EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 11.11.2009
KOM(2009)622 slutlig

GRÖNBOK

om ett europeiskt medborgarinitiativ

SV SV

GRÖNBOK

om ett europeiskt medborgarinitiativ

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

I. INLEDNING 3

II. SAMRÅDSFRÅGOR 4

1. Det minsta antal medlemsstater som de medborgare som lägger fram förslaget måste komma ifrån 4

2. Minsta antal underskrifter per medlemsstat 5

3. Rätt att stödja ett medborgarinitiativ – åldersgräns 6

4. Medborgarinitiativets utformning och ordalydelse 7

5. Krav på insamling, kontroll och autentisering av underskrifter 7

6. Tidsgräns för namninsamling 9

7. Registrering av planerade initiativ 10

8. Krav på organisatörer – insyn och finansiering 11

9. Kommissionens granskning av medborgarinitiativ 12

10. Initiativ i samma fråga 13

III SVAR 13

I. INLEDNING

Syftet med Lissabonfördraget, som undertecknades i Lissabon den 13 december 2007 och genom vilket fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen ändras, är framför allt att stärka demokratin i EU. En av de viktigaste nyheterna är det europeiska medborgarinitiativet. I 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 fördragen.*”[1]

I Lissabonfördraget anges också att förfarandena 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.

Europeiska kommissionen välkomnar medborgarinitiativet, som kommer att ge EU-medborgarna större möjligheter att göra sin röst hörd genom att de får rätt att vända sig direkt till kommissionen och begära nya politiska initiativ. Det kommer att ge demokratin i Europa en ny dimension, komplettera de rättigheter som följer av EU-medborgarskapet och vidga den offentliga debatten om EU-politiken, vilket kommer att bidra till att skapa ett verkligt offentligt rum i Europa. Medborgarinitiativet kommer att öka medborgarnas och det organiserade civila samhällets deltagande i utformningen av EU:s politik.

Kommissionen anser att EU-medborgarna måste ges möjlighet att utnyttja denna nya rättighet så snart som möjligt efter det att Lissabonfördraget trätt i kraft. Kommissionens mål är därför att förordningen om medborgarinitiativet ska antas inom ett år efter det att fördraget trätt i kraft, och kommissionen är övertygad om att Europaparlamentet och rådet kommer att ställa sig bakom det målet. Med tanke på det kommande förslagets betydelse för medborgarna, det organiserade civila samhället, övriga berörda parter och de offentliga myndigheterna i medlemsstaterna måste medborgarna och alla andra intressenter ha möjlighet att ge sin syn på hur medborgarinitiativet ska fungera.

Syftet med denna grönbok är därför att samråda med alla berörda parter om de viktigaste inslagen i den kommande förordningen. Kommissionen hoppas att den kommer att få in många synpunkter.

De erfarenheter som medborgarna, andra intressenter och offentliga myndigheter har av liknande inhemska medborgarinitiativ är särskilt intressanta i samband med detta samråd.

Kommissionen välkomnar också Europaparlamentets resolution om medborgarinitiativet, som antogs i maj 2009[2], som ett värdefullt bidrag till denna debatt.

---

[1] Artikel 11.4 i fördraget om Europeiska unionen.

[2] Europaparlamentets resolution av den 7 maj 2009 med en uppmaning till kommissionen om framläggande av ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om genomförande av medborgarinitiativet – P6_TA(2009)0389.

II. SAMRÅDSFRÅGOR

Medan själva principen om ett medborgarinitiativ och de viktigaste inslagen i detta fastställs i det nya fördraget, väcker de förfaranden och praktiska arrangemang som krävs för detta nya institutionella instrument rättsliga, administrativa och praktiska spörsmål. Dessa spörsmål behandlas nedan tillsammans med 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

I fördraget anges att undertecknarna av ett medborgarinitiativ måste komma från ”ett betydande antal medlemsstater” och att ”det minsta antal medlemsstater som de medborgare som lägger fram förslaget måste komma ifrån” ska fastställas i förordningen.

Följande faktorer måste beaktas när man fastställer den lämpliga gränsen:

För det första är skälet till att undertecknarna måste komma från ett betydande antal medlemsstater att säkerställa att ett initiativ i tillräckligt hög grad representerar unionsintresset. Om gränsen sätts högt skulle det garanteras att initiativet är tillräckligt representativt, men det skulle göra hela förfarandet mer tungrott. Om gränsen sätts lågt skulle initiativet bli lättare att utnyttja, men det skulle samtidigt bli mindre representativt. Man måste därför hitta rätt balans mellan dessa två avväganden.

För det andra bör gränsen fastställas på grundval av objektiva kriterier, särskilt för att undvika tolkningskonflikter i förhållande till övriga fördragsbestämmelser.

Ett alternativ vore att sätta gränsen vid en majoritet av medlemsstaterna. Med dagens 27 EU-medlemsstater skulle 14 utgöra en majoritet. Fördraget utesluter inte ett sådant tillvägagångssätt. Användningen av begreppet ”betydande antal” antyder dock att avsikten inte var att sätta gränsen vid en majoritet av medlemsstaterna. En sådan gräns förefaller också oproportionerligt hög.

Ett annat alternativ, i nedre delen av skalan, skulle vara att sätta gränsen vid en fjärdedel av medlemsstaterna. Den gränsen uppnås i dag vid sju medlemsstater. Detta är den gräns som Europaparlamentet föreslog i sin resolution om medborgarinitiativet, i analogi med artikel 76 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, där det anges att de akter som rör straffrättsligt samarbete och polissamarbete kan antas på initiativ av en fjärdedel av medlemsstaterna. Europeiska kommissionen anser inte att analogin med medborgarinitiativet är tillräckligt stark, eftersom det gäller en speciell sektor och bygger på en annan logik än medborgarinitiativet. Kommissionen anser att en fjärdedel av medlemsstaterna är en alltför låg gräns, som inte garanterar att unionsintresset återspeglas på ett korrekt sätt.

Ett tredje alternativ vore att sätta gränsen vid en tredjedel av medlemsstaterna. Den gränsen uppnås i dag vid nio medlemsstater. Detta skulle stämma överens med en rad mer allmänna bestämmelser i fördraget. Samma gräns används i bestämmelserna om ett ”fördjupat samarbete” där det anges att ”minst nio medlemsstater” måste delta[3]. En tredjedel används också som gräns för hur många nationella parlament som behövs för att utlösa

[3] Artikel 20 i fördraget om Europeiska unionen.

subsidiaritetsprincipen i artikel 7.2 i protokollet om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, som fogats till fördragen.

Även i vissa nationella rättssystem används en tredjedel som gräns. I Österrikes federala konstitution fastställs att medborgarinitiativ måste få stöd av 100 000 röstberättigade eller en sjättedel av de röstberättigade i minst tre delstater, vilket motsvarar en tredjedel av Österrikes nio delstater. Utanför EU kan Schweiz nämnas. Där är gränsen för antalet kantoner som krävs för en frivillig folkomröstning också nästan en tredjedel.

Kommissionen anser 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.

Frågor: 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?

2. Minsta antal underskrifter per medlemsstat

Med tanke på att ett medborgarinitiativ enligt fördraget 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. Hänvisningen till ”ett betydande antal medlemsstater” infördes för att garantera att ett europeiskt medborgarinitiativ verkligen har en europeisk prägel. Detta innebär att det behövs ett minsta antal deltagande medborgare i det minsta antalet medlemsstater för att se till att initiativet återspeglar en verklig opinion. Det skulle strida mot andan i fördraget om ett initiativ kunde läggas fram av en stor grupp medborgare från en medlemsstat och endast ett symboliskt antal från andra medlemsstater.

Ett krav på minsta antal medborgare per medlemsstat skulle förstås endast gälla det minsta antal medlemsstater som de medborgare som lägger fram medborgarinitiativet måste komma ifrån.

En metod att fastställa det minsta antalet medborgare per medlemsstat skulle vara att bestämma ett identiskt antal deltagande medborgare för samtliga medlemsstater. Fördelen med denna metod är att den är tydlig och enkel. Med tanke på de enorma skillnaderna i medlemsstaternas folkmängd, från 410 000 i Malta till 82 miljoner i Tyskland, skulle en sådan gräns emellertid vara till nackdel för medborgare från mindre medlemsstater.

Ett annat mer jämlikt alternativ skulle vara en gräns som utgjordes av en viss andel av folkmängden i varje medlemsstat. En sådan gräns skulle kunna sättas i analogi med den andel EU-medborgare som krävs för att lägga fram ett medborgarinitiativ. EU har för närvarande nästan 500 miljoner invånare. En miljon av 500 miljoner motsvarar 0,2 % av EU:s befolkning. Därför skulle 0,2 % av befolkningen i varje medlemsstat där namnunderskrifter samlas in kunna utgöra det minsta antal medborgare som krävs för den medlemsstaten[4]. Det skulle i dag motsvara omkring 160 000 för ett land som Tyskland och 20 000 för ett land som Belgien.

[4] Detta är det alternativ som Europaparlamentet föredrar i sin resolution om medborgarinitiativet.

Man bör lägga märke till att det i de medlemsstater som har denna form av instrument krävs att en betydligt större andel än 0,2 % av medborgarna stödjer initiativet. Detta gäller till exempel Österrike och Spanien, där gränsen är 1,2 % av befolkningen, Litauen där den är nästan 1,5 % av befolkningen och Lettland, där den är 10 % av befolkningen. Även i Ungern, Polen, Portugal och Slovenien är gränsen högre än 0,2 % av befolkningen.

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 kunna garantera att ett medborgarinitiativ verkligen representerar unionsintresset?

3. Rätt att stödja ett medborgarinitiativ – åldersgräns

Bestämmelsen i fördraget gäller alla medborgare i unionen. Det förefaller dock rimligt att fastställa en åldersgräns för att stödja ett medborgarinitiativ. Alla medlemsstater som har ett medborgarinitiativ har också en åldersgräns.

Man skulle kunna välja mellan följande alternativ:

Det första alternativet är att en medborgare har rätt att stödja ett europeiskt medborgarinitiativ om han eller hon har uppnått rösträttsålder för val till Europaparlamentet i den medlemsstat där han eller hon är bosatt[5]. Den allmänna praxisen i medlemsstaterna är att en medborgare måste ha rösträtt för att ha rätt att stödja ett medborgarinitiativ. Rösträttsåldern är 18 år i alla medlemsstater utom Österrike, där den är 16 år.

Detta alternativ skulle visserligen ge medborgare i Österrike rätt att stödja ett medborgarinitiativ vid en lägre ålder än medborgare i andra medlemsstater, men det skulle återspegla gällande praxis för val av ledamöter till Europaparlamentet.

Det andra alternativet vore att fastställa åldersgränsen för att stödja ett initiativ i själva förordningen, till exempel till 16 eller 18 år. En åldersgräns på 18 år skulle motsvara rösträttsåldern i alla medlemsstater utom en. Det skulle dock innebära att de medborgare i Österrike som har rösträtt vid 16 år skulle uteslutas. Att sätta åldersgränsen till 16 år skulle å andra sidan skapa en betungande administration, eftersom man med en sådan gräns skulle avvika från de befintliga systemen för att ta upp medborgare i röstlängden.

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?

[5] Detta är det alternativ som Europaparlamentet föreslår i sin resolution om medborgarinitiativet.

4. Medborgarinitiativets utformning och ordalydelse

I fördraget anges inte närmare vilken form ett medborgarinitiativ bör ha, utan endast att kommissionen bör uppmanas ”*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*”[6].

Det förefaller ändå 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 krävs att medborgarinitiativ utformas på detta sätt (Österrike, Italien, Polen och Spanien), men det förefaller trots allt onödigt restriktivt och betungande. Dessutom finns det inte något i fördraget som säger att ett medborgarinitiativ måste ha formen av ett utkast till rättsakt.

Samtidigt kan en oklar eller otillräckligt detaljerad text vara missledande för undertecknarna och göra det svårare för kommissionen att ge ett exakt och motiverat svar. Ett annat alternativ skulle därför vara att kräva att man i medborgarinitiativet tydligt anger innehållet i och målet med det förslag som kommissionen uppmanas att lägga fram. Det hindrar inte att medborgarna bifogar ett utkast till rättsakt för att underlätta förståelsen.

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

För att garantera att ett medborgarinitiativ är legitimt och tillförlitligt behövs det 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. Eftersom det inte finns något EU-organ som har den behörighet eller de uppgifter som krävs för att kontrollera att underskrifterna är äkta och att en viss EU-medborgare verkligen har rätt att stödja ett medborgarinitiativ, måste de nationella myndigheterna i medlemsstaterna ta ansvaret för denna uppgift[7]. De nationella myndigheterna skulle därför kontrollera och bestyrka resultatet av namninsamlingen i sitt eget land.

Det finns en dock en rad frågor om hur kontrollen i medlemsstaterna ska genomföras och i vilken utsträckning gemensamma krav ska fastställas på EU-nivå.

Alla medlemsstater har förfaranden och mekanismer för att kontrollera väljarnas identitet och många av dem har redan kontroll- och autentiseringsförfaranden för nationella medborgarinitiativ. Dessa kontroll- och autentiseringsförfaranden varierar dock avsevärt från

---

[6] Artikel 11.4 i fördraget om Europeiska unionen.

[7] Detta bekräftas även av Europaparlamentet i dess resolution om medborgarinitiativet.

en medlemsstat till en annan. Vissa medlemsstater har förhållandevis stränga krav för insamlingsförfaranden, till exempel att medborgarna endast kan underteckna initiativ på officiella röstningsplatser, att en offentlig tjänsteman eller notarie måste vara närvarande för att autentisera alla underskrifter i samband med insamlingen, eller att man för varje person som undertecknar initiativet ska utfärda ett intyg över att han eller hon finns upptagen i röstlängden. Andra medlemsstater har enklare system, som inte ställer några särskilda krav på hur namninsamlingen ska gå till. I regel krävs dock att myndigheterna i efterhand kontrollerar att de insamlade underskriftena är giltiga och hur många underskrifter som samlats in.

Det främsta målet med gemenskapsbestämmelser om medborgarinitiativ bör vara att se till att medlemsstaterna kan garantera att de underskrifter som samlas in för ett europeiskt medborgarinitiativ 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, till exempel genom att ge dem möjlighet att tillämpa redan befintliga bestämmelser för nationella medborgarinitiativ. Fördelen med detta alternativ är att det skulle ge medlemsstaterna stor flexibilitet vid genomförandet av denna bestämmelse. Det skulle också underlätta genomförandet för de medlemsstater som redan har infört nationella medborgarinitiativ. Däremot skulle det kunna innebära att ett och samma initiativ skulle omfattas av olika procedurregler i olika medlemsstater, vilket i sin tur skulle kunna leda till att insamlandet av underskrifter skulle vara betydligt lättare i vissa medlemsstater än i andra. Detta alternativ skulle därför kunna ha den oavsiktliga konsekvensen att medborgarna i vissa medlemsstater skulle ha lättare att göra sin röst hörd än medborgarna i andra medlemsstater.

Ett alternativ i andra änden av skalan skulle vara att införa exakt samma procedurregler i hela EU. Det skulle i praktiken innebära att alla tillämpliga procedurregler skulle fastställas i en EU-förordning och att alla medlemsstater vare sig skulle få göra undantag från dessa eller införa kompletterande nationella regler. Fördelen med detta vore att alla medborgare i EU skulle omfattas av samma regler och därför ha samma möjligheter att utforma ett medborgarinitiativ. Det skulle dock innebära att de medlemsstater som redan har infört nationella medborgarinitiativ skulle få en mycket tyngre börda när det gäller administration och reglering. Det finns också vissa inslag i de nationella systemen och förfarandena som en EU-förordning inte skulle kunna beakta fullt ut.

Ett mer rationellt alternativ skulle därför vara att införa vissa grundläggande bestämmelser på EU-nivå, bland annat vissa minimikrav 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 EU-nivå. Fördelen med detta skulle vara att medlemsstaterna skulle ges en viss flexibilitet samtidigt som förfarandena i stort skulle vara desamma inom hela EU.

Det skulle vara ett sätt att se till att medborgarinitiativet verkligen omfattar hela EU, eftersom det skulle göra det lättare att samtidigt samla in underskrifter i flera medlemsstater. Det bör övervägas om det är möjligt att använda certifierade och skyddade nätverktyg i samband med detta.

Oavsett vilket alternativ man väljer, så bör det ge EU-medborgare bosatta utanför hemlandet möjlighet att stödja medborgarinitiativ. Medlemsstaterna kan för detta ändamål utnyttja sina erfarenheter av att administrera sådana medborgares rösträtt i samband med valen till Europaparlamentet.

Det 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:

– Ska det införas 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.?

– Vilka krav ska gälla för kontroll och autentisering, och vilka säkerhetsdetaljer behövs om underskrifter samlas in via nätet?

– Ska en medborgares stöd till ett visst initiativ kontrolleras i den medlemsstat där han eller hon är medborgare eller i den medlemsstat där han eller hon är bosatt?

– Vilka åtgärder ska införas för att skydda personuppgifter i samband med insamling och behandling av uppgifter?

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?

6. Tidsgräns för namninsamling

Fördraget innehåller inte några bestämmelser om en tidsgräns för namninsamling. I de europeiska länder som har nationella medborgarinitiativ finns dock i regel en tidsgräns för namninsamlingen. Tidsgränserna varierar från ett antal dagar (till exempel 30 dagar i Lettland och 60 dagar i Slovenien) till flera månader (till exempel sex månader i Spanien och 18 månader i Schweiz).

Det finns också flera skäl till att en tidsgräns bör införas för det europeiska medborgarinitiativet, nämligen att sådana initiativ ofta är knutna till aktuella frågor och kan gälla problem som hinner bli inaktuella om det inte finns någon tidsgräns eller om tidsgränsen är för lång, och förutsättningarna för underskrifterna kan ändras om perioden är för lång (till exempel om EU:s lagstiftning i frågan ändras eller om det antas ny lagstiftning).

Om det införs en tidsgräns, måste den dock vara rimlig och tillräckligt lång för att ta hänsyn till att det ställs större krav när en kampanj omfattar hela EU. Detta kan uppnås genom att fastställa en tidsgräns på till exempel ett år[8].

Frågor: Bör det fastställas en tidsgräns för namninsamlingen? Om ja, anser ni att ett år skulle vara en lämplig tidsgräns?

7. Registrering av planerade initiativ

Man bör inte bara fastställa hur lång namninsamlingsperioden ska vara, utan också hur man ska avgöra när den ska inledas och när den ska upphöra. I de flesta medlemsstaterna inleds insamlingsperioden i regel efter det att kraven på offentliggörande eller registrering har uppfyllts. Det finns dock fall där insamlingsperioden är kopplad till datumet för underskrifterna.

Kommissionen anser att om man verkligen fastställer en tidsgräns, så måste man också kräva att det planerade initiativet registreras innan namninsamlingen inleds. Registreringen skulle kunna skötas av organisatörerna bakom ett initiativ på en särskild webbplats som kommissionen skulle tillhandahålla för detta ändamål. De skulle vara skyldiga att lägga in alla relevanta uppgifter om det planerade direktivet (till exempel titel, fråga, mål och bakgrund) på webbplatsen, som sedan skulle vara allmänt tillgänglig. Systemet skulle sedan ge organisatören en bekräftelse på registreringen, datum och registreringsnummer, och därefter skulle insamlingskampanjen kunna inledas.

Registreringen skulle därför innebära att tidsfristen börjar löpa, men också ge klarhet över vilka medborgarinitiativ som planeras och de tillhörande namninsamlingarna.

Kommissionen anser dock inte att det i samband med registreringen ska behövas något kommissionsbeslut om huruvida initiativet är formellt godtagbart. Kommissionen anser inte att det skulle vara lämpligt att kommissionen kontrollerade att ett initiativ är formellt godtagbart innan namninsamlingen påbörjas[9]. Ett sådant tillvägagångssätt skulle orsaka förvirring och ge intrycket att kommissionen ger grönt ljus för planerade initiativ på andra än rent formella grunder. Det skulle kräva kontroller som skulle leda till att inledandet av namninsamlingen fördröjdes. Det är inte heller möjligt att kontrollera att ett initiativ är formellt godtagbart och granska dess innehåll separat och det är därför inte lämpligt att göra denna kontroll i samband med registreringen.

Kommissionen förstår att det kan finnas ett visst motstånd mot att lansera ett initiativ i hela EU, eftersom det innebär en risk för att det senare avvisas på grundval av att det inte uppfyller de formella kraven. Man bör dock komma ihåg 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 EU. I alla händelser kan organisatörerna i regel förväntas ha

---

8 Ett år är den tidsgräns som Europaparlamentet föreslår i sin resolution om medborgarinitiativet.

9 I sin resolution ansåg Europaparlamentet tvärtom att en kontroll av att kraven är uppfyllda skulle göras i förväg.

bedömt om initiativet juridiskt faller inom kommissionens behörighet innan initiativet lanseras.

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

Att lansera och organisera en kampanj för ett planerat europeiskt medborgarinitiativ kommer i de flesta fall att kräva stöd från organisationer och finansiering.

Med hänsyn till insyn och demokratisk ansvarsskyldighet anser kommissionen att organisatörerna av ett initiativ bör vara skyldiga att lämna vissa grundläggande uppgifter, särskilt om vilka organisationer som stödjer ett initiativ och hur initiativet ska finansieras. Det skulle ligga i de medborgares intresse som planerar att underteckna ett initiativ. Det skulle också ligga i linje med kommissionens europeiska initiativ för att främja öppenhet[10].

Om det krävs registrering, skulle sådana uppgifter kunna anges i det register som kommissionen ska göra tillgängligt. I förordningen skulle man också kunna kräva att organisatörerna offentliggör alla relevanta uppgifter om finansiering och stöd under kampanjens gång.

I samband med frågan om finansiering bör det påpekas att det inte planeras någon speciell offentlig finansiering för medborgarinitiativ. Detta påverkar inte andra former av samarbete och stöd till det civila samhällets organisationer. Detta överensstämmer också med målet att medborgarinitiativen ska vara oberoende och drivas av medborgarna.

Förutom de insynskrav som ställs på organisatörerna, innehåller många nationella rättssystem bestämmelser om vem som kan organisera ett initiativ. I allmänhet krävs att ett initiativ ska läggas fram av medborgare eller av kommittéer som består av ett visst antal medborgare. Kommissionen befarar att ett sådant krav kan vara för betungande på EU-nivå och skulle därför föredra att inte ålägga några begränsningar för vem som kan lägga fram ett initiativ, vilket skulle betyda att organisatörerna kunde vara antingen individuella medborgare eller organisationer. I detta sammanhang kan man jämföra med bestämmelserna om framställningar till Europaparlamentet. I fördraget anges att varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat har rätt att göra framställningar till Europaparlamentet[11].

Organisatörerna bör dessutom följa bestämmelserna om skydd av personuppgifter i den nationella lagstiftning som genomför EU-lagstiftning om dataskydd.

Frågor:

[10] I sin resolution anser Europaparlamentet att organisatörerna bakom ett medborgarinitiativ på grund av kravet på insyn offentligt måste redogöra för sin finansiering, inbegripet finansieringskällorna.

[11] Artikel 227 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Vilka krav bör ställas på organisatörerna av ett initiativ för att garantera insyn och demokratisk ansvarsskyldighet? Instämmer ni i att organisatörerna bör vara skyldiga att lämna uppgifter om stöd och finansiering som de fått för ett initiativ?

9. Kommissionens granskning av medborgarinitiativ

Så snart det antal underskrifter som krävs för ett medborgarinitiativ har samlats in och validerats av myndigheterna i de berörda medlemsstaterna kan organisatören bakom ett initiativ formellt lämna in det till kommissionen.

I Lissabonfördraget fastställs inte någon tidsfrist för kommissionen att behandla ett medborgarinitiativ när det väl har lämnats in. Detta kan delvis vara ett erkännande av att ett initiativ kan gälla komplicerade frågor och att kommissionen behöver tid för att granska initiativet ordentligt innan den beslutar om vilka åtgärder den ska vidta. I vissa fall kan detta betyda att kommissionen måste analysera fördelarna och nackdelarna med ett planerat politiskt initiativ. I detta sammanhang kan det påpekas att inte heller Europaparlamentet omfattas av någon tidsfrist när det gäller granskningen av framställningar.

Det finns dock skäl att fastställa en tidsfrist i enlighet med god förvaltningssed och också för att det inte under alltför lång tid ska råda osäkerhet om kommissionens svar. Om en tidsfrist fastställs, bör den vara lång nog för att kommissionen ska kunna göra en ingående granskning av innehållet i initiativet. Tidsfristen bör dock medge att de medborgare som stödjer ett initiativ inom en rimlig tidsperiod informeras om de åtgärder som kommissionen har för avsikt att vidta.

De nationella systemen skiljer sig från varandra när det gäller tidsfrister för att behandla medborgarinitiativ. Vissa system har tidsfrister som sträcker sig från några veckor till flera månader, medan andra inte har några tidsfrister alls.

Man skulle därför kunna föreskriva att kommissionen ska vara skyldig att granska ett medborgarinitiativ inom rimlig tid, som längst sex månader. På det sättet skulle man kunna införa en tidsfrist och samtidigt se till att kommissionen får tillräckligt med tid för att behandla initiativ på ett adekvat sätt även när de gäller komplicerade frågor.

Denna granskningsperiod skulle inledas den dag då initiativet formellt lämnas in till kommissionen. Detta skulle kunna meddelas på den särskilda webbplats som behandlas i avsnitt 7.

Under granskningsperioden skulle kommissionen bedöma både om ett initiativ är godtagbart, dvs. om det faller inom ramen för kommissionens befogenheter, och om innehållet i initiativet är sådant att det förtjänar vidare åtgärder från kommissionens sida[12]. När kommissionen avslutat sin granskning skulle den utfärda ett meddelande om sina slutsatser och om de åtgärder som den planerar. Meddelandet skulle vara allmänt tillgängligt och meddelas Europaparlamentet och rådet. Exempel på åtgärder som skulle kunna anges i meddelandet är

[12] Europaparlamentet föreslår i sin resolution en tvåstegslösning, där kommissionen först skulle ha två månader på sig att kontrollera att ett initiativ är representativt och sedan ytterligare tre månader för att granska initiativets innehåll och fatta ett beslut om eventuellt vidare åtgärder.

att man måste genomföra undersökningar och konsekvensanalyser inför eventuella förslag till politik.

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

10. Initiativ i samma fråga

I princip kan man inte utesluta att det skulle kunna läggas fram flera initiativ i samma fråga, men en sådan dubblering skulle kunna undvikas genom den insyn som ett registreringssystem medför.

Detta hindrar dock inte att samma begäran kan upprepas i flera initiativ som läggs fram efter varandra, vilket skulle innebära en onödig belastning på systemet och med tiden också utgöra en risk för dess anseende som ett trovärdigt demokratiskt instrument. Man bör därför överväga att införa vissa avskräckande bestämmelser eller tidsfrister för att hindra att ett initiativ läggs fram flera gånger (till exempel att ett medborgarinitiativ som avslagits inte kan läggas fram igen förrän efter en viss tid).

Man ska dock komma ihåg att även om vissa initiativ gäller samma fråga och till vissa delar motsvarar varandra, så är de inte nödvändigtvis identiska. Dessutom kommer de administrativa och finansiella resurser som krävs för att lansera ett EU-omfattande initiativ sannolikt också att begränsa upprepning och dubblering.

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?

III SVAR

Bidrag till detta samråd ska sändas till kommissionen senast den 31 januari 2010, antingen med e-post till adressen ECI-Consultation@ec.europa.eu eller med post till följande adress:

European Commission
Secretariat General
Directorate E ”Better Regulation and Institutional Issues”
Unit E.l ”Institutional Issues”
B-l049 Bruxelles/Brussel, Belgique/België

Svaren kommer att offentliggöras på internet, om inte bidragslämnaren har begärt att personuppgifterna inte ska offentliggöras eftersom detta skulle skada hans eller hennes legitima intressen. I sådana fall kan bidraget offentliggöras anonymt.

Yrkesorganisationer som svarar på denna grönbok uppmanas att registrera sig i kommissionens register för intresseorganisationer (http://ec.europa.eu/transparency/regrin/). Detta register inrättades inom ramen för det europeiska initiativet för att främja öppenhet i

syfte att ge kommissionen och allmänheten information om intresseorganisationernas mål, finansiering och struktur.

Kommissionen kan komma att bjuda in bidragslämnare till en offentlig hearing om innehållet i denna grönbok.