

ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2004



2009

Документ за разглеждане в заседание

A6-0043/2009

3.2.2009

ДОКЛАД

с искане към Комисията да представи предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно изпълнението на гражданската инициатива (2008/2169(INI))

Комисия по конституционни въпроси

Докладчик: Sylvia-Yvonne Kaufmann

(Инициатива – член 39 от Правилника)

СЪДЪРЖАНИЕ

	Страница
ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ.....	3
ПРИЛОЖЕНИЕ КЪМ ПРОЕКТА ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ: ПРЕПОРЪКИ КЪМ СЪДЪРЖАНИЕТО НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО НА КОМИСИЯТА ЗА РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА ОТНОСНО ПРОЦЕДУРИТЕ И УСЛОВИЯТА ЗА РЕАЛИЗИРАНЕ НА ГРАЖДАНСКА ИНИЦИАТИВА.....	8
ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ.....	13
СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА ПО ПЕТИЦИИ	18
РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ	21

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

с искане към Комисията да представи предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно изпълнението на гражданската инициатива (2008/2169(INI))

Европейският парламент,

- като взе предвид член 192, втори параграф от Договора за ЕО,
 - като взе предвид Договора от Лисабон за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност, подписан в Лисабон на 13 декември 2007 г.,
 - като взе предвид Договора за създаване на Конституция за Европа¹,
 - като взе предвид своята резолюция от 20 февруари 2008 г. относно Договора от Лисабон²,
 - като взе предвид своята резолюция от 19 януари 2006 г. относно периода за размисъл: структура, теми и рамка за оценка на дебатите за Европейския съюз³,
 - като взе предвид членове 39 и 45 от своя правилник,
 - като взе предвид доклада на комисията по конституционни въпроси и становището на комисията по петиции (А6-0043/2009),
- А. като има предвид, че с Договора от Лисабон се въвежда гражданска инициатива, при което граждани на Съюза с численост не по-малко от един милион и които са граждани на значителен брой държави-членки, могат да поемат инициативата да приканят Комисията, в рамките на нейните правомощия, да представи съответни предложения по въпроси, по които според тези граждани е необходим законодателен акт на Съюза за целите на прилагане на Договорите — член 11, параграф 4 от Договора за ЕС в новата му редакция (ДЕС, н. ред.)
- Б. като има предвид, че по този начин един милион граждани на Съюза ще получат същото право да изискват от Комисията внасянето на законодателни предложения, каквото притежават Съветът, още от създаването на Европейските общности през 1957 г. (първоначално в съответствие с член 152 от Договора за ЕИО, понастоящем член 208 от Договора за ЕО, в бъдеще член 241 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), и Европейският парламент от влизането в сила на Договора от Маастрихт през 1993 г. (понастоящем член 192 от Договора за ЕО, в бъдеще член 225 от ДФЕС),

¹ ОВ С 310. 16.12.2004 г., стр. 1.

² Приети текстове, Р6_ТА(2008)0055

³ ОВ С 287 Е, 24.11.2006 г., стр. 306.

- В. като има предвид, че по този начин гражданите за пръв път ще вземат пряко участие в упражняването на суверенното правомощие на Европейския съюз, като участват пряко в иницирането на европейски законодателни предложения,
- Г. като има предвид, че член 11, параграф 4 от ДЕС, н. ред., цели създаването на лично право на участие в гражданската инициатива като специално проявление на правото на участие в демократичния живот на Съюза съгласно член 10, параграф 3 от ДЕС, н. ред.,
- Д. като има предвид, че правото на инициатива често се смесва с правото на петиция; като има предвид, че е необходимо да се гарантира, че гражданите напълно осъзнават разликата между двете права, по-специално предвид факта, че петицията се отправя към Парламента, а гражданската инициатива се отправя към Комисията,
- Е. като има предвид, че от институциите на ЕС и от държавите-членки се очаква да създадат условията за безпрепятствено, прозрачно и ефективно упражняване на правото на участие на гражданите на Съюза,
- Ж. като има предвид, че процедурите и условията за реализиране на гражданска инициатива, включително минималният брой държави-членки, от които трябва да произхождат гражданите, които поемат инициативата, се определят от Парламента и от Съвета съгласно надлежната законодателна процедура посредством регламент (член 24, параграф 1 от ДФЕС),
- З. като има предвид, че при приемането и прилагането на този регламент трябва да бъдат гарантирани преди всичко основните права на равнопоставеност, добро управление и правна защита,

Минимален брой държави-членки

- И. като има предвид, че „минималният брой държави-членки, от които трябва да произхождат тези граждани“ (член 24, параграф 1 от ДФЕС) трябва да бъде „значителен брой държави-членки“ (член 11, параграф 4 от ДЕС, н. ред.),
- Й. като има предвид, че определянето на минималния брой на държавите-членки не бива да се извършва произволно, а трябва да се води от целите на този регламент и се тълкува с оглед на други разпоредби на Договора, за да бъдат избегнати противоречиви тълкувания,
- К. като има предвид, че целта на този регламент е да се гарантира, че изходната точка за европейския законотворчески процес се определя не от специфичните интереси на отделни държави, а от общия европейски интерес,
- Л. като има предвид, че член 76 от ДФЕС посочва, че за законодателно предложение, подкрепено от една четвърт от държавите-членки, може да се предполага, че отчита в достатъчна степен общия европейски интерес; като има предвид, следователно, че такъв минимален брой може да се счита за неоспорим,
- М. като има предвид, че целите на този регламент могат да бъдат изпълнени,

единствено ако той бъде подкрепен от минимален брой заявления за подкрепа от всяка от тези държави-членки,

- Н. като има предвид, че от член 11, параграф 4 от ДЕС, н. ред., който посочва точно цифрата един милион граждани на Съюза при общ брой на населението на ЕС от около 500 милиона граждани, може да се направи изводът, че съотношението 1/500 от населението следва да бъде разглеждано като представително,

Минимална възраст на участниците

- О. като има предвид, че член 11, параграф 4 от ДЕС, н. ред., се отнася до всички граждани на Съюза,
- П. като има предвид, че все пак всяко ограничаване на правото на демократично участие и всяка проява на неравнопоставено третиране на основание възраст трябва да отговарят на принципа за пропорционалност,
- Р. като има предвид, освен това, че е желателно да се избягват противоречиви тълкувания, каквито биха възникнали, ако например минималната възраст за участие в изборите за Европейски парламент в една държава-членка е по-ниска от минималната възраст за участие в гражданската инициатива,

Процедура

- С. като има предвид, че една успешна гражданска инициатива изисква от Комисията да разгледа въпросите, които тя повдига, и да вземе решение дали и доколко да внесе съответно предложение за нормативен акт,
- Т. като има предвид, че би било препоръчително инициативите да съдържат позоваване на едно или повече съответни правни основания за внасянето на предлагания нормативен акт от Комисията,
- У. като има предвид, че една гражданска инициатива може да се осъществи само ако е допустима, доколкото:
- съдържа искане към Комисията за внасянето на предложение за нормативен акт на Съюза,
 - Съюзът притежава законотворчески правомощия, а Комисията — правото да внесе предложение в съответния случай, и
 - исканият нормативен акт не противоречи отявлено на общите принципи на правото, прилагани в Европейския съюз;
- Ф. като има предвид, че дадена гражданска инициатива е успешна, ако е допустима в горепосочения смисъл и е представителна, в смисъл, че е подкрепена от най-малко един милион граждани, които са граждани на значителен брой държави-членки,

- Х. като има предвид, че задача на Комисията е да провери дали са изпълнени условията за успешна гражданска инициатива,
- Ц. като има предвид, че за организацията на една гражданска инициатива е силно желателно, още преди започване на събирането на заявления за подкрепа, да е налице правна сигурност относно допустимостта на инициативата,
- Ч. като има предвид, че задачата за проверка на правомерността и автентичността на заявленията за подкрепа не може да бъде изпълнена от Комисията и поради това следва да се поема от държавите-членки; въпреки това, като има предвид, че задълженията на държавите-членки във връзка с това се отнасят само до инициативи в рамките на член 11, параграф 4 от ДЕС, н. ред., и при никакви обстоятелства - до инициативи, които са недопустими поради посочените причини; като има предвид, следователно, че е необходимо държавите-членки, дори преди да започнат събирането на заявления за подкрепа, да имат правна сигурност относно допустимостта на гражданската инициатива,
- Ш. като има предвид, въпреки това, че проверката относно допустимостта на гражданската инициатива от страна на Комисията е ограничена изключително в рамките на горепосочените правни въпроси и в никакъв случай не може да включва съображения, свързани с политическа целесъобразност; като има предвид, че това ще гарантира, че Комисията не е свободна да взема решения въз основа на собствени политически съображения дали дадена гражданска инициатива следва или не следва да бъде обявена за допустима,
- Щ. като има предвид, че би изглеждало целесъобразно процедурата за гражданска инициатива да включва следните пет фази:
- регистрация на инициативата,
 - събиране на заявления за подкрепа,
 - внасяне на инициативата,
 - изразяване на становище от страна на Комисията,
 - проверка на съвместимостта на искания нормативен акт с Договорите.

Принципът на прозрачност

- Ю. като има предвид, че гражданската инициатива е средство за упражняване на суверенната публична власт в областта на законодателството и като такава е подчинена на принципа на прозрачността; като има предвид, че това означава, че организаторите на дадена гражданска инициатива трябва публично да поемат отговорност за нейното финансиране, включително източниците на това финансиране,

Политическо наблюдение на процеса

Я. като има предвид, че е политическа задача на Парламента да следи процеса на гражданска инициатива,

АА. като има предвид, че тази отговорност засяга прилагането на регламента относно гражданската инициатива като такъв, както и политическата позиция на Комисията по отношение на представеното от гражданската инициатива искане,

АБ. като има предвид, че е важно да се гарантира съвместимост между исканията, представени пред Комисията от дадена гражданска инициатива, и демократично одобрените приоритети и предложения на Парламента,

Конституционни граждански инициативи

АВ. като има предвид, че е спорно дали член 11, параграф 4 от ДЕС, н. ред., включва инициативи, които са насочени към изменения в Договора (конституционни граждански инициативи),

1. изисква от Комисията да внесе незабавно след влизане в сила на Лисабонския договор предложение за регламент за европейска гражданска инициатива въз основа на член 24 от Договора за функционирането на Европейския съюз;
2. приканва Комисията в хода на тази задача да отчете надлежно препоръките, посочени в приложението към настоящата резолюция;
3. призовава регламентът да бъде ясен, опростен и удобен за ползване, като включва практически елементи, свързани с определянето на гражданска инициатива, така че да не се смесва с правото на петиция;
4. взема решение веднага след приемането на този регламент да проучи възможностите за създаване на ефективна система за наблюдение на процеса на гражданска инициатива;
5. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета и на Комисията.

**ПРИЛОЖЕНИЕ КЪМ ПРОЕКТА ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ: ПРЕПОРЪКИ КЪМ
СЪДЪРЖАНИЕТО НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО НА КОМИСИЯТА ЗА РЕГЛАМЕНТ
НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА ОТНОСНО ПРОЦЕДУРИТЕ И
УСЛОВИЯТА ЗА РЕАЛИЗИРАНЕ НА ГРАЖДАНСКА ИНИЦИАТИВА**

По отношение на определянето на минимален брой държави-членки

1. Минималният брой държави-членки, от които идват гражданите на ЕС, участващи в гражданската инициатива, е една четвърт от държавите-членки.
2. Това изискване е изпълнено само ако най-малко 1/500 от населението на всяка от засегнатите държави-членки подкрепя инициативата.

По отношение на определянето на минимална възраст на участниците

3. Всеки гражданин на Съюза, който има право да гласува съгласно законодателството на своята държава-членка, може да участва в гражданска инициатива.

По отношение определянето на процедурата

4. Процедурата за гражданска инициатива включва пет фази:
 - регистрация на инициативата,
 - събиране на заявления за подкрепа,
 - внасяне на инициативата,
 - изразяване на становище от страна на Комисията,
 - проверка на съвместимостта на искания нормативен акт с Договорите.
5. Първата фаза на дадена гражданска инициатива започва с регистрацията на инициативата от страна на нейните организатори пред Комисията и завършва с официалното решение на Комисията относно успеха на регистрацията на гражданската инициатива. Основните ѝ характеристики са следните:
 - а) Една гражданска инициатива следва да бъде регистрирана по надлежния ред от нейните организатори пред Комисията. При регистрацията всеки организатор посочва на един от официалните езици на Европейския съюз своето име, дата на раждане, гражданство и адрес по местоживеене, както и точното наименование на гражданската инициатива.
 - б) Комисията проверява допустимостта на регистрираната гражданска инициатива. Една гражданска инициатива е официално допустима, ако отговаря на следните четири изисквания:

- Съдържа искане към Комисията за внасяне на предложение за приемане на нормативен акт на Европейския съюз.
- Съгласно учредителните договори на Съюза Европейският съюз притежава компетентност за приемането на нормативен акт в съответната област.
- Съгласно учредителните договори на Съюза Комисията притежава компетентност за внасяне на предложение за нормативен акт в съответната област.
- Исканият нормативен акт не е в отявлено противоречие с общите принципи на правото, прилагани в Европейския съюз.

Комисията оказва на организаторите на инициативата цялата необходима подкрепа съгласно член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз, за да гарантира, че регистрираните инициативи са допустими. Наред с това Комисията информира организаторите относно текущи или планирани законодателни предложения по въпроси, залегнали в съответната гражданска инициатива, както и за успешно регистрирани граждански инициативи, които изцяло или отчасти засягат същите въпроси.

- в) В срок от два месеца след регистриране на гражданската инициатива Комисията трябва да вземе решение дали инициативата е допустима и може да бъде регистрирана. Отхвърляне на заявлението е възможно единствено по юридически причини и в никакъв случай от съображения за политическа целесъобразност.
 - г) Решението е насочено както индивидуално към организаторите на инициативата, така и към обществеността. То се оповестява пред организаторите и се публикува в Официален вестник. Европейският парламент, Съветът и държавите-членки се информират незабавно за решението.
 - д) Решението подлежи на проверка от страна на Съда на Европейския съюз и на Европейския омбудсман съгласно съответните разпоредби на правото на Съюза. Същото важи, с необходимите изменения, в случай че Комисията не вземе такова решение.
 - е) На своята уебстраница Комисията води публично достъпен регистър на всички успешно регистрирани граждански инициативи.
 - ж) Организаторите на една гражданска инициатива могат да я оттеглят по всяко време. Тогава тя се счита за нерегистрирана и се заличава от гореспоменатия регистър на Комисията.
6. Втората фаза на гражданската инициатива включва събирането на индивидуални заявления за подкрепа на успешно регистрираната инициатива, както и служебна заверка на резултата от събирането на индивидуалните заявления за подкрепа от страна на държавите-членки. Основните ѝ характеристики са следните:

- а) Държавите-членки предвиждат ефективна процедура за събиране на законни заявления за подкрепа на дадена гражданска инициатива и за служебна заверка на резултата от това събиране.
- б) Дадено заявление за подкрепа е законно, когато е било декларирано в рамките на срока за събиране на заявления за подкрепа при съблюдаване на съответните правни разпоредби на държавите-членки и на правото на ЕС. Срокът за събиране на заявления за подкрепа е една година. Той започва да тече в първия ден на третия месец след обявяване на решението на Комисията относно регистрирана гражданска инициатива.
- в) Всички лица, които изразяват подкрепа, трябва лично да обявят подкрепата, което по правило става с полагането на личен подпис (собственоръчен или, по целесъобразност, електронен). Заявлението трябва да включва най-малкото име, дата на раждане, адрес по местоживееене и гражданство на подкрепящото лице. Ако лицето има повече от едно гражданство, вписва само едно от тях по свой избор.

Личните данни на подкрепящите инициативата лица подлежат на защита, за която отговорност носят организаторите на гражданската инициатива.

- г) Подкрепа за дадена гражданска инициатива може да бъде дадена само веднъж. Всяко заявление за подкрепа съдържа отделна клетвена декларация на подкрепящото лице, че досега не е давало подкрепата си за същата гражданска инициатива.
- д) Всяко заявление за подкрепа може да бъде оттеглено преди изтичане на срока за събиране на заявленията за подкрепа. В такъв случай се счита, че заявлението за подкрепа не е било подавано. Всяко от подкрепящите лица трябва да бъде информирано за това от организаторите. Всяко заявление за подкрепа трябва да съдържа отделна декларация на подкрепящото лице, че е запознато с тази възможност.
- е) Всяко подкрепящо лице получава от организаторите копие от своето заявление за подкрепа, наред с копие от клетвената си декларация и декларацията, че е запознато с възможността за оттегляне.
- ж) В срок от два месеца и след проверка на данните, свързани със заявленията за подкрепа, държавите-членки издават на организаторите на гражданската инициатива служебна заверка за броя на законните заявления за подкрепа, подредени по гражданство на подкрепящите лица. Те вземат съответни мерки, за да се гарантира, че всяко заявление за подкрепа се заверява от една от държавите-членки само веднъж, както и че ефективно се предотвратява многократната заверка от различни държави-членки или от различни инстанции.

Личните данни са предмет на изискванията за защита на данните, за което отговорност носят съответните служби на държавите-членки.

7. Третата фаза на гражданската инициатива започва с внасянето на гражданската инициатива от нейните организатори в Комисията и приключва с официалното решение на Комисията относно успешното внасяне на гражданската инициатива. Основните ѝ характеристики са следните:
- а) Дадена гражданска инициатива трябва да бъде внесена по законен ред от организаторите ѝ в Комисията. При внасянето трябва да бъдат приложени и служебните заверки на държавите-членки, потвърждаващи броя на подкрепящите инициативата лица.
 - б) Комисията проверява представителността на внесената гражданска инициатива. Една гражданска инициатива е представителна, ако:
 - е подкрепена от най-малко един милион граждани на Съюза,
 - които са граждани на най-малко една четвърт от държавите-членки,
 - като броят на гражданите на всяка засегната държава-членка представлява най-малко 1/500 от населението на тази държава-членка.
 - в) В срок от два месеца след внасянето на гражданската инициатива Комисията трябва да вземе решение дали внасянето на тази инициатива е успешно. Това решение трябва да съдържа становище дали инициативата е представителна или не. Отхвърляне на внасянето на инициативата е възможно само по правни причини и в никакъв случай от съображения за политическа целесъобразност.
 - г) Решението е насочено както индивидуално към организаторите на инициативата, така и към обществеността. То се оповестява пред организаторите и се публикува в Официален вестник. Европейският парламент, Съветът и държавите-членки се информират незабавно за взетото решение.
 - д) Решението подлежи на проверка от страна на Съда на Европейския съюз и на Европейския омбудсман съгласно съответните разпоредби на правото на Съюза. Същото важи, с необходимите изменения, в случай че Комисията не вземе такова решение.
 - е) На своята уебстраница Комисията води публично достъпен регистър на всички успешно внесени граждански инициативи.
8. Четвъртата фаза на гражданската инициатива включва задълбочено разглеждане от страна на Комисията на въпросите, повдигнати от инициативата, и завършва с официално изразяване на становище от страна на Комисията относно залегналото в гражданската инициатива искане за внасяне на предложение за нормативен акт. Основните ѝ характеристики са следните:
- а) Една успешно внесена гражданска инициатива задължава Комисията да се запознае по същество с въпросите, повдигнати от инициативата.

- б) За тази цел Комисията кани организаторите на гражданската инициатива на изслушване и им предоставя възможност да представят подробно въпросите, повдигнати от инициативата.
 - в) Комисията трябва да вземе решение по искането на инициативата в срок от три месеца. Ако не възнамерява да внесе предложение, тя разяснява на Парламента и на организаторите причините за решението си.
 - г) Решението е насочено както индивидуално към организаторите, така и към широката общественост. То се оповестява пред организаторите и се публикува в Официален вестник. Европейският парламент, Съветът и държавите-членки се информират незабавно за решението.
 - д) В случай че Комисията не вземе решение по искането, залегнало в гражданската инициатива, това подлежи на съдебна проверка от страна на Съда на Европейския съюз и на Европейския омбудсман съгласно съответните разпоредби на правото на ЕС.
9. Организаторите на успешно регистрирана гражданска инициатива са длъжни, в съответен срок след приключване на процедурата, да представят на Комисията доклад относно финансирането на инициативата, включително източниците на финансиране (доклад относно прозрачността). Докладът се разглежда от Комисията и се публикува, наред със становище.
10. По правило Комисията следва да започне разглеждане на съдържанието на дадена гражданска инициатива само след представяне на доклад относно прозрачността в надлежна форма.

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

Договорът от Лисабон предвижда въвеждането на европейска гражданска инициатива. По тази причина той съдържа важен нов елемент в областта на европейското конституционно право, който първоначално беше разработен от Европейския конвент в тясно сътрудничество с неправителствени организации и едва след продължителни разисквания беше включен в проекта за Конституция на Конвента. Гражданската инициатива представлява един изцяло нов инструмент за укрепване на демокрацията в Европейския съюз. Нейното въвеждане е първа стъпка към развитието на наднационална пряка демокрация и прилагането ѝ може да допринесе за насърчаване на развитието на европейско обществено пространство в дългосрочен план.

Правните основания за гражданската инициатива са бъдещият член 11, параграф 4 от Договора за Европейския съюз (Договор за ЕС, нова версия – Договор за ЕС н.в.) и бъдещият член 24, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (Договор за ФЕС). Условието и процедурите, които се прилагат за тези граждански инициативи, се определят чрез регламент, който се приема в съответствие с обикновената законодателна процедура.

I. Какво представлява европейската гражданска инициатива?

След влизането в сила на Договора от Лисабон всички законодателни актове на Европейския съюз, независимо дали става въпрос за регламенти, директиви или решения, по принцип ще бъдат приемани съвместно от Европейския парламент и Съвета по предложение на Комисията (вж. член 289 от Договора за ФЕС). Следователно във всички случаи приемането на европейски законодателен акт предполага предложение на Комисията (вж. член 17, параграф 2 от Договора за ЕС (н.в.)).

Още със създаването на ЕИО през 1957 г. държавите-членки са предвидили възможността Съветът да "поиска от Комисията да предприеме проучвания, които счита за уместни за осъществяването на общите цели и да му представи съответни предложения" (вж. първоначален член 152 от Договора за ЕИО, сегашен член 208 от Договора за ЕО, бъдещ член 241 от Договора за ФЕС). Впоследствие, 35 години по-късно чрез Договора от Маастрихт и въвеждането на процедурата за съвместно вземане на решение, те предоставиха и на Европейския парламент възможността да поиска от Комисията да внесе законодателно предложение (вж. сегашен член 192 от Договора за ЕО, бъдещ член 225 от Договора за ФЕС).

Това право на изискване на законодателни предложения, което имат и двата законодателни органа понастоящем, трябва да получат за в бъдеще и всички граждани на Съюза чрез гражданската инициатива. "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". По този начин за първи път самите граждани на Съюза могат пряко да

участват в европейския законодателен процес. Във връзка с правото на изискване на законодателно предложение те ще бъдат равнопоставени с двата законодателни органа.

II. Относно същността на правото на участие в европейската гражданска инициатива

В съответствие с член 11, параграф 4 от Договора за ЕС (н.в.) гражданите на Съюза могат да поемат гражданска инициатива. Като конкретна последица от правото на участие в демократичния живот на Съюза в съответствие с член 10, параграф 3 от Договора за ЕС (н.в.) тази разпоредба има за цел да установи индивидуалното право на всеки гражданин на Съюза да участва в гражданската инициатива.

Гражданите на Съюза могат да участват в гражданска инициатива по два начина: като организатори или като поддръжници. Организирането на гражданската инициатива обхваща регистрацията и внасянето на гражданската инициатива пред Комисията, провеждането на кампании за спечелване на поддръжници и, при необходимост, в зависимост от начините на провеждане на процедурите от страна на държавите-членки – събирането на заявления за подкрепа и представяне на естеството на инициативата пред Комисията. Гражданите на Съюза могат да подкрепят гражданска инициатива, като направят официално заявление, че подкрепят целта на инициативата и съответното искане, отправено към Комисията. По този начин правото на участие в гражданска инициатива обхваща правото на организиране и правото на подкрепа на гражданска инициатива.

III. Относно разликите между европейска гражданска инициатива и петиция до Европейския парламент

В съответствие с член 24, параграф 2 във връзка с член 227 от Договора за ФЕС (сегашен член 21, параграф 1 във връзка с член 194 от Договора за ЕО) и в съответствие с член 44 от Хартата на основните права на Европейския съюз всеки гражданин на Съюза, както и всяко физическо лице, което пребивава в Съюза, и всяко юридическо лице, което има седалище според устройствения му акт в Съюза, има право да отправя петиции до Европейския парламент. Правото на участие в гражданска инициатива в съответствие с член 11, параграф 4 от Договора за ЕС (н.в.) по този начин допълва европейското право на отправяне на петиции; при все това, то не го заменя и не е идентично на него.

Въпреки че резултатът от гражданска инициатива или от петиция може да е сходен – например, и двете могат да доведат, по искане на няколко лица, до приемането на законодателен акт на Европейския съюз – те основно се различават по отношение на своята функция и съответно, на своите адресати и условията за внасяне.

Разликата по отношение на адресатите веднага става очевидна. Докато петициите се подават до Европейския парламент, гражданските инициативи се подават до Комисията. Европейското право на петиция се предоставя на гражданите на Съюза в тяхното качество на лица, пряко или непряко засегнати от упражняването на суверенните права на Европейския съюз и им предоставя възможност, в това качество, да се обръщат направо към Парламента с цел да го уведомят за дадено положение или

да призват за промяна на това положение. За разлика от нея, гражданската инициатива дава възможност на гражданите на Съюза за първи път да участват пряко в упражняването на суверенните права на Европейския съюз, като им предоставя възможността, подобно на Съвета и на Европейския парламент, да поискат от Комисията да представи законодателно предложение.

В резултат на това, условията, които уреждат използването на тези два правни инструмента, също се различават. Правото на петиция е ограничено до въпроси, които пряко засягат вносителя или вносителите на петиция, докато подобно ограничение не се прилага за участниците в гражданска инициатива, нито би имало смисъл. Вместо това, подобно на всички лица, които упражняват европейски права, участниците в гражданска инициатива са задължени да насърчават общия европейски интерес и да спазват европейското законодателство. При подаването на петиция не е необходимо удовлетворяването на подобно изискване.

Сходствата между европейската гражданска инициатива и петицията до Европейския парламент със сигурност могат да бъдат взети под внимание, когато се съставят условията и процедурите, които уреждат инициативата. Въпреки това, присъщите различия по никакъв начин не следва да бъдат заличавани.

IV. По отношение на минималния брой държави-членки

В съответствие с член 11, параграф 4 от Договора за ЕС (н.в.), гражданите на Съюза, които подкрепят Европейска гражданска инициатива, трябва да бъдат граждани на значителен брой държави-членки. Въпреки това, не е ясно какво се има предвид под „значителен брой” и вместо това следва да бъде постановено, в съответствие с член 24, параграф 1 от Договора за ФЕС, от законодателя, който по този начин в началото има голяма свобода на действие.

Целта на тази разпоредба следва, въпреки това, да окаже въздействие върху определената цифра. Целта на разпоредбата, че поддръжниците на дадена европейска гражданска инициатива следва да произхождат от няколко различни държави-членки, е да гарантира, че отправната точка на европейския законодателен процес не е въпрос, който отразява специфичните интереси на отделна държава-членка, а по-скоро въпрос, който е съгласуван в достатъчна степен с общия европейски интерес. За тази цел изключителното право за предлагане на законодателство остава, по принцип, на Комисията.

Въпреки това, в съответствие с член 76 от Договора за ФЕС правни актове, които се отнасят до пространството на свобода, сигурност и правосъдие, могат също да се приемат по инициатива на една четвърт от държавите-членки. Съответно самият Договор дава представа за броя на държавите-членки, чието участие би било достатъчно, за да се изпълни изискването общият европейски интерес да е бил надлежно взет под внимание. Когато се създават разпоредби относно прилагането на европейската гражданска инициатива, законодателят следва да проявява внимание да не противоречи на това тълкуване.

Разбира се, изискването поддръжниците на европейската гражданска инициатива да бъдат граждани на значителен брой държави-членки няма голям смисъл, ако не е

съчетано с изискване, което посочва минималния брой поддръжници, които трябва да произхождат от всяка от тези държави-членки. Ценни насоки в това отношение дава член 11, параграф 4 от самия Договор за ЕС, който, като определя величината от един милион граждани на Съюза, съдържа тълкуване в смисъл, че 1/500 от населението следва да се счита за достатъчно представителна. Това тълкуване може също да бъде подходящият критерий относно представителността на отделните държави-членки.

V. По отношение на процедурата за европейската гражданска инициатива

В допълнение към минималния брой държави-членки, от които поддръжниците на европейската гражданска инициатива трябва да произхождат, регламентът следва да урежда и процедурата за европейската гражданска инициатива. Процедурата има чисто практическа функция, която е да гарантира, че личното право на участие в европейска гражданска инициатива може да се упражнява по възможно най-ефективен начин и че демократичният характер на европейската гражданска инициатива се използва в пълна степен като форма на пряко упражняване на публична власт. Всеки отделен елемент на процедурата трябва да се измерва според този критерий, тъй като това е единственият начин за отчитане на първостепенното политическо значение на този нов инструмент за включване на гражданите в процеса на оформяне на Европейския съюз.

Процедурата за европейската гражданска инициатива следва да бъде разделена на четири фази, които произтичат направо от член 11, параграф 4 от Договора за ЕС (н.в.): регистрация - събиране - внасяне - разглеждане. В първата фаза („регистрация“) Комисията се информира за същността и организаторите на дедена европейска гражданска инициатива. Втората фаза („събиране“) включва събирането на заявления за подкрепа на гражданската инициатива; предвид факта, че Комисията няма необходимия капацитет за това, тази задача следва да се извършва от държавите-членки. Впоследствие, в третата фаза („внасяне“) Комисията бива уведомена за заключенията на държавите-членки и в последната фаза („разглеждане“) Комисията приема становище по въпросите, повдигнати от европейската гражданска инициатива.

Преди да приеме становище относно европейската гражданска инициатива Комисията трябва да провери по-специално дали нормативните изисквания на член 11, параграф 4 от Договора за ЕС (н.в.) са били изпълнени във въпросния случай, т.е. допустимостта и представителността на инициативата. От съображения за прозрачност това не следва да се върши като част от политическата оценка на Комисията за европейската гражданска инициатива, а следва да стане на по-ранен етап с цел избягване на каквото и да било съмнение за повлияване от политически съображения. Достатъчната степен на представителност на европейската гражданска инициатива (най-малко един милион поддръжници от значителен брой държави-членки) по този начин може да бъде логично проверена по време на третата фаза в рамките на решението относно успешното внасяне на инициативата.

Допустимостта на европейската гражданска инициатива - т.е. дали същността ѝ отговаря на правните изисквания, следва, от друга страна, да се проверява на възможно най-ранен етап на процедурата, за да се гарантира правна сигурност по този въпрос - както за организаторите на европейската гражданска инициатива, така и за държавите-членки, които носят отговорност за събирането на заявленията за подкрепа. По този

начин тази проверка следва вече да е била извършена по време на първата фаза в рамките на решението дали европейската гражданска инициатива е била успешно регистрирана.

Всяка фаза от процедурата трябва да приключва с официално решение, всяко от които може да бъде оспорвано по законен ред от организаторите. Предмет на законно преразглеждане, ако е необходимо, трябва да бъдат както решенията на Комисията относно успешната регистрация и внасяне, така и заверките на личните заявления за подкрепа.

20.1.2009

СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА ПО ПЕТИЦИИ

на вниманието на комисията по конституционни въпроси

с препоръки към Комисията относно насоки за предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно прилагането на гражданската инициатива (2008/2169(INI))

Докладчик по становище: Carlos Carnero González

(Инициатива – член 39 от Правилника)

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Комисията по петиции приканва водещата комисия по конституционни въпроси да включи в предложението за резолюция, което ще приеме, следните предложения:

- А. като има предвид, че е важно да се съблюдават разпоредбите в Договора от Лисабон, свързани с гражданската инициатива, които имат за цел осигуряване на по-значима пряка роля на европейските граждани в оказването на влияние върху европейските законодателни актове, необходими за целите на изпълнение на Договорите,
- Б. като има предвид, че правото на петиция съществува от Маастрихтския договор, и като има предвид, че Парламентът е разработил редица процедури за зачитане на това важно право на всички граждани и жители на ЕС, особено по отношение на въпроси, касаещи прилагането на законодателството на ЕС от страна на национални и местни органи, и въздействието на такова законодателство върху отделни лица и техните местни общности,
 - 1. призовава за изготвянето на ясен, опростен и удобен за прилагане регламент за прилагането на гражданската инициатива, установяващ условията за упражняване на правото в това отношение, който да включва практически елементи, свързани с определението за гражданска инициатива, с цел тя да не се обърква с правото на петиция;
 - 2. изразява загриженост по отношение на факта, че според предложенията, които в

момента се разпространяват от поддръжниците на гражданската инициатива, много от показаните практически примери са всъщност текущи кампанийни петиции, някои от които вече са вписани в регистъра на Парламента като петиции, без да имат някаква специфична връзка с гражданската инициатива, така както е определена в Договора;

3. поради това обръща внимание на необходимостта от гарантиране на пълна осведоменост на гражданите за това разграничение, като се вземе предвид, че правото на петиция е насочено към Европейския парламент, а гражданската инициатива е насочена към Комисията;
4. отбелязва в допълнение, че Парламентът, при упражняване на своето право на законодателна инициатива, може да реши да започне тази процедура и да действа съгласно препоръки въз основа на петиции, получени от неговата компетентна комисия;
5. призовава за възлагане на отговорност на комисията по петиции за следене на прилагането на регламента за гражданската инициатива чрез гарантиране, че отправяните от граждани предложения се разглеждат на заседанията на комисията по петиции, на които са поканени и други свързани комисии със секторна отговорност за съответната политическа област, и на които Комисията следва да бъде призована да предоставя становище;
6. счита, че такива мерки могат по-добре да гарантират съвместимост между предложенията, първоначално насочени от граждани към Комисията, и демократично одобрените приоритети и предложения на Европейския парламент;
7. счита, че Парламентът следва да е в състояние да се произнася по уместността на гражданска инициатива, свързана с отправени предложения и препоръки, преди Комисията да започне подробното разработване на законодателен текст, основан на гражданската инициатива;
8. признава, че следва да се разгледат въпросите относно отговарянето на условията, и в този контекст счита, че следва да се прояви гъвкавост по отношение на тълкуването какво точно се съдържа в понятието „няколко държави-членки“, от които следва да се съберат един милион или повече подписа; подобно на това, в съответствие с практиката, прилагана за петиции, счита, че възможността за подкрепяне на гражданска инициатива следва да е отворена за всички граждани на ЕС.

РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ

Дата на приемане	19.1.2009
Резултат от окончателното гласуване	+: 21 -: 0 0: 0
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Sir Robert Atkins, Margrete Auken, Inés Ayala Sender, Victor Boştinaru, Simon Busuttil, Alexandra Dobolyi, Glyn Ford, Cristina Gutiérrez-Cortines, David Hammerstein, Marian Harkin, Carlos José Iturgaiz Angulo, Marcin Libicki, Miguel Angel Martínez Martínez, Manolis Mavrommatis, Mairead McGuinness, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Nicolae Vlad Popa, Kathy Sinnott
Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване	Carlos Carnero González, Marie-Hélène Descamps, Henrik Lax

РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ

Дата на приемане	22.1.2009
Резултат от окончателното гласуване	+: 15 -: 4 0: 0
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Richard Corbett, Jean-Luc Dehaene, Andrew Duff, Anneli Jäätteenmäki, Aurelio Juri, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Timothy Kirkhope, Jo Leinen, Íñigo Méndez de Vigo, Ashley Mote, József Szájer, Riccardo Ventre, Johannes Voggenhuber, Bernard Wojciechowski
Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване	Costas Botopoulos, Klaus-Heiner Lehne, Gérard Onesta, Sirpa Pietikäinen, Mauro Zani