

Европейската гражданска инициатива – тиха революция¹ или тих провал?

Развитието на Европейския съюз и на неговите политики предоставя много теми за дискусии и полемика сред експертната и академичната общност. Но има една теза, около която изследователите почти единодушно се обединяват – тази за демократичния дефицит на Съюза, заради който става оспорима легитимността на неговите институции и политики. Различни са само „рецептите“ за преодоляване на този проблем. Но всяка от тези рецепти е свързана с повишаване на гражданското участие в процеса на вземане на решения и формулиране и осъществяване на интеграционните политики. Накратко, разковничето е по-значима роля на гражданското общество като важен участник на европейското управление в бъдеще.

Как обаче е постижима такава роля на гражданското общество в правенето на политики в ЕС при наличието на 28 национални общества, с разнопосочни интереси и очаквания от европейския дневен ред?

Парадоксално, но отговорът на този въпрос може би е даден от самите договори на Съюза чрез един инструмент, създаден с последната промяна на договорите на ЕС от 2009 г., който някои наричат „първия в историята инструмент за транс-национална пряка демокрация“². Става дума за Европейската гражданска инициатива. Нейното развитие до момента обаче показва спешна нужда от повишаване на потенциала и ефективността ѝ, за да може този първи в историята инструмент за транс-национално пряко гражданско участие действително да изпълнява своята функция. Не само да повишава тежестта на гражданите при вземането на политически решения, но и да разширява терена, на който това може да се случва.

Договорът от Лисабон **създаде възможност** европейските граждани да участват пряко в определянето на дневния ред на ЕС тъкмо чрез Европейската гражданска инициатива. Този инструмент представлява покана към Европейската комисия да предложи законодателство по въпроси от сферите на политики, в които ЕС има законодателни компетенции – от опазване на околната среда до селскостопанска политика и от единен пазар до рибарство. За да бъде успешна една Европейска гражданска инициатива, тя трябва да бъде подкрепена от поне един милион граждани на ЕС от най-малко 7 от общо 28-те страни-членки, като във всяка се изисква достигането на минимален брой поддръжници.

Отвъд тази сравнително ясна и конкретна регламентация, обаче, стоят детайлите, обуславящи периметъра за приложение на договорната възможност. А дяволът, както е известно се крие именно в тях. От 2011 г. насам, когато е приет регламентът, създаващ правна рамка на договорната възможност за прилагане на гражданската инициатива, до днес успешните такива (тоест онези, спазили всички процедурни изисквания и събрали

¹ Перефразирано е заглавието на анализ на Фондация Бертелсман за Европейската гражданска инициатива „A Revolution in Disguise: The European Citizens' Initiative“.

² <http://www.citizens-initiative.eu/europes-first-experiment-with-transnational-participatory-democracy/>

1 милион изявления за подкрепа от европейски граждани, съгласно условията на регламента) са ... едва четири³. Оттеглените от организаторите и несъбрали достатъчна подкрепа в необходимия срок обаче са десетки.

Можем да бъдем изкушени да потърсим лесно обяснение за този не особено голям успех на инструмента „Гражданска инициатива“ в изискванията за брой на участниците в него, тъй като събирането на подкрепа от един милион граждани на ЕС, е известно предизвикателство – и политическо, и организационно. По-внимателният прочит на развитието на Европейската гражданска инициатива през изминалите няколко години обаче показва, че причините за доста неубедителната ѝ резултатност досега трябва да се търсят и в други посоки.

Отбелязаната неотдавна пета годишнина от приложението на Инициативата беше повод за множество анализи и коментари на нейното приложение, както от страна на самите европейски институции, така и от страна на граждански и експертни организации. Оценките са амбивалентни.

Повечето коментари потвърждават стойността на инструмента и потенциала му действително да даде „глас“ на европейските граждани в процеса на разработване на политики още на етап определяне на дневния ред на ЕС. Това е особено ценно, като се има предвид фактът, че основните канали за влияние на гражданите в тези процеси са на по-късен етап от процеса на политики – напр. *гражданските консултации* по теми и въпроси, поставени от Европейската комисия, и *петициите* към Европейския парламент, с които на гражданите се дава възможност да изразят негативна оценка за провежданите политики – да отправят жалба или искане. При гражданската инициатива става дума за съвсем друга, качествено нова гледна точка към европейската интеграция – проактивно, конструктивно гражданско участие, имащо за цел да ангажира ЕК като носител на законодателната инициатива с разработване на законодателство в сфери от интерес и значение за гражданите.

На фона на този висок потенциал на инициативата обаче ясно се очертават и критиките към прилагането ѝ.

В свое изследване от 2014 г.⁴ Европейският парламент например очертава поредица от хоризонтални проблем:

- рисковете за организаторите и правната отговорност, която носят при опериране с данни на подкрепилите граждани;
- финансовите разходи за организирането на инициатива;
- трудностите по намиране на партньори от други страни-членки;

³ Успешните Европейски граждански инициативи до момента са: „Забрана на използването на глифозат и защита на хората и околната среда от токсични пестициди“, „Спрете вивисекцията“, „Един от нас“, „Водата и санитарно-хигиенните условия са човешко право! Водата е обществено благо, а не стока!“.

<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful>

⁴ Изследването на ЕП е достъпно на адрес:

[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)

- административната тежест на процеса;
- конфликта на интереси у Европейската комисия, предвид факта, че тя предоставя съвети и насоки на организаторите, а същевременно има правомощието да ги регистрира и др.

Наред с тези дефицити, ЕП отбелязва и редица конкретни елементи, които се нуждаят от преосмисляне – относно процеса на регистрация на инициативите от ЕК, на събиране на подкрепа от организаторите, на верификация на подкрепата от страна на националните публични институции и други.

От своя страна, гражданските и експертни организации отправят и конкретни препоръки за повишаване ефективността на инициативата – за опростяване на процедурите по регистрация, за ограничаване на правната отговорност на организаторите, за улесняване събирането на подписи и др.

Добрата новина е, че днес е налице реална възможност Европейската гражданска инициатива да получи нов шанс за ефективност. На фона на значителния натиск от страна на водещи граждански организации за преосмисляне на нейното прилагане, основно от европейски тинк-танкове, в края на 2017 г. ЕК представи предложение за промяна на действащия регламент за Инициативата. Наред с предложения за оптимизиране на процедурите на регистриране на инициативи и събиране на подкрепа за тях, сред промените е и предложение за намаляване възрастта за участие – 16 г., с което ЕК цели да насърчи интереса на младите хора към европейските политики.

Предложението към момента е обект на разглеждане в подготвителните органи на Съвета на ЕС и в комисиите на Европейския парламент. В следващите месеци ще стане ясно дали и каква част от предложените от ЕК промени ще бъдат припознати от двете институции съ-законодатели, и най-вече – от страните-членки в Съвета. Второто е по-съществено, защото като всяка регламентация, която касае политически права и донякъде изборителни права, и тази носи сериозен потенциал да се сблъска с националните конституционни традиции.

Открит остава още един значим въпрос – този за реалната резултатност на инициативите. Защото, ако събирането на 1 милион подписа в подкрепа на инициативата е трудно начинание, още по-трудно се оказва ангажирането на ЕК със законодателно предложение в резултат от него. Само една гражданска инициатива до момента е довела до законодателно предложение от страна на ЕК – тази за чистотата на питейната вода, а именно чрез ревизия в директивата за питейната вода, предложена от ЕК на 1 февруари 2018 г. В три от четирите случая на успешни инициативи до момента, ЕК взема решение да не инициира законодателство в отговор на настояванията на гражданите (каквото право договорите действително й дават). Което от своя страна е пряко потвърждение на данните на Евробарометър (към март 2017 г.), според които 52% от европейските граждани смятат, че гласът им не се чува в ЕС. Причините са различни, някои анализатори дори съзират неохота на ЕК да споделя своето еднолично право на законодателна инициатива, дадено й още от Учредителните договори.

Каквито и въпроси да повдига приложението на Европейската гражданска инициатива обаче, тъкмо днес е моментът за широка дискусия и натиск на експертната общност за смислена реформа на действащия регламент. Защото след ревизията, която е в ход понастоящем, твърде вероятно е или Инициативата да получи качествено нов потенциал ... или да продължи задълго да бъде маргинализиран инструмент за влияние на гражданите върху дневния ред на ЕС.

Второто би било твърде жалко, защото, както уместно подчертават Д. Хирлеман и А. Волфарт от Фондация Бертелсман, „в Договора от Лисабон, който е дебел колкото телефонен указател, Европейската гражданска инициатива получава едва няколко реда“. Но тъкмо в тези редове може да се крие потенциал за постепенно изграждане на европейската публична сфера – поле на свободен дебат между европейските граждани и граждански общества по общоевропейски въпроси, които ги засягат. Един дебат, чрез участието си в който, те ще придобиват все по-значима политическа тежест.