

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o izvajanju Lizbonske pogodbe: participativna demokracija in evropska državljanska pobuda (člen 11) (mnenje na lastno pobudo)

(2010/C 354/10)

Poročevalka: **Anne-Marie SIGMUND**

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 16. julija 2009 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

*Izvajanje Lizbonske pogodbe: participativna demokracija in evropska državljanska pobuda (člen 11 PEU).*

Pododbor, zadolžen za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejel 11. februarja 2010.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 461. plenarnem zasedanju 17. in 18. marca 2010 (seja z dne 17. marca) s 163 glasovi za, 1 glasom proti in 3 vzdržanimi glasovi.

### 1. Sklepi in priporočila

1.1 Določbe Pogodbe o Evropski uniji (PEU) o demokratičnih načelih Unije, zlasti člen 11, so po mnenju Odbora mejnik za Evropo državljanov, ki jo državljani resnično doživljajo, ki deluje in jo je mogoče oblikovati v praksi. Vendar pa je treba posamezne demokratične procese opredeliti bolj obvezujoče in jim dati potrebne strukture.

1.2 V zvezi s horizontalnim civilnim dialogom (člen 11(1) PEU) in vertikalnim civilnim dialogom (člen 11(2) PEU) Odbor poziva k jasni opredelitvi instrumenta ter pravil o njegovih postopkih in udeležencih. Komisijo spodbuja, naj podobno kot za člen 11(4) PEU s predložitvijo zelene knjige o civilnem dialogu začne s postopkom posvetovanja in na podlagi rezultatov sprejme potrebna pravila.

1.3 Odbor poudarja že večkrat izrečeno pripravljenost, da kot partner in posrednik v civilnem dialogu prispeva k njegovemu razvoju in utrdi svojo vlogo srečevališča. Odbor ponuja vsem organom Unije na voljo svojo mrežo in infrastrukturo za konstruktivno spremljanje civilnega dialoga z organizirano civilno družbo.

1.4 S členom 11(3) PEU se umešča praksa posvetovanja Komisije, ki se je že doslej obsežno uporabljala, v kontekst sedaj okrepljenega participativnega stebra evropskega modela demokracije. Tudi za ta instrument Odbor poziva k jasnim postopkovnim pravilom v skladu z načeli preglednosti, odprtosti in reprezentativnosti.

1.5 Člen 11(4) PEU uvaja evropsko državljansko pobudo in tako Pogodba prvič v zgodovini predvideva postopek neposredne demokracije na čezmejni, nadnacionalni ravni. Odbor izrecno pozdravlja to novo možnost in želi konkretno prispevati k tej zgodovinski novosti. Odbor pojasnjuje svoje stališče v zvezi s konkretnimi določbami o izvajanju, ki jih je še treba sprejeti leta 2010. Pri tem je treba zlasti paziti na naslednje:

— da se državljani pri izvajanju participativnih možnosti ne soočajo z nepotrebniimi ovirami, saj gre zgolj za „pobudo o agendi“;

— da se z jasnimi pravili in določbami pobudnikom olajša organizacija pobude v 27 državah članicah brez presenetljivih nacionalnih ovir;

— da se pobudnikom po potrebi zagotovi finančna podpora takoj, ko je dosežen določen prag.

1.6 Odbor je pripravljen biti osrednji element v nadnacionalni, demokratični infrastrukturi Evrope in bo svojo vlogo v skladu s členom 11 PEU opravljal ciljno in učinkovito. Poleg tega je pripravljen delovati kot informacijska služba za pomoč, po potrebi podpreti državljanske pobude s spremljajočim mnenjem, pripraviti posvetovanja o uspešni pobudi in morebiti z mnenjem podpreti oceno Komisije.

## 2. Ozadje

2.1 Decembra 2001 so se voditelji držav in vlad v Laekenu dogovorili o novem načinu priprave evropskih pogodb: sklenili so, da se skliče Konvencija o prihodnosti Evrope, ki je zaradi svoje sestave <sup>(1)</sup> razvila občutno demokratično dinamiko in junija 2003 predložila besedilo, ki je vsebovalo inovativne predloge za večjo preglednost in udeležbo.

2.2 Potem ko je zaradi zavrnitve na referendumih v Franciji in na Nizozemskem Pogodba o Ustavi za Evropo, ki jo je pripravila konvencija, doživela neuspeh, je bila 13. decembra 2007 v Lizboni podpisana prenovljena pogodba o EU, ki je 1. decembra 2009 stopila v veljavo.

## 3. Uvod

3.1 Začetek veljavnosti Lizbonske pogodbe prinaša poenostavitev in večjo preglednost mnogih postopkov, jasnejšo porazdelitev pristojnosti, širše pristojnosti Evropskega parlamenta in krepi podobo Evropske unije navznoter in navzven.

3.2 Poleg oblik parlamentarne (posredne) demokracije <sup>(2)</sup> evropski model demokracije razširja in krepi, nikakor pa ne nadomešča participativne (neposredne) demokracije, ki je zapisana v PEU.

3.3 Konkretno se določbe o participativni demokraciji nanašajo na naslednje:

— horizontalni civilni dialog,

— vertikalni civilni dialog,

— že obstoječo prakso posvetovanja Komisije in

— novo evropsko državljansko pobudo.

3.4 V skladu z naravo pogodbe o EU so določbe člena 11 PEU zgolj okvirni pogoji, ki jih je treba opredeliti, oblikovati in

<sup>(1)</sup> Poleg predsednika Valéryja Giscarda d'Estainga ter podpredsednikov Giuliana Amata in Jeana Luca Dehaena so bili člani Konvencije še:  
— 15 predstavnikov voditeljev držav in vlad držav članic,  
— 13 predstavnikov voditeljev držav in vlad držav kandidat,  
— 30 predstavnikov nacionalnih parlamentov držav članic,  
— 26 predstavnikov nacionalnih parlamentov držav kandidat,  
— 16 predstavnikov iz vrst poslancev Evropskega parlamenta,  
— 2 predstavnika Evropske komisije.

Poleg tega je sodelovalo še 13 opazovalcev, predstavnikov EESO, OR in socialnih partnerjev, ter evropski varuh človekovih pravic. Opazovalci EESO so bili Göke Frerichs, Roger Briesch in Anne-Marie Sigmund.

<sup>(2)</sup> V členu 10 PEU je navedeno, da „delovanje Unije temelji na predstavniki demokraciji“.

izvajati z ustreznimi pravnimi predpisi in katerim morajo akterji dati življenje.

3.5 V zvezi z evropsko državljansko pobudo je Komisija že podala ustrezno pobudo in objavila zeleno knjigo <sup>(3)</sup>; po posvetovanju bo predložila predlog uredbe za izvajanje člena 11(4) PEU. Tako je jasno pokazala pripravljenost na dialog pri pripravi izvajanja novega instrumenta in pri tem upošteva zlasti tiste akterje organizirane civilne družbe ter zainteresirane državljane iz vse Unije, ki bodo pozneje nosilci teh pobud.

## 4. Lizbonska pogodba – člen 11 PEU

### 4.1 Horizontalni civilni dialog

**Člen 11(1) PEU:** „Institucije dajejo državljanom in predstavniškim združenjem na ustrezen način možnost izražanja in javne izmenjave mnenj glede vseh področij delovanja Unije.“

4.1.1 Ta določba je podlaga za horizontalni „civilni dialog“, vendar ga ne opredeljuje natančneje. Odbor je že v več mnenjih izrazil stališče glede civilnega dialoga <sup>(4)</sup> <sup>(5)</sup> <sup>(6)</sup> in navedel, da je to ključni element udeležbe v evropskem modelu demokracije. Večkrat je tudi že poudaril, da je pripravljen delovati kot platforma in posrednik pri tem dialogu ter prispevati k nastajanju evropske javnosti. V zvezi s tem je Odbor tudi večkrat poudaril, da želi kot partner in posrednik v civilnem dialogu prispevati k njegovemu razvoju. V zvezi s tem je pripravljen utrditi svojo vlogo kot srečevališče in nuditi praktično podporo, na primer s svojo infrastrukturo. Odbor meni, da je zelo pomembno, da prispeva k temu, da civilni dialog doseže potrebno (evropsko) javnost in se razvije v resnično interaktivno razpravo.

4.1.2 Odbor znova poudarja, da je za ta instrument participativne demokracije potrebna jasna opredelitev in da je treba določiti konkretna podrobna pravila za njegovo delovanje. Tako je treba na primer jasno določiti merila reprezentativnosti, ki jih morajo izpolnjevati združenja, navedena v tej točki, da lahko sodelujejo v dialogu. Odbor je tudi že v zvezi z vprašanjem reprezentativnosti akterjev organizirane civilne družbe opozoril <sup>(7)</sup> na to, da je pomembno razlikovati med kvantitativno (legitimno zastopanje večine udeleženi) in kvalitativno (dokazilo o ustrezni strokovnosti) reprezentativnostjo. Odbor meni, da morajo biti združenja, ki se bodo vključila v dialog, reprezentativna tako kvantitativno kot tudi kvalitativno.

<sup>(3)</sup> COM(2009) 622 konč., 11.11.2009.

<sup>(4)</sup> Mnenje o organizirani civilni družbi in evropski upravi – prispevek Odbora k pripravi bele knjige z dne 25.4.2001, UL C 193, 10.7.2001.

<sup>(5)</sup> Mnenje o reprezentativnosti evropskih organizacij civilne družbe v civilnem dialogu z dne 14.2.2006, UL C 88, 11.4.2006.

<sup>(6)</sup> Raziskovalno mnenje o novem akcijskem programu socialnih ukrepov EU z dne 9.7.2008, UL C 27, 3.2.2009(tč. 7.6 in 7.7).

<sup>(7)</sup> Glej opombo 5.

4.1.3 Poleg tega bo moral zakonodajalec natančneje določiti, kateri konkretni ukrepi so potrebni z njegove strani, da bo izpolnjena zahteva po „ustreznem načinu“ (glej člen 11(1) PEU).

4.1.4 V zvezi s tem Odbor meni, da je treba opozoriti na razliko med evropskim civilnim dialogom in evropskim socialnim dialogom ter sviri pred mešanjem teh dveh izrazov. Vsekakor je evropski socialni dialog tudi eden od stebrov kvalificirane udeležbe, vendar pa je podvržen posebnim pravilom v zvezi z vsebino, udeležbo, postopki in učinki. Njegova navedba v Pogodbi odraža njegov pomen.

## 4.2 Vertikalni civilni dialog

**Člen 11(2) PEU: „Institucije vzdržujejo odprt, pregleden in reden dialog s predstavniškimi združenji in civilno družbo.“**

4.2.1 Ta odstavek upošteva vertikalni civilni dialog in zavezuje organe Unije k rednemu vzdrževanju tega dialoga. Tudi o tej vrsti civilnega dialoga je Odbor že predstavil svoje stališče<sup>(8)</sup> in poziva Komisijo, naj tudi v zvezi s tem določi podrobnejša pravila, tako v zvezi z vsebino kot tudi s pravnimi postopki.

4.2.2 Evropski parlament je že pred časom – v pričakovanju sprejetja te pogodbene določbe – ustanovil tako imenovano Agoro in s tem ustvaril instrument za vertikalni civilni dialog.

4.2.3 Ker člen 11(2) PEU vse organe zavezuje k dialogu s civilno družbo, Odbor poziva vse ostale organe, zlasti Svet, naj čim prej pojasnijo, kako nameravajo izvajati ta člen Pogodbe.

4.2.4 Odbor ponuja vsem organom Unije na voljo svojo mrežo in infrastrukturo za začetek tega vertikalnega dialoga z organizirano civilno družbo oz. konstruktivno spremljanje tega dialoga.

## 4.3 Posvetovanja Evropske komisije

**Člen 11(3) PEU: „Evropska komisija izvaja obsežna posvetovanja z udeleženiimi stranmi, da se zagotovi usklajenost in preglednost delovanja Unije.“**

4.3.1 Ta določba umešča prakso posvetovanja Komisije, ki se je že doslej obsežno uporabljala, v kontekst sedaj okrepljenega

<sup>(8)</sup> Glej mnenje o izgradnji močnejšega partnerstva med Komisijo in nevladnimi organizacijami z dne 13.7.2000, UL C 268, 19.9.2000, in mnenje o vlogi in prispevku organizacij civilne družbe k izgradnji Evrope z dne 24.9.1999, UL C 329, 17.11.1999.

participativnega stebra evropskega modela demokracije. Odbor opozarja<sup>(9)</sup> <sup>(10)</sup>, da je ta praksa posvetovanja v bistvu temeljni element pojma evropskega upravljanja<sup>(11)</sup>, ki ga je Komisija uvedla leta 2001, in kot ukrep od zgoraj navzdol šele posredno omogoča ukrepanje civilne družbe. Znova opozarja na to, da je treba razlikovati med „posvetovanjem“ kot ukrepom oblasti in „participacijo“ kot državljansko pravico. Ta ukrep se ne nanaša na vidik dejavnega vključevanja organizirane civilne družbe v proces od spodaj navzgor.

4.3.2 Odbor je pripravljen v skladu s svojim mandatom podpreti Evropsko komisijo, kadar želi izvesti posvetovanja, ki presegajo običajni spletni sistem, npr. z organizacijo skupnih posvetovanj o konkretnih temah ali s posvetovanji v okviru forumov zainteresiranih strani v skladu z metodo „odprtega prostora“.

4.3.3 Vendar pa samo posvetovanje še ni resnični dialog z organizirano civilno družbo. Odbor zato poziva Komisijo, da predela in strukturira sedanjo prakso posvetovanja. Na eni strani je potreben ustrezen časovni okvir posvetovanj, da imajo organizirana civilna družba in državljani resnično čas za pripravo svojih odgovorov in posvetovanje ni zgolj formalnost. Na drugi strani je treba proces presoje oblikovati bolj pregledno. Komisija bi morala odgovoriti na prispevke in pojasniti svoje stališče glede sprejetih ali zavrnjenih predlogov, da pride do resničnega dialoga. O tem in drugih izboljšavah bi se morala Komisija intenzivno posvetovati s civilno družbo.

## 4.4 Evropska državljanska pobuda

**Člen 11(4) PEU: „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.“**

4.4.1 Odbor se strinja z oceno, da pomen te nove evropske državljanske pobude za evropsko povezovanje močno presega pravno razsežnost in da jo je treba obravnavati kot prvi element neposredne demokracije na nadnacionalni ravni, ki pa je po besedilu določbe omejena na državljane Unije. Odbor bi pozdravil, če bi pri pregledu Pogodbe vanjo vključili tudi državljane tretjih držav s stalnim prebivališčem na območju Unije.

<sup>(9)</sup> Mnenje o organizirani civilni družbi in evropski upravi – prispevek Odbora k pripravi bele knjige z dne 25.4.2001, UL C 193, 10.7.2001.

<sup>(10)</sup> Mnenje o beli knjigi o upravljanju v EU z dne 20.4.2002, UL C 125, 27.5.2002.

<sup>(11)</sup> COM(2001) 428 konč., 25.7.2001.

4.4.2 Treba je poudariti, da pri novi evropski državljanski pobudi ne gre za „državljsko pobudo“, ki jo poznajo mnoge države članice in ki sproži obvezujoči referendum, ampak za „pobudo za agendo“, ki Komisijo spodbuja k ukrepanju na zakonodajnem področju. To je instrument manjšine, ki zgolj daje možnost sooblikovanja političnega dnevnega reda. Pravico do zakonodajne pobude ima še naprej Komisija, morebitni zakonodajni proces, ki sledi, pa poteka v okviru predvidenih postopkov.

4.4.3 Vsekakor so za ta instrument potrebna določena pravila in standardi. Ker pa je treba instrumente neposredne demokracije na evropski ravni šele ustvariti, je treba dati državljanski pobudi okvir za postopen razvoj. Uredba o izvajanju člena 11(4) PEU bi morala določiti čim nižje minimalne standarde in standarde sprejemljivosti ter na področjih, kjer na ravni Skupnosti ni pridobljenih izkušenj, pustiti maneverski prostor za presojo in interpretacijo, ker lahko evropska državljanska pobuda doseže le, da se določena tema vključi v akcijski načrt Komisije.

4.4.4 Odbor pa se nikakor ne strinja s stališčem Evropskega parlamenta <sup>(12)</sup>, da „ima Parlament politično nalogo, da nadzoruje postopek državljanske pobude“, in nasprotuje temu, da bi zakonodajalec nadzoroval proces na predzakonodajnem področju. Tovrstni „nadzor“ bi kršil načelo delitve oblasti; zato Odbor spodbuja ustanovitev neodvisnega „posvetovalnega organa“ oz. „službe za pomoč“, ki bi nudil pomoč pobudnikom pri pripravi in začetku evropske državljanske pobude, tako da bi se lahko v večini primerov izognili očitnim nasprotjem v zvezi z določbami dopustnosti in izvedbe, če jih že ni mogoče v celoti preprečiti.

4.4.5 Parlament v tem poročilu povsem upravičeno opozarja, da je treba razlikovati med peticijami, ki se naslovijo na Parlament, in državljanskimi pobudami, ki se kot poziv vložijo pri Komisiji. V tem smislu je treba za oba instrumenta soudeležbe od spodaj tudi popolnoma različno oblikovati postopke in zahteve.

4.4.6 Evropska državljanska pobuda kot instrument neposredne demokracije je tudi učinkovito sredstvo za začetek nadnacionalnih procesov posvetovanja. Državljeni, ki so nekoliko odmaknjeni od „politične Evrope“, lahko sedaj sodelujejo s konkretnimi pobudami in cilji. Bolj kot bodo vabljeni in bolj kot se jih bo spodbujalo k sodelovanju pri pobudi brez nepotrebnihih upravnih ovir, toliko hitreje bodo zapustili vlogo opazovalca nerazumljivih odločitev in iz objekta postali subjekt evropske skupnosti. Posledica tovrstnega postopoma sproženega procesa, ki zahteva razpravo o problemih, ki so pomembni za

Evropo, je neizogibno ustvarjanje evropske zavesti in evropske javnosti.

4.4.7 Vsebinsko je treba opozoriti na to, da evropska državljanska pobuda seveda ne sme kršiti Pogodbe ali Listine Unije o temeljnih pravicah. Kot v posrednem/parlamentarnem procesu se lahko tudi v neposrednem/državljskem procesu oblikovanja mnenja zgodi, da skupine skrajnežev izkoristijo obstoječe kanale oblikovanja mnenja in jih uporabijo oz. zlorabijo v svoje namene. To je velik, temeljni izziv vsake demokracije, hkrati pa tudi njena največja prednost v primerjavi z nedemokracijskimi sistemi. Sodobna predstavniška demokracija, ki temelji tako na posrednih kot tudi neposrednih stebrih, mora biti pripravljena odprto in pregledno razpravljati tudi o neprijetnih in morda celo skrajnih zadevah.

#### 4.5 Zelena knjiga Evropske komisije o evropski državljanski pobudi

4.5.1 Čeprav Odbor ni bil neposredno vključen v postopek posvetovanja, ki je sedaj zaključen, želi pred obravnavo predlogov uredbe v Parlamentu in Svetu ustrezno prispevati k oblikovanju mnenja in v nadaljevanju predstavlja svoje stališče o vprašanih, ki jih obravnava zelena knjiga.

#### 4.6 Najmanjše število držav članic, iz katerih morajo biti državljani

4.6.1 Odbor se strinja s Komisijo, da je treba prag določiti na podlagi objektivnih meril. Ne strinja se s Komisijo, da šele tretjina držav članic, torej 9 držav, zagotavlja reprezentativnost za interes Unije, niti se ne strinja z mnenjem nekaterih organizacij, da že 4 države članice predstavljajo to pomembno število.

4.6.2 Odbor pa se strinja z mnenjem Evropskega parlamenta, da četrtnina držav članic, torej trenutno 7 držav, predstavlja ustrezno prag. Ta vrednost se nanaša na člen 76 Pogodbe o delovanju EU (PDEU), v skladu s katerim se akti s področja upravnega sodelovanja, ki zadevajo pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah ali policijsko sodelovanje, lahko sprejmejo na pobudo četrtnine držav članic. Odbor meni, da je to primerna vrednost za ustrezno evropsko razsežnost državljanskih pobud.

#### 4.7 Najmanjše število podpisnikov iz posamezne države članice

4.7.1 Ker Lizbonska pogodba govori le o „večjem številu držav članic“, bi lahko sprejeli tudi možnost, da se ne navede najmanjše število podpisnikov iz vsake države. Vendar pa se Odbor strinja z mnenjem Komisije, da glede na večkrat navedeno zahtevo po dvojni večini v Pogodbi ne bi bilo v duhu Pogodbe, če ne bi določili najmanjšega števila podpisnikov iz posamezne države članice.

<sup>(12)</sup> Resolucija Evropskega parlamenta z dne 7.5.2009, poročevalka Sylvia-Yvonne KAUFMANN (T6-0389/2009).

4.7.2 Namesto toge določitve številke 0,2 % na državo članico Odbor priporoča drsno lestvico, ki bi lahko predstavljala smiselno ravnotežje med državami. Tako bi lahko zahtevali absolutno najnižjo mejo 0,08 %<sup>(13)</sup> za to, da se upoštevajo podpisi v eni državi članici. Skupaj je za državljansko pobudo seveda potrebno 1 milijon podpisov. Rezultat kombinacije obeh meril je samodejna izravnava, ki je tudi v skladu z zahtevami Pogodbe o reprezentativnosti in resničnem vseevropskem interesu.

4.7.3 Odbor meni, da je tovrstno prožno pravilo, ki bi omogočalo lažje izvajanje, upravičeno tudi zato, ker evropska državljanska pobuda nenazadnje ni obvezujoč sklep, ampak je zgolj „poziv“ Komisiji.

#### 4.8 Merila za podpis državljanske pobude

4.8.1 Odbor se strinja s Komisijo, da bi moral biti splošni pogoj za sodelovanje pri državljanski pobudi volilna pravica državljan, da se udeleži volitev v Evropski parlament v svoji državi prebivališča, zato da se prepreči nepotrebna upravna obremenitev. Kljub naklonjenosti za vključitev mladih (na primer z znižanjem starostne meje na 16 let) bi to odstopanje od pravice do udeležbe volitev v Evropski parlament prekomerno otežilo preverjanje podpisov, saj bi morale skoraj vse države pripraviti dvojne volilne imenike.

#### 4.9 Oblika in besedilo državljanske pobude

4.9.1 Tudi v zvezi s tem Odbor meni, da so togi predpisi glede oblike neprimerni. Veljati bi morale nujne zahteve o obliki za upravne vloge in določiti bi bilo treba nekatere minimalne zahteve (glej tudi 4.13). Vsebina pobude in zahtevanega sklepa mora biti predstavljena jasno in nedvoumno. Vselej mora biti jasno, kaj nekdo s podpisom evropske državljanske pobude podpre.

#### 4.10 Zahteva glede zbiranja podpisov ter preverjanja in potrjevanja njihove verodostojnosti

4.10.1 Ni razloga, da ne bi neodvisno od posamezne nacionalne zakonodaje na ravni Skupnosti določili enotnih postopkovnih zahtev oz. standardov za zbiranje podpisov ter preverjanje in potrjevanje njihove verodostojnosti, saj je evropska državljanska pobuda (nov) nadnacionalni instrument udeležbe.

4.10.2 Treba je dovoliti vse oblike zbiranja podpisov, ki omogočajo preverjanje identitete; tako bi morale biti mogoče zbiranje podpisov prek spletnega portala kot tudi zbiranje v javnosti. Odbor meni, da so zahteve, kot je potrditev verodostojnosti podpisov prek nacionalnih organov ali notarja, nedopu-

stne ovire. Vsekakor je treba poleg preverjanja identitete zagotoviti tudi, da so navedeni podpisniki podpisali pobudo samostojno in prostovoljno. Zato je treba zlasti za elektronsko zbiranje podpisov sprejeti posebne previdnostne ukrepe.

4.10.3 Pri zbiranju podpisov prek spleta za varnost in verodostojnost zadostujejo ime, naslov, rojstni datum in potrđitvena e-pošta. Cilj mora biti, da se zagotovi, da nobene pobude, ki izpolnjuje minimalne zahteve o zbiranju podpisov iz uredbe, v nobeni državi EU ne morejo presenetiti dodatne ovire. Podpisi Evropejcev, ki živijo v tujini, se štejejo kot podpisi države, v kateri imajo stalno prebivališče.

4.10.4 Podpise bi morale preverjati države članice, in sicer v okviru vzorčnega preverjanja, ki je običajno v nekaterih državah članicah EU.

#### 4.11 Rok za zbiranje podpisov

4.11.1 Izkušnje z državljanskimi pobudami pred Lizbonsko pogodbo so pokazale, da je ravno začetek pobude lahko dolgotrajen. Zato Odbor meni, da je rok enega leta, ki ga predlaga Komisija, prekratek, in se zavzema za rok 18 mesecev. Glede na navedeno dejstvo, da pobuda začenja proces, ki presega konkretni cilj in je usmerjen k oblikovanju resnične evropske javnosti, Odbor meni, da bi bilo škoda, če bi zaradi relativno kratkega roka enega leta postavili pod vprašaj pozitiven rezultat tovrstnega procesa z vsemi spremljajočimi pravnimi in družbeno-političnimi učinki.

#### 4.12 Prijava predlaganih pobud

4.12.1 Odbor se strinja s Komisijo, da je naloga pobudnikov, da vnaprej sami preverijo legitimnost in dopustnost svoje pobude. Prijava bi morala biti mogoča prek spletne strani, s katero upravlja Komisija in ki vsebuje tudi informacije o vsebinah pobud, da se lahko vsi državljani informirajo o tekočih pobudah.

4.12.2 V zvezi s tem Odbor poziva Komisijo, da prek spletne strani, ki naj bi jo postavili za evropsko državljansko pobudo, zagotovi tudi spletno orodje za zbiranje podpisov. Poleg tega bi lahko ta spletna stran služila tudi kot forum za razpravo o različnih pobudah ter tako predstavljala del evropskega javnega prostora.

4.12.3 Vendar pa Odbor meni, da bi morali imeti pobudniki državljanske pobude na voljo še kontaktno točko, ki bi zagotavljala svetovanje ne le o postopkovnih vprašanjih, ampak tudi o vsebini. Odbor je pripravljen delovati kot „služba za pomoč“.

<sup>(13)</sup> Ta delež temelji na minimalni zahtevi 0,08 % za državljansko pobudo v Italiji.

4.12.4 Morebiti bi lahko razmislili o sistemu rumenega oz. rdečega kartona, s katerim bi pobudnike državljanske pobude relativno zgodaj lahko opozorili, da njihova pobuda morebiti ni sprejemljiva, na primer zaradi formalnih meril, kot je to, da Komisija na določenem področju nima ustreznih pristojnosti, ali zaradi jasnega kršenja temeljnih pravic.

#### 4.13 Zahteve za organizatorje – preglednost in financiranje

4.13.1 Odbor meni, da bi morali pobudniki pobude predložiti naslednje podatke:

- odbor pobudnikov in njihovi zunanji predstavniki,
- morebitni podporniki,
- načrt financiranja,
- pregled človeških virov in struktur.

4.13.2 Odbor nikakor ne more sprejeti napovedi Komisije, da ni predvidena nobena oblika javne podpore in financiranja državljskih pobud, zlasti pa ugotovitve, da naj bi se le tako zagotovilo, da so tovrstne pobude neodvisne. Evropska komisija s finančnimi sredstvi podpira strukture in delo mnogih učinkovitih nevladnih organizacij in bilo bi nedopustno iz tega sklepati, da so ti akterji civilne družbe, ki jih sofinancira Komisija, zato od nje odvisni. Poleg tega bi bile v skladu s pristopom Komisije le velike organizacije s finančno močnimi podporniki sposobne razmišljati o državljanski pobudi.

4.13.3 Odbor zato predlaga, da EU zagotovi pomoč v obliki financiranja, takoj ko je dosežena prva stopnja, npr. 50 000 podpisov iz treh držav članic, da se izločijo brezizgledne ali neresne kampanje. Tudi tu bi lahko imel vloga predlagan sistem rumenega oz. rdečega kartona.

#### 4.14 Proučitev uspešnih državljskih pobud s strani Komisije

4.14.1 Odbor meni, da je rok 6 mesecev, ki ga predlaga Komisija, skrajna zgornja meja, in podpira dvostopenjski pristop, ki ga predlaga Evropski parlament v svoji resoluciji (2 meseca za preverjanje izpolnjevanja formalnih meril in 3 mesece za odločitev o vsebini<sup>(14)</sup>). Komisija bi morala ta notranji proces odločanja oblikovati čim bolj pregledno.

4.14.2 Po vložitvi uspešne državljanske pobude je treba dokončno proučiti pravno dopustnost.

4.14.3 V fazi politične presoje Komisije bo Odbor – morebiti tudi ob vključitvi Parlamenta in predsedstva Sveta – organiziral

posvetovanja, na katerih bi organizacije predstavile svojo pobudo Komisiji. EESO bi lahko ta proces po potrebi dopolnil tudi z raziskovalnim mnenjem ali mnenjem na lastno pobudo o tej temi.

4.14.4 Komisija mora sprejetje, delno sprejetje ali zavrnitev pobude podrobno in javno utemeljiti pobudnikom. V primeru zavrnitve mora Komisija izdati formalni sklep, proti kateremu je mogoče vložiti tožbo pri Sodišču EU.

#### 4.15 Pobude, ki se nanašajo na ista vprašanja

4.15.1 Odbor meni, da bo pobudnikom prepuščena odločitev, ali želijo kljub temu začeti pobudo na podobno temo. Znova je treba spomniti, da gre pri novi evropski državljanski pobudi za „pobudo za agendo“. Odbor zato ne vidi razloga za vključitev prepovedi ali ovir.

#### 4.16 Dodatne pripombe

4.16.1 Odbor meni, da bi morala Komisija za organizatorje državljanske pobude, ki jo je že podprlo 50 000 podpornikov iz treh držav članic, poskrbeti za prevod besedila v vse uradne jezike.

## 5. Sklepne ugotovitve

5.1 Določbe o demokratičnih načelih Unije, zlasti člen 11 PEU, so po mnenju Odbora mejnik za Evropo državljanov, ki jo državljani resnično doživljajo, ki deluje in jo je mogoče oblikovati v praksi. Vendar pa je treba posamezne demokratične procese opredeliti bolj obvezujoče in jim dati potrebne strukture.

5.2 Tako Odbor poziva Komisijo, da po zeleni knjigi o evropski državljanski pobudi objavi tudi zeleno knjigo o civilnem dialogu o konkretnem izvajanju členov 11(1) in 11(2), da se razmisli o že obstoječi praksi, podrobneje opredelijo in ocenijo postopki ter skupaj z organizirano civilno družbo izvedejo izboljšave, zlasti z ustvarjanjem jasnih struktur. Tudi v zvezi s tem Odbor ponavlja pripravljenost na sodelovanje v skladu s svojimi nalogami.

5.3 Poleg tega poziva ostale organe, da pojasnijo, kako nameravajo v praksi izvajati nove določbe Pogodbe.

5.4 S členom 11(4) PEU orjemo ledino na področju demokracije celo v svetovnem merilu. Prvič v zgodovini demokracije so državljani več držav skupaj dobili nadnacionalno pravico soodločanja.

<sup>(14)</sup> To bi morali urediti po vzoru postopka za pobude Evropskega parlamenta v skladu s členom 225 Pogodbe o delovanju EU; glej Resolucijo Evropskega parlamenta z dne 9. februarja 2010 o revidiranem okvirnem sporazumu med Parlamentom in Komisijo za naslednje zakonodajno obdobje (P7\_TA(2010)0009).

5.5 Ta nova demokratična državljska pravica prinaša ogromen potencial. Usmerjena mora biti v krepitev predstavniske demokracije v Evropi. Neposredno utrjuje participativni element evropskega modela demokracije. Posredno pa lahko prispeva k povezovanju EU, njeni krepitvi, evropski javnosti in močnejšemu poistovetenju državljanov z EU. Zlasti ob upoštevanju velikosti in pestrosti Evrope je treba paziti na to, da vsi državljani, tudi tisti, ki nimajo veliko sredstev ali ne pripadajo velikim uveljavljenim organizacijam, lahko uporabljajo vsa demokratična sredstva. Uporaba demokratičnih sredstev ne sme biti vezana na obstoj znatnih finančnih sredstev.

5.6 Odbor, ki je v Lizbonski pogodbi potrjen kot posvetovalni organ, ki podpira Evropski parlament, Svet in Komisijo, bo kot doslej izvajal svoje temeljne naloge in pripravljajl mnenja v skladu z odgovornostmi, določenimi v Pogodbi. V skladu s svojo vlogo mostu se bo še močnejše kot doslej uveljavljajl kot jedro obsežne demokratične infrastrukture na evropski ravni.

5.7 V prizadevanju, da s svojim delovanjem čim bolje podpre navedene organe Unije in izboljša svoj način dela, v okviru evropske državljske pobude predlaga še naslednje:

- pripravo mnenja o državljski pobudi, ki jo Komisija formalno sprejme, v okviru roka za presojo;
- morebitno pripravo mnenja o podpori potekajoči državljski pobudi;
- pripravo posvetovanj o uspešnih pobudah (z organizatorji, Komisijo, Parlamentom in Svetom);
- ustanovitev informacijske službe za pomoč (kot kontaktne točke za državljane o postopkovnih in podobnih vprašanjih);
- dodatne informacije (objava priročnika o participativni demokraciji, konference o praktičnem izvajanju itd.).

V Bruslju, 17. marca 2010

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Mario SEPI

---