

## I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

## MNENJA

## ODBOR REGIJ

114. PLENARNO ZASEDANJE 12., 13. IN 14. OKTOBRA 2015

**Mnenje Evropskega odbora regij – Evropska državljanska pobuda**

(2015/C 423/01)

<b>Poročevalec:</b>	Luc VAN DEN BRANDE (BE/EPP), predsednik urada za stike med Flandrijo in Evropo
<b>Referenčni dokument:</b>	Poročilo o uporabi Uredbe (EU) št. 211/2011 o državljanski pobudi COM(2015) 145 final

**I. POLITIČNA PRIPOROČILA**

EVROPSKI ODBOR REGIJ

**Evropska državljanska pobuda v razmerju do evropske participativne demokracije**

1. opozarja, da so državljani v središču evropskega projekta. Evropsko participativno demokracijo je treba obravnavati kot pravico evropskih državljanov do sodelovanja v evropski politiki in oblikovanja prihodnosti Evrope. V skladu s členom 10(3) Pogodbe ima vsak državljan EU pravico sodelovati v demokratičnem življenju Unije;
2. opozarja, da člen 11 Pogodbe o Evropski uniji določa obveznost institucij Unije, da obveščajo državljane in predstavniška združenja ter jim tako dajejo možnost izražanja in javne izmenjave mnenj glede vseh področij delovanja Unije. V istem členu je določena tudi izrecna pristojnost Evropske komisije, da se posvetuje z udeleženiimi stranmi, da se zagotovita usklajenost in preglednost delovanja Unije;
3. ugotavlja, da so določbe o evropski državljanski pobudi podrobnejše od določb v členu 11(1–3). Člen 11(4) o evropski državljanski pobudi ne obravnava „določanja prihodnjih usmeritev“, temveč navaja možnost sprejetja „pravne akta“. Treba je priznati, da bi morala tudi evropska državljanska pobuda, podobno kot drugi instrumenti neposredne demokracije na različnih ravneh, državljanom omogočati, da vplivajo na „dnevni red“ političnega odločanja EU;
4. opozarja, da je evropska državljanska pobuda pravica evropskih državljanov. Z njo je treba odgovoriti na evropski demokratični deficit in evropskim državljanom zagotoviti orodje, da se premesti vrzel med državljani in evropsko politiko. Glede na še vedno trajajočo gospodarsko krizo in krizo zaupanja v EU je nujno, da se izkoristijo vse možnosti za odprt dialog z državljani in prepreči njihovo dodatno razočaranje nad konceptom evropskega povezovanja. To je tudi priložnost za povrnitev in nadaljnjo okrepitev zaupanja mladih Evropejcev, ki so morda izgubili zaupanje v koncept evropskega povezovanja. Okrepljena participativna demokracija je edini način, da se ohranijo možnosti za prihodnost EU in odpravi demokratični primanjkljaj; ugotavlja, da naj bi evropska državljanska pobuda državljane bolj neposredno vključila v evropski politični dnevni red in jim tako dala pravico do zakonodajne pobude. Poleg tega je namen evropske državljanske pobude kot transnacionalnega orodja spodbuditi vseevropske razprave o vprašanjih, ki evropskim državljanom zbujejo skrb;

5. poudarja, da je treba evropsko državljansko pobudo dojemati v realističnem kontekstu z jasnimi in osredotočenimi cilji ter usklajenim usmerjanjem glede korakov do njegove uresničitve: ta pobuda ne nadomešča pravice Evropske komisije do pobude, ki je privedla do napredka pri poglobljanju Unije in se mora nadaljevati; evropska državljanska pobuda dopolnjuje raznolikost zakonodajne dinamike in zagotavlja transnacionalno razsežnost; gre za dodaten način vzpostavljanja medsebojnega razumevanja, ki koristi tudi Evropski komisiji; potencialno lahko postane zelo dober zgled „demokracije v akciji“;
6. ne glede na evropsko državljansko pobudo poudarja, kako pomembno je na podlagi načela participativne demokracije spodbujati vse pobude na regionalni in lokalni ravni, ki omogočajo preglednost, sodelovanje in udeležbo državljanov v javnih zadevah. Poleg tega potrebna udeležba regionalnih in lokalnih oblasti temelji na dejstvu, da evropska državljanska pobuda pogosto vključuje področja politike, za katera so te oblasti v celoti ali deloma pristojne;
7. meni, da bi morala EU okrepiti pravne in politične instrumente sodelovanja, da se vzpostavi nova struktura upravljanja na podlagi načela upravljanja na več ravneh. Upravljanje na več ravneh v glavnem poteka prek več kanalov in zato omogoča bolj „dejavno“ evropsko državljanstvo. Izziv je vzpostaviti sistem inovativnega zastopanja interesov, v katerem imajo ljudje občutek, da so njihove različne identitete enakopravno zastopane;
8. poudarja, da je evropski javni prostor za razpravo med državljani in voditelji pomemben za legitimnost in odgovornost EU. Pomanjkanje demokracije je mogoče odpraviti samo, če bo zaživela evropska javna sfera, ki vključuje demokratični proces;
9. poudarja, da regionalne in lokalne oblasti pripisujejo poseben pomen participativni demokraciji, saj lahko tako organizacije civilne družbe sodelujejo v postopku odločanja na evropski ravni in opravljajo svojo nalogo;
10. meni, da je treba evropsko državljansko pobudo obravnavati kot enega od instrumentov za doseganje ciljev participativne demokracije, vendar se ne sme pričakovati, da bo s to pobudo sodelovanje državljanov v postopku odločanja na evropski ravni samodejno;
11. ugotavlja, da je evropska državljanska pobuda odraz participativne demokracije, ki dopolnjuje pojem predstavniške demokracije; razširja sklop pravic, povezanih z državljanstvom Unije, in javno razpravo o evropski politiki; okrepiti bi morala občutek pripadnosti državljanov Uniji in istovetenje z njo;
12. ugotavlja, da drugih sredstev participativne demokracije, kot so druge oblike državljanskega dialoga in sodelovanje predstavnikov civilne družbe, ne bi smeli zanemariti, saj se evropske državljanske pobude osredotočajo na specifično vprašanje politike ter zahtevajo zelo dobro usklajeno ukrepanje in finančne vire;
13. v zvezi s tem poziva Evropsko komisijo, naj pripravi poročilo o načinu izvajanja določb člena 11(1) in (2) Pogodbe o Evropski uniji, ter tako pojasni, kako uresničuje participativno demokracijo;
14. glede na majhno število uspešnih pobud se sprašuje, ali so bili doseženi prvotni cilji, določeni v uredbi, in sicer: da se vsakemu državljanu prizna pravica do sodelovanja v evropski demokraciji; da se državljanom zagotovi možnost, da neposredno pristopijo h Komisiji; da se vzpostavijo jasni, enostavni in uporabnikom prijazni postopki;
15. ugotavlja, da si je Komisija po najboljših močeh prizadevala za upravljanje evropske državljanske pobude, da pa je treba po drugi strani nujno pregledati nekatere vidike njenega pristopa ter poskrbeti za opredelitev in odpravo ukrepov, ki so preveč formalistični in omejevalni;

### **Poročilo Evropske komisije**

16. je seznanjen s poročilom Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o uporabi Uredbe (EU) št. 211/2011 o državljanski pobudi, pripravljenem v skladu s členom 22 uredbe, ki določa, da mora Komisija vsaka tri leta pripraviti poročilo;

17. ugotavlja, da so v poročilu sicer ugotovljene določene težave in pomanjkljivosti, vendar je predvsem stvarno in tehnično, v njem je povzeto stanje po treh letih od začetka uporabe uredbe. V poročilu ni odgovorov na pomanjkljivosti, ki bi lahko privedle do konca te pobude: „demokratska revolucija, ki se ni nikoli zgodila“;

18. opozarja na splošen vtis, da je Komisija pri svojem pristopu in presoji precej previdna in omejevalna, ter da je to treba spremljati in redno kritizirati, da se stanje izboljša;

19. na podlagi poročila Komisije trdi, da ima evropska državljanska pobuda velik potencial, saj je bilo v treh letih Komisiji predloženih 51 pobud. Te pobude so bile osredotočene na različna področja politike, kot so socialna politika, okolje, dobro počutje živali in izobraževanje;

20. po drugi strani ugotavlja, da je Komisija pri preverjanju dopustnosti zavrnila prijavo 20 (39 %) od teh 51 pobud, v glavnem zato, ker so bile „očitno zunaj okvira, v katerem ima Komisija pristojnost za predložitev predlogov pravnih aktov Unije za namen izvajanja Pogodb“. Šest organizatorjev evropske državljanske pobude je sklenilo zavrnitev izpodbijati na Sodišču Evropske unije;

21. ugotavlja, da so do zdaj le tri pobude zbrale ciljni milijon podpisov. Na kakšen način bo Komisija sprejela nadaljnje ukrepe v zvezi z navedenimi uspešnimi pobudami, bo v veliki meri vplivalo na to, ali bodo evropski državljani še vedno pripisovali pomen evropski državljanski pobudi kot participativnemu modelu;

22. izraža zaskrbljenost, ker se število predloženih pobud sistematično zmanjšuje (23 v letu 2012, 17 v letu 2013 in 10 v letu 2014) in ker se število zavrnjenih pobud povečuje (30 % leta 2012 in 50 % leta 2014); zato priporoča, da Evropska komisija poenostavi pogoje;

23. se strinja s Komisijo, da je treba evropsko državljansko pobudo temeljito izboljšati ter poiskati rešitve za bolj učinkovito uporabo tega instrumenta;

24. poziva Komisijo, naj zavzame bolj politični pristop k evropski državljanski pobudi, omogoči več prostora za razpravo, naj bo bolj odprta in vprašanja ne omeji na pravne vidike. Demokracija, zlasti v institucionalnem okolju na več ravneh, pomeni aktivno udeležbo in nadzor, ki ga izvajajo državljani, naloga institucij pa je, da to udeležbo spodbujajo;

### **Priporočila za uspešno evropsko državljansko pobudo v prihodnosti**

#### **(a) Splošne ugotovitve**

25. ugotavlja, da bi se bilo treba glede meril za upravičenost sklicevati na pravice in dolžnosti državljanov in načelo subsidiarnosti;

26. meni, da trenutno navzkrižje interesov Komisije, ki mora biti hkrati ključni vir informacij in podporna struktura za evropske državljanske pobude, glavni „naslovnik“ evropskih državljanskih pobud in tudi „razsodnik“ za odločitve v zvezi s prijavo in dopustnostjo pobud, resno škoduje učinkovitosti evropske državljanske pobude pri spodbujanju udeležbe in krepitvi zaupanja državljanov;

27. poudarja, da mora to navzkrižje interesov znotraj Komisije spodbuditi druge institucije (Svet, Parlament, Odbor regij in Evropski ekonomsko-socialni odbor), da prevzamejo svojo vlogo v postopku evropske državljanske pobude;

28. meni, da bi bilo morda ustrežnejše imenovati nepristranski *ad hoc* „odbor modrecev“, v katerem bi sodelovali strokovnjaki, predstavniki akademskega sveta oziroma pravniki, ki bi preverjali dopustnost, s čimer bi se preprečilo, da bi se Komisija pojavljala v vlogi sodnika in porote;

29. meni, da bi moral imeti prav Evropski parlament osrednjo vlogo pri krepitvi preglednosti in odgovornosti v postopkih evropske državljanske pobude ter pri političnem spremljanju, in sicer s krepitvijo vključevanja v organizirana posvetovanja in po potrebi z izvajanjem političnega pritiska na Evropsko komisijo, da se pravočasno in konstruktivno odzove na uspešne evropske državljanske pobude;

30. poudarja, da mora Komisija spoštovati načela pravne države v EU in preprečiti kakršno koli arbitrarno presojo upravičenosti. Poleg tega gre za vprašanje „dobrega upravljanja“ in ne zgolj „boljše priprave zakonodaje“. Komisija bi morala spoštovati Pogodbi in v skladu z njima upoštevati „odgovornost“;

31. podpira izboljšano predhodno presojo, da se prepreči posledično razočaranje. Sedaj se izvaja samo naknadna presoja po prijavi in zbiranju podpisov;

32. predlaga, da se obdobje zbiranja izjav o podpori podaljša na 18 mesecev;

33. podpira skupni zahtevek zainteresiranih strani in organizatorjev evropske državljanske pobude, da se slednjim omogoči, da sami določijo datum začetka zbiranja podpisov v jasno opredeljenem roku po prijavi; predlaga, da se organizatorjem evropske državljanske pobude odobri dodatno obdobje dveh mesecev med prijavo in začetkom zbiranja podpisov za boljše obveščanje evropskih državljanov in organizacijo zbiranja podpisov;

34. podpira vzpostavitev pravnega statusa za odbore državljanov, da se ublaži tveganje osebne odgovornosti posameznih članov in olajša sodelovanje v kampanji;

35. poudarja, da Komisija ne sme samovoljno skleniti, da zavrne evropsko državljansko pobudo, in mora, če se strinja z uspešno evropsko državljansko pobudo, zakonodajni predlog predstaviti v enem letu, kakor to velja za parlamentarne pobude. V tem obdobju enega leta bi lahko Komisija postopoma izvajala cilj evropske državljanske pobude, ki bi nazadnje privedla do zakonodajnega predloga. V nasprotnem primeru bo evropska državljanska pobuda zastarala;

36. meni, da je revizija uredbe nujna za odpravo ugotovljenih ovir. Za revizijo ni prezgodaj, saj gre za edinstven „eksperiment“, katerega rezultate je težko napovedati. Potrebni so pravočasni in vnaprejšnji ukrepi, da se prepreči odvrčanje morebitnih organizatorjev evropske državljanske pobude;

37. je pripravljen še naprej sodelovati z evropskimi institucijami ter vsemi zainteresiranimi partnerji pri ocenjevanju dosedanjega izvajanja uredbe ter prispevati k njeni reviziji, da se izkoristi celoten potencial tega orodja;

38. predlaga, da se preuči možnost spremembe uredbe o evropski državljanski pobudi, da bi bilo dovoljeno predlagati tudi evropske državljanske pobude, katerih cilj so konkretne spremembe Pogodb EU v skladu s členom 48 PEU;

39. poudarja, da je treba težave, ki ne zahtevajo sprememb uredbe o evropski državljanski pobudi, obravnavati čim prej. Enostavni in pregledni postopki bodo dejansko odločilni za uspešnost evropske državljanske pobude v prihodnosti;

(b) *Spremembe in izboljšave evropske državljanske pobude, ki jih je treba izvesti nemudoma*

40. ugotavlja, da so različne zainteresirane strani in organizatorji državljanskih pobud podali zelo podobne pripombe v zvezi s sedanjimi postopki in predloge za izboljšave, zato bi lahko prilagoditve in izboljšave opravili brez odlašanja;

41. poudarja, da evropsko državljansko pobudo pozna izredno malo Evropejcev. To je nakazala nedavna raziskava Eurobarometra <sup>(1)</sup> o javnem mnenju o EU v šestih državah članicah (Italija, Nemčija, Danska, Portugalska, Finska in Poljska), ki je pokazala, da je koncept evropske državljanske pobude le nemškimi anketirancem znan v omembe vredni meri. OR zato poudarja, da morajo institucije EU in druge ravni upravljanja skupaj ukrepati ter ljudi seznaniti z njihovo pravico, da predlagajo in podprejo evropsko državljansko pobudo. V vseh državah članicah EU bi bilo treba v sodelovanju z regionalnimi in lokalnimi oblastmi pripraviti informacijske kampanje, ki bi državljanse seznanile s to pravico, ena glavnih ciljnih skupin pa bi bili mladi;

<sup>(1)</sup> Eurobarometer, september 2014.

42. poziva k učinkovitejšemu obveščanju o evropski državljski pobudi in v zvezi s tem poudarja pomen decentraliziranega komuniciranja. Regionalne in lokalne oblasti odločilno vplivajo na oblikovanje in ohranjanje povezave med javnostjo in institucijami na vseh ravneh v EU in lahko imajo ključno vlogo pri ponazarjanju pomena političnih vprašanj na ravni EU državljanom in pojasnjevanju, kako je lahko evropska državljska pobuda instrument vplivanja na politiko EU. Podpira zamisel, da se predstavništva Evropske komisije v državah članicah izkoristijo za vzpostavljanje močnejših informacijskih mrež o evropski državljski pobudi, in spodbuja Komisijo, naj v te mreže vključi lokalne in regionalne oblasti. Če evropska državljska pobuda v veliki meri temelji na novih tehnologijah za zbiranje podpisov v določenih rokih, imajo regionalne in lokalne oblasti ključno vlogo pri razširjanju informacij in posredovanju vprašanj na lokalno raven in z nje;

43. poudarja svoj predlog za ustanovitev medinstitucionalne informacijske točke, katere cilj bi bil povečati ozaveščenost glede instrumenta evropske državljske pobude, spodbujati njeno uporabo, zagotoviti osnovno preglednost tekočih in uspešnih državljskih pobud ter odgovoriti na nekatera vprašanja o pobudi;

44. podpira vzpostavitev službe za pomoč uporabnikom evropske državljske pobude s finančno pomočjo iz proračuna EU, ki bi zagotavljala tehnično znanje ter svetovala glede organizacije in vodenja kampanje o pobudi. Takšna služba bi morala biti ločena od institucij EU, saj je nevtralnost ključni element za uspeh pobude in lahko prispeva h krepitvi zaupanja posameznikov, ki razmišljajo o predložitvi državljske pobude;

45. se zavzema za nadaljevanje sodelovanja z Evropskim ekonomsko-socialnim odborom pri organizaciji rednega dogodka „dan evropske državljske pobude“, v okviru katerega se preučuje napredek pri uporabi in izvajanju uredbe, podpira razprava med institucijami EU in organizatorji evropske državljske pobude o izzivih, s katerimi se slednji soočajo, in spodbuja dialog med državljani in predstavniki institucij o pobudah v pripravi;

46. ugotavlja, da je iz prakse razvidno, da je mentorstvo pri evropski državljski pobudi enako pomembno kot evropska pobuda sama. Očitno je, da je za uspeh evropske državljske pobude potrebna podpora organizacij civilne družbe (osebje, finančna sredstva). Posamezni državljani izjemno težko upravljajo evropsko državljsko pobudo brez zunanje strokovne in finančne pomoči;

47. poudarja, da lahko preveč zahtev in obremenitev negativno vpliva na cilje EU, da se državljane približa EU, in na pripravljenost državljanov, da sodelujejo v procesu odločanja EU; pravica evropskih državljanov do pobude bi morala biti gonilo za spodbujanje čim večjega števila ljudi k aktivnemu sodelovanju v politiki EU in preprečevanje zmotnega nezaupanja;

48. poziva Komisijo, naj razvije tudi ustrezne oblike odzivanja na evropske državljske pobude, ki prejmejo znatno podporo, a ne izpolnjujejo vseh formalnih meril ali ne zberejo milijona podpisov, zato da se nobeno bistveno politično sporočilo takšne evropske državljske pobude in mobilizacija, ki jo ustvari, ne bi popolnoma prezrla;

49. ugotavlja, da državljani želijo sodelovati v javni politiki, vendar le, če je to preprosto in prinaša dejanske rezultate. Dravljani želijo vedeti, kaj se dogaja s pobudami, ki jih podpirajo. Spodbujanje dvostranskega dialoga med institucijami EU in podporniki evropske državljske pobude je ključnega pomena za njen uspeh;

50. poziva Komisijo, naj razmisli o finančni pomoči dragemu procesu organizacijskega transnacionalnega razvoja (s strani posameznih odborov državljanov) evropskih državljskih pobud, ki sodijo na področje politike, za katero je pristojna, in imajo dokazano vse večjo podporo javnosti (npr. v zadanem časovnem okviru dosežejo določen vmesni cilj, še preden zberejo milijon podpisov, ki je potreben za pripravo zakonodajnega predloga). To bi pomagalo vzdrževati potrebno osredotočenost dejavnosti na državljane in zagotovilo preglednost financiranja, namenjenega uresničevanju ciljev;

51. predlaga, da se OR zadolži za nadzor delovanja prej omenjenega mehanizma financiranja in nudenje dodatne pomoči pri promociji v primeru, ko se take evropske državljske pobude navezujejo na predloge z zadostnim dokazanim in pozitivnim učinkom za lokalno in regionalno upravljanje, teritorialno razsežnost ali subsidiarnost ter zato že prej pridobijo podporo predsedstva OR;

52. poudarja, da sedanje, nacionalno določene zahteve glede zbiranja podatkov resno ovirajo uspešno zbiranje podpisov, zato odločno poziva države članice, naj sprejmejo vse potrebne ukrepe za poenostavitev zahtev glede osebnih podatkov in zahteve čim prej uskladijo povsod v EU;

53. poziva Evropsko komisijo, naj zagotovi popolno preglednost pri procesu odločanja ter jo še zlasti poziva, naj podrobno pojasni razloge za zavrnitev evropske državljanske pobude, če velja, da je „očitno izven okvira, v katerem ima Komisija pristojnost“, in hkrati organizatorje obvesti o relevantnih pravnih zadržkih, da se lahko odločijo, ali bodo svojo pobudo pregledali in ponovno vložili v spremenjeni obliki;

54. poziva Komisijo, naj javnosti natančno in na pregleden način pojasni svoje politične odločitve v zvezi s svojim uradnim odgovorom na evropsko državljansko pobudo, za katero je bilo zbranih več kot milijon podpisov. Zagotoviti je treba temeljito politično spremljanje;

(c) *Prispevek Odbora regij ter regionalnih in lokalnih oblasti*

55. ponovno poudarja, da je pripravljen pomagati Komisiji pri presoji, ali so pobude skladne z načelom subsidiarnosti ali kako prispevajo k teritorialni koheziji in čezmejnemu sodelovanju;

56. poudarja, da je evropska državljanska pobuda instrument, ki evropskim državljanom omogoča, da aktivno sodelujejo pri oblikovanju evropske politike, zato je ne morejo dajati institucije EU. Vendar priznava lastno vlogo in odgovornosti ter v zvezi s tem izpostavlja sklep predsedstva <sup>(2)</sup> o sodelovanju OR pri evropskih državljanskih pobudah. Ponavlja zavezo, da bo podprl evropske državljanske pobude, ki sodijo v politično pristojnost OR in štejejo za politično pomembne, na primer tako, da bo Evropski komisiji pomagal pri pregledovanju predlaganih evropskih državljanskih pobud z vidika njihovega pomena za lokalno oziroma regionalno raven in subsidiarnost, gostil dogodke, povezane z evropsko državljansko pobudo, podpiral dejavnosti decentraliziranega komuniciranja o evropski državljanski pobudi, po potrebi pripravil mnenja na lastno pobudo na temo evropske državljanske pobude, aktivno sodeloval v posvetovanjih EP in političnem spremljanju, podprl izvajanje uspešnih evropskih državljanskih pobud in po potrebi zakonodaje, ki je nastala kot odziv nanje.

V Bruslju, 13. oktobra 2015

*Predsednik*  
*Evropskega odbora regij*  
Markku MARKKULA

<sup>(2)</sup> 144. seja predsedstva Odbora regij, 10. april 2013, točka 8 – CDR 1335-2013\_11\_00\_tra\_nb-item 8.