



Europaudvalget

EU-konsulent

EU-note

Til: Udvalgets medlemmer og stedfortrædere

Dato: 27. november 2009

Grønbog om europæiske borgerinitiativer

Sammenfatning

Lissabontraktaten indfører muligheden for europæiske borgerinitiativer på baggrund af underskrifter fra 1 mio. borgere i et passende antal medlemsstater.

For at gøre bestemmelsen funktionsdygtig skal der vedtages en forordning, der præciserer, hvilke krav der skal stilles til form og procedurer for borgerinitiativer. Den ønsker Kommissionen vedtaget inden for et år.

Grønbogen kommer med de første forslag og spørgsmål til indholdet i forordningen. Fokus ligger på præcisering af traktatbestemmelsen samt behovet for harmonisering af reglerne for implementeringen.

Den nye traktatbestemmelse

Lissabontraktaten indfører en ny deltagerdemokratisk dimension til EU. I EU-traktatens artikel 11, stk. 4 står der således:

"Et antal borger 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"

I forlængelse heraf gør traktaten det klart, at der skal vedtages en **ny forordning**, som præciserer bestemmelsen. Det skal afklares, hvor mange medlemsstater, der skal være repræsenteret, hvilke krav der skal stilles til underskrifterne og initiativerne samt procedurerne for håndteringen af dem. Forordningen skal vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure.

Kommissionens grøn bog (KOM (2009) 622) har til formål at starte diskussionen om, hvordan borgerinitiativerne bør fungere. Målet er at kunne vedtage en forordning inden ét år fra ikrafttrædelsen 1. december 2009.

Fristen for høringssvar til Kommissionen er den **31. januar 2010**. Bidrag til Europaudvalgets behandling af grønbogen skal være sekretariatet i hænde **senest torsdag den 10. december kl. 12**.

Formelle krav til underskrifter

For at sikre legitimitet omkring borgerinitiativer skal der være klarhed om, hvad der kræves for at anerkende et borgerinitiativ. Det kræver på det overordnede niveau klarhed om **fordelingskravet til underskrifterne**, herunder hvor mange medlemsstater, der skal være omfattet, samt hvor stor en andel af deres befolkninger, der kan kræves.

Men i dag er der meget forskellige regler for underskriftindsamlinger i medlemsstaterne. Derfor er der også behov for detaljeret klarhed over **underskrifternes gyldighed**, hvordan der skal føres kontrol med underskrifterne, og hvilke krav der kan stilles til underskriveren.

Underskrifternes fordeling blandt medlemsstaterne

Kommissionen vurderer, at det vil være hensigtsmæssigt at kræve, at underskrifterne bag et borgerinitiativ mindst kommer fra en **tredjedel af medlemsstaterne**. I dag svarer det til ni medlemsstater. Det er samme tærskel, der

benyttes ved nationale parlamenters subsidiaritetscheck ("det gule kort") og bestemmelsen om "forstærket samarbejde".

Kommissionen mener, at halvdelen (i dag 14 medlemslande) er for høj en tærskel, mens en fjerdedel (i dag 7) er for lav. **Europa-Parlamentet** har anbefalet en tærskel på en fjerdedel i sin beslutning. Argumentet henviser til, at det er det antal medlemsstater, der skal til for at tage initiativ til retsakter om retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde. Kommissionen er ikke enig i den sammenligning, da det kun vedrører et enkelt sagsområde, og en fjerdedel af medlemsstaterne ikke vil sikre, at der er tale om en EU-interesse.

Kommissionen foreslår videre, at der mindst skal være **underskrifter fra mindst 0,2 pct. af en medlemsstats borgere**. Dette ville modvirke, at et rent nationalt forslag kun inddrager andre medlemsstater rent symbolsk. Kommissionen vælger en procentsats for at tage hensyn til medlemslandenes forskellige størrelse. Kravet på 0,2 pct. fremføres ud fra betragtningen om at en million borgere vil være ca. 0,2 pct. af EU's samlede befolkning (ca. 500 mio.). For Danmarks vedkommende svarer det til ca. 11.000 underskrifter.

På denne baggrund stiller Kommission **følgende spørgsmål** i Grønbogen:

- 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?
- 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?

Underskrifternes gyldighed

Der findes i dag forskellige regler for borgerinitiativer i medlemslandene. Det skal derfor vurderes, hvordan man på europæisk plan sikrer, at underskrifterne er gyldige. Det kræver derfor stillingtagen til minimumsalder og procedurer for kontrol og indsamling af underskrifterne.

Kommissionen foreslår **to mulige løsninger på spørgsmålet om minimumsalderen**.

Den første baserer sig på **valgretsaldern til Europa-Parlamentet**. Den er 18 år i alle lande undtagen Østrig, hvor den er 16 år.

Den anden mulighed er at **harmonisere minimumsalderen** ved at indskrive den i forordningen på enten 16 eller 18 år.

Ifølge Kommissionen er der **store forskelle blandt medlemslandene** i kravene til **procedurer og gyldighedskontrol** af underskriftsindsamlinger.

I den strengere ende af skalaen stilles der f.eks. krav om, at borgene kun kan skrive under på officielt udpegede centre, eller at der skal være en offentlig ansat til stede.

I andre lande med mere lempelige regler kræves det blot, at myndighederne får mulighed for efterfølgende kontrol af underskrifterne.

Kommissionen opstiller tre modeller for at adressere denne forskellighed:

- **National regulering** hvor forordningen kun stiller krav til proportionalitet i krav til borgerne og administrative byrder.
- **Totalharmonisering** hvor procedurerne vedtages i forordningen og skal være ens i alle lande. Dette vil medføre visse omkostninger for de lande, der i dag har andre regler.
- **Minimumsharmonisering** hvor forordningen fastsætter de grundlæggende bestemmelser og mindstekrav, men medlemsstaterne gives ansvaret for de detaljerede regler.

På denne baggrund stiller Kommission **følgende spørgsmål** i Grønbogen:

- Bør minimumsalderen for at støtte et europæisk borgerinitiativ følge valgretsaldern i forbindelse med valg til Europa-Parlamentet i den enkelte medlemsstat?
- Hvis ikke, hvilket alternativ ville De da anse for passende og hvorfor?
- 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?

Procedurer for indsamling af underskrifter

Kommissionen foreslår at fastsætte en **frist på ét år** for indsamling af underskrifter. Dette tilsigtes at balancere hensynet til aktualitet og hensynet til omfanget af en kampagne på europæisk plan.

Kommissionen vurderer, at det er nødvendigt med **obligatorisk registrering af initiativer** på en særlig hjemmeside. Dette vil også sikre åbenhed om, hvilke initiativer der er igangsat samt mindske risikoen for overlappende initiativer.

Kommissionen mener ikke, at der skal fastsættes begrænsninger for, hvem der må forelægge et borgerinitiativ. Men for at sikre åbenhed og gennemsigtighed foreslås det, at organisationer giver visse **basale oplysninger om aktører og finansiering** bag initiativet.

Når borgerinitiativer modtages af Kommissionen med det retmæssige antal gyldige underskrifter, skal det undersøges og eventuelt omsættes til et konkret forslag. Kommissionen foreslår en **frist på seks måneder for Kommissionens behandling** af forslag. Dette giver også tid til at foretage yderligere analyser af bl.a. fordele og ulemper ved forskellige tilgange.

På denne baggrund stiller Kommission **følgende spørgsmål** i Grønbogen:

- Bør der fastsættes en frist for indsamling af underskrifter?
- Mener De i så fald, at et år ville være en passende frist?
- 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?
- 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?
- Bør der fastsættes en frist for Kommissionens behandling af et borgerinitiativ?

Initiativers form og indhold

Borgerinitiativer skal være forfattet på en måde, der gør det muligt for Kommissionen at handle på baggrund af dem. Kommissionen mener dog ikke, at der skal stilles krav om udformning af et udkast til en retsakt. Derimod foreslår Kommissionen, at der stilles **krav til præcis formulering af forslagets formål og genstandsfelt**. Hermed udelukkes det ikke, at initiativer rummer et konkret forslag til en retsakt.

Kommissionen spørger afslutningsvis til hvordan man skal forholde sig til **initiativer om samme spørgsmål**. Gentagne enslydende spørgsmål kan skabe unødige byrder og undergrave troværdigheden i systemet. Kommissionen spørger konkret til, hvordan man afvejer dette i forhold til hensynet til demokratisk meningstilkendegivelse. Dette kunne ske ved at indføre afskrækkende faktorer eller opsætte en frist for gentagelse af samme spørgsmål.

På denne baggrund stiller Kommission **følgende spørgsmål** i Grønbogen:

- 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?
- 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?

Med venlig hilsen

Anders Nymark
(3638)