

I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

YTTRANDEN

REGIONKOMMITTÉN

114:E PLENARSESSIONEN DEN 12–14 OKTOBER 2015

Yttrande från Europeiska regionkommittén – Europeiska medborgarinitiativet

(2015/C 423/01)

Föredragande:	Luc VAN DEN BRANDE (BE-EPP), ordförande i samordningsorganet Flandern-Europa
Referensdokument:	Rapport om tillämpningen av förordning (EU) nr 211/2011 om medborgarinitiativet – COM(2015) 145 final

I. POLITISKA REKOMMENDATIONER

EUROPEISKA REGIONKOMMITTÉNS STÅNDPUNKT

Det europeiska medborgarinitiativet med beaktande av den europeiska deltagandedemokratin

1. ReK erinrar om att medborgarna står i centrum för det europeiska projektet. Den europeiska deltagandedemokratin ska betraktas som EU-medborgarnas rätt att delta i EU-politiken och forma Europas framtid. Fördraget (artikel 10.3) ger varje medborgare rätt att delta i unionens demokratiska liv.
2. Kommittén noterar att EU:s institutioner enligt artikel 11 i fördraget om Europeiska unionen är skyldiga att informera medborgarna och de representativa sammanslutningarna för att ge dem möjlighet att ge uttryck för och offentligt diskutera sina åsikter på alla unionens åtgärdsområden. Samma artikel innehåller ett uttryckligt mandat för Europeiska kommissionen att samråda med alla berörda parter i syfte att säkerställa att unionens åtgärder blir enhetliga och öppna.
3. ReK konstaterar att bestämmelserna om det europeiska medborgarinitiativet är mer specifika än vad som föreskrivs i artikel 11.1–3. Artikel 11.4 om det europeiska medborgarinitiativet handlar inte om att fastställa dagordningen utan om möjligheten till en rättsakt. Det bör erkännas att det europeiska medborgarinitiativet, i likhet med andra instrument för direktdemokrati på olika nivåer, även bör göra det möjligt för medborgarna att påverka dagordningen för EU:s politiska beslutsfattande.
4. Kommittén påminner om att det europeiska medborgarinitiativet är en rättighet för europeiska medborgare och bör användas som ett svar på det demokratiska underskottet i EU och för att tillhandahålla ett verktyg för EU-medborgarna för att överbrygga klyftan mellan medborgarna och EU:s politik. Med tanke på den ihållande ekonomiska krisen och förtroendekrisen i EU är det viktigt att utnyttja alla möjligheter att föra en öppen dialog med medborgarna och förhindra ytterligare besvikelser när det gäller det europeiska projektet. Detta är också ett tillfälle att återupprätta och ytterligare bygga upp förtroende hos alla unga européer som kan ha tappat tron på idén om europeisk integration. Stärkt deltagandedemokrati är enda sättet att hålla fast vid EU:s syfte och undanröja det demokratiska underskottet. Det europeiska medborgarinitiativet syftar till att mer direkt involvera medborgarna i EU:s politiska agenda och därmed ge dem rätt att ta initiativ till lagstiftning. Det europeiska medborgarinitiativet har som ett transnationellt verktyg också målsättningen att främja en europeisk debatt om frågor som är angelägna för EU-medborgarna.

5. Vi betonar att det europeiska medborgarinitiativet måste förstås i ett realistiskt sammanhang med en tydlig och fokuserad ambition och sammanhängande vägledning över alla steg som krävs för att genomföra dem: Det är inget substitut för kommissionens initiativrätt, som har lett till framsteg när det gäller fördjupandet av unionen och som måste fortsätta. Medborgarinitiativet kompletterar diversifieringen av lagstiftningsdynamiken och ger den en transnationell dimension. Det är ytterligare ett forum för ömsesidig förståelse, som kommissionen själv har fördel av. Det har potentialen att bli ett utmärkt exempel på "demokrati i praktiken".

6. Utan att detta påverkar det europeiska medborgarinitiativet framhåller vi behovet av att på lokal och regional nivå uppmuntra alla initiativ som främjar insyn, samarbete och medborgarnas deltagande i den offentliga politiken, i linje med principen om deltagandedemokrati. Dessutom krävs medverkan av regionala och lokala myndigheter eftersom medborgarinitiativet ofta gäller politikområden där de är helt eller delvis behöriga.

7. Vi bör stärka våra rättsliga och politiska instrument för deltagande för att utforma en ny styrningsstruktur som bygger på principen om flernivåstyrelse. Flernivåstyrelse är i huvudsak en flerkanalsmetod och möjliggör därför ett mer "aktivt" unionsmedborgarskap. Utmaningen är att införa ett system med innovativ intresserepresentation där människor känner sig företrädda på lika villkor i sina olika identiteter.

8. Kommittén betonar att ett europeiskt offentligt forum för debatt mellan medborgarna och med makthavare är viktigt för EU:s legitimitet och ansvarsskyldighet. Det demokratiska underskottet kan bara undanröjas om man inrättar ett europeiskt offentligt rum där den demokratiska processen ingår.

9. Vi betonar att regionala och lokala myndigheter fäster särskild vikt vid deltagandedemokratin, eftersom det civila samhällets organisationer på så sätt kan involveras i den europeiska beslutsprocessen och ge sitt bidrag till denna.

10. Kommittén anser att det europeiska medborgarinitiativet bör betraktas som ett instrument för att uppnå målen för deltagandedemokrati, men man bör inte räkna med att man med detta initiativ automatiskt kan säkerställa medborgarnas delaktighet i det europeiska beslutsfattandet.

11. Det europeiska medborgarinitiativet är ett uttryck för en deltagandedemokrati som kompletterar den representativa demokratin. Det stärker både de rättigheter som sammanhänger med EU-medborgarskapet och den offentliga debatten om EU:s politik. Det bör också förstärka medborgarnas ägarskap av och identifiering med unionen.

12. Andra kanaler för deltagandedemokrati, såsom andra former av medborgardialog och deltagande av representativa organisationer i det civila samhället, bör inte försummas, eftersom ett europeiskt medborgarinitiativ är inriktat på en särskild politisk fråga och kräver en stor samordnad insats och ekonomiska resurser;

13. I detta sammanhang uppmanas kommissionen att utarbeta en rapport om hur bestämmelserna i artikel 11.1 och 11.2 i fördraget om Europeiska unionen genomförs och därmed klargöra hur kommissionen omsätter deltagandedemokrati i praktiken.

14. Med beaktande av det begränsade antalet framgångsrika initiativ undrar kommittén om de ursprungliga mål som fastställs i förordningen har uppnåtts, nämligen att ge alla medborgare rätt att delta i den europeiska demokratin, att ge medborgarna möjlighet att direkt vända sig till kommissionen samt tydliga, enkla och användarvänliga förfaranden.

15. Kommissionen har gjort sitt bästa för att förvalta det europeiska medborgarinitiativet, men å andra sidan finns det ett överhängande behov av att se över vissa aspekter i dess strategi och att vidta åtgärder för att kartlägga och rätta till de åtgärder som har varit alltför formalistiska och restriktiva.

Europeiska kommissionens rapport

16. Kommittén noterar rapporten från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av förordning (EU) nr 211/2011 om medborgarinitiativet, som genomför artikel 22 i förordningen, enligt vilken kommissionen är skyldig att överlämna en rapport vart tredje år.

17. Vi konstaterar att rapporten erkänner vissa problem och brister, men det är främst en saklig och teknisk rapport där man redogör för situationen efter tre års tillämpning av förordningen. Rapporten underlåter att ge ett svar på de brister som kan leda till slutet av detta initiativ: "en demokratisk revolution som aldrig ägde rum".
18. Det finns en allmän känsla av att kommissionen är ganska försiktig och restriktiv i sin strategi och bedömning och att detta är något som bör övervakas och regelbundet ifrågasättas för att förbättra situationen.
19. På grundval av kommissionens rapport påpekar kommittén att det europeiska medborgarinitiativet har stor potential – på tre år föreslogs 51 initiativ för kommissionen. Dessa initiativ var inriktade på olika politikområden, t.ex. socialpolitik, miljö, djurskydd samt utbildning.
20. Kommittén noterar å andra sidan att registreringen av 20 (39 %) av dessa 51 initiativ avvisades av kommissionen och att de inte klarade tillåtlighetsprövningen huvudsakligen på grund av att de "uppenbart [föll] utanför ramen för kommissionens befogenhet att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att genomföra fördragen". De sex organisationerna av medborgarinitiativet beslutade att bestrida dessa avslag inför EU-domstolen.
21. Endast tre initiativ har hittills uppnått målet på en miljon underskrifter. Det sätt på vilket kommissionen följer upp dessa framgångsrika initiativ kommer i hög grad att avgöra huruvida de europeiska medborgarna fortfarande kommer att fästa vikt vid medborgarinitiativet som en modell för deltagande.
22. Kommittén är oroad över att antalet initiativ som läggs fram systematiskt minskar (23 under 2012, 17 under 2013 och 10 under 2014), och att antalet initiativ som avslås ökar (30 % under 2012 och 50 % under 2014). Förslaget är därför att kommissionen förenklar villkoren.
23. Vi instämmer med kommissionen om att det europeiska medborgarinitiativet behöver grundliga förbättringar och att lösningar måste sökas för att möjliggöra mer effektiv användning av detta instrument.
24. Vi uppmanar kommissionen att inta ett mer politiskt förhållningssätt till det europeiska medborgarinitiativet och ge mer utrymme för debatt, vara mer öppen och inte begränsa frågan till juridiska aspekter. Demokrati, särskilt i en institutionell miljö med flernivåstyre, förutsätter aktiv medverkan och kontroll från medborgarnas sida, och innebär att institutionerna har ett ansvar för att stimulera deltagandet.

Rekommendationer för ett framgångsrikt europeiskt medborgarinitiativ i framtiden

a) Allmänna kommentarer

25. ReK noterar att det skulle ha varit lämpligt att hänvisa till medborgarnas rättigheter och skyldigheter och till subsidiaritetsprincipen för godtagbarhetskriterierna.
26. Vi anser att den nuvarande intressekonflikten inom kommissionen inverkar menligt på initiativets effektivitet när det gäller att främja medborgarnas deltagande och förtroende, eftersom kommissionen samtidigt måste fungera som en viktig informationsförmedlare och stödstruktur för det europeiska medborgarinitiativet, som främsta mottagare av initiativen och även som "domare" över beslut om registrering av initiativ och deras tillåtlighet.
27. Kommittén understryker att denna intressekonflikt inom kommissionen måste sporra de övriga institutionerna att spela sin roll i förfarandet för det europeiska medborgarinitiativet (rådet, Europaparlamentet, Regionkommittén, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén).
28. Kommittén anser att det kanske skulle vara lämpligare att tillsätta en oberoende tillfällig kommitté med experter, forskare och/eller jurister för att kontrollera om initiativen uppfyller kraven, för att undvika att kommissionen fungerar som både domare och jury.
29. ReK anser att särskilt Europaparlamentet har en central roll att spela för att öka insynen och ansvarsskyldigheten avseende förfarandena för europeiska medborgarinitiativet och den politiska uppföljningen, framför allt genom att förbättra delaktigheten i de utfrågningar som organiseras och genom att utöva politiska påtryckningar, om så är lämpligt, på kommissionen så att den i god tid och på ett konstruktivt sätt reagerar på framgångsrika medborgarinitiativ.

30. Vi understryker att kommissionen måste respektera EU:s rättstatsprincip, där godtycklig bedömning av godtagbarhet bör undvikas. Det är dessutom en fråga om "god förvaltning" och inte bara "bättre lagstiftning". Kommissionen bör ta hänsyn till "ansvaret" i enlighet med och med respekt för fördragen.

31. Kommittén förespråkar en bättre förhandsbedömning för att undvika besvikelse i slutändan. Som det är nu äger endast en efterhandsutvärdering rum efter registreringen och efter insamlingen av underskrifter.

32. Vi föreslår att man förlänger tiden för insamling av stödförklaringar till 18 månader.

33. Kommittén stöder det gemensamma förslaget från intressenter och organisatörer av europeiska medborgarinitiativ att fritt kunna välja tidpunkt för att börja samla in underskrifter inom en klart fastställd tidsfrist efter registreringen. Vi föreslår att organisatörerna av ett medborgarinitiativ ges en ytterligare frist på två månader mellan registreringen och början på insamlingen av underskrifter för att ge dem möjlighet att bättre informera EU-medborgarna och att organisera insamlingen av underskrifter.

34. Kommittén stöder införandet av en rättslig ställning för medborgarkommittéerna för att minska risken för att deras enskilda medlemmar åläggs personligt ansvar och för att underlätta kampanjarbetet.

35. Kommittén betonar att kommissionen inte godtyckligt får besluta om att avslå medborgarinitiativ och att den måste lägga fram ett lagstiftningsförslag inom ett år om den samtycker till ett framgångsrikt medborgarinitiativ, på samma sätt som när det gäller initiativ från parlamentet. Under denna period på ett år skulle kommissionen gradvis kunna genomföra resultatet av det europeiska medborgarinitiativet så att det slutligen leder till ett lagstiftningsförslag. Om så inte sker förfaller medborgarinitiativet.

36. Kommittén anser att en översyn av förordningen är absolut nödvändig, så att de identifierade hindren kan övervinnas. Det är inte för tidigt för en översyn, eftersom detta är ett unikt "experiment" vars resultat är svåra att förutse. Det krävs föregripande insatser i rätt tid för att förhindra att potentiella organisatörer av medborgarinitiativ avskräcks.

37. Kommittén är villig att fortsätta samarbeta med EU-institutionerna samt alla berörda parter i utvärderingen av hur förordningen har fungerat fram till nu och att bidra till översynen av den, i syfte att utnyttja detta instruments fulla potential.

38. ReK föreslår att man undersöker möjligheten att ändra förordningen om medborgarinitiativet så att det även skulle bli tillåtet att föreslå medborgarinitiativ som syftar till konkreta ändringar av EU-fördragen enligt artikel 48 i EU-fördraget.

39. Problem som inte kräver några ändringar i själva förordningen om medborgarinitiativet bör åtgärdas så snabbt som möjligt. Enkla och öppna förfaranden kommer att avgöra medborgarinitiativets framtida framgång.

b) *Ändringar och förbättringar av det europeiska medborgarinitiativet som bör genomföras utan dröjsmål*

40. ReK konstaterar att kommentarerna om och förbättringsförslagen till de nuvarande förfarandena från olika intressenter och organisatörer av medborgarinitiativ är mycket likartade och att det därför bör vara möjligt att göra anpassningar och förbättringar utan ytterligare dröjsmål.

41. Ytterst få medborgare känner till det europeiska medborgarinitiativet. En antydning om detta framkommer i en färsk Eurobarometerundersökning⁽¹⁾ om allmänhetens syn på EU i sex medlemsstater (Italien, Tyskland, Danmark, Portugal, Finland och Polen), där de enda som i någon avsevärd utsträckning kände till medborgarinitiativets existens var de tillfrågade i Tyskland. Vi understryker därför behovet av gemensamma insatser från EU-institutionernas och andra myndighetsnivåers sida för att uppmärksamma människor på deras rätt att lägga fram förslag om och stödja ett europeiskt medborgarinitiativ. Informationskampanjer i alla EU:s medlemsstater, med deltagande av regionala och lokala myndigheter, bör inledas – med ungdomar som en av de främsta målgrupperna – för att göra medborgarna medvetna om denna rättighet.

⁽¹⁾ Eurobarometer, september 2014.

42. Kommittén efterlyser en mer effektiv kommunikation om det europeiska medborgarinitiativet och betonar den decentraliserade kommunikationens roll i detta sammanhang. Regionala och lokala myndigheter spelar en avgörande roll för att skapa och upprätthålla kontakter mellan befolkningen i stort och institutionerna på alla nivåer inom EU och kan spela en avgörande roll för att visa medborgarna att politiska frågor på EU-nivå har relevans för dem och för att förklara hur det europeiska medborgarinitiativet kan användas för att påverka EU:s politik. Kommittén stöder idén om att använda kommissionens nationella representationskontor för att bygga starkare informationsnätverk om det europeiska medborgarinitiativet, och uppmanar kommissionen att involvera lokala och regionala myndigheter i dessa nätverk. Om man i samband med medborgarinitiativet i hög grad utnyttjar ny teknik för att samla in underskrifter inom de fastställda tidsfristerna har de regionala och lokala myndigheterna en viktig roll att spela när det gäller att sprida information och förmedla budskap till och från gräsrotsnivån.

43. Kommittén upprepar sitt förslag att inrätta en interinstitutionell kontaktpunkt, vars syfte skulle vara att öka medvetenheten om medborgarinitiativet som instrument, främja dess användning, se till att pågående och framgångsrika medborgarinitiativ inte passerar helt obemärkta, samt besvara en rad frågor om medborgarinitiativet.

44. Vi stöder inrättandet av en helpdesk för det europeiska medborgarinitiativet som tillhandahåller tekniskt kunnande och råd om hur man organiserar och genomför en kampanj för ett medborgarinitiativ, med ekonomiskt stöd från EU:s budget. En sådan helpdesk bör vara åtskild från EU-institutionerna eftersom neutralitet är en viktig förutsättning för att initiativet ska bli framgångsrikt och kan bidra till att stärka förtroendet hos personer som planerar att inleda ett medborgarinitiativ.

45. Kommittén har förbundit sig att fortsätta samarbetet med Europeiska ekonomiska och sociala kommittén när det gäller att organisera ett regelbundet evenemang, Europeiska medborgarinitiativets dag, som undersöker framstegen när det gäller tillämpningen och genomförandet av förordningen, främjar diskussioner mellan EU-institutionerna och organisatorerna av medborgarinitiativ om de utmaningar som de senare möter och uppmanar en dialog mellan medborgarna och företrädare för institutionerna om initiativ som håller på att tas fram.

46. Praxis när det gäller det europeiska medborgarinitiativet visar att handledning om initiativet kanske är lika viktigt som initiativet i sig. Det är uppenbart att europeiska medborgarinitiativ behöver stöd från organisationer i det civila samhället (personal, finansiella medel) för att nå framgång. Det är ytterst svårt för enskilda personer att förvalta ett medborgarinitiativ utan externt professionellt och ekonomiskt stöd.

47. Kommittén understryker att alltför många krav och bördor kan inverka negativt på EU:s mål att föra medborgarna närmare EU och medborgarnas vilja att delta i EU:s beslutsprocess. Det europeiska medborgarinitiativets syfte ska vara att så många som möjligt aktivt ska delta i EU:s politik och att man ska komma till rätta med skepsis och fördomar.

48. Vi uppmanar kommissionen att även utveckla lämpliga former för att hantera medborgarinitiativ som får betydande stöd, men som inte uppfyller alla formella kriterier eller inte erhåller samtliga 1 miljon underskrifter, så att eventuella viktiga politiska budskap i sådana initiativ och uppslutningen bakom dem inte totalt ignoreras.

49. Medborgarna vill delta i den offentliga politiken, men kommer bara att göra det om det är enkelt och faktiskt gör skillnad. Medborgarna vill veta vad som händer med de initiativ som de stöder. För att ett europeiskt medborgarinitiativ ska lyckas är det av avgörande betydelse att underlätta dialogen mellan EU-institutionerna och de som stöder medborgarinitiativet.

50. Vi uppmanar kommissionen att undersöka möjligheten att tillhandahålla ekonomiskt stöd till den kostsamma organisatoriska processen av att utveckla gränsöverskridande (via den relevanta medborgarkommittén) europeiska medborgarinitiativ som dels är förenliga med ett politikområde där kommissionen har behörighet, dels uppvisar ett starkt folkligt stöd (dvs. de når ett fastställt tröskelvärde inom en viss tid, före gränsen på 1 miljon underskrifter som innebär att ett lagstiftningsförslag måste läggas fram). Detta skulle bidra till att upprätthålla den nödvändiga medborgarinriktade synen på verksamheten och säkerställa insyn i finansieringen bakom ambitionerna.

51. Vi föreslår att när sådana medborgarinitiativ kan gälla förslag med så påvisbara och positiva effekter på det lokala och regionala styret, på den territoriella dimensionen eller på subsidiariteten att ReK:s presidium ger sitt stöd på förhand, så bör ReK få till uppgift att övervaka genomförandet av ovannämnda finansieringsmekanism och även bistå vid marknadsföringsinsatser.

52. Kommittén framhåller att dagens nationellt fastställda krav för datainsamling utgör ett allvarligt hinder för att insamlingen av underskrifter ska bli framgångsrik och uppmanar därför med eftertryck medlemsstaterna att vidta alla nödvändiga åtgärder för att förenkla kraven på personuppgifter och harmonisera kraven inom EU snarast möjligt.

53. Vi uppmanar Europeiska kommissionen att säkra full insyn i beslutsprocessen och uppmanar framför allt kommissionen att utförligt redogöra för skälen till varför ett europeiskt medborgarinitiativ fått avslag om det anses "uppenbart falla utanför kommissionens behörighet" och samtidigt informera organisatorerna om relevanta rättsliga överväganden, så att de kan besluta huruvida de vill ändra sitt medborgarinitiativ och lämna in det på nytt i en modifierad version.

54. Vi uppmanar kommissionen att redogöra för sina politiska beslut för allmänheten på ett detaljerat och öppet sätt i sitt formella svar på ett medborgarinitiativ som har fått mer än en miljon underskrifter. En politiskt stark uppföljning bör säkerställas.

c) *Regionkommitténs och de lokala och regionala myndigheternas bidrag*

55. Kommittén upprepar sitt erbjudande att bistå kommissionen vid bedömningen av huruvida initiativ är förenliga med subsidiaritetsprincipen eller hur de bidrar till territoriell sammanhållning och gränsöverskridande samarbete.

56. Det europeiska medborgarinitiativet tillhandahåller medborgarna ett instrument som gör att de kan delta aktivt i den europeiska politiken. Det bör därför inte initieras av EU-institutionerna. Vi inser emellertid vår egen roll och vårt eget ansvar och påminner i detta sammanhang om ReK:s presidiums beslut⁽²⁾ om ReK:s deltagande i europeiska medborgarinitiativ. Vi upprepar vårt åtagande om att stödja medborgarinitiativ som faller inom vår kommittés politiska befogenheter och som anses politiskt relevanta, exempelvis: stöd till kommissionen i dess granskning av förslag till europeiska medborgarinitiativ från ett perspektiv som beaktar förslagets lokala/regionala relevans och subsidiaritet; anordnande av evenemang kopplade till initiativen; stöd till decentraliserade kommunikationsinsatser om europeiska medborgarinitiativ; om så är lämpligt, initiativyttranden om ämnet för europeiska medborgarinitiativ; aktivt deltagande i Europaparlamentets utfrågningar och den politiska uppföljningen; stöd vid genomförandet av framgångsrika europeiska medborgarinitiativ samt, om så är lämpligt, den lagstiftning som de ger upphov till.

Bryssel den 13 oktober 2015.

Markku MARKKULA

*Europeiska regionkommitténs
ordförande*

⁽²⁾ 144:e sammanträdet i Regionkommitténs presidium, 10 april 2013, punkt 8 – CDR1335-2013_11_00_TRA_NB – pt 8.