

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om gennemførelse af Lissabontraktaten: deltagelsesdemokrati og borgerinitiativ (art. 11) (initiativudtalelse)

(2010/C 354/10)

Ordfører: **Anne-Marie SIGMUND**

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 16. juli 2009 under henvisning til artikel 29, stk. 2, i forretningsordenen at udarbejde en initiativudtalelse om:

Gennemførelse af Lissabontraktaten: deltagelsesdemokrati og borgerinitiativ (art. 11).

Det forberedende arbejde henvistes til et underudvalg, der vedtog sin udtalelse den 11. februar 2010.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 461. plenarforsamling den 17. og 18. marts 2010, mødet den 17. marts 2010, følgende udtalelse med 163 stemmer for, 1 imod og 3 hverken for eller imod.

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 EU-traktatens bestemmelser om EU's demokratiske principper, særligt artikel 11 i TEU, repræsenterer ifølge udvalget en milepæl i oprettelsen af et »Borgernes Europa«, der virkelig kan anvendes og udformes i praksis. Det er imidlertid nødvendigt at udarbejde en mere bindende definition af de enkelte demokratiske processer og forsyne disse med de påkrævede strukturer.

1.2 Med hensyn til den horisontale civile dialog (artikel 11, stk. 1 i TEU) og den vertikale civile dialog (artikel 11, stk. 2 i TEU) kræver udvalget en klar definition af såvel instrumentet som reglerne for procedurer og berørte parter. Udvalget opfordrer Kommissionen til – analogt med fremgangsmåden i forbindelse med artikel 11, stk. 4 i TEU – at indlede en høringsprocedure ved at fremlægge en grønbog om den civile dialog og fastlægge de nødvendige regler på basis af resultaterne heraf.

1.3 Udvalget understreger, at man fortsat er parat til at bidrage til udviklingen af den civile dialog som partner og formidler og udbygge udvalgets rolle som mødested. Udvalget tilbyder alle EU's instanser at gøre brug af udvalgets netværk og infrastruktur, så den civile dialog med det organiserede civilsamfund kan ledsages på konstruktiv vis.

1.4 Med artikel 11, stk. 3 i TEU placeres Kommissionens – også hidtil meget udbredte – høringspraksis inden for rammerne af den nu styrkede deltagelsesbaserede søjle i den europæiske demokratimodel. Også i forbindelse med dette instrument kræver udvalget mere præcise procedureregler, der efterlever principperne om gennemsigtighed, åbenhed og repræsentativitet.

1.5 Med det i artikel 11, stk. 4 i TEU indførte borgerinitiativ konkretiserer traktaten for første gang i historien en procedure for direkte demokrati på grænseoverskridende transnationalt niveau. Udvalget bifalder i høj grad denne nye mulighed og vil yde et konkret bidrag til denne historiske premiere. Udvalget præciserer sin holdning til de konkrete gennemførelsesbestemmelser, der skal udformes i 2010. I den forbindelse er det vigtigt, at

— der ikke lægges unødige hindringer i vejen for borgernes muligheder for at deltage, idet der blot er tale om et dagsordensinitiativ;

— der fastlægges klare spilleregler og bestemmelser, så det gøres enklere for initiativtagerne at organisere initiativet i 27 medlemsstater uden at støde på overraskende nationale hindringer;

— sikre, at initiativtagerne eventuelt kan tildeles en finansiel støtte, så snart en vis tærskelværdi er overskredet.

1.6 Udvalget tilbyder at stå til rådighed som et centralt element i en transnational, demokratisk infrastruktur i Europa og vil på effektiv vis varetage sin rolle inden for rammerne af TEU's artikel 11. Udvalget tilbyder derudover at fungere som informations-helpdesk, i givet fald at støtte borgerinitiativer gennem en ledsagende udtalelse, organisere høringer for et vellykket initiativ og eventuelt også støtte Kommissionens evaluering ved hjælp af en udtalelse.

2. Baggrund

2.1 I december 2001 blev stats- og regeringscheferne i Laeken enige om en ny metode til udarbejdelse af europæiske traktater, og de besluttede at indkalde »Konventet om Europas fremtid«, der takket være sin sammensætning ⁽¹⁾ udviklede en betydelig demokratisk dynamik og i juni 2003 til slut fremlagde en tekst, der indeholdt innovative forslag i retning af større gennemsigtighed og deltagelse.

2.2 Efter at den af konventet udarbejdede »Traktat om en forfatning for Europa« kuldsejlede på grund af nej-resultatet ved folkeafstemningerne i Frankrig og Nederlandene blev der den 13. december 2007 undertegnet en revideret EU-traktat i Lissabon, som trådte i kraft den 1. december 2009.

3. Indledning

3.1 Lissabontraktatens ikrafttræden strammer op på talrige procedurer og gør dem mere gennemsigtige, præciserer kompetencefordelingen, udvider Europa-Parlamentets rettigheder og styrker EU's optræden såvel indadtil som udadtil.

3.2 Udover de forskellige former for parlamentarisk (indirekte) demokrati ⁽²⁾ udvides og styrkes den europæiske demokratimodel gennem forankringen af det deltagelsesbaserede (direkte) demokrati i TEU. Den europæiske demokratimodel erstattes dog på ingen måde med deltagelsesdemokratiet.

3.3 De konkrete bestemmelser om deltagelsesdemokratiet vedrører:

- den horisontale civile dialog,
- den vertikale civile dialog,
- den allerede eksisterende høringspraksis hos Kommissionen og
- det nye europæiske borgerinitiativ.

3.4 I tråd med EU-traktatens karakter er der i artikel 11 i TEU blot tale om rammebestemmelser, der nu skal defineres, færdiggøres og gennemføres ved hjælp af relevant lovgivning og derefter bringes til live af aktørerne.

3.5 Kommissionen har allerede iværksat et fornuftigt initiativ og offentliggjort en grøn bog ⁽³⁾ om det europæiske borgerini-

⁽¹⁾ Udover formanden Valéry Giscard d'Estaing og hans to stedfortrædere Giuliano Amato og Jean Luc Dehaene havde konventet følgende medlemmer:

- 15 befuldmægtigede for medlemsstaternes stats- og regeringschefer.
- 13 befuldmægtigede for ansøgerlandenes stats- og regeringschefer.
- 30 repræsentanter for medlemsstaternes nationale parlamenter.
- 26 repræsentanter for ansøgerlandenes nationale parlamenter.
- 16 repræsentanter udvalgt blandt Europa-Parlamentets medlemmer.
- 2 repræsentanter for Kommissionen.

Hertil kom 13 observatører fra EØSU, Regionsudvalget, arbejdsmarkedets parter samt den europæiske ombudsmand. EØSU's observatører var Göke Frerichs, Roger Briesch og Anne-Marie Sigmund.

⁽²⁾ Artikel 10 i TEU fastslår, at »Unionens funktionsmåde« er baseret på »repræsentativt demokrati«.

⁽³⁾ KOM (2009) 622 endelig af 11.11.2009.

tiativ. Efter høringsprocedurens udløb vil Kommissionen fremlægge et forslag til forordning om gennemførelse af artikel 11, stk. 4 i TEU. Dermed har Kommissionen sendt et tydeligt signal om, at man er parat til at føre en dialog i forbindelse med forberedelserne af det nye instruments ikrafttræden, og man tager i den forbindelse særligt hensyn til de aktører fra det organiserede civilsamfund samt interesserede borgere i hele EU, der på et senere tidspunkt vil stå bag disse initiativer.

4. Lissabontraktaten – artikel 11 i TEU

4.1 Den horisontale civile dialog

Artikel 11, stk. 1 i TEU: »Institutionerne giver på passende måder borgere og repræsentative sammenslutninger mulighed for at give udtryk for deres opfattelser angående alle Unionens arbejdsområder og for at diskutere dem offentligt«

4.1.1 Denne bestemmelse skaber retsgrundlaget for den horisontale »civile dialog«, men uden at denne defineres nærmere. Udvalget har allerede taget stilling til den civile dialog i flere udtalelser ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾ og erklæret, at denne dialog er et nøgleelement for deltagelsen i den europæiske demokratimodel. Udvalget har også flere gange understreget, at man er parat til at fungere som platform og multiplikator for denne dialog og bidrage til, at der kan opstå et europæisk offentligt rum. I den forbindelse har udvalget også gentagne gange fremhævet, at man som partner og formidler i den civile dialog ønsker og vil bidrage til udviklingen af principperne for denne. Udvalget er parat til at udbygge sin rolle som mødested og yde praktisk støtte, f.eks. ved at stille sin infrastruktur til rådighed. Udvalget lægger stor vægt på at yde sit bidrag til, at den civile dialog får den nødvendige opmærksomhed i (den europæiske) offentlighed og udvikler sig til en ægte interaktiv debat.

4.1.2 Udvalget fremhæver endnu en gang, at dette instrument i deltagelsesdemokratiet skal defineres nøje, og at der skal fastlægges konkrete metoder for instrumentets funktion. Med hensyn til de sammenslutninger, som nævnes i dette afsnit, må det f.eks. præciseres, hvilke kriterier for repræsentativitet de skal opfylde for at kunne deltage i dialogen. Også i forbindelse med spørgsmålet om repræsentativiteten hos det organiserede civilsamfunds aktører har udvalget allerede påpeget ⁽⁷⁾, hvor vigtigt det er at skelne mellem en kvantitativ (en legitim repræsentation af flertallet af de berørte parter) og en kvalitativ (dokumentation af den nødvendige ekspertise) repræsentativitet. Udvalget har den holdning, at de sammenslutninger, som skal deltage i dialogen, må være såvel kvantitativt som kvalitativt repræsentative.

⁽⁴⁾ Udtalelse om »Det organiserede civilsamfund og nye styreformers i EU – ØSU's bidrag til udarbejdelse af hvidbogen« af 25.4.2001 – EFT C 193 af 10.7.2001.

⁽⁵⁾ Udtalelse om »De europæiske civilsamfundsorganisationers repræsentativitet i den civile dialog« af 14.2.2006 – EUT C 88 af 11.4.2006.

⁽⁶⁾ Sonderende udtalelse »For et nyt europæisk socialt handlingsprogram« af 9.7.2008 – EUT C 27 af 3.2.2009 (punkt 7.6 og 7.7).

⁽⁷⁾ Jf. fodnote 5.

4.1.3 Derudover vil det være nødvendigt, at lovgiveren præciserer nærmere, hvilke konkrete foranstaltninger der skal træffes på lovgivningsområdet, for at man kan efterleve kravet om »passende måder« (se artikel 11, stk. 1 i TEU).

4.1.4 I den forbindelse mener udvalget, at det er vigtigt at gøre opmærksom på forskellen mellem den europæiske civile dialog og den europæiske sociale dialog, og udvalget advarer mod en sammenblanding af de to begreber. Naturligvis er den europæiske sociale dialog også et bærende element for den kvalificerede deltagelse, men denne dialog er imidlertid underlagt særlige regler med hensyn til indhold, deltagelse, procedurer og følgevirkninger. Dialogens lovmæssige forankring i traktaten afspejler dennes betydning.

4.2 Den vertikale civile dialog

Artikel 11, stk. 2 i TEU: »Institutionerne fører en åben, gennemsigtig og regelmæssig dialog med de repræsentative sammenslutninger og civilsamfundet.«

4.2.1 Med dette afsnit tages der højde for den vertikale civile dialog og EU's institutioner forpligtes til løbende at føre en sådan. Også denne form for civil dialog har udvalget udtalt sig om⁽⁸⁾, og man opfordrer også her Kommissionen til at fastlægge mere detaljerede bestemmelser for såvel indhold som procedurer.

4.2.2 Europa-Parlamentet har allerede tidligere - som en foregribelse af denne bestemmelse i traktaten - etableret den såkaldte »Agora« og dermed skabt et instrument til realisering af den vertikale civile dialog.

4.2.3 I det artikel 11, stk. 2 i TEU forpligter alle EU-institutioner til at føre en dialog med civilsamfundet, opfordrer udvalget alle øvrige institutioner, dog særligt Rådet, til hurtigst muligt at kortlægge deres hensigter med hensyn til gennemførelsen af denne artikel i traktaten.

4.2.4 Udvalget tilbyder alle EU's instanser at gøre brug af udvalgets netværk og infrastruktur, så den civile dialog med det organiserede civilsamfund kan iværksættes og ledsages på konstruktiv vis.

4.3 Høring ved Kommissionen

Artikel 11, stk. 3 i TEU: »Kommissionen foretager brede høringer af de berørte parter for at sikre sammenhæng og gennemsigtighed i Unionens handlinger.«

4.3.1 Denne bestemmelse placerer Kommissionens - også hidtil meget udbredte - høringspraksis inden for rammerne af den nu styrkede deltagelsesbaserede søjle i den europæiske

⁽⁸⁾ Udtalelse: »Kommissionen og de ikke-statslige organisationer: styrkelse af partnerskabet« af 13.7.2000 - EFT C 268 af 19.9.2000 samt »Det organiserede civilsamfunds opgaver og bidrag i det europæiske samarbejde« af 24.9.1999 - EFT C 329 af 17.11.1999.

demokratimodel. Udvalget minder om⁽⁹⁾ (¹⁰), at denne høringspraksis i bund og grund er et væsentligt element i det koncept om »Nye styreformer i EU« (¹¹), der blev lanceret af Kommissionen i 2001, og at denne topstyrede foranstaltning kun på indirekte vis gør det muligt for civilsamfundet at handle. EØSU gør også endnu en gang opmærksom på, at der må skelnes mellem »høring« som en myndighedsforanstaltning og »deltagelse« som en borgerret. Muligheden for at det organiserede civilsamfund aktivt inddrages i en proces på grundlag af et selvstændigt initiativ (»bundstyret«) tages ikke op i forbindelse med denne foranstaltning.

4.3.2 Udvalget er, inden for rammerne af sit mandat, parat til at støtte Kommissionen på de områder, hvor den ønsker at gennemføre høringer, der går ud over den normale online-ramme, f.eks. gennem organisationen af fælles høringer om specifikke emner eller gennemførelse af en åben høring inden for rammerne af interessent-fora og ved brug af »open space«-metoden.

4.3.3 En hørig er imidlertid ikke i sig selv udtryk for en ægte dialog med det organiserede civilsamfund. Derfor opfordrer udvalget Kommissionen til at revidere den hidtidige høringspraksis og strukturere denne: På den ene side må den tidsmæssige ramme for høringerne være rimelig, så det organiserede civilsamfund og borgerne reelt får tid til at udarbejde deres svar, og høringen ikke blot bliver en proforma-øvelse. På den anden side skal evalueringsprocessen gøres mere gennemsigtig. Kommissionen bør svare på indlæg og forpligtes til at redegøre for, hvorfor det enkelte forslag blev accepteret eller forkastet, så der bliver tale om en reel dialog. Disse og andre forbedringer bør Kommissionen på sin side debattere indgående med det organiserede civilsamfund.

4.4 Det europæiske borgerinitiativ

Artikel 11, stk. 4 i TEU: »Et antal unionsborgere på mindst en million, der kommer fra et betydeligt antal medlemsstater, kan tage initiativ til at opfordre Europa-Kommissionen til inden for rammerne af dens beføjelser at fremsætte et egnet forslag om spørgsmål, hvor en EU-retsakt efter borgernes opfattelse er nødvendig til gennemførelse af traktaterne.«

4.4.1 Udvalget er enig i, at det nye europæiske borgerinitiativs betydning for den europæiske integration går langt ud over den juridiske dimension og må betragtes som det første direkte demokratiske element på transnationalt niveau, der imidlertid ifølge bestemmelsens ordlyd er begrænset til unionsborgere. Udvalget så gerne, at man i forbindelse med en revision af traktaten også inddrog tredjelandsstatsborgere med permanent opholdstilladelse i EU.

⁽⁹⁾ Udtalelse om »Det organiserede civilsamfund og nye styreformer i EU - ØSU's bidrag til udarbejdelse af hvidbogen« af 25.4.2001 - EFT C 193 af 10.7.2001.

⁽¹⁰⁾ Udtalelse »Nye styreformer i EU - En hvidbog« af 20.4.2002 - EFT C 125 af 27.5.2002.

⁽¹¹⁾ KOM (2001) 428 endelig af 25.7.2001.

4.4.2 Det skal understreges, at der med det nye europæiske borgerinitiativ ikke er tale om et »folkeinitiativ«, som det findes i mange medlemsstater, og som skaber en forpligtelse til at afholde en folkeafstemning, men om et »dagsordensinitiativ«, der opfordrer Kommissionen til at handle på lovgivningsområdet. Der er et tale om et mindretalsinstrument, der blot skaber en mulighed for at påvirke den politiske dagsorden. Initiativretten på lovgivningsområdet forbliver hos Kommissionen og en eventuel lovgivningsproces forløber inden for rammerne af de fastsatte procedurer.

4.4.3 Naturligvis må der fastlægges specifikke regler og standarder for brugen af dette instrument. Idet det direkte demokratis instrumenter først skal oprettes på europæisk niveau, bør man give det europæiske borgerinitiativ en ramme for den videre udvikling. Forordningen om gennemførelse af artikel 11, stk. 4 i TEU bør så vidt muligt fastlægge lave minimums- og kvalifikationstærskler, og på områder, hvor der mangler et erfaringsgrundlag på fællesskabsniveau, bør der gives mulighed for skøn og fortolkninger, idet det europæiske borgerinitiativ kun kan sikre, at et bestemt emne tages op i Kommissionens handlingsplan.

4.4.4 EØSU deler dog under ingen omstændigheder Europa-Parlamentets synspunkt⁽¹²⁾ om »at det er Parlamentets politiske opgave at kontrollere processen i forbindelse med et borgerinitiativ« og er modstander af, at lovgiveren kontrollerer en proces på det prælegislative område. En sådan »kontrol« ville være en overtrædelse af princippet om magtens deling. Derfor opfordrer udvalget til, at der oprettes en uafhængig »rådgivende instans« eller en »helpdesk«, der kan bistå initiativtagerne i forbindelse med forberedelsen og lanceringen af et europæisk borgerinitiativ, så åbenlyse konflikter med godkendelses- og gennemførelsesbestemmelserne kan, om ikke udelukkes, så i de fleste tilfælde undgås.

4.4.5 Helt korrekt gør Europa-Parlamentet i samme betænkning opmærksom på nødvendigheden af, at der skelnes mellem andragender, der skal stiles til parlamentet, og borgerinitiativer, som skal indgives til Kommissionen som en opfordring. Også derfor må procedurerne og kravene vedrørende de to instrumenter til medbestemmelse uformes helt forskelligt fra bunden af.

4.4.6 Det europæiske borgerinitiativ er, som et instrument for det direkte demokrati, også et effektivt middel til fremme af transnationale overvejelser. De borgere, som for tiden nærmest har mistet interessen for det »politiske Europa«, kan nu arbejde med konkrete initiativer og målsætninger. Desto mere de opfordres og opmuntres til at engagere sig i initiativet uden at støde ind i unødige forvaltningsmæssige hindringer, desto før vil de ikke længere opfatte sig selv som tilskuere til uigennemskuelige beslutningsprocesser, men gå fra at være objekter til subjekter i EU. En sådan trinvis proces, der fremmer en stillingtagen til relevante europæiske problemstillinger, vil nødvendigvis resultere i dannelsen af en europæisk bevidsthed og dermed et europæisk offentligt rum.

4.4.7 Rent indholdsmæssigt skal det fremhæves, at det er selvindlysende, at et europæisk borgerinitiativ ikke må være i modstrid med traktaten eller det europæiske charter om grundlæggende rettigheder. Som det er tilfældet i den indirekte/parlamentariske proces, kan det også i den direkte/borgerbaserede meningsdannelse forekomme, at ekstremistiske grupper benytter sig af de forhåndenværende kanaler i opinionsdannelsen til at fremme egne formål. Dette udgør en stor og principiel udfordring for ethvert demokrati, men samtidig demokratiets største fordel set i forhold til udemokratiske systemer. Et moderne repræsentativt demokrati, der bygger på såvel indirekte som direkte søjler, må også kunne debattere ubehagelige, ja sågar ekstremistiske synspunkter, på en åben og gennemsigelig måde.

4.5 Kommissionens grønbog om det europæiske borgerinitiativ

4.5.1 Selvom udvalget ikke var den umiddelbare adressat i den afsluttede høringsprocedure, ønsker udvalget, forud for behandlingen af forordningsforslagene i Europa-Parlamentet og Rådet, at yde et kvalificeret bidrag til meningsdannelsen og redegør hermed for sin holdning til de spørgsmål, som behandles i grønbogen.

4.6 Mindste antal stater, som borgerne skal komme fra

4.6.1 Udvalget er enig med Kommissionen i, at tærsklen skal fastlægges ud fra objektive kriterier. EØSU deler ikke Kommissionens opfattelse af, at det kræver mindst en tredjedel af medlemsstaterne, altså 9 medlemsstater, før det er sikret, at der er tale om en repræsentativ EU-interesse. Udvalget er dog heller ikke enig med en del andre organisationer som mener, at så lidt som fire medlemsstater er udtryk for et betydeligt antal.

4.6.2 Udvalget har i langt højere grad samme opfattelse som Europa-Parlamentet, der mener, at en fjerdedel af medlemsstaterne, altså for øjeblikket syv medlemsstater, er udtryk for en velegnet tærskelværdi. Denne tærskel tager udgangspunkt i artikel 76 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, der skaber et grundlag for retsakter inden for forvaltningssamarbejdet på områderne retligt og politimæssigt samarbejde, eller i straffesager, hvis en fjerdedel af medlemsstaterne tager initiativ hertil. Udvalget mener derfor, at dette vil være en passende referenceramme for et borgerinitiativs europæiske dimension.

4.7 Mindste antal underskrivere pr. medlemsstat

4.7.1 Da Lissabontraktaten kun taler om et »betydeligt antal medlemsstater«, er det teoretisk også muligt ikke at foreskrive noget mindste antal deltagere pr. land. Med henvisning til det i traktaten flere gange fremhævede krav om dobbelt flertal, deler udvalget Kommissionens opfattelse af, at det vil være i modstrid med traktatens ånd at se bort fra et mindste antal deltagere pr. medlemsstat.

⁽¹²⁾ Europa-Parlamentets resolution af 7.5.2009, ordfører Sylvia-Yvonne Kaufmann (T6-0389/2009).

4.7.2 I stedet for en rigid talmæssig fastsættelse af en procentandel på 0,2 procent pr. medlemsstat opfordrer udvalget til, at der anvendes et system baseret på en glidende overgang, som kan skabe en fornuftig balance mellem medlemsstaterne. Der kan eksempelvis fastsættes en absolut undergrænse på 0,08 %⁽¹³⁾ for, at en medlemsstats underskrifter regnes med. Samlet set skal et borgerinitiativ selvfølgelig samle 1 million underskrifter. Kombinationen af disse to kriterier skaber automatisk en balance, der også tager højde for traktatens krav om repræsentativitet og et ægte fælleseuropæisk interesseområde.

4.7.3 Et sådant fleksibelt regelsæt til fremme af en enklere gennemførelse mener udvalget også er retfærdiggjort, fordi det europæiske borgerinitiativ i sidste ende ikke resulterer i en bindende afgørelse, men blot er udtryk for en opfordring til Kommissionen.

4.8 Kriterier for at underskrive et borgerinitiativ

4.8.1 Udvalget er enig med Kommissionen i, at det med henblik på at imødegå unødige forvaltningsmæssige hindringer bør gælde, at den generelle forudsætning for deltagelse er, at man har ret til at stemme ved valget til Europa-Parlamentet i sin bopælsstat. På trods af stor sympati for ønsket om at inddrage de unge (f.eks. ved at sænke den valgberettigede alder til 16 år), ville en sådan afvigelse, set i forhold til stemmeretten til Europa-Parlamentet, vanskeliggøre kontrollen med underskrifterne uforholdsmæssigt, idet næsten alle medlemsstater i så fald måtte opbygge et dobbelt valgretsregister.

4.9 Borgerinitiativets form og udarbejdelse

4.9.1 Også her mener udvalget at alt for stive regler vil være upassende. De absolut nødvendige formelle krav til forvaltningsmæssige angivelser bør opfyldes, og der bør fastlægges visse mindstekrav (se også punkt 4.13). Fremlæggelsen af initiativets indhold og den krævede afgørelse bør være overbevisende og utvetydig. Det skal altid stå klart, hvad man støtter, når man underskriver et europæisk borgerinitiativ.

4.10 Krav til indsamling af, kontrol med og verificering af underskrifter

4.10.1 Der er intet som taler imod, at man afviger fra gældende national lovgivning og opstiller fælles procedureregler og standarder for indsamling af, kontrol med og verificering af underskrifter på fællesskabsniveau, idet det europæiske borgerinitiativ er et (nyt) transnationalt instrument til inddragelse af borgerne.

4.10.2 Alle former for underskriftsindsamlinger, der gør det muligt at foretage en identitetskontrol, bør tillades, og det bør både være muligt at indsamle underskrifter via en online-portal som på offentlige steder. Regler om en verificering af underskrifterne ved de nationale myndigheder eller en notar anser udvalget for at udgøre en urimelig hindring. Imidlertid skal det ud over identitetskontrollen også sikres, at de registrerede

underskrivere egenhændigt og af egen fri vilje har afgivet deres underskrift. I den forbindelse må der særligt ved elektroniske underskriftindsamlinger træffes specielle foranstaltninger.

4.10.3 Som sikkerheds- og verifikationskendetegn er det tilstrækkeligt med navn, adresse, fødselsdato samt en verifikationsmail ved online-indsamlinger. Det må være målet, at det kan garanteres, at ethvert initiativ, der overholder de i forordningen opstillede minimumsregler for underskriftindsamlinger, ikke vil blive udsat for yderligere hindringer i noget medlemsland. For europæere, som bor i udlandet, bør deltagerens bopæl være afgørende for, hvor stemmen tæller.

4.10.4 Verificeringen af de afgivne underskrifter bør foretages af medlemsstaterne og gerne inden for rammerne af den stikprøvekontrol, som har bevist sit værd i adskillige medlemsstater.

4.11 Tidsfrist for indsamling af underskrifter

4.11.1 Erfaringerne med borgerinitiativer ved forberedelsen af Lissabontraktaten har vist, at netop indkøringsfasen i forbindelse med et initiativ kan være tidkrævende. Udvalget mener derfor, at Kommissionens forslag om en etårig tidshorisont er for kort, og man er fortalende for en periode på 18 måneder. Med henblik på den tidligere henvisning til, at initiativet sætter gang i en proces, som går i retning af dannelsen af et ægte europæisk offentligt rum, og som går videre end opfyldelsen af et konkret mål, mener udvalget, at det ville være beklageligt, hvis den relativt korte periode på et år gør det vanskeligt at skabe et positivt resultat med dertil hørende retlige og samfundspolitiske følgevirkninger.

4.12 Anmeldelse af planlagte initiativer

4.12.1 Udvalget deler Kommissionens opfattelse af, at det i den indledende fase er op til initiativtagerne selv at afklare spørgsmålet om, hvorvidt initiativet er lovligt og kan godkendes. Anmeldelsen bør kunne indgives via en webside, som Kommissionen stiller til rådighed, og som også indeholder relevante informationer, så alle borgere løbende kan holde sig orienteret om initiativer.

4.12.2 I den forbindelse opfordrer udvalget til, at Kommissionen via websiden om det europæiske borgerinitiativ også stiller et online-redskab til indsamling af underskrifter til rådighed. Derudover kunne denne webside også tjene som debatforum for de forskellige initiativer og dermed udgøre en del af det europæiske offentlige rum.

4.12.3 Udvalget mener imidlertid, at initiativtagerne til et borgerinitiativ derudover bør have et kontaktpunkt stillet til rådighed, som kan rådgive om såvel procedurmæssige som indholdsrelaterede spørgsmål. Udvalget er parat til at fungere som »helpdesk«.

⁽¹³⁾ Denne procentsats tager udgangspunkt i, at mindstekravet til et borgerinitiativ i Italien er 0,08%.

4.12.4 Eventuelt kunne man overveje at indføre et system med gule og røde kort, hvor man relativt tidligt kan sende initiativtagerne til et borgerinitiativ et signal om, at deres initiativ måske ikke er lovligt, f.eks. på grund af formelle kriterier, som Kommissionens manglende beføjelser på området eller en klar overtrædelse af grundlæggende rettigheder.

4.13 *Krav til organisatorerne – gennemsigtighed og finansiering*

4.13.1 Udvalget mener, at initiativtagerne til et borgerinitiativ skal fremlægge oplysninger om følgende aspekter:

- Initiativtagerudvalget og dets repræsentanter
- Eventuelle støtter
- Finansieringsplan
- Oversigt over personalemæssige ressourcer og strukturer

4.13.2 Udvalget kan under ingen omstændigheder acceptere Kommissionens erklæring om, at det ikke er meningen, at der skal ydes nogen form for offentlig støtte og finansiering til borgerinitiativer, og EØSU er direkte uenig i henvisningen til, at man kun på den måde kan sikre, at sådanne initiativer vil være uafhængige. Kommissionen støtter mange effektive NGO'ers strukturer og aktiviteter finansielt, og det ville være utilstedeligt heraf at aflede, at disse civilsamfundsaktører, som Kommissionen er med til at finansiere, af den grund er afhængige af Kommissionen. Derudover ville det som logisk konsekvens af Kommissionens tilgang kun være muligt for store organisationer med kapitalstærke støtter at overveje et europæisk borgerinitiativ.

4.13.3 Udvalget foreslår derfor, at EU overvejer muligheden for at give en finansiel støtte, f.eks. efter gennemførelsen af en første fase, der eventuelt kan bestå i indsamlingen af 50 000 underskrifter i tre medlemsstater, så udsigtsløse eller useriøse kampagner udelukkes. Også her kan det foreslåede system med gule/røde kort spille en rolle.

4.14 *Kommissionens kontrol med succesrige borgerinitiativer*

4.14.1 Udvalget mener, at den af Kommissionen foreslåede tidsfrist på 6 måneder må udgøre en absolut øvre grænse og støtter den 2-trins-tilgang, som Europa-Parlamentet foreslår i sin beslutning (2 måneder til kontrol af de formelle kriterier og 3 måneder til at træffe en saglig afgørelse⁽¹⁴⁾). Kommissionen bør udforme denne interne beslutningsproces så gennemsigtigt som muligt.

4.14.2 I forbindelse med indgivelsen af et succesrigt borgerinitiativ skal den juridiske gyldighed endegyldigt efterprøves.

4.14.3 I den fase, hvor Kommissionen foretager en politisk evaluering, organiserer udvalget – eventuelt med inddragelse af

Europa-Parlamentet og rådsformandskabet – høringer, hvor initiativtagerne præsenterer initiativet for Kommissionen. EØSU kunne i givet fald yde et supplement til processen ved at udarbejde en sonderende udtalelse eller en initiativudtalelse om emnet.

4.14.4 Initiativtagerne skal have en detaljeret og offentlig begrundelse for Kommissionens godkendelse, delvise godkendelse eller afvisning af initiativet. Hvis initiativet afvises skal Kommissionen træffe en formel afgørelse, som der skal kunne indgives klage over ved EU-Domstolen.

4.15 *Initiativer vedrørende samme emne*

4.15.1 Efter udvalgets opfattelse er det op til initiativtagerne, om de vil iværksætte et initiativ om et tæt relateret emne. Det skal endnu engang påpeges, at det nye europæiske borgerinitiativ er et »dagsordensinitiativ«. Udvalget ser derfor ingen grund til at etablere forbud eller lægge hindringer i vejen her.

4.16 *Supplerende bemærkninger*

4.16.1 Udvalget har den holdning, at Kommissionen bør varetage oversættelsen til alle officielle EU-sprog for organisatorerne af et borgerinitiativ, der allerede har indsamlet 50 000 underskrifter i tre medlemsstater.

5. **Afsluttende bemærkninger**

5.1 Bestemmelserne om EU's demokratiske principper, særligt artikel 11 i TEU, repræsenterer ifølge udvalget en milepæl i oprettelsen af et »Borgernes Europa«, der virkelig kan anvendes og udformes i praksis. Det er imidlertid nødvendigt at udarbejde en mere bindende definition af de enkelte demokratiske processer og forsyne disse med de påkrævede strukturer.

5.2 Udvalget opfordrer derfor Kommissionen til, at man, efter grønbogen om det europæiske borgerinitiativ, også fremlægger en grønbog om den civile dialog, der omhandler den konkrete udformning af artikel 11, stk. 1 og stk. 2, med det formål at tænke over den allerede eksisterende praksis, definere procedurer og principper nærmere, evaluere disse og sammen med det organiserede civilsamfund gennemføre forbedringer, særligt hvad angår etableringen af klare strukturer. Også i den sammenhæng bekræfter udvalget sin vilje til at deltage i arbejdet inden for rammerne af sine kompetencer.

5.3 Derudover opfordrer EØSU de andre EU-organer til at redegøre for, hvordan de agter at gennemføre de nye traktatbestemmelser i praksis.

5.4 Med artikel 11, stk. 4 i TEU er der tale om en demokratisk nyskabelse, selv set i en global sammenhæng. For første gang i demokratiets historie får borgerne fra flere stater en fælles transnational medbestemmelsesret.

⁽¹⁴⁾ Denne bør udformes analogt med proceduren for initiativer i Europa-Parlamentet ifølge artikel 225 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, jf. Europa-Parlamentets beslutning af 9. februar 2010 om en revideret rammeaftale mellem Europa-Parlamentet og Kommissionen for den næste valgperiode af 9.2.2010 (P7_TA(2010)0009).

5.5 Denne nye demokratiske borgerret har et enormt potentiale. Det er hensigten, at denne rettighed skal styrke det repræsentative demokrati i Europa. Umiddelbart styrker denne rettighed deltagelselementet i den europæiske demokrati-model. På mellemlangt sigt kan initiativet bidrage til at øge integrationen i EU, skabe et europæisk offentligt rum og øge borgernes identifikation med EU. Netop med henblik på Europas størrelse og mangfoldighed skal det sikres, at alle borgere, også de personer, som ikke råder over større midler og som ikke er medlemmer af store etablerede organisationer, får mulighed for at anvende alle demokratiske redskaber. Udøvelsen af demokratiske rettigheder må ikke gøres afhængig af, at man har store finansielle ressourcer til rådighed.

5.6 Udvalget, der i Lissabontraktaten bekræftes som et rådgivende organ, der skal bistå Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen, vil som hidtil varetage sine kerneopgaver og udarbejde udtalelser inden for rammerne af de i traktaten fastsatte beføjelser. EØSU vil derfor – i sin funktion som brobygger – i endnu højere grad end hidtil optræde som et centralt element i en omfattende demokratisk infrastruktur på europæisk niveau.

5.7 I bestræbelserne på at støtte ovennævnte EU-organer bedst muligt og optimere sin arbejdsgang inden for rammerne af det europæiske borgerinitiativ foreslår EØSU derudover følgende:

- Udarbejdelse af en udtalelse vedrørende et borgerinitiativ, som Kommissionen formelt har accepteret, inden for evalueringsfristen
- Eventuel udarbejdelse af en udtalelse til støtte for et igangværende borgerinitiativ
- Organisation af høringer for succesrige initiativer (organisatorer, Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet)
- Etablering af en informations-helpdesk (som kontaktpunkt for borgere, der har spørgsmål til proceduren mm.)
- Formidling af supplerende oplysninger (offentliggørelse af en vejledning om »deltagelsesdemokrati«, afholdelse af konferencer om den praktiske gennemførelse etc.).

Bruxelles, den 17. marts 2010

Mario SEPI
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
