

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De toepassing van het Lissabonverdrag: participatiedemocratie en burgerinitiatief (artikel. 11)” (initiatiefadvies)

(2010/C 354/10)

Rapporteur: **Anne-Marie SIGMUND**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 16 juli 2009, overeenkomstig art. 29 (2) van het rvo, besloten een initiefadvies op te stellen over:

„De toepassing van het Lissabonverdrag: participatiedemocratie en burgerinitiatief (art. 11 VEU)”.

Het met de voorbereidende werkzaamheden belaste subcomité heeft zijn advies goedgekeurd op 11 februari 2010.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 461^e zitting van 17 en 18 maart 2010 (vergadering van 17 maart) het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met 163 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen:

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) inzake de democratische beginselen van de Unie, m.n. art 11, hebben naar de mening van het Comité historische betekenis: ze banen de weg voor een waarachtig Europa van de burgers, waarin ideeën praktisch gestalte kunnen krijgen. Niettemin zullen de afzonderlijke democratische processen minder vrijblijvend moeten worden gedefinieerd en met de nodige structuren moeten worden onderbouwd.

1.2 Het Comité dringt erop aan om de begrippen „horizontale civiele dialoog” (art. 11.1 VEU) en „verticale civiele dialoog” (art. 11.2 VEU) explicieter te definiëren en regels te geven die duidelijkheid verschaffen inzake de procedures en de deelnemers. De Commissie wordt in overweging gegeven om – net als in het geval van art. 11.4 VEU – met de publikatie van een groenboek het startsein te geven voor een raadplegingsronde over de civiele dialoog en aan de hand van de resultaten daarvan de nodige regels op te stellen.

1.3 Het Comité wijst erop dat het reeds bij verschillende gelegenheden heeft benadrukt dat het bereid is te fungeren als platform voor en stuwende kracht achter deze dialoog en dat het meer nog dan vroeger een plaats wil zijn waar de verschillende actoren elkaar ontmoeten. Alle Europese instellingen mogen gebruik maken van zijn netwerk en infrastructuur om de civiele dialoog met het maatschappelijk middenveld in goede banen te leiden.

1.4 Met art. 11.3 VEU wordt de – ook nu al op grote schaal toegepaste – raadplegingsprocedure van de Commissie ingebed in de context van de versterkte participatieve pijler van het Europese democratische model. Ook hier dringt het Comité aan op duidelijkere procedureregels, die recht doen aan de beginselen van transparantie, openheid en representativiteit.

1.5 Het in art. 11.4 VEU geïntroduceerde Europese burgerinitiatief is de eerste concrete vorm van directe democratie op grensoverschrijdend, transnationaal niveau in de geschiedenis. Het Comité is bijzonder ingenomen met deze nieuwe mogelijkheid en wil graag een concrete bijdrage leveren aan dit historische unicum. Het zal zijn standpunt preciseren aan de hand van de uitvoeringsbepalingen, die voor 2010 worden verwacht. Daarbij zal erop moeten worden gelet dat

— de burgers bij het gebruik maken van hun participatiemogelijkheden geen onnodige hindernissen in de weg worden gelegd, omdat het hier slechts om een „agenda-initiatief” gaat;

— er duidelijke spelregels en bepalingen worden opgesteld die het de initiatiefnemers gemakkelijker maken om hun initiatieven in 27 lidstaten te organiseren zonder dat ze daarbij op onverwachte nationale obstakels stuiten;

— de initiatiefnemers zonodig in aanmerking kunnen komen voor financiële ondersteuning, zodra er een bepaalde drempel wordt overschreden.

1.6 Het Comité biedt zijn diensten aan als centrale schakel in de transnationale, democratische Europese infrastructuur en zal zich t.a.v. art. 11 VEU op adequate en effectieve wijze kwijten van zijn taken. Daarnaast is het bereid om te fungeren als informatieve „helpdesk”, burgerinitiatieven zonodig te ondersteunen in de vorm van een begeleidend initiatiefadvies, hoorzittingen te organiseren over succesvolle burgerinitiatieven en zonodig ook de beoordeling door de Commissie met een advies te ondersteunen.

2. Achtergrond

2.1 In december 2001 hebben de staatshoofden en regeringsleiders in Laken overeenstemming bereikt over een nieuwe manier om Europese Verdragen op te stellen en besloten om daartoe een „Conventie over de toekomst van Europa” bijeen te roepen, die dankzij haar samenstelling ⁽¹⁾ een opvallende democratische dynamiek aan de dag heeft weten te leggen en ten slotte in juni 2003 naar buiten is getreden met een tekst vol vernieuwende voorstellen ter verbetering van de transparantie en burgerparticipatie.

2.2 Nadat het door de Conventie opgestelde „Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa” door de Franse en Nederlandse burgers per referendum was afgewezen, is er op 13 december 2007 een aangepaste versie van het EU-Verdrag ondertekend, die ten slotte op 1 december 2009 van kracht is geworden.

3. Inleiding

3.1 De inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon betekent dat tal van procedures worden gestroomlijnd en transparanter gemaakt, bevoegdheden duidelijker worden vastgelegd, het Europees Parlement meer rechten krijgt en de Europese Unie naar binnen en naar buiten toe krachtadiger kan optreden.

3.2 Het Europese democratische model krijgt in het VEU een extra dimensie doordat hierin naast de verschillende vormen van (indirecte) parlementaire democratie ⁽²⁾ ook de (directe) participatiedemocratie juridisch wordt verankerd (wat echter gezinszins betekent dat het hierdoor wordt vervangen).

3.3 De bepalingen inzake participatiedemocratie hebben concreet betrekking op:

- de horizontale civiele dialoog;
- de verticale civiele dialoog;
- de reeds bestaande raadplegingsprocedures van de Commissie, en
- de nieuwe Europese burgerinitiatieven.

3.4 Overeenkomstig de strekking van het EU-Verdrag zijn de bepalingen van art. 11 slechts basisvoorwaarden, die nu juridisch moeten worden gedefinieerd, ingevuld en omgezet en door de verschillende actoren in een concrete vorm moeten worden gegoten.

⁽¹⁾ Naast voorzitter Valéry Giscard d'Estaing en zijn twee plaatsvervangers, Giuliano Amato en Jean Luc Dehaene, waren de volgende personen lid van de Conventie:

- 15 vertegenwoordigers van de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten;
- 13 vertegenwoordigers van de staatshoofden en regeringsleiders van de kandidaat-lidstaten;
- 30 vertegenwoordigers van de nationale parlementen van de lidstaten;
- 26 vertegenwoordigers van de nationale parlementen van de kandidaat-lidstaten;
- 16 vertegenwoordigers van het Europees Parlement;
- 2 vertegenwoordigers van de Europese Commissie.

Verder waren er nog 13 waarnemers, die het EESC, het CvdR en de sociale partners vertegenwoordigden, alsmede de Europese ombudsman. Het EESC werd vertegenwoordigd door Göke Frerichs, Roger Briesch en Anne-Marie Sigmund.

⁽²⁾ Art. 10 VEU bepaalt dat „de werking van de Unie” gegrond is op de „representatieve democratie”.

3.5 De Commissie heeft inzake het burgerinitiatief een belangrijke stap gezet met de publikatie van een groenboek ⁽³⁾. Na de raadplegingsprocedure zal ze komen met een ontwerpverordening ter omzetting van art. 11.4 VEU. Op deze manier heeft ze duidelijk te kennen gegeven dat ze t.a.v. de implementering van het nieuwe instrument in de fase van voorbereiding belang hecht aan een dialoog, waarbij ze in het bijzonder rekening houdt met de maatschappelijke actoren en geïnteresseerde burgers uit de gehele EU die later worden geacht invulling te geven aan deze initiatieven.

4. Verdrag van Lissabon – Artikel 11 VEU

4.1 Horizontale civiele dialoog

Artikel 11.1 VEU: „De instellingen bieden de burgers en de representatieve organisaties langs passende wegen de mogelijkheid hun mening over alle onderdelen van het optreden van de Unie kenbaar te maken en daarover in het openbaar in discussie te treden.”

4.1.1 Deze bepaling verleent de horizontale „civiele dialoog” een rechtsgrondslag zonder dat deze nader wordt gedefinieerd. Het Comité heeft zich reeds meermalen in zijn adviezen uitgesproken over de civiele dialoog ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾ en deze uitgeroepen tot een van de belangrijkste voorwaarden voor participatie in het Europese democratische model. Ook heeft het reeds bij verschillende gelegenheden benadrukt dat het bereid is te fungeren als platform voor en stuwende kracht achter deze dialoog en dat het wil bijdragen tot de ontwikkeling van een Europese publieke ruimte. In dit verband heeft het Comité er ook meer dan eens op gewezen dat het als partner en bemiddelaar in de civiele dialoog hieraan mede gestalte zou willen en kunnen geven. Het is bereid om nog meer te gaan fungeren als plaats waar de verschillende actoren elkaar ontmoeten, en om praktische ondersteuning te bieden, bijv. door zijn infrastructuur aan anderen ter beschikking te stellen. Het wil heel graag ertoe bijdragen dat de civiele dialoog de nodige bekendheid (in Europa) krijgt en zich ontwikkelt tot een waarachtig interactief discours.

4.1.2 Het Comité benadrukt nogmaals dat dit instrument van de participatiedemocratie duidelijk moet worden gedefinieerd en dat de uitvoeringsmodaliteiten concreet moeten worden vastgelegd. Zo zal moeten worden uitgelegd aan welke representativiteitscriteria de onder dit lid genoemde organisaties moeten voldoen om te mogen deelnemen aan de dialoog. Het Comité heeft er m.b.t. de representativiteit van de actoren uit het maatschappelijk middenveld al eerder op gewezen ⁽⁷⁾ hoe belangrijk het is dat er onderscheid wordt gemaakt tussen kwantitatieve (legitieme vertegenwoordiging van de meerderheid der betrokkenen) en kwalitatieve (bewijs van relevante expertise) representativiteit. Naar de mening van het Comité dienen de organisaties die mee mogen doen met de dialoog, zowel kwantitatief als kwalitatief representatief te zijn.

⁽³⁾ COM (2009) 622 final van 11.11.2009.

⁽⁴⁾ Advies over „De georganiseerde civiele samenleving en Europese governance - Bijdrage van het Economisch en Sociaal Comité tot het opstellen van het witboek over Europese governance” van 25.04.2001 – PB C 193 van 10.07.2001.

⁽⁵⁾ Advies over „De representativiteit van de Europese maatschappelijke organisaties in het kader van de civiele dialoog” van 14.02.2006 – PB C 88 van 11.04.2006.

⁽⁶⁾ Verkenkend advies over „Een nieuw Europees sociaal actieprogramma” van 09.07.2008 – PB C 27 van 03.02.2009 (par. 7.6 en 7.7).

⁽⁷⁾ Zie voetnoot 5.

4.1.3 Verder zal door de wetgever nader gepreciseerd moeten worden welke concrete maatregelen men nodig acht om recht te kunnen doen aan de in art. 11.1 VEU genoemde eis van „passende wegen”.

4.1.4 In dit verband zou het Comité willen wijzen op het verschil tussen de Europese civiele dialoog en de Europese sociale dialoog, twee begrippen die niet verward mogen worden. Ook de Europese sociale dialoog is uiteraard een van de pijlers van gekwalificeerde participatie, maar hiervoor gelden speciale regels m.b.t. de inhoud, deelname, procedures en effecten ervan. De juridische verankering van deze vorm van dialoog in het Verdrag geeft wel aan hoe belangrijk deze is.

4.2 Verticale civiele dialoog

Artikel 11.2 VEU: „De instellingen voeren een open, transparante en regelmatige dialoog met representatieve organisaties en met het maatschappelijk middenveld.”

4.2.1 Met deze bepaling wordt recht gedaan aan de verticale civiele dialoog en worden de Europese instellingen verplicht om de maatschappelijke organisaties regelmatig te raadplegen. Ook over deze vorm van civiele dialoog heeft het Comité reeds zijn mening te kennen gegeven⁽⁸⁾ en ook in dit geval verzoekt het de Commissie om meer exacte richtsnoeren, zowel inhoudelijke als procedurele.

4.2.2 Het Europees Parlement heeft reeds een tijd geleden, vooruitlopend op deze verdragsbepaling, de zgn. „Agora” opgericht om aldus een instrument voor de verticale civiele dialoog te creëren.

4.2.3 Omdat o.g.v. art. 11.2 VEU alle instellingen verplicht zijn om een dialoog aan te gaan met het maatschappelijk middenveld, dringt het Comité er bij de alle andere instellingen, in het bijzonder de Raad, op aan om zo snel mogelijk uitsluitsel te geven over de wijze waarop men denkt dit artikel ten uitvoer te brengen.

4.2.4 Alle Europese instellingen mogen gebruik maken van het netwerk en de infrastructuur van het Comité om deze verticale dialoog met het maatschappelijk middenveld in gang te zetten en in goede banen te leiden.

4.3 Raadpleging door de Europese Commissie

Artikel 11.3 VEU: „Ter wille van de samenhang en de transparantie van het optreden van de Unie pleegt de Europese Commissie op ruime schaal overleg met de betrokken partijen.”

4.3.1 Deze bepaling plaatst de – ook nu al uitgebreid toegepaste – raadplegingsprocedure van de Commissie in de context van de versterkte participatieve dimensie van het Europese de-

mocratische model. Het Comité herinnert eraan⁽⁹⁾ ⁽¹⁰⁾ dat deze raadpleging in feite een essentieel onderdeel is van het in 2001 door de Commissie gelanceerde concept van „Europese governance” ⁽¹¹⁾ en als top-down-maatregel voorlopig alleen op indirecte wijze acties vanuit het maatschappelijk middenveld mogelijk maakt. Tevens zij er nogmaals op gewezen dat „raadpleging” als overheidsinitiatief moet worden onderscheiden van „participatie”, dat een burgerrecht is. Overigens laat dit een actieve inbreng van het maatschappelijk middenveld vanuit de basis (bottom-up) onverlet.

4.3.2 Het Comité verklaart zich bereid om de Europese Commissie te steunen bij het uitoefenen van haar raadplegings-taak, in gevallen waarin zij verder wil gaan dan de gangbare vorm van on-line-overleg. Dit kan het doen door bijv. gemeenschappelijke hoorzittingen over specifieke onderwerpen of openbare raadplegingen via fora van betrokken partijen („open space”-methode) te organiseren.

4.3.3 Raadpleging alleen volstaat echter niet om een daadwerkelijke dialoog met het maatschappelijk middenveld op gang te brengen. Het Comité dringt er dan ook bij de Commissie op aan om de tot nu toe gebruikelijke raadplegingsprocedures te herzien en te structureren. Aan de ene kant dient er voldoende tijd te worden uitgetrokken voor de raadpleging, zodat de maatschappelijke organisaties en de burgers hun antwoorden terdege kunnen voorbereiden en het hele proces geen loutere formaliteit blijft. Aan de andere kant moet de beoordeling door de Commissie transparanter worden. Ze moet antwoorden op aanvragen en motiveren waarom een bepaalde aanvraag al dan niet is verworpen, anders kan er geen echte dialoog ontstaan. Over deze en andere verbeteringen zal de Commissie intensief overleg moeten plegen met de maatschappelijke actoren.

4.4 De Europese burgerinitiatieven

Artikel 11.4 VEU „Wanneer ten minste één miljoen burgers van de Unie, afkomstig uit een significant aantal lidstaten, van oordeel zijn dat inzake een aangelegenheid een rechtshandeling van de Unie nodig is ter uitvoering van de Verdragen, kunnen zij het initiatief nemen de Europese Commissie te verzoeken binnen het kader van de haar toegedeelde bevoegdheden een passend voorstel daartoe in te dienen.”

4.4.1 Het Comité is het eens met de opvatting volgens welke de betekenis van dit nieuwe Europese burgerinitiatief voor de Europese integratie ver uitstijgt boven het puur juridische en dat het hier gaat om een eerste proeve van rechtstreekse democratie op transnationaal niveau, ook al wordt er alleen gesproken over „burgers van de Unie”. Het Comité pleit ervoor om bij een herziening van het Verdrag ook permanent in de Europese Unie verblijf houdende burgers van derde landen hierbij te betrekken.

⁽⁸⁾ Advies van 13-7-2000 over „De Commissie en niet-gouvernementele organisaties: bouwen aan een sterker partnerschap” (PB C 268 van 19.9.2000), en advies van 24-09-1999 over „De rol en bijdrage van de maatschappelijke organisaties bij de opbouw van Europa” (PB C 329 van 17.11.1999).

⁽⁹⁾ Advies over „De georganiseerde civiele samenleving en Europese Governance - Bijdrage van het Economisch en Sociaal Comité tot het opstellen van het witboek over Europese governance” van 25.04.2001 – PB C 193 van 10.07.2001.

⁽¹⁰⁾ Advies over het „Witboek over Europese governance” van 20/04/2002 – PB C 125 van 27.05.2002.

⁽¹¹⁾ COM (2001) 428 final van 25.07.2001.

4.4.2 Er zij met nadruk op gewezen dat hier geen sprake is van een „volksinitiatief”, zoals dat in veel lidstaten bestaat en ten slotte uitmondt in een bindend referendum, maar om een „agenda-initiatief”, waardoor de Commissie kan worden aangezet tot een wetgevend voorstel. Het gaat hier om een door een minderheid gebruikt instrument dat alleen maar de mogelijkheid biedt om invloed uit te oefenen op de politieke agenda. Het recht om het initiatief te nemen tot nieuwe wetgevingsvoorstellen blijft voorbehouden aan de Commissie, en elk wetgevend proces dat eventueel volgt op een burgerinitiatief, zal verlopen volgens de geëikte procedures.

4.4.3 Uiteraard zijn er voor dit instrument bepaalde regels en normen nodig. Omdat we op dit ogenblik nog niet beschikken over mechanismen voor rechtstreekse democratie op Europees niveau, zullen we het Europese burgerinitiatief de kans moeten geven zich voortdurend verder te ontwikkelen. De minimumvereisten en goedkeuringsvoorwaarden die in de verordening ter omzetting van art. 11.4 VEU worden vastgelegd, dienen zo laag mogelijk te worden gehouden en op terreinen waar op EU-niveau nog geen ervaring is opgedaan, voldoende ruimte te laten voor eigen beoordeling en interpretatie. Immers het enige wat met het Europese burgerinitiatief kan worden bereikt, is dat een bepaalde kwestie wordt opgenomen in het werkprogramma van de Commissie.

4.4.4 In geen geval is het Comité het echter eens met de opvatting van het Europese Parlement dat deze instelling controle dient uit te oefenen op het proces van burgerinitiatieven⁽¹²⁾. Wetgevers mogen geen controle uitoefenen op processen die zich nog maar in de prelegislatieve fase bevinden. Een dergelijke „controle” zou een inbreuk betekenen op het principe van de scheiding der machten. Daarom dringt het Comité aan op de oprichting van een onafhankelijke „raadgevende instantie” of „helpdesk”, die de organisatoren van een Europees burgerinitiatief terzijde kan staan bij de voorbereiding en lancering hiervan, zodat een niet stroken met de toelatings- en uitvoeringsbepalingen zo niet uitgesloten dan toch zoveel mogelijk vermeden kan worden.

4.4.5 Wel heeft het Parlement groot gelijk als het in hetzelfde document benadrukt dat er onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds petitie, die aan het Parlement dienen te worden gericht, en anderzijds burgerinitiatieven, die bedoeld zijn om de Commissie ergens toe te bewegen. Dat betekent dat ook de procedures en eisen die voor deze twee vormen van burgerinspraak gelden, heel verschillend dienen te worden geformuleerd.

4.4.6 Het Europese burgerinitiatief als instrument van rechtstreekse democratie is ook een effectief middel om transnationale onderhandelingsprocessen in gang te zetten. De burgers die momenteel het „politieke Europa” de rug hebben toegekeerd, krijgen zo de kans om met concrete initiatieven en doelstellingen hun stem te doen gelden. Hoe meer de burgers worden uitgenodigd en aangemoedigd om te participeren zonder eerst allerlei onnodige en afschrikwekkende administratieve horden te hoeven nemen, des te gemakkelijker zullen ze afstand doen van hun zelfgekozen positie van machteloze toekijker aan de zijlijn en des te sneller kunnen ze zich in het proces van Europese integratie ontwikkelen van passief object tot actief subject. Een dergelijk geleidelijk in gang gezet proces, waarbij men gedwongen wordt na te denken over problemen van Europese reik-

wijde, zal onvermijdelijk leiden tot de vorming van een Europees bewustzijn en een Europese publieke ruimte.

4.4.7 Voor de goede orde zij erop gewezen dat een Europees burgerinitiatief niet in tegenspraak mag zijn met de bepalingen van het Verdrag of het Europees Handvest van de Grondrechten. Net als bij indirecte parlementaire processen kan het echter ook in gevallen van directe invloed van burgers op de besluitvorming voorkomen dat extremistische groeperingen de hiervoor ter beschikking staande kanalen aangrijpen en voor eigen doeleinden gebruiken resp. misbruiken. Dit is een van de grote fundamentele uitdagingen waarvoor een democratie zich gesteld ziet, maar hierin ligt ook haar voornaamste kracht in vergelijking met andere, ondemocratische systemen. Een moderne representatieve democratie die zowel op indirecte als op directe pijlers rust, moet in staat zijn om ook twijfelachtige en zelfs extremistische meningsuitingen met open vizier tegemoet te treden en de discussie hierover aan te gaan.

4.5 *Groenboek van de Europese Commissie over het Europese burgerinitiatief*

4.5.1 Hoewel het Comité niet direct betrokken was bij de inmiddels afgesloten raadplegingsprocedure, zou het toch, met het oog op de aanstaande behandeling van de verordeningvoorstellen in het Parlement en de Raad, een substantiële bijdrage willen leveren aan het debat. Hieronder geeft het zijn mening over de kwesties die in het groenboek aan de orde worden gesteld.

4.6 *Minimumaantal lidstaten waaruit de burgers afkomstig dienen te zijn*

4.6.1 Het Comité onderschrijft het standpunt van de Commissie dat de drempel op basis van objectieve criteria moet worden vastgesteld. Daarentegen is het Comité het niet eens met de stelling van de Commissie dat pas een derde deel van het totale aantal lidstaten, d.w.z. 9 landen, voldoende is om te waarborgen dat een initiatief representatief is voor een belang van de Unie. Aan de andere kant kan het zich ook niet vinden in de mening van verschillende organisaties die 4 lidstaten reeds een significant aantal achten.

4.6.2 Het Comité voelt meer voor het standpunt van het Europees Parlement, dat een kwart van het aantal lidstaten, in de praktijk 7, als adequate drempel beschouwt. Hierbij baseert men zich op art. 76 VWEU, dat voorziet in de mogelijkheid om regels voor administratieve samenwerking in justitiële en politieke zaken te laten vaststellen op initiatief van een kwart van de lidstaten. Naar de mening van het Comité kan dit voorbeeld ook in het geval van burgerinitiatieven worden gevolgd, zodat deze een waarlijk Europese dimensie kunnen krijgen.

4.7 *Minimumaantal ondertekenaars per lidstaat*

4.7.1 Omdat in het Lissabonverdrag slechts wordt gesproken van een „significant aantal lidstaten”, zou er in principe kunnen worden afgezien van een minimumaantal deelnemers per land. Onder verwijzing naar de op meerdere plaatsen in het Verdrag genoemde eis van dubbele meerderheid is het Comité echter, samen met de Commissie, de mening toegedaan dat het in strijd met de geest van het Verdrag zou zijn als er geen minimumaantal deelnemers per lidstaat werd vastgesteld.

⁽¹²⁾ Resolutie van het Europees Parlement van 07.05.2009, opgesteld door rapporteur Sylvia-Yvonne KAUFMANN (T6-0389/2009).

4.7.2 In plaats van een starre cijfermatige aanpak - 0,2 % voor alle lidstaten - bepleit het Comité een glijdende schaal, waardoor er een zinvol evenwicht tussen de verschillende landen kan worden bereikt. Zo zou er een absolute benedengrens van 0,08 % ⁽¹³⁾ kunnen worden gesteld om recht te doen aan het reële aantal handtekeningen dat per lidstaat mogelijk is. Bij elkaar moet men natuurlijk wel uitkomen op één miljoen handtekeningen. De combinatie van deze twee criteria zorgt ervoor dat er automatisch een goede balans wordt bereikt, die recht doet aan de in het Verdrag verwoorde eis van representativiteit en aansluit op de voorwaarde van een waarachtig Europees belang.

4.7.3 Een dergelijke flexibele regeling ter vergemakkelijking van de omzetting schijnt het Comité ook daarom al gerechtvaardigd omdat het Europese burgerinitiatief uiteindelijk niet leidt tot een bindend besluit, maar slechts een „verzoek” aan de Commissie inhoudt.

4.8 Wie kan zijn handtekening zetten onder een burgerinitiatief?

4.8.1 Het Comité deelt de opvatting van de Commissie dat, om onnodige administratieve rompslomp te vermijden, als algemene voorwaarde voor deelname aan een burgerinitiatief moet worden uitgegaan van het criterium van stemgerechtigdheid voor de Europese verkiezingen in het land van verblijf. Het idee om ook jongeren nauwer te betrekken bij burgerinitiatieven (bijv. door de stemgerechtigde leeftijd te laten zakken tot 16 jaar), is verleidelijk, maar een dergelijke afwijking van de bij de verkiezingen voor het Europees Parlement toegepaste stempprocedure zou een verificatie van de handtekeningen ernstig bemoeilijken, omdat alle landen dan dubbele kiesregisters zouden moeten bijhouden.

4.9 Vorm en formulering van een burgerinitiatief

4.9.1 Ook hier pleit het Comité ervoor om af te zien van al te strakke vormvoorschriften. Er dient alleen te worden vastgehouden aan de absoluut noodzakelijke formele eisen die gelden voor officiële verzoekschriften en er moeten bepaalde minimumeisen worden vastgesteld (zie ook par. 4.13). De inhoud van het initiatief en het nagestreefde besluit moeten op een heldere en niet voor misverstanden vatbare wijze onder woorden worden gebracht. Het moet voor iemand die een burgerinitiatief ondertekent, ten allen tijde duidelijk zijn waarvoor hij zich uitspreekt.

4.10 Voorwaarden voor de verzameling, de verificatie en de authenticatie van handtekeningen

4.10.1 Er is niets op tegen als er, afwijkend van de respectieve nationale rechtsregels, op EU-niveau gemeenschappelijke procedures en/of normen worden ontwikkeld voor de verzameling, de verificatie en de authenticatie van handtekeningen, omdat het Europese burgerinitiatief een (nieuw) transnationaal instrument voor participatie is.

4.10.2 Alle manieren om handtekeningen te verzamelen moeten worden toegestaan, op voorwaarde dat ze een controle van de identiteit van de deelnemers mogelijk maken. Het verzamelen van handtekeningen via een internetportaal zou mogelijk moeten zijn, evenals verzameling in het openbaar. Naar de

mening van het Comité is het overdreven om te verlangen dat de echtheid van handtekeningen wordt vastgesteld door de nationale autoriteiten of via de notaris. Niettemin zal naast de identiteitscontrole ook moeten worden gewaarborgd dat degenen die hun handtekeningen hebben gezet, dit ook werkelijk zelfstandig en uit eigen vrije wil hebben gedaan. Daarom zullen er met name in het geval van elektronische ondertekeningen bepaalde voorzorgsmaatregelen moeten worden genomen.

4.10.3 Als garantie voor de echtheid volstaan de naam, het adres, de geboortedatum alsmede een verificatiemail bij on-line-verzameling. Vermeden moet worden dat een initiatief dat voldoet aan de in de verordening bepaalde minimumvoorwaarden voor het verzamelen van handtekeningen, in enig land van de Unie alsnog te maken krijgt met obstakels. Bij het bepalen van het land waar Europeanen die in het buitenland wonen, hun handtekening kunnen zetten, dient te worden uitgegaan van het land van verblijf.

4.10.4 De verificatie van de handtekeningen is een taak van de lidstaten, die zich hierbij heel goed kunnen laten leiden door de in tal van landen gangbare steekproefmethoden.

4.11 Termijn voor het verzamelen van handtekeningen

4.11.1 Uit ervaringen die voorafgaande aan het Lissabonverdrag met burgerinitiatieven zijn opgedaan, is gebleken dat vooral de voorbereidende fase veel tijd in beslag kan nemen. Het Comité vindt dan ook dat de door de Commissie voorgestelde termijn van één jaar te kort is, en pleit ervoor om deze te verlengen tot 18 maanden. Onder verwijzing naar de hierboven gemaakte opmerking dat het initiatief niet een doel op zich is, maar de stoot geeft tot de vorming van een echte Europese publieke ruimte, zou het Comité het betreuren als de positieve uitkomst van dit proces met al zijn juridische en maatschappelijke haken en ogen op de helling zou worden gezet door een dergelijk betrekkelijk krappe termijn van één jaar.

4.12 Aanmelding van geplande initiatieven

4.12.1 Het Comité is het eens met de Commissie dat het aan de initiatiefnemers zelf is om de rechtsgeldigheid resp. ontvankelijkheid van hun initiatief van te voren aan te tonen. Aanmelding van initiatieven zou mogelijk moeten zijn via een door de Commissie ter beschikking gestelde website, die ook inhoudelijke informatie bevat, zodat alle burgers kennis kunnen nemen van lopende initiatieven.

4.12.2 In dit verband zou het Comité er bij de Europese Commissie op aan willen dringen om via de website die voor het Europese burgerinitiatief zal worden ontworpen, ook een online tool voor het verzamelen van handtekeningen aan te bieden. Bovendien zou deze website als discussieforum m.b.t. de verschillende initiatieven kunnen dienen en aldus deel kunnen gaan uitmaken van de Europese publieke ruimte.

4.12.3 Verder is het Comité van mening dat degenen die een burgerinitiatief lanceren, ook een aanspreekpunt moeten hebben, waar ze niet alleen voor procedurele vragen terecht kunnen, maar ook voor inhoudelijke. Het Comité is bereid hier te fungeren als een „helpdesk”.

⁽¹³⁾ Dit percentage sluit aan op de minimeis van 0,08 % voor een burgerinitiatief in Italië.

4.12.4 Eventueel zou er kunnen worden nagedacht over een systeem van gele en rode kaarten, waarmee de organisatoren van een burgerinitiatief reeds in een redelijk vroeg stadium kunnen worden gewaarschuwd dat hun initiatief misschien niet toelaatbaar is, bijv. op grond van formele criteria, zoals het ter zake niet bevoegd zijn van de Commissie of een duidelijke inbreuk op de grondrechten.

4.13 Voorwaarden voor organisatoren - transparantie en financiering

4.13.1 Naar de mening van het Comité dienen degenen die een initiatief lanceren, informatie te verschaffen over:

- het initiatiefcomité en zijn contactpersonen;
- eventuele sponsors;
- het financieringsplan, en
- een overzicht van menselijke hulpbronnen en structuren.

4.13.2 Het Comité is het absoluut niet eens met de opvatting van de Commissie dat burgerinitiatieven op geen enkele manier van overheidswege ondersteund en gefinancierd mogen worden. Hierbij wordt als het voornaamste argument aangevoerd dat alleen op deze manier de onafhankelijkheid van dergelijke initiatieven kan worden gewaarborgd. De Europese Commissie geeft echter financiële steun aan tal van effectief opererende NGO's en niemand zou durven beweren dat deze door de Commissie gefinancierde maatschappelijke organisaties daarom van haar afhankelijk zijn. Bovendien zou dit betekenen dat, als consequent de hand wordt gehouden aan dit voorstel van de Commissie, alleen grote organisaties met kapitaalkrachtige sponsors het zich kunnen veroorloven over te gaan tot een Europees burgerinitiatief.

4.13.3 Het Comité zou daarom willen voorstellen dat de EU financieel bijspringt zodra een initiatief enige vaste vorm begint aan te nemen, bijv. als er 50 000 handtekeningen in drie verschillende lidstaten zijn verzameld, dit om al te uitzichtsloze of niet ernstig gemeende projecten uit te sluiten. Ook hier zou een systeem van gele en rode kaarten nuttig kunnen zijn.

4.14 Behandeling van succesvolle burgerinitiatieven door de Commissie

4.14.1 Het Comité beschouwt het door de Commissie voorgestelde tijdsbestek van 6 maanden als uiterste termijn. Het staat achter de in de resolutie van het Parlement aanbevolen aanpak in twee stappen (2 maanden om te kijken of voldaan is aan de formele voorwaarden en 3 maanden om een formele beslissing te nemen ⁽¹⁴⁾). De Commissie dient bij dit interne besluitvormingsproces zoveel mogelijk transparantie te betrachten.

4.14.2 Nadat een succesvol verlopen burgerinitiatief is gepresenteerd aan de Commissie, dient de rechtsgeldigheid ervan definitief te worden vastgesteld.

4.14.3 Tijdens de fase van politieke evaluatie door de Commissie organiseert het Comité, eventueel met deelname van het

Parlement en het Raadsvoorzitterschap, hoorzittingen waar de initiatiefnemers hun project kunnen voorleggen aan de Commissie. Zonodig kan het EESC ter aanvulling hierop ook een verkennend of initiatiefadvies opstellen.

4.14.4 De Commissie zal gedetailleerd en in alle openheid moeten motiveren waarom een bepaald initiatief is geaccepteerd, gedeeltelijk is overgenomen of is afgewezen. In het geval van een afwijzing dient ze dit te doen in de vorm van een formeel besluit waartegen beroep kan worden aangetekend bij het Europese Hof van Justitie.

4.15 Initiatieven over hetzelfde onderwerp

4.15.1 Naar de mening van het Comité is het aan de initiatiefnemers om te beslissen in hoeverre er sprake is van overlapping met andere initiatieven. Er zij nogmaals aan herinnerd dat het bij het nieuwe Europese burgerinitiatiefrecht gaat om een „agenda-initiatief”. Het Comité ziet dan ook geen reden om hier met verboden te komen of obstakels op te werpen.

4.16 Aanvullende opmerkingen

4.16.1 Het Comité is van mening dat de Commissie de aanvraag voor een burgerinitiatief waarvoor reeds 50 000 mensen uit drie lidstaten hun handtekening hebben gezet, voor de organisatoren in alle werktalen moet laten vertalen.

5. Afsluitende opmerkingen

5.1 De bepalingen over de democratische uitgangspunten van de EU, m.n. art 11 VEU, hebben naar de mening van het Comité historische betekenis: ze banen de weg voor een waarmachtig Europa van de burgers, waarin ideeën praktisch gestalte kunnen krijgen. Niettemin zullen de afzonderlijke democratische processen minder vrijblijvend moeten worden gedefinieerd en met de nodige structuren moeten worden onderbouwd.

5.2 Zo dringt het Comité er bij de Commissie op aan om na het groenboek over het Europese burgerinitiatief ook te komen met een groenboek over de civiele dialoog waarin concrete voorstellen ter implementatie van artt. 11.1 en 11.2 zijn vervat. In het groenboek kan worden ingegaan op de reeds opgedane ervaringen, kunnen de procedures en principes nader worden omschreven en geëvalueerd en kunnen in overleg met het maatschappelijk middenveld verbeteringen worden aangebracht en m.n. duidelijke structuren worden geschapen. Ook in dit geval herhaalt het Comité dat het gaarne bereid is, zich hiervoor binnen het kader van zijn eigen bevoegdheden in te zetten.

5.3 Verder worden de andere organen verzocht aan te geven hoe zij zelf denken de bepalingen uit het nieuwe Verdrag in praktijk te brengen.

5.4 Artikel 11.4 VEU betekent zelfs op wereldschaal een democratisch unicum. Voor het eerst in de geschiedenis van de democratie krijgen burgers van verschillende staten gezamenlijk het recht om op transnationaal niveau invloed uit te oefenen op een besluitvormingsproces.

⁽¹⁴⁾ Een en ander moet procedureel net zo verlopen als gebruikelijk is bij de initiatieven van het Europees Parlement (art. 225 VWEU). Zie Resolutie van het Europees Parlement van 9 februari 2010 over een herzien kaderakkoord tussen het Europees Parlement en de Commissie voor de volgende zittingsperiode (P7_TA(2010)0009).

5.5 Dit nieuwe democratische burgerrecht biedt enorme mogelijkheden. Hierdoor zal de representatieve democratie in Europa worden versterkt en het participatieve element van het Europese democratische model rechtstreeks worden verwezenlijkt, terwijl indirect wordt bijgedragen tot de Europese integratie, het ontstaan van een Europese publieke ruimte en de vereenzelviging van de burgers met „Europa”. Vooral gezien de grootte en diversiteit van Europa moet erop worden toegezien dat alle burgers, ook zij die over weinig middelen beschikken of niet tot een grote gevestigde organisatie behoren, gebruik kunnen maken van alle beschikbare democratische middelen. Gebruikmaking van democratische instrumenten mag niet afhankelijk zijn van het al dan niet ter beschikking staan van grote geldbedragen.

5.6 Het Comité, dat in het Verdrag van Lissabon wordt bekrachtigd in zijn rol van adviesorgaan ten dienste van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, zal ook in de toekomst zijn fundamentele taken uitvoeren en advies uitbrengen over de in het Verdrag genoemde terreinen. Op grond van zijn brugfunctie zal het nog meer als voorheen gaan fungeren als een onmisbare schakel in een uitgebreide democratische infrastructuur op Europees niveau.

5.7 In zijn streven om met zijn activiteiten de hierboven genoemde instellingen optimaal van dienst te zijn en de eigen werkmethoden te verbeteren, stelt het m.b.t. het Europese burgerinitiatief verder voor om:

- een advies uit te brengen over een van burgerinitiatieven die officieel door de Commissie zijn goedgekeurd (tijdens de periode van evaluatie);
- eventueel een advies uit te brengen ter ondersteuning van een lopend burgerinitiatief;
- hoorzittingen over succesvolle initiatieven te organiseren (met initiatiefnemers, Commissie, Parlement, Raad);
- een infopunt (helpdesk) op te zetten (als aanspreekpunt voor burgers met vragen over procedures e.d.), en
- begeleidende informatie te verschaffen (uitgave van een handleiding „Participatiedemocratie”, organisatie van conferenties, gewijd aan de praktische implementatie enz.).

Brussel, 17 maart 2010.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI
