



Ett europeiskt medborgarinitiativ

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta utlåtande kommissionens grönbok om ett europeiskt medborgarinitiativ, KOM(2009) 622. Grönboken innehåller kommissionens analys av tio rättsliga, administrativa och praktiska aspekter på hur det europeiska medborgarinitiativet ska fungera i praktiken. Kommissionen ställer för varje aspekt ett antal frågor som berörda parter inbjuds att besvara inom ramen för kommissionens samråd.

Utskottet välkomnar kommissionens grönbok och betonar vikten av att kommande förslag till bestämmelser om de förfaranden och villkor som krävs för ett framläggande av ett medborgarinitiativ bör utformas så pragmatiskt som möjligt och att omfattande administrativa förfaranden på nationell nivå bör undvikas. Utskottet framhåller därtill betydelsen av att regelverket utformas så att det i möjligaste mån, och utan att inverka menligt på rättssäkerheten, undviker formella krav som försvårar för medborgare att få till stånd initiativ. Därutöver lämnar utskottet ett antal svar och synpunkter på grönbokens frågor.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Grönbokens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets granskning	12
Faktapromemoria	12
Svenska erfarenheter av medborgarinitiativ	12
Svenska erfarenheter av kontroll av underskrifter	14
Europaparlamentets resolution om medborgarinitiativet	15
Utskottets ställningstagande	17
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	20

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Ett europeiskt medborgarinitiativ

Riksdagen lägger utlåtande 2009/10:KU32 till handlingarna.

Stockholm den 19 januari 2010

På konstitutionsutskottets vägnar

Berit Andnor

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Per Bill (m), Margareta Cederfelt (m), Andreas Norlén (m), Stefan Tornberg (c), Yilmaz Kerimo (s), Cecilia Wigström i Göteborg (fp), Helene Petersson i Stockaryd (s), Björn Leivik (m), Billy Gustafsson (s), Ingvar Svensson (kd), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Mikael Johansson (mp), Karl Sigfrid (m), Sinikka Bohlin (s) och Birgitta Sellén (c).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta utlåtande behandlas Europeiska kommissionens grönbok om ett europeiskt medborgarinitiativ, KOM(2009) 622. Kommissionen antog grönboken den 11 november 2009.

Grönboken i svensk språkdräkt inkom till riksdagen den 13 november 2009. Kammaren beslutade den 17 november 2009 (se 10 § kammarens prot. 2009/10:31) att hänvisa rapporten till konstitutionsutskottet för granskning. En faktapromemoria om grönboken inkom den 9 december 2009 till riksdagen från Regeringskansliet (2009/10:FPM37).

I grönboken diskuteras bl.a. olika rättsliga, administrativa och praktiska aspekter inför kommissionens fortsatta lagstiftningsarbete med en förordning om genomförande av det europeiska medborgarinitiativet.

Mot bakgrund av att kommissionen anser att EU-medborgarna måste ges möjlighet att utnyttja medborgarinitiativet så snart som möjligt efter Lissabonfördragets ikraftträdande är kommissionens mål att förordningen om medborgarinitiativet ska antas inom ett år efter det att fördraget trätt i kraft. Syftet med grönboken är att samråda med alla berörda parter om de viktigaste inslagen i den kommande förordningen.

Enligt kommissionen är erfarenheter av liknande inhemska medborgarinitiativ särskilt intressanta i samband med samrådet.

Tidsfristen för samrådet löper ut den 31 januari 2010. Av grönboken framgår att kommissionen kan komma att bjuda in bidragslämnare till en offentlig hearing om grönbokens innehåll.

Bakgrund

Enligt artikel 11.4 i fördraget om Europeiska unionen¹, förkortat FEU, i den lydelse som gäller sedan Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009, gäller att ett antal unionsmedborgare, som uppgår till minst en miljon personer och som kommer från ett betydande antal medlemsstater, får ta initiativ till att uppmana Europeiska 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 fördragen. Vidare anges i artikeln att de förfaranden och villkor som krävs för att lägga fram ett sådant initiativ ska fastställas i enlighet med artikel 24 första stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt², förkortat FEUF.

¹ EUT C 115, 9.5.2008, s. 21.

² EUT C 115, 9.5.2008, s. 58.

I artikel 24 första stycket i FEUF, anges att Europaparlamentet och rådet ska genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet anta bestämmelser om de förfaranden och villkor som krävs för framläggande av ett medborgarinitiativ enligt artikel 11 i fördraget om Europeiska unionen, däribland det minsta antal medlemsstater som de medborgare som lägger fram förslaget måste komma ifrån.

Grönbokens huvudsakliga innehåll

Redogörelsen nedan sammanfattar grönboken och återger de frågor som kommissionen önskar få synpunkter på.

Minsta antal medlemsstater

Följande faktorer måste enligt kommissionen beaktas när man fastställer det minsta antal medlemsstater som de medborgare som lägger fram ett medborgarinitiativ måste komma ifrån. För det första är skälet till att under-tecknarna måste komma från ett betydande antal medlemsstater att säkerställa att ett *initiativ i tillräckligt hög grad representerar unionsintresset*. För det andra anser kommissionen att gränsen bör fastställas på grundval av *objektiva kriterier*, särskilt för att undvika tolkningskonflikter i förhållande till övriga fördragsbestämmelser.

Givet dessa faktorer redovisar kommissionen tre alternativ vad gäller gränsen för vad som ska utgöra minsta antalet medlemsstater: 1) *En majoritet, dvs. 14 medlemsstater*. Kommissionen anför dock att användningen av begreppet ”betydande antal” antyder att avsikten inte var att sätta gränsen vid en majoritet av medlemsstaterna och att en sådan gräns även förefaller oproportionerligt hög. 2) *En fjärdedel, dvs. 7 medlemsstater*. Kommissionen, som går emot den bedömning som Europaparlamentet gjort i sin resolution om medborgarinitiativet³, anser att en fjärdedel av medlemsstaterna är en alltför låg gräns, som inte garanterar att unionsintresset återspeglas på ett korrekt sätt. 3) *En tredjedel, dvs. 9 medlemsstater*. Kommissionen anger att samma gräns används dels i bestämmelserna om ett fördjupat samarbete⁴, dels som gräns för hur många nationella parlament som behövs för att utlösa en omprövning av ett utkast i enlighet med protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna⁵, dels i vissa nationella rättssystem.

Mot bakgrund av detta anser kommissionen att en gräns på en tredjedel skulle ge den rätta balansen mellan de två kraven att medborgarinitiativet ska vara representativt och att det ska vara lätt att använda.

³ P6_TA-PROV(2009)0389.

⁴ Jfr artikel 20.2 FEU, se EUT C 115, 9.5.2008, s. 28.

⁵ Jfr artikel 7.2 i protokollet, se EUT C 115, 9.5.2008, s. 208.

I denna del framlägger kommissionen en fråga och en följdfråga: *Anser ni att en tredjedel av antalet medlemsstater skulle utgöra ett ”betydande antal medlemsstater” i enlighet med fördraget? Om inte, vilken gräns skulle vara lämplig, och varför?*

Minsta antal underskrifter per medlemsstat

Givet att ett europeiskt medborgarinitiativ måste stödjas av minst en miljon medborgare från ett betydande antal medlemsstater anser kommissionen att man för varje berörd medlemsstat ska fastställa ett minsta antal medborgare som måste stödja initiativet.

Kommissionen, som delar den bedömning som Europaparlamentet redovisat i sin resolution om medborgarinitiativet, anser att ett jämlikt alternativ skulle vara att sätta en gräns på 0,2 % av befolkningen i varje medlemsstat där namnunderskrifter samlas in som ett krav på minsta antal medborgare som krävs för den medlemsstaten. Det skulle i dag motsvara omkring 160 000 för Tyskland och 18 000 för Sverige.

I denna del framlägger kommissionen en fråga och en följdfråga: *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 kunna garantera att ett medborgarinitiativ verkligen representerar unionsintresset?*

Rätt att stödja ett medborgarinitiativ – åldersgräns

Medborgarinitiativet gäller alla medborgare i unionen. Mot bakgrund av att samtliga medlemsstater som har ett medborgarinitiativ även har en åldersgräns för rätten att stödja ett initiativ anser kommissionen att det förefaller rimligt att fastställa en åldersgräns för rätten att stödja ett europeiskt medborgarinitiativ.

Kommissionen identifierar två förslag. Det första alternativet är att en medborgare har rätt att stödja ett europeiskt medborgarinitiativ om hon eller han har uppnått *rösträttsålder för val till Europaparlamentet i den medlemsstat där han eller hon är bosatt*. Rösträttsåldern är 18 år i alla medlemsstater utom Österrike, där den är 16 år. Det andra alternativet vore att *fastställa åldersgränsen* för att stödja ett initiativ i själva förordningen, t.ex. till 16 eller 18 år.

Kommissionen påpekar dels att den allmänna praxisen i medlemsstaterna är att en medborgare måste ha rösträtt för att ha rätt att stödja ett medborgarinitiativ, dels att Europaparlamentet i sin resolution om medborgarinitiativet förordnat det första alternativet.

I denna del framlägger kommissionen en fråga och en följdfråga: *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?*

Medborgarinitiativets utformning och ordalydelse

I fördraget preciseras inte närmare vilken form ett medborgarinitiativ bör ha. Kommissionen bedömer det ändå som nödvändigt att ange vissa krav på hur ett initiativ ska utformas, framför allt för att medborgarna och kommissionen utan problem ska kunna avgöra initiativets innehåll och målet med det.

En möjlighet är att kräva att ett *medborgarinitiativ ska utformas som ett utkast till en rättsakt* med tydligt urskiljbara paragrafer eller artiklar. I vissa medlemsstater (Österrike, Italien, Polen och Spanien) krävs att nationella medborgarinitiativ utformas på detta sätt. Kommissionen noterar dock att det förefaller onödigt restriktivt och betungande och att det inte finns något i fördraget som säger att ett medborgarinitiativ måste ha formen av ett utkast till rättsakt. Kommissionen påpekar samtidigt att en oklar eller otillräckligt detaljerad text kan vara missledande för undertecknarna och göra det svårare för kommissionen att ge ett exakt och motiveerat svar.

Ett annat alternativ skulle därför enligt kommissionen vara att kräva att man i *medborgarinitiativet tydligt anger innehållet i och målet* med det förslag som kommissionen uppmanas att lägga fram.

I denna del framlägger kommissionen två frågor: *Skulle det vara tillräckligt och lämpligt att kräva att man i medborgarinitiativet tydligt anger innehållet i och målet med det förslag som kommissionen uppmanas att lägga fram? Vilka andra eventuella krav bör ställas på ett medborgarinitiativs form och ordalydelse?*

Krav på insamling, kontroll och autentisering av underskrifter

För att garantera att ett medborgarinitiativ är legitimt och tillförlitligt behövs det enligt kommissionen bestämmelser om kontroll och autentisering av underskrifter, i enlighet med relevant nationell, europeisk och internationell lagstiftning om grundläggande rättigheter, mänskliga rättigheter och skydd av personuppgifter. Kommissionen bedömer att de nationella myndigheterna i medlemsstaterna ska ta ansvaret för denna uppgift och kontrollera och bestyrka resultatet av namninsamlingen i sitt eget land.

Kommissionen bedömer att det främsta målet med gemenskapsbestämmelser om ett europeiskt medborgarinitiativ bör vara att se till att medlemsstaterna kan garantera att de *underskrifter* som samlas in för ett sådant initiativ i det egna landet *kontrolleras på ett adekvat sätt, utan att medborgarna åläggs onödigt stränga krav eller onödig byråkrati*.

Ett sätt att uppnå detta mål vore att kräva att medlemsstaterna inför lämpliga åtgärder men tillåta att de själva bestämmer graden av reglering, t.ex. genom att ge dem möjlighet att tillämpa redan befintliga bestämmelser för nationella medborgarinitiativ. Ett alternativ i andra änden av skalan skulle vara att införa exakt samma procedurregler i hela unionen, med den inne-

börden att alla tillämpliga procedurregler skulle fastställas i en förordning och att inga medlemsstater vare sig skulle få göra undantag från dessa eller införa kompletterande nationella regler.

Kommissionen anser att ett mer rationellt alternativ skulle vara att *införa vissa grundläggande bestämmelser på unionsnivå*, bl.a. vissa *mini-mikrav* för kontroll och autentisering av underskrifter och en *skyldighet för medlemsstaterna att underlätta insamlingen* och avskaffa onödigt stränga krav. Enligt detta alternativ skulle medlemsstaterna endast ha rätt att införa egna bestämmelser inom de ramar som fastställts på unionsnivå. Därtill anser kommissionen dels att det bör övervägas om det är möjligt att använda certifierade och skyddade nätverktyg i samband med detta, dels att unionsmedborgare bosatta utanför hemlandet bör ges möjlighet att stödja medborgarinitiativ, oavsett vilket alternativ man väljer.

Enligt kommissionen finns många *viktiga frågor* att beakta när det gäller hur namninsamlingen ska regleras och vilka krav som ska gälla för kontroll och autentisering av underskrifterna. Dessa viktiga frågor gäller dels införandet av *villkor för var och hur underskrifter ska samlas in*, t.ex. genom att låta cirkulera listor som ska fyllas i och undertecknas, via post, på offentliga röstningsplatser osv., dels vilka krav som ska gälla för kontroll och autentisering, och vilka *säkerhetsdetaljer som behövs om underskrifter samlas in via nätet*, dels huruvida en medborgares stöd till ett visst initiativ ska kontrolleras i medlemsstaten där han eller hon är medborgare eller i medlemsstaten där han eller hon är bosatt, dels vilka åtgärder som ska införas för att *skydda personuppgifter i samband med insamling* och behandling av uppgifter.

I denna del framlägger kommissionen fyra 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? Ska medborgarna kunna stödja ett medborgarinitiativ via nätet? Om ja, vilka säkerhets- och autentiseringsdetaljer bör planeras?*

Tidsgräns för namninsamling

Kommissionen anser att det finns flera skäl till att en tidsgräns bör införas för det europeiska medborgarinitiativet och pekar på dels att *medborgarinitiativ ofta är knutna till aktuella frågor* och kan gälla problem som hinner bli inaktuella om en tidsgräns saknas eller är för lång, dels att *förutsättningarna för underskrifterna kan ändras* om perioden är för lång, exempelvis om unionens lagstiftning i frågan ändras.

Kommissionen bedömer att en rimlig tidsgräns som tar hänsyn till att det ställs större krav när en kampanj omfattar hela unionen kan uppnås genom att fastställa en period för insamling på *högst ett år*.

I denna del framför kommissionen en fråga och en följdfråga: *Bör det fastställas en tidsgräns för namninsamlingen? Om ja, anser ni att ett år skulle vara en lämplig tidsgräns?*

Registrering av planerade initiativ

Mot bakgrund av att insamlingsperioden i de flesta medlemsstaterna i regel inleds efter det att kraven på offentliggörande eller registrering har uppfyllts anser kommissionen att om man verkligen fastställer en tidsgräns, så måste man också kräva att det planerade initiativet registreras innan namninsamlingen inleds.

Kommissionen bedömer att registreringen skulle kunna skötas av organisationerna bakom ett initiativ på en *särskild webbplats som kommissionen skulle tillhandahålla* för ändamålet. Organisationerna skulle vara skyldiga att lägga in alla relevanta uppgifter såsom titel, fråga, mål och bakgrund om det planerade direktivet på den för allmänheten tillgängliga webbplatsen. Systemet skulle sedan ge organisationen en bekräftelse på registreringen, datumet och registreringsnumret, och därefter skulle insamlingskampanjen kunna inledas. Registreringen skulle enligt kommissionen innebära att *tidsfristen börjar löpa* samt *ge klarhet över vilka medborgarinitiativ som planeras* och de tillhörande namninsamlingarna.

Kommissionen anser, i motsats till Europaparlamentet (se avsnittet nedan om Europaparlamentets resolution), att det i samband med registreringen inte ska behövas något kommissionsbeslut om huruvida initiativet är formellt godtagbart. Kommissionen påpekar att det torde antas att det formella kravet, dvs. att förslaget som kommissionen uppmanas att ta itu med ska ligga inom ramen för dess behörighet, är tillräckligt klart och känt inom unionen. Kommissionen noterar därtill att organisationerna i regel kan förväntas ha bedömt om initiativet juridiskt faller inom kommissionens behörighet innan initiativet lanseras.

I denna del framlägger kommissionen en fråga och en följdfråga: *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?*

Krav på organisationer – insyn och finansiering

Mot bakgrund av att organiserandet av en kampanj för ett planerat europeiskt medborgarinitiativ i de flesta fall kommer att kräva stöd från organisationer och finansiering samt med hänsyn till insyn och demokratisk ansvarsskyldighet anser kommissionen, i likhet med Europaparlamentet⁶,

⁶ Europaparlamentet har i sin resolution förordat ett system där organisationerna bakom ett medborgarinitiativ ska redogöra för sin finansiering, inbegripet finansieringskällorna.

att *organisatorerna av ett initiativ bör vara skyldiga att lämna vissa grundläggande uppgifter*, särskilt om vilka organisationer som stöder ett initiativ och hur initiativet ska finansieras.

Enligt kommissionen skulle sådana krav ligga dels i de medborgares intresse som planerar att underteckna ett initiativ, dels i linje med kommissionens europeiska initiativ för att främja öppenhet. Om det krävs registrering, skulle sådana uppgifter kunna anges i det register som kommissionen ska göra tillgängligt.

Kommissionen förordar inga begränsningar för vem som kan lägga fram ett initiativ, vilket innebär att en organisatör skulle kunna vara varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat.

Därutöver framhåller kommissionen att organisatorerna bör följa bestämmelserna om skydd av personuppgifter i den nationella lagstiftning som genomför EU-lagstiftning om dataskydd.

I denna del framlägger kommissionen två frågor: *Vilka krav bör ställas på organisatorerna av ett initiativ för att garantera insyn och demokratisk ansvarsskyldighet? Instämmer ni i att organisatorerna bör vara skyldiga att lämna uppgifter om stöd och finansiering som de fått för ett initiativ?*

Kommissionens granskning av medborgarinitiativ

I Lissabonfördraget fastställs inte någon tidsfrist för kommissionen att behandla ett inlämnat medborgarinitiativ. Med beaktande av god förvaltningssed och behovet av att det inte under alltför lång tid ska råda osäkerhet om kommissionens svar anser kommissionen att det finns skäl att fastställa en tidsfrist.

Om en tidsfrist fastställs, bör den möjliggöra såväl att *kommissionen ingående hinner granska* innehållet i initiativet som att *medborgarna* bakom ett initiativ *inom en rimlig tidsperiod informeras* om de åtgärder som kommissionen har för avsikt att vidta.

I grönboken nämns ett förslag med innebörden att kommissionen ska vara skyldig att granska ett medborgarinitiativ inom *sex månader*. Denna granskningsperiod skulle inledas den dag då initiativet formellt lämnas in till kommissionen. Under perioden skulle kommissionen bedöma både om ett initiativ faller inom ramen för kommissionens befogenheter och om initiativet förtjänar vidare åtgärder från kommissionens sida. Efter sin granskning skulle kommissionen utfärda ett offentligt meddelande om sina slutsatser och planerade åtgärder. Exempel på åtgärder är genomförande av undersökningar och konsekvensanalyser inför eventuella förslag till politik.

I denna del framlägger kommissionen en fråga: *Bör det finnas en tidsfrist för kommissionens granskning av ett medborgarinitiativ?*

Initiativ i samma fråga

Kommissionen bedömer att den insyn som följer av ett registreringssystem (se avsnittet Registrering av planerade initiativ ovan) skulle innebära att initiativ i samma fråga skulle kunna undvikas.

Detta hindrar dock inte att samma begäran kan upprepas i flera initiativ, vilket enligt kommissionen skulle innebära en onödig belastning på systemet och med tiden också utgöra en risk för dess anseende som ett trovärdigt demokratiskt instrument.

I grönboken anges att man bör överväga att införa vissa avskräckande bestämmelser eller tidsfrister för att hindra att ett initiativ läggs fram flera gånger, exempelvis att ett initiativ som avslagits inte kan läggas fram igen förrän efter en viss tid.

I denna del framlägger kommissionen en fråga och en följdfråga: *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?*

Utskottets granskning

Faktapromemoria

I den överlämnade faktapromemorian anför regeringen följande preliminära ståndpunkt: Regeringen ser positivt på att kommissionen har presenterat en grönbok om 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.

I promemorian anges därtill att de övriga medlemsstaternas ståndpunkter ännu inte är kända. Därtill noterar regeringen att eftersom grönboken föreslår att de nationella myndigheterna i medlemsstaterna måste ta ansvaret för att kontrollera och bestyrka resultatet av namninsamlingarna i sitt eget land kan förslaget innebära vissa mindre budgetära konsekvenser.

Enligt den bedömning som görs i promemorian påverkar grönbokens innehåll eller förslag inte gällande svensk rätt.

Svenska erfarenheter av medborgarinitiativ

I Sverige saknas föreskrifter som tillåter medborgarinitiativ på nationell nivå. Sedan den 1 juli 2002 kan kommuner och landsting med stöd av 5 kap. 23 § kommunallagen (1991:900), förkortad KL, besluta att medborgarna får väcka förslag i fullmäktige, s.k. medborgarförslag.

Av 5 kap. 25 § KL i dess dåvarande lydelse framgick att alla ärenden som väckts i fullmäktige enligt 5 kap. 23 § KL, däribland ärenden som väckts genom medborgarförslag, också skulle beslutas av fullmäktige.

Bakgrunden till förslaget att införa möjligheten till medborgarförslag var att det fanns ett intresse från kommuner och landsting att införa någon form av medborgerlig förslagsrätt och att det enligt Kommundemokratikommittén (SOU 2001:48) fanns ett intresse bland medborgarna att lämna sådana förslag.

I den proposition som bl.a. innehöll förslaget att införa möjligheten till medborgarförslag angav regeringen att olika vägar behövde stå öppna för medborgarna att påverka politiken och att medborgarna genom rätten att väcka förslag i fullmäktige gavs möjlighet att påverka den lokala politiken direkt. Regeringen framhöll att rätten att initiera ärenden i fullmäktige hade ett stort symboliskt värde och att den medborgerliga förslagsrätten kunde leda till ett ökat engagemang i kommunal- och landstingspolitiska frågor, till fler diskussioner mellan valen bland medborgarna och till ett

minskat avstånd mellan väljare och valda. Därmed kunde förslagsrätten också komma att stärka den representativa demokratins funktionssätt och vitalisera fullmäktige. Vidare angavs i propositionen att de finska erfarenheterna, där ett system med motionsrätt till fullmäktige funnits sedan 1970-talet, också hade visat att den administrativa beredningen gått att hantera (prop. 2001/02:80 s. 53).

Förenklad hantering av medborgarförslag

Sedan den 1 juli 2007 gäller nya förenklade regler för medborgarförslag med den innebörden att fullmäktige får möjlighet att överlåta till styrelsen eller annan nämnd att besluta i ärenden som väckts genom medborgarförslag, om ärendet inte är av principiell beskaffenhet eller av större vikt för kommunen eller landstinget (jfr nuvarande 5 kap. 25 § KL).

Bakgrunden till ändringarna var främst att fullmäktige tvingades avgöra frågor som är av vardagsnära och konkret natur och som normalt avgörs i nämnderna eller av tjänstemän i förvaltningen. Regeringen framhöll vikten av att medborgarförslag även i fortsättningen blir föremål för ett politiskt avgörande (prop. 2006/07:24 s. 12). Sedan den 1 juli 2007 råder i enlighet med 6 kap. 34 § KL ett delegeringsförbud för styrelse och andra nämnder i medborgarförslagsärenden. Medborgarförslag kommer således alltid att avgöras av någon del av den kommunala förtroendemannaorganisationen.

Det finns inte några lagbestämmelser som begränsar vilka frågor ett medborgarförslag får röra.

Tidsfrister för hantering av medborgarförslag

Enligt 5 kap. 33 § KL gäller bl.a. att ett medborgarförslag bör beredas så, att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen eller medborgarförslaget väcktes. Vidare gäller att om beredningen inte kan avslutas inom denna tid, ska detta och vad som har kommit fram vid beredningen anmälas till fullmäktige inom samma tid och att fullmäktige då får avskryva medborgarförslaget från vidare handläggning.

I propositionen anges bl.a. att den exakta omfattningen av beredningen beror på ärendets karaktär och att det ligger i sakens natur att beredningsarbetet i olika ärenden kan göras mer eller mindre omfattande och utförligt samt att det är de förtroendevalda som har det yttersta ansvaret för beredningen och som avgör om beslutsunderlaget är tillräckligt (prop. 2001/02:80 s. 55).

Om ett medborgarförslag ska avgöras av en styrelse eller en nämnd gäller enligt 6 kap. 27 a § KL att ärendet som väckts genom medborgarförslag om möjligt ska handläggas så att ärendet kan avgöras inom ett år från det att det väcktes i fullmäktige. Vidare anges i bestämmelsens andra stycke att en nämnd som handlägger sådana ärenden minst en gång om

året ska informera fullmäktige om de beslut som fattats i ärendena och att nämnden även ska informera om de ärenden som inte avgjorts inom den tid som anges i första stycket.

Det finns inte någon tvingande bestämmelse om att medborgarförslag som ska behandlas av fullmäktige ska beredas inom viss tid.

Erfarenheter av medborgarförslag

Enligt uppgifter lämnade i en proposition om förenklad hantering av medborgarförslag (prop. 2006/07:24) gäller att cirka två tredjedelar av alla kommuner och en tredjedel av alla landsting har infört möjligheten att lämna medborgarförslag. Förslag som lämnas in uppges i propositionen ofta vara konkreta till sin karaktär och ofta relaterade till specifika behov och krav som rör en viss grupp eller ett visst geografiskt område. Flertalet förslag är inte politiskt eller ideologiskt laddade utan mer eller mindre servicerelaterade. De kan gälla frågor som rör t.ex. kommunikation, fysisk tillgänglighet, vård, skola och omsorg (s. 7).

I en departementspromemoria (Ds 2005:58) anges bl.a. att ett flertal kommuner och landsting har fått in mindre än 10 förslag och 20 % inte några förslag alls, även om det finns några kommuner som fått in mer än 50 förslag. I de kommuner som fått in många medborgarförslag har arbetsbelastningen ökat, särskilt inom den tekniska förvaltningen dit många av förslagen remitterats. Handläggningen av medborgarförslag verkar dock inte, generellt sett, ha medfört en stor arbetsbelastning för kommunerna eller landstingen (s. 13).

Svenska erfarenheter av kontroll av underskrifter

Bestämmelser om medborgarförslag eller initiativrätt till folkomröstningar på nationell nivå saknas. Detta innebär att Sverige även saknar erfarenheter av insamling, kontroll och autentisering av underskrifter på nationell nivå.

Sedan den 1 juli 1994 gäller enligt 5 kap. 23 § KL att ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får väckas i fullmäktige av minst 5 % av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna. Initiativet ska vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, namnförtydliganden och uppgift om deras adresser. I en författningskommentar till propositionen med förslag om ändringar i kommunallagen i syfte att införa rätten till folkomröstningsinitiativet framgår bl.a. att ett initiativs skriftliga uppgifter ska möjliggöra för kommunen att i tveksamma fall kontrollera att en viss person, vars namn finns med på initiativet, verkligen skrivit under det och att kommunen eller landstinget i normalfallet bör kunna utgå från att enbart behöriga personer skrivit under ett folkinitiativ. Därutöver angavs i kommentaren att det faktum att folkinitiativet inte är av den karaktären att fullmäktige är

tvungen att anordna en folkomröstning, gör att rättssäkerhetskraven inte gör sig gällande med samma styrka som om fallet varit det motsatta (prop. 1993/94:188 s. 98–99).

Således får svenska erfarenheter av insamling, kontroll och autentisering av underskrifter anses vara begränsade.

I propositionen om en reformerad grundlag (prop. 2009/10:80) föreslår regeringen att förutsättningarna för kommunala folkinitiativ ändras, bl.a. genom att huvudregeln föreslås vara att en folkomröstning *ska* hållas när 10 % av de röstberättigade stöder ett initiativ. Enligt regeringen innebär ett förstärkt folkinitiativ att det kan finnas anledning att i vidare utsträckning än för närvarande kontrollera att de som undertecknat ett folkinitiativ är behöriga att ta ett sådant initiativ. Detta förutsätter enligt regeringen att kommunerna och landstingen ges goda möjligheter till kontroll av initiativtagarnas namnunderskrifter. I propositionen anförs att kontroller av namninsamlingar i normalfallet torde kunna ske genom att ett större antal stickprov görs. Ett sätt att underlätta kontrollen är vidare, som regeringen föreslår, att i kommunallagen införa krav på att initiativtagarna även ska ange sitt personnummer (s. 104–105).

I sammanhanget kan nämnas att krav på personnummer tidigare har diskuterats av Kommundemokratikommittén, som ansåg att ett sådant krav inte borde införas eftersom det sannolikt skulle försvåra möjligheterna att väcka ett folkinitiativ (SOU 2001:48 s. 419 f.). Vidare har det inom ramen för remissbehandlingen av Grundlagsutredningen, vars förslag i denna del överensstämde med regeringens (jfr SOU 2008:125 s. 247 f.), framförts invändningar mot utredningens förslag på motsvarande grund. Vissa remissinstanser anser således att det finns en uppenbar risk att krav på att uppge personnummer kan leda till att enskilda avstår från att underteckna initiativet av rädsla för att personnumret inte hanteras på ett betryggande sätt. Av propositionen framgår att det, trots dessa farhågor, är regeringens uppfattning att kommunerna och landstingen bör ges förbättrade kontrollmöjligheter och att det således bör införas ett krav på att de som undertecknar en namninsamling lämnar uppgift även om personnummer. Regeringen anför därtill att om det i en framtid skulle visa sig att detta krav leder till att enskilda i mer än endast ringa omfattning avhåller sig från att delta i folkinitiativ bör frågan övervägas på nytt.

Europaparlamentets resolution om medborgarinitiativet

Europaparlamentet antog den 7 maj 2009 en resolution i frågan om medborgarinitiativet. I resolutionen anförs i fråga om *minsta antal medlemsstater* att, mot bakgrund av artikel 76 i EUF-fördraget, en fjärdedel av medlemsstaterna i tillräcklig utsträckning tillgodoser kravet att den europe-

iska lagstiftningen styrs av det europeiska allmänintresset. När det gäller *minsta antal underskrifter per medlemsstat* anser Europaparlamentet i likhet med kommissionen att 0,2 % är att betrakta som en representativ andel.

Vad gäller en *minimiålder* för rätten att stödja ett initiativ föreslås i resolutionen att alla unionsmedborgare som har rösträtt enligt lagstiftningen i den egna medlemsstaten ska kunna delta i europeiska medborgarinitiativ.

Avseende *medborgarinitiativets utformning och ordalydelse* uttalas av resolutionen att initiativet bör omfatta hänvisningar till en eller flera lämpliga rättsliga grunder inför kommissionens framläggande av lagstiftningsförslaget.

I resolutionen uttalas i fråga om *krav på insamling, kontroll och autentisering av underskrifter* att kommissionen inte kan ansvara för kontrollen av stödförklaringsarnas äkthet, utan detta bör vara en uppgift för medlemsstaterna.

Vad gäller förfarandet i samband med medborgarinitiativ anför i resolutionen att detta bör omfatta *fem faser* (jfr resolutionens bilaga).

Första fasen inbegriper anmälan av initiativet. Denna fas inleds med att initiativet anmäls hos kommissionen och avslutas med kommissionens beslut om resultatet av anmälan. Vid anmälan ska *varje organisatör uppge namn, födelsedatum, medborgarskap och hemadress* samt *initiativets exakta ordalydelse* på ett av unionens officiella språk. Kommissionen prövar det anmälda initiativets formella tillåtlighet enligt vissa villkor, bl.a. att såväl unionen som kommissionen har tilldelats en fördragsfäst befogenhet att utfärda den av initiativet föreslagna rättsakten. Bland annat anför i resolutionen att i enlighet med artikel 41 i unionens stadga om de grundläggande rättigheterna¹ ska kommissionen förse organisatörerna med *erforderligt stöd* för att se till att de initiativ som anmäls är tillåtliga. Inom två månader efter anmälan av initiativet beslutar kommissionen huruvida initiativet är tillåtligt och kan anmälas. Anmälan får vägras endast av rättsliga skäl och under inga omständigheter på grund av politiska överväganden.

Andra fasen utgörs av insamlingen av underskrifterna, där fristen för insamling uppgår till *ett år* och börjar den första dagen i 3:e månaden efter beslutet om anmälan av initiativet. Varje underskrift (eller stödförklaring) måste bekräftas individuellt, i regel genom personlig underskrift (skriftligen eller i förekommande fall även elektroniskt). Av stödförklaringen måste åtminstone den stödjande *personens namn, födelsedatum, hemadress och medborgarskap* framgå. Varje underskrift kan återkallas fram till dess att fristen för insamling av underskrifter löper ut. Varje stödjande person ska av organisatörerna få en kopia av sin stödförklaring, inklusive en kopia av sin edsförsäkran och sin förklaring om att ha informerats om möjligheten till återkallande. *Inom två månader efter det att medlemsstaterna har verifierat underskrifterna* och övriga uppgifter utfär-

¹ Artikeln behandlar rätten till god förvaltning, se EUT C 303, 14.12.2007, s. 10–11.

dar medlemsstaterna åt initiativets organisatörer en bekräftelse av antalet bestämmelseenliga underskrifter. De personrelaterade uppgifterna *omfattas av dataskyddet* som berörda myndigheter i medlemsstaterna ansvarar för.

Tredje fasen utgörs av initiativets inlämnande, där organisatörerna lämnar in ett initiativ tillsammans med medlemsstaternas bekräftelse av antalet underskrifter. *Inom två månader* efter inlämnandet *beslutar kommissionen om huruvida initiativet är representativt*. Beslutet offentliggörs i unionens officiella tidning, och Europaparlamentet, rådet och medlemsstaterna informeras omgående om beslutet.

Fjärde fasen i förfarandet är kommissionens ställningstagande avseende initiativets begäran om ett lagstiftningsförslag. I resolutionen anges att ett *inlämnat och representativt initiativ förpliktigar kommissionen* att behandla initiativets innehåll, bl.a. genom att kommissionen ger initiativets organisatörer tillfälle att vid en utfrågning utförligt presentera initiativets ärende. Sedan ska kommissionen besluta om initiativets begäran inom *tre månader*. Om kommissionen inte har för avsikt att lägga fram något förslag ska den meddela Europaparlamentet och organisatörerna skälen till det.

Sista och femte fasen utgörs av kontrollen av den begärda rättsaktens överensstämmelse med fördragen och beskrivs inte närmare i resolutionen.

I resolutionen anförts vidare vad gäller *krav på organisatörer* i fråga om *insyn och finansiering* bl.a. att medborgarinitiativet är en form av utövad offentlig överhöghet på lagstiftningsområdet och omfattas därmed även av öppenhetsprincipen. Detta innebär enligt Europaparlamentet att initiativets organisatörer offentligt måste redogöra för initiativets finansiering, inklusive källorna. I resolutionen föreslår Europaparlamentet att organisatörerna av ett medborgarinitiativ som samlat en miljon underskrifter skulle bli skyldiga att inom en lämplig tidsfrist lägga fram en s.k. *öppenhetsrapport* för kommissionen *om initiativets finansiering inklusive källorna*. Rapporten granskas av kommissionen och offentliggörs tillsammans med ett yttrande. Vidare föreslås i resolutionen att kommissionen i regel ska befatta sig med de innehållsmässiga aspekterna av ett medborgarinitiativ först när en öppenhetsrapport lagts fram på vederbörligt sätt.

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar kommissionens grönbok och vill inledningsvis betona vikten av att kommande förslag till bestämmelser om de förfaranden och villkor som krävs för ett framläggande av ett medborgarinitiativ bör utformas så pragmatiskt som möjligt och att omfattande administrativa förfaranden på nationell nivå bör undvikas. Utskottet vill även framhålla betydelsen av att regelverket utformas så att det i möjligaste mån, och utan att inverka menligt på rättssäkerheten, undviker formella krav som försvårar för medborgare att få till stånd initiativ. Vidare anser utskottet att regleringen bör möjliggöra elektronisk insamling av underskrifter.

Utskottet önskar därtill lämna följande svar på grönbokens frågor.

Utskottet delar kommissionens bedömning att en gräns på en tredjedel, dvs. för närvarande nio, av medlemsstaterna för minsta antalet medlemsstater som de medborgare som lägger fram ett initiativ måste komma ifrån skulle ge den rätta balansen mellan kraven på att initiativet ska vara representativt och lätt att använda.

Vad gäller minsta antalet underskrifter per medlemsstat anser utskottet att 0,2 % av respektive medlemsstats totala befolkning utgör en lämplig gräns. I fråga om en åldersgräns för rätten att stödja ett initiativ bedömer utskottet att denna bör överensstämma med varje medlemsstats åldersgräns för röstning i valet till Europaparlamentet. Utskottet anser därtill att de formella kraven på ett initiativs utformning och ordalydelse bör begränsa sig till att initiativet tydligt ska ange innehåll och mål med förslaget samt att en tidsfrist på ett år som tidsgräns för insamling av underskrifter är en rimlig avvägning.

Insamling av en miljon underskrifter innebär en omfattande process. Utskottet ser det därför som fördelaktigt om initiativtagarna tidigt kan få besked från kommissionen huruvida initiativet är formellt godtagbart. Det är enligt utskottet önskvärt att initiativtagarna erbjuds erforderligt stöd och att den byråkratiska bördan för att organisera initiativ minskas i möjligaste mån.

Avseende kommissionens granskning av medborgarinitiativ noterar utskottet att den exakta omfattningen av beredningen beror på initiativets karaktär och att det ligger i sakens natur att beredningsarbetet i olika ärenden kan göras mer eller mindre omfattande och utförligt. Mot bakgrund av de krav som både god förvaltningssed och hänsyn till medborgarnas förväntningar ställer på kommissionens behandling av initiativ finns dock enligt utskottet skäl att föreskriva att kommissionen ska vara skyldig att granska ett initiativ inom rimlig tid, som längst sex månader, och fatta beslut om vilka åtgärder som ska vidtas.

Mot bakgrund av att den fördragsfästa initiativrätten ger en miljon unionsmedborgare samma rätt att uppmana kommissionen att lägga fram lagstiftningsförslag som rådet och Europaparlamentet haft sedan länge (jfr artiklarna 241 samt 225 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt) önskar utskottet påpeka att de åtgärder som skulle kunna beslutas inte behöver begränsa sig till meddelanden om genomförande av undersökningar och konsekvensanalyser utan även bör kunna innefatta beslut om grön- och vitböcker samt i vissa fall, och i den mån initiativets utformning och detaljeringsgrad tillåter det, utkast till lagstiftningsakter.

Vad gäller kontrollen och autentiseringen av underskrifter anser utskottet att regleringen i denna del inte bör medföra gemensamma procedurregler på unionsnivå. I stället anser utskottet att varje medlemsstat utifrån egna nationella bestämmelser kan garantera att de underskrifter som samlas in för ett initiativ i det egna landet kontrolleras på ett lämpligt sätt, utan att medborgarna åläggs onödigt stränga krav eller onödig byråkrati. Även här bedömer utskottet att omfattande administrativa förfaranden på

nationell nivå bör undvikas. Utskottet önskar betona vikten av att unionsmedborgare bosatta utanför det land i vilket de är medborgare ges möjlighet att stödja medborgarinitiativ.

Utskottet bedömer därtill att regleringen bör främja öppenhet och insyn, särskilt om vilka organisationer som stöder ett initiativ och hur initiativet ska finansieras.

Det är svårt att avgöra huruvida två initiativ har samma innebörd så länge de inte är identiska. Kommissionen kan också undvika dubbelarbete genom att hänvisa till granskningar av tidigare initiativ. Utskottet anser därför att det saknas skäl för att införa en reglering i syfte att begränsa antalet initiativ som rör en och samma fråga.

Utskottet anser att kommissionen efter ett antal år bör genomföra en utvärdering av regleringen. En sådan översyn skulle möjliggöra att eventuella tillkortakommanden i regleringen urskiljs och att dittills samlade erfarenheter tillvaratas.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Kommissionens grönbok om ett europeiskt medborgarinitiativ, KOM (2009) 622.