

I.

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

MIŠLJENJA

ODBOR REGIJA

114. PLENARNO ZASJEDANJE, 12. – 14. LISTOPADA 2015.

Mišljenje Europskog odbora regija – Europska građanska inicijativa

(2015/C 423/01)

Izvjestitelj:	Luc VAN DEN BRANDE (BE/EPP), predsjedatelj Agencije za održavanje veza između Flandrije i Europe
Referentni dokument:	Izvešće o primjeni Uredbe (EU) br. 211/2011 o građanskoj inicijativi COM(2015) 145 završna verzija

I. PREPORUKE O POLITIKAMA

EUROPSKI ODBOR REGIJA

Europska građanska inicijativa (EGI) u pogledu europske participativne demokracije

1. podsjeća da su građani u središtu europskog projekta. Europsku participativnu demokraciju treba smatrati pravom europskih građana da se uključe u europsku politiku i oblikuju budućnost Europe. Sukladno Ugovoru (članak 10. stavak 3.) svaki građanin ima pravo sudjelovati u demokratskom životu Unije;
2. napominje da u skladu s člankom 11. Ugovora o Europskoj uniji institucije EU-a moraju informirati građane i predstavničke udruge te im omogućiti da objave i javno razmijene svoje stavove u svim područjima djelovanja Unije. U istom se članku navodi da Europska komisija ima izričitu zadaću obavljati savjetovanja sa zainteresiranim strankama kako bi osigurala koherentno i transparentno djelovanje Unije;
3. napominje da su odredbe povezane s europskom građanskom inicijativom konkretnije od odredbi iz članka 11. stavaka 1.– 3. U članku 11. stavku 4. o EGI-ju ne spominje se „utvrđivanje programa” već mogućnost donošenja „pravnog akta”. Treba priznati da bi EGI, kao i drugi izravni demokratski instrumenti na različitim razinama, također trebao omogućiti građanima da utječu na program za donošenje političkih odluka EU-a;
4. podsjeća da je europska građanska inicijativa pravo europskih građana. Treba je koristiti kao odgovor na europski demokratski deficit te kao instrument s pomoću kojeg bi europski građani premostili jaz između građana i europskih politika. U vrijeme kontinuirane gospodarske krize i krize povjerenja u EU-u od ključne je važnosti iskoristiti sve mogućnosti za otvoreni dijalog s građanima i spriječiti njihovo daljnje razočarenje u europske integracije. To je također prilika da se obnovi i dodatno izgradi povjerenje mladih Europljana koji su možda izgubili vjeru u zamisao o europskoj integraciji. Snažnija participativna demokracija jedini je način da se zadrži perspektiva o sudbini EU-a i da se riješi demokratski deficit; napominje da je cilj europske građanske inicijative izravnije uključiti građane u europski politički program i tako im dati pravo na zakonodavnu inicijativu. Nadalje, europska građanska inicijativa kao transnacionalni instrument ima za cilj poticati paneuropsku raspravu o pitanjima koja zabrinjavaju europske građane;

5. naglašava da EGI treba prosuđivati unutar realističnog okvira uz jasnu i usmjerenu ambiciju te uz dosljedno usmjeravanje u odnosu na korake pomoću kojih se navedeno može ostvariti: EGI nije zamjena za pravo Europske komisije na inicijativu, zahvaljujući kojem je došlo do napretka u produbljenju Unije i koje se mora održati; EGI je dopuna diversifikaciji zakonodavne dinamike i pruža transnacionalnu dimenziju; to je dodatan način uspostavljanja uzajamnog razumijevanja od kojeg i Europska komisija ima koristi; EGI ima potencijal da bude vrlo dobar primjer „demokracije na djelu“;
6. ne dovodeći u pitanje europsku građansku inicijativu, ističe potrebu promicanja inicijativa na lokalnoj i regionalnoj razini kojima se potiču transparentnost, suradnja i uključenost Europljana u javne politike, u skladu s načelom participativne demokracije. Nadalje, nužna uključenost regionalnih i lokalnih vlada proizlazi iz činjenice da EGI često obuhvaća područja politike za koja su te vlasti potpuno ili djelomično nadležne;
7. smatra da trebamo ojačati naše pravne i političke participativne instrumente s ciljem obnavljanja upravljačke strukture na temelju načela višerazinskog upravljanja. Višerazinsko upravljanje nužno uključuje više kanala te stoga omogućuje „aktivnije“ europsko građanstvo. Izazov je osigurati sustav za zastupanje interesa na inovativan način u okviru kojeg ljudi osjećaju da su njihovi različiti identiteti zastupljeni na ravnopravnoj osnovi;
8. naglašava da je europski javni prostor za raspravu među građanima te s vlastodršcima važan za legitimnost i odgovornost EU-a. Demokratski deficit moguće je prevladati jedino ako se uspostavi europska javna sfera s integriranim demokratskim procesom;
9. ističe da regionalne i lokalne vlasti posebnu važnost pridaju participativnoj demokraciji jer na taj način organizacije civilnog društva mogu sudjelovati u odlučivanju na europskoj razini i ispunjavati svoju ulogu;
10. smatra da europsku građansku inicijativu treba smatrati jednim od instrumenata za postizanje ciljeva participativne demokracije, ali ne treba očekivati da će sama inicijativa dovesti do automatskog ostvarivanja sudjelovanja građana u odlučivanju na europskoj razini;
11. napominje da je europska građanska inicijativa izraz participativne demokracije kojim se dopunjuje koncept zastupničke demokracije; njome se unapređuju prava povezana s građanstvom Unije, kao i javna rasprava o europskoj politici; ona bi trebala ojačati osjećaj odgovornosti građana za Uniju i njihovo poistovjećivanje s njom;
12. napominje da ne treba zanemarivati ostale kanale participativne demokracije, poput drugih oblika građanskog dijaloga i uključivanja organiziranog civilnog društva, s obzirom na to da su europske građanske inicijative usmjerene na jedno specifično političko pitanje te iziskuju znatne usklađene napore i financijska sredstva;
13. u tom smislu poziva Europsku komisiju da sastavi izvješće o načinu na koji se provode odredbe članka 11. stavka 1. i 2. Ugovora o Europskoj uniji te time jasno pokaže kako Komisija provodi u praksi participativnu demokraciju;
14. s obzirom na ograničeni broj uspješnih inicijativa pita se jesu li ostvareni prvotni ciljevi Uredbe, odnosno davanje prava svakom građaninu da sudjeluje u europskoj demokraciji, omogućavanje građanima da se izravno obrate Komisiji te jasni i jednostavni postupci koji su lagani za korištenje;
15. napominje da je Komisija poduzela sve što je u njezinoj moći da primijeni EGI, ali i da s druge strane postoji hitna potreba da se revidiraju određeni aspekti njezina pristupa te da se poduzmu koraci kako bi se utvrdile i ispravile pretjerano legalističke i restriktivne mjere;

Izvješće Europske komisije

16. prima na znanje izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o primjeni Uredbe (EU) br. 211/2011 o građanskoj inicijativi, čime se provodi članak 22. Uredbe, u skladu s kojim je Komisija dužna podnositi izvješće svake tri godine;

17. napominje da se u izvješću navode određeni problemi i nedostaci, ali posrijedi je uglavnom činjenično i tehničko izvješće u kojem se iznosi stanje tri godine nakon početka primjene Uredbe. Izvješće ne donosi odgovor na nedostatke koji bi mogli dovesti do propasti ove inicijative: „demokratska revolucija koja se nikad nije dogodila”;

18. napominje da vlada dojam kako je Komisija prilično oprezna i restriktivna u svom pristupu i ocjeni te da to treba pratiti i redovito kritički razmatrati kako bi se poboljšalo stanje;

19. na temelju izvješća Komisije navodi da europska građanska inicijativa ima velik potencijal – tijekom tri godine Komisiji je predložena 51 inicijativa. Te su inicijative bile usmjerene na različita područja politike, poput socijalne politike, okoliša, dobrobiti životinja i obrazovanja;

20. napominje, s druge strane, da je Komisija od 51 spomenute inicijative odbila registrirati njih 20 (39 %) te da te inicijative nisu ispunile zahtjev prihvatljivosti uglavnom stoga što „očito izlaze iz okvira ovlasti Komisije da podnese prijedlog pravnog akta Unije u svrhu provedbe Ugovora”. Šest organizatora EGI-ja odlučilo je ta odbijanja osporiti na Sudu Europske unije;

21. napominje da su dosad samo tri inicijative ostvarile cilj od milijun prikupljenih potpisa. Način na koji će se Komisija dalje odnositi prema tim uspješnim inicijativama uvelike će odrediti hoće li europski građani i dalje pridavati važnost građanskoj inicijativi kao participativnom modelu;

22. izražava zabrinutost zbog činjenice da broj predloženih inicijativa sustavno opada (23 inicijative 2012., 17 inicijativa 2013. i 10 inicijativa 2014. godine), kao i da broj odbijenih inicijativa raste (30 % 2012. i 50 % 2014. godine); stoga predlaže da Europska komisija za njih pojednostavi uvjete;

23. slaže se s Komisijom da je europsku građansku inicijativu potrebno temeljito doraditi te da se moraju iznaći rješenja za učinkovitije korištenje tog instrumenta;

24. poziva Komisiju da zauzme više politički pristup prema EGI-ju i da osigura više prostora za raspravu, da bude otvorenija te da to pitanje ne ograničava na pravne aspekte. Demokracija, osobito u višerazinskom institucionalnom okruženju, podrazumijeva aktivno sudjelovanje i nadzor od strane građana, kao i odgovornost institucija za poticanje tog sudjelovanja;

Preporuke za uspješnu europsku građansku inicijativu u budućnosti

(a) Opće napomene

25. napominje da je u okviru kriterija prihvatljivosti trebalo spomenuti prava i dužnosti građana, kao i načelo supsidijarnosti;

26. smatra da postojeći sukob interesa u kojem se nalazi Komisija, koja u isto vrijeme treba biti ključni pružatelj informacija i potporna struktura za EGI, primarna instanca kojoj su EGI-ji upućeni te „sudac” za odlučivanje u vezi s registracijom i prihvaćanjem inicijativa, ozbiljno ugrožava učinkovitost EGI-ja u pogledu poticanja sudjelovanja građana i njihova povjerenja;

27. ističe da sukob interesa u kojem se Komisija nalazi treba potaknuti druge institucije da preuzmu svoju ulogu u postupku EGI-ja (Vijeće, Parlament, Odbor regija te Europski gospodarski i socijalni odbor);

28. predlaže da je za provjeru prihvatljivosti možda prikladnije imenovati nepristrani *ad hoc* „odbor mudraca”, sastavljen od stručnjaka, znanstvenika i/li pravnika, kako bi se izbjeglo da Komisija bude i sudac i porota;

29. smatra da posebno Europski parlament treba imati središnju ulogu u jačanju transparentnosti i odgovornosti procedura EGI-ja te u daljnjim političkim koracima, posebice unapređenjem uključivosti organiziranih saslušanja te političkim pritiskom, po potrebi, na Europsku komisiju kako bi ona pružila pravovremen i konstruktivan odgovor na uspješne EGI-je;

30. ističe da Komisija mora poštovati načela europske vladavine prava, u okviru kojih je potrebno izbjegavati bilo kakvu proizvoljnu ocjenu prihvatljivosti. Osim toga, posrijedi je „dobro upravljanje”, a ne samo „bolja izrada zakonodavstva”. Komisija treba uzeti u obzir „odgovornost” u skladu i u vezi s Ugovorima;
31. zalaže se za bolju *ex ante* procjenu kako bi se izbjeglo razočaranje na kraju. Trenutačno se provodi samo *ex post* procjena nakon registracije i nakon prikupljanja potpisa;
32. predlaže da se razdoblje za prikupljanje izjava o potpori produlji na 18 mjeseci;
33. podupire zajednički zahtjev dionika i organizatora EGI-ja da se potonjima omogući slobodan izbor datuma početka prikupljanja potpisa unutar jasno određenog vremenskog okvira nakon registracije; predlaže da se organizatorima EGI-ja osigura dodatno razdoblje od dva mjeseca između registracije i početka prikupljanja potpisa kako bi im se omogućilo da bolje informiraju europske građane i da organiziraju prikupljanje potpisa;
34. podržava uspostavu pravnog statusa za građanske odbore kako bi se umanjio rizik osobne odgovornosti za njihove pojedinačne članove i olakšalo vođenje kampanja;
35. naglašava da Komisija ne smije proizvoljno odlučiti odbiti EGI te, ako se slaže s uspješnim EGI-jem, mora u roku od jedne godine iznijeti zakonodavni prijedlog, kao što vrijedi i za parlamentarne inicijative. U tom jednogodišnjem razdoblju Komisija može postupno provoditi rezultat EGI-ja, što na kraju dovodi do zakonodavnog prijedloga. U suprotnom inicijativa zastarijeva;
36. smatra da je revizija Uredbe nužna kako bi se prevladale ustanovljene prepreke. Revizija ne nastupa prerano jer je riječ o jedinstvenom „pokus” čije je rezultate teško predvidjeti. Potrebno je poduzeti pravovremene i anticipatorne mjere kako bi se spriječilo da potencijalni organizatori odustanu od pokretanja inicijative;
37. spreman je nastaviti surađivati s europskim institucijama, kao i sa svim zainteresiranim partnerima u postupku ocjenjivanja dosadašnje primjene Uredbe te pridonijeti njezinoj reviziji u cilju razvoja punog potencijala tog instrumenta;
38. predlaže da se ispita mogućnost izmjene Uredbe o EGI-ju kako bi također postalo prihvatljivo predložiti EGI-je kojima su cilj konkretne izmjene ugovorâ EU-a u skladu s člankom 48. UEU-a;
39. navodi da rješavanju problema koji ne zahtijevaju izmjene Uredbe o EGI-ju treba pristupiti u što kraćem mogućem roku. Jednostavni i transparentni postupci doista će odrediti budući uspjeh EGI-ja;

(b) *Izmjene i dorade EGI-ja koje treba provesti bez odgode*

40. napominje da su primjedbe o postojećim postupcima i prijedlozi za poboljšanje koje su iznijeli razni dionici i organizatori građanskih inicijativa vrlo slični te bi stoga trebalo biti moguće provesti prilagodbe i poboljšanja bez daljnjeg odlaganja;
41. ističe da je iznimno malo Europljana upoznato s EGI-jem. To slabo poznavanje vidljivo je iz nedavnog istraživanja Eurobarometra ⁽¹⁾ o percepciji javnosti o EU-u u šest država članica (Italiji, Njemačkoj, Danskoj, Portugalu, Finskoj i Poljskoj), u kojem je znatnija upoznatost s konceptom EGI-ja zabilježena samo među njemačkim ispitanicima. OR stoga ističe nužnost zajedničkog djelovanja institucija EU-a i drugih razina upravljanja kako bi ljudi osvijestili svoje pravo da predlažu i podupiru europske građanske inicijative. U svim državama članicama EU-a treba pokrenuti informativne kampanje u koje će biti uključene regionalne i lokalne vlasti te koje će prvenstveno biti usmjerene, među ostalim, na mlade kako bi građani osvijestili to pravo;

⁽¹⁾ Eurobarometar, rujna 2014.

42. poziva na učinkovitiju komunikaciju o EGI-ju i ističe ulogu decentralizirane komunikacije u tom kontekstu. Regionalne i lokalne vlasti igraju odlučujuću ulogu u ostvarivanju i održavanju veza između stanovništva u cjelini i institucija na svim razinama u EU-u te mogu imati ključnu ulogu u ukazivanju na važnost političkih pitanja na razini EU-a za građane te u objašnjavanju kako se EGI može iskoristiti kao instrument za utjecanje na politike EU-a. Podržava zamisao korištenja nacionalnih ureda predstavnštva Europske komisije u svrhu izgradnje jačih informacijskih mreža o EGI-ju te potiče Komisiju da u te mreže uključi lokalne i regionalne vlasti. Ako se EGI u velikoj mjeri oslanja na nove tehnologije za prikupljanje potpisa u utvrđenim rokovima, regionalne i lokalne vlasti imaju ključnu ulogu u širenju informacija te prenošenju pitanja na lokalnu razinu i s lokalne razine;

43. ponavlja svoj prijedlog o uspostavi međuinstitucijske informacijske točke s ciljem podizanja sveukupne svijesti o EGI-ju kao instrumentu, promicanja njegove uporabe, osiguravanja osnovne vidljivosti za tekuće i uspješne građanske inicijative te pružanja odgovora na neka pitanja o EGI-ju;

44. zalaže se za uspostavu službe za podršku korisnicima EGI-ja koja će pružati tehnička znanja i savjete o tome kako organizirati i voditi kampanju za EGI, uz financijsku potporu iz proračuna EU-a. Ta služba treba biti odvojena od institucija EU-a jer je neutralnost ključni element uspjeha ove inicijative i može doprinijeti izgradnji povjerenja među pojedincima koji razmatraju pokretanje građanske inicijative;

45. predano će i dalje surađivati s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom u organizaciji redovnog događanja „Dan europskih građanskih inicijativa”, u okviru kojeg se razmatra ostvareni napredak u primjeni i provedbi Uredbe, pobuđuje rasprava između institucija EU-a i organizatora EGI-ja o izazovima s kojima se potonji suočavaju te potiče dijalog između građana i predstavnika institucija o inicijativama u izradi;

46. napominje da provedba EGI-ja pokazuje da je podučavanje o europskoj građanskoj inicijativi možda jednako važno kao i sama inicijativa. Očito je da je za uspjeh tih inicijativa nužna potpora organizacija civilnog društva (osoblje, financijska sredstva). Pojedinačnim je građanima bez vanjske stručne i financijske potpore iznimno teško provoditi građansku inicijativu;

47. naglašava da prevelik broj zahtjeva i preveliko opterećenje mogu negativno utjecati na ciljeve EU-a da građane približe EU-u, kao i na spremnost građana da sudjeluju u postupku donošenja odluka EU-a; europska građanska inicijativa treba služiti kao poticaj aktivnom sudjelovanju što većeg broja građana u politici EU-a i tomu da se stane na kraj neutemeljenim skeptičnim stavovima;

48. poziva Komisiju da također razvije odgovarajuće oblike odgovora na europske građanske inicijative koje dobiju znatnu podršku, ali ne ispune sve formalne kriterije ili ne dostignu milijun potpisa kako se bitne političke poruke takvih EGI-ja i mobilizacija koju su postigli ne bi u potpunosti zanemarili;

49. napominje da građani žele sudjelovati u javnim politikama, ali će to činiti samo ako je postupak jednostavan i ako time zaista pridonose promjenama. Građani žele znati što se događa s inicijativama koje podupiru. Za uspjeh europske građanske inicijative presudno je olakšati dvosmjerni dijalog između institucija EU-a i pobornika određene inicijative;

50. poziva Komisiju da ispita mogućnost pružanja financijske potpore skupom procesu organizacijskog transnacionalnog razvoja (od strane relevantnoga građanskog odbora) europskih građanskih inicijativa koje, osim što su u skladu s područjem politike u Komisijinoj nadležnosti, pokazuju i nagli porast javne potpore (tj. dostizanje zadanog praga u određenom vremenskom okviru prije prikupljenih milijun potpisa za izradu zakonodavnog prijedloga). To bi pomoglo u održavanju nužne usmjerenosti aktivnosti na građane te u osiguravanju transparentnosti financiranja na kojem se ostvarivanje ciljeva temelji;

51. predlaže da, u slučajevima u kojima se takvi EGI-ji odnose na prijedloge čiji je učinak na lokalno i regionalno upravljanje, teritorijalnu dimenziju ili supsidijarnost dovoljno jasan i pozitivan kako bi dobili prethodnu podršku Predsjedništva OR-a, Odbor regija ima zadatak nadgledanja rada spomenutog mehanizma za financiranje, kao i pružanja daljnje pomoći u promotivnim nastojanjima;

52. naglašava da trenutni zahtjevi u pogledu prikupljanja podataka definirani na nacionalnoj razini čine ozbiljnu prepreku uspješnom prikupljanju potpisa te stoga hitno poziva države članice da poduzmu sve potrebne korake za pojednostavljivanje zahtjeva u pogledu osobnih podataka i što je prije moguće usklade zahtjeve diljem EU-a;

53. poziva Europsku komisiju da osigura potpunu transparentnost u postupku odlučivanja te posebno poziva Komisiju da detaljno objasni razloge odbijanja EGI-ja ako smatra da je inicijativa „očito izvan nadležnosti Komisije” i da istodobno organizatore upozna s relevantnim pravnim aspektima kako bi mogli odlučiti hoće li revidirati svoju građansku inicijativu i ponovno je podnijeti u izmijenjenom obliku;

54. poziva Komisiju da javnosti objasni svoje političke odluke na podroban i transparentan način u okviru službenog odgovora na europsku građansku inicijativu koja je dobila više od milijun potpisa. Potrebno je osigurati politički snažno praćenje;

(c) *Doprinos Odbora regija te regionalnih i lokalnih vlasti*

55. ponovno nudi pomoć Komisiji u procjeni sukladnosti inicijativa s načelom supsidijarnosti te načina na koji doprinose teritorijalnoj koheziji i prekograničnoj suradnji;

56. ističe da EGI građanima pruža instrument koji im omogućava da aktivno sudjeluju u stvaranju europskih politika te ga stoga ne bi trebale inicirati institucije EU-a. Međutim, prepoznaje vlastitu ulogu i odgovornost te podsjeća u tom pogledu na odluku Predsjedništva ⁽²⁾ o uključivanju OR-a u europske građanske inicijative. Ponovno ističe svoju predanost podupiranju europskih građanskih inicijativa koje ulaze u političku nadležnost OR-a i koje se smatraju politički relevantnima, primjerice podržavanjem Europske komisije u pomnom ispitivanju predloženih EGI-ja iz perspektive njihove lokalne/regionalne relevantnosti i supsidijarnosti, organizacijom događanja povezanih s EGI-jem, podržavanjem decentraliziranih komunikacijskih aktivnosti o EGI-ju, izradom samoinicijativnih mišljenja o temi EGI-ja prema potrebi, aktivnim sudjelovanjem u saslušanjima EP-a i političkom praćenju te podržavanjem provedbe uspješnih EGI-ja i, po potrebi, zakonodavstva koje se usvaja kao odgovor na njih.

Bruxelles, 13. listopada 2015.

Predsjednik
Europskog odbora regija
Markku MARKKULA

⁽²⁾ 144. sastanak Predsjedništva Odbora regija, 10. travnja 2013., točka 8. – CDR1335-2013_11_00_TRA_NB-item 8.