Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно гражданската инициатива“

COM(2010) 119 окончателен — 2010/0074 (COD)

(2011/C 44/34)

Главен докладчик: **г-жа Anne-Marie SIGMUND**

На 27 април 2010 г. и съответно на 19 май 2010 г. Съветът и Европейският парламент решиха, в съответствие с член 304, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно гражданската инициатива“

COM(2010) 119 окончателен – 2010/0074 (COD).

Предвид неотложното естество на работата, на 464-тата си пленарна сесия на 14 и 15 юли 2010 г. (заседание от 14 юли 2010 г.) Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-жа Anne-Marie SIGMUND за главен докладчик и прие настоящото становище със 155 гласа „за“, 4 гласа „против“ и без гласове „въздържал се“.

1. **Заключения и препоръки**

1.1 Комитетът приветства основните принципи на предложението на Комисията, по-специално тристепенния подход, свързан с формално регистриране, проверка за допустимостта по същество и политическа оценка.

1.2 Комитетът вижда своята роля в две фази: най-напред в качеството си на „фасилитатор“ на нови граждански инициативи, който им създава възможност да се свържат в мрежа, евентуално да организират срещи и т.н., и, на второ място, като институционален помощник, който посредством становища подпомага Комисията в изготвянето на оценката на дадена успешна инициатива, организира на изслушвания и др. Наред с това Комитетът ще участва и в комуникационни кампании.

1.3 Комитетът обаче предлага също и следните подобрения:

— ясно позоваване на ценностите на Съюза като основание за отказ на регистрация;

— отказ от идентификационни номера при събирането на изявления за подкрепа във връзка с дадена инициатива;

— посочване на местопребиваването като принцип на класифициране на поддръжниците;

— удължаване на срока до 18 месеца;

— разработване на софтуер с отворен код за събиране на подписи онлайн;

— намаляване на минималния брой на държавите членки до 1/4;

— намаляване на кворума за проверката за допустимост на 50 000 поддръжници;

— преразглеждане на регламента след три години;

— установяване на междуинституционално сътрудничество.

2. **Въведение**

2.1 Комитетът приветства основните принципи на предложението за Регламент на Комисията относно гражданската инициатива. Настоящото становище допълва приетото на 17 март 2010 г. становище относно *„Прилагането на Договора от Лисабон: демокрация на участието и европейската гражданска инициатива (член 11 от ДЕС)“* [1] и разглежда само онези аспекти, по отношение на които Комитетът счита, че има възможност за подобрение.

2.2 Комитетът посочва по-специално мотивите на Европейския конвент, който изрично желаеше да създаде в рамките на „демократичния живот на Съюза“ равнопоставен на Парламента и Съвета инструмент за определяне на дневния ред за гражданите.

3. **Желани промени в предложението за регламент**

3.1 *Регистрация на предложена гражданска инициатива (член 4)*

3.1.1 Тристепенен подход

Комитетът приветства категорично предложения от Комисията тристепенен подход на:

— официална регистрация на дадена инициатива;

— проверка за допустимост в правно отношение след достигане на кворум; както и

— политическа оценка на дадена успешна инициатива.

[1] Все още непубликувано в Официален вестник.

Предложената от различни заинтересовани страни проверка за допустимост по време на самата регистрация не изглежда целесъобразна, тъй като това би било забавило или възпрепятствало стартирането на някои инициативи. По този начин Комисията също така няма да може да бъде упрекната в извършване на предварителна оценка или дори в налагането на цензура.

Комитетът подчертава във връзка с това, че гражданската инициатива не само е новаторски, трансевропейски и свързан с пряката демокрация елемент, но представлява и много съществено средство за комуникация с цел съживяване на европейския политически дебат. Само по този начин е възможно в европейския дискурс да бъдат включени най-различни предложения и идеи, които в противен случай никога не биха достигнали до етапа на събиране на подписи, което представлява ценност само по себе си.

3.1.2 Информация, която трябва да бъде предоставена

Комитетът подкрепя предложението на Комисията по отношение на информацията, която трябва да бъде предоставена (приложение II). То е в интерес на постигането на възможно най-голяма прозрачност, а по този начин и на приемането на предложената инициатива. Организаторите следва да имат избор дали да посочат конкретно правно основание, но това не трябва да бъде задължително изискване.

3.1.3 Формална регистрация

Комитетът счита за необосновани критериите, посочени в проекта като основания за отказ на регистрация („неподходящи“, „обидни“, „лишени от сериозни намерения“ предложения). Освен това тези понятия позволяват твърде широко тълкуване.

Ето защо Комитетът предлага при формалната регистрация да се проверява по административен път единствено дали:

— предложената инициатива се съобразява с „единството на материята“, т.е. дали с нея не се прави опит за обединяване на различни искания в един документ;

— не съдържа формулировка, накърняваща репутацията на отделни лица или групи;

— не противоречи на Хартата на основните права и на ценностите на Съюза (член 2 от ДЕС).

3.1.4 Обжалване

Като цяло, разбира се, на гражданите трябва да се гарантира правото на добра администрация (член 41 от Хартата на основните права). В случай на отказ на регистрация, организаторите биха могли да се обърнат във връзка с това към Европейския омбудсман и в крайна сметка, разбира се, да прибегнат до обжалване.

Комитетът счита, че в духа на прозрачността това следва да бъде ясно посочено, поне в обяснителния меморандум на регламента.

3.1.5 Проверка на субсидиарността

Комитетът счита за излишно поставеното от различни заинтересовани страни искане за свързване с принципа на субсидиарност. Комисията извършва тази проверка във всички случаи, ако реши да представи законодателно предложение в отговор на дадена гражданска инициатива.

3.2 *Събиране на изявления за подкрепа (член 5)*

3.2.1 Идентификационни номера

По мнение на Комитета в предложения формуляр (приложение III) се изискват прекалено много лични данни, което без съмнение създава колебания у лицата, изразили готовност да се подпишат. Поради това Комитетът се противопоставя на изискването за представяне на идентификационни номера. Малко вероятно е минувачите на улицата, които бъдат убедени да подкрепят дадено искане, да представят своя паспорт или да помнят идентификационния си номер. Комитетът препраща към отрицателното становище на Европейския надзорен орган по защита на данните ([2]) по този въпрос.

Тъй като не във всички държави-членки се изисква или съществува такъв идентификационен номер и в зависимост от държавата-членка се изискват най-различни документи ([3]), това би довело до твърде голямо разнообразие от изисквания относно необходимите данни и по този начин вече не биха били налице еднакви условия за събиране на подписи. Принципът на равнопоставеност на европейските граждани би бил нарушен, докато целта трябва да бъде да има единна процедура.

Ето защо Комитетът е на мнение, че за проверка на самоличността следва да са достатъчни отделни данни като име, адрес, дата на раждане и гражданство. Към това се прибавя и клетвено заявление, че подписът във връзка с инициативата е бил положен само веднъж.

3.2.2 Принцип на местопребиваването

По принцип гражданите на ЕС следва да бъдат класифицирани към съответната държава, в която живеят съгласно принципа на местопребиваване, независимо от гражданството им. Гражданите на ЕС с местопребиваване в трета държава се класифицират съгласно посоченото от тях гражданство.

3.2.3 Срок

По мнение на Комитета поисканият от Комисията срок от 12 месеца е твърде кратък, за да се доведе дадена паневропейска инициатива до успех. Поради това той поддържа своето искане за срок от 18 месеца.

3.3 *Системи за събиране на изявления за подкрепа по електронен път (член 6)*

ЕИСК изрично приветства предвидената възможност за събиране на изявления за подкрепа онлайн и споделя позицията на Комисията, че гарантирането на такова събиране изисква извънредно грижлива подготовка. С оглед на факта, че в световен план досега не съществуват подобни системи за събиране на подписи в рамките на процеси на представяне на инициативи (за разлика от масовите петиции, които са много по-малко обвързващи в правно отношение), по мнение на Комитета трябва да се проучат следните аспекти:

([2]) Становище от 21 април 2010 г. относно предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно гражданската инициатива (източник: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/).

([3]) Общ подход по Регламента на Европейския парламент и на Съвета относно гражданската инициатива (10626/2/10 REV 2).

— Комисията да насърчи разработването на софтуер с отворен код за онлайн инициативи и да го предоставя на общо основание.

— Инициаторите би следвало да представят този софтуер за сертифициране в държавата-членка, в която се съхраняват данните, получени с помощта на системите за събиране на изявления за подкрепа по електронен път.

— Допълнителни електронни идентификатори, например електронно съобщение за потвърждение, би следвало да позволят извършването на безупречна проверка.

— Чрез кликване върху определено за целта квадратче поддръжникът би потвърдил, че е положил подписа си само един път.

3.4 *Минимален брой поддръжници от всяка държава-членка (член 7)*

3.4.1 Брой на държавите-членки

ЕИСК стои зад предложението си за $^{1}/_{4}$ от държавите-членки. По този начин в смисъла на равноценността на парламента и на гражданите се прилага същият принцип, който следва да се спазва при създаването на европейски партии ([4]). Не може за европейската гражданска инициатива да се поставят по-високи изисквания, отколкото за регистрацията на европейска партия.

3.4.2 Брой поддръжници от всяка държава-членка

Комитетът категорично приветства предложената система за минималния брой поддръжници (Приложение I) и нейния регресивно пропорционален принцип. Според принципа на местопребиваване (вж. 3.2.2) лицата с двойно гражданство или гражданите на ЕС, живеещи в други държави-членки, би следвало също да се преброяват в държавата, в която е посоченото от тях местопребиваване. Евентуалните случаи на двойно положени подписи на практика би следвало да са много ограничени по брой и следователно да не поставят под въпрос инструмента в неговата цялост.

3.5 *Решение относно допустимостта на предложена гражданска инициатива (член 8)*

3.5.1 Брой необходими изявления за подкрепа

Комитетът подкрепя тристепенния подход на Комисията. Посоченият от Комисията брой от 300 000 изявления за подкрепа за проверка на допустимостта обаче е твърде голям. Той представлява значителен разход за организаторите. Също толкова голямо би било и разочарованието на поддръжниците, ако им бъде съобщено, че инициативата не отговаря на критериите за допустимост.

Проверката на допустимостта би следвало да се извърши след събирането на 50 000 подписа от три държави-членки (и без удостоверяване) и да приключи най-късно след два месеца. През този период организациите могат да продължат за събират изявления за подкрепа.

3.6 *Проверка и удостоверяване на изявленията за подкрепа от държавите-членки (член 9)*

Комитетът подкрепя допустимостта на произволни извадки при проверките.

3.7 *Внасяне на гражданска инициатива в Комисията (член 10)*

В интерес на възможно най-голямата прозрачност всеки поддръжник следва да може да се осведомява какви са организационните и финансовите обстоятелства около инициативата. Следователно Комитетът повтаря своето настояване, при представянето на изявления за подкрепа организаторът да предоставя също и информация за формите на финансиране и подкрепа на съответната гражданска инициатива.

3.8 *Разглеждане на гражданска инициатива от Комисията (член 11)*

3.8.1 Приравняване към процедурата при инициативи на Парламента или Съвета

Комитетът настоява гражданските инициативи да бъдат разглеждани от Комисията по същия начин, както и инициативите, предложени от Парламента или Съвета съгласно член 225 от ДФЕС и съответно член 241 от ДФЕС. Те следва да получат същото по важност място.

3.8.2 Право на публично изслушване

Тъй като гражданската инициатива в ЕС представлява и средство за комуникация, което да насърчава диалога между гражданите и Европейската комисия, след представянето на успешна гражданска инициатива следва да се организира и публично изслушване. ЕИСК е готов да окаже помощ в това отношение или да организира такова изслушване; по този начин Комитетът изпълнява своята функция на мост между ЕС и гражданите.

3.8.3 Информиране на консултативните органи

Съобщението на Комисията относно по-нататъшните ѝ действия би следвало да бъде адресирано също така до Европейския икономически и социален комитет, както и до Комитета на регионите.

3.9 *Клауза за преглед (член 21)*

Тъй като липсват данни от опита с този нов, транснационален инструмент, Комитетът препоръчва настоящият регламент да бъде преразгледан още след три години. При това Комисията би следвало да се консултира също и с Комитета.

3.10 *Влизане в сила на регламента (член 22)*

Комитетът подкрепя предложените от Комисията срокове за влизането в сила на регламента, дори и ако например още не са определени всички подробности относно събирането на изявления за подкрепа по електронен път. Очакванията на гражданите към този нов инструмент обаче са толкова високи, че той би трябвало да влезе в сила колкото се може по-бързо.

([4]) Регламент (ЕО) № 2004/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 4 ноември 2003 г. относно статута и финансирането на политическите партии на европейско равнище (ОВ L 297, 15.11.2003 г.).

3.11 *Други открити въпроси*

3.11.1 Финансова подкрепа

Комитетът подновява своето искане гражданска инициатива, която с 50 000 подписа е издържала проверката за допустимост, да получи известна финансова подкрепа от Комисията.

3.11.2 Превод

Комитетът е на мнение, че още при регистрирането на дадена инициатива краткото резюме на нейните цели (най-много 800 символа съгласно Приложение II) следва да бъде преведено от службите на Комисията на всички официални езици на ЕС.

След достигане на първите 50 000 изявления за подкрепа и формалното признаване на допустимостта, Комисията би следвало да поеме ангажимента да възложи превода на пълния текст на регистрираната инициатива на официалните езици на ЕС.

4. **Специфични предложения на ЕИСК**

Комитетът препраща към предложенията, направени в неговото цитирано по-горе становище от 17 март 2010 г., които са уточнени по-долу:

4.1 *Комуникация и информация*

Комитетът подчертава необходимостта от подробна комуникационна кампания, веднага след като регламентът влезе в сила. В този процес институциите на ЕС би трябвало да си сътрудничат и да се координират помежду си. Комитетът вече работи по изготвянето на информационна брошура, в която ще бъдат разяснени и представени по-понятно на гражданите и организациите на гражданското общество новите възможности на гражданската инициатива, а също така ще се разглеждат консултацията и гражданският диалог. Освен това Комитетът планира да организира конференция със заинтересованите страни, веднага след като регламентът бъде приет. Други инициативи биха могли да бъдат насочени напр. към училищата, за да повишат осведомеността и събудят интереса именно на младото поколение.

4.2 *Междуинституционално сътрудничество*

Важно е сред персонала на институциите и консултативните органи на ЕС, който се занимава с гражданската инициатива, да има тясно съгласуване и координация, за да може да се отговори по ефективен начин на потребността на гражданите от информация. Този синергичен ефект, който трябва да се постигне при зачитане на съответните компетенции, е действително необходим, ако желаем гражданската инициатива да се превърне в ефективен инструмент, който да служи на европейския модел на съвременната демокрация.

4.3 *Участие на Комитета*

Комитетът вижда своята роля в две отделни фази:

4.3.1 Фаза 1: Комитетът като „фасилитатор“

По време на подготовката или в хода на текуща инициатива Комитетът е готов, в качеството си на платформа за диалог и информация, да улеснява процеса, като дава на гражданските инициативи възможност да се свързват в мрежа, евентуално да организират срещи и т.н, без това да означава, че Комитетът се обвързва предварително със съдържанието на инициативите.

4.3.2 Фаза 2: Комитетът като институционален помощник

Изпълнявайки основната си функция – да консултира Комисията, Европейския парламент и Съвета – Комитетът може в тази фаза да бъде институционален помощник на дадена гражданска инициатива. Той предлага също така да подкрепя чрез свое становище Комисията в нейните вътрешни консултации и в процеса на съставяне на мнението ѝ във връзка с дадена успешна гражданска инициатива. Той е готов също така да предостави на разположение и своята инфраструктура за организирането на изслушвания във връзка с успешна гражданска инициатива.

4.3.3 Укрепване на съществуващите структури

Тези предложения и предложенията, отправени в становището от 17 март 2010 г. евентуално предполагат укрепване на вече съществуващите структури в Комитета и биха могли да изискват и допълнителни ресурси, за да може да се реагира адекватно.

Брюксел, 14 юли 2010 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI