

Advies van het Europees Comité van de Regio's over het actieplan voor Europese democratie

(2021/C 440/06)

Rapporteur:	Aleksandra DULKIEWICZ (PL/EVP), burgemeester van Gdańsk
Referentiedocument:	Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende het actieplan voor Europese democratie COM(2020) 790 van 3 december 2020

BELEIDSAANBEVELINGEN

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S

Achtergrond

1. wijst erop dat het actieplan voor Europese democratie (EDAP) is gericht op verdedigingsmechanismen voor de korte termijn om democratische processen te beschermen. Het zou daarom moeten worden gevolgd door een strategischere aanpak voor de lange termijn om de representatieve en participatieve dimensie van de Europese democratie op alle niveaus te bevorderen. Zo'n aanpak zou kunnen voortbouwen op bestaande wetgeving en goede praktijkvoorbeelden van de nationale, regionale en lokale bestuursniveaus in de lidstaten en kunnen uitmonden in een Europees democratisch handvest.
2. Het Europees Comité van de Regio's (CvdR) herhaalt dat volgens artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), waarin het subsidiariteitsbeginsel wordt gedefinieerd, "de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts [optreedt] indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt".
3. Het CvdR is ingenomen met het EDAP-initiatief. In de Europese publieke ruimte en politiek is sprake van een groeiend aantal dreigingen die verband houden met populisme en nationalisme, sociale manipulatie, het gebruik van desinformatie, haatzaaiende uitlatingen en het verkondigen van samenzweringstheorieën. Dit leidt tot polarisatie, agressie, onverdraagzaamheid en steeds minder maatschappelijke solidariteit. De algemene doelstelling om burgers mondiger te maken en in de hele EU veerkrachtigere democratieën tot stand te brengen, is essentieel voor de versterking van de gemeenschap.
4. De Europese Unie lijkt te functioneren als een systeem van communicerende vaten. Een verslechtering van de burgerlijke rechten en vrijheden in één lidstaat heeft een reële, negatieve invloed op de democratie in de hele Unie en vormt een bedreiging voor de gemeenschappelijke waarden.
5. Het CvdR vindt dat een catalogus moet worden opgesteld van zowel bedreigingen voor de democratie als innovatieve goede praktijkvoorbeelden van burgerparticipatie. De lokale en regionale overheden zouden het beste in staat zijn om dat te doen. Het verzoekt de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad om kennis te nemen van de aanbevelingen uit de lokale en regionale EU-barometer voor 2021, die in oktober 2021 zal worden gepubliceerd.
6. Het CvdR bekrachtigt het in zijn advies over het actieplan tegen desinformatie verwoorde standpunt dat bewustmaking van de burgers een langdurig en complex proces is, hetgeen onder meer de ontwikkeling van vaardigheden op het gebied van mediageletterdheid behelst, waaronder de omgang met nieuwe manieren voor het verkrijgen en verspreiden van informatie. Deze vaardigheden moeten ook het kritisch analyseren van informatie en informatiebronnen omvatten.
7. De lokale en regionale overheden bevinden zich in een goede positie om deel te nemen aan de uitgeroepen strijd tegen desinformatie en de daarmee gepaard gaande dreigingen.
8. Het EU-lidmaatschap betekent niet alleen een pakket vrijheden en financiële middelen, maar ook eerbiediging van de grondrechten. Er zijn concrete rechtsinstrumenten nodig die snel en doeltreffend kunnen worden ingezet om de toepassing door de EU-lidstaten van de beginselen van de democratische rechtsstaat en de rechtsstatelijkheid succesvol te bevorderen of in extreme gevallen af te dwingen. Zulke rechtsinstrumenten bestaan momenteel niet. Als gevolg daarvan kan de Europese

Commissie niet adequaat optreden tegen de kwalijke beslissingen van een aantal lidstaten, zoals uiteen is gezet in de resolutie van het Europees Parlement van 10 juni 2021 over de situatie van de rechtsstaat in de Europese Unie en de toepassing van de verordening inzake conditionaliteit (2020/2092), waar het CvDR zich volledig achter schaaft. Het CvDR vraagt zich dan ook af of artikel 7 VEU voor dergelijke kwesties toereikend is.

9. Er zouden zo snel mogelijk strategische en wetgevende maatregelen moeten worden genomen waarmee de in sommige lidstaten geconstateerde problemen, bijvoorbeeld ten aanzien van veilige verkiezingen op alle bestuursniveaus, doeltreffend kunnen worden aangepakt.

10. De Europese democratie wordt niet alleen bedreigd door externe agressors die de EU trachten te destabiliseren, maar ook door interne factoren die zich richten op wat in de EU het belangrijkste is: de gemeenschap.

11. Het EDAP zou de contouren moeten schetsen voor de betrekkingen en contacten met derde landen die de democratische normen niet aanvaarden en de fundamentele mensen- en burgerrechten schenden. Daartoe kan bijvoorbeeld worden gekeken naar het beleid van de EU ten aanzien van landen als Rusland, Wit-Rusland of China en naar de activiteiten van de East StratCom-taskforce. Democratische bewegingen in de buurlanden van de EU zouden moeten worden ondersteund, onder meer via het Oostelijk Partnerschap.

12. Er zou moeten worden gestreefd naar een evenwicht tussen indamming van de gevaren van de pandemie en bescherming van de burgerlijke vrijheden (in dit verband valt te denken aan kwesties als gegevensbescherming en het voorkomen van de inperking van het recht op vergadering en het demonstratierecht).

13. Aanvallen op de media ondermijnen de Europese waarden en openen de deur voor autoritarisme. Zonder vrije media is echte sociale controle niet mogelijk. Het ontbreken van journalistieke normen creëert een klimaat dat de verspreiding van samenzweringstheorieën, desinformatie, populisme en haatzaaiende uitlatingen in de hand werkt. Het CvDR waarschuwt voor de maatregelen van enkele lidstaten om de media te hernationaliseren.

14. In het EDAP wordt onvoldoende aandacht geschonken aan het vraagstuk van de toegang tot overheidsinformatie. Essentieel voor de democratie en de eerbiediging van de mensenrechten is het vrije verkeer van informatie en ideeën. De door de overheden verzamelde informatie behoort toe aan de burgers en wordt door de autoriteiten op elk niveau slechts namens hen beheerd⁽¹⁾. Goede voorbeelden van openheid en verantwoordingsplicht van het openbaar bestuur zijn te vinden bij de lokale en regionale overheden, die instrumenten inzetten om burgers toegang te verschaffen tot informatie en hen rechtstreeks te betrekken bij de uitoefening van hun bevoegdheden⁽²⁾.

15. Een democratische EU moet zich blijven inzetten voor de bescherming van de Europese waarden en voor integratie en gelijkheid in al hun aspecten, ongeacht geslacht, ras, etnische afkomst, godsdienst, overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid, en ook de lidstaten moeten daartoe inspanningen leveren.

16. In het EDAP wordt niet expliciet gesproken over beleidsmaatregelen van de lokale en regionale overheden.

Prioriteiten

17. Het CvDR pleit voor een grotere autoriteit van de EU en de lidstaten, voor de versterking van de geloofwaardigheid van de rechtsstatelijke instellingen en het onderwijs en voor een belangrijkere rol van de lokale en regionale overheden als voorvechters van de democratie.

18. Vertrouwen van de Europese burgers in de maatregelen van de voornaamste EU-organen is een *conditio sine qua non* voor de verdere ontwikkeling van een democratische Europese gemeenschap. Voor de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van de belangrijkste overheidsinstanties in de lidstaten is het vereist dat deze landen de rechtsstaat eerbiedigen. Adequaat functionerende onafhankelijke instellingen en nationale wetten en regels die stroken met de democratische waarden vormen het fundament van de EU.

⁽¹⁾ Op grond van resolutie 59 van de Algemene Vergadering van de VN (aangenomen in 1946), artikel 19 van de Universele Verklaring van de rechten van de mens (1948) en artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (1950) maakt het recht op informatie integrerend deel uit van het grondrecht op de vrijheid van meningsuiting.

⁽²⁾ Voorbeelden van zulke instrumenten zijn open data, participatieve budgettering en burgerfora.

19. De lokale en regionale overheden spelen een sleutelrol bij de bevordering van burgerschap. Zij zijn het bestuursniveau dat het dichtst bij de burgers staat en dat het grootste vertrouwen van de burgers geniet⁽³⁾. Het wordt van almeer strategischer belang om de rol van regio's en steden te versterken, bijvoorbeeld door voor hen financiële instrumenten te creëren waarbij middelen uitsluitend op grond van objectieve criteria worden verstrekt.

20. De nadruk zou moeten liggen op de opvoeding van Europeanen tot bewuste, verdraagzame burgers die in staat zijn compromissen te sluiten en geschillen vreedzaam op te lossen. Het naast elkaar bestaan van verschillende meningen en standpunten is hét vaccin tegen fanatisme, racisme en etnische conflicten.

Burgerschapsvorming — kritisch denken en mediageletterdheid

21. De decentrale overheden zouden een belangrijke educatieve rol kunnen spelen door de voorwaarden te scheppen voor de ontwikkeling van goede democratische gewoonten door lokale gemeenschappen.

22. Het CvdR waarschuwt voor radicalisering van de samenleving en een machtsovername door populistische desinformatie als instrument gebruiken. De strijd tegen desinformatie vereist een inventarisatie van de doelgroepen die het meest kwetsbaar zijn voor de negatieve gevolgen ervan. Speciale bescherming verdienen jongeren, senioren, nationale en etnische minderheden, immigranten en digitaal ongeletterden. De Europese Commissie zou bijzondere aandacht moeten schenken aan de regio's en groepen die zeer gevoelig zijn voor desinformatie van zowel binnen als buiten de EU.

23. De Europese Commissie heeft op 26 mei richtsnoeren gepresenteerd om de tekortkomingen van haar praktijkcode betreffende desinformatie te verhelpen. Het CvdR is ermeê ingenomen dat de Commissie oproept tot "sterkere en specifiekere toezeggingen op alle gebieden van de code" en met name tot betere methoden voor monitoring, en dat zij andere in de EU-actieve platforms, particuliere-berichtendiensten en andere partijen in het ecosysteem van onlinereclame vraagt zich bij de code aan te sluiten. De moeilijkheden die de Commissie echter heeft om de waarheidsgetrouwheid van de monitoringverslagen van de platforms na te gaan, evenals het geheel ontbreken van sanctiemechanismen, vormen een aanzienlijke belemmering voor de doeltreffendheid van de code en vragen om verdere regelgeving op EU-niveau.

24. Het CvdR stelt in dit licht voor om een niet-verplicht en voor de lidstaten niet-bindend Europees lesprogramma voor burgerschapsvorming, kritisch denken en mediageletterdheid op te zetten, dat, naar het goede praktijkvoorbeeld van het Civis-programma in Finland, eerst het voorwerp zou moeten vormen van een openbare raadpleging en vervolgens zou moeten worden aangepast en afgestemd op de regionale en lokale behoeften. Dit programma zou lesmateriaal moeten omvatten voor scholen en ambtenarencursussen en moeten kunnen worden ingezet in het kader van levenslang leren en voorlichtingscampagnes. Het CvdR wil actief aan dit programma meewerken en roept de Europese Commissie op om in dit verband nauw met maatschappelijke organisaties en de lidstaten samen te werken, rekening houdend met het subsidiariteitsbeginsel en de bevoegdheidsverdeling.

Bestrijding van desinformatie en haatzaaiende uitlatingen

25. Er zou in nauwe samenwerking met de commissie INGE van het Europees Parlement een Europees agentschap moeten worden opgericht⁽⁴⁾ om desinformatie, haatzaaiende uitlatingen, onverdraagzaamheid en geweld tegen specifieke sociale groepen te bestrijden en de verspreiding van samenzweringstheorieën tegen te gaan.

26. Het CvdR betreurt dat de lokale overheden een ondergeschikte rol spelen in de strijd tegen de verspreiding van nepnieuws, vaak omdat het hun aan deskundigheid, vaardigheden en middelen ontbreekt. Het dringt dan ook aan op de instelling van een coherent financieringsmechanisme ter bestrijding van desinformatie.

27. Het CvdR is ingenomen met de strategie voor de veiligheidsunie, die vooral is gericht op hybride aanvallen door statelijke en niet-statale actoren, cyberaanvallen, de beschadiging van kritieke infrastructuur, desinformatiecampagnes en de radicalisering van het politieke discours.

28. Het CvdR vindt een debat over de vrijheid van meningsuiting en de vraag wat die vrijheid op internet betekent, noodzakelijk. Het vestigt de aandacht op de Paweł Adamowiczprijs ter bevordering van sociale integratie, gelijke kansen en de eerbiediging van de mensenrechten en burgerlijke vrijheden en ter bestrijding van vooroordelen en vreemdelingenhaat, die het samen met het International Cities of Refuge Network (Icorn) en de stad Gdańsk in het leven heeft geroepen als concrete actie in dit verband⁽⁵⁾.

⁽³⁾ <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/EURegionalBarometer-2020.aspx>

⁽⁴⁾ Bijvoorbeeld onder de vleugels van het CvdR.

⁽⁵⁾ Paweł Adamowicz stond onder meer aan de wieg van twee beleidsconcepten van de stad Gdańsk waarin deze idealen centraal staan (integratie van immigranten en gelijke behandeling).

29. Er moet niet alleen met de decentrale overheden en het maatschappelijk middenveld, maar ook met de media worden samengewerkt. Mensen die actief zijn op informatiegebied, hebben namelijk dankzij hun praktische en beroepservaring een fijne neus voor desinformatie.

30. De wet inzake digitale diensten is een belangrijk instrument dat kan worden ingezet om de digitale wereld transparanter te maken en de verantwoordelijkheid van onlineplatforms te vergroten.

31. Het EDAP, het actieplan voor audiovisuele en mediatechnologie en de in het kader van de wet inzake digitale diensten besproken regelgeving dienen volledig op elkaar te worden afgestemd.

32. Het CvdR hoopt dat in een richtlijn digitale diensten een horizontaal kader voor het regelgevend toezicht op de onlineruimte zal worden voorgesteld, met regels om ervoor te zorgen dat platforms verantwoording afleggen over de wijze waarop zij inhoud, reclame en microtargeting beheren.

Veiligheid van journalisten en ondersteuning van lokale media

33. Goede journalistiek, ook op lokaal niveau, is van groot belang voor het versterken van het publieke vertrouwen. Onafhankelijke media vormen een van de belangrijkste pijlers van de democratie en hebben een reële impact op het maatschappelijke debat.

34. Het CvdR veroordeelt de inzet van het SLAPP-instrument (strategische rechtszaken tegen publieke inspraak) in conflicten met onafhankelijke media en verwacht van de Europese Commissie dat zij met voorstellen komt om journalisten en maatschappelijke organisaties te beschermen.

35. Het CvdR waarschuwt voor de marginalisering van de onafhankelijke pers door de monopolisering en politisering van de media, met name als dit met Europees geld gebeurt. Het roept op om beter in de gaten te houden of hiervoor EU-middelen worden gebruikt en vindt daarom dat de regio's bij de verdeling daarvan moeten worden betrokken. Het steunt de invoering van aanvullende wetgevende maatregelen om, met inachtneming van de bevoegdheden van de lidstaten, de slagkracht van de EU te vergroten en aldus te waarborgen dat de vrijheid en pluraliteit van de onafhankelijke media een pijler van de democratie blijven.

36. Aanvallen op de vrijheid van meningsuiting ondermijnen het publieke debat. Ook op academisch, wetenschappelijk en artistiek gebied is het vrije woord heel belangrijk. Intimidatie, lastercampagnes, politieke druk, financiële restricties en belemmeringen bij de toegang tot overheidsmiddelen vormen een bedreiging voor de activiteiten van wetenschappers, de media en ngo's en maken het hun onmogelijk hun controlefunctie uit te oefenen. Het CvdR waarschuwt voor de pogingen van sommige regeringen om de onafhankelijkheid van de wetenschap in te perken en onderzoekers op basis van vage en controversiële criteria sancties op te leggen.

Versterking van de burgerparticipatie

37. De Conferentie over de toekomst van Europa zou in zo veel mogelijk Europese regio's gehouden en van onderaf georganiseerd moeten worden, zodat heel diverse groepen burgers aan de discussies kunnen deelnemen. Burgerfora zouden moeten worden erkend als een vorm van participatie aan het EU-besluitvormingsproces.

38. De EU-instellingen zouden doeltreffende, transparante en inclusieve communicatiekanalen moeten opzetten om contact te leggen met de burgers, met name met hen die terughoudend zijn om aan het publieke en sociale leven deel te nemen. Jongeren spelen daarbij een cruciale rol.

39. De Conferentie over de toekomst van Europa vormt een kans bij uitstek om de burgers bij de Europese politiek te betrekken. Dankzij de vernieuwende en pan-Europese participatiewijze zullen gezamenlijk besluiten kunnen worden genomen over de toekomst, vormgeving en prioriteiten van een democratisch Europa. Het CvdR verbindt zich ertoe de lokale en regionale overheden ten volle bij de Conferentie te betrekken, teneinde goede praktijkvoorbeelden in kaart te brengen en de burgers en het decentrale bestuur een stem te geven.

Vrije en democratische verkiezingen

40. De in het EDAP genoemde zorgen over vrije en democratische verkiezingen gaan op voor alle bestuursniveaus (Europees, nationaal, regionaal en lokaal).

41. Er wordt steeds meer via internet politiek campagne gevoerd. Daarom zijn er regels nodig inzake transparantie over gesponsorde politieke boodschappen en inzake richtsnoeren waaraan de politieke partijen en lidstaten zich moeten houden. Speciale aandacht verdienen de specifieke kenmerken van lokale verkiezingen, die bij het opstellen van Europese regelgeving vaak over het hoofd worden gezien.

42. In het EDAP gaat het onvoldoende over wat er buiten verkiezingstijd gebeurt. Desinformatie, propaganda, manipulatie en pogingen om de opvattingen van mensen te beïnvloeden vinden meestal dan plaats.

43. De EU-structuurfondsen zouden moeten worden benut voor de financiering van de activiteiten van maatschappelijke organisaties en de versterking van de institutionele en bestuurlijke capaciteiten en structuren die voor een actieve politieke participatie van de burgers nodig zijn. De toegang tot de fondsen moet zo eenvoudig mogelijk worden gemaakt en het beheer ervan moet zo veel mogelijk in handen van de regio's liggen.

44. Het CvdR is ermeê ingenomen dat de Europese Commissie op 19 april een openbare raadpleging ⁽⁶⁾ heeft gelanceerd (die loopt tot 12 juli) met als doel in het laatste kwartaal van 2021 bijgewerkte richtlijnen te presenteren om EU-burgers die in een andere lidstaat wonen, te ondersteunen bij de uitoefening van hun recht te stemmen en zich kandidaat te stellen bij gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement. Meer dan 14 miljoen mobiele EU-burgers mogen namelijk meedoen aan die verkiezingen, maar hun opkomst en het aantal van hen dat zich kandidaat stelt, blijven nationaal gezien lager dan voor vergelijkbare groepen, en mobiele EU-burgers ondervinden nog steeds moeilijkheden om hun kiesrechten uit te oefenen. Ook in het Europees burgerinitiatief "Kiezers zonder grenzen" wordt daarop gewezen ⁽⁷⁾.

45. Het CvdR benadrukt dat tijdens de pandemie is gebleken hoe moeilijk het is volledig democratische verkiezingen te houden als er beperkende regels van kracht zijn. De organisatorische en technologische uitdaging, ook gelet op cyberdreigingen, zal erin bestaan om het stemmen per post of op elektronische wijze veilig te maken.

Conclusie

46. De Europese Commissie moet zoeken naar instrumenten voor de lange termijn die de EU zullen helpen het hoofd te bieden aan nieuwe dreigingen. Het te ontwikkelen vaccin voor de democratie moet doeltreffend, innovatief en efficiënt zijn en moet de democratische infrastructuur in Europa nu en in de toekomst versterken.

47. Onbeperkte participatie aan het openbare leven ligt aan de basis van een pluralistische en democratische gemeenschap maar vereist dat de burgers vertrouwen hebben in de overheid. Zonder vertrouwen geen participatie en participatie is ook niet mogelijk zonder goede informatieverstrekking aan de burgers. Het CvdR ziet hier een grote rol weggelegd voor de lokale en regionale overheden.

48. Tot besluit wijst het CvdR erop dat de democratie en de rechtsstaat alleen goed kunnen gedijen als tegenover de machthebbers op alle niveaus mondige burgers staan.

Brussel, 30 juni 2021.

De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's
Apostolos TZITZIKOSTAS

⁽⁶⁾ Openbare raadpleging over de deelname aan de verkiezingen voor het Europees Parlement (<https://bit.ly/3goNYin>) en over de deelname aan gemeenteraadsverkiezingen (<https://bit.ly/3gmIR2l>).

⁽⁷⁾ <https://eci.ec.europa.eu/013/public/#/screen/home>