

I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ

114-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ — 12, 13 И 14 ОКТОМВРИ 2015 Г.

Становище на Европейския комитет на регионите — „Европейска гражданска инициатива“

(2015/C 423/01)

Докладчик:	Luc VAN DEN BRANDE (BE/ЕНП), председател на Бюрото за връзка „Фландрия — Европа“
Отправен документ:	Доклад за прилагането на Регламент (ЕС) № 211/2011 относно гражданската инициатива COM(2015) 145 final

I. ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

ЕВРОПЕЙСКИЯТ КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ

Европейската гражданска инициатива (ЕГИ) с оглед на европейската демокрация на участието

1. припомня, че гражданите са в основата на европейския проект. Европейската демокрация на участието следва да се разглежда като правото на европейските граждани да участват в европейските политики и да градят бъдещето на Европа. Договорът (член 10, параграф 3) предоставя на всеки гражданин правото да участва в демократичния живот на Съюза;
2. отбелязва, че съгласно член 11 от Договора за Европейския съюз от институциите на ЕС се изисква да информират гражданите и представителните организации, да им предоставят възможността да изразяват и обменят публично мнения във всички области на дейност на Съюза. Същият член изрично упълномощава Европейската комисия да провежда широки консултации със заинтересованите страни с цел да се осигури съгласуваност и прозрачност на действията на Съюза;
3. отбелязва, че разпоредбите относно Европейската гражданска инициатива са по-конкретни от предвиденото в член 11, параграфи от 1 до 3. В член 11, параграф 4 относно ЕГИ не се споменава „определяне на дневния ред“, а понятието „юридически акт“. Трябва да се признае, че Европейската гражданска инициатива, подобно на други инструменти на пряката демокрация на различни равнища, също следва да позволява на гражданите да влияят върху „дневния ред“ на процеса на вземане на политически решения в ЕС;
4. припомня, че Европейската гражданска инициатива е право на европейските граждани. ЕГИ следва да се използва, за да се отговори на демократичния дефицит в Европа и да се осигури на европейските граждани инструмент, с който да преодолеят разстоянието, което ги дели от европейската политика; подчертава, че с оглед на продължаващата икономическа криза и криза на доверието в ЕС, е от решаващо значение да се използват всички възможности за открит диалог с гражданите и да се предотврати по-нататъшното им разочарование от европейския проект. Това е и повод да се възвърне доверието на младите европейци, които може би вече не вярват в концепцията за европейска интеграция, и да се укрепи подкрепата им за европейския проект. Укрепването на демокрацията на участието е единственият начин да се запази дългосрочната цел за ЕС и да се премахне демократичният дефицит; отбелязва, че целта на Европейската гражданска инициатива е да привлече гражданите за по-пряко участие в европейския политически дневен ред, като им даде право на законодателна инициатива. Като транснационален инструмент Европейската гражданска инициатива има за цел и насърчаването на дебати на европейско равнище по въпроси, представляващи интерес за европейските граждани;

5. подчертава, че ЕГИ трябва да се оценява в реалистичен контекст с ясна и определена амбиция и последователно управление на стъпките, чрез които това може да бъде постигнато: тя не замества правото на инициатива на Европейската комисия, което доведе до напредък в задълбочаването на Съюза и което трябва да продължи да се използва; ЕГИ допълва разнообразието на законодателната динамика и ѝ придава транснационално измерение; тя представлява допълнителен канал за взаимно разбирателство, който дава предимство на самата Европейска комисия; ЕГИ притежава потенциала да се превърне в много добър пример за „демократия в действие“;
6. без да се засяга Европейската гражданска инициатива, изтъква колко е важно да се насърчават всички инициативи на регионално и местно равнище, които дават възможност за прозрачност, сътрудничество и участие на гражданите в публичните политики в съответствие с принципа на демокрация на участието. Нещо повече, участието на регионалните и местните власти е необходимо поради факта, че често ЕГИ включва области на политика, за които те са напълно или частично компетентни;
7. застъпва мнението, че правните и политическите инструменти за участие следва да се укрепят, за да се достигне до обновена структура на управление, почиваща на принципа на многостепенното управление. В същността си многостепенното управление протича по много канали и следователно позволява „по-активно“ европейско гражданство. Предизвикателството се състои в това да се осигури система за иновативно представителство на интересите, чрез която хората се чувстват представени на равни начала в различните си идентичности;
8. подчертава, че наличието на европейско обществено пространство за дебати между гражданите и за диалог с властимащите е важен фактор за легитимността и отчетността на ЕС. Дефицитът на демокрация може да се премахне само ако се създаде европейско обществено пространство, в което да се включи демократичният процес;
9. подчертава, че регионалните и местните власти придават специално значение на демокрацията на участието, тъй като по този начин организациите на гражданското общество могат да участват в процеса на вземане на решения в Европа и да изпълняват своята роля;
10. счита, че Европейската гражданска инициатива следва да се разглежда като един от инструментите за постигане на целите за демокрацията на участието, но не бива да се очаква, че с тази инициатива участието на гражданите в процеса на вземане на решения в Европа се осъществява автоматично;
11. отбелязва, че Европейската гражданска инициатива е израз на демокрацията на участието, която допълва понятието за представителна демокрация; тя укрепва набора от права, свързани с европейското гражданство, и обществената дебат по европейските политики; тя следва да заздравява чувството на ангажираност и идентифициране на гражданите с ЕС;
12. отбелязва, че не бива да се пренебрегват другите канали на демокрацията на участието, като други форми на граждански диалог и участието на представителното гражданско общество, тъй като европейските граждански инициативи са съсредоточени върху един специфичен политически въпрос и се нуждаят от силно координирани действия и от финансови ресурси;
13. в този контекст призовава Европейската комисия да изготви доклад за това как се изпълняват разпоредбите на член 11, параграфи 1 и 2 от Договора за Европейския съюз и така да се хвърли светлина по въпроса как Комисията прилага на практика демокрацията на участието;
14. отчитайки ограничения брой успешни инициативи, си задава въпроса дали са постигнати първоначалните цели, заложили в регламента, а именно предоставяне на правото на всеки гражданин да участва в европейската демокрация, предоставяне на възможност на гражданите да се обръщат непосредствено към Комисията, ясни, опростени и достъпни за всеки процедури;
15. отбелязва, че Комисията направи всичко възможно за администрирането на ЕГИ, но от друга страна, съществува належаща нужда от преразглеждане на някои аспекти от подхода ѝ и от предприемане на действия за установяване и коригиране на онези мерки, които са прекалено формалистични и ограничителни;

Докладът на Европейската комисия

16. отбелязва Доклада на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно прилагането на Регламент (ЕС) № 211/2011 относно гражданската инициатива, в изпълнение на член 22 от Регламента, който изисква от Комисията да докладва на всеки три години;

17. посочва, че докладът признава някои проблеми и недостатъци, но остава предимно фактологичен и технически доклад, в който се прави преглед на ситуацията след трите години от влизането в сила на регламента. В него не се предлага решение на недостатъците, които биха могли да доведат до края на инициативата: „демократична революция, която не се състоя“;

18. отбелязва, че е налице общо усещане, че Комисията е по-скоро предпазлива и рестриктивна в своя подход и оценка, и че това е въпрос, който следва да бъде наблюдаван и редовно подлаган на критичен анализ, за да се подобри ситуацията;

19. посочва, въз основа на доклада на Комисията, че Европейската гражданска инициатива притежава голям потенциал — за три години на Комисията бяха предложени 51 инициативи. Те бяха насочени към различни области на политика, като например социалната политика, околната среда, хуманното отношение към животните и образованието;

20. отбелязва, от друга страна, че Комисията отказа регистрацията на 20 от тези 51 инициативи (39 %) и че те не преминаха успешно проверката за допустимост, преди всичко поради факта, че „явно попадаха извън обхвата на правомощията на Комисията да представи предложение за правен акт на Съюза за целите на прилагането на Договорите“. Шестимата организатори на ЕГИ решиха да оспорят тези откази пред Съда на Европейския съюз;

21. отбелязва, че досега само три инициативи са постигнали целта от един милион подписа. Последващите действия, които Комисията ще предприеме във връзка с тези успешни инициативи, ще определят до голяма степен дали европейските граждани ще продължат да придават значение на гражданската инициатива като модел за участие;

22. изразява безпокойство, че броят на представените инициативи систематично намалява (23 през 2012 г., 17 през 2013 г. и 10 през 2014 г.), а броят на отказите нараства (30 % през 2012 г. и 50 % през 2014 г.). По тази причина предлага Европейската комисия да опрости условията за внасяне;

23. изразява съгласие с позицията на Комисията, че Европейската гражданска инициатива трябва да бъде значително усъвършенствана и че трябва да се търсят решения за по-ефективното използване на този инструмент;

24. призовава Комисията да възприеме по-политически подход към ЕГИ и да предоставя повече възможности за дебат, да проявява по-голяма откритост и да не ограничава въпроса до правните аспекти. Демокрацията, особено в една многостепенна институционална среда, предполага активно участие и контрол от страна на гражданите и задължение за институциите да насърчават това участие;

Препоръки за успешни европейски граждански инициативи в бъдеще

1) Общи бележки

25. отбелязва, че щеше да е подходящо критериите за допустимост да включват правата и задълженията на гражданите и принципа на субсидиарност;

26. смята, че настоящият конфликт на интереси на Комисията, която трябва да играе ролята на основната структура, предоставяща информация и подкрепа за ЕГИ, и в същото време да бъде главен техен „адресат“ и да действа като „арбитър“ при вземането на решение относно регистрацията и допустимостта на инициативите, сериозно вреди на ефективността на ЕГИ за насърчаване на участието на гражданите и повишаване на тяхното доверие;

27. подчертава, че този конфликт на интереси на Комисията трябва да насърчи другите институции да изпълняват своята роля в ЕГИ (Съвет, Парламент, Комитет на регионите, Европейски икономически и социален комитет);

28. изразява предположението, че може да се окаже по-целесъобразно за всеки конкретен случай да бъде определян безпристрастен „комитет от специалисти“, съставен от експерти, учени и/или юристи, който да проверява допустимостта, като по този начин се избягва ситуацията, в която Комисията трябва да поема едновременно ролята на арбитър и на страна;

29. смята, че преди всичко Европейският парламент играе централна роля за укрепването на прозрачността и отчетността на процедурите, свързани с ЕГИ, и с политическото проследяване, по-конкретно чрез засилване на приобщаващия характер на организирания изслушвания, и когато това е целесъобразно, чрез оказване на политически натиск върху Европейската комисия да отговаря своевременно и конструктивно на успешните ЕГИ;

30. подчертава, че Комисията трябва да спазва принципите на върховенството на закона в Европейския съюз, за да се избягва всяка произволна оценка на допустимостта. Освен това тук става въпрос за „добро управление“, а не само за „по-добро законотворчество“. Комисията следва да взема предвид „отговорността“ по смисъла на и в съответствие с Договорите;
31. се застъпва за усъвършенствана предварителна оценка с цел да се избегнат разочарования накрая. При настоящата ситуация се извършва само последваща оценка след регистрацията и събирането на подписите;
32. предлага периодът на събиране на изявления в подкрепа на ЕГИ да се удължи до 18 месеца;
33. подкрепя общото искане на заинтересованите страни и организаторите на ЕГИ на последните да се позволи да избират свободно датата за начало на събирането на подписи в рамките на ясно определен срок след регистрацията; предлага на организаторите на ЕГИ да се даде допълнителен период от два месеца между регистрацията и началото на събирането на подписи, за да могат по-добре да информират европейските граждани и да организират събирането на подписите;
34. подкрепя създаването на правен статут за гражданските комитети с цел ограничаване на риска от лична отговорност за техните членове и улесняване на провеждането на кампании;
35. подчертава, че Комисията не трябва да взема произволни решения за отхвърляне на ЕГИ и в случай, че одобри успешна ЕГИ, трябва да представи законодателно предложение в срок от една година, както прави с парламентарните инициативи. През този период от една година Комисията може постепенно да прилага резултата от ЕГИ, което в крайна сметка да доведе до законодателно предложение. Ако това не се случи, ЕГИ ще престане да бъде актуална;
36. счита, че е наложително преразглеждане на регламента, за да могат да се преодолеят установените пречки. Не е твърде рано за подобно преразглеждане, тъй като става дума за единствен по рода си „експеримент“, чиито резултати трудно могат да се предвидят. Необходима е навременна и изпреварваща намеса, за да не бъдат възпрени потенциални организатори на ЕГИ;
37. изразява готовност да продължи да работи заедно с европейските институции, както и с всички заинтересовани партньори, по оценката на досегашното функциониране на регламента и да допринесе за преразглеждането му, с цел да се използва пълният потенциал на този инструмент;
38. предлага да се проучи възможността за изменение на Регламента относно ЕГИ, така че да стане допустимо да се предлагат и ЕГИ, които имат за цел конкретни изменения на Договорите на ЕС в съответствие с член 48 от ДЕС;
39. посочва, че проблемите, които не изискват промени в регламента за ЕГИ, следва да бъдат преодолені възможно най-бързо. Всъщност бъдещият успех на ЕГИ зависи от опростени и прозрачни процедури;

2) *Измененията и подобренията на ЕГИ следва да се осъществяват без забавяне*

40. отбелязва, че коментарите по настоящите процедури и предложенията за подобрения, формуирани от различни заинтересовани страни и организатори на граждански инициативи, са много сходни и следователно би трябвало да е възможно да се направят корекции и подобрения без по-нататъшно отлагане;
41. посочва, че изключително малък брой граждани познават ЕГИ. Показателни за това непознаване са резултатите от неотдавнашно проучване на Евробарометър⁽¹⁾ за нагласите на обществеността спрямо ЕС в шест държави членки (Италия, Германия, Дания, Португалия, Финландия и Полша), при което само респондентите в Германия показват значително познаване на концепцията за ЕГИ. Следователно е необходимо институциите на ЕС и публичните органи на различни управленски равнища да действат заедно, за да информират хората за тяхното право да предлагат или подкрепят ЕГИ. Във всички държави членки би трябвало да се проведат информационни кампании с участието на местните и регионалните власти, насочени и специално към младите хора, с цел осведомяване на гражданите за това тяхно право;

⁽¹⁾ Евробарометър, септември 2014 г.

42. призовава за по-ефективна комуникация относно ЕГИ и подчертава ролята на децентрализираната комуникация в този контекст. Регионалните и местните власти изпълняват важна роля в създаването и поддържането на връзката между населението като цяло и институциите на всички равнища в ЕС и могат да играят решаваща роля при изтъкването на значението на политическите въпроси на ЕС за гражданите и разясняването на начина, по който ЕГИ може да служи като инструмент за оказване на влияние върху политиките на ЕС. Застъпва идеята представителствата на Европейската комисия в държавите членки да се използват за създаването на по-силни мрежи с цел информиране относно ЕГИ и насърчава Комисията да привлече местните и регионалните власти за участие в тези мрежи. Въпреки че ЕГИ разчита до голяма степен на новите технологии за събиране на подписи в рамките на установените срокове, местните и регионалните власти имат важна роля при разпространяването на информация и обмяна на мнения между властите и гражданите;

43. отправя отново предложението си за създаване на междуйнституционално информационно звено, чиято цел ще бъде да повиши общата осведоменост за ЕГИ в качеството ѝ на инструмент, да насърчи употребата ѝ, да осигурява поне минимална видимост на текущи и успешни граждански инициативи и да отговаря на някои въпроси относно ЕГИ;

44. подкрепя създаването на помощна служба за ЕГИ, която, с финансова подкрепа от бюджета на ЕС, да предоставя технически съвети и ноу-хау за начина на организиране и провеждане на кампания за ЕГИ. Тази помощна служба трябва да бъде независима от останалите институции на ЕС, тъй като неутралността е ключов елемент за успеха на тази инициатива и може да допринесе за повишаването на доверието на хората, обмислящи да започнат гражданска инициатива;

45. възнамерява да продължи сътрудничеството с Европейския икономически и социален комитет при редовното организиране на „Ден на ЕГИ“, на който се разглежда напредъкът в прилагането и изпълнението на регламента, поощрява се дискусиата между институциите на ЕС и организаторите на ЕГИ по предизвикателствата, стоящи пред последните, и се насърчава диалогът между гражданите и представителите на институциите по повод на текущите инициативи;

46. отбелязва, че практиката показва, че свързаното с ЕГИ обучение е може би също толкова важно колкото и самата инициатива. Очевидно е, че, за да бъде успешна, ЕГИ се нуждае от подкрепата на организациите на гражданското общество (персонал, финансови средства). Да се управлява ЕГИ от отделни граждани, без външна професионална и финансова подкрепа, е изключително трудно;

47. подчертава, че прекалено многото изисквания и трудности могат да повлияят отрицателно на целите на ЕС за доближаване на гражданите до Съюза и на желанието им да участват в процеса на вземане на решения в ЕС. Европейската гражданска инициатива трябва да бъде двигател за насърчване на възможно най-голям брой хора да участват активно в политиката на ЕС и за прекратяване на неуместния скептицизъм;

48. призовава Комисията да разработи също така подходящи форми на отговор на онези ЕГИ, които получават значителна подкрепа, но не отговарят на всички формални изисквания или не събират един милион подписа, така че нито едно важно политическо послание на такива ЕГИ и породеното от тях мобилизиране да не останат напълно пренебрегнати;

49. отбелязва, че гражданите желаят да участват в обществения ред, но ще го сторят само ако правилата са ясни и те могат да окажат реално влияние. Гражданите искат да знаят какво се случва с инициативите, които те подкрепят. От решаващо значение за успеха на ЕГИ е наличието на двустранен диалог между институциите на ЕС и поддръжниците на дадена инициатива;

50. приканва Комисията да разгледа възможността за предоставяне на финансова подкрепа за скъпата на организационно транснационално развитие (от съответния граждански комитет) на граждански инициативи, които отговарят на област на политика от правомощията на Комисията и имат доказана широка обществена подкрепа (т.е. достигнали са определен основен праг в рамките на определен срок преди границата от един милион подписа, изисквани за представянето на законодателно предложение). Това би помогнало за поддържането на необходимото гражданско внимание върху дейностите и за гарантиране на прозрачността на финансирането, стоящо зад целите;

51. предлага — в случаите когато подобни ЕГИ се отнасят до предложения с достатъчно доказуемо положително въздействие върху местното и регионалното управление, върху териториалното измерение или субсидиарността, така че да получават предварителна подкрепа от Бюрото на КР — на КР да бъде възлагана задачата за надзор върху функционирането на гореспоменатия механизъм за финансиране, както и за предоставяне на допълнително съдействие за дейностите за популяризиране;

52. подчертава, че настоящите национални изисквания за събиране на данни представляват сериозна пречка пред успешното събиране на подписи, и поради това настоятелно призовава държавите членки да предприемат колкото е възможно по-скоро всички необходими стъпки за опростяване на изискванията за лични данни и за хармонизиране на изискванията в рамките на ЕС;

53. призовава Европейската комисия да гарантира пълна прозрачност в процеса на вземане на решения и по-специално приканва Комисията да обяснява подробно мотивите за отхвърляне на дадена ЕГИ, ако счита, че тя явно не попада в обхвата на правомощията ѝ, и същевременно да информира организаторите за съответните правни съображения, така че те да могат да решат дали да преразгледат своята ЕГИ и да я представят отново в променен вид;

54. приканва Комисията да обяснява на обществеността подробно и прозрачно своя политически избор в официалния си отговор на ЕГИ, която е получила повече от един милион подписа. Трябва да се осигури провеждането на последващи действия със силно политическо послание;

3) *Приносът на Комитета на регионите и на МРВ*

55. отново предлага на Комисията да съдейства при оценката на съответствието на инициативите на принципа на субсидиарност или на приноса им за териториалното сближаване и трансграничното сътрудничество;

56. подчертава, че ЕГИ предоставя на гражданите инструмент, който да ги накара да вземат активно участие в европейските политики; затова тя не следва да бъде инициирана от институции на ЕС. КР съзнава добре ролята и отговорностите си, и във връзка с това припомня решението на Бюрото ⁽²⁾ относно участието на Комитета на регионите в европейски граждански инициативи. Той потвърждава отново своя ангажимент да подкрепя политически значими ЕГИ, които попадат в кръга на политическите му правомощия, например като: съдейства на Европейската комисия при разглеждането на предложените ЕГИ от гледна точка на тяхното местно/регионално значение и от гледна точка на субсидиарността; поема домакинство на прояви, свързани с ЕГИ; подкрепя действията за децентрализирана комуникация във връзка с ЕГИ; при необходимост, изготвя становища по собствена инициатива относно темата на дадена ЕГИ, участва активно в изслушванията на Европейския парламент и последващите политически действия; подкрепя прилагането на успешни ЕГИ и евентуално на изготвяното в отговор законодателство.

Брюксел, 13 октомври 2015 г.

Председател
на Европейския комитет на регионите
Markku MARKKULA

⁽²⁾ 144-то заседание на Бюрото на Комитета на регионите, 10 април 2013 г., т. 8 — CDR1335-2013_11_00_TRA_NB-item 8.