KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 11.11.2009
COM(2009)622 konč.

ZELENA KNJIGA

o evropski državljanski pobudi

ZELENA KNJIGA

o evropski državljanski pobudi

KAZALO

I. UVOD ... 3

II. VPRAŠANJA ZA POSVETOVANJE ... 3

1. Najmanjše število držav članic, iz katerih morajo biti državljani ... 4

2. Najmanjše število podpisnikov iz posamezne države članice ... 5

3. Upravičenost do sodelovanja v državljanski pobudi – najnižja starost ... 6

4. Oblika in besedilo državljanske pobude ... 6

5. Zahteve glede zbiranja podpisov ter preverjanja in potrjevanja njihove verodostojnosti ... 7

6. Rok za zbiranje podpisov ... 9

7. Prijava predlaganih pobud ... 10

8. Zahteve za organizatorje – preglednost in financiranje ... 10

9. Proučitev državljanskih pobud s strani Komisije ... 11

10. Pobude, ki se nanašajo na ista vprašanja ... 12

III NAČIN POŠILJANJA PRISPEVKOV ... 13

I. UVOD

Glavni cilj Lizbonske pogodbe, ki je bila podpisana v Lizboni 13. decembra 2007 ter spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, je okrepiti demokratično strukturo Evropske unije. Ena od pomembnejših novosti, ki jih uvaja, je evropska državljanska pobuda. Pogodba določa, da *„najmanj milijon državljanov Unije iz večjega števila držav članic lahko s svojo pobudo Evropsko komisijo pozove, da v okviru svojih pristojnosti predloži ustrezen predlog v zadevah, za katere državljani menijo, da je za izvajanje Pogodb treba sprejeti pravni akt Unije“*[1].

Določa tudi, da se postopki in pogoji za izvedbo take državljanske pobude, vključno z najmanjšim številom držav članic, iz katerih so državljani, ki jo podpirajo, določijo z uredbo, ki jo sprejmeta Evropski parlament in Svet na predlog Evropske komisije.

Evropska komisija pozdravlja uvedbo državljanske pobude, s katero bodo državljani Evropske unije dobili večjo vlogo pri odločanju, saj bodo lahko neposredno pozvali Komisijo k predložitvi novih pobud na področjih politik. Pobuda bo evropski demokraciji dodala novo razsežnost, dopolnjevala bo niz pravic, vezanih na državljanstvo Unije, ter okrepila javno razpravo o evropski politiki in tako prispevala k oblikovanju pravega evropskega javnega prostora. Njeno izvajanje bo okrepilo vključenost državljanov in organizirane civilne družbe v oblikovanje politik EU.

Komisija je prepričana, da bi morala biti ta nova pravica na voljo evropskim državljanom čim prej po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe. Zato si bo prizadevala, da se omogoči sprejetje uredbe o državljanski pobudi še pred koncem prvega leta po začetku veljavnosti Pogodbe, in verjame, da se bosta tudi Evropski parlament in Svet zavzemala za ta cilj. Glede na pomen prihodnjega predloga za državljane morajo imeti tudi organizirana civilna družba, zainteresirane strani in javni organi v državah članicah, državljani ter vse druge zainteresirane strani možnost, da izrazijo svoja stališča o tem, kako bi morala delovati državljanska pobuda.

Namen te zelene knjige je torej pridobiti mnenja vseh zainteresiranih strani o ključnih vprašanjih, povezanih s predlagano uredbo. Komisija upa, da bo posvetovanje spodbudilo širok odziv.

Posebno zanimive bi bile izkušnje državljanov, zainteresiranih strani in javnih organov, pridobljene pri podobnih pobudah, ki se izvajajo v državah članicah.

Komisija pozdravlja tudi resolucijo Evropskega parlamenta o državljanski pobudi, ki je bila sprejeta maja 2009[2] in je dragocen prispevek k tej razpravi.

II. VPRAŠANJA ZA POSVETOVANJE

Samo načelo in glavni elementi državljanske pobude so sicer zagotovljeni z novo Pogodbo, vendar pa postopek in praktična ureditev, potrebna za ta novi institucionalni instrument,

---

1 Člen 11(4) Pogodbe o Evropski uniji.

2 Resolucija Evropskega parlamenta z dne 7. maja 2009 s pozivom Komisiji za predložitev predloga Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o izvajanju državljanske pobude (P6_TA(2009)0389).

odpirata več pravnih, administrativnih in praktičnih vprašanj. Ta so predstavljena v nadaljevanju skupaj z nizom vprašanj, namenjenih državljanom in zainteresiranim stranem, ki so vabljeni, da nanje odgovorijo.

1. Najmanjše število držav članic, iz katerih morajo biti državljani

Pogodba določa, da morajo biti podpisniki državljanske pobude iz „večjega števila držav članic“, in predvideva, da se „najmanjše število držav članic, iz katerih so ti državljani“, določi z uredbo.

Pri določitvi ustreznega praga je treba upoštevati več dejavnikov.

Prvič, namen zahteve, da morajo biti podpisniki iz „večjega števila držav članic“, je zagotoviti, da pobuda v zadostnem obsegu predstavlja interes Unije – da je torej dovolj reprezentativna. Visok prag bi dejansko zagotovil zadostno reprezentativnost pobude, vendar bi hkrati otežil postopek za njeno izvedbo. Po drugi strani bi bila pri nizkem pragu pobuda dostopnejša, vendar manj reprezentativna. Zato je treba poiskati pravo ravnovesje med tema dvema preudarkoma.

Drugič, prag je treba določiti na podlagi objektivnih meril, pri čemer je treba zlasti upoštevati druge določbe Pogodbe, da se preprečijo nasprotujoče si razlage.

Prva možnost bi bila, da se kot prag določi večina držav članic. EU ima trenutno 27 držav članic, torej bi bilo za večino potrebnih štirinajst držav. Pogodba ne izključuje te možnosti. Vendar pa uporaba izraza „večje število“ nakazuje, da s tem ni bila mišljena večina. Poleg tega se zdi, da bi bila večina nesorazmerno visok prag.

Druga možnost na drugem skrajnem koncu lestvice bi bila, da se kot prag določi četrtina držav članic. Trenutno bi to pomenilo sedem držav članic. To je prag, ki ga je v resoluciji o državljanski pobudi predlagal Evropski parlament, pri čemer se je oprl na člen 76 Pogodbe o delovanju Evropske unije, ki določa, da se akti, ki zadevajo pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah ali policijsko sodelovanje, lahko sprejmejo na pobudo četrtine držav članic. Vendar Evropska komisija meni, da analogija s tem členom za državljansko pobudo ni najprimernejša. Gre za področno zelo specifično določbo, ki temelji na drugačni logiki kot državljanska pobuda. Komisija poleg tega meni, da bi bil četrtinski prag prenizek za zagotovitev ustreznega upoštevanja interesa Unije.

Tretja možnost bi bila, da se kot prag določi tretjina držav članic, kar je trenutno devet držav članic. To bi ustrezalo več določbam Pogodbe, ki so po vsebini splošnejše. Ta prag se uporablja v določbah o „okrepljenem sodelovanju“, v skladu s katerimi se mora sodelovanja udeležiti „najmanj devet držav članic“[3]. Tretjinski prag se uporablja tudi za število nacionalnih parlamentov, katerih soglasje je potrebno za začetek postopka ponovne preučitve iz člena 7(2) protokola o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, ki je priloga k pogodbama.

Tretjinski prag je pomemben tudi v nekaterih nacionalnih sistemih. Avstrijska zvezna ustava določa, da je za vložitev državljanske pobude potrebna podpora 100 000 volivcev ali šestina volivcev v najmanj treh zveznih deželah, kar pomeni tretjino od 9 avstrijskih zveznih dežel.

---

[3] Člen 20 Pogodbe o Evropski uniji.

Zunaj EU obstaja prag za število kantonov pri neobveznih referendumih v Švici, ki je prav tako blizu tretjine.

Komisija meni, da bi s tretjinskim pragom dosegli pravo ravnovesje, ki bi zagotovilo, da bi bile pobude dovolj reprezentativne, hkrati pa bi olajšalo uporabo instrumenta.

Vprašanja: Ali menite, da bi tretjina vseh držav članic pomenila „večje število držav članic“, kot določa Pogodba? Če niste tega mnenja, navedite, kolikšen prag bi se vam zdel primeren in zakaj.

2. Najmanjše število podpisnikov iz posamezne države članice

Glede na to, da je v skladu s Pogodbo za državljansko pobudo potrebnih najmanj milijon podpisov državljanov iz večjega števila držav članic, Komisija meni, da je treba določiti najmanjše število državljanov, ki podpirajo pobudo, iz vsake posamezne države članice, ki sodeluje pri pobudi. Namen sklicevanja na „večje število držav članic“ je bil zagotoviti, da bi bila evropska državljanska pobuda resnično evropska. To posledično pomeni, da je za najmanjše število držav članic treba določiti tudi najmanjše število sodelujočih državljanov, da se zagotovi sorazmerna zastopanost mnenj. Če bi pobudo lahko vložila velika skupina državljanov iz ene države članice in zgolj nominalno število državljanov iz drugih držav članic, to ne bi bilo v duhu Pogodbe.

Zahteva za najmanjše število državljanov na državo članico bi bila seveda vezana le na najmanjše število držav članic, iz katerih morajo biti državljani, ki vlagajo državljansko pobudo.

Eden od možnih pristopov za določitev najmanjšega števila državljanov na državo članico je, da se določi enotno število sodelujočih državljanov za vse države članice. Tako pravilo bi bilo jasno in preprosto. Vendar pa bi glede na ogromne razlike v številu prebivalcev po državah članicah, ki se giblje od 410 000 na Malti do 82 milijonov v Nemčiji, tak enoten prag prikrajšal državljane iz manjših držav članic.

Druga, pravičnejša možnost bi bila, da bi prag določili kot delež prebivalstva posamezne države članice. Za določitev tega praga bi lahko uporabili delež, ki ustreza deležu državljanov Unije, potrebnih za vložitev državljanske pobude. Unija ima trenutno blizu 500 milijonov prebivalcev. Milijon državljanov torej predstavlja 0,2 % vseh prebivalcev Unije. Tako bi lahko za najmanjše število podpisnikov iz vsake države članice, v kateri se zbirajo podpisi, določili prag 0,2 % števila prebivalcev zadevne države[4]. To bi trenutno pomenilo približno 160 000 podpisov za državo, kot je Nemčija, in 20 000 podpisov za državo, kot je Belgija.

Ob tem velja opozoriti, da je v večini držav članic, kjer obstaja podoben instrument, delež državljanov, ki morajo podpreti pobudo, precej višji od 0,2 %. V Avstriji in Španiji je ta prag denimo približno 1,2 %, v Litvi skoraj 1,5 %, v Latviji pa celo 10 % prebivalcev. Tudi na Madžarskem, Poljskem, Portugalskem in v Sloveniji je prag višji od 0,2 % prebivalcev.

[4] To možnost predlaga Evropski parlament v resoluciji o državljanski pobudi.

Vprašanja:

Ali menite, da je 0,2 % celotnega števila prebivalcev posamezne države članice primeren prag?

Če niste tega mnenja, navedite morebitne druge predloge za ta prag, ki bi zagotovili, da bi bila državljanska pobuda resnično reprezentativna.

3. Upravičenost do sodelovanja v državljanski pobudi – najnižja starost

Določba v Pogodbi velja za vse državljane Unije. Vendar se zdi smiselno, da se določi najnižja starost za sodelovanje v državljanski pobudi. Tako je tudi v vseh državah članicah, v katerih lahko državljani vlagajo pobude.

Zdi se, da sta na voljo dve možnosti.

Prav možnost je, da morajo biti državljani, ki želijo sodelovati v evropski državljanski pobudi, dovolj stari, da se v svoji državi prebivališča lahko udeležijo evropskih volitev[5]. To je splošna praksa v državah članicah. Da bi lahko podprli državljansko pobudo, morajo državljani imeti volilno pravico. V vseh državah članicah državljani dobijo volilno pravico, ko dopolnijo 18 let, razen v Avstriji, kjer je volilna starost 16 let.

Čeprav bi pri tej rešitvi avstrijski državljani prej pridobili pravico do sodelovanja v državljanskih pobudah, bi tak pristop vendarle odražal obstoječo prakso za volitve poslancev Evropskega parlamenta.

Druga možnost je, da se najnižja starost za sodelovanje v državljanski pobudi, npr. 16 ali 18 let, določi v uredbi. Če bi za najnižjo starost določili 18 let, bi bilo to v skladu z volilno starostjo v vseh državah članicah razen ene. S tem pa bi bili izključeni državljani v Avstriji, ki pridobijo volilno pravico s 16 leti. Če bi za najnižjo starost določili 16 let, bi to po drugi strani ustvarilo veliko administrativno breme, saj bi odstopalo od obstoječih sistemov za vpis volivcev v volilne imenike.

Vprašanja:

Ali bi morala biti najnižja starost za sodelovanje v evropski državljanski pobudi vezana na volilno starost, ki je v posamezni državi članici določena za volitve v Evropski parlament?

Če niste tega mnenja, navedite, katera druga možnost bi se vam zdela primerna in zakaj.

4. Oblika in besedilo državljanske pobude

Besedilo Pogodbe ne določa, v kakšni obliki mora biti državljanska pobuda, temveč določa le, da naj bi pobuda pozvala *„Evropsko komisijo […], da v okviru svojih pristojnosti predloži ustrezen predlog v zadevah, za katere državljani menijo, da je za izvajanje Pogodb treba sprejeti pravni akt Unije“*[6].

---

5 To možnost predlaga Evropski parlament v resoluciji o državljanski pobudi.

6 Člen 11(4) Pogodbe o Evropski uniji.

Kljub temu se zdi, da bi bilo treba oblikovati nekatera pravila glede oblike pobude, zlasti zato, da bodo državljani in Komisija lahko jasno razbrali vsebino in cilje pobude.

Ena možnost je, da bi morala biti državljanska pobuda vložena v obliki predloga pravnega akta z jasno prepoznavnimi pravnimi določbami. V nekaterih državah članicah je treba pobudo dejansko vložiti v obliki predloga zakona (v Avstriji, Italiji, na Poljskem in v Španiji). Vendar se zdi, da bi bila ta zahteva nepotrebno omejujoča in težavna. Poleg tega besedilo Pogodbe ne predvideva, da bi morala biti pobuda v obliki predloga pravnega instrumenta.

Po drugi strani pa bi bilo nejasno in ne dovolj natančno besedilo lahko za podpisnike zavajajoče, Komisiji pa bi lahko otežilo pripravo natančnega in utemeljenega odgovora. Druga možnost bi torej bila, da bi morala pobuda jasno določiti vsebino in cilje predloga, v zvezi s katerim se Komisija poziva k ukrepanju. Ta možnost ne bi izključevala možnosti, da državljani zaradi lažjega sklicevanja priložijo predlog pravnega akta.

Vprašanja:

Ali bi zadoščalo in bi bilo primerno, da mora pobuda jasno določiti vsebino in cilje predloga, v zvezi s katerim se Komisijo poziva k ukrepanju?

Katere druge zahteve bi še bilo treba določiti glede oblike in besedila državljanske pobude?

5. Zahteve glede zbiranja podpisov ter preverjanja in potrjevanja njihove verodostojnosti

Za zagotovitev legitimnosti in verodostojnosti državljanskih pobud bo treba sprejeti ukrepe, ki bodo omogočili ustrezno preverjanje in potrjevanje verodostojnosti podpisov v skladu z zadevno nacionalno, evropsko in mednarodno zakonodajo o temeljnih pravicah, človekovih pravicah in varstvu osebnih podatkov. Ker na ravni EU ni organa, ki bi bil pristojen oziroma ki bi imel potrebne informacije za preverjanje verodostojnosti podpisov ter za preverjanje, ali imajo državljani Unije dejansko pravico do sodelovanja v državljanski pobudi, bodo morali to nalogo opravljati nacionalni organi držav članic[7]. Nacionalni organi bi bili torej pristojni za preverjanje in potrjevanje rezultatov zbiranja podpisov v svoji državi.

Vendar pa obstaja vrsta pomislekov glede načina preverjanja v državah članicah in vprašanja, v kakšnem obsegu bi veljalo določiti skupne zahteve na ravni EU.

Vse države članice imajo vzpostavljene postopke in mehanizme za preverjanje volivcev, mnoge med njimi pa že imajo tudi postopke za preverjanje in potrjevanje verodostojnosti podpisov pri nacionalnih državljanskih pobudah. Vendar pa se ti postopki po državah članicah precej razlikujejo; nekatere države imajo dokaj stroge zahteve glede postopkov zbiranja. To so denimo zahteve, da lahko državljani podpišejo pobudo le v uradno določenih prostorih ali da mora biti prisoten državni uradnik ali notar, ki preveri verodostojnost vseh podpisov ob zbiranju, ali pa zahteva, da mora vsak podpisnik dobiti potrdilo o vpisu v volilni imenik. V drugih državah članicah so pravila bolj ohlapna in ne določajo nobenih posebnih zahtev glede zbiranja podpisov, vendar pa običajno zahtevajo, da organi naknadno preverijo zbrane podpise, pri čemer morajo preveriti tako verodostojnost kot tudi število zbranih podpisov.

[7] To priznava tudi Evropski parlament v resoluciji o državljanski pobudi.

Jasno je, da bi moral biti končni cilj določb Skupnosti na tem področju zagotavljanje ustreznega preverjanja upravičenosti podpisov, zbranih v podporo evropski državljanski pobudi, v zadevnih državah članicah, ne da bi pri tem državljanom postavljali nepotrebno omejujočih zahtev ali administrativnih ovir.

Ena možnost za dosego tega cilja bi bila, da bi morale države članice sprejeti ustrezne ukrepe v ta namen, pri čemer bi jim bila prepuščena odločitev glede ravni regulacije teh postopkov, vključno z možnostjo, da uporabijo že vzpostavljene postopke za izvedbo nacionalnih državljanskih pobud. Prednost te možnosti je v tem, da bi imele države članice precej proste roke pri načinu izvajanja te določbe. Izvajanje bi bilo poleg tega mnogo preprostejše za tiste države članice, ki že imajo vzpostavljene postopke za izvajanje državljanskih pobud. Po drugi strani bi to lahko pomenilo, da bi za isto pobudo v različnih državah članicah veljala dokaj različna postopkovna pravila in bi bilo zbiranje podpisov v nekaterih državah članicah lažje kot v drugih. Ta možnost bi torej lahko imela neželeno posledico, da bi državljani nekaterih držav članic lažje izrazili svoje mnenje kot državljani drugih držav članic.

Na drugi strani spektra se kaže druga možnost, ki bi vključevala popolno uskladitev postopkovnih zahtev na ravni EU. To bi v praksi pomenilo, da bi bile vse potrebne postopkovne zahteve določene v uredbi EU in da ne bi bila dovoljena niti odstopanja od teh zahtev niti uvedba dodatnih nacionalnih zahtev. Prednost tega pristopa je, da bi zagotovil povsem enake pogoje glede postopkov za izvedbo državljanskih pobud v celotni EU. Vendar bi hkrati pomenil precejšnje dodatno administrativno in regulativno breme za tiste države članice, ki imajo tovrstne postopke že vzpostavljene. Poleg tega v nacionalnih sistemih in postopkih obstajajo posebnosti, ki jih uredba EU najverjetneje ne bi mogla v celoti upoštevati.

Zato bi bilo bolj racionalno, da bi na ravni EU določili nekaj osnovnih pravil, med drugim glede najmanjših zahtev za preverjanje in potrjevanje verodostojnosti podpisov ter glede obveznosti držav članic za omogočanje lažjega zbiranja podpisov in odpravo nepotrebno omejujočih zahtev.

V skladu s tem pristopom bi lahko države članice sprejele dodatne ukrepe le v okviru zahtev, določenih na ravni EU. Prednost te možnosti je v tem, da državam članicam omogoča določeno raven prožnosti, hkrati pa zagotavlja skupna pravila za izvedbo postopkov v celotni EU.

S takim pristopom bi lahko ohranili vseevropsko naravo državljanske pobude, saj bi omogočili hkratno zbiranje podpisov v več državah članicah. V ta namen je treba pretehtati uporabo certificiranih in zaščitenih spletnih orodij.

Poleg tega bi moral kateri koli izbrani pristop omogočati državljanom EU, ki prebivajo zunaj svoje države izvora, da izrazijo podporo državljanski pobudi. Države članice se lahko oprejo na svoje izkušnje pri upravljanju volilne pravice teh državljanov pri volitvah v Evropski parlament.

V zvezi z obsegom regulacije zbiranja podpisov ter naravo zahtev za preverjanje in potrjevanje verodostojnosti podpisov je odprtih več pomembnih vprašanj, o katerih je treba razmisliti. In sicer:

– ali bi bilo treba določiti pogoje glede kraja in načina zbiranja podpisov (npr. kroženje seznamov, ki jih je treba izpolniti in podpisati; po pošti; v uradno določenih prostorih itd.),

– katere posebne zahteve glede preverjanja in potrjevanja verodostojnosti podpisov in katere varnostne elemente bi bilo treba določiti za spletno zbiranje podpisov,

– ali bi bilo treba izjavo državljana o podpori določeni pobudi preveriti v državi članici, katere državljan je, ali v državi članici, v kateri prebiva,

– katere zaščitne ukrepe bi bilo treba uvesti za zagotavljanje varstva osebnih podatkov pri zbiranju in obdelavi podatkov.

Vprašanja:

Ali menite, da bi bilo treba na ravni EU določiti enotne postopkovne zahteve za zbiranje podpisov ter preverjanje in potrjevanje njihove verodostojnosti s strani organov držav članic?

V kolikšnem obsegu bi moralo biti državam članicam dopuščeno, da uvedejo posebne določbe na nacionalni ravni?

Ali so potrebni posebni postopki, ki bi zagotovili, da lahko državljani EU podprejo državljansko pobudo ne glede na svojo državo prebivališča?

Ali bi morali imeti državljani možnost, da izrazijo podporo državljanski pobudi prek spleta? Če ste tega mnenja, katere varnostne elemente in postopke za preverjanje verodostojnosti bi bilo treba predvideti?

6. Rok za zbiranje podpisov

Rok za zbiranje podpisov Pogodba ne predvideva roka za zbiranje podpisov. V evropskih državah, v katerih državljani lahko vlagajo pobude, pa je rok za zbiranje podpisov običajno določen. Roki so različni, od določenega števila dni (npr. trideset dni v Latviji in šestdeset dni v Sloveniji) do nekaj mesecev (npr. šest mesecev v Španiji in osemnajst mesecev v Švici).

Uvedbo roka za evropsko državljansko pobudo upravičuje več razlogov: take pobude so ponavadi vezane na zelo aktualna vprašanja in se lahko nanašajo na probleme, ki v primeru, da rok ne bi bil določen ali bi bil predolg, ne bi bili več relevantni; če je rok predolg, se lahko spremeni tudi ozadje, zaradi katerega ljudje podpišejo pobudo (če se na primer v vmesnem času spremeni ali sprejme evropska zakonodaja, ki ureja zadevno področje).

Vendar pa mora biti rok, če bo določen, razumen in dovolj dolg, da bo omogočil izvedbo kampanje v celotni Uniji in upošteval njeno dodatno zapletenost. To bi bilo denimo mogoče doseči z rokom enega leta[8].

Vprašanja:

Ali bi bilo treba določiti rok za zbiranje podpisov?

Če ste tega mnenja, ali menite, da bi bil eno leto primeren rok?

[8] Eno leto je rok, ki ga predlaga Evropski parlament v resoluciji o državljanski pobudi.

7. Prijava predlaganih pobud

Poleg dolžine roka je treba razmisliti tudi, kako bi določili, kdaj rok začne teči in kdaj poteče. V večini držav članic rok običajno začne teči, ko so opravljene vse formalnosti v zvezi z objavo oziroma prijavo pobude, obstajajo pa tudi primeri, ko se rok določi na podlagi datumov podpisov.

Komisija meni, da je v primeru, da bo rok določen, treba predpisati tudi neko obliko prijave predlagane pobude, preden se začne zbiranje podpisov. Organizatorji pobude bi to lahko storili na posebni spletni strani, ki bi jo Komisija zagotovila za ta namen. Na spletni strani bi morali objaviti vse relevantne informacije o predlagani pobudi (npr. naslov, vsebina, cilji, ozadje itd.), ki bi bile nato javno dostopne. Sistem bi organizatorju nato izdal potrdilo o prijavi, datum in evidenčno številko, na podlagi katerih bi organizator lahko začel zbirati podpise.

S to prijavo bi torej začel teči rok za zbiranje podpisov, hkrati pa bi bila zagotovljena tudi preglednost predlaganih državljanskih pobud, za katere se zbirajo podpisi.

Vendar pa Komisija meni, da postopek prijave ne bi smel vključevati odločitve Komisije glede dopustnosti predlagane pobude. Po mnenju Komisije bi bilo neprimerno, da bi preverjala, ali so predlagane pobude formalno dopustne, še preden se začnejo zbirati podpisi[9]. Tak pristop bi lahko povzročil zmedo, saj bi lahko nastal vtis, da je Komisija dala nekakšno zeleno luč predlaganim pobudam iz razlogov, ki presegajo postopkovna pravila. Zaradi takega preverjanja bi se podpisi začeli zbirati pozneje. Poleg tega ni mogoče ločiti presoje dopustnosti pobud od presoje njihove vsebine, zato ne bi bilo primerno, da se ta analiza opravi že ob prijavi.

Komisija se zaveda, da bi tveganje, da bo pobuda nazadnje zavrnjena, ker je nedopustna, lahko povzročilo določene zadržke pri vlaganju evropskih pobud. Vendar je treba opozoriti, da je merilo dopustnosti – tj. da mora biti predlog, glede katerega se Komisija poziva k ukrepanju, v okviru njenih pristojnosti – dovolj jasno in znano na ravni EU. Vsekakor naj bi organizatorji praviloma celovito ocenili, ali pobuda pravno spada v okvir pristojnosti Komisije, preden jo prijavijo.

Vprašanja:

Ali menite, da je obvezen sistem prijave predlaganih pobud potreben?

Če ste tega mnenja, ali bi bilo to mogoče izvesti prek posebne spletne strani, ki bi jo Komisija zagotovila za ta namen?

8. Zahteve za organizatorje – preglednost in financiranje

Za začetek in organizacijo kampanje za predlagano evropsko dražljansko pobudo bo v večini primerov treba pridobiti podporo organizacij in/ali finančna sredstva.

---

[9] Evropski parlament je v svoji resoluciji zagovarjal mnenje, da bi bilo treba opraviti predhodno preverjanje dopustnosti pobude.

Zaradi preglednosti in demokratične odgovornosti Komisija meni, da bi morali organizatorji pobude predložiti nekatere osnovne informacije, zlasti glede organizacij, ki podpirajo pobudo, in glede načina financiranja pobud. To bi bilo v interesu državljanov, ki razmišljajo o podpisu pobude, bilo pa bi tudi v skladu s pobudo Komisije za preglednost v Evropi[10].

Če bi postopek predvideval prijavo pobude, bi bilo tovrstne informacije mogoče zagotoviti v registru, ki bi ga vzpostavila Komisija. Uredba bi lahko določala tudi, da morajo organizatorji med kampanjo objaviti vse relevantne informacije o financiranju in podpori.

Glede vprašanja financiranja velja opozoriti, da ne glede na druge oblike sodelovanja z organizacijami civilne družbe in podpore, ki se jim namenja, ni predvideno, da bi se za državljanske pobude zagotavljala kakršna koli javna sredstva. S tem naj bi se zagotovilo tudi, da so pobude neodvisne in da so njihovi pobudniki državljani.

Poleg zahtev za organizatorje v zvezi s preglednostjo je treba opozoriti, da številni nacionalni sistemi določajo tudi, kdo je lahko organizator pobude. V skladu s temi določbami morajo pobudo običajno vložiti državljani ali odbori, sestavljeni iz določenega števila državljanov. Komisija meni, da bi lahko taka zahteva na ravni EU preveč zapletla postopek, zato po njenem mnenju ne bi bilo smiselno uvajati omejitev glede tega, kdo lahko vloži pobudo – organizatorji so lahko tako posamezni državljani kot organizacije. Pri tem je koristna analogija z naslavljanjem peticij na Evropski parlament. Pogodba dejansko določa, da ima vsak državljan Unije in vsaka fizična ali pravna oseba s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic pravico nasloviti peticijo na Evropski parlament[11].

Poleg tega bi morali organizatorji izpolniti obveznosti v zvezi z varstvom osebnih podatkov v skladu z zadevno nacionalno zakonodajo, s katero se izvaja zakonodaja EU o varstvu podatkov.

Vprašanja:

Katere posebne zahteve bi bilo treba določiti za organizatorje pobude, da bi bili zagotovljeni preglednost in demokratična odgovornost?

Ali se strinjate s predlogom, da bi morali organizatorji predložiti informacije o podpori in finančnih sredstvih, ki so jih pridobili za izvedbo pobude?

9. Proučitev državljanskih pobud s strani Komisije

Ko je zahtevano število podpisov za državljansko pobudo zbrano in ko zadevne države članice potrdijo verodostojnost podpisov, lahko organizator pobude formalno predloži pobudo Komisiji.

Lizbonska pogodba ne določa roka, v katerem mora Komisija obravnavati državljansko pobudo, potem ko je bila ta pravilno vložena. Deloma je to povezano z dejstvom, da se pobuda lahko nanaša na zapletena vprašanja in Komisija zato potrebuje nekaj časa, da jo ustrezno prouči, preden se odloči, kako bo v posameznih primerih ukrepala; včasih bo v ta

[10] Evropski parlament je v svoji resoluciji izrazil stališče, da bi morali organizatorji državljanske pobude zaradi preglednosti javno prevzeti odgovornost za financiranje pobude ter za vire financiranja.

[11] Člen 227 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

namen morda treba opraviti analizo prednosti in slabosti predlagane pobude na določenem področju politik. Ob tem velja spomniti, da tudi za proučitev peticij, ki jo opravi Evropski parlament, rok ni določen.

Vendar pa bi bilo v skladu z dobro upravno prakso, pa tudi, da se prepreči dolgo obdobje negotovosti glede odgovora Komisije, ta rok smiselno določiti. Če bo rok določen, mora biti tak, da bo Komisiji omogočal skrben pregled vsebine vložene pobude. Po drugi strani pa mora zagotavljati, da bodo podporniki pobude v razumnem času obveščeni o ukrepih, ki jih namerava sprejeti Komisija.

Nacionalni sistemi imajo različne rešitve glede rokov za obravnavo državljanskih pobud. V nekaterih sistemih so roki določeni in lahko trajajo od nekaj tednov do nekaj mesecev, drugi sistemi pa organom ne postavljajo specifičnih rokov.

Torej bi lahko določili obveznost Komisije, da prouči državljansko pobudo v razumnem času, ki ne presega 6 mesecev. Tak pristop bi določil rok, hkrati pa bi Komisiji zagotovil dovolj časa za ustrezen razmislek o pobudah, glede na to, da te lahko vključujejo zapletena vprašanja.

Rok za proučitev pobude bi začel teči na dan formalne predložitve pobude Komisiji. Ta podatek bi bil objavljen na posebni spletni strani iz točke 7.

V tem obdobju bi Komisija ocenila dopustnost pobude (torej ali pobuda spada v okvir njenih pristojnosti), pa tudi, ali si vsebina pobude zasluži njeno nadaljnje ukrepanje[12]. Po proučitvi pobude naj bi Komisija v sporočilu, ki bi bilo javno dostopno in o katerem bi bila obveščena Evropski parlament in Svet, pojasnila svoje sklepe v zvezi z ukrepi, ki jih namerava sprejeti. Ukrepi, predvideni v sporočilu, lahko po potrebi vključujejo izvedbo študij in ocen učinka v zvezi z možnimi predlogi na posameznih področjih politik.

Vprašanja: Ali bi bilo treba določiti rok, v katerem mora Komisija proučiti državljansko pobudo?

10. Pobude, ki se nanašajo na ista vprašanja

Načeloma ni mogoče izključiti možnosti, da bi bilo vloženih več pobud v zvezi z istim vprašanjem. Vendar bi vzpostavitev sistema za prijavo pobud zagotovila preglednost in tako preprečila podvajanje.

Kljub temu bi bilo še vedno mogoče večkrat vložiti isti zahtevek, kar bi po nepotrebnem obremenjevalo sistem in bi sčasoma lahko omajalo ugled državljanske pobude kot resnega instrumenta za demokratično izražanje mnenj. Zato velja razmisliti, ali bi bilo smiselno uvesti nekatere omejitve ali roke, ki bi omejili možnost za ponovno vložitev pobude (da na primer neuspešne državljanske pobude ne bi bilo mogoče ponovno vložiti pred potekom določenega obdobja).

---

[12] Evropski parlament je v resoluciji o državljanski pobudi predlagal dvostopenjski pristop, po katerem bi imela Komisija najprej 2 meseca časa, da preveri reprezentativnost pobude, nato pa še 3 mesece časa, da prouči vsebino pobude in sprejme odločitev v zvezi z njo.

Hkrati pa pri tem ne smemo pozabiti, da se nekatere pobude sicer lahko nanašajo na ista vprašanja in vsebujejo podobne elemente, vendar pa niso povsem enake. Poleg tega bodo operativni in finančni viri, potrebni za izvedbo vseevropske pobude, najverjetneje omejili ponovno vlaganje in podvajanje pobud.

Vprašanja:

Ali je primerno uvesti pravila, ki bi preprečevala, da se državljanske pobude o istem vprašanju vlagajo večkrat?

Če ste tega mnenja, ali menite, da bi bilo to najbolje storiti z uvedbo nekaterih omejitev ali rokov?

III NAČIN POŠILJANJA PRISPEVKOV

Prispevke za to posvetovanje je treba poslati Komisiji do 31. januarja 2010, in sicer po elektronski pošti na naslov ECI-Consultation@ec.europa.eu ali po navadni pošti na naslov:

European Commission
Secretariat General
Directorate E „Better Regulation and Institutional Issues“
Unit E.l „Institutional Issues“
B-l049 Brussels

Prejeti odgovori bodo objavljeni na spletu, razen če se avtor ne strinja z objavo osebnih podatkov, ker bi taka objava škodila njegovim legitimnim interesom. V tem primeru se prispevek lahko objavi anonimno.

Zaželeno je, da se strokovne organizacije, ki bodo poslale svoje prispevke v zvezi z vsebino te zelene knjige, vpišejo v register zastopnikov interesov, ki ga vodi Komisija, če tega še niso storile (http://ec.europa.eu/transparency/regrin/). Ta register je bil vzpostavljen v okviru pobude za preglednost v Evropi, da bi Komisiji in širši javnosti zagotovil informacije o ciljih, financiranju in strukturah zastopnikov interesov.

Komisija lahko povabi avtorje prispevkov k javni obravnavi o vsebini te zelene knjige.