



## ЕВРОПЕЙСКА ГРАЖДАНСКА ИНИЦИАТИВА

Европейската гражданска инициатива (ЕГИ) е важен инструмент на демокрацията на участието в Европейския съюз, който позволява на един милион граждани на ЕС, живеещи в най-малко една четвърт от държавите членки, да приканят Комисията да внесе предложение за законодателен акт във връзка с прилагането на Договорите на ЕС. От влизането в сила на Регламент (ЕС) № 211/2011, с който бяха определени подробни процедури и условия за ЕГИ, на Комисията бяха представени четири успешни инициативи.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

- Член 11, параграф 4 от Договора за Европейския съюз (ДЕС);
- Член 24, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС);
- Регламент (ЕС) № 211/2011;
- Членове 211 и 218 от Правилника за дейността на Парламента.

### КОНТЕКСТ

Гражданските инициативи са инструменти, които са на разположение на гражданите в повечето държави членки на национално, регионално или местно равнище, макар че се различават значително по своя обхват и процедура. Договорът от Маастрихт за пръв път въвежда концепцията за гражданство на ЕС, от която произтича Европейската гражданска инициатива (1.1.3). Още през 1996 г., по време на подготовката на междуправителствената конференция от Амстердам, министрите на външните работи на Австрия и Италия предлагат, наред с правото на подаване на петиция до Европейския парламент, да се учреди право на внасяне на подобни инициативи, но на самата конференция предложението не е подкрепено. Разпоредби за гражданска инициатива, които са твърде подобни на сегашния режим, се въвеждат за пръв път в проекта на Договора за създаване на Конституция на Европа (член 47, параграф 4). Въпреки че президиумът на Конвента отхвърля включването на тези разпоредби в окончателния текст, те се запазват благодарение на съгласуваните усилия на организации на гражданското общество. След провала на ратификационния процес на Договора за създаване на Конституция на Европа, подобни разпоредби са предвидени отново при изготвянето на Договора от Лисабон.



Днес правото на внасяне на предложение за гражданска инициатива е залегнало в дял II от ДЕС (разпоредби относно демократичните принципи). С член 11, параграф 4 от ДЕС се създава основната рамка за това право, а с член 24, параграф 1 от ДФЕС се установяват общите принципи за регламент, определящ конкретните процедури и подробните условия. Предложението за регламент е резултат от продължителни консултации<sup>[1]</sup>. Преговорите и постигането на съгласие по окончателния текст на регламента отнемат няколко месеца – на 31 март 2010 г. на Парламента и на Съвета е представен проект на предложение, а на 15 декември 2010 г. е постигнато политическо споразумение, даващо възможност за официалното приемане на текста от Европейския парламент и Съвета на 16 февруари 2011 г. На 1 април 2011 г. текстът, съгласуван между Европейския парламент и Съвета, влиза в сила като Регламент (ЕС) № 211/2011. Поради необходимостта от редица технически корекции на равнището на държавите членки с цел установяване на хармонизиран процес на проверка, Регламентът относно ЕГИ започва да се прилага едва година по-късно. От Комисията се изисква да представи доклад относно прилагането на Регламента относно ЕГИ в срок до 1 април 2015 г. и след това на всеки три години, с оглед на евентуалното му преразглеждане. Комисията приема такива доклади на 31 март 2015 г. – [COM\(2015\)0145](#) – и на 28 март 2018 г. – [COM\(2015\)0157](#). В тези доклади се представя актуалното състояние и се прави оценка на изпълнението на ЕГИ и се изброяват предизвикателствата, очертали се след първите шест години от изпълнението на тази нова законодателна и институционална рамка. В тях се изтъкват редица недостатъци и се вземат под внимание редица предложения, които Парламентът включва в своите доклади, в допълнение към някои от съществените проучвания, извършени по негова инициатива<sup>[2]</sup>.

След влизането в сила на Регламента относно ЕГИ бяха изразени значителни опасения по отношение на функционирането на инструмента. Парламентът многократно призова за реформа на Регламента относно ЕГИ с цел опростяване и рационализиране на процедурите. Накрая, на 13 септември 2017 г. Комисията представи своето [законодателно предложение](#) за преразглеждане на ЕГИ<sup>[3]</sup>. След междуинституционални преговори, проведени от септември до декември 2018 г., Парламентът и Съветът постигнаха политическо споразумение на 12 декември 2018 г. Договореният текст беше приет от Парламента на 12 март 2019 г., а от Съвета – на 9 април 2019 г. Окончателният акт беше подписан на 17 април 2019 г. и се очаква той да бъде публикуван в Официален вестник на Европейския съюз.

Новият регламент относно ЕГИ, който ще отмени Регламент (ЕС) № 211/2011, ще се прилага от 1 януари 2020 г. Правото на внасяне на ЕГИ следва ясно да се разграничава от правото на внасяне на петиция, тъй като двете права се различават по редица съществени аспекти. Петициите могат да бъдат подавани

---

[1] Зелена книга на Комисията ([COM\(2009\)0622](#))

[2] „European Citizens Initiative – First lessons of implementation“ („Европейска гражданска инициатива – първи уроци от прилагането“), Тематичен отдел по граждански права и конституционни въпроси (2014 г.), достъпен на:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL\\_STU\(2014\)509982\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL_STU(2014)509982_EN.pdf)

[3] Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно европейската гражданска инициатива ([COM\(2017\)0482](#)).



от граждани на ЕС, както и от физически или юридически лица, пребиваващи на територията на ЕС (4.1.4), и трябва да се отнасят до въпроси, които попадат в сферата на дейност на ЕС и засягат вносителя пряко. Техният адресат е Парламентът като пряк представител на гражданите на равнището на ЕС. ЕГИ е пряк призив за конкретен правен инструмент на ЕС и трябва да се придържа към специфични правила, за да отговаря на условията. Нещо повече, тя е адресирана до Комисията, която е единствената институция, имаща право да представя законодателни предложения. В това отношение ЕГИ по своето естество е подобна на правото на инициатива, предоставено на Парламента (член 225 от ДФЕС) и на Съвета (член 241 от ДФЕС).

## ПРОЦЕДУРА

### А. Граждански комитет

Като минимум, за инициатива от такъв мащаб е необходима основна организационна структура. Първата стъпка в процеса на създаване на ЕГИ е учредяването на организационен комитет, наричан „граждански комитет“. Този комитет се създава от най-малко седем физически лица, пребиваващи в най-малко седем различни държави членки (но не непременно граждани на седем различни държави членки) и достигнали необходимата възраст, за да гласуват на европейски избори. Комитетът трябва да определи представител и негов заместник, които да действат като лица за контакт във връзка с конкретната ЕГИ.

За разлика от предложенията на Комисията и Парламента с новия регламент относно ЕГИ няма да се намали минималната възраст за подкрепа на ЕГИ на 16 години, но държавите членки ще могат да определят минималната възраст на 16 години, ако сметат за необходимо.

### Б. Регистрация

Преди да започне да събира изявления за подкрепа от гражданите, комитетът трябва да регистрира инициативата в Комисията. Това включва представяне на документ, съдържащ надслова, предмета и кратко описание на инициативата, на правното основание, предложено за правното действие, и на информация относно членовете на гражданския комитет и относно всички източници на подкрепа и финансиране за предложената инициатива. Организаторите могат да предоставят по-подробна информация и други материали, например проект на предложението законодателен документ, в приложение.

В срок от два месеца Комисията трябва да вземе решение относно регистрацията на предложената инициатива. Инициативата няма да бъде регистрирана, ако не са изпълнени процедурните изисквания или ако предметът на инициативата попада извън обхвата на правомощията на Комисията да представя предложения за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите. Регистрация може да бъде отказана и ако предложената инициатива е отявлено несериозна, оскъrbителна или злонамерена, или е в противоречие с ценностите на ЕС, посочени в член 2 от ДЕС. Решението на Комисията подлежи на всички съдебни или извънсъдебни средства за защита. Регистрираните инициативи се публикуват на интернет портала на Европейската комисия.



За да бъде ЕГИ по-достъпна и да се гарантира, че са регистрирани колкото се може повече инициативи, новият регламент включва и възможността за частично регистриране на инициативи.

#### **В. Събиране на изявления за подкрепа**

След регистрацията на инициативата организаторите могат да започнат да събират изявления за подкрепа. За събирането им те разполагат със срок от 12 месеца. Изявленията за подкрепа могат да бъдат събирани на хартия или по електронен път. Ако събирането се извършва по електронен път, системата за онлайн събиране на изявления за подкрепа трябва първо да бъде сертифицирана от съответните национални органи. Подробните правила за техническите спецификации на системите за онлайн събиране на изявления за подкрепа са посочени в регламента за изпълнение на Комисията ([Регламент \(ЕС\) № 1179/2011](#)).

Независимо дали събирането се извършва на хартия или онлайн, за целите на проверката се прилагат едни и същи изисквания по отношение на данните. Тези изисквания, определени на равнището на държавите членки, се посочват в приложение III към Регламент (ЕС) № 211/2011. Девет държави членки<sup>[4]</sup> не изискват подписалите изявления за подкрепа лица да представят документ за самоличност или личен идентификационен номер. Всички останали държави изискват подобна идентификация. В приложението се уточнява кои видове документи за самоличност могат да се използват за всяка отделна държава членка, в която се изисква идентификация.

За да бъде разгледана от Комисията, ЕГИ трябва да събере един милион изявления за подкрепа в срок от 12 месеца. За да може инициативата да изпълни изискванията в дадена държава членка, броят на подписалите в тази държава членка трябва да бъде най-малко 750, умножен по броя на членовете на Европейския парламент, избрани от тази държава членка. Минималният брой на подписаните изявления за подкрепа се определя съгласно същата система на регресивна пропорционалност, която се използва за определяне на разпределението на местата в Европейския парламент сред държавите членки.

Новият регламент относно ЕГИ ще даде възможност на гражданите на ЕС да подкрепят ЕГИ независимо от мястото, където живеят. С него се въвежда и по-голяма гъвкавост при избора на началната дата на периода за събиране на подписи в срок от шест месеца след регистрацията. Освен това с него допълнително се опростяват изискванията за лични данни за лицата, подписали изявления за подкрепа на ЕГИ. Въпреки това държавите членки ще продължават да имат право да изискват от подписалите лица да предоставят пълните си идентификационни номера.

Освен това новият регламент определя задължението на Комисията да създаде и да управлява централна система за онлайн събиране на изявления за подкрепа и да премахне постепенно индивидуалните системи за събиране след 2022 г.

---

[4] Белгия, Дания, Германия, Естония, Финландия, Ирландия, Нидерландия, Словакия и Обединеното кралство.



Накрая, по настояване на Европейския парламент в новия регламент се предвижда засилена подкрепа за организаторите на ЕГИ чрез звена за контакт във всяка държава членка и онлайн платформа за сътрудничество, която предлага информация и помощ, практическа подкрепа и правни съвети относно ЕГИ.

#### Г. Проверка и удостоверяване

След като съберат необходимия брой изявления за подкрепа в достатъчен брой държави членки, организаторите трябва да представят събраните изявления на компетентните национални органи<sup>[5]</sup>, които да удостоверят събраните от Комисията изявления за подкрепа въз основа на информацията, предоставена от държавите членки. Тази задача обикновено се възлага на министерствата на вътрешните работи, на избирателни комисии или на регистри на населението. Националните органи разполагат със срок от три месеца, за да удостоверят изявленията за подкрепа, но от тях не се изисква да проверят подписите.

#### Д. Представяне и разглеждане

На този етап организаторите се приканват да представят съответните удостоверения от националните органи относно броя на изявленията за подкрепа и да предоставят информация за получените финансови средства от всякакви източници, придържайки се към праговете, установени в [Регламент \(ЕС, Евратом\) № 1141/2014 относно статута и финансирането на европейските политически партии и на европейските политически фондации](#)<sup>[6]</sup>, изменен с [Регламент \(ЕС, Евратом\) № 2018/673](#)<sup>[7]</sup>. По принцип, вноски над 500 EUR трябва да бъдат декларирани.

След като получи успешно регистрираната инициатива, Комисията е задължена да я публикува незабавно в регистър и да се срещне с организаторите на подходящото равнище, за да могат те да обяснят подробностите във връзка със своето искане. След размяна на мнения с Комисията организаторите имат възможност да представят инициативата си на публично изслушване в Парламента. Изслушването се организира от комисията, компетентна по въпроса на съответната Европейска гражданска инициатива (член 211 от Правилника за дейността на ЕП).

С новия регламент относно ЕГИ ще се удължи срокът, в който Комисията трябва да реагира на валидна инициатива от три до шест месеца. В съобщение, в което се излагат нейните правни и политически заключения за всяка инициатива, Комисията ще трябва да предостави официален списък на действията, които възнамерява да предприеме, както и ясен график за тяхното изпълнение. Освен това, за да се гарантира пълна прозрачност, регламентът изисква от организаторите редовно да докладват относно източниците на финансиране и друга предоставена подкрепа. Той изисква също Комисията да предостави на разположение формуляр за контакт в регистъра и на публичния уебсайт на ЕГИ,

---

[5]Списък на компетентните национални органи се намира на: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/authorities-verification?lg=bg>

[6]ОВ L 317, 4.11.2014 г., стр. 1

[7]ОВ L 114 I, 4.5.2018 г., стр. 1



за да могат гражданите да подават жалби във връзка с пълнотата и точността на тази информация.

Ролята на Парламента се засилва допълнително чрез новия Регламент относно ЕГИ и чрез изменения на неговия Правилник за дейността<sup>[8]</sup>. За да се засили политическото въздействие на успешните инициативи, след публичното изслушване Парламентът може да проведе разискване в пленарна зала и да приеме резолюция за оценка на политическата подкрепа за инициативата. И накрая, Парламентът ще разгледа внимателно действията, предприети от Комисията в отговор на инициативата, които са посочени и в конкретни съобщения на Комисията.

## ТЕКУЩИ ИНИЦИАТИВИ

Няколко организации се опитаха да дадат ход на инициативи, подобни на ЕГИ, преди инструментът да бъде приет в правна форма и преди да бъдат установени подробни процедури. През 2007 г. Европейският форум за лицата с увреждания даде ход на една от първите такива пилотни инициативи, за която твърдеше, че са събрани 1,2 милиона подписа. След приемането на регламента относно ЕГИ през 2010 г., но преди влизането му в сила, организацията Грийнпийс твърдеше, че е получила 1 милион подписа в подкрепа на мораториум върху генетично модифицираните култури (ГМО). Нито една от тези инициативи обаче не може да се разглежда като ЕГИ.

От 1 април 2012 г. е даден ход на над 68 ЕГИ. От тях 21 са получили отказ за регистрация по принцип на основание, че попадат извън обхвата на компетентността на Комисията, а 15 са били оттеглени от организаторите си. Понастоящем са регистрирани 14 инициативи. До днешна дата само четири инициативи са събрали изисквания брой подписи („Право на вода“ (Right2Water), „Един от нас“ (One of Us), „Спрете вивисекцията“ (Stop Vivisection) и „Да забраним глифосата“ (Ban Glyphosate) и са представени на Комисията, като само една от тях, „Да забраним глифосата“, е представена след 2014 г. Парламентът организира изслушвания с представители на всяка една от инициативите, които се проведеха съответно на 17 февруари 2014 г., 10 април 2014 г., 24 април 2015 г. и 20 ноември 2017 г. Комисията изготви отговор, в който излага своите правни и политически заключения и по четирите от тях. По шест ЕГИ бяха заведени дела пред Общия съд на ЕС, който в последното си решение, T-646/13 „*Minority SafePack* срещу *Комисията*“, постановява, че Комисията не е изпълнила задължението си подробно да обясни и обоснове причините си за отказ на регистрация на ЕГИ, а в своето решение T-754/14 „*Michael Efler и други* срещу *Комисията*“ относно инициативата „Да спрем ТПТИ!“ Съдът пояснява, че актове, които могат да бъдат предмет на ЕГИ, могат да засягат други актове, като решения за започване на търговски преговори.

---

[8]Решение на Европейския парламент от 31 януари 2019 г. относно изменение на Правилника за дейността на Европейския парламент, засягащо глави 1 и 4 от дял I; глава 3 от дял V; глави 4 и 5 от дял VII; глава 1 от дял VIII; дял XII; дял XIV и приложение II (Приети текстове, P8\_TA (2019)0046)



## РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Парламентът проявява значителен интерес към инструмента на ЕГИ. Преди влизането в сила на Договора от Лисабон Парламентът прие [резолуция](#),<sup>[9]</sup> съдържаща подробно предложение за изпълнение на ЕГИ. След влизането в сила на Договора от Лисабон Парламентът активно участва в преговорите по Регламента относно ЕГИ. Парламентът успешно допринесе за това ЕГИ да стане по-достъпен и лесен за ползване от гражданите инструмент на демокрацията на участието. Наред с другото, той издейства намаляване на минималния брой на държавите членки, от които трябва да има изявления за подкрепа, на една четвърт; ЕП настоя проверката на допустимостта да бъде извършвана на етапа, предшестваш регистрацията, както и оказа натиск за приемането на разпоредбите, даващи възможност на всички граждани на ЕС и пребиваващи в ЕС лица, независимо от тяхното гражданство, да получат право да дадат подписа си в подкрепа на дадена ЕГИ.

Парламентът отправи редица политически призови за опростяване и рационализиране на процедурите за ЕГИ, както и за повишаване на въздействието ѝ. Парламентът прие [резолуция относно прегледа на ЕГИ](#) на 28 октомври 2015 г.<sup>[10]</sup>, в която наред с другото призовава за опростяване на изискванията за личните данни и осигуряване на финансиране в подкрепа на организирането на ЕГИ. През 2017 г. комисията по конституционни въпроси даде ход на законодателен доклад по собствена инициатива с цел извършване на такова истинско преразглеждане на Регламента относно ЕГИ. През септември 2017 г., въз основа на исканията на Парламента и на обществена консултация, Комисията в крайна сметка представи своето [предложение за нов регламент относно ЕГИ](#). Комисията по конституционни въпроси прие [доклада](#) си относно предложението на Комисията на 20 юни 2018 г., което беше последвано от гласуване в пленарна зала на 5 юли 2018 г. с цел започване на междуинституционални преговори във връзка с новия регламент относно ЕГИ.

На 12 декември 2018 г. Парламентът и Съветът постигнаха политическо споразумение. На 17 април 2019 г. договореният текст беше подписан и сега предстои да бъде публикуван в Официален вестник на Европейския съюз<sup>[11]</sup>. Той ще отмени Регламент (ЕС) № 211/2011 и ще се прилага от 1 януари 2020 г.

Petr Novak / Roberta Panizza  
04/2019

---

[9]Резолуция на Европейския парламент от 7 май 2009 г. с искане към Комисията да представи предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно изпълнението на гражданската инициатива, ОВ С 212 Е, 5.8.2010 г., стр. 99

[10]Резолуция на Европейския парламент от 28 октомври 2015 г. относно Европейската гражданска инициатива ОВ С 355, 20.10.2017 г., стр. 17

[11]Информация за цялата законодателна процедура може да бъде намерена на адрес: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2017/0220\(COD\)&i=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2017/0220(COD)&i=en)

