Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om medborgarinitiativet

KOM(2010) 119 slutlig – 2010/0074 (COD)

(2011/C 44/34)

Huvudföredragande: **Anne-Marie SIGMUND**

Den 27 april 2010 respektive den 19 maj 2010 beslutade rådet och Europaparlamentet att i enlighet med artikel 304 första stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om medborgarinitiativet"

KOM(2010) 119 slutlig – 2010/0074 (COD).

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg kommittén Anne-Marie SIGMUND till huvudföredragande vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 14 juli) och antog följande yttrande med 155 röster för och 4 röster emot:

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Kommittén välkomnar de grundläggande principerna i kommissionens förslag, framför allt metoden med tre steg: formell registrering, bedömning av huruvida ett initiativ kan godtas med avseende på innehållet samt politisk bedömning.

1.2 Kommittén anser sig ha en roll i två faser: För det första som kontaktpunkt för medborgarinitiativen i deras inledningsskede som gör det möjligt för deltagarna att utveckla sina nätverk, träffas m.m. och för det andra som institutionell ledsagare, som stöder kommissionens utvärdering av framgångsrika initiativ genom att utarbeta yttranden, anordna hearingar m.m. Kommittén kommer dessutom också att delta i kommunikationskampanjerna.

1.3 Kommittén föreslår dock också bl.a. följande förbättringar:

— Man bör införa en tydlig hänvisning till unionens värderingar som en grund för att vägra registrering.

— Man bör avstå från kravet på olika former av identifieringsnummer för dem som undertecknar ett initiativ.

— Man bör ange att undertecknarna ska anses komma från den stat där de har sin hemvist.

— Man bör förlänga tidsfristen till 18 månader.

— Man bör utveckla öppen programvara *(open-source software)* för insamling av namnunderskrifter via internet.

— Man bör sänka den lägre gränsen för antalet medlemsstater till en fjärdedel.

— Man bör sänka den lägre gränsen för det antal namnunderskrifter som krävs för bedömning av huruvida ett initiativ kan godtas till 50 000.

— Man bör se över förordningen efter tre år.

— Man bör inrätta en mellaninstitutionell samverkansform.

2. **Inledning**

2.1 Kommittén välkomnar de grundläggande principerna i kommissionens förslag till förordning om det europeiska medborgarinitiativet. Detta yttrande är ett tillägg till yttrandet "Genomförandet av Lissabonfördraget: deltagandedemokrati och medborgarinitiativ (art. 11)" [1], som antogs den 17 mars 2010, och behandlar endast de punkter som enligt kommittén kan förbättras.

2.2 Kommittén hänvisar särskilt till motiven från Europeiska konventet, som uttryckligen och inom ramen för "det demokratiska livet i unionen" ville skapa ett instrument som är likvärdigt med Europaparlamentet och rådet och som gör det möjligt för medborgarna att sätta frågor på EU:s agenda.

3. **Förslag till ändringar i förslaget till förordning**

3.1 *Registrering av ett föreslaget medborgarinitiativ (artikel 4)*

3.1.1 Metod i tre steg

Kommittén välkomnar uttryckligen den trestegsmetod som kommissionen föreslår med

— en formell registrering av ett initiativ,

— en rättslig prövning av huruvida kravet på ett minsta antal underskrifter är uppfyllt, och

— en politisk bedömning av ett framgångsrikt initiativ.

[1] Ännu ej offentliggjort i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Den godtagbarhetsprövning direkt vid registreringen som föreslagits av olika parter är enligt kommittén inte meningsfull, eftersom den skulle leda till att vissa framställningar försenades eller förhindrades. På så sätt kan man inte heller anklaga kommissionen för förutfattade meningar eller till och med censur.

Kommittén betonar i detta sammanhang att medborgarinitiativet inte bara är ett innovativt, transeuropeiskt och direktdemokratiskt inslag utan också ett mycket viktigt kommunikationsmedel för att väcka liv i den europeiska politiska debatten. Detta är det enda sättet att inlemma de mycket olika förslag och idéer i den europeiska debatten som annars aldrig skulle nå så långt att namnunderskrifter kan samlas in. Detta har ett värde i sig.

3.1.2 Uppgifter som krävs

Kommittén stöder kommissionens förslag när det gäller de uppgifter som krävs (bilaga II). Detta är viktigt om man vill skapa största möjliga öppenhet kring och därmed acceptans för det föreslagna initiativet. Organisatörerna bör själva få bestämma om de vill ange den konkreta rättsliga grunden. Detta bör inte vara ett tvingande krav.

3.1.3 Formell registrering

Kommittén anser inte att de kriterier för att vägra registrering som anges i utkastet (”olämpliga”, ”kränkande”, ”oseriösa”) kan underkastas en rättslig prövning. Dessa begrepp lämnar nämligen alltför stort utrymme för tolkning.

Kommittén föreslår därför att man vid den formella registreringen nöjer sig med en administrativ prövning av att initiativförslaget

— håller sig till ämnet och att man alltså inte försökt linda in flera olika frågeställningar i en och samma framställning,

— inte innehåller någon formulering som är nedsättande för enskilda personer eller grupper,

— inte strider mot stadgan om de grundläggande rättigheterna eller unionens värderingar (artikel 2 i EU-fördraget).

3.1.4 Överklagande

Generellt sett måste man naturligtvis också slå vakt om medborgarnas rätt till god förvaltning (artikel 41 i stadgan om de grundläggande rättigheterna). Om registrering vägras kan organisatörerna i detta avseende vända sig till Europeiska ombudsmannen och i sista hand naturligtvis överklaga.

Kommittén anser att detta för öppenhetens skull borde klargöras åtminstone i förordningens motiveringsdel.

3.1.5 Subsidiaritetsprövning

Den koppling till subsidiaritetsprincipen som vissa parter begärt är enligt kommittén onödig. Kommissionen kommer under alla omständigheter att göra en sådan prövning om den beslutar sig för att lägga fram ett lagförslag på grundval av ett medborgarinitiativ.

3.2 *Insamling av stödförklaringar (artikel 5)*

3.2.1 Identifieringsnummer

Kommittén anser att det i det föreslagna formuläret (bilaga III) efterfrågas en orimlig mängd personuppgifter. Detta minskar utan tvivel människors benägenhet att skriva under. Kommittén anser därför att man inte bör kräva dessa identifieringsnummer. Det är inte troligt att förbipasserande på gatan, som låter sig övertygas i en fråga, antingen tar fram sitt pass eller har ett identifieringsnummer i huvudet. Kommittén vill också hänvisa till det negativa utlåtandet från Europeiska datatillsynsmannen ([2]) i denna fråga.

Eftersom inte alla medlemsstater har eller kräver sådana identifieringsnummer och eftersom olika medlemsstaters krav på olika dokument varierar i hög grad ([3]), skulle detta leda till ett lapptäcke av olika informationskrav. På så sätt skulle olika villkor för insamling av namnunderskrifter gälla vilket skulle bryta mot principen om likabehandling av EU-medborgare. Målet måste dock vara att skapa ett enhetligt förfarande.

Kommittén anser därför att det måste räcka med vissa uppgifter som är nödvändiga för identitetskontrollen, dvs. namn, adress, födelsedatum och nationalitet. Dessutom ska de som undertecknar intyga på heder och samvete att de inte undertecknat initiativet flera gånger.

3.2.2 Hemvistprincipen

Generellt sett ska EU-medborgarna anses komma från den stat där de har sin hemvist oberoende av nationalitet.

EU-medborgare som har sin hemvist utanför EU ska anses komma från det land där de uppger sig vara medborgare.

3.2.3 Tidsfrist

Kommittén anser att den tidsfrist på tolv månader som kommissionen begär är för kort för att ett initiativ som omfattar hela EU ska kunna ros i land. Kommittén håller därför fast vid sin begäran om en tidsfrist på 18 månader.

3.3 *System för insamling via internet (artikel 6)*

EESK välkomnar uttryckligen den möjlighet till insamling via internet som föreslås och delar kommissionens uppfattning att detta kräver mycket noggranna förberedelser. Med tanke på att det internationellt ännu inte finns några jämförbara system för insamling av underskrifter i initiativförfaranden (om man bortser från massframställningarna, som rättsligt sett har en mycket mer begränsad bindande kraft) anser kommittén att man bör undersöka följande aspekter:

([2]) Utlåtande av den 21 april 2010 om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om medborgarinitiativet (Källa: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/).

([3]) Allmän riktlinje om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om medborgarinitiativet (10626/2/10 REV 2).

— Kommissionen bör främja utveckling av och generellt tillhandahålla öppen programvara för internetbaserade initiativ.

— Initiativtagarna ska begära att denna programvara certifieras i den medlemsstat där de uppgifter som samlats in med hjälp av det internetbaserade insamlingssystemet lagras.

— Det finns andra elektroniska identifieringsmöjligheter, t.ex. bekräftelse i form av ett e-postmeddelande, som skulle kunna möjliggöra en oklanderlig kontroll.

— Genom att klicka i en ruta skulle undertecknarna kunna intyga att de inte undertecknat ett initiativ flera gånger.

3.4 *Minsta antal undertecknare per medlemsstat (artikel 7)*

3.4.1 Antal medlemsstater

Kommittén håller fast vid sitt förslag om en fjärdedel av medlemsstaterna. På så sätt tillämpar man samma princip som ska beaktas när europeiska partier bildas och som grundar sig på tanken att parlament och medborgare är likvärdiga ([4]). Det får inte vara så att man lägger ribban högre för europeiska medborgarinitiativ än vid registrering av europeiska partier.

3.4.2 Antal undertecknare per medlemsstat

Kommittén välkomnar uttryckligen det system med ett minsta antal undertecknare per medlemsstat (bilaga I) och dess degressiva proportionalitet.

Enligt hemvistprincipen (se punkt 3.2.2) borde också undertecknare med dubbelt medborgarskap eller EU-medborgare bosatta i andra medlemsstater anses komma från det land där de uppger sig ha sin hemvist. Fenomenet dubbla underskrifter torde i praktiken hålla sig inom snäva gränser och alltså inte kompromettera instrumentet som helhet.

3.5 *Beslut om huruvida ett föreslaget medborgarinitiativ kan godtas (artikel 8)*

3.5.1 Antal nödvändiga namnunderskrifter

Kommittén stöder kommissionens trestegsmodell. Det antal namnunderskrifter (300 000) som enligt kommissionen ska krävas för en godtagbarhetsprövning är dock alldeles för högt. Detta innebär en avsevärd kostnad för organisatörerna. Lika stor torde besvikelsen hos undertecknarna bli om de får veta att initiativet inte ens kan godtas.

Godtagbarhetsprövningen borde kunna ske när 50 000 namnunderskrifter från tre medlemsstater samlats in (utan verifiering) och slutföras på högst två månader. Under denna period kan organisatörerna fortsätta sin insamling.

([4]) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2004/2003 av den 4 november 2003 om regler för och finansiering av politiska partier på europeisk nivå, EUT L 297, 15.11.2003.

3.6 *Bestämmelser om kontroll och intygande av medlemsstaternas stödförklaringar (artikel 9)*

Kommittén instämmer i att kontrollen ska kunna utföras med hjälp av stickprov.

3.7 *Ingivandet av ett medborgarinitiativ till kommissionen (artikel 10)*

För att skapa största möjliga öppenhet borde varje undertecknare kunna informera sig om vem som organisatoriskt och finansiellt står bakom initiativet. Kommittén upprepar därför sin begäran att organisatörerna när de lämnar in namnunderskrifterna också bör lämna uppgifter om former för finansiering och stöd för medborgarinitiativet.

3.8 *Kommissionens prövning av ett medborgarinitiativ (artikel 11)*

3.8.1 Likställande med förfarandet vid initiativ från Europaparlamentet eller rådet

Kommittén anser att medborgarinitiativen bör behandlas på samma sätt av kommissionen som de initiativ som kommer från Europaparlamentet eller rådet i enlighet med artikel 225 respektive artikel 241 i EUF-fördraget. De bör tillmätas samma vikt.

3.8.2 Rätt till offentlig hearing

Eftersom EU:s medborgarinitiativ också är ett kommunikationsmedel, som ska främja dialogen mellan medborgarna och kommissionen, bör det anordnas en offentlig hearing när ett framgångsrikt medborgarinitiativ har lagts fram. Kommittén är beredd att hjälpa till i samband med detta eller att anordna sådana hearingar. Detta är ett sätt för kommittén att fylla sin funktion som bro mellan EU och medborgarna.

3.8.3 Information till de rådgivande instanserna

Kommissionen bör rikta meddelandet om sitt fortsatta agerande också till Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och till Regionkommittén.

3.9 *Översynsbestämmelse (artikel 21)*

Eftersom vi inte har några erfarenheter av detta nya, transnationella instrument, anser kommittén att förordningen i fråga bör ses över redan efter tre år. Kommissionen borde även rådfråga kommittén i samband med detta.

3.10 *Förordningens ikraftträdande (artikel 22)*

Kommittén stöder de tidsfrister som kommissionen föreslår för förordningens ikraftträdande, även om man ännu inte fastställt t.ex. alla detaljer kring insamlingen av namnunderskrifter via internet. Medborgarna har dock så höga förväntningar på detta nya instrument att det borde träda i kraft så snabbt som möjligt.

3.11 *Andra öppna frågor*

3.11.1 Finansiellt stöd

Kommittén upprepar sin begäran om att ett medborgarinitiativ som förklarats vara godtagbart och samlat 50 000 namnunderskrifter bör få visst finansiellt stöd från kommissionen.

3.11.2 Översättning

Kommittén anser att kommissionens avdelningar redan vid registreringen av ett initiativ bör översätta den korta sammanfattningen av sakfrågan (sammanlagt endast 800 tecken enligt bilaga II) till alla officiella språk.

När de första 50 000 namnunderskrifterna lämnats in och initiativet förklarats uppfylla de formella kriterierna, borde kommissionen åta sig att låta översätta hela den registrerade initiativtexten till EU:s officiella språk.

4. **Specifika förslag från EESK:s sida**

Kommittén hänvisar till de förslag som den framförde i sitt ovannämnda yttrande av den 17 mars 2010. Dessa förslag preciseras nedan:

4.1 *Kommunikation och information*

Kommittén betonar att det krävs en omfattande kommunikationskampanj så snart förordningen har trätt i kraft. EU-institutionerna borde här samarbeta och stämma av sina åtgärder mot varandra. Kommittén arbetar redan på en informationsbroschyr som förklarar för medborgarna och det civila samhällets organisationer vilka nya möjligheter som medborgarinitiativet ger och ska väcka deras intresse. Den handlar dock också om samråd och civil dialog. Kommittén planerar vidare en konferens med berörda aktörer som ska genomföras så snart förordningen har antagits. Med ytterligare initiativ skulle man kunna vända sig till exempelvis skolor för att informera framför allt den unga generationen.

4.2 *Mellaninstitutionellt samarbete*

Det är viktigt att det sker en nära avstämning och samordning mellan den personal som behandlar ett medborgarinitiativ inom EU:s institutioner och rådgivande organ så att man på ett effektivt sätt kan tillfredsställa medborgarnas informationsbehov. Denna synergieffekt, som måste uppnås med full respekt för vars och ens kompetensområde, är verkligen nödvändig om man vill att medborgarinitiativet ska bli ett effektivt verktyg inom ramen för en europeisk modell för modern demokrati.

4.3 *Kommitténs medverkan*

Kommittén anser sig kunna fylla en funktion i två olika faser:

4.3.1 Fas 1: Kommittén som kontaktpunkt

Kommittén är beredd att fungera som plattform för dialog och information under förberedelserna för ett initiativ eller under ett initiativs gång, som en kontaktpunkt som gör det möjligt för deltagarna i ett medborgarinitiativ att utveckla sina nätverk, eventuellt träffas m.m., utan att detta i förväg binder kommittén med avseende på initiativets innehåll.

4.3.2 Fas 2: Kommittén som institutionell ledsagare

Som ett led i sin kärnfunktion som rådgivare till kommissionen, Europaparlamentet och rådet, kan kommittén i denna fas fungera som institutionell ledsagare för medborgarinitiativ.

Kommittén kan t.ex. bistå kommissionen i dess interna överläggningar och ställningstaganden genom sina yttranden. Kommittén kan också upplåta sin infrastruktur för hearingar i samband med framgångsrika initiativ.

4.3.3 Förstärkning av befintliga strukturer

För att kommittén ska kunna tillhandahålla dessa möjligheter, liksom de möjligheter som anges i yttrandet av den 17 mars 2010, krävs det eventuellt en förstärkning av de strukturer som redan finns inom kommittén. Det kan också hända att det krävs ytterligare resurser för att möjliggöra en adekvat reaktion.

Bryssel den 14 juli 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande

Mario SEPI