C/2024/4061

12.7.2024 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно защитата на демокрацията

(COM(2023) 630 final)

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на регламенти (ЕС) № 1024/2012 и (ЕС) № 2018/1724 по отношение на някои изисквания, определени с Директива (ЕС) XXXX/XXXX

(COM(2023) 636 final)

Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за установяване на хармонизирани изисквания във вътрешния пазар относно прозрачността на представителството на интереси, извършвано от името на трети държави, и за изменение на Директива (ЕС) 2019/1937

(COM(2023) 637 final)

(C/2024/4061)

Докладчик: **Christian MOOS**

Съдокладчик: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Искане за консултация	Европейски парламент, 25.1.2024 г. Съвет на Европейския съюз, 24.1.2024 г.
Правно основание	Член 114 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	12.4.2024 г.
Приемане на пленарна сесия	24.4.2024 г.
Пленарна сесия №	587
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	206/1/7

1. Заключения и препоръки

1.1. Либералната демокрация в Европа е подложена на атаки както от чужбина, така и отвътре в Европейския съюз (ЕС). През последните години бе постигнат значителен напредък, за да стане европейската демокрация устойчива на тези заплахи, но е необходимо да се направи много повече, за да се защитят ЕС, демокрацията в него и по-специално предстоящите избори за Европейски парламент ([1]).

1.2. Организираното гражданско общество, гражданите и социалните партньори играят решаваща роля за защитата и гарантирането на европейската демокрация. Поради това е необходимо тяхното участие в политиката на европейско и национално равнище да бъде доразвито с действия, които надхвърлят предложените от Европейската комисия, както се препоръчва в настоящото становище.

1.3. Именно поради тази причина е жалко, че пакетът от мерки за защита на демокрацията беше предложен твърде късно, за да се гарантира правилното прилагане преди изборите за Европейски парламент през 2024 г., и че в него не са взети предвид предложенията на ЕИСК относно Плана за действие за европейската демокрация ([2]).

([1]) Когато говори за „демокрация“ ЕИСК винаги има предвид „либерална демокрация“.
([2]) ОВ C 341, 24.8.2021 г, стр. 56.

1.4. Външната намеса в демократичните процеси на ЕС е реална заплаха за европейската демокрация и трябва да бъде овладяна. Поради това Европейския икономически и социален комитет (ЕИСК) напълно подкрепя целите на предложената директива, но категорично не е съгласен с предложените средства. За да се избегнат нарушения на пазара и регулаторна разпокъсаност, Комитетът призовава за прилагането на всеобхватен подход на равнището на ЕС, който не носи допълнителни разходи или рискове и не заклеймява доставчиците на услуги за представителство на интереси, не стеснява гражданските пространства в ЕС, не намалява обхвата на съществуващите регистри за прозрачност на национално равнище и не подкопава доверието в ЕС като международен фактор.

1.5. Този всеобхватен подход на равнището на ЕС за ограничаване на външната намеса в демократичните процеси на Съюза трябва да бъде ясен и лесно приложим за всички участници, обхванати от законодателството, включително физически лица, малки НПО и дружества. По-специално, в законодателството трябва да се даде ясно определение на използваните термини, особено на „дейност по представителство на интереси“, да се предоставят ясни критерии за оценка на това кои чуждестранни субекти са обект на това законодателство, да бъдат обхванати всички подизпълнители в ЕС и да бъдат запълнени съществуващите пропуски по отношение на конкретни форми на финансиране.

1.6. ЕИСК не вижда достатъчен напредък в укрепването на европейското измерение по време на европейските избори и поради това призовава избирателният процес да стане напълно достъпен за всички граждани на ЕС с увреждания и по-приобщаващ и устойчив чрез хармонизиране на изборния процес във всички държави членки. Като първа стъпка това би могло да се постигне чрез приемане на неотдавнашните реформи на европейското избирателно право, повече инвестиции в политическото огрмотяване и повишаване на осведомеността за следващите европейски избори, както и чрез улесняване на политическата интеграция на всички живеещи в ЕС хора.

1.7. ЕИСК призовава за укрепване на демокрацията на участието и иновативните форми на гражданска ангажираност, които допълват представителната демокрация, на европейско и национално равнище. Тези нови възможности за политическо участие трябва да бъдат лесно разбираеми и приобщаващи и не трябва да изключват гражданите, особено групите в най-неравностойно положение, чрез установяване на ненужни прагове. Те трябва също така да бъдат прозрачни по отношение на потенциалното им въздействие върху законодателството на ЕС и ограниченията им за упражняване на влияние. Предложените общи рамки за ефективно участие на национално равнище, както и предложението за превръщане на уебсайта „Споделете мнението си“ в единно звено за контакт за участие на гражданите, са предложения, които биха насърчили напредъка. Необходими са, обаче, допълнителни стъпки, като например реформа на Европейската гражданска инициатива (ЕГИ) и рамка за ефективно участие на равнището на ЕС.

1.8. Най-добрият начин за защита на демокрацията е защитата на основните ценности и включването на групите в неравностойно положение.

2. **Общи бележки**

2.1. Прикритата външна намеса е нарастваща заплаха за демократичните процеси в Европейския съюз и за либералната демокрация като такава поради геополитическото напрежение и многобройните кризи.

2.2. ЕИСК приветства напредъка, постигнат в рамките на Плана за действие за европейската демокрация за повишаване на устойчивостта на европейската демокрация, и подчертава ключовата роля на гражданското общество за гарантиране на функционирането на демокрациите и за превръщането им в устойчиви. Комитетът обаче отбелязва, че основните предложения от становището на ЕИСК относно Плана за действие за европейската демокрация все още не са приложени на практика, и призовава това да се извърши в най-скоро време.

2.3. ЕИСК приветства конкретните усилия, положени за подобряване на участието на гражданите и организациите на гражданското общество (ОГО). Въпреки това той отново призовава за по-нататъшно разработване на рамка на равнището на ЕС за съвещателни формати и стратегия за диалог с организираното гражданско общество (в резултат на която да се изготви план за действие), както и за укрепване на социалния диалог ([3]).

2.4. Отстъплението от демокрацията се утвърди и в ЕС. Заплахата за европейските демокрации идва не само от чужбина, но е и ендемична в рамките на Съюза и изисква всеобхватен подход на равнището на ЕС за защита на европейските демокрации от вътрешни и външни заплахи.

([3]) ОВ C, C/2024/2481, 23.4.2024 г., параграф 1.5, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/2481/oj.

2.5. ЕС постигна добър напредък в подобряването на демокрацията на наднационално равнище. Необходимо е, обаче, спешно да се увеличат усилията. По време на Конференцията за бъдещето на Европа бяха изразени опасения, които трябва да бъдат разгледани преди евентуалното разширяване на ЕС.

2.6. Изборите за Европейски парламент през 2024 г. ще бъдат лакмусов тест за устойчивостта на европейската демокрация. ЕИСК призовава всички национални и европейски участници да защитават демократичната легитимност на всички институции и да отстояват принципа, че демокрацията и основните права са взаимозависимите основи на ЕС и неговите държави членки.

3. **Бележки относно директивата за установяване на хармонизирани изисквания относно представителството на интереси, извършвано от името на трети държави**

3.1. ЕИСК напълно подкрепя целта на предложеното законодателство за прозрачност на представителството на интереси от името на трети държави в ЕС, но не подкрепя предложената директива за постигане на тази цел. Поради това той призовава за по-всеобхватен подход за справяне с неотложното предизвикателство, свързано с външната намеса.

3.2. Понастоящем 15 държави — членки на ЕС, разполагат с национални регистри за доставчиците на услуги за представителство на интереси, докато други държави членки работят по ново законодателство. Поради това ЕИСК изразява загриженост, че тази регулаторна разпокъсаност и предложеното законодателство биха могли да създадат нови нарушения и да доведат до допълнителни разходи за доставчиците на услуги за представителство на интереси.

3.3. ЕИСК подчертава необходимостта от борба с корупцията за справяне с незаконната чуждестранна намеса и призовава за укрепване на Европейската прокуратура и Европейската служба за борба с измамите (OLAF), за да се предотврати корупцията от чуждестранни сили на лицата, отговорни за вземането на решения в Европа, и лицата, участващи в подготовката на решенията.

3.4. ЕИСК изразява загриженост също така, че разпоредбите на предложената директива относно хармонизирането в рамките на настоящото ѝ приложно поле могат да намалят обхвата на съществуващите национални регистри за прозрачност, като ги ограничат до услугите за представителство, извършвани от името на трета държава. Понастоящем те обхващат всички услуги за представителство на интереси в рамките на вътрешния пазар.

3.5. ЕИСК споделя критиката, изразена от националните правителства в ЕС и от ключови участници от гражданското общество като „Гражданско общество Европа“, че предложеното законодателство би могло да стигматизира доставчиците на услуги, извършващи представителство на интереси от името на трети държави, което носи риск от свиване на гражданското пространство в ЕС и подкопаване на доверието в ЕС като международен фактор, насърчаващ европейските ценности.

3.6. ЕИСК изразява дълбока загриженост и от факта, че предложеното законодателство може да окаже отрицателно въздействие върху организациите и възпиращ ефект върху честните участници и тяхното право да привличат финансиране като част от свободата на сдружаване.

3.7. Поради това ЕИСК призовава Европейската комисия да изготви ново законодателно предложение, включващо прилагането на всеобхватен подход на равнището на ЕС, който да предотвратява регулаторната разпокъсаност и да премахва нарушенията на вътрешния пазар, но да избягва стигматизирането и допълнителните разходи и рискове за доставчиците на услуги за представителство на интереси, включително дружествата и НПО, осъществяващи дейност в различни държави — членки на ЕС.

3.8. ЕИСК счита, че изготвянето на законодателство за общи стандарти за прозрачност и отчетност при представителството на интереси би допълнило Директивата относно борбата с корупцията ([4]). Стандартите за прозрачност и отчетност на представителството на интереси биха могли да спомогнат за по-доброто разграничаване между законна дейност и незаконно влияние, както и за установяването на случаи на конфликт на интереси.

3.9. Подобен подход би послужил за постигане на целите, определени в предложението за директива, като същевременно ще сведе до минимум риска от стигматизиране на участниците, извършващи представителство на интереси от името на трети държави, или би могъл да послужи като оправдание за някои трети държави да приемат по-рестриктивни законодателни актове за чуждестранното влияние, които също могат да ограничават действията на гражданското общество.

3.10. Определението за „дейност по представителство на интереси“ остава неясно. Въпреки че някои дейности (например тези, свързани с определянето на дневния ред) не са изрично посочени, остава неясно дали са обхванати други дейности, като приложните научни изследвания (които подпомагат политическите препоръки). Такава липса на яснота в определенията в целия документ създава несигурност и в други области, като например дейностите, свързани с гражданския диалог.

3.11. Ако Комисията възнамерява да продължи работата по предложението за директива, вместо да изготви ново законодателно предложение, както беше поискано от Комитета, ЕИСК призовава законодателите да дадат по-ясно определение на понятието „дейност по представителство на интереси“, за да се даде възможност на физическите лица и по-малките правни субекти да преценят, без тежки правни консултации, дали техните дейности са предмет на законодателството или не.

3.12. ЕИСК настоява за ясни критерии, които да позволят на доставчиците на услуги за представителство на интереси и техните подизпълнители лесно да преценяват дали действията на публичен или частен субект, посочен в член 2, параграф 4, буква б), могат да бъдат приписани на субект, посочен в член 2, параграф 4, буква а).

3.13. Според ЕИСК е необходимо да се поясни, че както физическите, така и всички юридически лица са предмет на законодателството.

3.14. ЕИСК счита за опасен пропуск факта, че законодателството не обхваща институционалната подкрепа и финансирането на проекти за организациите, дори когато тези средства действително се използват за дейности по представителство на интереси. Преодоляването на този пропуск изисква решение, което да не претоварва гражданското общество с административни задължения.

3.15. ЕИСК приветства факта, че информацията, която ще бъде публикувана в регистъра относно основните доставчици на услуги за представителство на интереси, включва пълни данни за всички подизпълнители, предоставящи услуги за представителство, включително „описание на дейността по представителство на интереси и очакваната ѝ продължителност“.

3.16. Крайният срок за заличаване от регистъра на доставчиците на услуги за представителство на интереси за трети държави в рамките на пет работни дни след уведомлението, че те вече не отговарят на условията за субекти съгласно член 3, параграф 1, сериозно подкопава възможността за последващ обществен контрол на дейностите по представителство на интереси. Поради това ЕИСК предлага информацията за тези субекти да се съхранява в регистъра за най-малко четири години след искането, като ясно се посочва датата, на която е приключила последната дейност, попадаща в приложното поле на регламента.

4. **Бележки относно препоръката за приобщаващи и устойчиви изборни процеси**

4.1. ЕИСК критикува публикуването на препоръката само шест месеца преди следващите избори за Европейски парламент. Това е твърде късно, за да е възможно всички нейни адресати да изпълнят дадените препоръки.

4.2. Поради това ЕИСК призовава следващия Европейски парламент и Съвета да предприемат по-всеобхватна инициатива за по-нататъшно хармонизиране на процедурите за европейските избори във всички държави членки и да продължат инициативата за подобряване на избирателните права на мобилните граждани на ЕС достатъчно време преди изборите за Европейски парламент през 2029 г., като вземат предвид препоръката, предстоящия доклад на Комисията относно изборите за Европейски парламент през 2024 г. и доклада за гражданството на ЕС за 2026 г.

([4]) ОВ C, C/2024/886, 6.2.2024 г., параграф 1.5, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/886/oj.

4.3. ЕИСК изразява съжаление, че след приемането на информационния доклад *„Права на практика на хората с увреждания да гласуват в изборите за Европейски парламент“* ([5]) през март 2019 г. и на становището *„Необходимостта да се гарантират реални права на хората с увреждания да гласуват на изборите за Европейски парламент* ([6]) през декември 2020 г.“, не се наблюдава значително подобрение на възможността хората с увреждания да гласуват на изборите за Европейски парламент. Поради правни или технически пречки хиляди хора във всички държави — членки на ЕС, все още нямат реална възможност да гласуват. ЕИСК отново призовава Европейския парламент, Европейския съвет и държавите членки „спешно да променят Акта от 1976 г. за избирането на членове на ЕП, [...] което би дало възможност за прилагане в целия ЕС на стандарти, които да гарантират реалното право на хората с увреждания да гласуват“.

4.4. ЕИСК отбелязва факта, че още повече държави членки са намалили възрастта за гласуване на 16 години. Във връзка с това призовава всички държави членки да хармонизират възрастта за гласуване на европейските избори, за да се гарантира еднакво участие на младите хора на равнището на ЕС.

4.5. ЕИСК подчертава изключителното значение на политическото огрaмотяване/политическата култура? и цифровата грамотност за всички хора в ЕС и отново отправя предложението си за създаване на европейска агенция за подпомагане на медийните умения на гражданите на ЕС чрез образователни програми ([7]).

4.6. ЕИСК изтъква факта, че честните избори вече не са гарантирани във всички държави членки ([8]), и поради това призовава всички национални правителства да спазват и стандартите, посочени в точка 11, буква б) от препоръката. Комитетът също така призовава Комисията да направи оценка на тяхното съответствие в предстоящия ѝ доклад относно изборите за Европейски парламент през 2024 г.

4.7. ЕИСК счита, че тъй като националните власти отговарят за организирането на изборите за Европейски парламент, обучението на наблюдателите на избори би трябвало да бъде обща задача както на национално, така и на европейско равнище. Това гарантира по-висока степен на независимост на наблюдателите, както и общи за целия ЕС стандарти за оценка.

4.8. Като подчертава необходимостта от защита на информационната среда около изборите, ЕИСК счита, че съществува опасност някои правителства да използват това като претекст за манипулиране на обществените дебати и ограничаване на лоялната конкуренция на всички демократични партии. Поради това Комитетът подчертава изключителното значение на свободата на медиите, медийното многообразие и гражданското общество за контрола на информационната среда и лоялната изборна конкуренция и отново призовава всички демократични участници да подобрят допълнително положението в ЕС ([9]).

4.9. ЕИСК препоръчва финансирането, както е описано в точка 28, от граждани на трети държави или правни субекти, които не са регистрирани в държава членка, да бъде ограничено до максимален размер годишно и да се извършва при пълна прозрачност.

4.10. ЕИСК поема ангажимент и ангажира всички свои членове да повишат осведомеността за следващите европейски избори и да увеличат избирателната активност, със специален акцент върху гласоподавателите, които гласуват за първи път, и групите с недостатъчно участие в политическата сфера.

4.11. ЕИСК препоръчва логото на политическите партии на европейско равнище да бъде изобразено върху бюлетините, като партиите се насърчават да показват логото си във всички свои рекламни материали.

4.12. За да се укрепи европейското измерение на европейските избори, ЕИСК подкрепя реформата на европейското избирателно право, приета от Европейския парламент, и призовава Съвета и всички държави членки да я приемат.

([5]) Информационен доклад на ЕИСК относно „Права на практика на хората с увреждания да гласуват в изборите за Европейски парламент“: https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/information-reports/real-right-persons-disabilities-vote-european-parliament-elections-information-report.

([6]) ОВ C 56, 16.2.2021 г, стр. 36.

([7]) Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Укрепване на свободата и плурализма на медиите в Европа“ (становище по собствена инициатива) (ОВ C 517, 22.12.2021 г, стр. 9).

([8]) ОССЕ, Бюро за демократични институции и права на човека: Унгария. Парламентарни избори и референдум, 3 април 2022 г. Мисия на БДИПЧ за наблюдение на изборите. Окончателен доклад, Варшава, 29 юли 2023 г.

([9]) Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Укрепване на свободата и плурализма на медиите в Европа“ (становище по собствена инициатива) (ОВ C 517, 22.12.2021 г, стр. 9).

5. **Бележки относно препоръката за насърчаване на ангажираността и ефективното участие на гражданите и организациите на гражданското общество**

5.1. ЕИСК приветства усилията за подобряване на участието на гражданите, но отново заявява, че тяхното представителство чрез организациите на гражданското общество е от решаващо значение за укрепването на демокрацията.

5.2. ЕИСК отново изразява становището си, че „[м]естните движения и хората, изпитали бедността, трябва да бъдат в центъра на демократичната защита на правата на човека. Няма по-добър начин за защита на правата на човека, особено на социалните права, от това гласът на хората, които са най-силно засегнати от неравенството, бедността и социалното изключване, да се чува в общественото пространство и политическите дебати ([10])“.

5.3. ЕИСК изтъква отново, че представителната демокрация и изборните процеси продължават да бъдат гръбнакът на демокрацията в ЕС и демокрацията на участието и че иновативните форми на гражданска ангажираност са допълнителни средства за търсене на отговорност от избраните представители.

5.4. ЕИСК приветства препоръката към държавите членки да създадат адаптирани национални рамки за участие на гражданите и организациите на гражданското общество, които следва да обхващат целия цикъл на изготвяне на политики — от определянето на дневния ред до оценката на съществуващите закони и политически инициативи.

5.5. ЕИСК изразява съжаление, че съобщението относно Плана за действие за европейската демокрация не включва мерки за по-нататъшно развитие на участието на гражданите и гражданското общество на равнището на ЕС, предвид резултатите от семинарите, организирани като последващи действия във връзка с доклада от 2022 г. относно прилагането на Хартата на основните права, и се прави задълбочена оценка на адекватността на съществуващите механизми, включително ЕГИ.

5.6. ЕИСК подчертава, че в някои държави членки адресатите на препоръката представляват сериозна заплаха за публичните граждански пространства и равното участие в изготвянето на политики; някои правителства използват пряката демокрация, за да подкопаят европейската демокрация. Поради това Комисията трябва да продължи дейностите си за пряко овластяване на гражданите, по-специално като част от колективната им ангажираност чрез организациите на гражданското общество и социалните движения, за да отстояват демокрацията и да защитават гражданските пространства.

5.7. ЕИСК счита, че недискриминационният достъп до участие, със специален акцент върху правата на младите граждани, гражданите с увреждания и малцинствата, е от решаващо значение. За да се насърчи широкото участие, възможностите за ангажираност трябва да бъдат възможно най-опростени и не могат да включват прагове, възпрепятстващи участието на гражданите.

5.8. ЕИСК споделя загрижеността относно опитите на някои организации да подкопаят демокрацията и да ограничат обществените пространства и призовава за мерки в националните рамки, които да изключат от участие в изготвянето на политиките организациите, които активно се борят срещу демокрацията и европейските ценности.

5.9. ЕИСК призовава за ясно определяне на целите на всички инструменти в националните рамки и съответните механизми за обратна връзка. Потенциалното въздействие на инструментите върху изготвянето на политики трябва да бъде прозрачно, в противен случай гражданите ще загубят още повече доверие в демокрацията, ако отговорите на публичните органи на постъпилите становища не отговарят на очакванията на гражданите и ОГО.

5.10. ЕИСК приканва Комисията и държавите членки да засилят диалога с организираното гражданско общество и ролята на гражданското общество в изготвянето на политиките на ЕС в допълнение към съвещателните форуми.

5.11. ЕИСК приветства целта на Комисията за развитие на уебсайта „Споделете мнението си“ в единно звено за контакт за участие на гражданите онлайн и призовава държавите членки да създадат съответни платформи в своите национални рамки, които да обхващат онлайн и офлайн възможностите за участие.

([10]) Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Комуникация относно основните права и принципите на правовата държава“ (становище по собствена инициатива) (ОВ C 100, 16.3.2023 г., стр. 25).

5.12. ЕИСК призовава Европейската комисия да реформира Регламента относно ЕГИ, за да намали минималната възраст за подписване на ЕГИ на 16 години във всички държави членки и да удължи срока за събиране на подписи. След излизането на Обединеното кралство от ЕС Комитетът подкрепя и реформа на Договорите на ЕС за намаляване на прага за подписване, който понастоящем е един милион подписа.

5.13. С оглед на това, че регистрите за прозрачност не са задължителни във всички държави членки, ЕИСК препоръчва във всяка държава членка да бъде създаден такъв регистър на доброволна основа, за да се гарантира и насърчи прозрачно и етично представителство на интереси, което е от ключово значение за ефективното участие на ОГО и други заинтересовани страни.

Брюксел, 24 април 2024 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Oliver RÖPKE