

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Прилагането на Договора от Лисабон: демокрация на участието и европейската гражданска инициатива (член 11)“ (становище по собствена инициатива)

(2010/C 354/10)

Докладчик: г-жа **Anne-Marie SIGMUND**

На 16 юли 2009 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно:

„Прилагането на Договора от Лисабон: демокрация на участието и европейската гражданска инициатива (член 11 от ДЕС)“.

Подкомитетът, на който беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 февруари 2010 г.

На 461-ата си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 март 2010 г. (заседание от 17 март 2010 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 163 гласа „за“, 1 глас „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Според Комитета разпоредбите на Договора за Европейския съюз (ДЕС) относно демократичните принципи на Съюза, особено член 11 от ДЕС, представляват похват към една Европа на гражданите, която наистина присъства в живота, носи практическа полза и може да бъде формирана под тяхно влияние. Все пак е необходимо отделните демократични процеси да бъдат дефинирани по-обвързващо и да им бъдат осигурени нужните структури.

1.2 Във връзка с хоризонталния граждански диалог (член 11, параграф 1 от ДЕС) и вертикалния граждански диалог (член 11, параграф 2 от ДЕС) Комитетът призовава за ясно определение на инструмента, както и за въвеждането на правила за прилагането му и за участниците в него. Предлага Комисията – по аналогия на процедурата във връзка с член 11, параграф 4 от ДЕС – с представянето на Зелена книга за гражданския диалог да започне процес на консултации и въз основа на резултатите да изготви необходимите разпоредби.

1.3 Комитетът подчертава своята вече многократно изразявана готовност като партньор и посредник в гражданския диалог да допринесе за неговото развитие и да разширява ролята си като форум за срещи. Комитетът предлага на всички органи на Съюза своята мрежа и инфраструктура, за да подкрепя по конструктивен начин гражданския диалог с организираното гражданско общество.

1.4 Член 11, параграф 3 от ДЕС поставя широко използваната и досега практика на консултации на Комисията в контекста на подсиления междуременно „стълб на участието“ в европейския модел на демокрация. Комитетът призовава и за този инструмент да има ясни процедурни правила, подчинени на принципа на прозрачност, откритост и представителност.

1.5 С въведената с член 11, параграф 4 от ДЕС Европейска гражданска инициатива Договорът за първи път в историята конкретизира процедура на пряката демокрация на трансгранично, транснационално равнище. Комитетът изрично приветства тази нова възможност и би искал да допринесе конкретно за тази историческа новост. Комитетът уточнява позицията си по отношение на конкретните правила за прилагане, които предстои да бъдат приети през 2010 г. При това следва да се следи:

— да не се поставят ненужни препятствия пред гражданите при упражняването на възможностите им за участие, тъй като в крайна сметка става въпрос само за „програмна инициатива“;

— чрез ясни правила и разпоредби инициаторите да бъдат улеснени при организирането на своите инициативи в 27 държави-членки без да се сблъскват с изненадващи пречки на национално равнище;

— на инициаторите да се оказва евентуално финансова подкрепа, веднага щом се достигне до определен праг.

1.6 Комитетът желае да бъде централен елемент на една транснационална, демократична инфраструктура в Европа и ще изпълнява целенасочено и ефективно ролята си в рамките на член 11 от ДЕС. Той предлага също така да служи като бюро за информация, да подкрепя граждански инициативи чрез съпровождащи становища, когато е подходящо, да организира изслушвания във връзка с успешни инициативи и евентуално да подпомага оценяването от страна на Комисията и чрез изготвянето на становище.

2. Контекст

2.1 През декември 2001 г. в Лаакен държавните и правителствените ръководители се споразумяха за възприемането на нов метод на изработване на европейските договори и взеха решение за създаването на „Конвент за бъдещето на Европа“, който благодарение на състава си ⁽¹⁾ разгърна значителна демократична динамика и в крайна сметка представи през юни 2003 г. текст, съдържащ иновативни предложения, насочени към повече прозрачност и участие.

2.2 След неуспеха на изработения от Конвента „Договор за създаване на Конституция за Европа“ поради отрицателния резултат от референдумите във Франция и Нидерландия, на 13 декември 2007 г. в Лисабон беше подписан преработен Договор за ЕС, който влезе в сила на 1 декември 2009 г.

3. Въведение

3.1 Влизането в сила на Договора от Лисабон опростява многобройни процедури и ги прави по-прозрачни, подрежда по-ясно правомощията, разширява правата на Европейския парламент и укрепва авторитета на Европейския съюз във вътрешен и външен план.

3.2 Наред с формите на парламентарна (непряка) демокрация ⁽²⁾, европейският модел на демокрация се разширява и укрепва чрез залагането в ДЕС на (пряката) демокрация на участието, но в никакъв случай не се заменя.

3.3 Конкретните разпоредби относно демокрацията на участието обхващат:

- хоризонталния граждански диалог;
- вертикалния граждански диалог;
- вече съществуващата практика на Комисията да провежда консултации и
- новата Европейска гражданска инициатива.

3.4 В съответствие със същността на Договора за ЕС, разпоредбите на член 11 от ДЕС са само рамкови условия, които оттук нататък следва да бъдат дефинирани, изготвени и приложени със съответни нормативни актове и да бъдат изпълнени с живот от страна на заинтересованите страни.

⁽¹⁾ Освен председателя Валери Жискар д'Естен и двамата му заместници Джулиано Амато и Жан Люк Деан, членове на Конвента бяха:

- 15 представители на държавните и правителствените ръководители на държавите-членки;
- 13 представители на държавните и правителствените ръководители на страните кандидатки;
- 30 представители на националните парламенти на държавите-членки;
- 26 представители на националните парламенти на страните кандидатки;
- 16 представители на Европейския парламент;
- двама представители на Европейската комисия.

В Конвента участваха също така 13 наблюдатели от ЕИСК, КР, социалните партньори и Европейския омбудсман. Наблюдатели от ЕИСК бяха Göke Frerichs, Roger Briesch и Anne-Marie Sigmund.

⁽²⁾ Член 10 от ДЕС постановява, че „функционирането на Съюза се основава на представителната демокрация“.

3.5 Във връзка с Европейската гражданска инициатива Комисията вече предприе целесъобразна инициатива и публикува Зелена книга ⁽³⁾; след процеса на консултации тя ще представи проект за регламент за прилагането на член 11, параграф 4 от ДЕС. По този начин тя даде ясен сигнал за диалог при подготовката за прилагането на новия инструмент, като при това взема предвид в частност онези участници от организираното гражданско общество, както и заинтересованите граждани от целия ЕС, които в по-късен момент ще бъдат носителите на тези инициативи.

4. Договор от Лисабон – член 11 от ДЕС

4.1 Хоризонтален граждански диалог

Член 11, параграф 1 от ДЕС: „Институциите предоставят чрез подходящи средства на гражданите и представителните организации възможността да изразяват и обменят публично своите мнения във всички области на дейност на Съюза.“

4.1.1 Тази разпоредба създава правна основа за хоризонталния „граждански диалог“, без да го дефинира по-конкретно. Комитетът вече няколкократно изложи в свои становища ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾ вижданията си за гражданския диалог и го определи като ключов елемент на участието в европейския модел на демокрация. Той също така вече многократно е подчертавал, че е готов да действа като платформа и мултипликатор на този диалог и да допринесе за възникването на европейска общественоост. Във връзка с това Комитетът също така многократно е изтъквал, че би желал да допринесе – и ще допринесе – като партньор и посредник за изграждането и развитието на гражданския диалог. Във връзка с това той е готов да развива ролята си като форум за срещи и да оказва практическа подкрепа, например предоставяйки своята инфраструктура. Комитетът много държи да даде своя принос за това гражданският диалог да получи необходимата му (европейска) популярност и да прерасне в един истински интерактивен дискурс.

4.1.2 Комитетът още веднъж подчертава, че този инструмент на демокрацията на участието се нуждае от ясна дефиниция и че трябва да бъдат определени конкретните начини за неговото функциониране. Така например е необходимо да се уточни какви критерии за представителност следва да изпълняват споменатите в настоящия параграф организации, за да могат да участват в диалога. И по въпроса за представителността на участниците от организираното гражданско общество Комитетът вече изтъкна ⁽⁷⁾ колко е важно да се прави разлика между количествена (законово установено представителство на мнозинството от засегнатите) и качествена (доказателство за съответен експертен опит) представителност. Според Комитета включените в диалога организации трябва да бъдат представителни както по количествен, така и по качествен критерий.

⁽³⁾ COM(2009) 622 окончателен от 11.11.2009 г.

⁽⁴⁾ Становище относно „Организираното гражданско общество и европейското управление – принос на Комитета за изготвянето на Бяла книга“ от 25.4.2001 г. – ОВ С 193 от 10.7.2001 г.

⁽⁵⁾ Становище относно „Представителност на европейските организации на гражданското общество в рамките на гражданския диалог“ от 14.2.2006 г. – ОВ С 88 от 11.4.2006 г.

⁽⁶⁾ Проучвателно становище относно „Нова европейска програма за социално действие“ от 9.7.2008 г. – ОВ С 27 от 3.2.2009 г. (параграфи 7.6 и 7.7).

⁽⁷⁾ Вж. бележка под линия № 5.

4.1.3 Освен това ще бъде необходимо законодателят да уточни по-подробно какви конкретни мерки са необходими от негова страна, за да се изпълни изискването за „подходящи средства“ (вж. член 11, параграф 1 от ДЕС).

4.1.4 Във връзка с това Комитетът държи да изтъкне разликата между европейския граждански диалог и европейския социален диалог и предупреждава да не се смесват понятията. Разбира се, европейският социален диалог също е основен елемент на квалифицираното участие, но той се подчинява на специални правила по отношение на съдържанието, участието, процедурите и въздействията. Законната му уредба в Договора отразява неговото значение.

4.2 Вертикален граждански диалог

Член 11, параграф 2 от ДЕС: „Институциите поддържат открит, прозрачен и редовен диалог с представителните организации и гражданското общество.“

4.2.1 С този параграф се взема предвид вертикалният граждански диалог и органите на ЕС се задължават да го поддържат редовно. Комитетът вече изрази виждането си и за тази форма на граждански диалог⁽⁸⁾ и тук също призовава Комисията да определи по-подробно начините, по които той се осъществява, както от съдържателна, така и от процедурно-правна гледна точка.

4.2.2 Европейският парламент още преди известно време – изпреварвайки посочената разпоредба – основа т.нар. „Агора“ и с това създаде инструмент за вертикалният граждански диалог.

4.2.3 Тъй като член 11, параграф 2 от ДЕС задължава всички институции да поддържат диалог с гражданското общество, Комитетът призовава всички останали органи и особено Съвета, възможно най-скоро да изяснят собствените си намерения за прилагането на този член от Договора.

4.2.4 Комитетът предлага на всички органи на Съюза своята мрежа и инфраструктура, за да задейства и подкрепя по конструктивен начин този вертикален диалог с организираното гражданско общество.

4.3 Консултации, провеждани от Европейската комисия

Член 11, параграф 3 от ДЕС: „С цел да осигури съгласуваност и прозрачност на дейността на Съюза, Комисията провежда широки консултации със заинтересованите страни.“

4.3.1 Тази разпоредба поставя широко използваната и досега практика на консултации на Комисията в контекста на подсиления междуременно „стълб на участието“ в европейския

модел на демокрация. Комитетът припомня⁽⁹⁾ ⁽¹⁰⁾, че тази практика на консултации по начало е съществен елемент от концепцията „Европейско управление“⁽¹¹⁾, лансирана от Комисията през 2001 г., и като мярка „отгоре надолу“ дава едва непряко възможност за действия на гражданското общество. Той посочва още веднъж, че трябва да се прави разлика между „консултациите“ като мярка, наложена отгоре и „участието“ като гражданско право. Аспектът за активното включване на организираното гражданско общество в процес „отдолу нагоре“ остава незасегнат от тази мярка.

4.3.2 Комитетът е готов, в рамките на своя мандат да подкрепи Комисията в случаите, когато тя желае да проведе консултации, излизайки извън обичайното допитване онлайн, напр. чрез организирането на съвместни изслушвания по специфични теми или чрез провеждането на отворени консултации в рамките на форуми на заинтересованите страни по метода на „отвореното пространство“ (*open space*).

4.3.3 Въпреки това консултациите сами по себе си не са истинският диалог с организираното гражданско общество. Затова Комитетът призовава Комисията да преработи и да структурира досегашната практика на консултации: от една страна времевата рамка за консултациите трябва да бъде подходяща, така че организираното гражданско общество и гражданите да имат наистина време за изготвяне на отговорите си и консултациите да се провеждат не само формално. От друга страна процесът на оценяване трябва да се направи по-прозрачен. За да провежда истински диалог, Комисията би следвало да отговаря на подадените молби и да излага аргументите си за това защо приема или отхвърля едно или друго предложение. Тя от своя страна следва да обсъжда интензивно тези и други подобрения с организираното гражданско общество.

4.4 Европейската гражданска инициатива

Член 11, параграф 4 от ДЕС: „Най-малко един милион граждани на Съюза, граждани на значителен брой държави-членки, могат да поемат инициативата да приканят Комисията да представи подходящо предложение, в рамките на предоставените ѝ правомощия, по въпроси, за които тези граждани считат, че за целите на прилагането на Договорите е необходим юридически акт на Съюза.“

4.4.1 Комитетът споделя мнението, че тази нова Европейска гражданска инициатива има за европейската интеграция значение, което далеч надхвърля правното измерение, и че тя може да бъде оценена като първи елемент на пряката демокрация на транснационално равнище, който обаче съгласно формулировката на разпоредбата се ограничава само до гражданите на Съюза. Комитетът би приветствал, ако при преразглеждане на Договора бъдат включени и постоянно живеещите на територията на Съюза граждани на трети страни.

⁽⁸⁾ Становище относно „Изграждане на партньорското сътрудничество между Комисията и неправителствените организации“ от 13.7.2000 г. – ОВ С 268, 19.9.2000 г., както и становище относно „Ролята и приносът на организираното гражданско общество към европейското обединение“ от 24.9.1999 г. – ОВ С 329, 17.11.1999 г.

⁽⁹⁾ Становище относно „Организираното гражданско общество и европейското управление – принос на Комитета за изготвянето на Бяла книга“ от 25.4.2001 г. – ОВ С 193 от 10.7.2001 г.

⁽¹⁰⁾ Становище относно „Европейско управление – Бяла книга“ от 20.4.2002 г. – ОВ С 125 от 27.5.2002 г.

⁽¹¹⁾ COM (2001) 428 окончателен от 25.7.2001 г.

4.4.2 Следва да се подчертае, че в новото законодателство относно Европейската гражданска инициатива не става въпрос за „народна инициатива“ като обичайните в някои държави-членки, която води до референдум със задължително действие, а за „програмна инициатива“, с която се приканва Комисията да предприеме законодателни действия. Това е инструмент на малцинството, който създава само възможност за участие в съставянето на политическия дневен ред. Правото на законодателна инициатива остава в правомощията на Комисията и евентуалният последващ процес на законотворчество протича в рамките на предвидените процедури.

4.4.3 Този инструмент се нуждае, разбира се, от определени правила и стандарти. Тъй като обаче тепърва предстои да бъдат създадени инструменти на пряката демокрация на европейско равнище, за Европейската гражданска инициатива трябва да се зададе рамка за постепенно развитие. Регламентът за прилагането на член 11, параграф 4 от ДЕС следва да определи възможно най-ниски минимални и квалификационни стандарти и да остави свобода за усмотрение и тълкуване в областите, в които на общностно равнище липсват данни, събрани в резултат от практически опит, тъй като Европейската гражданска инициатива може да постигне само това определена тема да бъде включена в Плана за действие на Комисията.

4.4.4 Комитетът обаче в никакъв случай не споделя гледището на Европейския парламент⁽¹²⁾, „че е политическа задача на Парламента да следи процеса на гражданска инициатива“ и е против това един процес в прецедентната област да се контролира от законодателя. Подобен „контрол“ би нарушил принципа на разделение на властите. Ето защо Комитетът призовава за създаването на независима „консултативна инстанция“ или на „бюро за информация“, която/което да може да оказва съдействие при подготовката и лансирането на Европейската гражданска инициатива, така че очевидни конфликти с правилата за разрешение и прилагане, макар да не са изключени, да могат по принцип да бъдат предотвратени.

4.4.5 Напълно основателно Парламентът посочва в същия документ необходимостта да се прави разграничение между петиции, които следва да се отправят към Парламента, и граждански инициативи, които следва да се насочват като призив към Комисията. Във връзка с това процедурите и изискванията към тези два инструмента на участие „отдолу нагоре“ също трябва да бъдат изготвени по съвсем различни начини.

4.4.6 Европейската гражданска инициатива като инструмент на пряката демокрация също е ефективно средство за предизвикване на транснационални процеси на консултативна. Гражданите, които понастоящем по-скоро са загърбили „Европа на политиките“, сега могат да се включат с конкретни инициативи и цели. Колкото по-често гражданите бъдат канени и окуражавани да участват без ненужни административни пречки в инициативата, толкова по-скоро те ще се освободят от представата за себе си като израснат от обекти в субекти на европейската общност. Такъв постепенен процес, който изисква разглеждането на проблеми от значение за Европа, неминуемо ще доведе до изграждането на европейско съзнание, на европейска общественост.

4.4.7 От гледна точка на съдържанието трябва да се отбележи, че една Европейска гражданска инициатива, естествено, не бива да нарушава Договора или европейската Харта на основните права. По подобие на непрекия/парламентарния процес, в прекия/гражданския процес може също да се случи така, че екстремистки групи да използват наличните канали за формиране на обществено мнение и да ги употребят (да злоупотребят с тях) за собствени цели. В това се състои едно голямо, принципно предизвикателство за всяка демокрация, но едновременно с това и нейното най-голямо предимство спрямо недемократичните системи. Една модерна представителна демокрация, която се основава както на непрекия, така и на прекия стълб, трябва да е устроена така, че да може открито и прозрачно да обсъжда и неудобни, дори екстремистки искания.

4.5 Зелена книга на Европейската комисия относно Европейската гражданска инициатива

4.5.1 Независимо че Комитетът не е непосредствен адресат на приключилата процедура на консултативна, той би желал преди предстоящото разглеждане на предложенията за регламент в Парламента и Съвета да даде своя квалифициран принос към оформянето на общественото мнение и по-долу изразява мнението си по засегнатите в Зелената книга въпроси.

4.6 Минимален брой държави-членки, от които да произхождат гражданите

4.6.1 Комитетът споделя мнението на Комисията, че прагът следва да се определя според обективни критерии. Той не споделя мнението на Комисията, че са необходими една трета от държавите-членки, т.е. девет държави, за да се гарантира представителност на даден въпрос от интерес за ЕС, но също така не споделя и мнението на някои организации, че са достатъчни само четири държави-членки, за да се постигне такъв значим праг.

4.6.2 Комитетът се присъединява по-скоро към мнението на Европейския парламент, че една четвърт от държавите-членки, т.е. понастоящем седем държави, представляват подходящ праг. Този брой се основава на член 76 от ДФЕС, който предвижда правни актове, свързани с административното сътрудничество в рамките на съдебното и полицейското сътрудничество, да се приемат по инициатива на една четвърт от държавите-членки. Комитетът смята, че това е подходяща референция за квалифицирано европейско измерение на гражданската инициатива.

4.7 Минимален брой подписи във всяка държава-членка

4.7.1 Тъй като в Договора от Лисабон се говори само за „значителен брой държави-членки“, би бил възможен и вариантът да не се посочва минимален брой участници от държава-членка. Познавайки се обаче на многократно посоченото в Договора изискване за двойно мнозинство, Комитетът споделя мнението на Комисията, че отказът от изискване за минимален брой участници от държава-членка би противоречал на духа на Договора.

⁽¹²⁾ Резолюция на Европейския парламент от 7.5.2009 г., докладчик г-жа Sylvia-Yvonne KAUFMANN (T6-0389/2009).

4.7.2 Вместо фиксирането в цифрово изражение на процентен дял от 0,2 % на държава-членка, Комитетът предлага плавна система, която би позволила целесъобразно уравновесяване между държавите. Така например би могло да се поиска определянето на абсолютен минимален праг от 0,08 % ⁽¹³⁾, за да се зачетат подписите от една държава-членка. Разбира се, за гражданска инициатива трябва са необходими като цяло един милион подписи. От комбинацията между тези два критерия се получава автоматично уравновесяване, което отговаря също така на стремежа на Договора към представителност и на действителния европейски интерес.

4.7.3 Такава гъвкава уредба в интерес на улесненото прилагане според Комитета е оправдана и поради това, че Европейската гражданска инициатива в крайна сметка не води до задължително решение, а представлява само „призив“ към Комисията.

4.8 Критерии за подкрепа на гражданската инициатива

4.8.1 Комитетът споделя мнението на Комисията, че в интерес на избягването на ненужно административно натоварване общо-валидно условие за участие би следвало да бъде изборното право за участие в избори за Европейски парламент в страната на пребиваване на участника. Въпреки желанието за включване на младите хора (чрез намаляване на възрастта до 16 години) това разминаване с правото за гласуване за Европейски парламент би затруднило несъизмеримо проверката на подписите, тъй като почти всички държави ще трябва да изготвят двойни избирателни списъци.

4.9 Форма и формулировка на гражданската инициатива

4.9.1 Комитетът счита, че в това отношение също не е подходящо да се задават твърде ограничителни предписания; би следвало да се прилагат само абсолютно задължителните формални изисквания, валидни за административни молби и да се определят конкретни минимални изисквания (вж. 4.13). Съдържанието на инициативата и на исканото решение следва да се представя стегнато и недвусмислено. Трябва винаги да е ясно това, което подкрепя онзи, който дава подписа си за дадена Европейска гражданска инициатива.

4.10 Изисквания по отношение на събирането, проверката и разпознаването на подписи

4.10.1 Няма никаква пречка на равнище ЕС да се определят общи, различаващи се от националните, процедурни правила или стандарти за събирането, проверката и разпознаването на подписите, тъй като Европейската гражданска инициатива представлява (нов) транснационален инструмент за участие.

4.10.2 Би следвало да се допускат всички форми на подписки, при които може да се извърши проверка на самоличността; събирането на подписи чрез онлайн портал би следвало да е също така допустимо, както събирането на подписи на обществени места. Според Комитета изисквания като потвърждаване на истинността на подписите от държавен служител или нотариус представляват неприемливо препятствие. Освен това наред с проверката на самоличността трябва да се

гарантира, че посочените поддръжници са поставили подписа си самостоятелно и по собствена воля. За тази цел е необходимо да се вземат специални мерки особено за събирането на подписи по електронен път.

4.10.3 Като критерии за сигурност и разпознаване са достатъчни името, адресът, датата на раждане, както и електронен адрес за проверка при събирането на подписи онлайн. Целта трябва да бъде да се гарантира, че никоя инициатива, при която са спазени определените в регламента минимални правила за събиране на подписи, няма да се натъкне на други, допълнителни препятствия в която и да било от държавите-членки. За живеещи в чужбина европейци меродавно при отчитането на гласовете следва да бъде местопребиваването.

4.10.4 Проверката на положените подписи би трябвало да се извършва от държавите-членки, като това спокойно може да става в рамките на утвърдилата се в някои държави-членки на ЕС практика на извадкови проверки.

4.11 Срокове за събиране на подписи

4.11.1 Опитът от граждански инициативи в навечерието на Договора от Лисабон показва, че именно подготвителната фаза на дадена инициатива може да отнеме много време; поради това Комитетът счита предложението от Комисията срок от една година за твърде кратък и пледира за срок от 18 месеца. С оглед на това, че, както беше вече посочено, инициативата предизвиква процес, излизащ извън рамките на конкретната цел и водещ към истинска европейска общественост, Комитетът смята, че би било достойно за съжаление, ако заради сравнително краткия срок от една година бъде поставен под въпрос положителният изход от такъв процес с всичките придружаващи го правно- и обществено-политически отражения.

4.12 Регистрация на предложените инициативи

4.12.1 Комитетът споделя виждането на Комисията, че е задача на организаторите предварително сами да изяснят правомерността или съответно допустимостта на дадена инициатива. Регистрацията би следвало да става чрез предоставена от Комисията интернет страница, която ще съдържа също и информация по същество, за да могат гражданите да се осведомяват за текущи инициативи.

4.12.2 Във връзка с това Комитетът предлага Комисията да предостави чрез интернет страницата на Европейската гражданска инициатива, която предстои да бъде създадена, също и онлайн инструмент, с който могат да се събират подписи. Освен това тази интернет страница би могла да служи и като форум за дискусии по различните инициативи и по този начин да създава част от европейската общественост.

4.12.3 Същевременно обаче Комитетът е на мнение, че организаторите на дадена гражданска инициатива би трябвало да имат на разположение и допълнителна точка за контакт, където да могат да се консултират не само по процедурни въпроси, но също и по съдържателната страна. Комитетът е готов да действа като „бюро за информация“.

⁽¹³⁾ Този процент се ориентира по минималното изискване от 0,08 % за гражданска инициатива в Италия.

4.12.4 Еwentуално би могло да се помисли за система от жълти/червени картони, с които на инициаторите на дадена гражданска инициатива би могло на сравнително ранен етап да се сигнализира, че тяхната инициатива е недопустима, например поради формални критерии като липса на правомощия на Комисията в тази област или очевидно нарушаване на основните права.

4.13 *Изисквания към организаторите – прозрачност и финансиране*

4.13.1 От гледна точка на Комитета организаторите на дадена инициатива следва да предоставят следната информация:

- инициативният комитет и неговите представители пред обществеността;
- еwentуалните поддръжници;
- план за финансиране;
- обща информация за човешките ресурси и структурите.

4.13.2 Комитетът в никакъв случай не може да приеме заявеното от Комисията, че не се предвижда за граждански инициативи да бъдат предоставяни публична подкрепа и финансиране, а още по-малко уточнението, че само по този начин можела да се гарантира независимостта на такива инициативи. Европейската комисия подкрепя с финансови средства структурите и дейността на многобройни ефикасни неправителствени организации и би било недопустима инсинуация от тук да се прави заключението, че поради това тези съфинансирани от Комисията представители на гражданското общество са зависими от нея. Освен това, като логичен резултат от подхода на Комисията, само големи организации, с поддръжници, разполагащи с голям капитал, биха могли въобще да мислят за Европейска гражданска инициатива.

4.13.3 Поради това Комитетът предлага да се обсъди възможността Комисията да предоставя финансова помощ от момента, в който бъде достигнат първият етап, напр. със събирането на 50 000 подписа от три държави-членки, за да се изключат безперспективни или несериозни кампании. И тук предложената система за жълти/червени картони би могла да играе определена роля.

4.14 *Разглеждане на успешни граждански инициативи от Комисията*

4.14.1 Според Комитета предложеният от Комисията период от шест месеца е на абсолютната горна граница, поради което той подкрепя предложението от Европейския парламент в неговата резолюция двуетапен подход (2 месеца, за да провери Комисията формалните критерии и 3 месеца, за да разгледа и вземе решение относно съдържанието на инициативата) ⁽¹⁴⁾. Комисията следва да направи този вътрешен процес на вземане на решения възможно най-прозрачен.

⁽¹⁴⁾ Този въпрос следва да бъде уреден по подобие на процедурата за внасяне на предложения на Европейския парламент, съгласно член 225 от ДФЕС, вж. Резолюция на Европейския парламент от 9 февруари 2010 г. относно преработеното рамково споразумение между Европейския парламент и Комисията за следващия парламентарен мандат (P7_TA(2010)0009).

4.14.2 След внасянето на успешна гражданска инициатива трябва окончателно да се проучи правната допустимост.

4.14.3 През етапа на политическа оценка от Комисията Комитетът ще организира – еwentуално с участието на Парламента и на председателството на Съвета – изслушвания, на които организаторите представят на Комисията своята инициатива. ЕИСК би могъл да допълни този процес еwentуално и посредством проучвателно становище или становище по собствена инициатива по темата.

4.14.4 Одобрението, частичното приемане или отхвърлянето на инициативата от Комисията трябва да бъде подробно и публично обосновано пред инициаторите. В случай на отхвърляне Комисията трябва да даде официален отговор, който може да бъде обжалван пред Съда на ЕС.

4.15 *Инициативи, засягащи един и същ въпрос*

4.15.1 Според Комитета отговорността ще бъде на инициаторите, ако все пак започнат друга инициатива на подобна тема. Отново следва да се припомни, че съгласно новото законодателство относно Европейската гражданска инициатива става дума за „програмна инициатива“. Поради това Комитетът не вижда никакво основание тук да се въведат забрани или препятствия.

4.16 *Допълващи бележки*

4.16.1 Комитетът смята, че Комисията следва да поеме вместо организаторите на дадена гражданска инициатива, която има поне 50 000 поддръжници от три държави-членки, превода на текста на всички официални езици на ЕС.

5. **Заклучителни бележки**

5.1 Според Комитета разпоредбите относно демократичните принципи на Съюза, в частност член 11 от ДЕС, представляват поврат към една Европа на гражданите, която наистина присъства в живота, носи практическа полза и може да бъде формирана под тяхно влияние. Все пак е необходимо отделните демократични процеси да бъдат дефинирани по-обвързващо и да им бъдат осигурени нужните структури.

5.2 Затова Комитетът призовава Комисията след Зелената книга относно Европейската гражданска инициатива да представи и Зелена книга относно гражданския диалог за конкретното оформяне на член 11, параграф 1 и член 11, параграф 2, за да помисли върху вече съществуващите практики, да дефинира по-точно процедурите и принципите, да ги оцени и, заедно с организираното гражданско общество, да внесе подобрения, в частност да създаде ясни структури. Във връзка и с този въпрос Комитетът припомня готовността си да се включи в рамките на своите задачи.

5.3 Освен това той призовава останалите органи от своя страна да уточнят как възнамеряват да приложат на практика новите законови разпоредби.

5.4 Член 11, параграф 4 дори в световен мащаб представлява демократично нововъведение. За първи път в историята на демокрацията граждани от няколко държави получават заедно транснационално право на участие.

5.5 Това ново демократично гражданско право крие огромен потенциал. То е замислено с цел да укрепи представителната демокрация в Европа. Прякото му въздействие е засилване на елемента на участие в европейския модел на демокрацията. Непряко обаче то може да допринесе за интеграцията на ЕС, за нейното засилване, за европейска общественост и за по-силно идентифициране на гражданите с ЕС. Именно с оглед на мащабите и разнообразието в Европа трябва да се обърне внимание върху това, всички граждани, дори онези, които не разполагат с много средства или не участват в големи, утвърдили се организации, да могат да се възползват от всички демократични средства. Използването на демократични средства не бива да бъде обвързано с наличието на големи финансови ресурси.

5.6 Комитетът, който в Договора от Лисабон се утвърждава като консултативна институция, подпомагаща Европейския парламент, Съвета и Комисията, ще продължи, както и досега, да изпълнява своите основни задачи и да изготвя становища в рамките на задълженията си, определени в Договора. Той ще се включи в още по-голяма степен като ядро на една всеобхватна демократична инфраструктура на европейско равнище.

5.7 В стремежа си чрез своята дейност да подпомага по възможно най-добър начин посочените органи на ЕС и да оптимизира своето функциониране, Комитетът предлага в допълнение в рамките на Европейската гражданска инициатива:

- изготвянето на становище относно официално одобрена от Комисията гражданска инициатива в рамките на срока за разглеждането ѝ;
- евентуално изготвяне на становище в подкрепа на протичаща гражданска инициатива;
- организиране на изслушвания по успешни инициативи (организатори, Комисия, Парламент, Съвет);
- създаване на „бюро за информация“ (като контактна точка за граждани по процедурни и др. въпроси);
- спомагателна информация (издаване на ръководство „Демокрация на участието“, конференции за практическото прилагане и т.н.).

Брюксел, 17 март 2010 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI
