

I

(Rezoluții, recomandări și avize)

AVIZE

COMITETUL REGIUNILOR

A 114-A SESIUNE PLENARĂ, 12, 13 ȘI 14 OCTOMBRIE 2015

Avizul Comitetului European al Regiunilor — Inițiativa cetățenească europeană

(2015/C 423/01)

Raportor:	domnul Luc VAN DEN BRANDE (BE-PPE), președintele Biroului de legătură Flandra-Europa
Document de referință:	Raportul privind aplicarea Regulamentului (UE) nr. 211/2011 privind inițiativa cetățenească COM(2015) 145 final

I. RECOMANDĂRI POLITICE

COMITETUL EUROPEAN AL REGIUNILOR,

Inițiativa cetățenească europeană (ICE) din perspectiva democrației participative europene

1. reamintește că cetățenii sunt în centrul proiectului european. Democrația participativă europeană trebuie considerată a fi dreptul cetățenilor europeni de a se implica în politica europeană și de a modela viitorul Europei. Tratatul [articolul 10 alineatul (3)] conferă fiecărui cetățean dreptul de a lua parte la viața democratică a Uniunii;
2. observă că la articolul 11 din Tratatul privind Uniunea Europeană (Tratatul UE) se prevăd obligațiile instituțiilor Uniunii de a acorda cetățenilor și organizațiilor reprezentative posibilitatea de a-și face cunoscute opiniile și de a face schimb de opinii în mod public, în toate domeniile de acțiune ale Uniunii. Același articol conține un mandat explicit acordat Comisiei Europene de a se consulta cu părțile implicate pentru a asigura coerența și transparența acțiunilor Uniunii;
3. observă că dispozițiile privind inițiativa cetățenească europeană sunt mai specifice decât ce se prevede la articolul 11 alineatele (1)-(3). Articolul 11 alineatul (4) privind ICE nu vizează „stabilirea agendei publice”, ci are în vedere elaborarea unui „act juridic”. Trebuie să se recunoască faptul că inițiativa cetățenească europeană, la fel ca alte instrumente ale democrației directe de la diverse niveluri, ar trebui inclusiv să le permită cetățenilor să influențeze agenda privind deciziile politice ale UE.
4. reamintește că inițiativa cetățenească europeană este un drept al cetățenilor europeni. Ea ar trebui folosită pentru a oferi un răspuns la deficitul democratic european și pentru a le furniza cetățenilor europeni un instrument cu care să reducă distanța dintre ei și politica europeană. având în vedere prelungirea crizei economice și de încredere din UE, este esențial să se folosească toate oportunitățile de a se stabili un dialog deschis cu cetățenii și de a se preîntâmpina dezamăgirea acestora față de conceptul de integrare europeană. Aceasta este și o ocazie de a reconstrui în continuare încrederea tuturor tinerilor europeni care ar putea să-și fi pierdut încrederea în conceptul de integrare europeană. O democrație participativă consolidată este singura cale de a păstra perspectiva asupra destinului UE și de a elimina deficitul democratic; observă că inițiativa cetățenească europeană vizează să-i implice mai direct pe cetățeni în agenda politică europeană și, astfel, să le ofere dreptul la inițiativă legislativă. De asemenea, inițiativa cetățenească europeană, în calitate de instrument transnațional, aspiră la stimularea dezbaterii la nivel paneuropean cu privire la chestiuni care-i preocupă pe cetățenii Europei;

5. subliniază că ICE trebuie apreciate într-un context realist cu o ambiție clară și orientată și o îndrumare coerentă cu privire la pașii prin care pot fi realizate: aceasta nu substituie dreptul de inițiativă al Comisiei Europene, care a dus la progrese în aprofundarea Uniunii și trebuie să continue; ICE completează diversificarea dinamicii legislative și oferă o dimensiune transnațională; este un canal suplimentar pentru înțelegerea reciprocă din care Comisia Europeană însăși are de câștigat; au potențialul de a fi un bun exemplu de „democrație în acțiune”;
6. fără a aduce atingere inițiativei cetățenești europene, subliniază importanța promovării la nivel local și regional a tuturor inițiativelor care favorizează transparența, colaborarea și participarea cetățenilor la politicile publice, în acord cu principiul democrației participative. Totodată, implicarea autorităților locale și regionale de care este nevoie este inspirată de faptul că ICE vizează adesea domenii politice de care ele sunt responsabile în totalitate sau parțial;
7. este de părere că ar trebui să ne consolidăm instrumentele participative juridice și politice pentru a ajunge la o nouă arhitectură de guvernare, bazată pe principiul guvernării pe mai multe niveluri. Guvernanța pe mai multe niveluri dispune, în esență, de mai multe canale, permițând astfel o cetățenie europeană mai „activă”. Provocarea este să proiectăm un sistem cu o reprezentare inovatoare a intereselor, în care oamenii să se simtă reprezentați în măsură egală în funcție de diversele lor identități;
8. subliniază că un spațiu public european de dezbateră între cetățeni și factorii de exercitare a puterii este important pentru legitimitatea și responsabilitatea UE. Deficitul de democrație nu poate fi eliminat decât dacă apare o sferă publică europeană în care să fie încorporat procesul democratic;
9. subliniază că autoritățile regionale și locale acordă o importanță deosebită democrației participative, deoarece organizațiile societății civile pot fi astfel implicate în procesul de decizie la nivel european și-și joacă rolul în acest sens;
10. este de părere că inițiativa cetățenească europeană ar trebui considerată unul dintre instrumentele de realizare a obiectivelor democrației participative, însă nu ar trebui să se presupună că prin această inițiativă se realizează automat implicarea cetățenilor în procesul european de decizie;
11. observă că inițiativa cetățenească europeană constituie expresia democrației participative, care vine în completarea democrației reprezentative; ea sporește setul de drepturi aferente cetățeniei Uniunii și consolidează dezbateră cu privire la politica europeană; ea ar trebui să întărească măsura în care cetățenii își asumă Uniunea și se identifică cu ea;
12. observă că nu ar trebui neglijate nici alte canale ale democrației participative, precum alte forme de dialog cetățenesc și de implicare a societății civile reprezentative, având în vedere că inițiativele cetățenești europene se concentrează asupra câte unui subiect politic anume și necesită o acțiune bine coordonată, precum și resurse financiare;
13. face apel, în acest context, la Comisia Europeană să elaboreze un raport cu privire la modul în care sunt aplicate prevederile articolului 11 alineatul (1) și (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană, clarificând astfel în ce mod pune Comisia în practică democrația participativă;
14. se întreabă – ținând seama de numărul limitat de inițiative de succes – dacă obiectivele inițiale prezentate în regulament au fost atinse, și anume cel de a asigura faptul că fiecare cetățean are dreptul de a participa la democrația europeană; de a le oferi cetățenilor ocazia să comunice direct cu Comisia; de a avea proceduri clare, simple și ușor de utilizat;
15. observă că Comisia a făcut tot ce i-a stat în puteri să administreze ICE, însă că pe de altă parte există o necesitate urgentă de a se revizui anumite aspecte ale abordării acestora și se așteaptă să se întreprindă acțiuni de identificare și remediere a măsurilor care vizează prea mult aspectele juridice și sunt prea restrictive;

Raportul Comisiei Europene

16. ia notă de raportul transmis de Comisie Parlamentului European și Consiliului privind aplicarea Regulamentului (UE) nr. 211/2011 privind inițiativa cetățenească, în conformitate cu articolul 22 al regulamentului care cere Comisiei să transmită un raport la fiecare trei ani;

17. observă că raportul recunoaște anumite probleme și neajunsuri, însă este în principal un raport tehnic și bazat pe fapte, făcând o evaluare a situației după trei ani de aplicare a regulamentului. Raportul nu reușește să răspundă la chestiunea neajunsurilor care ar putea duce la sistarea acestei inițiative: „revoluția democratică care nu a avut loc”;
18. observă că este răspândită opinia că Comisia este mai curând precaută și restrictivă în abordare și evaluare și că acest lucru trebuie să facă obiectul unei monitorizări și al unei critici regulate pentru a se îmbunătăți situația;
19. afirmă, pe baza raportului Comisiei, că inițiativa cetățenească europeană are un potențial enorm – în trei ani au fost propuse Comisiei 51 de inițiative. Aceste inițiative au vizat domenii politice diverse, precum politica socială, mediul, bunăstarea animalelor și educația;
20. observă, pe de altă parte, că înregistrarea a 20 (39 %) din aceste 51 de inițiative a fost refuzată de Comisie și că acestea nu au trecut testul de admisibilitate în special din pricina faptului că „se află vădit în afara sferei de competență a Comisiei în ceea ce privește prezentarea unei propuneri de act legislativ al Uniunii în scopul punerii în aplicare a tratatelor”; cei șase organizatori de ICE au decis să conteste aceste refuzuri înaintea Curții de Justiție a Uniunii Europene;
21. observă că până în prezent numai trei inițiative au atins obiectivul strângerii a un milion de semnături. Modul în care Comisia va da curs acestor inițiative de succes va determina în mare măsură importanța pe care cetățenii europeni o vor mai acorda sau nu inițiativei cetățenești ca model participativ;
22. este îngrijorat de faptul că numărul de inițiative prezentate este în continuă scădere (23 în 2012, 17 în 2013 și 10 în 2014), în vreme ce numărul de refuzuri este în creștere (30 % în 2012 și 50 % în 2014); prin urmare, propune Comisiei Europene să simplifice condițiile;
23. este de acord cu Comisia Europeană că inițiativa cetățenească europeană necesită îmbunătățiri temeinice și că trebuie găsite soluții care să permită utilizarea mai eficientă a acestui instrument;
24. face apel la Comisie să abordeze ICE de manieră mai politică și să ofere mai mult spațiu de dezbatere, să fie mai deschisă, fără a limita subiectele la aspectele lor juridice. Democrația, în special într-un mediu instituțional pe mai multe niveluri, presupune participarea activă și supraveghere din partea cetățenilor și induce răspunderea instituțiilor de a stimula această participare;

Recomandări pentru succesul viitor al inițiativei cetățenești europene

(a) Observații generale

25. observă că ar fi fost adecvată o referire la drepturile și îndatoririle cetățenilor și la principiul subsidiarității în criteriile de eligibilitate;
26. este de părere că conflictul actual de interese din cadrul Comisiei, care trebuie să fie în același timp principalul furnizor de informații și structura de sprijin pentru ICE, precum și „destinatarul” primar al acestora și „arbitrul” pentru deciziile privind înregistrarea și admisibilitatea inițiativelor, are efecte negative grave asupra eficacității ICE ca instrument de cultivare a participării și încrederii cetățenilor;
27. subliniază că acest conflict de interese pentru Comisie trebuie să încurajeze celelalte instituții să joace rolul care le revine în procedura ICE (Consiliul, Parlamentul, Comitetul Regiunilor, Comitetul Economic și Social European);
28. sugerează că ar putea fi mai oportun să fie numit un „comitet ad-hoc al înțelepților” imparțial, reunind câțiva experți, universitari și/sau juriști care să verifice admisibilitatea, pentru a evita rolul de judecător absolut al Comisiei;
29. este de părere că în special Parlamentului European îi revine un rol central de jucat în consolidarea transparenței și a responsabilității procedurilor în materie de ICE și în monitorizarea politică, în speță prin îmbunătățirea gradului de incluziune al audierilor organizate și prin aplicarea unor presiuni politice, acolo unde este cazul, asupra Comisiei Europene, pentru ca aceasta să răspundă în timp util și în mod constructiv ICE-urilor de succes;

30. subliniază că Comisia trebuie să respecte principiile europene ale statului de drept, orice evaluare arbitrară a eligibilității trebuind să fie evitată. În plus, aceasta este o chestiune de „bună guvernare” și nu doar de „mai bună reglementare”. Comisia ar trebui să țină seama de responsabilitatea juridică în conformitate cu tratatele și cu respectarea lor;
31. este în favoarea unei mai bune evaluări *ex ante*, pentru a se evita dezamăgirea la final. În situația actuală nu are loc decât o evaluare *ex post*, după înregistrare și după colectarea semnăturilor;
32. propune extinderea perioadei de colectare a declarațiilor de sprijin la 18 luni;
33. sprijină solicitarea comună a părților interesate și a organizatorilor de ICE de a li se permite acestora din urmă să aleagă singuri data de începere a colectării de semnături, într-un interval clar stabilit după înregistrare; propune ca organizatorilor de ICE să li se acorde o perioadă suplimentară de două luni între înregistrare și începerea colectării semnăturilor, pentru a le oferi ocazia de a informa mai bine cetățenii europeni și de a organiza colectarea semnăturilor;
34. sprijină instituirea unui statut juridic pentru comitetelor cetățenești, pentru a atenua riscul responsabilității juridice personale suportat de membri și pentru a facilita desfășurarea campaniilor;
35. subliniază că, în cazul în care acceptă că o ICE este îndreptățită, Comisia nu trebuie să refuze în mod arbitrar ICE-uri, ci trebuie să elaboreze o propunere legislativă în termen de un an, așa cum o face cu inițiativele parlamentare. În această perioadă de un an, Comisia ar putea să implementeze treptat rezultatul ICE, ajungând în cele din urmă la o propunere legislativă. În caz contrar, ICE devine caducă;
36. este de părere că se impune o revizuire a regulamentului pentru a se putea depăși obstacolele identificate. Revizuirea nu intervine prea devreme, deoarece acest „experiment” este unul unic, cu rezultate greu de prevăzut. Este nevoie de intervenții timpurii și anticipative, pentru a se preveni descurajarea potențialilor organizatori de ICE;
37. este dispus să continue să coopereze cu instituțiile europene, precum și cu toți partenerii interesați, în procesul de evaluare a funcționării de până în prezent a regulamentului și să contribuie la revizuirea lui, pentru a face ca acest instrument să-și atingă întregul potențial;
38. propune să se exploreze posibilitatea de a se modifica regulamentul ICE astfel încât să devină admisibilă propunerea unor inițiative cetățenești care vizează modificări concrete ale tratatelor UE, în conformitate cu articolul 48 din Tratatul UE;
39. afirmă că problemele care nu necesită modificări în regulamentul ICE propriu-zis ar trebui soluționate cât mai rapid posibil. Existența unor proceduri simple și transparente va hotărî, într-adevăr, succesul viitor al ICE;

(b) *Modificări și îmbunătățiri ale ICE care ar trebui implementate fără întârziere*

40. arată că observațiile cu privire la procedurile actuale și propunerile de îmbunătățire formulate de diverse părți interesate și organizatori ai inițiativelor cetățenești sunt foarte asemănătoare și că, prin urmare, ar trebui să fie posibilă operarea fără întârziere a unor ajustări și îmbunătățiri;
41. observă că foarte puțini cetățeni cunosc ICE. Un indiciu în acest sens îl oferă o anchetă recentă Eurobarometru ⁽¹⁾ privind percepțiile publicului față de UE în șase state membre (Italia, Germania, Danemarca, Portugalia, Finlanda și Polonia); numai respondenții din Germania au dovedit că le este cunoscut conceptul de ICE în măsură semnificativă. Ca atare, este important și ca instituțiile UE și autoritățile de la alte niveluri de guvernare să întreprindă acțiuni comune pentru a-i informa pe cetățeni cu privire la dreptul lor de a propune sau de a sprijini o ICE. Ar trebui lansate campanii de informare în toate statele membre UE, cu implicarea autorităților regionale și locale, având tinerii drept una din principalele ținte, spre a sensibiliza cetățenii cu privire la acest drept;

⁽¹⁾ Eurobarometru, septembrie 2014.

42. solicită o comunicare mai eficientă cu privire la ICE și subliniază rolul comunicării descentralizate în acest context. Autoritățile locale și regionale reprezintă o verigă importantă între populație și instituțiile de la diverse niveluri de guvernare din UE și pot juca un rol esențial în a le dovedi cetățenilor relevanța chestiunilor politice de la nivelul UE și în a le explica acestora în ce mod poate fi folosit instrumentul ICE pentru influențarea politicilor europene. CoR sprijină ideea de a se utiliza birourile reprezentanțelor naționale ale Comisiei Europene pentru a construi rețele mai solide de informare cu privire la ICE și încurajează Comisia să implice autoritățile locale și regionale în aceste rețele. Cu toate că ICE se bazează în mare măsură pe noile tehnologii pentru a colecta semnături în termenele stabilite, autoritățile regionale și locale au un rol-cheie în diseminarea informațiilor și în raportarea problemelor către și dinspre populație;

43. își reiterează propunerea privind instituirea unui punct de informare interinstituțional, cu scopul de a spori prezența în conștiința publică a ICE ca instrument, de a promova utilizarea lui, de a asigura o oarecare vizibilitate pentru inițiativele cetățenești în curs și cele încheiate cu succes și de a răspunde la câteva întrebări despre ICE;

44. este în favoarea înființării unui centru de asistență ICE, care să furnizeze know-how tehnic și consultanță cu privire la cum se organizează și se conduce o campanie ICE, cu sprijin financiar de la bugetul UE. Un astfel de centru de asistență ar trebui să fie distinct de oricare dintre instituțiile UE, deoarece neutralitatea reprezintă un element-cheie al succesului acestei inițiative și poate contribui la stimularea încrederii persoanelor care doresc să inițieze o inițiativă cetățenească;

45. este angajat în direcția menținerii cooperării cu Comitetul Economic și Social European pentru organizarea unei manifestări periodice de tip „Ziua ICE”, în care se examinează progresele făcute în aplicarea și implementarea reglementării, se stimulează discuțiile între instituțiile UE și organizatorii de ICE cu privire la provocările cu care se confruntă aceștia din urmă și se încurajează dialogul dintre cetățeni și reprezentanți ai instituțiilor cu privire la inițiativele în curs;

46. observă că practica în domeniul ICE arată că asistența oferită unei ICE este probabil la fel de importantă ca și inițiativa în sine. Este evident că, pentru a avea succes, ICE necesită sprijinul organizațiilor societății civile (personal, mijloace financiare). Gestionarea unei ICE de către persoane private, fără sprijin profesionist și financiar din afară, este deosebit de dificilă;

47. subliniază că existența unui număr prea mare de obstacole și cerințe poate afecta negativ obiectivele UE de apropiere a cetățenilor și disponibilitatea cetățenilor de a participa la procesul de decizie al UE; dreptul de inițiativă al cetățenilor europeni trebuie să determine un număr cât mai mare posibil de cetățeni să participe activ la politica UE și să elimine aberațiile sceptice;

48. solicită Comisiei să dezvolte totodată forme adecvate de a răspunde inițiativelor care obțin un sprijin semnificativ, dar nu întrunesc criteriile formale sau nu ajung la întregul milion de semnături, pentru ca toate mesajele politice de conținut ale unor asemenea ICE și mobilizarea pe care au creat-o să nu fie complet ignorate;

49. observă că cetățenii doresc să participe la politica publică, dar nu vor face acest lucru decât dacă este simplu și dacă participarea lor chiar schimbă ceva. Cetățenii vor să știe ce se întâmplă cu inițiativele pe care le sprijină. Facilitarea dialogului bidirecțional între instituțiile UE și semnatarii ICE-urilor este esențial pentru succesul acestora;

50. invită Comisia să exploreze posibilitatea de a oferi sprijin financiar pentru procesul costisitor de dezvoltare transnațională a organizării (de către comitetul cetățenesc relevant) a acelor ICE care vizează un domeniu politic de competența Comisiei și demonstrează că au o susținere publică substanțială (de exemplu, cele care ajung la un prag prestabilit de semnături într-un termen anume, înainte de depășirea pragului de un milion de semnături care să impună elaborarea unei propuneri legislative). Acest sprijin ar ajuta organizatorii să mențină focalizarea necesară asupra cetățenilor în activitatea lor și ar asigura transparența finanțării din spatele ambițiilor manifestate;

51. propune ca, atunci când astfel de ICE au legătură cu propuneri care au un impact îndeajuns de demonstrabil și de pozitiv asupra guvernancei locale și regionale, asupra dimensiunii teritoriale sau asupra subsidiarității încât să obțină sprijinul prealabil al Biroului CoR, să se încredințeze Comitetului Regiunilor sarcina de a supraveghea funcționarea mecanismului de finanțare sus-menționat, precum și de a acorda asistență suplimentară la eforturile de promovare;

52. subliniază că cerințele definite în prezent la nivel național pentru colectarea datelor reprezintă un obstacol grav în calea colectării cu succes a semnăturilor și, ca atare, le solicită statelor membre să ia urgent toate măsurile necesare pentru simplificarea cerințelor privind datele personale și pentru armonizarea cât mai curând posibil a cerințelor în întreaga UE;

53. solicită Comisiei Europene să asigure transparența deplină în procesul de decizie și o invită în special să explice în detaliu motivele pentru respingerea unei ICE în cazul în care aceasta este considerată a fi „în mod manifest în afara competențelor Comisiei”, precum și să îi informeze pe organizatori de considerațiile juridice relevante, pentru ca aceștia să poată decide dacă revizuiesc inițiativa și o depun din nou sub o formă modificată;

54. invită Comisia să-și explice alegerile politice în fața publicului în mod detaliat și transparent în răspunsul oficial pe care-l oferă unei ICE care a adunat mai mult de un milion de semnături. Ar trebui asigurată o urmare politică solidă;

(c) *Contribuția Comitetului Regiunilor și a ALR*

55. își reiterează oferta de a veni în ajutorul Comisiei în evaluarea măsurii în care inițiativele respectă principiul subsidiarității sau contribuie la coeziunea teritorială și la cooperarea transfrontalieră;

56. subliniază că ICE este un instrument care le permite cetățenilor să participe în mod activ la procesul politic european; ca atare, nu ar trebui inițiat de instituții ale UE. CoR este totodată conștient de propriul rol și de propriile responsabilități și amintește în acest context decizia biroului său ⁽²⁾ privind implicarea sa în inițiativele cetățenești europene; își reiterează angajamentul de a sprijini acele ICE care intră în competențele politice ale CoR și care sunt considerate relevante din punct de vedere politic, de exemplu pe următoarele căi: sprijinind Comisia Europeană în efortul de evaluare a propunerilor de ICE din perspectiva relevanței lor locale/regionale și a subsidiarității; găzduind evenimente legate de ICE; sprijinind activitatea de comunicare descentralizată cu privire la ICE; acolo unde este cazul, elaborând un aviz din proprie inițiativă cu privire la tematica ICE-ului; participând activ la audierile PE și la monitorizarea politică; sprijinind implementarea ICE-urilor de succes și, după caz, a legislației prin care se răspunde la acestea.

Bruxelles, 13 octombrie 2015.

*Președintele
Comitetului European al Regiunilor*

Markku MARKKULA

⁽²⁾ A 144-a ședință a Biroului Comitetului Regiunilor, 10 aprilie 2013, punctul 8 – CDR1335-2013_11_00_TRA_NB-pct. 8.