

I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

UDTALELSER

REGIONSUDVALGET

114. PLENARFORSAMLING DEN 12., 13. OG 14. OKTOBER 2015

Det Europæiske Regionsudvalgs udtalelse — Det europæiske borgerinitiativ

(2015/C 423/01)

| | |
|----------------------|--|
| Ordfører: | Luc VAN DEN BRANDE (BE/EPP), formand for Kontaktkontoret Flandern-EU |
| Basisdokument | Rapport om anvendelsen af forordning (EU) nr. 211/2011 om borgerinitiativer COM(2015) 145 final |

I. POLITISKE ANBEFALINGER

DET EUROPÆISKE REGIONSUDVALG

Det europæiske borgerinitiativ (ECI), for så vidt angår det europæiske deltagelsesdemokrati

1. Det Europæiske Regionsudvalg minder om, at borgerne er i centrum for det europæiske projekt. Det europæiske deltagelsesdemokrati betragtes som de europæiske borgeres ret til at deltage i europæisk politik og forme Europas fremtid. Traktatens artikel 10, stk. 3, giver enhver borger ret til at deltage i Unionens demokratiske liv;
2. bemærker, at artikel 11 i traktaten om Den Europæiske Union forpligter EU-institutionerne til at informere borgere og repræsentative sammenslutninger for at give dem mulighed for at give udtryk for deres opfattelser angående alle Unionens arbejdsområder og for at diskutere dem offentligt. Den samme artikel giver Kommissionen udtrykkelig beføjelse til at foretage brede høringer af de berørte parter for at sikre sammenhæng og gennemsigtighed i Unionens handlinger;
3. bemærker, at bestemmelserne om det europæiske borgerinitiativ er mere specifikke end det, der foreskrives i artikel 11, stk. 1-3. Artikel 11, stk. 4, om det europæiske borgerinitiativ omhandler ikke »fastsættelse af en dagsorden«, men giver mulighed for en »retsakt«; Det bør anerkendes, at det europæiske borgerinitiativ i lighed med andre instrumenter for direkte demokrati på forskellige niveauer også bør give borgerne mulighed for at påvirke EU's politiske »dagsorden«;
4. minder om, at det europæiske borgerinitiativ er en ret for europæiske borgere. Det bør bruges til at reagere på det europæiske demokratiske underskud og skabe et værktøj til de europæiske borgere, der kan mindske kløften mellem borgerne og EU-politikken. I lyset af den vedvarende krise i både økonomisk og tillidsmæssig henseende i EU er afgørende at bruge alle muligheder for en åben dialog med borgerne og forhindre, at de bliver desillusioneret set i forhold til det europæiske projekt. Dette er også en mulighed for at genoprette og styrke tilliden blandt unge europæere, som måtte have mistet troen på ideen om europæisk integration. Øget deltagelsesdemokrati er den eneste måde at fastholde perspektivet om EU's skæbne og slippe af med det demokratiske underskud; bemærker, at det europæiske borgerinitiativ har til formål at inddrage borgerne mere direkte i den europæiske politiske dagsorden og dermed give dem lovgivningsinitiativret. Det europæiske borgerinitiativ kan også som et tværnationalt redskab fremme en EU-dækkende debat om spørgsmål, der optager de europæiske borgere;

5. understreger, at det europæiske borgerinitiativ skal værdsættes som en realistisk konstruktion med en klar og målrettet ambition og sammenhængende retningslinjer for de forskellige etaper i realiseringen heraf: Det er ikke en erstatning for Kommissionens initiativret, der har ført til fremskridt med hensyn til at styrke Unionen, og som skal bevares. Det europæiske borgerinitiativ supplerer diversificeringen af den lovgivningsmæssige dynamik og skaber en tværnational dimension. Det er en ekstra kanal til gensidig forståelse, som Kommissionen selv drager fordel af, og det har potentiale til at blive et rigtigt godt eksempel på »aktivt demokrati«;
6. understreger, uden at det berører det europæiske borgerinitiativ, behovet for på lokalt og regionalt plan at fremme initiativer, der fremmer gennemsigtighed, samarbejde og inddragelse af europæerne i offentlige politikker, i overensstemmelse med princippet om deltagelsesdemokrati. Den nødvendige inddragelse af regionale og lokale myndigheder er desuden baseret på den omstændighed, at det europæiske borgerinitiativ ofte omfatter politikområder, for hvilke de er helt eller delvist ansvarlige;
7. er af den opfattelse, at de retlige og politiske deltagelsesinstrumenter bør styrkes for at skabe en fornyet styringsstruktur, der er baseret på princippet om flerniveaustyring. Flerniveaustyring foregår ofte gennem flere kanaler og giver derfor mulighed for et mere »aktivt« europæisk medborgerskab. Udfordringen er at skabe et system med innovativ interesserepræsentation, i hvilket folk føler sig repræsenteret på lige fod i deres forskellige identiteter;
8. understreger, at et europæisk offentligt område for debat mellem borgerne og med magthaverne er vigtigt for EU's legitimitet og ansvarlighed. Det demokratiske underskud kan kun fjernes, hvis der etableres et europæisk offentligt område, i hvilket den demokratiske proces indarbejdes;
9. understreger, at de regionale og lokale myndigheder lægger stor vægt på deltagelsesdemokrati, fordi civilsamfundsorganisationer på denne måde kan inddrages i den europæiske beslutningstagning og spille deres rolle;
10. er af den opfattelse, at det europæiske borgerinitiativ bør betragtes som et af instrumenterne til opnåelse af målene om deltagelsesdemokrati, men man bør ikke forvente, at borgerne med dette initiativ automatisk inddrages i den europæiske beslutningstagning;
11. bemærker, at det europæiske borgerinitiativ er et udtryk for deltagelsesdemokrati, der supplerer det repræsentative demokrati; det styrker rettighederne vedrørende unionsborgerskab og den offentlige debat om europæisk politik; det bør styrke borgernes ejerskab til og identificering med Unionen;
12. bemærker, at man ikke bør se bort fra andre kanaler for deltagelsesdemokrati såsom andre former for medborgerdialog og inddragelse af det repræsentative civilsamfund, da europæiske borgerinitiativer fokuserer på ét bestemt politisk spørgsmål og forudsætter en stor koordineret indsats og økonomiske ressourcer;
13. opfordrer i den forbindelse Kommissionen til at udarbejde en rapport om, hvordan bestemmelserne i artikel 11, stk. 1 og 2, i traktaten om Den Europæiske Union gennemføres, og således gøre det klart, hvordan Kommissionen fører deltagelsesdemokrati ud i livet;
14. spørger sig selv, om de oprindelige mål som fastsat i forordningen — i betragtning af det begrænsede antal gennemførte initiativer — er nået, nemlig at give enhver borger ret til at deltage i Unionens demokratiske liv, at give borgerne mulighed for at henvende sig direkte til Kommissionen og at indføre klare, enkle og brugervenlige procedurer;
15. bemærker, at Kommissionen har gjort, hvad den kunne for at forvalte det europæiske borgerinitiativ, men at der dog er et presserende behov for at tage visse aspekter af dens tilgang op til revision og sørge for at få afdækket og rettet op på de tiltag, som har været alt for juridisk spidsfindige og restriktive.

Kommissionens rapport

16. Det Europæiske Regionsudvalg noterer sig Kommissionens rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af forordning (EU) nr. 211/2011 om borgerinitiativer med henblik på gennemførelse af forordningens artikel 22, i henhold til hvilken Kommissionen skal aflægge rapport hvert tredje år;

17. bemærker, at rapporten anerkender nogle problemer og mangler, men den er hovedsageligt en faktisk og teknisk rapport, der gør status over situationen efter tre års anvendelse af forordningen. Rapporten undlader at give et svar på de mangler, der kunne sætte en stopper for dette initiativ: »en demokratisk revolution, der aldrig fandt sted«;

18. bemærker, at der er en generel følelse af, at Kommissionen er temmelig forsigtig og restriktiv i sin tilgang og vurdering, og at dette bør overvåges og regelmæssigt gås efter i sømmene for at skabe forbedringer;

19. anfører på grundlag af rapporten fra Kommissionen, at det europæiske borgerinitiativ har et stort potentiale — i løbet af tre år er der indgivet 51 initiativer til Kommissionen. Disse initiativer fokuserede på forskellige politikområder såsom socialpolitik, miljø, dyrevelfærd og uddannelse;

20. bemærker dog, at Kommissionen afviste at registrere 20 (39 %) af de 51 initiativer, og at de ikke bestod antagelighedsprøven, hovedsageligt fordi disse initiativer »åbenbart ligger uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til en EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne«. Seks initiativtagere til europæiske borgerinitiativer besluttede at indbringe disse afslag for EU-Domstolen;

21. bemærker, at kun tre initiativer indtil videre har opfyldt målet om en million underskrifter. Den måde, hvorpå Kommissionen følger op på disse gennemførte initiativer, bestemmer generelt, om de europæiske borgere stadig tillægger borgerinitiativet betydning som en deltagelsesmodel;

22. er bekymret over, at antallet af indgivne initiativer systematisk falder (23 i 2012, 17 i 2013 og 10 i 2014), og at antallet af afvisninger stiger (30 % i 2012 og 50 % i 2014); foreslår derfor, at Kommissionen forenkler betingelserne;

23. er enig med Kommissionen i, at det europæiske borgerinitiativ skal forbedres gennemgribende, og at der skal findes løsninger for at muliggøre en mere effektiv anvendelse af dette instrument;

24. opfordrer Kommissionen til at indtage en mere politisk tilgang til det europæiske borgerinitiativ og give mere plads til debat, være mere åben og ikke begrænse emnet til de juridiske aspekter. Demokrati, særlig i en institutionel ramme med flere niveauer, forudsætter aktiv deltagelse og kontrol fra borgernes side og indebærer, at institutionerne har ansvar for at tilskynde til denne deltagelse.

Anbefalinger til et vellykket europæisk borgerinitiativ i fremtiden

a) Generelle bemærkninger

25. Det Europæiske Regionsudvalg bemærker, at det ville have været hensigtsmæssigt at henvise til borgernes rettigheder og pligter og til nærhedsprincippet i forbindelse med kriterierne for deltagelse;

26. mener, at den nuværende interessekonflikt for Kommissionen — der på en og samme tid skal optræde som en central informationsformidler og støttestruktur for det europæiske borgerinitiativ, er den primære »adressat« for europæiske borgerinitiativer og desuden optræder som »dommer« i forbindelse med afgørelsen om initiativets registrering og antagelighed — i høj grad skader det europæiske borgerinitiativs effektivitet, når det gælder om at fremme borgernes deltagelse og tillid;

27. understreger, at denne interessekonflikt for Kommissionen skal tilskynde de andre institutioner til at spille deres rolle i proceduren for det europæiske borgerinitiativ (Rådet, Parlamentet, Regionsudvalget og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg);

28. foreslår, at det kunne være mere hensigtsmæssigt at nedsætte et upartisk ad hoc-vismandsudvalg bestående af eksperter, akademikere og/eller jurister, der skal kontrollere antageligheden, og derved undgå, at Kommissionen er både dommer og nævning;

29. mener, at især Europa-Parlamentet har en central rolle at spille med hensyn til at øge gennemsigtigheden og ansvarligheden i forbindelse med procedurerne for det europæiske borgerinitiativ og den politiske opfølgning, navnlig ved at sikre at de afholdte høringer bliver mere vidtfavnende og ved, når det er relevant, at udøve politisk pres på Kommissionen, så denne reagerer hurtigt og konstruktivt på vellykkede europæiske borgerinitiativer;

30. understreger, at Kommissionen skal overholde principperne om den europæiske retsstat, hvor enhver vilkårlig vurdering af antageligheden bør undgås. Det er desuden et spørgsmål om »god forvaltning« og ikke blot om »bedre lovgivning«. Kommissionen bør tage hensyn til »ansvar« i overensstemmelse med og overholdelse af traktaterne;

31. går ind for en bedre forudgående vurdering for at undgå skuffelse til sidst. I den nuværende situation foretages der kun en efterfølgende vurdering efter registrering og efter indsamlingen af underskrifterne;

32. foreslår at udvide indsamlingsperioden for støttetilkendegivelser til 18 måneder;

33. støtter den generelle anmodning fra interessenter og initiativtagere til et europæisk borgerinitiativ om, at sidstnævnte skal have mulighed for frit at vælge datoen for påbegyndelsen af underskriftindsamlingen inden for en klart fastsat tidsgrænse efter registreringen; foreslår at give initiativtagerne til et europæisk borgerinitiativ en supplerede periode på to måneder mellem registreringen og påbegyndelsen af underskriftindsamlingen for at give dem mulighed for at informere de europæiske borgere bedre og organisere underskriftindsamlingen;

34. går ind for at give borgerkomitéerne retlig status for at mindske risikoen for personligt ansvar for de enkelte medlemmer og for at gøre det lettere at føre kampagne;

35. understreger, at Kommissionen ikke vilkårligt må beslutte at afvise europæiske borgerinitiativer, og at den skal fremsætte et lovgivningsforslag inden for et år, hvis den godkender et gennemført europæisk borgerinitiativ, ligesom den gør med initiativer fra Parlamentet. I denne periode på et år kunne Kommissionen gradvist gennemføre resultatet af det europæiske borgerinitiativ, som til sidst fører til et lovgivningsforslag. I modsat fald bliver det europæiske borgerinitiativ forældet;

36. mener, at en revision af forordningen er tvingende nødvendig, således at de identificerede forhindringer kan overvindes. Det er ikke for tidligt at foretage en revision, da dette er et unikt »eksperiment« med resultater, som er vanskelige at forudse. Der er behov for rettidige og foregribende interventioner for ikke at afskrække potentielle initiativtagere til et europæisk borgerinitiativ;

37. er villig til at samarbejde med EU-institutionerne og alle interesserede partnere i forbindelse med processen med vurdering af forordningens anvendelse indtil nu og bidrage til revision af den med henblik på at udnytte dette værktøjs fulde potentiale;

38. foreslår at undersøge muligheden for at ændre forordningen om borgerinitiativer, så det også bliver muligt at foreslå europæiske borgerinitiativer med henblik på konkrete ændringer af EU-traktaterne i henhold til artikel 48 i EU-traktaten;

39. anfører, at problemer, som ikke kræver ændringer i selve forordningen om det europæiske borgerinitiativ, bør løses hurtigst muligt. Enkle og gennemsigtige procedurer vil være afgørende for det europæiske borgerinitiativs fremtidige succes.

b) *Ændringer og forbedringer af det europæiske borgerinitiativ, som skal gennemføres hurtigst muligt*

40. Det Europæiske Regionsudvalg påpeger, at bemærkningerne om de nuværende procedurer og forslag til forbedringer fremsat af forskellige interessenter og initiativtagere til et europæisk borgerinitiativ er meget ens, og at det derfor bør være muligt at foretage tilpasninger og forbedringer uden yderligere forsinkelse;

41. påpeger, at kun ganske få borgere kender til det europæiske borgerinitiativ. Dette bekræftes af en nylig Eurobarometerundersøgelse ⁽¹⁾ af den offentlige mening om EU i seks medlemsstater (Italien, Tyskland, Danmark, Portugal, Finland og Polen). Kun i Tyskland havde en vis del af respondenterne kendskab til det europæiske borgerinitiativ. Udvalget understreger derfor behovet for, at EU-institutionerne og andre myndighedsniveauer gør en fælles indsats for at oplyse borgerne om deres ret til at foreslå og støtte et europæisk borgerinitiativ. Der bør lanceres oplysningskampagner i alle EU-medlemsstater, der involverer de regionale og lokale myndigheder, med unge mennesker som en af de vigtigste målgrupper, for at oplyse borgerne om denne ret;

⁽¹⁾ Eurobarometer, september 2014.

42. opfordrer til en større kommunikationsindsats i forbindelse med det europæiske borgerinitiativ og understreger den rolle, som decentral kommunikation spiller i den henseende. De regionale og lokale myndigheder spiller en afgørende rolle med hensyn til at skabe og opretholde forbindelsen mellem den brede befolkning og institutioner på alle niveauer i EU og kan spille en afgørende rolle med hensyn til at påvise relevansen af politiske spørgsmål på EU-niveau over for borgerne og forklare, hvordan det europæiske borgerinitiativ kan være et instrument med indflydelse på EU-politikken. Udvalget støtter tanken om at anvende Kommissionens nationale repræsentationskontorer til at opbygge stærkere informationsnetværk vedrørende det europæiske borgerinitiativ og tilskynder Kommissionen til at inddrage de lokale og regionale myndigheder i disse netværk; Hvis det europæiske borgerinitiativ i høj grad anvender ny teknologi til at indsamle underskrifter inden for de fastsatte frister, skal de regionale og lokale myndigheder spille en central rolle med hensyn til at formidle oplysninger og videregive spørgsmål til og fra græsrodderne;

43. gentager sit forslag om at oprette et interinstitutionelt informationssted, som skal have til formål at øge den generelle bevidsthed om det europæiske borgerinitiativ som et instrument, fremme anvendelsen af det, sikre, at igangværende og gennemførte borgerinitiativer har en vis synlighed og besvare en række spørgsmål om det europæiske borgerinitiativ;

44. går ind for at oprette en helpdesk for det europæiske borgerinitiativ, som yder teknisk knowhow og rådgivning om, hvordan man organiserer og gennemfører en kampagne for et europæisk borgerinitiativ med økonomisk støtte fra EU's budget. En sådan helpdesk bør være adskilt fra EU-institutionerne, fordi neutralitet er et centralt element i gennemførelsen af dette initiativ og kan bidrage til at skabe tillid på vegne af personer, der overvejer at indlede et borgerinitiativ;

45. går ind for at fortsætte samarbejdet med Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om at afholde en fast »ECI-dag«, som undersøger fremskridt i anvendelsen og gennemførelsen af forordningen, fremmer diskussionen mellem EU-institutionerne og initiativtagerne til et europæisk borgerinitiativ om sidstnævntes udfordringer, og som tilskynder til dialog mellem borgere og repræsentanter for institutionerne om initiativer, der er under udvikling;

46. bemærker, at praksis for det europæiske borgerinitiativ viser, at coaching i forbindelse med et europæisk borgerinitiativ er næsten lige så vigtigt som selve det europæiske borgerinitiativ. Det er klart, at europæiske borgerinitiativer har brug for støtte fra civilsamfundsorganisationer (personale, økonomiske midler) for at kunne gennemføres. Det er yderst vanskeligt for privatpersoner at forvalte et europæisk borgerinitiativ uden ekstern professionel og økonomisk støtte;

47. understreger, at for mange krav og byrder kan indvirke negativt på EU's mål om at bringe borgerne tættere på EU og på borgernes villighed til at deltage i EU's beslutningsproces. Det europæiske borgerinitiativ bør være en drivkraft til at anspore så mange som muligt til at deltage aktivt i EU's politik og komme misforstået skepsis til livs;

48. anmoder Kommissionen om også at udarbejde passende svar på de europæiske borgerinitiativer, som modtager betydelig støtte, men ikke overholder alle formelle kriterier eller ikke helt når op på en million underskrifter, således at intet væsentligt politisk budskab forbundet med et sådant europæisk borgerinitiativ og den mobilisering, det har skabt, overses fuldstændigt;

49. bemærker, at borgerne ønsker at deltage i offentlig politik, men kun gør det, hvis det er enkelt og rent faktisk gør en forskel. Borgerne vil vide, hvad der sker med de initiativer, de støtter. Det er afgørende for at gennemføre et europæisk borgerinitiativ at lette tovejskommunikationen mellem EU-institutionerne og et europæisk borgerinitiativs støtter;

50. opfordrer Kommissionen til at undersøge muligheden for at yde økonomisk støtte til den dyre organisatoriske proces, det er (for den pågældende borgerkomité) at udarbejde grænseoverskridende europæiske borgerinitiativer, som både henhører under et af Kommissionens politikområder og påviseligt har omfattende folkelig opbakning (f.eks. opnåelse af en fastsat milepælsgrænse inden for en given frist og inden opnåelsen af den million underskrifter, der kræver fremsættelse af et lovgivningsmæssigt forslag). Dette ville medvirke til at bevare det nødvendige borgerfokus på aktiviteterne og sikre gennemsigtigheden af den finansiering, ambitionerne bygger på;

51. foreslår, at Regionsudvalget får til opgave at overvåge driften af ovennævnte finansieringsmekanisme og bistå med promovering, når sådanne europæiske borgerinitiativer vedrører forslag med tilstrækkelig påviselig og positiv indvirkning på den lokale og regionale forvaltning, den territoriale dimension eller nærhedsprincippet til på forhånd at opnå støtte fra Regionsudvalgets præsidium;

52. understreger, at de aktuelle krav til dataindsamling, der fastsættes på nationalt plan, udgør en væsentlig hindring for en vellykket indsamling af underskrifter og opfordrer derfor indtrængende medlemsstaterne til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at forenkle kravene til personoplysninger og hurtigst muligt harmonisere kravene i hele EU;

53. opfordrer Kommissionen til at sikre fuld gennemsigtighed i beslutningstagningen og især til at give så mange oplysninger som muligt for at redegøre for årsagerne til at afvise et borgerinitiativ, hvis det efter dens opfattelse »åbenlyst ligger uden for rammerne af Kommissionens beføjelser«, og samtidig yde juridisk vejledning til initiativtagerne, så de får grundlag for at afgøre, om de vil revidere deres borgerinitiativ og indsende det i ændret form;

54. opfordrer Kommissionen til at forklare dens politiske valg for offentligheden på en detaljeret og gennemsigtig måde i dens formelle svar på et europæisk borgerinitiativ, der har opnået mere end en million underskrifter. Der bør sikres en politisk stærk opfølgning.

c) *Regionsudvalgets og regionale og lokale myndigheders bidrag*

55. Det Europæiske Regionsudvalg gentager sit tilbud om at hjælpe Kommissionen med at vurdere, om initiativerne overholder nærhedsprincippet, eller hvordan de bidrager til territorial samhørighed og grænseoverskridende samarbejde;

56. understreger, at europæiske borgerinitiativer er et redskab, som giver borgerne mulighed for aktivt at deltage i politikudformningen i EU, og initiativet bør derfor ikke indledes af EU-institutioner. Det erkender imidlertid sin egen rolle og sit eget ansvar og minder i den forbindelse om sit præsidiiums afgørelse ⁽²⁾ om Regionsudvalgets deltagelse i europæiske borgerinitiativer. Det minder om sit tilsagn om at støtte europæiske borgerinitiativer, der henhører under Regionsudvalgets politikområder og betragtes som politisk relevante, f.eks. ved at støtte Kommissionens screening af foreslåede europæiske borgerinitiativer ud fra et perspektiv om lokal/regional relevans og nærhedsprincippet, ved at være vært for aktiviteter i forbindelse med de europæiske borgerinitiativer, ved at støtte decentraliserede kommunikationsaktiviteter i forbindelse med de europæiske borgerinitiativer, ved, hvor dette er relevant, at afgive initiativudtalelser om de europæiske borgerinitiativers emner, ved at deltage aktivt i Europa-Parlamentets høringer og den politiske opfølgning og ved at støtte gennemførelsen af vellykkede europæiske borgerinitiativer og, hvor dette er relevant, den deraf følgende lovgivning.

Bruxelles, den 13. oktober 2015

Markku MARKKULA

*Formand for
Det Europæiske Regionsudvalg*

⁽²⁾ 144. møde i Regionsudvalgets præsidium den 10. april 2013, punkt 8 — CDR1335-2013_11_00_TRA_NB-item 8.