

LA INICIATIVA CIUTADANA A LA UNIÓ EUROPEA

1.- Introducció i antecedents.....	1
2.- Inici del procés per aprovar el Reglament.....	1
3.- Funcions dels diferents actors de la iniciativa.....	2
4.- Drets i obligacions dels ciutadans vinculats a la ILP	3
5.- Elements de facilitació i de dificultat previstos en el Reglament	4
6.- Potencialitats i incògnites de la ILP	5

1.- Introducció i antecedents

Aquest text és la síntesi de la presentació realitzada a les “Jornades sobre l’aplicació del Reglament” a l’Oficina del Parlament Europeu, el passat 25 de març de 2011. L’objectiu de l’exposició i del present article era revisar el procés seguit per les propostes d’iniciativa legislativa popular (ILP en endavant) a nivell europeu fins a la recent aprovació, alhora que presentar els arguments de suport i d’oposició a la posada en marxa del mecanisme.

En el vessant positivista, els arguments descansen sobre dues idees força: reduir la distància entre la Unió i els Ciutadans i enfortir la democràcia europea. En el vessant negativista perviuen arguments de tipus jurídic, és a dir, les dificultats i llacunes legals que la posada en marxa de la ILP comportaria, amb arguments de caire més polític, centrats en l’enfortiment de la capacitat d’influència dels lobbies i en la radicalització populista de la política.

En qualsevol cas, malgrat els dubtes que pugui generar un mecanisme com la ILP a nivell europeu i la necessària concreció i aclariments de llacunes a mesura que passi el temps, és un mecanisme que permet repensar la relació entre ciutadania i institucions, alhora que reflexionar sobre la dimensió democràtica de la UE.

2.- Inici del procés per aprovar el Reglament

El camí fins arribar a l’aprovació de la ILP en el Tractat de Lisboa no ha estat curt ni exempt de debats intensos i d’intents fracassats. Per exemple, a principis dels 90’s els ministres d’exteriors d’Àustria i Itàlia van intentar que la UE aprovés un embrió d’ILP, però no varen ensortir-se’n. Un nou intent es produí el 1996, a la conferència intergovernamental, on es va plantejar també sense èxit introduir-la en els escrits legals de la UE. Aquests dos intents són mostra de la resistència dels diferents estats a obrir la porta d’un mecanisme de conseqüències a priori incertes, saltant-se precisament la lògica intergovernamental que fins aleshores, i també actualment, regia en la Unió.

Essent així les coses, els canvis viscuts i els avanços fets en aquesta temàtica han estat resultat de pressions i voluntats externes, més que no pas de l’interès i la voluntat dels representants estatals a la Unió. Així per exemple, els canvis i avanços que es produeixen a la dècada dels 2000 (per exemple a la Conferència de Laeken del 2002) es pogueren produir per la pressió de diverses institucions no lucratives, ONGs i altres

grups de la societat civil, que reclamaven instruments de democràcia directe, entre els quals es mencionava la ILP. Entre aquestes entitats trobem, per exemple: Loccumer Erklärung, Eurotopia, o Democracy Internacional.

En els primers esborranys del Tractat de Lisboa, tanmateix, es va deixar una mica de banda la qüestió, fins que, finalment s'introduïren diferents mesures i mecanismes de participació directa a la darrera proposta que va fer Jürgen Meyer i que es va presentar el 13 de Juny de 2003. D'aquesta manera quedà reflectit i recollit en el Tractat de Lisboa del 2004, document que ha tingut al seu torn un procés difícil de ratificació en alguns dels països europeus (com a Irlanda) i ha estat rebutjat per altres (com a França o Països Baixos).

Els rebuigs inicials al Tractat de Lisboa posaren l'accent en el fracàs de les institucions europees d'explicar els avantatges del Tractat i la manca de comunicació amb la ciutadania, lectura aplicable per exemple al cas de Lisboa. Amb aquest antecedent, la Comissió va posar en marxa el Pla D (democràcia, diàleg i debat), amb l'objectiu de fomentar la comunicació i el debat sobre el futur i les activitats de la UE, tenint en compte les expectatives dels ciutadans.

Aquest projecte, obre la via per fer pressió i avançar en els mecanismes de participació directa més enllà del marc del Tractat de Lisboa i per part de diverses institucions europees. Així, el Parlament Europeu féu una proposta concreta d'ILP el 7 de maig de 2009 i la Comissió aprovà el llibre verd sobre la Iniciativa l'11 de Novembre de 2009. En aquest darrer procés participaren molts ciutadans i organitzacions de la societat civil, en consonància amb la filosofia participativa que tenien les propostes. Amb les conclusions d'aquest llibre verd, la Comissió féu una proposta legal concreta pel que fa la ILP. Una mica més endavant, el juny de 2010, el Comitè de les Regions, que veia en la ILP un mecanisme legal per poder iniciar processos legislatius fora del canal habitual del Parlament, emeté un Dictamen favorable.

Tot aquest procés culminà en l'aprovació del Reglament que regeix la ILP el 16 de febrer de 2011, per part del Parlament Europeu i el Consell de la Unió.

3.- Funcions dels diferents actors de la iniciativa

La forma que pren la ILP un cop aprovada contempla la participació de diferents actors civils i polítics, cadascun d'ells amb rols, funcions i impactes en el procés diferents. Fonamentalment es poden distingir quatre tipus d'actors (que canalitzaren les seves demandes a través d'espais i òrgans diferents), a saber: la ciutadania, els diferents estats membres, els eurodiputats i la Comissió.

En primer lloc, els ciutadans s'han d'articular a través de comitès reduïts (de set persones, entre les quals hi ha d'haver un representant) encarregades de recollir les signatures de suport a la iniciativa. Aquests comitès són, per requeriment, uns òrgans internacionals, donat que els set membres que els componen han de provenir de set estats diferents, quatre d'ells, com a mínim, membres de la Unió. Aquests comitès tenen la feina de recollir, com a mínim, un milió de signatures de suport a la iniciativa que es vulgui posar en marxa. Com a condició addicional, el Reglament estableix que el

conjunt de signatures han de provenir de com a mínim una quarta part dels estats membres, alhora que s'especifica també un mínim de ciutadans per país.

Per la seva banda, els estats també hi tenen una funció específica; fonamentalment han de poder verificar i recollir declaracions un cop la iniciativa ha estat registrada, alhora que hauran d'emetre certificats acreditant que es compleixen els diferents requisits que demana el Reglament. Per tant, la funció dels estats és de garantir que el procés compleix amb les condicions legals que estableixen en desenvolupament de la iniciativa.

També hi juga un paper destacat el Parlament Europeu, encarregat de rebre els organitzadors de la iniciativa en Audiència Pública per tal que aquests presentin el projecte i puguin construir o conformar una majoria d'eurodiputats favorable a la tramitació de la ILP.

Finalment, la Comissió, intervé en dos moments diferents del procés; d'una banda, és la institució que rep formalment la iniciativa i la registra, procés que té un termini de dos mesos per acceptar o rebutjar la iniciativa i de tres mesos per redactar les conclusions de caràcter jurídic i polític oportunes. Aquests terminis són fonamentals (i força curts, com es pot comprovar), per tal de garantir la continuïtat del projecte, és a dir, que no s'eternitzi en les institucions parlamentàries sense tenir resposta. Per una altra banda, la Comissió també és l'encarregada de tramitar la ILP si finalment aquesta ha passat tots els processos legals i d'audiència.

4.- Drets i obligacions dels ciutadans vinculats a la ILP

Entre els drets dels ciutadans en trobem de més o menys rellevants, aquells que tenen una naturalesa més política i social enfront d'aquells que abracen qüestions més formals i organitzatives. Entre els primers i en posició destacada hi trobem el dret a participar en la vida democràtica de la Unió; com a complement i/o corol·lari d'aquest dret, tenim la possibilitat que el ciutadà iniciï, incentivi, promoció o "provoqui" un acte o procés legislatiu. Aquests dos drets fonamentals emparen la possibilitat de la ILP.

El Reglament de la ILP desenvolupa drets recollits en altres codis europeus, que si bé no són tan fonamentals com els que hem destacat en el paràgraf anterior, són útils des del moment que ajuden i complementen la possibilitat d'iniciació i de tramitació de la ILP. Per exemple, el dret de contactar la Comissió mitjançant el Comitè de ciutadans, el dret a explicar la iniciativa en una audiència pública al parlament, el dret a poder usar les llengües oficials de la Unió per redactar la iniciativa, el dret a interposar els recursos contra les resolucions de la Comissió i, òbviament, el dret a retirar la iniciativa. Un altre bloc de drets remet a la posició del ciutadà envers la Comissió, com per exemple el dret a ser contestat per la Comissió en els terminis establerts, i el dret a rebre informació per part de la Comissió.

Paral·lelament als drets que desenvolupa el Reglament, també s'especifiquen una sèrie d'obligacions exigides als ciutadans. Entre aquest trobem, per exemple, un respecte a la intimitat dels individus, concretat en la necessitat d'usar les dades personals dels ciutadans recollides únicament per als tràmits de la ILP. És doncs, responsabilitat de les

persones organitzadores de la ILP la protecció d'aquestes dades. Així mateix, és obligació dels ciutadans la constitució del comitè organitzador, el compliment dels terminis establerts per la recollida de signatures, garantir la quantitat, qualitat i veracitat de les assignatures recollides, etc. Finalment, entre les obligacions que afecten als promotors d'una iniciativa també trobem la necessitat d'explicar el finançament de la mateixa i complir amb els requisits específics exigits en relació a les diferents matèries que poden tractar les iniciatives.

5.- Elements de facilitació i de dificultat previstos en el Reglament

Els processos d'iniciativa ciutadana existeixen en molts països tant a escala nacional com a escala estatal. La seva posada en pràctica a diferents escales administratives i polítiques permet també pensar en aquest mecanisme a nivell europeu. Tanmateix, la naturalesa única i especial de la UE fa que molts dels aspectes d'implementació de la ILP a la Unió siguin clars, senzills i directes, mentre que d'altres comportin dubtes, ambigüitats i no saber massa bé com seran resolts ni com funcionaran a la pràctica en el moment de posar-se en marxa una ILP europea.

Entre els aspectes més senzills i que s'han pogut recollir al Reglament per tal de facilitar la posada en marxa d'una ILP trobem, en primer lloc, la possibilitat de tramitar la iniciativa digitalment, tant per qüestions de publicitat mitjançant diferents webs, com per facilitar la logística de la recollida de signatures, que ja és de per sí prou complexa a una escala tan gran. El Reglament també incentiva la implicació dels Estats membres, quelcom que facilita l'atorgament dels certificats, sobretot per la proximitat de les institucions estatals a les que es pot recórrer per sol·licitar aquells certificats. També destaquen la voluntat de fer accessible la Comissió, a la que es pot apel·lar a través del Comitè de Ciutadans, l'amplitud del termini per la recollida de signatures (un any) i la possibilitat d'explicar la iniciativa al Parlament.

En contrapartida, hi ha força aspectes complexos que generen dubtes i que no han estat resolts en el Reglament. Per exemple, en el moment del registre no es preveu la forma d'encaix de la proposta o iniciativa amb els requisits de l'article 4.2 del Reglament, quelcom que demanarà de la intervenció d'experts en dret comunitari. El Reglament també estipula que la iniciativa ha de respectar "el criteri jurídic i polític de la Comissió (article 10.1.c), sense especificar res respecte d'aquest criteri, quelcom que obre les portes a la ambigüitat i dificulta la interpretació de l'article.

Comentario [u1]: No sé què hi diu en aquest article... potser val la pena mencionar de què va...

Més enllà dels dubtes legals i jurídics, també s'identifiquen altres dificultats en relació a la pròpia logística per endegar una ILP, talment la necessitat d'aplegar organitzadors de set països diferents, el cost econòmic i de finançament de la mateixa que ha de provenir de la pròpia societat civil, la quantitat de signatures necessàries perquè una ILP funcioni (malgrat és un requisit de legitimitat, no deixa de ser una quantitat arbitrària), el risc de sancions a les que es poden veure sotmesos els promotors de la iniciativa si no compleixen amb totes i cadascuna de les obligacions estipulades i el risc de fracàs davant l'eventual rebuig de la iniciativa per part de la Comissió després d'haver invertit tants recursos i esforços.

6.- Potencialitats i incògnites de la ILP

Més enllà dels encerts i limitacions legals que s'ha estat capaç de concretar jurídicament en el Reglament, hi ha tot un seguit de consideracions polítiques de major abast que tenen a veure amb les possibilitats que s'obre a la ciutadania i com la situa respecte les institucions europees.

Assumint la premissa d'una valoració positiva de la ciutadania activa, la sola idea d'un mecanisme d'ILP a escala europea ja és positiva. Específicament, es poden destacar diferents aspectes que deriven d'aquesta premissa. En primer lloc, per exemple, s'equipara la facultat ciutadana d'iniciar un procés legislatiu que fins ostentaven en exclusiva el Parlament i el Consell Europeu. Això confereix la ciutadania la capacitat d'introduir nous temes a l'agenda política europea i/o de canviar les prioritats i ordenaments d'aquesta agenda. Aquesta possibilitat és interessant des del moment en què els tempos de la UE són relativament curts (malgrat les presidències trio que s'han iniciat recentment) i la inclusió de temes externs, obliga a mantenir-los en les diferents agendes polítiques malgrat canviïn els titulars i mandatariis de les diferents institucions.

D'altra banda, i enfront la naturalesa interestatal dels òrgans europeus, els requisits que es demanen per poder portar endavant una ILP (específicament que aquesta sigui recolzada per ciutadans de diferents estats membres) fa que els temes impulsats tinguin una vertadera naturalesa europea, transnacional i comunitària. En aquest sentit, pot ser una via indirecta per promoure i incentivar el sentiment de pertinença a un corpus polític únic.

Queden tanmateix certes incògnites que dificulten que la ILP sigui considerada veritablement com un mecanisme a les mans dels ciutadans (més enllà de les dificultats logístiques). Per exemple, existeix una vaguetat de criteris per poder rebutjar el registre de la iniciativa. Això deixa un ample marge de maniobra i discrecionalitat a la Comissió per decidir si iniciar o no un acte legislatiu derivat d'una ILP. En el cas hipotètic que una ILP prosperés, i després de la dificultat de complir amb tots els requeriments, si la proposta fos finalment rebutjada es crearia un perjudici greu en l'opinió pública i la ciutadania europea que podria minar el ja de per si dèbil sentiment de pertinença europeu.

Dues darreres consideracions versen sobre el caràcter o tipus de temes de les iniciatives i sobre els promotors que aquestes tindran. Respecte dels temes que es poden tractar, es tem la promoció de temes no "estricteament democràtics" és a dir, que no respectin drets que es consideren fonamentals en el marc europeu (per exemple respecte minories com els immigrants). En aquest cas, el marge de posicionament polític de la Comissió permet rebutjar aquest tipus d'iniciatives. Finalment, també es tem que les ILP siguin fonamentalment iniciades per sectors influents i sectoritzats com lobbies europeus amb capacitat financera i logística per aconseguir els suports necessaris, en detriment d'iniciatives del ciutadà de carrer.

En qualsevol cas, les incògnites només es resoldran en la mesura que es comencin a desenvolupar i posar en marxa les ILP.

Max Vives-Fierro, Juliol 2011