

ЄВРОПЕЙСЬКА ГРОМАДЯНСЬКА ІНІЦІАТИВА

У статті висвітлено правову природу та юридичні наслідки європейської громадянської ініціативи. Окремо обговорено питання про процедури її подання до Європейської Комісії, а також її розгляд.

Ключові слова: Європейський Союз, Лісабонський договір, європейська громадянська ініціатива, демократичні принципи, права людини, громадянство ЄС.

Сучасне демократичне суспільство передбачає чотири правові інструменти прямої демократії – це проведення обов'язкового референдуму із чітко окресленого кола питань, рішення якого мають юридичну силу; факультативний референдум, який проводиться за рішенням органів державної влади і рішення якого є обов'язковими або ні; громадянська ініціатива, згідно з якою громадяни збирають підписи з метою проведення референдуму щодо запропонованого законопроекту; громадянська ініціатива як інструмент визначення загальних напрямів розвитку суспільства, метою якого є зібрання підписів за законопроект, який повинен бути обговорений органом влади, наділеним повноваженнями вирішувати питання про прийняття такого законопроекту чи ні.

Європейська громадянська ініціатива (ЄГІ) – одна з головних новел Лісабонського договору, спрямована на зміцнення демократії в Європейському Союзі. Завдяки праву на громадянську ініціативу громадяни ЄС отримали можливість звертатися безпосередньо до Європейської Комісії із пропозицією розробити новий правовий акт у тих сферах правовідносин, в яких Євросоюз наділений компетенцією. Таке право ставити перед Комісією питання про необхідність розробки законопроекту прирівнює громадян до відповідних повноважень Європейського парламенту (отримав таке право із набуттям чинності Мастрихтським договором у 1993 р.) та Ради (має таке право від самого початку існування ЄС – 1957 р.).

В українській науці міжнародного права ця тематика взагалі не розглядається, можливо, у зв'язку з тим, що на порядку денному право на громадянську ініціативу в Євросоюзі постало лише протягом останніх чотирьох років. У той же час у державах-членах ЄС ці питання досліджуються достатньо активно. Так, юридичну природу та наслідки реалізації права на ЄГІ ви-

вчають такі європейські науковці, як С. Алоїзіо, Г. Грімальді, М. Елфер, Б. Кауфманн, У. Мореллі, Й. Піхлер, А. Падоа-Скіуппа та інші.

Дослідження правових засад реалізації громадянської ініціативи в ЄС є надзвичайно цікавим та актуальним для вітчизняної юридичної науки, адже практика застосування громадянської ініціативи в Європейському Союзі може слугувати зразком для розбудови демократичних процесів у нашій державі.

Правовою основою права на європейську громадянську ініціативу є стаття 11.4 Договору про Європейський Союз, відповідно до якої не менше одного мільйона громадян ЄС, які є представниками щонайменше однієї чверті держав-членів, можуть звертатися безпосередньо до Європейської Комісії із пропозицією розробити новий правовий акт у сфері правовідносин, в яких Євросоюз наділено компетенцією. Стаття 24.1 Договору про функціонування ЄС визначає процедуру та порядок реалізації ЄГІ, так, зокрема, тут зазначено, що Європейський парламент і Рада, діючи згідно зі звичайною законодавчою процедурою, встановлюють положення щодо процедур і умов, необхідних для представлення громадянської ініціативи, включаючи мінімальну кількість громадян, що виступають з такою ініціативою.

У 2011 р. Рада та Європарламент прийняли Регламент 211/2011 від 16 лютого 2011 р. про громадянську ініціативу. Згідно з положеннями Регламенту 211/2011, організаторами громадянської ініціативи можуть бути всі громадяни ЄС (тобто громадяни держав-членів ЄС), які досягли віку достатнього, щоб брати участь у виборах до Європейського Парламенту (у всіх державах-членах – це 18 років, крім Австрії, – де це 16 років). З цією метою формується комітет громадян, який повинен складатися щонайменше з семи громадян ЄС, які постійно проживають мінімум у семи різних країнах ЄС. Саме комітет

громадян є відповідальним за управління ініціативою протягом всієї процедури. Управляти ініціативою не можуть організації, проте організації можуть сприяти або спонсорувати ініціативи, за умови, що це робиться повністю транспарентно. Комітет повинен із свого складу призначити представника та його заступника, саме вони є офіційними контактними особами, уповноваженими щодо зв'язків з Комісією. Організатори, які є членами Європейського Парламенту, не враховуються з метою досягнення мінімальної кількості осіб для формування громадського комітету.

Під час реєстрації громадянської ініціативи подається інформація лише стосовно семи членів громадського комітету, які вимагаються положеннями зазначеного Регламенту.

Перш ніж ініціювати збір підписів про підтримку пропонованої ініціативи, організатори зобов'язані зареєструвати її в Комісії, із наданням інформації про предмет, цілі, відповідні положення установчих договорів ЄС, а також персональні дані семи членів громадського комітету. Інформація подається однією з офіційних мов ЄС до онлайн-реєстру, створеного Комісією. Організатори також надають для реєстру та, де це можливо, на веб-сайті регулярно оновлену інформацію про джерела підтримки та фінансування запропонованої громадянської ініціативи. Після того, як реєстрація є підтвердженою, організатори можуть подати запропоновану громадянську ініціативу на інших офіційних мовах Союзу для включення до реєстру. Переклад запропонованої громадянської ініціативи на інші офіційні мови Союзу покладається на організаторів. Комісія призначає уповноважену особу, яка повинна надавати інформацію та підтримку.

Регламентом встановлюється термін 2 місяці, протягом якого Комісія повинна зареєструвати запропоновану громадянську ініціативу під окремим реєстраційним номером та надіслати інформацію організаторам. Для цього ініціатива повинна відповідати таким умовам:

- було створено громадський комітет і призначено уповноважену особу відповідно до положень Регламенту;
- запропонована громадянська ініціатива не випадає явно зі сфери повноважень Комісії щодо подання проекту нового акту Союзу з метою виконання положень установчих договорів;
- запропонована ініціатива не є явно неправомірною, необґрунтованою та недобросовісною;
- запропонована громадянська ініціатива не суперечить явно цінностям Союзу, зазна-

ченим у статті 2 Договору про Європейський Союз.

У разі, якщо ініціатива цим вимогам не відповідає, Комісія відмовляє в її реєстрації, про що повідомляється організаторам із зазначенням підстав для відмови, а також існуючих судових та позасудових засобів оскарження такого рішення.

Зареєстрована громадянська ініціатива оприлюднюється в реєстрі. Особи, чий персональні дані надано для реєстрації, мають право вимагати усунення такої інформації про себе з реєстру після закінчення дворічного терміну з дати реєстрації запропонованої громадянської ініціативи.

Будь-якого моменту до подачі заяв про підтримку організатори можуть зняти запропоновану громадянську ініціативу, що є вже зареєстрованою. У цьому випадку інформація про це вноситься до реєстру.

Стаття 5 Регламенту 211/2011 визначає процедури та умови збору заяв про підтримку. Відповідальними за це є організатори. У додатку III до Регламенту містяться єдині форми для збору підписів на підтримку ініціативи. Отже, Комісія бере до розгляду лише форми, які відповідають вищезазначеному. До початку збору підписів організатори повинні заповнити ці форми. Інформація, подана у формах, має відповідати інформації, що міститься в реєстрі.

Збір підписів організаторами може здійснюватися в паперовій або електронній формах. Щодо збору підписів онлайн застосовуються положення статті 6 Регламенту, що буде розглянуто далі.

Від підписантів вимагається заповнити форми, які надаються організаторами, про підтримку ініціативи. Там вони вказують лише персональні дані, які є необхідними з метою верифікації в державах-членах. Підписанти можуть підтримати певну громадянську ініціативу лише один раз. Держави-члени повинні направляти Комісії інформацію про будь-які зміни щодо персональних даних підписантів. Усі заяви про підтримку збираються після дати реєстрації запропонованої громадянської ініціативи та протягом періоду, що не перевищує 12 місяців. Після закінчення цього терміну реєстр видає про це повідомлення, а також інформує, де необхідну кількість заяв не було зібрано.

У наш час інформаційні технології активно використовуються у різних сферах життя, це стосується і збору підписів онлайн щодо підтримки громадянських ініціатив. Стаття 6 Регламенту 211/2011 регулює порядок збору електронних заяв на підтримку ініціатив. Так, дані,

отримані електронним способом, повинні зберігатися на території держави-члена. Електронна система збору підписів онлайн має бути сертифікована в державі-члені, в якій зберігатиметься інформація про цю систему. Організатори можуть також використовувати одну електронну систему для збору заяв у декількох або у всіх державах-членах. З метою збору заяв про підтримку може бути прийнято моделі заяв про підтримку. Організатори повинні дбати про те, щоб система збору заяв про підтримку онлайн відповідала вимогам, визначеним у самому Регламенті. Тому до того, як розпочати збір заяв, організатори повинні вимагати, щоб компетентний орган держави-члена сертифікував, що відповідна система відповідає положенням Регламенту. Організатори можуть розпочати збір заяв тільки після отримання сертифіката, про що зазначено вище. Копію такого сертифіката організатори офіційно оприлюднюють на сайті ініціативи. На 1 січня 2012 р. Комісія розробила й підтримує в режимі відкритого доступу програмне забезпечення, із включенням до нього технічних та безпекових характеристик, необхідних для відповідності положенням цього Регламенту щодо електронних систем збору заяв. Таке програмне забезпечення надається на безкоштовній основі.

Там, де електронна система збору заяв відповідає існуючим вимогам, відповідний компетентний орган держави-члена повинен протягом одного місяця видати сертифікат про це. Інші держави-члени визнають такі сертифікати на своїй території.

Пункт 4 статті 6 Регламенту визначає вимоги до електронних систем збору заяв. Зокрема, така система повинна відповідати адекватним технічним та безпековим характеристикам, які б забезпечували таке:

- тільки фізичні особи могли б подати заяву про підтримку;

- дані, подані в електронній формі, надійно збиралися та зберігалися з метою недопущення модифікації або використання з якоюсь іншою метою, ніж щодо їх явної підтримки запропонованої громадської ініціативи, а також з метою захисту персональних даних стосовно випадкового або незаконного знищення або випадкової втрати, зміни або неавторизованого розголошення;

- система могла б генерувати заяви про підтримку у формі, яка б відповідала моделям, встановленим у додатках до Регламенту, з метою створення можливостей для держав-членів щодо здійснення контролю та перевірки.

Стаття 7 Регламенту 211/2011 визначає мінімальну кількість підписів, які повинні надійти від кожної з 28 держав-членів. По-перше, тут зазначено, що підписи повинні надійти з щонайменше чверті держав-членів Євросоюзу. З них підписанти мають становити щонайменше мінімальну кількість громадян, встановлену в момент реєстрації ініціативи. Ця мінімальна кількість повинна відповідати кількості членів Європейського Парламенту, обраних в кожній державі-члені, помноженої на 750. У разі, якщо у складі Європейського Парламенту відбуваються певні зміни, Комісія за допомогою делегованого законодавства має право вносити зміни в розподіл мінімальної кількості підписів. Наразі, мінімальна кількість підписів має надійти з Естонії, Кіпру, Люксембургу та Мальти – по 4500. Найбільша з Німеччини – 74.250, Франції – 55.500, Великобританії – 54.750. Підписанти розглядаються як такі, що надходять з держав-членів, що є відповідальними за здійснення контролю та перевірку заяв про підтримку громадянської ініціативи.

Після зібрання організаторами необхідної кількості заяв про підтримку ініціативи вони повинні звернутися до компетентних національних органів у кожній державі-члені, де вони збирали ці заяви, з метою сертифікації кількості дійсних заяв, зібраних у цій країні.

Організатори повинні звертатися за сертифікацією окремо, і лише один раз, для кожної держави-члена, з якої вони збирали заяви про підтримку. Вони можуть надіслати заяви про підтримку у паперовому вигляді або електронно. Проте вони будуть змушені окремо подавати заяви, зібрані в паперовій формі, заяви, зібрані онлайн, та ті, що були підписані за допомогою електронного підпису.

Заяви, отримані онлайн, можуть або бути видруковані та надіслані в паперовій формі, або надіслані в електронній формі за допомогою таких засобів, як закодовані файли в CD-ROM. Файли XML можуть також використовуватися, якщо вони приймаються відповідними національними органами влади. Програмне забезпечення, розроблене Комісією, дозволяє експортувати заяви у форматі XML. Національні органи влади мають 3 місяці для підтвердження кількості дійсних заяв. Для цього вони використовують відповідні засоби, що можуть базуватися на довільній вибірці.

Після отримання організаторами сертифікованої форми від відповідних національних органів влади (щонайменше 7), яка підтверджує, що вони зібрали необхідну кількість заяв (1 мільйон загалом та у мінімальній кількості

від щонайменше 7 держав-членів), вони можуть передати свою ініціативу Комісії – разом з інформацією про підтримку або фінансування, яку вони отримали для ініціативи.

Протягом трьох місяців після подання ініціативи представники Комісії повинні провести зустріч з організаторами для того, щоб останні детально роз'яснили проблеми, порушені в ініціативі. Також організаторам надаються можливості представити свою ініціативу на громадських слуханнях в Європейському Парламенті. Комісія приймає офіційну відповідь із чітким визначенням тих заходів, які вона пропонує у відповідь на громадську ініціативу, якщо такі мають місце, а також підстави для цього.

Ця відповідь набуватиме форми повідомлення, яке формально приймається Колегією Комісарів і публікується на всіх офіційних мовах ЄС. У певних випадках Комісія може лише підготувати свій попередній висновок щодо порушеного питання та вирішити про необхідність проведення подальших досліджень до прийняття остаточного рішення.

Комісія не зобов'язана готувати проект нового нормативно-правового акта ЄС як результату розгляду ініціативи. Якщо Комісія приймає рішення просувати законопроект у відповідь на законодавчу ініціативу, цей проект подається до інституту ЄС, наділеного законодавчою компе-

тенцією (загалом це Європейський Парламент та Рада або в окремих випадках тільки Рада), і на випадок прийняття цим інститутом, така ініціатива стає юридично обов'язковим актом.

Регламент також встановлює термін 1 квітня 2015 р. та кожні три роки після цього, коли Комісія повинна підготувати звіт Європейському Парламенту та Ради про застосування та виконання Регламенту.

Таким чином, у Європейському Союзі було створено правові засади для реалізації громадянами ЄС свого права на громадянську ініціативу. Слід зазначити, що з моменту набуття чинності Регламентом громадяни вже подали до Комісії 25 пропозицій, з них 7 – є відкриті, 7 – закриті, 11 – не дістали 1 млн. підписів на свою підтримку; в 17 випадках відмовлено у реєстрації. Із закритих ініціатив поки що тільки одна стала підставою законодавчої ініціативи з боку Європейської Комісії – ініціатива “One of US” (Один з нас) про судовий захист права на людську гідність, права на життя та цілісність людської істоти від моменту зачаття в тих сферах компетенції ЄС, в яких захист є особливо потрібним [4].

Отже, населення ЄС досить активно використовує ті можливості, які були надані йому Лісабонським договором, і незабаром саме громадянське суспільство в ЄС може стати активним учасником законодавчого процесу.

Список літератури

1. Право Європейського Союзу : підручник ; за ред. В. І. Муравйова. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 704 с.
2. Craig P. EU Law: Text, Cases, and Materials / P. Craig, G. de Burca. – New York : Oxford University Press, 2011. – 1155 p.
3. Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the Citizen's Initiative // Official Journal of the European Union. – L 65. – 11/03/2011. – P. 1–22.
4. Legislative Proposal One of US [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000005>.

O. Sviatun

EUROPEAN CITIZEN'S INITIATIVE

The article analyzes the legal framework and the consequences of the European citizen's initiative. It separately describes the procedure of its submitting to and examining by the European Commission.

Keywords: European Union, Lisbon Treaty, European citizen's initiative, democratic principles, human rights, EU citizenship.

Матеріал надійшов 12.02.2014