

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 11.11.2009
COM(2009)622 definitief

GROENBOEK

over een Europees burgerinitiatief

GROENBOEK

over een Europees burgerinitiatief

INHOUDSOPGAVE

I.	Inleiding	3
II.	Punten waarop de raadpleging betrekking heeft	4
1.	Minimumaantal lidstaten waaruit de burgers afkomstig moeten zijn	4
2.	Minimumaantal handtekeningen per lidstaat	5
3.	Wie kan een burgerinitiatief ondersteunen? - minimumleeftijd	6
4.	Vorm en formulering van een burgerinitiatief	7
5.	Voorwaarden voor de verzameling, de verificatie en de authenticatie van handtekeningen	8
6.	Termijn voor het verzamelen van handtekeningen	10
7.	Aanmelding van geplande initiatieven.....	10
8.	Voorwaarden voor organisatoren - transparantie en financiering.....	11
9.	Behandeling van burgerinitiatieven door de Commissie	13
10.	Initiatieven over hetzelfde onderwerp.....	14
III	Hoe kunt u reageren?	14

I. INLEIDING

Het Verdrag van Lissabon, dat op 13 december 2007 in Lissabon werd ondertekend en dat het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap wijzigde, was met name bedoeld om de democratische structuur van de Europese Unie te versterken. Een van de belangrijkste vernieuwingen van dit verdrag is het Europees burgerinitiatief. Het Verdrag bepaalt dat *"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, zij het initiatief kunnen nemen de Europese Commissie te verzoeken binnen het kader van de haar toegedeelde bevoegdheden een passend voorstel daartoe in te dienen."*¹

Voorts bepaalt het Verdrag dat de procedures en de voorwaarden voor de indiening van een dergelijk burgerinitiatief, zoals het minimumaantal lidstaten waaruit de burgers afkomstig moeten zijn, moeten worden vastgelegd in een verordening die door het Parlement en de Raad op voorstel van de Commissie wordt vastgesteld.

De Europese Commissie is verheugd over de invoering van het burgerinitiatief, dat de burgers van de Europese Unie een krachtiger stem zal geven doordat zij het recht krijgen rechtstreeks een beroep te doen op Commissie om nieuwe beleidsinitiatieven uit te werken. Het burgerinitiatief geeft de Europese democratie een nieuwe dimensie, vormt een aanvulling op de rechten die voortvloeien uit het burgerschap van de Unie en stimuleert het publieke debat rond de Europese politiek en draagt zo bij tot het ontstaan van een echte Europese publieke ruimte. In de praktijk zal dit burgerinitiatief leiden tot meer betrokkenheid van de burgers en het maatschappelijk middenveld bij de vormgeving van het EU-beleid.

De Commissie is van mening dat de Europese burgers zo spoedig mogelijk na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon dit nieuwe recht moeten kunnen uitoefenen. De Commissie zal zich ervoor inzetten dat de Verordening vóór het einde van het eerste jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag kan worden vastgesteld en vertrouwt erop dat het Europees Parlement en de Raad zich achter deze doelstelling scharen. Gelet op het belang van het toekomstige voorstel voor de burgers, het maatschappelijk middenveld, de betrokken partijen en de autoriteiten in de lidstaten, moeten de burgers en alle belanghebbenden ook de gelegenheid krijgen om hun mening te geven over de wijze waarop het burgerinitiatief in de praktijk moet worden gebracht.

Doel van dit groenboek is dan ook na te gaan hoe de betrokken partijen denken over de kernpunten die bepalend zijn voor de toekomstige verordening. De Commissie hoopt dat de raadpleging veel reacties oplevert.

Het zou bijzonder interessant zijn te vernemen welke ervaringen burgers, betrokken partijen en autoriteiten met soortgelijke initiatieven in de lidstaten hebben opgedaan.

¹ Artikel 11, lid 4, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

De Commissie is daarnaast verheugd over de waardevolle bijdrage die het Europees Parlement aan dit debat heeft geleverd met zijn resolutie van mei 2009² over het burgerinitiatief.

II. PUNTEN WAAROP DE RAADPLEGING BETREKKING HEEFT

Hoewel het beginsel zelf en de belangrijkste elementen van het burgerinitiatief in het nieuwe Verdrag zijn verankerd, moeten voor de procedure en het praktisch gebruik van dit nieuwe institutionele instrument een aantal juridische, administratieve en praktische punten worden geregeld. Deze punten worden hieronder beschreven, samen met een aantal vragen waarop de burgers en belanghebbenden verzocht worden te reageren.

1. Minimaal aantal lidstaten waaruit de burgers afkomstig moeten zijn

In het Verdrag is bepaald dat de ondertekenaars van een burgerinitiatief uit "een significant aantal lidstaten" afkomstig moeten zijn en dat "het minimaal aantal lidstaten waaruit de burgers afkomstig moeten zijn" in een verordening wordt vastgelegd.

Om de juiste drempel te bepalen, moet met verscheidene factoren rekening worden gehouden.

Ten eerste moet het vereiste dat de ondertekenaars uit "een significant aantal lidstaten" afkomstig moeten zijn, waarborgen dat een initiatief voldoende representatief is voor een belang van de Unie. Een hoog minimaal aantal zou weliswaar voldoende representativiteit garanderen, maar ook de procedure omslachtiger maken. Anderzijds zou een lage drempel het initiatief toegankelijker maken, maar minder representatief. Daarom moeten deze beide overwegingen goed tegen elkaar worden afgewogen.

Ten tweede moet de drempel op basis van objectieve criteria worden vastgesteld, waarbij met name rekening moet worden gehouden met andere Verdragsbepalingen, om tegenstrijdige interpretatie te voorkomen.

Een meerderheid van de lidstaten is een mogelijke drempel. Bij 27 EU-lidstaten zou dat neerkomen op 14 lidstaten. Het Verdrag sluit een dergelijke methode niet uit. Niettemin lijkt de formulering "een significant aantal" erop te wijzen dat het niet de bedoeling was een meerderheid als drempel te nemen. Bovendien lijkt een meerderheid een onevenredig hoge drempel.

Een andere mogelijkheid is een vierde van de lidstaten als minimaal aantal te nemen. Dat zou op dit moment neerkomen op zeven lidstaten. Deze drempel heeft het Europees Parlement in zijn resolutie over het burgerinitiatief voorgesteld, waarbij het zich baseert op artikel 76 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie; daarin is bepaald dat handelingen met betrekking tot justitiële samenwerking in strafzaken of politieke samenwerking kunnen worden vastgesteld op initiatief van een kwart van de lidstaten. De Europese Commissie vindt niet dat dit een duidelijk aanknopingspunt voor het burgerinitiatief biedt, omdat het een zeer sectorspecifieke bepaling is en de logica ervan verschilt van die van het burgerinitiatief.

² Resolutie van het Europees Parlement van 7 mei 2009 met het verzoek aan de Commissie om een voorstel in te dienen voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de uitvoering van het burgerinitiatief - P6_TA(2009)0389.

Bovendien is de Commissie van mening dat een vierde van de lidstaten een te gering aantal is om te waarborgen dat het belang van de Unie goed wordt vertegenwoordigd.

Als derde mogelijkheid kan de drempel worden vastgesteld op een derde van de lidstaten. Dat zouden op dit moment negen lidstaten zijn. Dit zou aansluiten bij een aantal Verdragsbepalingen van meer algemene aard. Deze drempel wordt gebruikt in de bepalingen over "nauwere samenwerking" waarin wordt bepaald dat daaraan "ten minste negen lidstaten" moeten deelnemen³. Een derde is ook het minimumaantal nationale parlementen dat is vereist om de procedure van artikel 7, lid 2, van het bij de verdragen gevoegde protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel op gang te brengen.

Ook in sommige nationale stelsels is een derde een belangrijk aantal. De Oostenrijkse federale grondwet schrijft voor dat burgerinitiatieven door 100 000 stemgerechtigden of een zesde van de stemgerechtigden in ten minste drie deelstaten moeten worden ondersteund: dat is een derde van de negen Oostenrijkse deelstaten. Buiten de EU bedraagt de Zwitserse drempel voor het vereiste aantal kantons voor een facultatief referendum eveneens ongeveer een derde.

De Commissie is van mening dat met een drempel van een derde van de lidstaten enerzijds de representativiteit is gewaarborgd en anderzijds het instrument goed bruikbaar is.

Vragen:

Bent u van mening dat een derde van het totale aantal lidstaten het in het Verdrag vereiste "significant aantal lidstaten" zou vormen?

Zo nee, wat zou u dan wel als een goede drempel beschouwen en waarom?

2. Minimumaantal handtekeningen per lidstaat

Aangezien een burgerinitiatief volgens het Verdrag door minstens een miljoen burgers uit een significant aantal lidstaten moet worden ondersteund, acht de Commissie het noodzakelijk een minimum vast te stellen voor het aantal burgers dat het initiatief in elk van de betrokken lidstaten moet ondersteunen. De formulering een "significant aantal lidstaten" is gebruikt om ervoor te zorgen dat het burgerinitiatief ook echt een Europees initiatief is. Dit houdt op zijn beurt in dat in elk van de betrokken lidstaten een minimumaantal burgers moet deelnemen om te waarborgen dat het initiatief een redelijk deel van de publieke opinie weergeeft. Het zou tegen de geest van het Verdrag indruisen als een initiatief zou kunnen worden ingediend door een grote groep burgers uit een enkele lidstaat en een te verwaarlozen aantal burgers uit andere lidstaten.

De voorwaarde betreffende een minimumaantal deelnemende burgers per lidstaat zou uiteraard slechts gelden voor het minimumaantal lidstaten waaruit de burgers moeten komen die een initiatief indienen.

Eén manier om het minimumaantal burgers per lidstaat vast te stellen, is voor alle lidstaten een vast aantal deelnemers te bepalen. Voordeel hiervan is dat het duidelijk en eenvoudig is. Gelet echter op de enorme verschillen in bevolking tussen de lidstaten, die uiteenloopt van 410 000 in Malta tot 82 miljoen in Duitsland, zou zo'n vast aantal de burgers uit de kleinere lidstaten benadelen.

³ Artikel 20 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Een billijker alternatief zou zijn, een percentage van de bevolking van iedere lidstaat als drempel vast te stellen. Daarbij zou kunnen worden uitgegaan van het percentage van de burgers van de Unie dat nodig is voor het indienen van een burgerinitiatief. De Unie heeft op dit ogenblik iets minder dan 500 miljoen inwoners. Een miljoen van 500 miljoen is dus 0,2% van de bevolking van de Unie. Daarom zou 0,2% van de bevolking van iedere lidstaat waar handtekeningen worden verzameld kunnen worden gehanteerd als minimumaantal deelnemende burgers.⁴ Dit zou op dit ogenblik voor een land als Duitsland neerkomen op circa 160 000 inwoners en voor een land als België op 20 000.

In de meeste lidstaten waar een dergelijk instrument bestaat, ligt het percentage burgers dat is vereist om een initiatief te ondersteunen aanmerkelijk hoger dan 0,2%. Dit is bijvoorbeeld het geval in Oostenrijk en Spanje, waar de drempel op circa 1,2% van de bevolking ligt, in Litouwen, waar dit percentage bijna 1,5% van de bevolking bedraagt, en in Letland, waar 10% van het aantal inwoners als minimum geldt. In Hongarije, Polen, Portugal en Slovenië ligt de drempel eveneens boven 0,2% van de bevolking.

Vragen:

Vindt u dat 0,2% van de totale bevolking van iedere lidstaat een goede drempel is?

Zo niet, heeft u dan andere voorstellen om te waarborgen dat een burgerinitiatief echt representatief is voor een belang van de Unie?

3. Wie kan een burgerinitiatief ondersteunen? - minimumleeftijd

De Verdragsbepaling is van toepassing op alle burgers van de Unie. Het lijkt echter redelijk om een minimumleeftijd vast te stellen voor het ondersteunen van een burgerinitiatief. Dit is ook het geval in alle lidstaten die een burgerinitiatief kennen.

Er zijn twee mogelijkheden:

Ten eerste zou kunnen worden vereist dat een burger in zijn lidstaat van verblijf de kiesgerechtigde leeftijd voor de Europese verkiezingen moet hebben om een Europees burgerinitiatief te mogen ondersteunen⁵. In de meeste lidstaten geldt de regel dat alleen stemgerechtigde burgers een burgerinitiatief kunnen ondersteunen. In alle lidstaten is de stemgerechtigde leeftijd 18 jaar, behalve in Oostenrijk, waar burgers vanaf 16 jaar stemrecht hebben.

Hoewel dit zou betekenen dat burgers in Oostenrijk op jongere leeftijd aan een burgerinitiatief zouden kunnen deelnemen dan in andere lidstaten, zou het wel aansluiten bij de bestaande praktijk ten aanzien van de verkiezingen voor het Europese Parlement.

Een andere mogelijkheid zou zijn in de verordening zelf een minimumleeftijd voor deelname aan een burgerinitiatief vast te leggen, bijvoorbeeld 16 of 18 jaar. Een minimumleeftijd van 18 jaar zou in overeenstemming zijn met de stemgerechtigde leeftijd in alle lidstaten, op één na. Maar dit zou de Oostenrijkse burgers die vanaf 16 jaar al mogen stemmen, uitsluiten. Een minimumleeftijd van 16 jaar zou een aanzienlijke administratieve last met zich brengen doordat daarmee van de bestaande kiezersregistratiesystemen zou worden afgeweken.

⁴ Deze optie wordt door het Europese Parlement in zijn resolutie over het burgerinitiatief bepleit.

⁵ Dit wordt door het Europese Parlement in zijn resolutie over het burgerinitiatief voorgesteld.

Vragen:

Moet de minimumleeftijd voor het ondersteunen van een Europees burgerinitiatief in elke lidstaat worden gekoppeld aan de stemgerechtigde leeftijd voor de verkiezingen voor het Europees Parlement in die lidstaat?

Zo nee, wat vindt u dan een goede oplossing, en waarom?

4. Vorm en formulering van een burgerinitiatief

In het Verdrag wordt niet aangegeven welke vorm een burgerinitiatief moet hebben, maar alleen dat burgers, wanneer zij *"van oordeel zijn dat inzake een aangelegenheid een rechtshandeling van de Unie nodig is ter uitvoering van de Verdragen, zij het initiatief (kunnen) nemen de Europese Commissie te verzoeken binnen het kader van de haar toegedeelde bevoegdheden een passend voorstel daartoe in te dienen"*⁶.

Niettemin lijkt het noodzakelijk bepaalde eisen te stellen aan de vorm die een initiatief moet hebben, met name om ervoor te zorgen dat voor de burgers en de Commissie duidelijk is waar het initiatief over gaat en wat ermee wordt beoogd.

Een mogelijke vereiste is dat een burgerinitiatief in de vorm van een ontwerpwetstekst met duidelijk herkenbare bepalingen moet worden ingediend. In enkele lidstaten (Oostenrijk, Italië, Polen en Spanje) moeten initiatieven ook in deze vorm worden ingediend. Dit lijkt echter een onnodig restrictieve en omslachtige voorwaarde. Bovendien blijkt uit de formulering van het Verdrag niet dat de vereiste vorm voor een initiatief een ontwerp-rechtsinstrument is.

Anderzijds zou een onduidelijke of onvoldoende gedetailleerde tekst voor de ondertekenaars misleidend kunnen zijn en het voor de Commissie moeilijk kunnen maken een precies en gefundeerd antwoord te geven. Een andere mogelijkheid is dan ook voor te schrijven dat in een burgerinitiatief duidelijk moet worden omschreven wat het onderwerp en de doelstellingen moeten zijn van het voorstel dat de Commissie wordt verzocht in te dienen. Dit zou de mogelijkheid niet uitsluiten dat bij wijze van referentie door burgers een ontwerpbesluit wordt bijgevoegd.

Vragen:

Zou het voldoende en juist zijn te bepalen dat in een burgerinitiatief duidelijk moet worden omschreven wat het onderwerp en de doelstellingen moeten zijn van het voorstel dat de Commissie wordt verzocht in te dienen?

Welke andere eisen moeten eventueel aan de vorm en formulering van een burgerinitiatief worden gesteld?

⁶ Artikel 11, lid 4, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

5. Voorwaarden voor de verzameling, de verificatie en de authenticatie van handtekeningen

Om de wettigheid en geloofwaardigheid van burgerinitiatieven te waarborgen, moeten maatregelen worden genomen om voor een adequate verificatie en authenticatie van de handtekeningen te zorgen, in overeenstemming met de desbetreffende nationale, Europese en internationale wetgeving inzake grondrechten, mensenrechten en de bescherming van persoonsgegevens. Aangezien er op EU-niveau geen orgaan is dat de bevoegdheid heeft of over de nodige informatie beschikt om de echtheid van handtekeningen te verifiëren en te controleren of een bepaalde burger van de Unie daadwerkelijk het recht heeft aan een burgerinitiatief deel te nemen, zal deze taak door de nationale instanties van de lidstaten moeten worden uitgevoerd⁷. Zij zouden derhalve worden belast met het verifiëren en het geldig verklaren van de resultaten van de handtekeningactie in hun land.

Er dienen echter enkele punten in aanmerking te worden genomen als het gaat om de wijze waarop deze controle in de lidstaten moet worden uitgevoerd en de mate waarin op EU-niveau gemeenschappelijke voorwaarden moeten worden vastgesteld.

Alle lidstaten kennen kiezerscontroleprocedures, en een groot aantal lidstaten heeft al verificatie- en authenticatieprocedures in het kader van nationale burgerinitiatieven. Deze procedures lopen echter aanzienlijk uiteen: sommige lidstaten stellen strenge eisen aan de procedures voor het verzamelen van handtekeningen. Zo kunnen burgerinitiatieven soms bijvoorbeeld alleen in officieel aangewezen ruimten worden ondertekend, of moet een ambtenaar of notaris aanwezig zijn om de handtekeningen te authenticeren; ook moet soms aan iedere ondertekenaar een kiezersregistratiebewijs worden uitgereikt. In andere lidstaten daarentegen gelden lichtere procedures, die geen specifieke voorwaarden opleggen voor het verzamelen van handtekeningen, maar over het algemeen een verificatie achteraf van de handtekeningen door de autoriteiten voorschrijven, om zowel de geldigheid van de handtekeningen als het aantal verzamelde handtekeningen te controleren.

Het is duidelijk dat de communautaire bepalingen ervoor moeten zorgen dat de lidstaten een adequate verificatie kunnen waarborgen van de geldigheid van de op hun grondgebied in het kader van een Europees burgerinitiatief verzamelde handtekeningen, zonder aan burgers buitensporig restrictieve voorwaarden op te leggen en onnodige administratieve rompslomp te veroorzaken.

Een mogelijkheid om dit te bereiken zou kunnen zijn dat van de lidstaten wordt verlangd dat zij hiertoe maatregelen nemen, maar dat het niveau van reglementering van deze procedures aan hen wordt overgelaten, waarbij zij gebruik kunnen maken van de reeds geldende regelingen voor nationale burgerinitiatieven. Voordeel hiervan is dat de lidstaten aanzienlijke flexibiliteit wordt geboden voor de toepassing van deze bepaling. Ook zou het de toepassing aanmerkelijk vergemakkelijken voor die lidstaten waar al procedures voor burgerinitiatieven bestaan. Anderzijds zou dit kunnen betekenen dat voor hetzelfde burgerinitiatief de procedureregels in de verschillende lidstaten aanzienlijk van elkaar zouden verschillen, met als resultaat dat het verzamelen van handtekeningen in sommige lidstaten gemakkelijker kan zijn dan in andere. Deze mogelijkheid zou derhalve onbedoeld tot gevolg kunnen hebben dat de stem van de burgers van sommige lidstaten gemakkelijker zou worden gehoord dan die van burgers van andere lidstaten.

⁷ Dit wordt ook door het Europese Parlement in zijn resolutie over het burgerinitiatief erkend.

Een geheel andere mogelijkheid is de volledige harmonisatie van de procedures op EU-niveau. In de praktijk zou dit betekenen dat alle procedureregels in een EU-verordening worden vastgelegd en dat de lidstaten daarvan niet kunnen afwijken en ook geen aanvullende nationale voorwaarden kunnen opleggen. Dit zou het voordeel hebben dat de procedures voor de indiening van een burgerinitiatief in de gehele Unie volgens dezelfde regels zouden verlopen. Dit zou echter voor de lidstaten die al over procedures beschikken veel extra administratief en regelgevend werk met zich brengen. Bovendien kunnen de specifieke kenmerken van nationale systemen en procedures waarschijnlijk niet volledig in een EU-verordening worden verwerkt.

Het lijkt daarom zinvoller op EU-niveau een aantal basisbepalingen vast te stellen, waarbij bepaalde minimumvoorwaarden worden gesteld aan de verificatie en authenticatie van handtekeningen, en de lidstaten worden verplicht om het verzamelen van handtekeningen te vergemakkelijken en overbodige beperkingen af te schaffen.

Bij deze aanpak zouden de lidstaten alleen binnen het kader van de op EU-niveau gestelde voorwaarden aanvullende maatregelen kunnen treffen. Deze optie zou het voordeel hebben dat de lidstaten een zekere flexibiliteit wordt geboden terwijl de procedures in de gehele EU toch gemeenschappelijke kenmerken vertonen.

Bij een dergelijke aanpak zou de Europese dimensie van het burgerinitiatief worden behouden en zou het eenvoudiger zijn in verscheidene lidstaten tegelijk handtekeningen te verzamelen. Hiertoe moet het gebruik van gecertificeerde en beschermde online-instrumenten worden overwogen.

Voor welke aanpak ook gekozen wordt, het moet altijd mogelijk zijn dat EU-burgers die buiten hun land van herkomst verblijven, deelnemen aan burgerinitiatieven. De lidstaten kunnen daarbij gebruikmaken van hun ervaringen met het stemrecht van deze burgers bij de verkiezingen voor het Europees Parlement.

Er moeten belangrijke vragen worden beantwoord met betrekking tot de mate waarin het verzamelen van handtekeningen moet worden gereguleerd en betreffende de aard van de vereisten voor verificatie en authenticatie, zoals:

- of er voorwaarden moeten worden gesteld aan de plaats waar en de manier waarop handtekeningen kunnen worden verzameld: bv. door handtekeningenlijsten te laten rondgaan, via de post te versturen, op officieel aangewezen plaatsen te laten tekenen, enz.;
- welke specifieke vereisten inzake verificatie en authenticatie en welke beveiligingsmaatregelen nodig zouden zijn in geval van het online verzamelen van handtekeningen;
- of de steunbetuiging van een burger voor een bepaald initiatief moet worden gecontroleerd in de lidstaat waarvan hij/zij onderdaan is of in die waar hij/zij verblijft;
- welke maatregelen met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens moeten worden getroffen voor het verzamelen en verwerken van de gegevens.

Vragen:

Vindt u dat er gemeenschappelijke procedureregels moeten gelden voor de verzameling, de verificatie en de authenticatie van handtekeningen door de autoriteiten van de lidstaten?

In hoeverre moeten de lidstaten specifieke bepalingen op nationaal niveau kunnen vaststellen?

Zijn er specifieke procedures nodig om ervoor te zorgen dat EU-burgers kunnen deelnemen aan een burgerinitiatief ongeacht in welke lidstaat zij verblijven?

Moeten burgers online aan een burgerinitiatief kunnen deelnemen? Zo ja, welke beveiligings- en authenticatiemaatregelen moeten er dan worden genomen?

6. Termijn voor het verzamelen van handtekeningen

Het Verdrag bepaalt geen termijn voor het verzamelen van handtekeningen. Niettemin moeten in de Europese landen waar al burgerinitiatieven bestaan, de handtekeningen in de regel binnen een bepaalde termijn worden verzameld. De termijnen lopen uiteen van een aantal dagen (bijvoorbeeld 30 dagen in Letland of 60 dagen in Slovenië) tot enkele maanden (bijvoorbeeld zes maanden in Spanje of 18 maanden in Zwitserland).

Bovendien zijn er verschillende redenen voor de invoering van een termijn voor het Europese burgerinitiatief: dergelijke initiatieven houden vaak verband met actuele kwesties en kunnen betrekking hebben op problemen die, indien er geen termijn geldt of indien de termijn te lang is, niet langer relevant zijn; de context waarin burgers een initiatief steunen kan veranderen indien de termijn te lang is (bijvoorbeeld als over hetzelfde onderwerp inmiddels Europese wetgeving is gewijzigd of goedgekeurd).

Maar indien er een termijn wordt vastgesteld, moet deze redelijk zijn en lang genoeg om een handtekeningenactie te organiseren, waarbij rekening wordt gehouden met de complicerende factor van een actie op Europese schaal. Dit zou kunnen worden bereikt wanneer bijvoorbeeld een termijn van een jaar wordt vastgesteld⁸.

Vragen:

Moet er een termijn worden vastgesteld voor het verzamelen van handtekeningen?

Zo ja, vindt u een jaar een goede termijn?

7. Aanmelding van geplande initiatieven

Afgezien van de lengte van de termijn, moet ook worden bepaald vanaf en tot wanneer de termijn moet lopen. In de meeste lidstaten begint de termijn te lopen zodra de voorgeschreven publicatie- of aanmeldingsformaliteiten zijn vervuld, maar er zijn ook gevallen waarin de data van de handtekeningen bepalend zijn voor de termijn.

⁸ Het Europees Parlement heeft in zijn resolutie over het burgerinitiatief ook een termijn van een jaar voorgesteld.

Als er een termijn wordt vastgesteld, moet naar mening van de Commissie ook worden bepaald dat het geplande initiatief op de een of andere manier moet worden geregistreerd voordat wordt begonnen met het verzamelen van handtekeningen. Dit kan door de organisatoren van het initiatief worden gedaan, op een specifieke website die de Commissie voor dat doel ter beschikking stelt. De organisatoren zouden alle relevante informatie over het geplande initiatief op die website moeten zetten (zoals de titel, het onderwerp, de doelstellingen, de achtergrond, enz.), zodat deze publiekelijk toegankelijk is. Het systeem zou de organisatoren vervolgens een bevestiging van de aanmelding verstrekken, alsmede de datum en een registratienummer, op basis waarvan de handtekeningenactie zou kunnen beginnen.

De aanmelding zou dus dienen als beginpunt van de termijn, maar zou tevens voor transparantie zorgen ten aanzien van burgerinitiatieven waarvoor handtekeningenacties lopen.

De Commissie vindt echter niet dat zij bij deze aanmelding een besluit moet nemen ten aanzien van de ontvankelijkheid van het geplande initiatief. Zij acht het niet passend dat de Commissie de formele ontvankelijkheid van geplande initiatieven controleert voordat er handtekeningen worden verzameld⁹. Dat zou tot verwarring kunnen leiden, en de indruk kunnen wekken dat de Commissie op andere dan puur procedurele gronden het licht op groen heeft gezet voor geplande initiatieven. Hiervoor zouden ook controles moeten worden verricht die ertoe zouden leiden dat het verzamelen van handtekeningen pas later kan beginnen. Bovendien kunnen de ontvankelijkheid en de inhoud van de initiatieven niet geïsoleerd worden bekeken en zou het dus niet goed zijn deze controle al in het vroege stadium van de aanmelding te verrichten.

De Commissie ziet in dat er enige terughoudendheid kan bestaan om een initiatief op EU-schaal te organiseren als het risico bestaat dat het uiteindelijk wordt verworpen omdat het niet ontvankelijk wordt geacht. Het ontvankelijkheidscriterium – dat het voorstel dat de Commissie verzocht wordt in te dienen binnen het kader van de haar toegedeelde bevoegdheden moet liggen – is echter duidelijk genoeg en in de gehele EU bekend. In elk geval kan van organisatoren normaal gesproken worden verwacht dat zij hebben uitgezocht of het initiatief wettelijk binnen het kader van de bevoegdheden van de Commissie valt, voordat zij het initiatief organiseren.

Vragen:

Vindt u een verplicht aanmeldingssysteem van geplande initiatieven noodzakelijk?

Zo ja, bent u het ermee eens dat deze aanmelding zou kunnen verlopen via een specifieke website die door de Europese Commissie ter beschikking wordt gesteld?

8. Voorwaarden voor organisatoren - transparantie en financiering

Voor het opzetten en organiseren van een campagne voor een Europees burgerinitiatief zal doorgaans steun van organisaties en/of financiering nodig zijn.

⁹ Het Europees Parlement huldigt in zijn resolutie het standpunt dat de ontvankelijkheid vooraf moet worden getoetst.

In het belang van de transparantie en de democratische controleerbaarheid is de Commissie van mening dat de organisatoren van een initiatief moeten worden verplicht bepaalde basisinformatie te verstrekken over de organisaties die een initiatief steunen en over de manier waarop het initiatief wordt gefinancierd. Dit zou van belang zijn voor de burgers die overwegen een initiatief met een handtekening te ondersteunen; het zou ook in overeenstemming zijn met het Europees transparantie-initiatief¹⁰ van de Commissie.

Indien er een aanmeldingsplicht komt, zou deze informatie kunnen worden verstrekt via de website die door de Commissie beschikbaar wordt gesteld. De verordening zou organisatoren ook kunnen verplichten alle relevante informatie over de financiering en de ondersteuning van het initiatief gedurende de actie publiekelijk toegankelijk te maken.

Los van andere vormen van samenwerking en steun voor maatschappelijke organisaties, is geen specifieke publieke financiering voorzien voor burgerinitiatieven. Dit om de onafhankelijkheid te waarborgen en ervoor te zorgen dat de initiatieven echt vanuit de bevolking komen.

Afgezien van de transparantievoorwaarden waar organisatoren aan moeten voldoen, kennen veel nationale systemen ook regels voor wie er precies als organisator van een initiatief kan optreden. Meestal houden die in dat een initiatief wordt ingediend door burgers of door comités die uit een bepaald aantal burgers bestaan. De Commissie acht een dergelijke voorwaarde te omslachtig op EU-niveau en geeft er daarom de voorkeur aan geen beperkingen te stellen aan wie er een initiatief mag indienen – d.w.z. dat zowel individuele burgers als organisaties als organisator kunnen optreden. Een nuttige parallel in dit verband is de indiening van verzoekschriften bij het Europees Parlement. Het Verdrag bepaalt immers dat iedere burger van de Unie, alsmede iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat het recht heeft om een verzoekschrift tot het Europees Parlement te richten¹¹.

Daarnaast moeten organisatoren voldoen aan de verplichtingen inzake de bescherming van persoonsgegevens die voortvloeien uit de desbetreffende nationale wetgeving ter uitvoering van het Gemeenschapsrecht inzake gegevensbescherming.

Vragen:

Welke specifieke voorwaarden moeten voor organisatoren van een initiatief gelden om te zorgen voor transparantie en democratische controleerbaarheid?

Bent u het ermee eens dat organisatoren moeten worden verplicht informatie te verstrekken over de steun en de financiering die zij ontvangen voor een initiatief?

¹⁰ Het Europees Parlement stelt in zijn resolutie dat de organisatoren van een burgerinitiatief omwille van de transparantie openbare rekenschap moeten afleggen omtrent de financiering daarvan, inclusief over de financieringsbronnen.

¹¹ Artikel 227 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

9. Behandeling van burgerinitiatieven door de Commissie

Als het vereiste aantal handtekeningen voor een burgerinitiatief eenmaal verzameld is en deze geldig zijn verklaard door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, kan de organisator het initiatief formeel indienen bij de Commissie.

Het Verdrag van Lissabon bepaalt niet binnen welke termijn de Commissie een burgerinitiatief moet behandelen nadat het is ingediend. Deels is dat misschien omdat een initiatief betrekking kan hebben op een complexe materie en de Commissie tijd nodig heeft om het initiatief grondig te bestuderen voordat zij besluit welke actie zij onderneemt. In sommige gevallen kan het nodig zijn een analyse te maken van de sterke en zwakke punten van een voorgesteld beleidsinitiatief. Voor de behandeling van verzoekschriften door het Europees Parlement geldt evenmin een termijn.

Er valt echter wel iets te zeggen voor het vaststellen van een termijn, omdat dit een gangbare, goede administratieve werkwijze is, en omdat de periode van onzekerheid over de reactie van de Commissie dan niet te lang wordt. Als er een termijn wordt vastgesteld, moet die lang genoeg zijn om de Commissie in de gelegenheid te stellen het ingediende initiatief inhoudelijk grondig te bestuderen. Anderzijds moet de termijn degenen die het initiatief steunen, binnen een redelijke termijn uitsluitel bieden over de actie die de Commissie denkt te ondernemen.

De nationale systemen verschillen ten aanzien van de termijnen voor de behandeling van burgerinitiatieven. In sommige systemen gelden termijnen die uiteenlopen van enkele weken tot een aantal maanden, in andere systemen geldt helemaal geen specifieke termijn voor de autoriteiten.

Er zou dus een verplichting voor de Commissie kunnen worden ingevoerd om een burgerinitiatief binnen een redelijke termijn van maximaal zes maanden te behandelen. Daarmee zou een termijn worden ingesteld die de Commissie voldoende tijd geeft om zich goed in initiatieven te verdiepen, rekening houdend met de mogelijkheid dat deze op complexe zaken betrekking hebben.

Deze behandelingstermijn zou beginnen te lopen op de datum van de formele indiening van het initiatief bij de Commissie. Dit zou kunnen worden bekendgemaakt op de in punt 7 bedoelde specifieke website.

Gedurende deze periode beoordeelt de Commissie de ontvankelijkheid van een initiatief – d.w.z. of het initiatief binnen het kader van haar bevoegdheden valt – en gaat zij na of het initiatief inhoudelijk verdere actie van haar kant verdient¹². Nadat de Commissie een initiatief heeft behandeld, zou zij haar conclusies ten aanzien van de actie die zij wil ondernemen, willen formuleren in een voor het publiek toegankelijke mededeling die zij indient bij het Europees Parlement en de Raad. De voorgenomen actie kan eventueel studies en effectbeoordelingen omvatten met het oog op mogelijke beleidsvoorstellen.

¹² Het Europees Parlement stelt in zijn resolutie over het burgerinitiatief een procedure in twee fasen voor, waarbij de Commissie eerst twee maanden de tijd heeft om de representativiteit van een initiatief te toetsen en daarna nog eens drie maanden om het initiatief te behandelen en een inhoudelijk besluit te nemen.

Vragen:

Moet er een termijn wordt vastgesteld waarbinnen de Commissie een burgerinitiatief moet behandelen?

10. Initiatieven over hetzelfde onderwerp

In principe kan niet worden uitgesloten dat verschillende initiatieven over hetzelfde onderwerp worden ingediend. Een aanmeldingssysteem zou echter tot de nodige transparantie leiden, waarmee duplicatie van initiatieven zou kunnen worden voorkomen.

Daarmee wordt de mogelijkheid dat hetzelfde verzoek herhaaldelijk wordt ingediend echter niet ondervangen; dit zou het systeem overmatig belasten en op den duur de geloofwaardigheid van het burgerinitiatief als democratisch instrument kunnen ondermijnen. Daarom moet worden overwogen of er niet bepaalde belemmeringen of termijnen moeten worden ingevoerd om de mogelijkheid om een initiatief opnieuw in te dienen, te beperken (waardoor bijvoorbeeld een mislukt burgerinitiatief pas na een bepaalde termijn opnieuw zou kunnen worden ingediend).

Daarbij moet echter niet uit het oog worden verloren dat sommige initiatieven misschien wel betrekking hebben op hetzelfde onderwerp en bepaalde overeenkomsten vertonen, maar toch niet identiek hoeven te zijn. Bovendien zal het vanwege de operationele en financiële middelen die nodig zijn om een initiatief op EU-schaal te organiseren, waarschijnlijk niet zo'n vaart lopen met herhaalde en gekopieerde initiatieven.

Vragen:

Moeten er regels worden ingevoerd om te voorkomen dat herhaaldelijk burgerinitiatieven over hetzelfde onderwerp worden ingediend?

Zo ja, kan dat dan het beste in de vorm van bepaalde belemmeringen of termijnen?

III HOE KUNT U REAGEREN?

Bijdragen aan deze raadpleging moeten uiterlijk op 31 januari 2010 worden ingediend bij de Commissie, per e-mail: ECI-Consultation@ec.europa.eu of per post:

Europese Commissie
Secretariaat-generaal
Directoraat E "Betere regelgeving en institutionele aangelegenheden"
Eenheid E.1 "Institutionele aangelegenheden"
B - 1049 Brussel

De bijdragen worden gepubliceerd op internet, tenzij degene die de bijdrage heeft geleverd, bezwaar maakt tegen de bekendmaking van zijn of haar persoonsgegevens omdat bekendmaking zijn of haar legitieme belangen zou kunnen schaden. In dat geval kan de bijdrage anoniem worden gepubliceerd.

Professionele organisaties die zich nog niet hebben ingeschreven in het Commissieregister van belangenvertegenwoordigers, worden uitgenodigd dit alsnog te doen (<http://ec.europa.eu/transparency/regrin/>). Dit register is ingevoerd in het kader van het Europees transparantie-initiatief om de Commissie en het publiek in het algemeen inzicht te geven in de doelstellingen, financiering en structuren van belangenvertegenwoordigers.

De Commissie nodigt degenen die een bijdrage hebben geleverd wellicht uit voor een openbare hoorzitting over dit groenboek.