



Grönbok om ett europeiskt medborgarinitiativ

Statsrådsberedningen

2009-12-09

Dokumentbeteckning

KOM (2009) 622

Grönbok om ett europeiskt medborgarinitiativ

Sammanfattning

Med Lissabonfördraget får allmänheten en ny möjlighet att påverka EU-politiken. Genom det s.k. medborgarinitiativet kan en unionsmedborgare samla stöd för att uppmana EU-kommissionen att lägga fram nya initiativ.

Syftet med grönboken är att ge enskilda, grupper, företag och myndigheter tillfälle säga hur de tycker att medborgarinitiativet ska fungera i praktiken. De centrala bestämmelserna för medborgarinitiativet finns i artikel 11 EU-fördraget i dess lydelse enligt Lissabonfördraget. Där står det att initiativet måste ha minst *en miljon underskrifter* av personer från *flera olika EU-länder*. Det måste gälla ett politikområde där *kommissionen har rätt att föreslå lagstiftning* och det måste gälla en fråga där man anser att det *krävs en EU—bestämmelse för att genomföra EU-fördraget*.

Samrådet handlar om hur dessa aspekter ska omsättas i praktiken och en del andra frågor som inte nämns i fördraget:

- Hur många olika EU-länder måste underskrifterna komma ifrån?
- Hur många underskrifter ska det vara per land?
- Hur gammal måste man vara för att få delta?
- Hur ska ett medborgarinitiativ se ut och formuleras?
- Vilka regler behövs för insamling och kontroll av underskrifterna?
- Ska det finnas en tidsram för insamling och kontroll av underskrifterna?
- Ska det finnas en tidsram för att samla in underskrifter?

– Ska initiativet registreras och i så fall hur?

2009/10:FPM37

– Vilka krav på öppenhet och insyn (i bl.a. finansiering) ska gälla för den som organiserar ett initiativ?

– Ska kommissionen svara inom en viss utsatt tid?

– Vad gäller om det kommer in flera initiativ i samma fråga?

Samrådet kommer att vara öppet fram till den 31 januari 2010.

Regeringen ser positivt på att kommissionen har presenterat en grönbok på detta angelägna tema. Regeringens preliminära bedömning är att medborgarinitiativet bör omges av ett så pragmatiskt utformat regelverk som möjligt och att omfattande administrativa förfaranden på nationell nivå bör undvikas.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Syftet med det europeiska medborgarinitiativet som infördes genom Lissabonfördraget är att stärka demokratin i EU. I artikel 11.4 i EU-fördraget (i dess lydelse enligt Lissabonfördraget) anges följande: *"Ett antal unionsmedborgare, som uppgår till minst en miljon personer och som kommer från ett betydande antal medlemsstater, får ta initiativ till att uppmana kommissionen att, inom ramen för sina befogenheter, lägga fram ett lämpligt förslag i frågor där dessa medborgare anser att det krävs en unionsrättsakt för att tillämpa fördraget.*

I artikel 11.4 i EU-fördraget anges också att förfarandet och villkoren för ett medborgarinitiativ, däribland det minsta antal medlemsstater som medborgarna måste komma ifrån, ska fastställas i en förordning som Europaparlamentet och rådet ska anta efter ett förslag från kommissionen.

1.2 Förslagets innehåll

Syftet med grönboken är att ge enskilda, grupper, företag och myndigheter möjlighet att säga hur de tycker att medborgarinitiativet ska fungera i praktiken innan kommissionen lägger sitt formella förslag.

Kommissionen analyserar ett antal rättsliga, administrativa och praktiska aspekter av medborgarinitiativet. Grönboken är uppdelad i tio avsnitt som var och ett utgår från en enskild aspekt:

1. Det minsta antal medlemsstater som de medborgare som lägger fram förslaget måste komma ifrån.

Minsta antal underskrifter per medlemsstat

Medborgarinitiativets utformning och ordalydelse

Krav på insamling, kontroll och autentisering av underskrifter

Tidsgräns för namnsamling

Registrering av planerade initiativ

Krav på organisatörer – insyn och finansiering

Kommissionens granskning av medborgarinitiativ

Initiativ i samma fråga

Kommissionen ställer för respektive aspekt ett antal frågor som medborgarna och övriga berörda parter inbjuds att besvara.

1. Det minsta antal medlemsstater som de medborgare som lägger fram förslaget måste komma ifrån

Kommissionen anser att en tredjedel av medlemsstaterna gör att medborgarinitiativet blir representativt för unionsintresset och samtidigt ett användbart instrument. Kommissionen ber om svar på följande frågor:

- Anser ni att en tredjedel av antalet medlemsstater skulle göra ett ”betydande antal medlemsstater” i enlighet med fördraget?
- Om inte, vilken gräns skulle vara lämplig, och varför?

2. Minsta antal underskrifter per medlemsstat

Då medlemsländerna varierar i storlek förordar kommissionen att gränsen skulle sättas som en andel av respektive lands befolkning. Medborgarinitiativets en miljon underskrifter motsvarar 0,2% av EU:s befolkning, varför kommissionen förordar denna variant. Det är dock värt att notera att i de länder som har medborgarinitiativ på nationell nivå är gränsen högre än 0,2 %, med extremfallet Lettland som har en gräns på 10 %. Kommissionen ber om svar på följande frågor:

- Anser ni att 0,2% av den totala befolkningen i varje medlemsstat är en lämplig gräns?
- Om inte, har ni några andra förslag som skulle garantera att ett medborgarinitiativ verkligen representerade unionsintresset?

3. Rätt att stödja ett medborgarinitiativ – åldersgräns

Den enklaste vägen är enligt kommissionen att de medborgare som har rösträtt i val till Europaparlamentet i det land där de är bosatta också har rätt

att delta i ett medborgarinitiativ. Alternativet skulle vara att sätta en gemensam åldersgräns för alla medlemsländer, men detta skulle medföra ökad administration och därmed riskera att försvåra genomförandet. Kommissionen ber om svar på följande frågor:

- Bör åldersgränsen för att stödja ett europeiskt medborgarinitiativ vara kopplad till varje medlemsstats åldersgräns för röstning i valet till Europaparlamentet?
- Om inte, vilken gräns skulle vara lämplig, och varför?

4. Medborgarinitiativets utformning och ordalydelse

När det gäller hur ett medborgarinitiativ ska se ut anser kommissionen att det är viktigt att balansera transparens och enkelhet gentemot medborgarnas inflytande på kommissionen. Om ett medborgarinitiativ måste utformas som ett utkast till en rättsakt är risken att det ses som svårt att ta initiativ, samtidigt som kommissionen måste få en klar bild av vad initiativet innebär för att kunna svara på det. Kommissionens förslag är att initiativet tydligt ska ange innehåll och mål med förslaget. Kommissionen ber om svar på följande frågor:

- Skulle det vara tillräckligt och lämpligt att kräva att man i medborgarinitiativet tydligt anger innehållet och målet med det förslag som kommissionen uppmanas att lägga fram?
- Vilka andra eventuella krav bör ställas på ett medborgarinitiativs form och ordalydelse?

5. Krav på insamling, kontroll och autentisering av underskrifter

De nationella myndigheterna bör enligt kommissionen kontrollera namnsamlingen i respektive land. Frågan är om de ska göra det enligt nationella regler eller enligt nya, gemensamma regler. Återigen medför gemensamma regler ett administrativt extraarbete, varför kommissionen istället förespråkar att man antar vissa minimikrav för kontroll. Man betonar också att det måste vara möjligt för EU-medborgare bosatta utanför sitt hemland att stödja medborgarinitiativ. I samband med översynen av kontroll av underskrifter understryker kommissionen att det bör undersökas om det är möjligt att ha namnsamlingar via nätet, exempelvis genom att använda e-legitimationer. Kommissionen ber om svar på följande frågor:

Anser ni att det på EU-nivå bör finnas en gemensam uppsättning procedurregler för hur medlemsstaternas myndigheter ska samla in, kontrollera och autentisera underskrifter?

I vilken utsträckning bör medlemsstaterna ha möjlighet att införa särskilda nationella bestämmelser?

Behövs det särskilda förfaranden för att se till att EU-medborgarna kan stödja ett medborgarinitiativ oberoende av var de är bosatta?

2009/10:FPM37

Ska medborgarna kunna stödja ett medborgarinitiativ via nätet?

Om ja, vilka säkerhets - och autentiseringdetaljer bör planeras?

6. Tidsgräns för namninsamling

Om en namninsamling får pågå för länge befarar kommissionen att det finns en risk att frågan hinner bli inaktuell, samtidigt som en för kort tidsfrist försvårar för en så stor kampanj som ett medborgarinitiativ troligen blir. Kommissionen och parlamentet anser att en tidsfrist på ett år är en rimlig avvägning. Kommissionen ber om svar på följande frågor:

Bör det fastställas en tidsgräns för namninsamlingar?

Om ja, anser ni att ett år skulle vara en lämplig tidsgräns?

7. Registrering av planerade initiativ

För att kunna fastställa en tidsgräns för namninsamlingen anser kommissionen att det måste gå att avgöra exakt när en insamling påbörjas och avslutas. Kommissionen föreslår att initiativtagarna registrerar medborgarinitiativet på en webbplats som kommissionen tillhandahåller, med beskrivning av syfte och mål för initiativet. När initiativet är registrerat påbörjas kampanjen, och samtidigt kan webbplatsen fungera som en källa till information om de medborgarinitiativ som för tillfället drivs inom EU. Huruvida initiativet är formellt godtagbart eller inte är en senare fråga, även om det är viktigt att alla känner till att initiativet måste behandla en fråga som kommissionen har kompetens att besluta i. Anledningen till att kommissionen anser att endast registrering krävs innan namninsamlingen påbörjas är att det annars går att få intrycket att kommissionen bifaller eller avslår initiativ på annat än rent formella grunder. Kommissionen ber om svar på följande frågor:

Anser ni att det krävs ett obligatoriskt system med registrering av planerade initiativ?

I så fall, instämmer ni i att det skulle kunna göras med hjälp av en särskild webbplats som Europeiska kommissionen tillhandahåller?

8. Krav på organisatörer – insyn och finansiering

För ökad transparens och av demokratisk ansvarsskyldighet anser kommissionen att det måste framgå vilka som står bakom ett initiativ och hur detta finansieras. Ett sätt att göra detta är att i samband med registreringen även uppge sådan information. Vidare anser man att en organisatör kan vara

en enskild person, det bör alltså inte finnas krav på att ett visst antal personer måste stå bakom anmälan av ett initiativ. Kommissionen ber om svar på följande frågor:

Vilka krav bör ställas på organisatörerna av ett initiativ för att garantera insyn och demokratisk ansvarsskyldighet?

Instämmer ni i att organisationer bör vara skyldiga att lämna uppgifter om stöd och finansiering som de fått för ett initiativ?

9. Kommissionens granskning av medborgarinitiativ

På samma sätt som när det gäller tidsfristen för namninsamling bör det enligt kommissionen finnas en tidsfrist för hur lång tid kommissionen har på sig att besvara ett initiativ. En kort tidsgräns riskerar medföra en ytligare behandling av frågan, medan en längre tidsgräns istället medför en längre osäkerhet kring kommissionens svar och processen riskerar därför ses som mindre öppen. Kommissionen föreslår en tidsgräns på sex månader, under denna tid ska man då både bedöma om initiativet är formellt godtagbart, samt om kommissionen planerar att vidta åtgärder till följd av initiativet. Kommissionen ber om svar på följande fråga:

Bör det finnas en tidsfrist för kommissionens granskning av ett medborgarinitiativ?

10. Initiativ i samma fråga

För att undvika den administrativa bördan av att flera medborgarinitiativ drivs kring samma fråga överväger kommissionen om man ska införa regler som hindrar att exempelvis ett avslaget initiativ omedelbart läggs fram igen. Mot det talar att finansiering och organisation av ett medborgarinitiativ troligtvis är så arbetskrävande att de begränsar dubblering av liknande initiativ. Kommissionen ber om svar på följande frågor:

Bör man införa regler för att hindra att medborgarinitiativ i samma fråga läggs fram flera gånger?

Om ja, skulle det bästa sättet att göra detta vara att införa någon form av avskräckande bestämmelser eller tidsfrister?

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Grönboken påverkar inte gällande rätt.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Då grönboken föreslår att de nationella myndigheterna i medlemsstaterna måste ta ansvaret för att kontrollera och bestyrka resultatet av

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ser positivt på att kommissionen har presenterat en grönbok på detta angelägna tema. Grönboken pekar på flera förhållanden som väcker frågor vid ett genomförande av fördragets bestämmelse om medborgarinitiativ. En grundläggande fråga är i vilken utsträckning en detaljreglering bör ske. Regeringens preliminära bedömning är att medborgarinitiativet bör omges av ett så pragmatiskt utformat regelverk som möjligt och att omfattande administrativa förfaranden på nationell nivå bör undvikas.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet antog den 7 maj 2009 en resolution (P6_TA (2009) 0389) om medborgarinitiativet där parlamentet ger sin syn på hur utformningen av initiativet ska se ut. Parlamentet pekar på vikten av att medborgare förstår skillnaden mellan rätten att göra framställningar till parlamentet och rätten att lägga fram initiativ till kommissionen. Övriga institutioners ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Grönboken har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Ej tillämpligt på grönböcker.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Ej tillämpligt i denna fråga.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Svar och kommentarer beträffande innehållet i grönboken ska ha inkommit till kommissionen senast den 31 januari 2010. Kommissionen avser därefter lägga fram en förslag till en förordning om medborgarinitiativet. Kommissionen kan komma att bjuda in bidragslämnare till en offentlig hearing om innehållet i denna grönbok. I början av 2011 planerar kommissionen att medborgarinitiativet kan börja användas.

4.2 Fackuttryck/termer

-