katedře politologie a filozofie Filozofické fakulty Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem. Specializuje se na volební geografii, prostorovou analýzu voleb, výzkum politické participace a reprezentace a kvantitativní výzkum voličského chování a volebních systémů a jejich vlivu na konstituování a podobu stranicko-politických systémů.

LITERATURA

- ARCHER, M. S., 2007: The Trajectory of the Morphogenetic Approach: An Account in the First-Person. *Sociologia, Problemas e Práticas* 54, pp. 35-47.
- BACHE, I. – FLINDERS, M., 2004: Themes and Issues in Multi-Level Governance. In: Bache, I. – Flinders, M. (eds.): *Multi-level Governance*. Oxford: University Press, pp. 1-11.
- BATT, H., 2006: Direktdemokratie im internationalen Vergleich. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10, pp. 10-16.
- BAUMAN, Z., 2003: *Svoboda*. Praha: Argo.
- BELLAMY, R., 2006: Still in Deficit: Rights, Regulation, and Democracy in the EU. *European Law Journal* 12, 6, pp. 725-742.
- BERNHAGEN, P. – MARSH, M., 2007: Voting and Protesting: Explaining Citizen Participation in Old and New European Democracies. *Democratization* 14, 1, pp. 44-72.
- BLAIS, A., 2010: Political Participation. In: LeDuc, L. – Niemi, R. G. – Norris, P. (eds.): *Comparing Democracies 3: Elections and Voting in the 21st Century*. London: Sage, pp. 165-183.
- BLÜHDORN, I., 2013: The Governance of Unsustainability: Ecology and Democracy after the Post-Democratic Turn. *Environmental Politics* 22, 1, pp. 56-77.
- BRADY, H., 1999: Political Participation. In: Robinson, J. – Shaver, P. – Wrightsman, L. (eds.): *Measures of Political Attitudes*. San Diego, CA: Academic Press, pp. 737-800.

- BÚTOROVÁ, Z. – GYÁRFÁŠOVÁ, O., 2010: Občianska participácia: trendy, problémy, svislosti. *Sociológia* 42, 5, pp. 447-491.
- CABADA, L. et al., 2013: Strany jednoho tématu ve střední Evropě. Brno: Václav Klemm.
- CÍSAŘ, O., 2004: Mezi Prahou a Bruselem: nevládní organizace, sociální hnutí a zájmové skupiny na cestě do EU. *Sociální studia* 6, 1, pp. 109-120.
- CÍSAŘ, O., 2005a: Europeizace a obhajoba zájmů: základy analytického rámce. In: Dančák, B. – Fiala, P. – Hloušek, V. (eds.): *Evropeizace. Nové téma politologického výzkumu*. Brno MU/MPŮ, pp. 54-71.
- CÍSAŘ, O., 2005b: Sociální hnutí, nevládní organizace a zájmové skupiny ve víceúrovňové struktuře EU: přístup ke studiu. In: Fiala, P. – Strmiska, M. (eds.): *Víceúrovňové vládnutí: teorie, přístupy, metody*. Brno: CDK, pp. 214-231.
- CÍSAŘ, O. – NAVRÁTIL, J. – VRÁBLÍKOVÁ, K., 2011: Staří, noví, radikální: politický aktivismus v České republice očima teorie sociálních hnutí. *Sociologický časopis* 47, 1, pp. 137-167.
- CROMBEZ, C., 2003: The Democratic Deficit in the European Union. *Much Ado about Nothing? European Union Politics* 4, 1, pp. 101-120.
- CROUCH, C., 2004: *Post-Democracy*. Cambridge: Polity.
- CVVM, 2016: Občané ČR o budoucnosti EU a přijetí eura – duben 2016. Praha: CVVM (http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7556/f3/pm160504.pdf).
- DAHL, R. A., 1989: *Democracy and its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press.
- DALTON, R. J., 1988: *Citizen Politics in Western Democracies: Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany, and France*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- DALTON, R. J., 1993: *Citizens, Protest, and Democracy*. Newbury Park: Sage.
- DALTON, R. J., 2008: *Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Washington: CQ Press.
- DELWIT, P., 2011: Still in Decline? Party Membership in Europe. In: van Haute, E. (ed.): *Party Membership in Europe: Exploration into the Anthills of Party Politics*. Bruxelles: Université de Bruxelles, pp. 25-42.
- DELWIT, P., 2013: The End of Voters in Europe? Electoral Turnout in Europe Since WW II. *Open Journal of Political Science* 3, 1, pp. 44-52.
- EC, 2012: *Europeans and their Languages*. Brussels: European Commission (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_386_en.pdf).
- EC, 2014a: Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative „One of us“. Brussels: European Commission (<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-355-EN-F1-1.Pdf>).
- EC, 2014b: Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative „Water and Sanitation are a Human Right! Water is a Public Good, not a Commodity!“. Brussels: European Commission (<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-177-EN-F1-1.Pdf>).

- EC, 2015: Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative „Stop Vivisection“. Brussels: European Commission (<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/EN/3-2015-3773-EN-F1-1.PDF>).
- ECI, 2016: European Citizens' Initiative – European Commission (<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>).
- EDER, K., 2009: The Making of a European Civil Society: „Imagined“, „Practised“ and „Staged“. *Policy and Society* 28, 1, pp. 23-33.
- EUROBAROMETER, 2015: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Die ersten Ergebnisse. Brüssel: Eurobarometer (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_first_de.pdf).
- FIALA, P. – HLOUŠEK, V. – PITROVÁ, M. – PŠEJA, P. – SUCHÝ, P., 2006: Evropeizace politických stran a zájmových skupin: základní problémy a směry analýzy. *Politologický časopis* 13, 1, pp. 3-26.
- FØLLESDAL, A., 2006: Survey Article: the Legitimacy Deficits of the European Union. *The Journal of Political Philosophy* 14, 3, pp. 441-468.
- GRAHAM, M. – DUTTON, W. H., (eds.) 2014.: *Society and the Internet: How Networks of Information and Communication are Changing our Lives*. Oxford: Oxford University Press.
- GRAZIANO, L., 2001: *Lobbying, Pluralism and Democracy*. New York: Palgrave.
- GREENWOOD, J., 2011: *Interest Representation in the European Union*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- GRZESZCZAK, R., ed. 2012: *The Multi-Level and Polycentric European Union: Legal and Political Studies*. Zürich: LIT.
- GWIAZDA, A., 2016: *Democracy in Poland. Representation, Participation, Competition and Accountability Since 1989*. Oxon: Routledge.
- HARTEVELD, E. – van der MEER, T. – de VRIES, C. E., 2013: In Europe we Trust? Exploring Three Logics of Trust in the European Union. *European Union Politics* 14, 3, pp. 542-565.
- HAVLÍK, V. – PŠEJA, P., 2007: Evropeizace jako předmět výzkumu v sociálních vědách. *Sociální studia* 4, 3, pp. 7-16.
- HOBOLT, S. B., 2012: Citizen Satisfaction with Democracy in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 50, 2, pp. 88-105.
- JOHANSSON, J. Å., 2014: The Lowest of the Law. Turnout in the 2014 European Parliament Elections in Comparison with all other Elections and Referendums in the EU Countries 1979 – 2014. Brussels: OEIC.
- KARP, J. – MILAZZO, C., 2015: Democratic Scepticism and Political Participation in Europe. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 25, 1, pp. 97-110.
- KUBOVÁ, R. – PITROVÁ, M., 2013: Rejstřík transparentnosti EU: hodnocení regulačních pravidel podle CPI. *Středoevropské politické studie* 15, 4, pp. 324-341.
- LOUGHLIN, J., ed., 2004: *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press.
- LEHMANN, P., 2015: Ungleichheit in der politischen Repräsentation. Ist die Unterschicht schlechter repräsentiert? In: Merkel, W. (ed.): *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*. Wiesbaden: Springer VS, pp. 157-180.

- LIJPHART, A., 1997: Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma. *American Political Science Review* 91, 1, pp. 1-14.
- LINDER, W., 1994: *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. New York: St. Martins Press.
- LUCARDIE, P., 2000: Prophets, Purifiers and Prolocutors: Towards a Theory on the Emergence of New Parties. *Party Politics* 6, 2, pp. 175-185.
- MAIR, P. – van BIEZEN, I., 2001: Party Membership in Twenty European Democracies, 1980 – 2000. *Party Politics* 7, 1, pp. 5-21.
- MARKS, G. – McADAM, D., 1999: On the Relationship of Political Opportunities to the Form of Collective Action: the Case of the European Union. In: della Porta, D. – Kriesi, H. – Rucht, D. (eds.): *Social Movements in a Globalizing World*. New York: St. Martin's Press, pp. 97-111.
- MARKS, G. – HOOGHE, L. – BLANK, K., 1996: European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance. *Journal of Common Market Studies* 34, 3, pp. 341-378.
- MARSH, A., 1977: *Protest and Political Consciousness*. London: Sage.
- MAŠKARINEC, P. – BLÁHA, P., 2014: For whom the Bell Tolls: Grievance Theory and the Rise of New Political Parties in the 2010 and 2013 Czech Parliamentary Elections. *Sociológia* 46, 6, pp. 706-731.
- McADAM, D., 1996: Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions. In: McAdam, D. – McCarthy, J. D. – Zald, M. N. (eds.): *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 23-40.
- MEYER, D. S., 2004: Protest and Political Opportunities. *Annual Review of Sociology* 30, pp. 125-145.
- MEYER, T. M. – WAGNER, M., 2013: Mainstream or Niche? Vote-Seeking Incentives and the Programmatic Strategies of Political Parties. *Comparative Political Studies* 46, 10, pp. 1246-1272.
- MÜLLER, K., 2008: *Politická sociologie*. Praha: Portál.
- NORRIS, P., 1985: Women's Legislative Participation in Western Europe. *West European Politics* 8, 4, pp. 90-101.
- NORRIS, P., 2002: *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NORRIS, P., 2011: *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NOVOTNÝ, L., 2016: Sociologická reflexe evropské integrace. *Sociológia*, 48, 2, pp. 119-138.
- NOVÝ, M., 2013: Volební účast a její determinanty ve starých a nových demokraciích Evropy. *Sociológia* 45, 2, pp. 195-228.
- ORGAN, J., 2014: Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiative Proposals. *European Constitutional Law Review* 10, 3, pp. 422-443.
- PIRIS, J.-C., 2010: *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

- RADAELLI, C. M., 2004: Europeanisation: Solution or Problem?, *European Integration online Papers* 8, 16 (<http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf>).
- RÍO VILLAR, S. D., 2014: *Europe: Project and Process: Citizens, Democracy, Participation*. Brussels: Lang.
- ROSEMA, M., 2007: Low Turnout: Threat to Democracy or Blessing in Disguise? Consequences of Citizens' Varying Tendencies to Vote. *Electoral Studies* 26, 3, pp. 612-623.
- SCHEUER, A. – SCHMITT, H., 2009: Dynamics in European Political Identity. *Journal of European Integration* 31, 3, pp. 551-568.
- SIKK, A., 2012: Newness as a Winning Formula for New Political Parties. *Party Politics* 18, 4, pp. 465-486.
- SIKKINK, K., 2005: Patterns of Dynamic Multilevel Governance and the Insider-Outsider Coalition. In: della Porta, D. – Tarrow, S. (eds.): *Transnational Protest & Global Activism*. Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, pp. 151-173.
- statista, 2015: Anteil der Haushalte in der EU-27 mit Internetzugang in den Jahren 2004 bis 2015 (<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/153254/umfrage/haushalte-mit-internetzugang-in-der-eu-27/>).
- STOCKEMER, D., 2008: Women's Representation in Europe — A Comparison Between the National Parliaments and the European Parliament. *Comparative European Politics* 6, 4, pp. 463-485.
- STOCKEMER, D., 2012: Citizens' Support for the European Union and Participation in European Parliament Elections. *European Union Politics* 13, 1, pp. 26-46.
- STUBBS, P., 2005: Stretching Concepts Too Far? Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in South East Europe. *Southeast European Politics* 6, 2, pp. 66-87.
- ŠLOSARČÍK, I. – KASÁKOVÁ, Z., 2013: *Institute Evropské unie a Lisabonská smlouva*. Praha: Grada.
- ŠUŠKA, P., 2014: Politické a diskurzívne príležitosti lokálneho environmentálneho aktivizmu: prípad premien bratislavského ochranárstva. *Sociológia* 46, 1, 60-87.
- TARROW, S., 1996: States and Opportunities: The Political Structuring of Social Movements. In: McAdam, D. – McCarthy, J. D. – Zald, M. N. (eds.): *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 41-61.
- TARROW, S., 2000: *Transnational Contention*. Badia Fiesolana, San Domenico: EUI Working Paper RSC 44.
- TARROW, S. – McADAM, D., 2005: Scale Shift in Transnational Contention. In: della Porta, D. – Tarrow, S. (eds.): *Transnational Protest & Global Activism*. Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, pp. 121-147.
- TEIXEIRA, R. A., 1987: *Why Americans Don't Vote: Turnout Decline in the United States, 1960 – 1984*. New York: Greenwood Press.
- TEORELL, J., 2006: Political Participation and Three Theories of Democracy: A Research Inventory and Agenda. *European Journal of Political Research* 45, 5, pp. 787-810.
- TEORELL, J. – TORCAL, M. – MONTERO, J. R., 2007: Political Participation: Mapping the Terrain. In: van Deth, J. W. – Montero, J. R. – Westholm, A. (eds.):

- Citizenship and Involvement In European Democracies. A Comparative Analysis. London, New York: Routledge, pp. 334-358.
- VALMORBIDA, A., (ed.) 2014: Citizens' Participation at the Local Level in Europe and Neighbouring Countries: Contribution of the Association of Local Democracy Agencies. London: Association of Local Democracy Agencies.
- van BIEZEN, I. – MAIR, P. – POGUNTKE, T., 2012: Going, Going, . . . Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe. *European Journal of Political Research* 51, 1, pp. 24-56.
- van der HEIJDEN, H.-A., 1997: Political Opportunity Structure and the Institutionalisation of the Environmental Movement. *Environmental Politics* 6, 4, pp. 25-50.
- VERBA, S. – NIE, N., 1972: Participation in America: Political Democracy and Social Equality. New York: Harper & Row.
- VLACHOVÁ, K. – LEBEDA, T., 2006: Aktivní občanství a spokojenost s demokracií v Evropě. *Sociologický časopis* 42, 1, pp. 11-34.
- VRÁBLÍKOVÁ, K., 2008: Politická participace – koncepty a teorie. *Politologický časopis* 15, 4, pp. 336-387.
- VRÁBLÍKOVÁ, K., 2009: Politická participace a její determinanty v postkomunistických zemích. *Sociologický časopis* 45, 5, pp. 867-897.
- VRÁBLÍKOVÁ, K., 2017: What Kind of Democracy? Participation, Inclusiveness and Contestation. New York: Routledge.