



## ЕВРОПЕЙСКА ГРАЖДАНСКА ИНИЦИАТИВА

Европейската гражданска инициатива (ЕГИ) е важен инструмент на демокрацията на участието в ЕС, който позволява на един милион граждани, живеещи в 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 от 2011 г., с който бяха определени подробни процедури за ЕГИ, на Комисията бяха представени успешно десет инициативи. От януари 2020 г. се прилагат нови правила, за да се улесни достъпът до ЕГИ.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

- Член 11, параграф 4 от Договора за Европейския съюз (ДЕС);
- Член 24, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС);
- Регламенти (ЕС) № 211/2011 и (ЕС) № 2019/788;
- Членове 222 и 230 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, които обаче 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. 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 обстойни консултации<sup>[1]</sup>. Преговорите и постигането на съгласие относно окончателния текст на регламента отне няколко месеца — на 31 март 2010 г. на Парламента и на Съвета е представено проектопредложение, 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 Парламента и Съвета, влезе в сила като Регламент (ЕС) № 211/2011 (Регламент относно ЕГИ). 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\(2018\)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. След междуинституционални преговори, проведени от септември до декември 2018 г., на 12 декември 2018 г. Парламентът и Съветът постигнаха политическо споразумение. Договореният текст беше приет от Парламента на 12 март 2019 г., а от Съвета — на 9 април. Окончателният акт беше подписан на 17 април 2019 г. и публикуван в Официален вестник на Европейския съюз (ОВ L 130) на 17 май 2019 г.

Новите правила относно ЕГИ (Регламент (ЕС) 2019/788) отменят Регламент (ЕС) № 211/2011 и се прилагат от 1 януари 2020 г. Правото на внасяне на ЕГИ следва да се разграничава ясно от правото на внасяне на петиция, тъй като двете права се различават в редица съществени аспекти. Петициите могат да бъдат подавани 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

---

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

[2] „Европейска гражданска инициатива — първи уроци от прилагането“. Европейски парламент. Генерална дирекция за вътрешни политики на ЕС. Тематичен отдел В — Граждански права и конституционни въпроси. (2014 г.)



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.

Противно на предложенията на Комисията и Парламента, с новия регламент относно ЕГИ не се намалява минималната възраст за подкрепа на ЕГИ на 16 години, но държавите членки 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. Регистрацията може да бъде отказана и ако предложената инициатива е отявлено несериозна, оскърбителна 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 след регистрацията. 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 \(ЕС\) № 2019/1799](#)). Независимо дали събирането се извършва на хартия или онлайн, за целите на проверката се прилагат едни и същи изисквания по отношение на данните. За да бъде разгледана от Комисията, ЕГИ трябва в срок от 12 месеца да събере един милион изявления за подкрепа.

Новият регламент относно ЕГИ дава 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 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.

Накрая, по настояване на Парламента 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](#), 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 проверяват подписите.

#### **Д. Представяне и разглеждане**

На този етап от организаторите се изисква да представят съответните сертификати от националните органи относно броя на изявленията за подкрепа,



както и да предоставят информация за финансирането, получено от всякакви източници. 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 222 от Правилника за дейността на ЕП).

С новия регламент относно ЕГИ срокът, в който Комисията трябва да реагира на валидна инициатива, се удължава от три на шест месеца. В съобщение, в което се излагат нейните правни и политически заключения за всяка инициатива, Комисията 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 да докладват редовно относно източниците на финансиране и друга предоставена подкрепа. Той изисква също Комисията да предостави на разположение в регистъра и на публичния уебсайт на ЕГИ формуляр за контакт, 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. 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

До момента необходимия брой подписи са достигнали десет инициативи („Право на вода“, „Един от нас“, „Спрете вивисекцията“, „Забрана на използването на глифосат“, „Пакет за запазване на малцинствата“, „Край на клетките“, „Да спасим пчелите и земеделските стопани!“, „Спрете рязането на перки на акули — спрете търговията“, „За козметика без жестокост“ и „Европа без кожи“) и те са представени на Комисията. Парламентът организира изслушвания с представителите на инициативите. Комисията предостави отговор на тези инициативи и изложи своите правни и политически заключения. От поставянето на началото на ЕГИ Комисията е регистрирала общо 103 инициативи.

## РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Парламентът проявява значителен интерес към инструмента на ЕГИ. Преди влизането в сила на Договора от Лисабон Парламентът прие [резолюция](#),



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 допринесе успешно за това ЕГИ да стане инструмент на демокрацията на участието, по-достъпен и лесен за ползване от гражданите. Наред с другото, Парламентът постигна намаляване на минималния брой държави членки, от които трябва да има изявления за подкрепа, до една четвърт от всички държави членки; 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. На 28 октомври 2015 г. Парламентът прие [резолуция относно прегледа на ЕГИ](#), 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 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](#). На 20 юни 2018 г. комисията по конституционни въпроси прие [доклада](#) си относно предложението на Комисията, 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. След резолюцията на Парламента от 12 март и одобрението на Съвета на 9 април, окончателният акт беше подписан на 17 април 2019 г. и публикуван в Официален вестник на 17 май 2019 г. Новите правила относно ЕГИ (Регламент (ЕС) 2019/788) отменят Регламент (ЕС) 211/2011 и се прилагат от 1 януари 2020 г.

Новият регламент относно ЕГИ прави ЕГИ по-достъпна, по-малко бюрократична и по-лесна за използване от страна на организаторите и поддръжниците, като същевременно засилва свързаните с нея последващи действия.

На 15 юли 2020 г. Парламентът и Съветът приеха временни мерки за справяне с последиците от пандемията от COVID-19 върху прилагането на ЕГИ. Новите правила позволяват удължаване на сроковете за събиране на граждански инициативи, засегнати от пандемията.

На 3 юни 2021 г. Комисията прие решение за изпълнение срокът за събиране на изявления за подкрепа на ЕГИ да бъде удължен; максималният срок за събиране на изявления за подкрепа беше удължен до 31 декември 2022 г.

На 13 юни 2023 г. Парламентът прие [резолуция относно прилагането на регламентите относно европейската гражданска инициатива](#).



Alessandro Davoli  
10/2023

