

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Genomförandet av Lissabonfördraget: deltagandedemokrati och medborgarinitiativ (art. 11)” (yttrande på eget initiativ)

(2010/C 354/10)

Föredragande: **Anne-Marie SIGMUND**

Den 16 juli 2009 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

”Genomförandet av Lissabonfördraget: deltagandedemokrati och medborgarinitiativ (art. 11 i EU-fördraget)”.

Underkommittén, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 11 februari 2010.

Vid sin 461:a plenarsession den 17–18 mars 2010 (sammanträdet den 17 mars 2010) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 163 röster för, 1 röst emot och 3 nedlagda röster:

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Bestämmelserna om unionens demokratiska grundvalar i fördraget om Europeiska unionen (FEU), framför allt artikel 11, är enligt EESK:s mening en milstolpe i utvecklingen av ett medborgarnas Europa som verkligen är praktiskt användbart och formligt. De enskilda demokratiska processerna måste dock ges en mer bindande definition och nödvändiga strukturer.

1.2 När det gäller den horisontella civila dialogen (artikel 11.1 i EU-fördraget) och den vertikala civila dialogen (artikel 11.2 i EU-fördraget) efterlyser kommittén en tydlig definition av instrumentet samt regler om förfaranden och deltagare. Kommittén föreslår att kommissionen – i likhet med förfaringsrådet för artikel 11.4 i EU-fördraget – inleder ett samråd genom att lägga fram en grönbok om den civila dialogen och fastställa nödvändiga bestämmelser på grundval av resultaten.

1.3 Kommittén har flera gånger förklarat sig beredd att som partner och förmedlare i den civila dialogen bidra till arbetet med att utforma denna och att utveckla sin roll som forum. Kommittén erbjuder alla EU:s organ en möjlighet att använda dess nätverk och infrastruktur för att på ett konstruktivt sätt stödja den civila dialogen med det organiserade civila samhället.

1.4 Med artikel 11.3 i EU-fördraget sätts kommissionens redan omfattande samrådspraxis i samma sammanhang som den europeiska demokratimodellens nu förstärkta deltagarpelare. Också för detta instrument efterlyser kommittén tydligare procedurregler, som uppfyller kraven på insyn, öppenhet och representativitet.

1.5 Med det europeiska medborgarinitiativet, som införs genom artikel 11.4 i EU-fördraget, ger fördraget för första gången i historien konkret form åt ett direktdemokratiskt förfarande på gränsöverskridande, transnationell nivå. Kommittén framhåller att den välkomnar denna nya möjlighet och vill på ett konkret sätt bidra till denna historiska premiär. Kommittén preciserar sin ståndpunkt i fråga om de konkreta genomförandebestämmelserna, som ska antas 2010. Här måste man se till att

— medborgarna inte stöter på några onödiga hinder när de utövar sina möjligheter till deltagande, eftersom det bara handlar om ett ”agendainitiativ”,

— det finns tydliga spelregler och bestämmelser som gör det lättare för initiativtagarna att organisera sitt initiativ i 27 medlemsstater utan att stöta på överraskningar i form av nationella hinder,

— initiativtagarna eventuellt får finansiellt stöd så snart som en viss tröskel uppnåtts.

1.6 Kommittén spelar gärna en central roll i en transnationell, demokratisk infrastruktur i Europa och kommer att fullgöra sin roll inom ramen för artikel 11 i EU-fördraget på ett målinriktat och effektivt sätt. Kommittén erbjuder sig dessutom att fungera som informationsbyrå, att stödja vissa medborgarinitiativ med yttranden, att anordna hearingar om framgångsrika initiativ och att genom yttranden eventuellt hjälpa kommissionen att utvärdera initiativ.

2. Bakgrund

2.1 Stats- och regeringscheferna kom i december 2001 i belgiska Laeken överens om en ny metod för att utarbeta EU-fördrag. De beslutade att sammankalla ett "konvent om Europas framtid", som tack vare sin sammansättning⁽¹⁾ kom att framkalla en stark demokratisk dynamik och i juni 2003 till slut lade fram ett dokument med innovativa förslag i riktning mot större insyn och ökat deltagande.

2.2 Sedan det "fördrag om upprättande av en konstitution för Europa" som konventet utarbetat strandat på grund av de negativa folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna under tecknades i Lissabon den 13 december 2007 ett omarbetat unionsfördrag. Detta trädde i kraft den 1 december 2009.

3. Inledning

3.1 När Lissabonfördraget trädde i kraft innebar det att många förfaranden stramades till och blev mer överskådliga, att ansvarsfördelningen blev tydligare, att Europaparlamentets rättigheter utvidgades och att EU:s agerande inom och utanför EU stärktes.

3.2 Utöver formerna för parlamentarisk (indirekt) demokrati⁽²⁾ utvidgas och stärks också den europeiska demokratiska modellen genom att (den direkta) deltagardemokratin förankras i EU-fördraget. Detta innebär under inga omständigheter att modellen ersätts.

3.3 De specifika bestämmelserna om deltagardemokratin inefattar

- den horisontella civila dialogen,
- den vertikala civila dialogen,
- kommissionens redan befintliga praxis i fråga om samråd och
- det nya europeiska medborgarinitiativet.

3.4 Bestämmelserna i artikel 11 i EU-fördraget utgör enligt fördragets anda endast ramvillkor. Dessa måste nu definieras, utformas och omsättas med lämpliga rättsliga bestämmelser, och aktörerna måste blåsa liv i dem.

(1) I konventet ingick utöver ordföranden Valéry Giscard d'Estaing och hans båda ställföreträdare Giuliano Amato och Jean Luc Dehaene följande medlemmar:

- 15 företrädare för medlemsstaternas stats- och regeringschefer.
- 13 företrädare för kandidatländernas stats- och regeringschefer.
- 30 företrädare för medlemsstaternas nationella parlament.
- 26 företrädare för kandidatländernas nationella parlament.
- 16 företrädare i form av ledamöter av Europaparlamentet.
- 2 företrädare för Europeiska kommissionen.

Dessutom ingick 13 observatörer från EESK, ReK, arbetsmarknadsparterna och Europeiska ombudsmannen. EESK hade följande observatörer: Göke Frerichs, Roger Briesch och Anne-Marie Sigmund.

(2) I artikel 10 i EU-fördraget fastställs att EU:s "sätt att fungera" ska byggas på "representativ demokrati".

3.5 När det gäller det europeiska medborgarinitiativet har kommissionen redan tagit ett värdefullt initiativ och offentliggjort en grönbok⁽³⁾. Kommissionen kommer efter samrådsförfarandet att lägga fram ett utkast till förordning om genomförande av artikel 11.4 i EU-fördraget. Kommissionen gav därigenom en tydlig signal om att den önskade en dialog i samband med förberedelserna för genomförandet av det nya instrumentet, framför allt med de aktörer i det organiserade civila samhället och de intresserade medborgare från hela EU som senare kommer att lägga fram dessa initiativ.

4. Lissabonfördraget – artikel 11 i EU-fördraget

4.1 Den horisontella civila dialogen

Artikel 11.1 i EU-fördraget: "Institutionerna ska på lämpligt sätt ge medborgarna och de representativa sammanslutningarna möjlighet att ge uttryck för och offentligt diskutera sina åsikter på alla unionens åtgärdsområden."

4.1.1 Denna bestämmelse ligger till grund för den horisontella "civila dialogen", men utan att denna definieras närmare. Kommittén har vid flera tillfällen yttrat sig om den civila dialogen⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾ och förklarat att denna spelar en central roll för deltagandet i den europeiska demokratimodellen. Kommittén har också flera gånger framhållit sin beredskap att fungera som plattform och förmedlare för denna dialog och bidra till att det uppstår ett offentligt rum i Europa. Vi har i detta sammanhang också upprepade gånger betonat att vi som partner och förmedlare i den civila dialogen vill och kommer att bidra till dess utformning. Kommittén är i detta sammanhang beredd att utveckla sin roll som mötesplats och att ge praktiskt stöd, t.ex. genom att ställa sin infrastruktur till förfogande. Kommittén fäster stor vikt vid möjligheten att bidra till att den civila dialogen får det (europeiska) offentliga rum som den behöver och att den utvecklas till en verklig interaktiv diskurs.

4.1.2 Kommittén betonar återigen att detta verktyg för deltagardemokrati behöver en tydlig definition och att de konkreta formerna för hur det ska fungera måste fastställas. Så måste man exempelvis klarlägga vilka representativitetskriterier de sammanslutningar som nämns i detta stycke måste uppfylla för att kunna delta i dialogen. Också när det gäller frågan om representativiteten hos aktörerna i det organiserade civila samhället har kommittén redan framhållit⁽⁷⁾ hur viktigt det är att man skiljer på kvantitativ (att man legitimt representerar en majoritet av de berörda) och kvalitativ (bevis på motsvarande sakkunskaper) representativitet. Enligt kommittén måste de sammanslutningar som involveras i dialogen vara både kvantitativt och kvalitativt representativa.

(3) KOM(2009) 622 slutlig, 11.11.2009.

(4) Yttrande om "Det organiserade civila samhället och nya styrelseformer i EU — ett bidrag från kommittén till utarbetandet av vitboken" av den 25 april 2001 – EGT C 193, 10.7.2001.

(5) Yttrande om "Representativiteten för de europeiska organisationerna i det civila samhället inom ramen för den civila dialogen" av den 14 februari 2006 – EUT C 88, 11.4.2006.

(6) Förberedande yttrande om "Nytt europeiskt socialt handlingsprogram" av den 9 juli 2008 – EUT C 27, 3.2.2009 (punkterna 7.6 och 7.7).

(7) Se fotnot 5.

4.1.3 Vidare måste lagstiftaren precisera närmare vilka konkreta åtgärder som kommer att behövas för att uppfylla kravet på "på lämpligt sätt" (se artikel 11.1 i EU-fördraget).

4.1.4 Kommittén anser i detta sammanhang att det är viktigt att framhålla skillnaden mellan den europeiska civila dialogen och den europeiska sociala dialogen och varnar för en sammanblandning av begreppen. Naturligtvis är också den europeiska sociala dialogen ett bärande element i ett kvalificerat deltagande. Det omfattas dock av särskilda bestämmelser i fråga om innehåll, deltagande, förfarande och effekter. Dess rättsliga förankring i fördraget återspeglar dess betydelse.

4.2 Den vertikala civila dialogen

Artikel 11.2 i EU-fördraget: "Institutionerna ska föra en öppen, tydlig och regelbunden dialog med de representativa sammanslutningarna och det civila samhället."

4.2.1 Med detta stycke tar man hänsyn till den vertikala civila dialogen. Man ålägger också EU:s organ att regelbundet föra en sådan. Kommittén har också yttrat sig om denna form av civil dialog⁽⁸⁾ och uppmanar här också kommissionen att närmare fastställa formerna, i fråga om både innehåll och förfaringsätt.

4.2.2 För en tid sedan föregrep Europaparlamentet denna bestämmelse och grundade "Agora", ett verktyg för vertikal civil dialog.

4.2.3 Eftersom artikel 11.2 i EU-fördraget ålägger alla organ att föra en dialog med det civila samhället, uppmanar kommittén alla övriga organ, särskilt rådet, att så snart som möjligt klargöra sina egna avsikter i fråga om genomförandet av denna fördragsbestämmelse.

4.2.4 Kommittén erbjuder alla EU:s organ en möjlighet att använda dess nätverk och infrastruktur för att på ett konstruktivt sätt stödja denna vertikala dialog med det organiserade civila samhället.

4.3 Europeiska kommissionens samråd

Artikel 11.3 i EU-fördraget: "Europeiska kommissionen ska ha ett omfattande samråd med alla berörda parter i syfte att säkerställa att unionens åtgärder blir enhetliga och öppna."

4.3.1 Med denna bestämmelse sätts kommissionens redan omfattande samrådspraxis i samma sammanhang som den europeiska demokratimodellens nu förstärkta deltagare. Kom-

mittén påminner om⁽⁹⁾ ⁽¹⁰⁾ att denna praxis i själva verket ingår som en grundläggande del i det koncept om "styrelseformerna i EU"⁽¹¹⁾ som kommissionen lanserade 2001. Det handlar om en *top down*-åtgärd som endast indirekt möjliggör ett agerande från det civila samhällets sida. Kommittén vill också återigen påpeka att man måste skilja på "samråd", som är en åtgärd från överhetens sida, och "deltagande", som är en medborgerlig rättighet. Denna åtgärd påverkar inte principen att det organiserade civila samhället aktivt ska kunna bidra i en *bottom up*-process.

4.3.2 Kommittén är beredd att inom ramen för sitt uppdrag stödja kommissionen i de fall där den önskar genomföra samråd som sträcker sig längre än de vanliga samråden via nätet, t.ex. genom gemensamma hearingar i specifika frågor eller öppna samråd inom ramen för forum för berörda aktörer enligt "open space"-metoden.

4.3.3 Ett samråd är i sig dock inte lika med en verklig dialog med det organiserade civila samhället. Kommittén uppmanar därför kommissionen att gå igenom och strukturera hittillsvarande samrådspraxis: För det första måste det organiserade civila samhället och medborgarna ha tillräckligt med tid för att kunna utarbeta sina svar och samrådet får inte bli en rent formell angelägenhet. För det andra måste utvärderingen utformas så att den blir mer öppen. För att det ska bli tal om en verklig dialog bör kommissionen svara på framställningar och redogöra för varför ett förslag godtagits och ett annat avvisats. Kommissionen bör å sin sida intensivt rådslå med det organiserade civila samhället om denna och andra förbättringar.

4.4 Det europeiska medborgarinitiativet

Artikel 11.4 i EU-fördraget: "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."

4.4.1 Kommittén instämmer i bedömningen att betydelsen av detta nya europeiska medborgarinitiativ för den europeiska integrationen sträcker sig mycket längre än den rättsliga dimensionen och att det är att betrakta som det första inslaget av direkt demokrati på transnationell nivå. Till ordalydelsen inskränker det sig dock till EU-medborgare. Kommittén skulle gärna se att man vid en översyn av fördraget också tog med tredjelandsmedborgare som är permanent bosatta i EU.

⁽⁸⁾ Yttrande om "Kommissionen och de enskilda organisationerna - För ett stärkt samarbete" av den 13 juli 2000, EGT C 268, 19.9.2000, samt yttrande om "Det organiserade medborgarsamhällets roll och bidrag vid byggandet av Europa" av den 24 september 1999, EGT C 329, 17.11.1999.

⁽⁹⁾ Yttrande om "Det organiserade civila samhället och nya styrelseformer i EU — ett bidrag från kommittén till utarbetandet av vitboken" av den 25 april 2001 — EGT C 193, 10.7.2001.

⁽¹⁰⁾ Yttrande om "Styrelseformerna i EU - Vitbok" av den 20 april 2002 — EGT C 125, 27.5.2002.

⁽¹¹⁾ KOM(2001) 428 slutlig av den 25 juli 2001.

4.4.2 Det måste framhållas att de europeiska medborgarinitiativen inte är att likställa med de "folkinitiativ" som finns i många medlemsstater och som framtvingar en folkomröstning, utan att det handlar om ett "agendainitiativ", där kommissionen uppmanas att vidta lagstiftningsåtgärder. Det är ett minoritetsinstrument, som endast skapar en möjlighet att påverka den politiska dagordningen. Rätten till lagstiftningsinitiativ ligger kvar hos kommissionen och den lagstiftningsprocess som eventuellt följer förlöper inom ramen för de fastställda förfarandena.

4.4.3 Naturligtvis krävs det vissa regler och normer för detta instrument. Eftersom det ännu inte skapats några verktyg för direkt demokrati på europeisk nivå borde det skapas en ram för en stegvis utveckling av europeiska medborgarinitiativet. Förordningen om genomförande av artikel 11.4 i EU-fördraget bör innehålla så låga miniminormer och villkor för godtagbarhet som möjligt. Den bör också ge utrymme för skönmässig bedömning och tolkning på de områden där erfarenheter saknas på gemenskapsnivå, eftersom det europeiska medborgarinitiativet endast kan leda till att ett visst tema tas upp i kommissionens handlingsplan.

4.4.4 Kommittén instämmer dock under inga omständigheter i Europaparlamentets ståndpunkt ⁽¹²⁾ att "det är parlamentets politiska ansvar att övervaka processen i samband med medborgarinitiativ". Kommittén motsätter sig också att lagstiftaren kontrollerar en process i det förberedande skedet av lagstiftningsarbetet. En sådan "kontroll" skulle strida mot principen om maktindelning. Regionkommittén föreslår därför att man inrättar en oberoende "rådgivningsinstans" eller en informationstjänst ("helpdesk"), som kan bistå initiativtagarna till de europeiska medborgarinitiativen i samband med förberedelser och lansering, så att uppenbara konflikter med godkännande- och genomförandebestämmelserna som regel kan undvikas, även om de inte kan uteslutas.

4.4.5 Europaparlamentet påpekar i samma betänkande med rätta att man måste skilja på framställningar som görs till parlamentet och medborgarinitiativ som riktas som en uppmaning till kommissionen. Därför måste också förfarandena för och kraven på dessa båda instrument för medbestämmande underifrån utformas på helt olika sätt.

4.4.6 Det europeiska medborgarinitiativet som ett verktyg för direkt demokrati är också ett effektivt medel för att framkalla transnationella samrådsprocesser. Medborgarna, som just nu snarare har vänt det "politiska Europa" ryggen, kan nu komma med konkreta initiativ och mål. Ju mer de bjuds in och uppmanas att utan onödiga administrativa hinder delta i initiativet, desto snabbare kommer de att sluta se sig själva som passiva åskådare av obegripliga beslut och förvandlas från objekt till subjekt i den europeiska samhällsbildningen. En sådan process, som sätts i gång steg för steg och förutsätter att man tar itu med de problem som är aktuella på europeisk nivå, leder automatiskt till att det skapas ett europeiskt medvetande och ett offentligt rum i Europa.

4.4.7 Om innehållet måste det påpekas att ett europeiskt medborgarinitiativ naturligtvis inte får strida mot fördraget eller stadgan om de grundläggande rättigheterna. Liksom i den indirekta/parlamentariska processen kan det dock också i den direkta processen/ medborgarprocessen för opinionsbildning hända att extremistiska grupperingar använder sig av de opinionsbildningskanaler som finns och (miss)brukar dessa för sina egna syften. Detta är en stor och grundläggande utmaning för varje demokrati men samtidigt också demokratins största förtjänst jämfört med odemokratiska system. En modern, representativ demokrati, som grundar sig på både indirekta och direkta pelare, måste vara inriktad på att kunna diskutera också oönskade, ja till och med extremistiska åsikter på ett öppet sätt.

4.5 *Europeiska kommissionens grönbok om det europeiska medborgarinitiativet*

4.5.1 Även om kommittén inte ingick som direkt part i det avslutade samrådsförfarandet skulle vi inför Europaparlamentets och rådets behandling av förordningsförslaget gärna lämna ett värdefullt bidrag till opinionsbildningen och förklara våra ståndpunkt i de frågor som tas upp i grönboken:

4.6 *Det minsta antal medlemsstater som de medborgare som lägger fram förslaget måste komma ifrån*

4.6.1 Kommittén håller med kommissionen om att gränsen bör fastställas på grundval av objektiva kriterier. Kommittén håller inte med kommissionen om att en tredjedel av medlemsstaterna, dvs. nio stater, måste finnas representerade för att ett initiativ ska representera unionsintresset. Kommittén håller dock inte heller med vissa organisationer om att gränsen skulle vara uppnådd med så lite som fyra medlemsstater.

4.6.2 Kommittén håller snarare med Europaparlamentet om att en fjärdedel av medlemsstaterna, för närvarande alltså sju stater, är en lämplig gräns. Denna gräns grundar sig på artikel 76 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Enligt denna artikel kan rättsakter om administrativt samarbete mellan rättsliga myndigheter och polismyndigheter eller i brottmål antas på initiativ av en fjärdedel av medlemsstaterna. Kommittén anser att detta är rätt referens för att ett medborgarinitiativ ska anses ha en kvalificerad europeisk dimension.

4.7 *Minsta antal underskrifter per medlemsstat*

4.7.1 Eftersom det i Lissabonfördraget bara talas om ett "betydande antal medlemsstater", vore ett alternativ att man inte anger ett minsta antal underskrifter per land. Med hänvisning till det krav på dubbel majoritet som flera gånger nämns i fördraget håller kommittén dock med kommissionen om att det skulle strida mot fördragets anda om man avstod från att fastställa ett minsta antal underskrifter per medlemsstat.

⁽¹²⁾ Europaparlamentets resolution av den 7 maj 2009, föredragande: Sylvia-Yvonne Kaufmann (T6-0389/2009).

4.7.2 I stället för en stelbent kvantitativ bestämmelse om 0,2 % per medlemsstat föreslår kommittén ett flexibelt system med en vettig utjämning mellan staterna. Man skulle exempelvis kunna fastställa en absolut minimigräns på 0,08 %⁽¹³⁾ för att underskrifterna från en medlemsstat ska räknas. Sammantaget krävs det naturligtvis en miljon underskrifter för ett medborgarinitiativ. En kombination av dessa båda kriterier leder till en automatisk utjämning, som också motsvarar fördragets krav på representativitet och ett verkligt unionsintresse.

4.7.3 Kommittén anser också att ett så flexibelt system som syftar till att underlätta genomförandet lämpar sig om det europeiska medborgarinitiativet i slutänden inte utmynnar i ett bindande avgörande utan endast utgör en uppmaning till kommissionen.

4.8 Kriterier för rätten att underteckna ett medborgarinitiativ

4.8.1 Kommittén håller med kommissionen om att den som undertecknar ett medborgarinitiativ måste ha rösträtt i valet till Europaparlamentet i det land där han eller hon är bosatt, detta som ett allmänt krav för att undvika onödig byråkrati. Tanken att involvera ungdomar (t.ex. genom att sänka åldern till 16 år) är visserligen sympatisk, men avvikelsen från minimiåldern för rösträtt till Europaparlamentet skulle göra det orimligt svårt att kontrollera underskrifterna eftersom nästan alla stater skulle behöva bygga upp dubbla rösträttsregister.

4.9 Medborgarinitiativets utformning och ordalydelse

4.9.1 Även här anser kommittén att det är olämpligt med alltför stelbenta formella krav. Det bör ställas ovillkorliga formella krav på framställningar till myndigheter, och vissa minimikrav bör fastställas (se avsnitt 4.13). Innehållet i initiativet och det beslut som begärs bör framställas på ett övertygande sätt som inte kan missförstås. Det måste alltid tydligt framgå vad den som undertecknar ett europeiskt medborgarinitiativ stöder.

4.10 Krav på insamling, kontroll och autentisering av underskrifter

4.10.1 Det finns ingenting som talar mot att man på gemenskapsnivå fastställer gemensamma procedurregler och normer för insamling, kontroll och autentisering av underskrifter som avviker från den nationella lagstiftningen, eftersom det europeiska medborgarinitiativet är ett (nytt) transnationellt instrument för deltagande.

4.10.2 Alla sätt att samla in underskrifter borde vara tillåtna om de möjliggör identitetskontroll. Underskrifter bör kunna samlas in via en nätportal på samma sätt som på allmän plats. Kommittén anser att ett krav på att underskrifternas äkthet ska bestyrkas av de nationella myndigheterna eller av en notarie skulle utgöra ett orimligt hinder. Vid sidan om identitetskontrollen måste man dock också försäkra sig om att de som under-

tecknat initiativet gjort detta egenhändigt och av egen fri vilja. För detta ändamål måste man vidta särskilda försiktighetsåtgärder, framför allt vid elektronisk insamling av underskrifter.

4.10.3 Som säkerhets- och autentiseringsdetaljer vid insamling via nätet räcker det med namn, adress, födelsedatum samt en bekräftelse i form av ett e-postmeddelande. Målet måste vara att det ska råda säkerhet om att de initiativ som uppfyller förordningens minimiregler för insamling av underskrifter inte stöter på ytterligare hinder i någon av medlemsstaterna. För EU-medborgare bosatta utanför hemlandet bör hemvisten vara avgörande för var rösten ska anses höra hemma.

4.10.4 Granskningen av underskrifterna bör utföras av medlemsstaterna och detta helt och hållet inom ramen för den praxis för kontroll av stickprov som finns i vissa medlemsstater.

4.11 Tidsgräns för namnsamling

4.11.1 Erfarenheterna av medborgarinitiativ före Lissabonfördraget har visat att det kan ta lång tid att få i gång ett initiativ. Kommittén anser därför att den tidsfrist på ett år som kommissionen föreslår är alldeles för kort och förespråkar 18 månader. Med tanke på det påpekande som tidigare gjorts om att initiativet sätter i gång en process som sträcker sig längre än det konkreta målet och leder till ett verkligt offentligt rum i Europa vore det enligt kommittén beklagligt om man genom att införa en relativt kort tidsfrist på ett år skulle kunna äventyra ett positivt resultat av en sådan process med alla dess rättsliga och samhällspolitiska bieffekter.

4.12 Registrering av planerade initiativ

4.12.1 Kommittén håller med kommissionen om att det är initiativtagarna som har till uppgift att på förhand själva klarlägga att deras initiativ är legitimt och formellt godtagbart. Registrering borde kunna ske via en webbplats som kommissionen tillhandahåller, en webbplats där det också finns uppgifter om innehållet, så att alla medborgare kan hålla sig informerade om pågående initiativ.

4.12.2 Kommittén föreslår i detta sammanhang att kommissionen genom den webbplats som ska skapas om det europeiska medborgarinitiativet också tillhandahåller ett *online*-verktyg för insamling av underskrifter. Dessutom skulle denna webbplats också kunna användas som ett forum för diskussion om de olika initiativen och på så sätt bidra till en del av det europeiska offentliga rummet.

4.12.3 Enligt kommittén bör initiativtagarna till ett medborgarinitiativ dock också ha tillgång till en kontaktpunkt som kan ge dem råd inte bara i fråga om tillvägagångssätt utan också om innehåll. Kommittén är beredd att fungera som informations-tjänst ("helpdesk").

⁽¹³⁾ Denna procentsats grundar sig på minimikravet på 0,08 % för ett medborgarinitiativ i Italien.

4.12.4 Eventuellt skulle man kunna överväga ett system med gula och röda kort. Med dessa skulle man på ett relativt tidigt stadium kunna ge initiativtagarna till ett medborgarinitiativ en signal om att deras initiativ eventuellt inte är formellt godtagbart, t.ex. på grund av formella kriterier, t.ex. att kommissionen saknar behörighet på området eller på grund av en tydlig överträdelse av de grundläggande rättigheterna.

4.13 Krav på organisatörer – insyn och finansiering

4.13.1 Kommittén anser att initiativtagarna borde lämna följande uppgifter:

- Initiativkommitté och dess (deras) företrädare utåt.
- Eventuella amhängare av initiativet.
- Finansieringsplan.
- Översikt över personal och organisationsstrukturer.

4.13.2 Kommittén kan under inga omständigheter acceptera kommissionens förklaring att det inte planeras någon form av offentligt stöd eller finansiering av medborgarinitiativ, framför allt inte heller påståendet att detta skulle vara det enda sättet att garantera initiativens oberoende. Kommissionen lämnar finansiellt stöd till många effektiva icke-statliga organisationers strukturer och arbete, och det vore otillbörligt att dra slutsatsen att dessa aktörer inom det civila samhället, som medfinansieras av kommissionen, därigenom skulle vara beroende av kommissionen. Om kommissionens ansats tillämpades konsekvent skulle det dessutom leda till att endast stora organisationer med kapitalstarka finansärer skulle kunna överväga ett europeiskt medborgarinitiativ.

4.13.3 Kommittén föreslår därför att EU tillhandahåller finansieringsstöd så fort som en första etapp har uppnåtts, t.ex. 50 000 underskrifter från tre medlemsstater, för att utesluta utsiktslösa eller oseriösa kampanjer. Även här skulle det föreslagna systemet med gula och röda kort kunna spela en roll.

4.14 Kommissionens granskning av framgångsrika medborgarinitiativ

4.14.1 Kommittén anser att den tidsfrist på sex månader som kommissionen föreslår är ett absolut maximum. Kommittén stöder den tvåstegslösning som Europaparlamentet föreslår i sin resolution (två månader för att granska de formella kriterierna och tre månader för att fatta beslut i sak⁽¹⁴⁾). Kommissionen borde utforma denna interna beslutsprocess på ett så överksådligt sätt som möjligt.

4.14.2 I samband med överlämnandet av ett framgångsrikt medborgarinitiativ bör man slutgiltigt kontrollera att det uppfyller de rättsliga kraven för att kunna godtas.

4.14.3 Under kommissionens politiska granskning anordnar kommittén själv hearingar – eventuellt i samverkan med Europaparlamentet och rådets ordförandeskap – där organisatörerna presenterar sitt initiativ för kommissionen. EESK skulle eventuellt också kunna komplettera denna process med ett förberedande yttrande eller ett initiativytttrande i frågan.

4.14.4 När kommissionen antar, delvis antar eller avvisar ett initiativ ska kommissionen i detalj och offentligt motivera detta för initiativtagarna. Om ett initiativ avvisas måste kommissionen utfärda ett officiellt svar, som ska kunna överklagas vid EU-domstolen.

4.15 Initiativ i samma fråga

4.15.1 Enligt kommittén kommer det sedan an på initiativtagarna att ändå inleda ett initiativ med liknande tema. Återigen vill vi påminna om att rätten till europeiska medborgarinitiativ är ett "agendainitiativ". Kommittén ser därför ingen anledning att införa förbud eller avskräckande bestämmelser i detta avseende.

4.16 Ytterligare anmärkningar

4.16.1 För organisatörerna av ett medborgarinitiativ som redan lyckts samla 50 000 underskrifter från tre medlemsstater bör kommissionen enligt kommitténs mening åta sig att över-sätta texten till alla officiella språk.

5. Slutkommentarer

5.1 Fördragets bestämmelser om unionens demokratiska grundvalar, framför allt artikel 11, är enligt EESK:s mening en milstolpe i utvecklingen av ett medborgarnas Europa som verkligen är praktiskt användbart och formbart. De enskilda demokratiska processerna måste dock ges en mer bindande definition och nödvändiga strukturer.

5.2 Exempelvis uppmanar kommittén kommissionen att efter grönboken om det europeiska medborgarinitiativet också lägga fram en grönbok om den civila dialogen om den konkreta utformningen av artiklarna 11.1 och 11.2, för att tänka över befintlig praxis, närmare definiera och utvärdera förfaranden och principer och tillsammans med det organiserade civila samhället göra förbättringar och framför allt att skapa tydliga strukturer. Också i detta sammanhang uppmanar kommittén sin vilja att bidra inom ramen för sina egna uppgifter.

5.3 Vidare uppmanar kommittén de andra organen att förklara hur de tänker genomföra de nya fördragsbestämmelserna i praktiken.

5.4 Artikel 11.4 i EU-fördraget innebär att vi beträder ny demokratisk mark, även ur ett internationellt perspektiv. För första gången i demokratins historia får nu medborgare från flera stater en transnationell medbestämmanderätt.

⁽¹⁴⁾ Detta bör utformas i analogi med Europaparlamentets initiativförfarande i enlighet med artikel 225 i EUF-fördraget, se Europaparlamentets resolution om en översyn av ramavtalet mellan Europaparlamentet och Europeiska kommissionen under den aktuella valperioden av den 9 februari 2010 (P7_TA(2010)0009).

5.5 Denna nya demokratiska medborgarrätt har en enorm potential. Tanken är att den ska stärka den representativa demokratin i Europa. Den stärker på ett direkt sätt deltagandekomponenten i den europeiska demokratimodellen. Indirekt kan den dock också bidra till EU:s integration, till att stärka denna, till ett europeiskt offentligt rum och till att medborgarna identifierar sig mer med EU. Framför allt när det gäller Europas storlek och mångfald måste man se till att alla medborgare, också de som inte förfogar över stora medel eller tillhör stora etablerade organisationer, kan använda sig av alla demokratiska medel. Möjligheten att utöva demokratiska medel får inte vara bunden till stora finansiella resurser.

5.6 Kommittén, vars roll som rådgivande institution till Europaparlamentet, rådet och kommissionen bekräftas i Lissabonfördraget, kommer att fortsätta sköta sin kärnverksamhet och utarbeta yttranden inom ramen för sina förpliktelser enligt fördraget. Kommittén kommer – som ett led i sin uppgift att bygga broar – att i ännu större utsträckning än tidigare fungera som hörnsten i en omfattande demokratisk infrastruktur på europeisk nivå.

5.7 I sin strävan att genom sin verksamhet på bästa möjliga sätt stödja dessa EU-organ och optimera sitt arbetssätt föreslår kommittén inom ramen för det europeiska medborgarinitiativet dessutom följande:

- Yttranden bör utarbetas om medborgarinitiativ som kommissionen formellt godtagit inom prövningsfristen.
- Yttranden bör eventuellt utarbetas om stöd till pågående medborgarinitiativ.
- Hearingar bör anordnas om lyckade initiativ (organisatörer, kommissionen, Europaparlamentet, rådet).
- En informationstjänst (helpdesk) bör inrättas (som kontaktpunkt för invånare med frågor om tillvägagångssätt m.m.)
- Vägledande information bör tillhandahållas (Man bör ge ut en vägledning om "deltagardemokrati", anordna konferenser om det praktiska genomförandet m.m.)

Bryssel den 17 mars 2010

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*
Mario SEPI
