

UNIUNEA EUROPEANĂ



Comitetul Regiunilor

CIVEX-VI/005

A 114-a sesiune plenară, 12, 13 și 14 octombrie 2015

PROIECT DE AVIZ

Inițiativa cetățenească europeană

Raportor: dl **Luc Van den Brande** (BE-PPE),
președintele Biroului de legătură Flandra–Europa

Termenul de depunere a amendamentelor:

25 septembrie 2015, ora 15:00 (ora Bruxelles-ului). Amendamentele trebuie depuse cu ajutorul instrumentului online de depunere a amendamentelor (disponibil pe Portalul membrilor: <http://www.cor.europa.eu/members>).

Numărul necesar de semnături: 6

Document de referință

Raportul privind aplicarea Regulamentului (UE) nr. 211/2011 privind inițiativa cetățenească
COM(2015) 145 final

Proiect de aviz al Comitetului European al Regiunilor - Inițiativa cetățenească europeană

I. RECOMANDĂRI POLITICE

COMITETUL EUROPEAN AL REGIUNILOR

Inițiativa cetățenească europeană (ICE) din perspectiva democrației participative europene

1. reamintește că cetățenii sunt în centrul proiectului european. Democrația participativă europeană trebuie considerată a fi dreptul cetățenilor europeni de a se implica în politica europeană și de a modela viitorul Europei. Tratatul [articolul 10 alineatul (3)] conferă fiecărui cetățean dreptul de a lua parte la viața democratică a Uniunii;
2. observă că la articolul 11 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) se prevăd obligațiile instituțiilor Uniunii de a acorda cetățenilor și organizațiilor reprezentative posibilitatea de a-și face cunoscute opiniile și de a face schimb de opinii în mod public, în toate domeniile de acțiune ale Uniunii. Același articol conține un mandat explicit acordat Comisiei Europene de a se consulta cu părțile implicate pentru a asigura coerența și transparența acțiunilor Uniunii;
3. observă că dispozițiile privind inițiativa cetățenească europeană sunt mai specifice decât ce se prevede la articolul 11 alineatele (1)-(3). Articolul 11 alineatul (4) privind ICE nu vizează „stabilirea agendei publice”, ci are în vedere elaborarea unui „act juridic”;
4. reamintește că inițiativa cetățenească europeană este rezultatul dezbaterilor din cadrul Convenției Europene care a premers Tratatului de la Lisabona. Ea ar trebui privită drept o încercare de a oferi un răspuns la deficitul democratic european și de a furniza cetățenilor europeni un instrument cu care să reducă distanța dintre ei și politica europeană; subliniază că, în contextul crizei economice și de încredere din UE, este esențial să se folosească toate oportunitățile pentru un dialog deschis cu cetățenii și să se evite adâncirea dezamăgirii acestora. Aceasta este și o ocazie de a recupera încrederea tinerilor. O democrație participativă consolidată este singura cale de a păstra perspectiva asupra destinului UE și de a elimina deficitul democratic;
5. observă că Tratatul de la Lisabona a introdus inițiativa cetățenească europeană ca nou instrument pentru democrația participativă, care vizează să implice mai direct cetățenii în agenda politică europeană și, astfel, să le ofere dreptul la inițiativă legislativă. De asemenea, inițiativa cetățenească europeană, în calitate de instrument transnațional, aspiră la stimularea dezbaterii la nivel paneuropean cu privire la chestiuni care-i preocupă pe cetățenii Europei;
6. subliniază că ICE trebuie privită în perspectiva cuvenită, fără a crea iluzii, ci cu o ambiție clară și orientată: aceasta nu substituie dreptul de inițiativă al Comisiei Europene, care a dus la progrese în aprofundarea Uniunii și trebuie să continue; ICE completează diversificarea dinamicii legislative și oferă o dimensiune transnațională; este un canal suplimentar pentru înțelegerea reciprocă din care Comisia Europeană însăși are de câștigat; este „democrația în acțiune”;

7. fără a aduce atingere inițiativei cetățenești europene, subliniază importanța promovării la nivel local și regional a tuturor inițiativelor care favorizează transparența, colaborarea și participarea cetățenilor la politicile publice, în acord cu principiul democrației participative. Totodată, implicarea autorităților locale și regionale de care este nevoie este inspirată de faptul că ICE vizează adesea domenii politice de care ele sunt responsabile în totalitate sau parțial;
8. este de părere că ar trebui să ne consolidăm instrumentele participative juridice și politice pentru a ajunge la o nouă arhitectură de guvernanță, bazată pe principiul guvernanței pe mai multe niveluri. Guvernanța pe mai multe niveluri dispune, în esență, de mai multe canale, permițând astfel o cetățenie europeană mai „activă”. Provocarea este să proiectăm un sistem cu o reprezentare inovatoare a intereselor, în care oamenii să se simtă reprezentați în măsură egală în funcție de diversele lor identități;
9. subliniază că un spațiu public european de dezbatere între cetățeni și factorii de exercitare a puterii este important pentru legitimitatea și responsabilitatea UE. Deficitul de democrație nu poate fi eliminat decât dacă apare o sferă publică europeană în care să fie încorporat procesul democratic;
10. subliniază că autoritățile regionale și locale acordă o importanță deosebită democrației participative, deoarece organizațiile societății civile pot fi astfel implicate în procesul de decizie la nivel european și-și joacă rolul în acest sens;
11. este de părere că inițiativa cetățenească europeană ar trebui considerată unul dintre instrumentele de realizare a obiectivelor democrației participative, însă nu ar trebui să se presupună că prin această inițiativă se realizează automat implicarea cetățenilor în procesul european de decizie;
12. observă că inițiativa cetățenească europeană constituie expresia democrației participative, care vine în completarea democrației reprezentative; ea sporește setul de drepturi aferente cetățeniei Uniunii și consolidează dezbateră cu privire la politica europeană; ea ar trebui să întărească măsura în care cetățenii își asumă Uniunea și se identifică cu ea;
13. observă că nu ar trebui neglijate nici alte canale ale democrației participative, precum alte forme de dialog cetățenesc și de implicare a societății civile reprezentative, având în vedere că inițiativele cetățenești europene se concentrează asupra câte unui subiect politic anume și necesită o acțiune bine coordonată, precum și resurse financiare;
14. face apel, în acest context, la Comisia Europeană să elaboreze un raport cu privire la modul în care sunt aplicate prevederile articolului 11 alineatul (1) și (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană, clarificând astfel în ce mod pune Comisia în practică democrația participativă;

15. se întreabă - ținând seama de numărul limitat de inițiative de succes - dacă obiectivele inițiale prezentate în regulament au fost atinse, și anume cel de a asigura faptul că fiecare cetățean are dreptul de a participa la democrația europeană; de a le oferi cetățenilor ocazia să comunice direct cu Comisia; de a avea proceduri clare, simple și ușor de utilizat;
16. observă că Comisia a făcut tot ce i-a stat în puteri să administreze ICE, însă că pe de altă parte există anumite controverse privind abordarea Comisiei, aceasta fiind apreciată drept prea concentrată pe aspectele juridice și prea restrictivă;

Raportul Comisiei Europene

17. ia notă de raportul transmis de Comisie Parlamentului European și Consiliului privind aplicarea Regulamentului (UE) 211/2011 privind inițiativa cetățenească, în conformitate cu articolul 22 al regulamentului care cere Comisiei să transmită un raport la fiecare trei ani;
18. observă că raportul recunoaște anumite probleme și neajunsuri, însă este în principal un raport tehnic și bazat pe fapte, făcând o evaluare a situației după trei ani de aplicare a regulamentului. Raportul nu reușește să răspundă la chestiunea neajunsurilor care ar putea duce la sistarea acestei inițiative: „revoluția democratică care nu a avut loc”;
19. observă că este răspândită opinia că Comisia este mai curând precaută și restrictivă în abordare și evaluare;
20. afirmă, pe baza raportului Comisiei, că inițiativa cetățenească europeană are un potențial enorm - în trei ani au fost propuse Comisiei 51 de inițiative. Aceste inițiative au vizat domenii politice diverse, precum politica socială, mediul, bunăstarea animalelor și educația;
21. observă, pe de altă parte, că înregistrarea a 20 (39%) din aceste 51 de inițiative a fost refuzată de Comisie și că acestea nu au trecut testul de admisibilitate în special din pricina faptului că „se află vădit în afara sferei de competență a Comisiei în ceea ce privește prezentarea unei propuneri de act legislativ al Uniunii în scopul punerii în aplicare a tratatelor”;
22. observă că până în prezent numai trei inițiative au atins obiectivul strângerii a un milion de semnături. Modul în care Comisia va da curs acestor inițiative de succes va determina în mare măsură importanța pe care cetățenii europeni o vor mai acorda sau nu inițiativei cetățenești ca model participativ;
23. este îngrijorat de faptul că numărul de inițiative prezentate este în continuă scădere (23 în 2012, 17 în 2013 și 10 în 2014), în vreme ce numărul de refuzuri este în creștere (30% în 2012 și 50% în 2014);
24. este de acord cu Comisia Europeană că inițiativa cetățenească europeană necesită îmbunătățiri temeinice și că trebuie găsite soluții care să permită utilizarea mai eficientă a acestui instrument;

25. face apel la Comisie să abordeze ICE de manieră mai politică și să ofere mai mult spațiu de dezbatere, fără a limita subiectele la aspectele lor juridice. Democrația, în special într-un mediu instituțional pe mai multe niveluri, presupune participarea activă și supraveghere din partea cetățenilor și induce răspunderea instituțiilor de a stimula această participare;

Recomandări pentru succesul viitor al inițiativei cetățenești europene

a) Observații generale

26. observă că ar fi fost adecvată o referire la drepturile și îndatoririle cetățenilor și la principiul subsidiarității în criteriile de eligibilitate;
27. este de părere că ar trebui căutată o soluție pentru conflictul actual de interese din cadrul Comisiei, care acționează ca furnizor de informații, dar pe de altă parte este răspunzătoare pentru deciziile privind înregistrarea și admisibilitatea inițiativei și pentru cursul politic care îi este dat acesteia;
28. subliniază că acest conflict de interese pentru Comisie trebuie să încurajeze celelalte instituții să joace rolul care le revine în procedura ICE (Consiliul, Parlamentul, Comitetul Regiunilor, Comitetul Economic și Social European);
29. sugerează că ar putea fi mai oportun să fie numit un „comitet ad-hoc al înțelepților” imparțial, reunind câțiva experți, universitari și/sau juriști care să verifice admisibilitatea, pentru a evita rolul de judecător absolut al Comisiei;
30. este de părere că ar trebui recomandată în special un rol mai important al Parlamentului European, pentru a consolida transparența și responsabilitatea;
31. subliniază că Comisia trebuie să respecte principiile europene ale statului de drept, orice evaluare arbitrară a eligibilității trebuind să fie evitată. În plus, aceasta este o chestiune de „bună guvernare” și nu doar de „mai bună reglementare”. Comisia ar trebui să țină seama de responsabilitatea juridică în conformitate cu tratatele și cu respectarea lor;
32. este în favoarea unei mai bune evaluări ex ante, pentru a se evita dezamăgirea la final. În situația actuală nu are loc decât o evaluare ex post, după înregistrare și după colectarea semnăturilor;
33. propune extinderea perioadei de colectare a declarațiilor de sprijin la 18 luni;
34. sugerează să se ceară colectarea de semnături din doar o cincime a statelor membre UE în loc de o pătrime;

35. sprijină solicitarea comună a părților interesate și a organizatorilor de ICE de a li se permite acestora din urmă să aleagă singuri data de începere a colectării de semnături, într-un interval clar stabilit după înregistrare; propune ca organizatorilor de ICE să li se acorde o perioadă suplimentară de două luni între înregistrare și începerea colectării semnăturilor, pentru a le oferi ocazia de a informa mai bine cetățenii europeni și de a organiza colectarea semnăturilor;
36. sprijină instituirea unui statut juridic pentru comitetelor cetățenești, pentru a atenua riscul responsabilității juridice personale suportat de membri și pentru a facilita desfășurarea campaniilor;
37. subliniază că, în cazul în care acceptă că o ICE este îndreptățită, Comisia trebuie să elaboreze o propunere legislativă în termen de un an, așa cum o face cu inițiativele parlamentare. În această perioadă de un an, Comisia ar putea să implementeze treptat rezultatul ICE, ajungând în cele din urmă la o propunere legislativă. În caz contrar, ICE devine caducă;
38. este de părere că se impune o revizuire a regulamentului pentru a se putea depăși obstacolele identificate. Revizuirea nu intervine prea devreme, deoarece acest „experiment” este unul unic, cu rezultate greu de prevăzut. Este nevoie de intervenții timpurii și anticipative, pentru a se preveni descurajarea potențialilor organizatori de ICE;
39. este dispus să continue să coopereze cu instituțiile europene, precum și cu toți partenerii interesați, în procesul de evaluare a funcționării de până în prezent a regulamentului și să contribuie la revizuirea lui, pentru a face ca acest instrument să-și atingă întregul potențial;
40. afirmă că problemele care nu necesită modificări în regulamentul ICE propriu-zis ar trebui soluționate cât mai rapid posibil. Existența unor proceduri simple și transparente va hotărî, într-adevăr, succesul viitor al ICE;

b) Modificări și îmbunătățiri ale ICE care ar trebui implementate fără întârziere

41. arată că observațiile cu privire la procedurile actuale și propunerile de îmbunătățire formulate de diverse părți interesate și organizatori ai inițiativelor cetățenești sunt foarte asemănătoare și că, prin urmare, ar trebui să fie posibilă operarea unor ajustări și îmbunătățiri pe termen scurt;
42. observă că publicul larg nu este foarte conștient de existența ICE. Faptul că ICE este în mare măsură necunoscută este confirmat de un Eurobarometru recent¹;
43. subliniază nevoia de sprijin UE pentru a le face cunoscut cetățenilor dreptul lor de a propune și sprijini o ICE. Ar putea fi lansată o campanie specială în toate statele membre UE, cu implicarea autorităților regionale și locale, având drept una din principalele ținte tinerii, pentru a sensibiliza cetățenii cu privire la acest drept și alte drepturi cetățenești;

¹

Eurobarometru, septembrie 2014.

44. solicită o comunicare mai eficientă și subliniază rolul comunicării descentralizate pentru instrumente precum ICE. Autoritățile locale și regionale joacă un rol esențial în menținerea relației dintre populație și instituțiile de la toate nivelurile din UE. Cu toate că ICE se bazează în mare măsură pe noile tehnologii pentru a colecta semnături în termenele stabilite, autoritățile regionale și locale au un rol-cheie în diseminarea informațiilor și în raportarea problemelor către și dinspre populație;
45. își reiterează propunerea privind instituirea unui punct de informare interinstituțional, cu scopul de a spori prezența în conștiința publică a ICE ca instrument, de a promova utilizarea lui, de a asigura o oarecare vizibilitate pentru inițiativele cetățenești în curs și cele încheiate cu succes și de a răspunde la câteva întrebări despre ICE;
46. este în favoarea înființării unui centru de asistență ICE, care să furnizeze know-how tehnic și consultanță cu privire la cum se organizează și se conduce o campanie ICE. Un astfel de centru de asistență ar trebui să fie independent de instituțiile UE, deoarece neutralitatea reprezintă un element-cheie al succesului acestei inițiative și poate contribui la stimularea încrederii persoanelor care doresc să inițieze o inițiativă cetățenească;
47. este angajat în direcția menținerii cooperării cu Comitetul Economic și Social European pentru organizarea unei manifestări periodice de tip „Ziua ICE”, în care să se examineze progresele făcute în aplicarea și implementarea reglementării, să se stimuleze discuțiile între instituțiile UE și organizatorii de ICE cu privire la provocările cu care se confruntă aceștia din urmă și, în general, să se încurajeze dialogul dintre cetățeni și reprezentanți ai instituțiilor cu privire la inițiativele în curs;
48. observă că practica în domeniul ICE arată că asistența oferită unei ICE este probabil la fel de importantă ca și inițiativa în sine. Este evident că, pentru a avea succes, ICE necesită sprijinul organizațiilor societății civile (personal, mijloace financiare). Gestionarea unei ICE de către persoane private, fără sprijin profesionist și financiar din afară, este deosebit de dificilă;
49. subliniază că existența unui număr prea mare de obstacole și cerințe poate afecta negativ obiectivele UE de apropiere a cetățenilor și disponibilitatea cetățenilor de a participa la procesul de decizie al UE;
50. solicită Comisiei să acorde o atenție specială inițiativelor respinse sau care nu au reușit să întrunească condițiile, pentru ca mesajul lor politic să nu fie uitat;
51. observă că cetățenii doresc să participe la politica publică, dar nu vor face acest lucru decât dacă este simplu și dacă participarea lor chiar schimbă ceva. Cetățenii vor să știe ce se întâmplă cu inițiativele pe care le sprijină. Facilitarea dialogului bidirecțional între instituțiile UE și semnatarii ICE-urilor este esențial pentru succesul acestora;
52. invită Comisia să exploreze posibilitatea de a finanța ICE, întrucât desfășurarea unei ICE este un proces costisitor;

53. le solicită statelor membre să ia toate măsurile necesare pentru a îmbunătăți funcționarea ICE, în special prin simplificarea și armonizarea cerințelor privind datele personale;
54. solicită Comisiei să asigure transparența în procesul de decizie și să furnizeze argumente mai detaliate și mai ușor de înțeles, precum și raționamente consecvente în deciziile sale de a refuza înregistrarea;
55. invită Comisia să-și explice alegerile politice în fața publicului în mod detaliat și transparent în răspunsul oficial pe care-l oferă unei ICE care a adunat mai mult de un milion de semnături. Ar trebui asigurată o urmare politică solidă;

c) *Contribuția Comitetului Regiunilor și a ALR*

56. își reiterează oferta de a veni în ajutorul Comisiei în evaluarea măsurii în care inițiativele respectă principiul subsidiarității sau contribuie la coeziunea teritorială și la cooperarea transfrontalieră;
57. respectă principiile pe care se bazează ICE și, ca atare, nu poate iniția el însuși o ICE;
58. salută decizia Biroului său² privind implicarea Comitetului Regiunilor în inițiativele cetățenești europene;
59. subliniază că inițiativele propuse fac adesea referire la domenii politice pentru care Comisia trebuie să consulte Comitetul Regiunilor sau pentru care acesta elaborează avize din proprie inițiativă; prin urmare, acesta are justificarea de a oferi sprijin pozitiv în mai multe moduri:
 - prin sensibilizarea publicului, diseminarea informațiilor, contribuții în rețea,
 - prin facilitarea contactelor și sprijinirea alianțelor,
 - prin evaluarea propunerilor de ICE și analizarea relevanței regionale/locale a acestora,
 - prin participarea activă la audierile ICE din Parlament,
 - prin sprijinirea implementării ICE-urilor de succes.

Bruxelles, ...

²

A 144-a ședință a Biroului Comitetului Regiunilor, 10 aprilie 2013, punctul 8 – CDR1335-2013_11_00_TRA_NB-pct. 8.

III. PROCEDURĂ

Titlul	Inițiativa cetățenească europeană
Referințe	
Temei juridic	aviz din proprie inițiativă [articolul 307 alineatul (1), articolul 41 litera (b) punctul (i) din RP]
Baza procedurală	
Data sesizării de către Consiliu/Parlamentul European/Data scrisorii Comisiei	-
Data deciziei Biroului	15 aprilie 2015
Comisia competentă	Comisia pentru cetățenie, guvernanță, afaceri externe și instituționale
Raportor	dl Luc VAN DEN BRANDE (BE-PPE)
Notă de analiză	8 mai 2015
Examinare în comisie	22 iunie 2015
Data adoptării în comisie	22 iunie 2015
Rezultatul votului în comisie (majoritate, unanimitate)	majoritate
Data adoptării în sesiunea plenară	
Avizul precedent al Comitetului	CdR 167/2010 fin, avizul <i>Inițiativa cetățenilor</i> , raportor: dna Sonia MASINI (IT-PSE)
Data consultării Rețelei de monitorizare a subsidiarității	