

U 11/2010 rd

**Statsrådets skrivelse till Riksdagen om ett förslag till
Europaparlamentets och rådets förordning om medbor-
garinitiativet (*medborgarinitiativ*)**

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till Riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 31 mars 2010 till Europaparlamentets och rådets förordning om medborgarinitiativet samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 29 april 2010

Justitieminister *Tuija Brax*

Lagstiftningsrådet *Sina Uotila*

JUSTITIEMINISTERIET

PROMEMORIA
EU/2010/0849**FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM MEDBORGARINITIATIVET****1 Allmänt**

Kommissionen har den 31 mars 2010 lagt fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om medborgarinitiativet (KOM(2010) 119 slutlig). Förslaget baserar sig på artikel 24.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). I förordningen fastställs de förfaranden och villkor som krävs för framläggande av ett medborgarinitiativ i enlighet med artikel 11.4 i fördraget om Europeiska unionen (FEU). Förordningsförslaget behandlas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

I anslutning till publiceringen av grönboken om ett medborgarinitiativ den 11 november 2009 ordnade kommissionen ett offentligt samråd som även Finland deltog i. Statsrådet har den 11 december 2009 tillställt riksdagen ett brev om ärendet (E 166/2009 rd) och med anledning av denna har stora utskottet den 22 januari 2010 lämnat ett utlåtande i ärendet (StoUU 3/2009 rd). Finlands kommentarer som skickades till kommissionen den 29 januari 2010 ställdes till riksdagen genom ett kompletterande brev den 3 februari 2010.

Förordningsförslaget följer huvudsakligen samma riktlinjer som kommissionens grönbok. De största skillnaderna hänför sig till kravet på det minsta antalet stödförklaringar per medlemsstat och förfarandet i anslutning till prövning av initiativen.

Det spanska ordförandeskapet har som mål att rådet uppnår en allmän riktlinje om ärendet under dess ordförandeskap.

Tidsramen är snäv och därför önskar statsrådet att få riksdagens ställningstagande så snart som möjligt.

2 Det huvudsakliga innehållet

Kraven på initiativens representativitet samt på organisatören och undertecknarna

I artikel 7 föreskrivs om det minsta antalet medlemsstater från vilka de som undertecknar ett medborgarinitiativ ska komma och det minsta antalet undertecknare per medlemsstat. Undertecknarna ska komma från minst en tredjedel av medlemsstaterna. I en tredjedel av medlemsstaterna ska undertecknarna åtminstone bestå av det minsta antal medborgare som anges i bilaga I. I fråga om Finland är det minsta antalet undertecknare 9 750. I enlighet med artiklarna 15 och 16 i förordningen har kommissionen möjlighet att ändra bilagan genom delegerade akter enligt artikel 290 i FEUF. Undertecknaren ska anses komma från den medlemsstat som utfärdat den identitetshandling som anges i hans eller hennes stödförklaring.

I artikel 3 föreskrivs om kraven på organisatören och undertecknarna av ett medborgarinitiativ. Om organisatören är en fysisk person ska vederbörande vara unionsmedborgare och ha uppnått rösträttsåldern för val till Europaparlamentet. Om organisatören är en juridisk person eller en organisation ska denna vara etablerad i en medlemsstat. Undertecknaren ska vara unionsmedborgare och ha uppnått rösträttsåldern för val till Europaparlamentet.

Förfarandet vid registrering och prövning av ett medborgarinitiativ

I artikel 4 föreskrivs om registrering av ett förslaget medborgarinitiativ. Innan organi-

satören inleder insamlingen av stödförklaringar för ett föreslaget medborgarinitiativ måste organisatören registrera initiativet hos kommissionen och lämna den information som anges i förordningens bilaga II, särskilt om dess ämne och mål samt källorna till finansiering och stöd för det. En uppgift enligt bilagan som måste lämnas till kommissionen är den rättsliga grund i fördragen som gör det möjligt för kommissionen vidta åtgärder. Kommissionen ska utan dröjsmål registrera det föreslagna initiativet i ett offentligt onlineregister.

I fråga om registreringen finns det två undantag. För det första registrerar kommissionen inte sådana föreslagna medborgarinitiativ som rimligen kan anses vara olämpliga eftersom de är kränkande eller oseriösa. För det andra registrerar kommissionen inte sådana föreslagna medborgarinitiativ som klart strider mot unionens värderingar.

Artikel 8 ansluter sig till prövningen av ett föreslaget medborgarinitiativ och innehåller bestämmelser om beslutet om initiativets godtagbarhet (admissibility). Efter att ha samlat in 300 000 stödförklaringar från undertecknare från åtminstone tre medlemsstater ska organisatören uppmana kommissionen att fatta beslut om huruvida det föreslagna medborgarinitiativet kan godtas. För detta ändamål ska organisatören använda formuläret i bilaga V. Kommissionen ska inom en tvåmånadersperiod från mottagandet av framställda beslut huruvida medborgarinitiativet kan godtas. Detta beslut ska offentliggöras. Det föreslagna medborgarinitiativet ska anses godtagbart om

a) det rör ett område där en unionsrättsakt får antas i syfte att tillämpa fördragen,

b) det faller inom ramen för kommissionens befogenheter att lägga fram ett förslag.

Förfaranden och villkor för insamling av stödförklaringar samt system för insamling via Internet

I artikel 5 föreskrivs om förfaranden och villkor för insamling av stödförklaringar. Organisatören ansvarar för insamlingen av stödförklaringarna som behövs för ett föreslaget medborgarinitiativ i pappersform eller elektroniskt. Stödförklaringarna ska samlas in

inom 12 månader från den dag då det föreslagna initiativet registreras. Stödförklaringarna måste överensstämma med mallen i förordningens bilaga III.

I artikel 6 föreskrivs om system för insamling via Internet. De uppgifter som erhålls via systemet för insamling via Internet ska lagras på en medlemsstats territorium. Innan insamlingen av stödförklaringar påbörjas ska organisatören se till att systemet för insamling via Internet innehåller vissa tekniska lösningar och säkerhetsfunktioner. Systemet ska innehålla tillräckliga tekniska lösningar och säkerhetsfunktioner bl.a. för att säkerställa att personens identitet kan kontrolleras och att uppgifterna kan lagras säkert samt för att systemet kan generera individuella stödförklaringar i ett format som överensstämmer med mallen i bilaga III så att de behöriga nationella myndigheterna ska kunna utföra kontroller. Organisatören får när som helst be den behöriga myndigheten i den medlemsstat där de insamlade uppgifterna lagras eller kommer att lagras att intyga att systemet uppfyller dessa krav. Organisatören ska dock i alla händelser begära att ett sådant intyg utfärdas innan stödförklaringarna inges till de nationella myndigheterna för kontroll.

Om systemet för insamling via Internet uppfyller kraven som uppställs i förordningen ska den behöriga myndigheten inom en månad utfärda ett intyg i enlighet med mallen i bilaga IV. Fram till dess att kommissionen har antagit de tekniska specifikationerna enligt det föreskrivande förfarandet ska den behöriga myndigheten tillämpa lämpliga nationella tekniska specifikationer för att bedöma om systemet för insamling via Internet uppfyller de tekniska kraven.

Kontroll och intygande av stödförklaringarna i medlemsstaterna

I artikel 9 föreskrivs om kontroll och intygande av stödförklaringarna i medlemsstaterna. Efter det att organisatören har samlat in de nödvändiga stödförklaringarna och kommissionen har beslutat att ett föreslaget medborgarinitiativ kan godtas, ska organisatören översända stödförklaringarna i pappersform eller elektronisk form till de behöriga nationella myndigheterna. Organisatören ska

översända stödförklaringen till myndigheten i den medlemsstat som utfärdat den identitetshandling som anges i stödförklaringen. För detta ändamål ska organisatören använda formuläret i bilaga VI. De behöriga myndigheterna ska inom tre månader kontrollera de överlämnade stödförklaringarna och tillhållna organisatören ett intyg som överensstämmer med mallen i bilaga VII, vari antalet giltiga stödförklaringar för den berörda medlemsstaten intygas.

Ingivandet av ett medborgarinitiativ till kommissionen och kommissionens prövning av ett initiativ

I artikel 10 föreskrivs om ingivandet av ett medborgarinitiativ till kommissionen. Efter att organisatören har mottagit intygen om kontroll och intygande av stödförklaringarna kan organisatören överlämna medborgarinitiativet till kommissionen. Organisatören ska använda det formulär som anges i bilaga VIII och översända det ifyllda formuläret tillsammans med kopior av intygen till kommissionen.

I artikel 11 föreskrivs om prövning av ett medborgarinitiativ i kommissionen. När kommissionen mottar ett medborgarinitiativ ska den

- a) utan dröjsmål offentliggöra medborgarinitiativet på sin webbplats,
- b) granska medborgarinitiativet och inom fyra månader i ett offentligt meddelande redogöra för sina slutsatser, eventuella åtgärder som den avser att vidta och, i förekommande fall, skälen för dessa åtgärder.

Skydd av personuppgifter

I artikel 12 föreskrivs om skydd av personuppgifter. Vid behandlingen av personuppgifter enligt förordningen ska organisatören och medlemsstaternas behöriga myndigheter följa Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och de nationella bestämmelser som utfärdats med stöd av det. Artikeln innehåller preciserande reglering som gäller behandling och lagring av personuppgifter.

Verkställighet i medlemsstaterna

Enligt artikel 13 ska medlemsstaterna se till att organisatörer som är bosatta eller etablerade inom deras territorium kan ställas till civilrättsligt eller straffrättsligt ansvar för överträdelse av förordningen, särskilt för:

- a) falska förklaringar från organisatörerna,
- b) brister i uppfyllandet av de krav som gäller för system för insamling via Internet,
- c) användning av uppgifter i bedrägligt syfte.

Enligt artikel 14 ska medlemsstaterna utse de behöriga myndigheter som avses i förordningen. Medlemsstaterna ska meddela kommissionen de behöriga myndigheternas kontaktinformation senast tre månader efter ikraftträdandet av förordningen. Enligt artikel 22 träder förordningen i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning.

3 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland

Införande av EU:s medborgarinitiativ förutsätter nationella genomförandeåtgärder i Finland. Det ska fattas beslut om de behöriga nationella myndigheterna, dvs. myndigheterna som ska säkerställa att organisatörernas system för insamling via Internet uppfyller kraven samt myndigheten som utför kontrollen och intygandet av stödförklaringarna. Dessutom ska det utredas om bestämmelsen om system för insamling via Internet och bestämmelsen om ansvarsskyldigheten för organisatören av ett medborgarinitiativ förutsätter ny lagstiftning. Bestämmelser om påföljderna för missbruk av personuppgifter finns redan i 47 och 48 § i personuppgiftslagen (523/1999) samt i 38 kap. 1, 2, 8 och 9 § och 40 kap. 5 § i strafflagen (39/1889).

Finland har för närvarande inte infört ett statligt medborgarinitiativ, men kommittén för en översyn av grundlagen (JM:s betänkanden och utlåtanden 9/2010) har föreslagit att det intas en bestämmelse om detta i grundlagen. Avsikten är att det utifrån kommittébetänkandet ges en regeringsproposition med förslag till ändring av grundlagen ännu under våren.

4 Ålands behörighet

I fråga om behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet gäller förordningsförslaget yttrandefriheten, rätten att delta och rösträtt i val till Europaparlamentet samt folkbokföringen, vilka enligt 27 § 2 och 42 punkten samt 29 § 1 mom. 1 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör till rikets behörighet. I sin skrivelse till justitieministeriet av den 8 april 2010 har Ålands landskapsregering ansett att kommissionens förslag gäller frågor som hör till rikets behörighet, men förbehåller sig möjligheten att återkomma till saken.

5 Förslagets konsekvenser

Medborgarinitiativet bidrar till att öka demokratin och medborgarnas möjligheter att delta i unionen. Dessutom har det ekonomiska konsekvenser både på unionsnivå och nationellt. Storleken av personal- och administrativa kostnader beror på i vilken omfattning medborgarinitiativ framställs. Tillräckliga resurser för skötseln av de nya uppgifterna ska tryggas både för unionens myndigheter och de behöriga nationella myndigheterna.

6 De övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har en positiv inställning till förordningsförslaget. I fråga om vissa artiklar har det lagts fram ändringsförslag. Beträffande ikraftträdandet av förordningen har man lyft fram frågan om en övergångsperiod med beaktande av anpassningsbehoven i de nationella systemen.

7 Institutionernas ståndpunkter

Institutionerna har som allmänt mål att förordningen om medborgarinitiativet kan antas så snart som möjligt. Europaparlamentet har inte ännu avgett utlåtande i ärendet.

8 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Nationellt har ärendet behandlats den 21–22 april 2010 i den skriftliga behandlingen med utvidgad sammansättning inom sektionen för rättsliga frågor (sektion 35) och den 23 april 2010 av EU-ministerutskottet som ett led i den allmänna beredningen av mötet för rådet för allmänna frågor.

Inom Europeiska unionen har kommissionen presenterat förslaget vid Anticigruppens inofficiella möte den 9 april 2010 och i detta sammanhang fördes en preliminär diskussion om förslaget. I april ordnade Anticigruppen även två andra möten kring denna fråga. Utöver detta har ärendet diskuterats inom Coreper den 21 april 2010 och inom rådet för allmänna frågor den 26 april 2010 (debatt om riktlinjerna).

Det ansvariga utskottet inom Europaparlamentet är utskottet för konstitutionella frågor (AFCO). Rapportören har inte ännu den 26 april 2010 utnämnts. Tills vidare finns inga närmare uppgifter om tidsramen för behandlingen i Europaparlamentet.

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig positivt till förordningsförslaget som syftar till att stärka medborgarnas möjligheter att påverka inom unionen. Statsrådet anser att målen som uttrycks i ingressen, dvs. att förfarandena och villkoren som krävs för framläggande av ett medborgarinitiativ bör vara tydliga, enkla och användarvänliga och stå i proportion till medborgarinitiativets karaktär, är viktiga. Artikel 24.1 i FEUF är en lämplig rättslig grund för förslaget. Förslaget är också förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Statsrådet anser det vara värt understöd att det minsta antalet medlemsstater från vilka de som undertecknar ett medborgarinitiativ ska komma är tillräckligt för att garantera synpunkternas representativitet på europeisk nivå. En fjärdedel av medlemsstaterna är dock ett bättre alternativ än en tredjedel av medlemsstaterna och detta antal skulle vara

tillräckligt för att garantera synpunkternas representativitet. Också i sitt svar till grönboken ansåg Finland att en fjärdedel av medlemsstaterna skulle vara det primära alternativet. Om villkoret på en tredjedel stöds i hög grad kan Finland dock vika från villkoret på en fjärdedel.

Det är också motiverat att fastställa det minsta antalet undertecknare per medlemsstat. I sitt svar till grönboken stödde Finland förslaget enligt vilket 0,2 procent av den totala befolkningen i en medlemsstat kan anses vara ett lämpligt minsta antal undertecknare per medlemsstat. I modellen som ingår i förordningsförslaget, där det minsta antalet undertecknare per medlemsstat fastställs skilt för varje medlemsstat i förordningens bilaga, utgår det enligt ingressen från att minimiantalen är degressivt proportionella mot varje medlemsstats storlek för att garantera att liknande villkor gäller för medborgare som vill stödja ett medborgarinitiativ. Minimiantalet för Finland är enligt bilagan 9 750, vilket är mindre än 0,2 procent av Finlands befolkning och därmed mer fördelaktigt för medborgarna. Modellen som presenterades i grönboken är tydlig och motiverad, men också den modell som ingår i förslaget kan eventuellt godtas. Kommissionen ska dock inte på det sätt som avses i artiklarna 15 och 16 genom delegerade akter ha möjlighet att ändra bilagan utan att det i förordningen föreskrivs om kriterierna för fastställandet av minimiantalen.

I fråga om förfarandet vid registrering och prövning av ett medborgarinitiativ som är uppdelad i två skeden är det positivt att kommissionen redan i registreringsskedet kan gallra bort sådana initiativ som klart strider mot unionens värderingar eller som är kränkande eller oseriösa. Detta mål överensstämmer också med Finlands svar till grönboken. Att kommissionen först i ett litet senare skede prövar huruvida initiativet faller inom dess befogenheter och kan godtas (admissibility) ger möjlighet att väcka och föra en offentlig debatt om aktuella frågor inom unionen. Å andra sidan kan ett förfarande med två skeden upplevas som komplicerat. Det ligger dock i medborgarnas intresse att beslutet om huruvida ett initiativ kan godtas

fattas i ett tillräckligt tidigt skede för att minimera onödig insamling av underteckningar. Vid beredningen måste det säkerställas att kommissionens beslut om registrering av ett initiativ och dess godtagbarhet kan prövas vid domstol.

Enligt förslaget ska organisatören i samband med registreringen lämna till kommissionen uppgifter bl.a. om den rättsliga grund i fördragen som gör det möjligt för kommissionen att vidta åtgärder. Finland har redan i sitt svar till grönboken konstaterat att det inte kan krävas att medborgare lämnar en uttömmande utredning om bl.a. befogenhetsfrågor, som ofta är komplicerade. Minst det ska vara klart att kommissionen inte kan låta bli att registrera och pröva ett initiativ enbart enligt den formella grunden, att organisatören inte har meddelat den rättsliga grunden eller lagt fram en tillräcklig utredning om den.

I fråga om finansieringen för medborgarinitiativet är det motiverat att klargöra förslaget så att organisatören måste komplettera uppgifterna om finansieringen om initiativet får ny finansiering. Detta skulle främja öppenheten och transparensen.

I fråga om organisatörernas system för insamling via Internet bör det övervägas om det är skäl att precisera, att stödförklaringen ska produceras i systemet i ett exakt specificerat digitalt postformat som den behöriga myndigheten kan granska med hjälp av ett dataprogram.

Enligt statsrådet är bestämmelsen om organisatörens civil- eller straffrättsliga ansvar oklar och därför problematisk. Statsrådet är inte övertygat om att det överhuvudtaget behövs omfattande sanktioner i anslutning till denna reglering som gäller unionsmedborgarnas rätt att delta. I fråga om påföljdssystemet ska det åtminstone anses vara tillräckligt att inta en standardbestämmelse om att medlemsstaterna bör fastställa effektiva, proportionerliga och förebyggande påföljder för överträdelser av förpliktelserna i förordningen.

Beroende på tidsramen för antagandet och ikraftträdandet av förordningen kan det vara skäl att förutsätta en övergångsperiod för genomförandet av nationella åtgärder.