

**Ключови думи:**

*Европейска гражданска инициатива, правна уредба, право на ЕС, Договори на ЕС, регламенти, национално право*

**Keywords:**

*European Citizens' Initiative, Legal Regulation, EU Law, EU Treaties, Regulations, National Legislation*

Katerina Yocheva

## **Legal Regulation Regarding European Citizens' Initiative**

*The paper is dedicated to analysis of the legal regulation regarding the European Citizens' Initiative, which is part of the relevant EU law (primary and secondary EU law), as well as regarding the respective relevant provisions stemming from the national legislation of the Republic of Bulgaria.*

**Assoc. Prof. Katerina Yocheva, Ph. D.**

*Member of the Law Department of New Bulgarian University*

*e-mail: kyocheva@nbu.bg*

*Associate Professor and Lecturer of Public International Law and EU Law*

*Areas of specialization: public international law, EU law, international trade law, comparative law, international relations, legal linguistics.*

*Author of monographs and articles in professional periodicals in Bulgaria and abroad.*

<https://doi.org/10.33919/yldnbu.19.9.8>

Катерина Йочева

## Правна уредба на Европейската гражданска инициатива

*В статията се разглежда правната уредба относно Европейската гражданска инициатива, която се съдържа в правото на Европейския съюз (първично и вторично право), както и относимите релевантни разпоредби от националното законодателство на Република България.*

### Въведение

Европейската гражданска инициатива (ЕГИ) е въведена с Договора от Лисабон от 13 декември 2007 г. Тя е едно от най-видимите му нововъведения. На 1 декември 2009 г. този договор влиза в сила и се създава правната основа за въвеждане на европейската гражданска инициатива. С Договора се изисква Европейският парламент и Съветът да приемат, по предложение на Европейската комисия, регламент, определящ правилата и процедурите за този нов инструмент за пряка демокрация.

Европейската гражданска инициатива дава възможност на гражданите да приканят Комисията да представи законодателни предложения по конкретен въпрос, ако съответното искане е подкрепено от поне един милион поддръжници от съществен брой държави членки. Предложението определя процедурите и условията за начина, по който гражданската инициатива ще бъде прилагана на практика.

На 16 февруари 2011 г. Европейският парламент и Съветът приемат Регламент (ЕС) № 211/2011 относно гражданската инициатива (наричан по-нататък „Регламент (ЕС) № 211/2011“)<sup>1</sup>. Регламент (ЕС) № 211/2011 влиза в сила на 1 април 2012 г., когато тези инициативи започват да се прилагат като инструмент, чрез който гражданите могат да определят темите, които да влязат в политическия дневен ред.

<sup>1</sup> 32011R0211 Регламент (ЕС) № 211/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 година относно гражданската инициатива, ОВ L 65, 11.3.2011 г., 1–22.

В периода 2015–2017 г. започва процес на преразглеждане на Регламент (ЕС) № 211/2011.

През април 2019 г. (на 17 април 2019 г.), след политическото споразумение, постигнато през декември 2018 г., Европейският парламент и Съветът официално приемат новия регламент за Европейската гражданска инициатива.

От 1 януари 2020 г. новите правила относно европейската гражданска инициатива започват да се прилагат – по силата на новия Регламент (ЕС) 2019/788 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 година относно европейската гражданска инициатива (наричан по-нататък „Регламент (ЕС) 2019/788“)<sup>2</sup>.

След тази кратка хронология на правната уредба в последващото изложение се разглежда по-подробно релевантната за ЕГИ правна уредба на ниво първично и вторично право на ЕС, както и на национално равнище.

## **1. Разпоредби на Договорите относно ЕГИ (първично право)**

Правото на гражданска инициатива се посочва в член 11, параграф 4 от Договора за Европейския съюз (ДЕС).

Разпоредбата предвижда правото на най-малко един милион граждани на Съюза, граждани на значителен брой държави членки да поемат инициативата да приканят Европейската комисия 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.

Предвижда се процедурите и условията, необходими за представяне на такава инициатива, да се определят в съответствие с член 24, първа алинея от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

Договорът за функционирането на Европейския съюз, член 24, първа алинея в допълнение и в доразвитие на разпоредбата на ДЕС предвижда, че Европейският парламент и Съветът, чрез регламенти, в съответствие с обикновената законодателна процедура, приемат разпоредби относно процедурите и условията, необходими за представянето, от страна на гражданите, на инициатива по смисъла на член 11 от Договора за Евро-

---

<sup>2</sup> 32019R0788 Регламент (ЕС) 2019/788 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 година относно европейската гражданска инициатива (текст от значение за ЕИП) ОВ L 130, 17.5.2019 г., 55–81.

пейския съюз, както и минималния брой държави членки, от които трябва да произхождат тези граждани.

Каква обаче е предисторията на тази уредба в първичното право?

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. 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<sup>3</sup>. 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).

Разпоредбата относно ЕГИ в ДЕС има интересен произход<sup>4</sup>. Предложението за ЕГИ идва на твърде късен етап в преговорите в рамките на Конвента за бъдещето на Европа. Това предложение е едно от последните предложения за изменения, отправено в средата на месец май 2003 г., т.е. предложението е отправено едва един месец преди приемането на окончателния текст<sup>5</sup>. Това предложение бързо е включено като четвърти параграф на член I-47 ДЕС<sup>6</sup>.

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.

Въпросът обаче бързо е счетен за доста значим в края на Конвента. През 2007 г. Междуправителствената конференция взема решение да раздели елементите на този параграф между два отделни договора. Това е необичаен подход, който може да се свърже с желанието за запазването на по-строги процедури за преразглеждане на някои аспекти от текста. Новият

<sup>3</sup> Militaru, I. N. European Citizens' Initiative. *Tribuna Juridică* 14: 89–97, с. 91.

<sup>4</sup> Вж. Dehousse, F. The European Citizens' Initiative: Next Big Thing or New False Good Idea?, с. 5.

<sup>5</sup> CONV 724/03, presented by Professor J. Meyer, representative of the Bundestag, цитирано по Dehousse, F. The European Citizens' Initiative: Next Big Thing or New False Good Idea?, с. 5.

<sup>6</sup> Първоначално член 46 в предложението за Договор за създаване на Конституция за Европа.

механизъм се описва по много различни начини. За някои коментатори ЕГИ представлява „next big thing“ (следващия значим елемент) в европейската институционална система. Други подчертават, че това не е референдум и дори не е законодателна инициатива, а само представлява предложение за започване на законодателна инициатива от Комисията. Споменава се, че подобна инициатива „does not have political significance in any of the Member States where it has been implemented“ (не е от политическо значение в никоя от държавите членки, в които се прилага). Освен това, разбира се доста зависи от регламента, приет в изпълнение на първичното право, и от условията, предвидени в него, тъй като първичното право остава твърде общо<sup>7</sup>.

## 2. Уредба относно ЕГИ във вторичното законодателство

Съгласно първичното право процедурите и условията за гражданската инициатива се определят в акт на вторичното право на ЕС, който е регламент<sup>8</sup>.

Регламентът е акт с общо приложение. Той е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки<sup>9</sup>.

Регламентът трябва да бъде спазван изцяло от субектите, за които се прилага (частни лица, държави членки, институции на ЕС). Той се прилага пряко във всички държави членки още с влизането му в сила (на посочената в регламента дата или, ако не е определена конкретна дата – на двадесетия ден от неговото публикуване в Официален вестник на Европейския съюз), без да е необходимо транспонирането му в националното право.

Регламентът цели осигуряване на еднакво прилагане на правото на Съюза във всички държави членки. Той също така обезсилва действието на националните норми, които са несъвместими със съществените разпоредби на регламента<sup>10</sup>.

Първоначално уредбата се съдържа в регламент, приет от Европейския парламент и Съвета на 16 февруари 2011 г. – Регламент (ЕС) № 211/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 година относно гражданската инициатива.

<sup>7</sup> Вж. Dehousse, F. The European Citizens' Initiative: Next Big Thing or New False Good Idea?

<sup>8</sup> Вж. подробно за регламента като източник Семов, А. Система на източниците на правото на Европейския съюз, С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2009, 103–116.

<sup>9</sup> Член 282, параграф 2 отДФЕС.

<sup>10</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/bg/sheet/6/sources-and-scope-of-european-union-law> (посетено на 24.5.2020).

Освен този основен регламент през годините са приети и други правни актове, свързани с европейската гражданска инициатива. Такъв например е Регламент за изпълнение (ЕС) № 1179/2011 на Комисията от 17 ноември 2011 година относно определяне на технически спецификации за системите за събиране на изявления за подкрепа онлайн по силата на Регламент (ЕС) № 211/2011 на Европейския парламент и на Съвета относно гражданската инициатива<sup>11</sup>.

През годините Регламент (ЕС) № 211/2011 неколкократно е поправян и изменян<sup>12</sup>.

Регламент (ЕС) № 211/2011 определя правилата и процедурите за регулиране на гражданската инициатива<sup>13</sup>.

Сред основните аспекти на правната уредба в Регламент (ЕС) № 211/2011 са изискванията за достатъчно широка подкрепа съгласно предвиденото в първичното право, като установеното изискване е гражданската инициатива да бъде подпомогната от 1 милион граждани от най-малко една четвърт от държавите от ЕС, което означава от седем държави. Съществува и изискване за минимален брой поддръжници от всяка от тези държави, което е пропорционално на тяхното население.

В Регламент (ЕС) № 211/2011 се предвижда и редът за организиране на гражданска инициатива от специално създаден „граждански комитет“, който включва най-малко 7 членове, пребиваващи в най-малко седем държави от ЕС. Всички трябва да са навършили възрастта за гласуване на избори за Европейски парламент. Инициативата трябва да се регистрира на уебсайта на Европейската комисия. Ако са изпълнени критериите за регистрация, определени в регламента, регистрацията се потвърждава от Комисията и организаторите разполагат с една година за събиране на подписи (изявления за подкрепа). Следва фазата на събиране на подписи в подкрепа на гражданска инициатива. След като бъдат събрани в указания срок необходимите един милион подписа Комисията разполага с три месеца за преглеждане на инициативата. През това време Комисията се среща с организаторите, които също имат възможност да представят инициативата на публични изслушвания в Европейския парламент. Комисията представя официален отговор, в който обяснява какво възнамерява да прави и причините за това решение. Тя не е задължена да предлага законодателство<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> ОВ L 301, 18.11.2011 г., с. 3.

<sup>12</sup> Вж. измененията на адрес в интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=celex:32011R0211> (посетено на 24.5.2020).

<sup>13</sup> Срв. член 1 от Регламент (ЕС) № 211/2011.

<sup>14</sup> Вж. подробно за уредбата съгласно Регламент (ЕС) № 211/2011 Йочева, К. Европейската гражданска инициатива. – В: Годишник 2016 на департамент Право на НБУ, С.: НБУ, 2017, 222–233.

В член 22 от Регламент (ЕС) № 211/2011 се предвижда на всеки три години Комисията да представя доклад на Европейския парламент и на Съвета за прилагането на регламента. В първия доклад на Комисията, приет на 31 март 2015 г., се посочват редица предизвикателства, възникващи от изпълнението на Регламента за ЕГИ в настоящата му форма и вариращи от технически или логистични аспекти до въпроси от по-политическо естество. Този доклад предизвика преглед на инструмента за ЕГИ с цел събиране на мнения за това как да се подобри неговото прилагане. За целта бяха проведени консултации с ключови заинтересовани страни и събеседници, сред които институции на ЕС и консултативни органи, държави членки, организации на гражданското общество и организатори на ЕГИ, и бяха събрани техни коментари.

По-конкретно на 28 октомври 2015 г. Европейският парламент приема резолюция, в която призова за преразглеждане на регламента. В този контекст на 13 септември 2017 г. Комисията приема предложение за нов регламент относно европейската гражданска инициатива. С него се поставя целта за постигане на пълния потенциал на ЕГИ, като се направи по-достъпна, по-малко обременяваща и по-лесна за използване от организаторите и поддръжниците.

Това накратко са стъпките към приемането на Регламент (ЕС) 2019/788 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 година относно европейската гражданска инициатива.

В Допълнение към разпоредбите на Регламент (ЕС) 2019/788 са изготвени правила относно събирането на подписи онлайн (в сила от 1 януари 2020 г.) по силата на Регламент за изпълнение (ЕС) 2019/1799 на Комисията от 22 октомври 2019 година относно определяне на технически спецификации за индивидуални системи за събиране на изявления за подкрепа онлайн по силата на Регламент (ЕС) 2019/788 на Европейския парламент и на Съвета относно европейската гражданска инициатива<sup>15</sup>.

Съгласно член 28 Регламент (ЕС) 2019/1799 влиза в сила на двадесетия ден след публикуването му в Официален вестник на Европейския съюз (6 май 2019 г.) и се прилага от 1 януари 2020 г.

Въпреки това член 9, параграф 4, член 10, член 11, параграф 5 и членове 20–24 се прилагат от датата на влизане в сила на Регламент (ЕС) 2019/788.

Регламент (ЕС) 2019/788 актуализира правилата относно ЕГИ, която има за цел да допринесе за укрепването на демокрацията чрез участието на гражданите в демократичния и политически живот на ЕС.

<sup>15</sup> 32019R1799 OВ L 274, 28.10.2019 г., 3–8.

### 3. Уредба относно ЕГИ във вътрешното законодателство на България

Релевантната за ЕГИ уредба се съдържа в Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС)<sup>16</sup>. В закона се предвиждат следните форми на прякото участие<sup>17</sup>:

- национален и местен референдум;
- национална и местна гражданска инициатива;
- европейска гражданска инициатива;
- общо събрание на населението.

Формата на ЕГИ е добавена впоследствие към ЗПУГДВМС от 2009 г. с изменение от ДВ, бр. 42 от 2012 г., като предвидената по Закона нова форма на прякото участие е „европейска гражданска инициатива по смисъла на чл. 2, т. 1 от Регламент (ЕС) № 211/2011“.

Това определение следва *de lege ferenda* да се промени с оглед влизането в сила на новия Регламент (ЕС) 2019/788.

Освен като нова форма на пряко участие, в ЗПУГДВМС е добавена нова глава трета а, озаглавена „Европейска гражданска инициатива“<sup>18</sup>.

В тази глава се регламентира процедурата за удостоверяване на изявленията за подкрепа онлайн на европейска гражданска инициатива<sup>19</sup>, както и проверката и удостоверяване на изявленията за подкрепа на европейска гражданска инициатива<sup>20</sup>. Компетентен орган за извършване на проверка и удостоверяване броя на действителните изявления за подкрепа, събрани за Република България, е Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ към Министерството на регионалното развитие и благоустройството. Последната относима към ЕГИ разпоредба от ЗПУГДВМС се отнася до защитата на личните данни, която следва да се извършва при спазване на изискванията за защита на личните данни<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Обн., ДВ, бр. 44 от 12 юни 2009 г., посл. изм. ДВ, бр. 94 от 29 ноември 2019 г.

<sup>17</sup> Член 3 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление.

<sup>18</sup> Нова – ДВ, бр. 42 от 2012 г.

<sup>19</sup> Чл. 53а от ЗПУГДВМС.

<sup>20</sup> Чл. 53б от ЗПУГДВМС.

<sup>21</sup> Чл. 53в от ЗПУГДВМС.