



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 11.11.2009
KOM(2009)622 endelig

GRØNBOG

om europæiske borgerinitiativer

GRØNBOG

om europæiske borgerinitiativer

INDHOLDSFORTEGNELSE

I.	Indledning	3
II.	Genstanden for høring.....	4
1.	Det antal medlemsstater, borgerne som minimum skal komme fra.....	4
2.	Minimum af underskrifter fra hver medlemsstat	5
3.	Krav til borgere for at kunne støtte et borgerinitiativ - minimumsalder	6
4.	Borgerinitiativets form og affattelse	7
5.	Krav til indsamling og kontrol af underskrifter og attestering af deres gyldighed	7
6.	Fristen for indsamling af underskrifter	9
7.	Registrering af foreslåede initiativer.....	10
8.	Krav til organisatorer - åbenhed og finansiering.....	11
9.	Kommissionens behandling af borgerinitiativer	12
10.	Initiativer om samme spørgsmål	13
III.	Indgivelse af svar	13

I. INDLEDNING

Med Lissabontraktaten, der blev undertegnet i Lissabon den 13. december 2007, og som ændrer traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, skulle der særligt ske en styrkelse af demokratiet i Den Europæiske Union. En af de vigtigste fornyelser i traktaten er indførelsen af europæiske borgerinitiativer. Det bestemmes, at "*et antal unionsborgere på mindst en million, der kommer fra et betydeligt antal medlemsstater, kan tage initiativ til at opfordre Europa-Kommissionen til inden for rammerne af dens beføjelser at fremsætte et egnet forslag om spørgsmål, hvor en EU-retsakt efter borgernes opfattelse er nødvendig til gennemførelse af traktaterne*"¹.

Det bestemmes endvidere, at de procedurer og betingelser, der er nødvendige for fremsættelsen af et sådant initiativ, herunder det minimumsantal medlemsstater, som borgerne skal komme fra, skal fastlægges i en forordning, der skal vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet efter forslag fra Europa-Kommissionen.

Europa-Kommissionen ser med tilfredshed på indførelsen af borgerinitiativerne, der vil give unionsborgerne mere indflydelse, ved at de får ret til direkte at bede Kommissionen fremlægge nye politiske initiativer. Det vil give det europæiske demokrati en ny dimension og vil supplere de rettigheder, reglerne om unionsborgerskab giver, samt øge den offentlige debat om europæisk politik, hvilket kan bidrage til at skabe et egentligt europæisk offentligt rum. Indførelsen af dem vil styrke borgernes og det organiserede civilsamfunds involvering i udformningen af EU's politik.

Kommissionen er overbevist om, at unionsborgerne bør have adgang til at udnytte denne nye rettighed hurtigst muligt efter ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten. Det er derfor Kommissionens ambition at gøre det muligt at få vedtaget forordningen om borgerinitiativer inden udgangen af det første år efter traktatens ikrafttrædelse, og den har tillid til, at Europa-Parlamentet og Rådet vil dele dette mål. Af hensyn til den betydning, som det fremtidige forslag vil få for borgerne, det organiserede civilsamfund, de involverede parter og offentlige myndigheder i medlemsstaterne, bør borgerne og alle interesserede parter også have lejlighed til at give udtryk for deres syn på, hvordan borgerinitiativerne bør fungere.

Formålet med denne grønne bog er derfor at indhente synspunkter fra alle interesserede parter om de centrale spørgsmål, der vil forme den fremtidige forordning. Kommissionen håber, at høringen vil give anledning et bredt spektrum af svar.

De erfaringer, som borgere, involverede parter og offentlige myndigheder har gjort sig i forbindelse med lignende folkelige initiativer, der allerede findes i medlemsstaterne, vil være af særlig interesse i forbindelse med denne høring.

Kommissionen anser endvidere Europa-Parlamentets beslutning om borgerinitiativet, der blev vedtaget i maj 2009², for et værdifuldt bidrag til debatten.

¹ Artikel 11, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Union.

² Europa-Parlamentets beslutning af 7. maj 2009 med anmodning til Kommissionen om at fremsætte et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om gennemførelsen af borgerinitiativet - P6_TA(2009)0389.

II. GENSTANDEN FOR HØRING

Selve princippet om borgerinitiativer og deres vigtigste kendetegn er allerede nedfældet i den nye traktat, men proceduren og den praktiske tilrettelæggelse, det nye institutionelle instrument kræver, giver anledning til en række juridiske, administrative og praktiske overvejelser. Disse overvejelser vil blive fremlagt nedenfor sammen med en række spørgsmål, som borgerne og de involverede parter opfordres til at besvare.

1. Det antal medlemsstater, borgerne som minimum skal komme fra

I traktaten står der, at de borgere, der underskriver et borgerinitiativ, skal komme fra "et betydeligt antal medlemsstater", og den bestemmer, at forordningen skal fastsætte "det minimumsantal medlemsstater, borgerne skal komme fra".

Ved afgørelsen af, hvor tærsklen bør ligge, skal der tages hensyn til flere momenter:

Når det for det første kræves, at underskriverne af et borgerinitiativ skal komme fra "et betydeligt antal medlemsstater", er grunden hertil, at det skal sikres, at et initiativ i tilstrækkelig grad repræsenterer en EU-interesse. En høj tærskel vil ganske vist sikre, at initiativet er tilstrækkeligt repræsentativt, men det vil gøre proceduren tungere. På den anden side vil en lav tærskel give lettere adgang til at fremsætte et initiativ, men initiativet vil være mindre repræsentativt. Der må derfor findes den rette afvejning af disse to hensyn.

For det andet bør tærsklen fastsættes på grundlag af objektive kriterier, særligt under hensyntagen til andre traktatbestemmelser, så der undgås uforenelige fortolkninger.

En mulighed ville være at kræve, at tærsklen var et flertal af medlemsstaterne. Med 27 EU-medlemsstater ville et flertal på nuværende tidspunkt være fjorten. Traktaten udelukker ikke denne løsning. Imidlertid tyder det, at der er brugt ordene "et betydeligt antal", på, at det ikke var hensigten, at det skulle være et flertal. Endvidere synes et flertal at være uforholdsmæssigt højt.

En anden mulighed, i den lavere ende, ville være at sætte tærsklen ved en fjerdedel af medlemsstaterne. Det ville på nuværende tidspunkt kunne opnås med syv medlemsstater. Det er den tærskel, Europa-Parlamentet foreslog i sin beslutning om borgerinitiativet ud fra en analogislutning fra artikel 76 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, hvorefter retsakter om retligt samarbejde i straffesager og om politisamarbejde kan vedtages på initiativ af en fjerdedel af medlemsstaterne. Europa-Kommissionen anser ikke denne bestemmelse for at danne tilstrækkeligt grundlag for en analogislutning med hensyn til borgerinitiativet. Den angår et specifikt område, og hensynene bag den er ikke de samme som for borgerinitiativerne. Endvidere mener Kommissionen, at en fjerdedel af medlemsstaterne ville være for lav en tærskel til at sikre, at initiativet i tilstrækkelig grad afspejler en EU-interesse

En tredje mulighed ville være at sætte tærsklen ved en tredjedel af medlemsstaterne. Det ville på nuværende tidspunkt kunne nås med ni medlemsstater. Det ville svare til en række af traktatens bestemmelser, der er af mere generel art. Det er den tærskel, der er brugt i bestemmelserne om "forstærket samarbejde", som kræver, at "mindst ni medlemsstater" skal deltage³. En tredjedel er også brugt som tærsklen for det antal nationale parlamenter, der

³ Artikel 20 i traktaten om Den Europæiske Union.

kræves for at iværksætte proceduren for anvendelse af nærhedsprincippet i artikel 7, stk. 2, i protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, der er knyttet som bilag til traktaterne.

En tredjedel er også et vigtigt antal i visse nationale retssystemer. I henhold til den østrigske forbundsforfatning skal borgerinitiativer have støtte fra 100 000 stemmeberettigede eller en sjettedel af de stemmeberettigede i mindst tre delstater, hvilket svarer til en tredjedel af de ni østrigske delstater. Uden for EU er den schweiziske tærskel for, hvilket antal kantoner der kræves for at afholde folkeafstemninger på folkeinitiativ, også tæt på en tredjedel.

Kommissionen er af den opfattelse, at der med en tærskel på en tredjedel ville ske den rette afvejning af hensynet til at sikre tilstrækkelig repræsentativitet på den ene side og til at fremme brugen af instrumentet på den anden side.

Spørgsmål:

Mener De, at en tredjedel af det samlede antal medlemsstater ville udgøre "et betydeligt antal medlemsstater" som krævet i henhold til traktaten?

Hvis ikke, hvilken tærskel ville De da anse for passende og hvorfor?

2. Minimum af underskrifter fra hver medlemsstat

I betragtning af, at traktaten kræver, at et borgerinitiativ skal støttes af mindst en million unionsborgere, der kommer fra et betydeligt antal medlemsstater, finder Kommissionen, at det er nødvendigt at fastsætte et minimum for, hvor mange borgere der skal støtte initiativet i hver af de pågældende medlemsstater. Ordene "et betydeligt antal medlemsstater" blev indsat med henblik på at sikre, at europæiske borgerinitiativer ville have et egentligt europæisk tilsnit. Dette indebærer til gengæld, at der må kræves et minimum af deltagende borgere i alle de stater, der udgør minimummet, så det sikres, at initiativet afspejler tilstrækkeligt manges mening. Det ville ikke være i traktatens ånd, hvis et initiativ kunne fremlægges af en stor gruppe borgere fra én medlemsstat og kun et rent symbolsk antal borgere fra andre medlemsstater.

Et sådant krav om et minimum af borgere for hver medlemsstat ville naturligvis kun skulle gælde for det minimum af medlemsstater, som borgerne, der fremlægger et borgerinitiativ, skal komme fra.

En måde at bestemme, hvad minimummet af borgere skulle være pr. medlemsstat, ville være at fastsætte et fast antal deltagende borgere for alle medlemsstater. Det ville have den fordel, at det ville være klart og enkelt. Men da der er enorme forskelle på befolkningens størrelse i medlemsstaterne, der går fra 410 000 i Malta til 82 millioner i Tyskland, ville et fast antal være urimeligt bebyrdende for borgere fra mindre medlemsstater.

En anden mere rimelig mulighed ville være at fastsætte en tærskel i form af en andel af befolkningen i hver medlemsstat. Ved fastsættelsen af denne tærskel kunne der drages en analogislutning fra den andel af Unionens borgere, der kræves til at fremlægge et borgerinitiativ. Unionens befolkning er på nuværende tidspunkt på lige under 500 millioner borgere. En million ud af 500 millioner udgør således 0,2 % af Unionens befolkning. 0,2 % af befolkningen i hver medlemsstat, hvor der er indsamlet underskrifter, kunne derfor anses for det minimum af borgere,

der kræves for den pågældende stat⁴. Det ville på nuværende tidspunkt svare til ca. 160 000 for et land som Tyskland og 20 000 for et land som Belgien.

Det er værd at bemærke, at den andel af borgerne, som det kræves støtter et initiativ i de fleste medlemsstater, hvor der findes en sådan ordning, er betydeligt højere end 0,2 %. Det er for eksempel tilfældet i Østrig og Spanien, hvor kravet er på omkring 1,2 % af befolkningen, i Litauen, hvor det er næsten 1,5 % af befolkningen, og i Letland, hvor det er på 10 % af befolkningen. Ungarn, Polen, Portugal og Slovenien stiller også krav, der ligger over 0,2 % af befolkningen.

Spørgsmål:

Mener De, at 0,2 % af den samlede befolkning i hver medlemsstat er et rimeligt krav?

Hvis ikke, har De da andre forslag til, hvordan det kan sikres at et borgerinitiativ virkelig er udtryk for en EU-interesse?

3. Krav til borgere for at kunne støtte et borgerinitiativ - minimumsalder

Traktatens bestemmelse gælder for alle borgere i Unionen. Det synes imidlertid at være hensigtsmæssigt at fastsætte en mindstealder for borgere, der vil støtte et borgerinitiativ. Det gøres i alle medlemsstater, hvor der findes borgerinitiativer.

Der er tilsyneladende to muligheder:

Den ene ville være at stille krav om, at borgerne for at kunne støtte et europæisk borgerinitiativ skal have nået valgetsalderen til valget til Europa-Parlamentet i den medlemsstat, hvor de har bopæl⁵. Dette er den almindelige praksis i medlemsstaterne: For at kunne støtte et borgerinitiativ skal borgerne være stemmeberettigede. Valgetsalderen er 18 år i alle medlemsstaterne, undtagen Østrig, hvor den er 16 år.

Denne løsning ville ganske vist betyde, at borgerne i Østrig ville opnå ret til at støtte et borgerinitiativ i en tidligere alder, men det ville dog afspejle den gældende praksis ved valg af medlemmer af Europa-Parlamentet.

En anden mulighed ville være at fastsætte en minimumsalder for at støtte et initiativ i selve forordningen, f.eks. til 16 eller 18 år. Hvis man fastsatte minimumsalderen til 18 år, ville det være i overensstemmelse med valgetsalderen i alle medlemsstater, undtagen en. Imidlertid ville det udelukke de borgere, der allerede har nået valgetsalderen på 16 år i Østrig. Hvis man fastsatte minimumsalderen til 16 år, ville det skabe en betydelig administrativ byrde ved at afvige fra de eksisterende ordninger for opførelse på valglisten.

Spørgsmål:

Bør minimumsalderen for at støtte et europæisk borgerinitiativ følge valgetsalderen i forbindelse med valg til Europa-Parlamentet i den enkelte medlemsstat?

Hvis ikke, hvilket alternativ ville De da anse for passende og hvorfor?

⁴ Det er den valgmulighed, som Europa-Parlamentet går ind for i sin beslutning om borgerinitiativet.

⁵ Det er der stillet forslag om i Europa-Parlamentets beslutning om borgerinitiativet.

4. Borgerinitiativets form og affattelse

Det er ikke nærmere fastsat i traktaten, hvilken form et borgerinitiativ skal have, men kun, at det skal "*opfordre Europa-Kommissionen til inden for rammerne af dens beføjelser at fremsætte et egnet forslag om spørgsmål, hvor en EU-retsakt efter borgernes opfattelse er nødvendig til gennemførelse af traktaterne*"⁶.

Ikke desto mindre forekommer det at være nødvendigt at fastsætte visse krav til, hvilken form initiativer bør have, navnlig for at sikre, at borgerne og Kommissionen klart kan fastslå, hvad initiativets emne og formål er.

En mulighed ville være at kræve, at et borgerinitiativ affattes som et udkast til retsakt med klart genkendelige lovbestemmelser. Udkast til love kræves i forbindelse med initiativer i visse medlemsstater (Østrig, Italien, Polen og Spanien). Et sådant krav forekommer imidlertid unødvendigt restriktivt og byrdefuldt. Endvidere giver traktatens ordlyd ikke noget grundlag for at antage, at der er et formkrav om et udkast til retsakt.

På den anden side kan en tekst, der er uklar og ikke indeholder tilstrækkelige detaljer, være vildledende for underskriverne og kan gøre det sværere for Kommissionen at give et præcist og velbegrundet svar. En anden mulighed kunne derfor være at kræve, at initiativer klart anfører genstanden for og formålet med det forslag, Kommissionen opfordres til at fremsætte. Denne mulighed ville ikke udelukke, at borgerne kunne vedlægge et udkast til retsakt, som der kunne henvises til.

Spørgsmål:

Vil det være tilstrækkeligt og hensigtsmæssigt at kræve, at initiativer klart anfører genstanden for og formålet med det forslag, Kommissionen opfordres til at fremsætte?

Bør der stilles andre krav til formen og affattelsen af et borgerinitiativ, og i bekræftende fald hvilke andre krav bør der da stilles?

5. Krav til indsamling og kontrol af underskrifter og attestering af deres gyldighed

For at sikre, at borgerinitiativer er retmæssige og troværdige, må der træffes bestemmelse om tilstrækkelig kontrol af underskrifter og attestering af deres gyldighed i overensstemmelse med de relevante nationale, europæiske og folkeretlige regler om grundlæggende rettigheder, menneskerettigheder og beskyttelse af personoplysninger. Da der ikke på EU-plan er noget organ, der har kompetence til eller råder over de nødvendige oplysninger til at kontrollere gyldigheden af underskrifterne og til at undersøge, om en bestemt unionsborger opfylder betingelserne for at støtte et borgerinitiativ, bliver denne opgave nødt til at blive varetaget af de nationale myndigheder i medlemsstaterne⁷. De nationale myndigheder ville derfor få ansvar for at kontrollere og attestere resultaterne af indsamlingen i deres land.

Der er imidlertid en række overvejelser, der bør inddrages i forbindelse med spørgsmålene om, hvordan kontrollen skal foretages i medlemsstaterne, og i hvilket omfang der bør fastsættes fælles krav på EU-plan.

⁶ Artikel 11, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Union.

⁷ Dette anerkendes også af Europa-Parlamentet i dets beslutning om borgerinitiativet.

Alle medlemsstaterne har procedurer og systemer til kontrol af vælgerne, og mange af dem har allerede procedurer for kontrol og attesting i forbindelse med nationale borgerinitiativer. Disse kontrol- og attesteringsprocedurer er imidlertid meget forskellige fra den ene medlemsstat til den anden: Visse medlemsstater stiller ret strenge krav med hensyn til procedurerne for indsamling. Disse omfatter for eksempel krav om, at borgerne kun kan underskrive initiativer på officielt udpegede centre, eller at en offentligt ansat eller en notar skal være til stede for at attestere gyldigheden af alle underskrifter på tidspunktet for indsamlingen, eller at der udstedes en attest for optagelse på valglisten for hver underskriver. Andre medlemsstater derimod har enklere systemer, hvor der ikke stilles nogen særlige krav til indsamling af underskrifter, men hvor der som regel kræves myndighedernes efterfølgende kontrol af de indsamlede underskrifter både for at kontrollere underskrifternes gyldighed og antallet af indsamlede underskrifter.

Det synes at være klart, at endemålet med fællesskabsretlige bestemmelser herom bør være, at det sikres, at medlemsstaterne kan sikre tilstrækkelig kontrol af, at de underskrifter, der er indsamlet til et europæisk borgerinitiativ i deres land, opfylder kravene, uden at der påføres borgerne unødvendigt strenge krav eller unødvendige administrative byrder.

En mulighed for at nå dette mål ville være at kræve, at medlemsstaterne traf passende foranstaltninger med henblik herpå, men at overlade det til dem at bestemme, hvor indgående disse procedurer skulle reguleres, og herved også gav dem mulighed for at anvende de bestemmelser, der allerede gælder for nationale borgerinitiativer. Denne mulighed ville have den fordel, at den ville give medlemsstaterne en betydelig fleksibilitet i, hvordan de gennemfører denne bestemmelse. Det ville også gøre gennemførelsen meget nem for de medlemsstater, der allerede har procedurer for borgerinitiativer. På den anden side kunne det indebære, at der ville gælde særdeles forskellige procedureregler for det samme initiativ i de forskellige medlemsstater med det resultat, at indsamling af underskrifter kunne være lettere i visse medlemsstater og sværere i andre. Denne mulighed kunne derfor få den utilsigtede virkning, at det ville være nemmere for borgerne i visse medlemsstater at komme til orde end for borgerne i andre medlemsstater.

I den helt modsatte retning kunne en anden mulighed være at foretage en fuldstændig harmonisering af procedurekravene på EU-plan. Det ville i praksis betyde, at alle de procedurekrav, der skulle gælde, ville blive fastsat i EU-forordningen, og at medlemsstaterne hverken ville kunne fravige dem eller fastsætte yderligere nationale krav. Det ville have den fordel, at der ville gælde nøjagtigt de samme vilkår i hele EU for de procedurer, der skulle følges ved udarbejdelsen af borgerinitiativer. Imidlertid ville det indebære en betydelig forøgelse af den administrative og lovgivningsmæssige byrde for de medlemsstater, hvor der allerede findes procedurer. Endvidere er der særlige forhold i nationale ordninger og nationale procedurer, som det ikke er sandsynligt, at en EU-forordning fuldt ud kan tage hensyn til.

En mere rationel løsning kunne derfor være at fastsætte en række grundlæggende bestemmelser på EU-niveau, herunder dels om visse mindstekrav til kontrol og attesting af gyldigheden af underskrifter, dels om forpligtelser for medlemsstaterne til at lette indsamlingsproceduren og fjerne unødvendigt strenge krav.

Efter en sådan ordning ville medlemsstaterne kun kunne træffe yderligere foranstaltninger inden for rammerne af kravene på EU-niveau. Denne valgmulighed ville have den fordel, at den ville give medlemsstaterne en vis grad af fleksibilitet, samtidig med at den sikrede fælles træk i procedurerne overalt i EU.

En sådan ordning kunne bevare borgerinitiativets europæiske karakter ved at gøre det lettere samtidig at indsamle underskrifter i flere medlemsstater. Med henblik herpå bør det overvejes at anvende certificerede og beskyttede internetværktøjer.

Uanset hvilken mulighed der bliver valgt, bør den også give EU-borgere, der har bopæl uden for deres oprindelsesland, mulighed for at støtte borgerinitiativer. Medlemsstaterne kan trække på deres erfaring med at forvalte stemmeretten for disse borgere i forbindelse med valg til Europa-Parlamentet.

Der er en række vigtige spørgsmål, der skal tages under overvejelse, for så vidt angår, i hvilket omfang indsamlingen af underskrifter skal reguleres, og hvilke krav der skal stilles med hensyn til kontrol og attestering af gyldigheden. Der er tale om følgende:

- Spørgsmålet om der skal stilles betingelser om, hvor og hvordan der kan indsamles underskrifter, f.eks. ved udsendelse af lister, der skal udfyldes og underskrives, pr. brev, i godkendte centre osv.
- Spørgsmålet om, hvilke særlige krav til kontrol og attestering der skulle stilles, og hvilke sikkerhedsforanstaltninger der skulle træffes i forbindelse med indsamling af underskrifter over internettet.
- Spørgsmålet, om en borgers tilkendegivelse af støtte til et bestemt initiativ bør kontrolleres i den medlemsstat, hvor han eller hun er statsborger, eller i den medlemsstat, hvor han eller hun har bopæl.
- Spørgsmålet om, hvilke sikkerhedsforanstaltninger der bør træffes i forbindelse med indsamling og behandling af data med henblik på beskyttelse af personoplysninger.

Spørgsmål:

Mener De, at der på EU-plan bør være en række fælles proceduremæssige krav til indsamling af underskrifter og til medlemsstaternes myndigheders kontrol og attestering af gyldigheden af underskrifterne?

I hvilket omfang bør medlemsstaterne kunne indføre særlige bestemmelser på nationalt plan?

Er der behov for særlige procedurer til at sikre, at EU-borgere kan støtte et borgerinitiativ, uanset i hvilket land de har bopæl?

Bør borgerne kunne tilkendegive deres støtte til et borgerinitiativ over internettet? Hvilke sikkerhedsforanstaltninger og foranstaltninger til attestering af gyldigheden heraf bør der i så fald træffes?

6. Fristen for indsamling af underskrifter

Traktaten indeholder ingen frist for indsamling af underskrifter. Men i europæiske lande, hvor der findes borgerinitiativer, er der normalt fastsat en frist for indsamling af underskrifter. Fristerne ligger på mellem et antal dage (f.eks. tredive dage i Letland og tres dage i Slovenien) og flere måneder (f.eks. seks måneder i Spanien og atten måneder i Schweiz).

Endvidere er der flere gode grunde til at indføre en frist for det europæiske borgerinitiativ: Initiativerne angår ofte særligt aktuelle spørgsmål og angår problemer, som holder op med at være relevante, hvis der ikke er nogen frist, eller fristen er for lang. Den situation, folk underskriver på baggrund af, kan ændre sig, hvis det sker over for lang en periode (f.eks. hvis EU-lovgivning om samme emne ændres eller vedtages undervejs).

Hvis der fastsættes en frist, skal den imidlertid være rimelig og tilstrækkelig lang til, at der kan føres en kampagne, der tager hensyn til de særlige vanskeligheder ved at arbejde i hele Den Europæiske Union. Dette kunne opnås ved, at der fastsættes en frist på f.eks. et år⁸.

Spørgsmål:

Bør der fastsættes en frist for indsamling af underskrifter?

Mener De i så fald, at et år ville være en passende frist?

7. Registrering af foreslåede initiativer

Bortset fra fristens længde bør det overvejes, hvordan det bestemmes, hvornår fristen begynder at løbe, og hvornår den udløber. I de fleste medlemsstater begynder fristen generelt at løbe, når de nødvendige formaliteter med hensyn til offentliggørelse eller registrering er opfyldt. Der er imidlertid tilfælde, hvor fristen afgøres af datoerne for underskrifterne.

Kommissionen er af den opfattelse, at hvis der sættes en frist, er det nødvendigt at kræve en form for registrering af det foreslåede initiativ, inden indsamlingen af underskrifter begynder. En sådan registrering kunne foretages af organisatorerne af et initiativ på et særligt websted, som Kommissionen ville stille til rådighed hertil. De ville da skulle angive alle relevante oplysninger om det foreslåede initiativ (dvs. titel, genstand, formål, baggrund osv.) på webstedet, og der ville da være offentlig adgang til dem. Systemet ville derefter give organisatoren en bekræftelse af registreringen, datoen og et registreringsnummer, som indsamlingskampagnen derefter kunne lanceres på grundlag af.

Denne registrering ville derfor tjene til at få fristen til at løbe, men ville også sikre åbenhed om, for hvilke forslag om borgerinitiativer der kører en kampagne.

Kommissionen mener dog ikke, at en sådan registreringsprocedure bør kræve, at Kommissionen tager stilling til, om det foreslåede initiativ opfylder de formelle betingelser. Den mener ikke, at det ville være hensigtsmæssigt, at Kommissionen kontrollerede, om foreslåede initiativer opfylder de formelle krav, allerede inden der er blevet indsamlet underskrifter⁹. En sådan fremgangsmåde kunne føre til forvirring, idet det ville give indtryk af, at Kommissionen havde givet en form for grønt lys for foreslåede initiativer på mere end et rent proceduremæssigt grundlag. Det ville kræve, at der blev foretaget en kontrol, hvilket ville forsinke det tidspunkt, hvorfra der kunne indhentes underskrifter. Endvidere kan initiativers opfyldelse af de formelle betingelser og deres indhold ikke ses isoleret, og det ville derfor ikke være på sin plads at foretage denne undersøgelse allerede ved registreringen.

⁸ Et år er den frist, Europa-Parlamentet foreslår i sin beslutning om borgerinitiativet.

⁹ I sin beslutning var Europa-Parlamentet snarere af den opfattelse, at der burde foretages efterfølgende kontrol af, om kravene var opfyldt.

Kommissionen forstår, at der kan være en vis tilbageholdenhed med at iværksætte et initiativ på EU-plan under hensyn til risikoen for, at det i sidste ende vil blive afvist, fordi det ikke opfylder de formelle betingelser. Det bemærkes dog, at den formelle betingelse om, at det forslag, som Europa-Kommissionen opfordres til at handle på grundlag af, skal ligge inden for rammerne af dens beføjelser, er tilstrækkeligt klar og kendt på EU-plan. Under alle omstændigheder må organisatorer normalt forventes at have foretaget en fuldstændig vurdering af, om initiativet juridisk falder inden for rammerne af Kommissionens beføjelser, inden de iværksætter et initiativ.

Spørgsmål:

Mener De, at det er nødvendigt at have en ordning, hvorefter der er pligt til at registrere foreslåede initiativer?

I så fald, er De da enig i, at dette kan gøres ved hjælp af en særlig internetside, som Europa-Kommissionen stiller til rådighed?

8. Krav til organisatorer - åbenhed og finansiering

Lanceringen og organiseringen af en kampagne for et europæisk borgerinitiativ vil i de fleste tilfælde kræve støtte fra organisationer og/eller finansiering.

Af hensyn til åbenhed og demokratisk ansvar finder Kommissionen, at det bør kræves af organisatorerne af initiativer, at de giver visse basale oplysninger, særligt om, hvilke organisationer, der støtter et initiativ, og om hvordan initiativerne bliver eller vil blive finansieret. Dette ville være tjene de borgeres interesse, der overvejer at underskrive et initiativ. Det ville også være i overensstemmelse med Kommissionens europæiske åbenhedsinitiativ¹⁰.

Hvis det bestemmes, at der skal ske registrering, kunne oplysninger herom gives i det register, Kommissionen stiller til rådighed. Forordningen kunne også kræve, at organisatorerne offentliggør al relevant information om finansiering og støtte under kampagnen.

Med hensyn til spørgsmålet om finansiering bemærkes det, at det ikke er hensigten, at der ud over eventuelle andre former for samarbejde med og støtte til organisationer i civilsamfundet skal foretages nogen speciel offentlig finansiering af borgerinitiativer. Dette er tillige i overensstemmelse med hensynet til at bevare initiativernes uafhængighed og deres karakter af at have borgerne som drivkraft.

Bortset fra krav til organisatorer om åbenhed bemærkes det, at mange nationale ordninger indeholder bestemmelser om, hvem der kan være organisator af et initiativ. De kræver som regel, at et initiativ indgives af borgere eller af komitéer, der består af et vist antal borgere. Kommissionen er af den opfattelse, at et krav herom muligvis er for bebyrdende på EU-plan, og ville derfor foretrække ikke at fastsætte nogen begrænsninger for, hvem der kan forelægge et initiativ - dvs. organisatorer kan både være enkeltpersoner og organisationer. I den forbindelse kan der drages en nyttig parallel til andragender til Europa-Parlamentet. I henhold

¹⁰ I sin beslutning finder Europa-Parlamentet, at et borgerinitiativs organisatorer af hensyn til åbenheden offentligt må stå til regnskab for finansieringen af det, herunder for, hvor midlerne hertil kommer fra.

til traktaten har enhver unionsborger samt enhver fysisk eller juridisk person med bopæl eller hjemsted i en medlemsstat nemlig ret til at indgive andragender til Europa-Parlamentet¹¹.

Endvidere bør organisatorer opfylde forpligtelserne med hensyn til beskyttelse af personoplysninger i den relevante nationale lov til gennemførelse af EU-lovgivning om databeskyttelse.

Spørgsmål:

Hvilke særlige krav bør der stilles over for organisatorerne af et initiativ for at sikre åbenhed og demokratisk ansvar?

Er De enig i, at det bør kræves af organisatorer, at de oplyser om den støtte og finansiering, de har modtaget til et initiativ?

9. Kommissionens behandling af borgerinitiativer

Så snart det antal underskrifter, der er nødvendigt for at indgive et borgerinitiativ, er blevet indsamlet, og deres gyldighed er blevet attesteret af de pågældende medlemsstaters myndigheder, kan initiativets organisator formelt indgive initiativet til Kommissionen.

Lissabontraktaten indeholder ingen frister for Kommissionens behandling af et borgerinitiativ, når først det er blevet behørigt indgivet. Det kan delvis skyldes, at et initiativ måske vedrører komplicerede forhold, og at Kommissionen skal bruge en vis tid til foretage en grundig undersøgelse af det, før den beslutter, hvilke foranstaltninger den agter at træffe: I visse tilfælde kan det indebære, at det er nødvendigt at foretage en analyse af fordele og mangler ved et foreslået politisk initiativ. Det bemærkes, at der heller ikke er fastsat nogen særlig frist for Europa-Parlamentets behandling af andragender.

Der er imidlertid gode argumenter for at fastsætte en frist, der ligger på linje med god forvaltningsskik, også for ikke at have en lang periode med usikkerhed med hensyn til Kommissionens holdning. Hvis der fastsættes en frist, bør den være lang nok til, at Kommissionen omhyggeligt kan undersøge indholdet af det initiativ, der er fremlagt. På den anden side bør den sikre, at de, der har støttet initiativet, informeres om, hvilke foranstaltninger Kommissionen agter at træffe, inden en rimelig frist.

De nationale ordninger behandler spørgsmålet om frister for at tage stilling til borgerinitiativer forskelligt. Mens visse ordninger har fastsat frister mellem nogle få uger og flere måneder, indeholder andre ordninger ikke nogen bestemt frist for myndighederne.

Man kunne derfor forestille sig en forpligtelse for Kommissionen til at behandle et borgerinitiativ inden en rimelig frist på ikke over seks måneder. Denne løsning ville give en tidsmæssig begrænsning, men dog sikre, at Kommissionen har tid nok til at tage initiativerne under grundig overvejelse under hensyn til eventuelle vanskeligheder, de måtte frembyde.

Sagsbehandlingstiden ville skulle regnes fra datoen for den formelle indgivelse af initiativet til Kommissionen. Denne kunne meddeles på det særlige websted, der er nævnt under punkt 7.

¹¹ Artikel 227 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

I løbet af denne periode ville Kommissionen skulle vurdere, både om et initiativ opfylder de formelle betingelser - dvs. om initiativet falder inden for rammerne af dens beføjelser - og om initiativets indhold kræver yderligere handling fra dens side¹². Når Kommissionen har behandlet et initiativ, ville den have til hensigt at meddele sine konklusioner med hensyn til, hvad den agter at foretage sig, i en meddelelse, som ville blive offentliggjort og oversendt til Europa-Parlamentet og Rådet. Når Kommissionen meddeler, hvad den agter at foretage sig, kan det efter omstændighederne heri indgå, at det er nødvendigt at foretage undersøgelser og konsekvensanalyser med henblik på eventuelle politiske forslag.

Spørgsmål:

Bør der fastsættes en frist for Kommissionens behandling af et borgerinitiativ?

10. Initiativer om samme spørgsmål

I princippet kan det ikke udelukkes, at der fremlægges en række initiativer om samme emne. Hvis der indføres et registreringssystem, vil den åbenhed, der ville skabes om dem, imidlertid kunne sikre, at det kunne undgås, at det samme initiativ iværksættes af flere samtidig.

Dette løser dog ikke det eventuelle problem, hvor den samme anmodning indgives gentagne gange, hvilket ville skabe unødvendige byrder for systemet og med tiden kunne undergrave dets troværdighed som et seriøst instrument til demokratisk meningstilkendegivelse. Det bør derfor overvejes, om der burde indføres visse afskrækkende faktorer eller frister for at begrænse mulighederne for at genfremsætte et initiativ (f.eks. ved, at et borgerinitiativ, der ikke havde båret frugt, ikke kunne genfremsættes, før der var gået en vis periode).

Der bør dog henses til, at visse initiativer, selv om de kan vedrøre det samme emne og indeholde lignende elementer, ikke nødvendigvis er identiske. Derudover vil de operationelle og finansielle ressourcer, det kræver at iværksætte et EU-dækkende initiativ, sandsynligvis have en begrænsende virkning på tilfælde af gentagelse af samme initiativ og samtidig iværksættelse af flere initiativer om det samme.

Spørgsmål:

Er det hensigtsmæssigt at indføre regler til at forhindre, at borgerinitiativer om de samme spørgsmål indgives gentagne gange?

Ville den bedste måde at gøre dette i så fald være at indføre en form for afskrækkende faktorer - eller frister?

III. INDGIVELSE AF SVAR

Bidrag til denne høringsproces sendes til Kommissionen inden den 31. januar 2010 pr. e-mail til "ECI-Consultation@ec.europa.eu" eller pr. post til:

¹² Europa-Parlamentet har i sin beslutning om borgerinitiativet foreslået en totrinsløsning, hvor Kommissionen først ville have to måneder til at undersøge, om et initiativ var repræsentativt, og derefter yderligere tre måneder til at undersøge og træffe afgørelse om initiativets indhold.

Europa-Kommissionen
Generalsekretariatet
Direktorat E "Bedre regulering og institutionelle anliggender "
Kontor E.1 "Institutionelle anliggender"
1049 Bruxelles
Belgien

Bidragene vil blive offentliggjort på internettet, medmindre bidragyderen modsætter sig offentliggørelse af de personlige oplysninger med henvisning til, at en sådan offentliggørelse ville være til skade for hans eller hendes retmæssige interesser. I så fald kan indlægget offentliggøres uden oplysning om ophavsmanden.

Professionelle organisationer, der reagerer på denne grøn bog, opfordres til - hvis de ikke allerede er det - at blive registreret i Kommissionens register for interesserepræsentanter. Dette register er blevet oprettet i forbindelse med det europæiske åbenhedsinitiativ med henblik på at give Kommissionen og offentligheden oplysninger om interesserepræsentanternes målsætninger, finansiering og strukturer.

Kommissionen har til hensigt at afholde en offentlig høring om grøn bogen.