

Pernilla Bäckman*

Ett europeiskt medborgarinitiativ – vad vinner medborgarna?

Sammanfattning

Med Lissabonfördragets ikraftträdande infördes ett europeiskt medborgarinitiativ med en möjlighet för EU-medborgare att själva föreslå ämnen de anser borde omsättas i lagstiftning på EU-nivå. Sedan 1 april 2012 har EU-medborgarna kunnat använda detta deltagardemokratiska verktyg och ett antal förslag har registrerats hos Europeiska kommissionen. Medborgarinitiativets syfte är dubbelt: dels att öka medborgarnas deltagande i utvecklingen av Europeiska unionen, dels att bidra till att lindra unionens demokratiska brister. Det europeiska medborgarinitiativet kan emellertid inte ensamt anses lösa unionens demokratiska brister och överbrygga avståndet mellan medborgarna och EU och dess institutioner. Det faktum att kommissionen behåller sin initiativrätt vad gäller lagstiftning medför att det inte finns några garantier för att förslagen kommer att resultera i något konkret. Kommissionens hantering av initiativen kommer därmed att vara viktig för om medborgarna kommer att uppfatta initiativet som meningsfullt eller som tandlöst.

1 Inledning

Europeiska unionen benämner 2013 som ”Europeiska medborgåret” under vilket EU-medborgarna ska göras medvetna om de rättigheter och möjligheter som kommer med EU-medborgarskapet.¹ Att just 2013 utsetts till ett år för medborgarna vittnar om de legitimitets- och demokratibrister som unionen brottas med - frågor som har fått förnyad aktualitet under den ekonomiska krisen.

EU vilar enligt fördragen på en representativ demokrati och unionsmedborgarna företräds av Europaparlamentet och den nationella demokratins institutioner. I början av 2000-talet diskuterades emellertid deltagardemokratiska frågor med ökad

intensitet, delvis som en följd av processen med att ändra fördragen.² Men också som en del av den ständigt närvarande diskussionen om det så kallade demokratiska underskottet.³ I ett tongivande dokument på EU-nivå för tiden, kommissionens vitbok om styrelseformerna i EU, förespråkas ökat deltagande från medborgarnas sida.⁴ Ungefär samtidigt presenterade den svenska Demokratiutredningen sin slutrapport (SOU 2000:1), där man förespråkar ett ökat inslag av deltagardemokrati nationellt.

Med Lissabonfördraget skapades förutsättningar för ytterligare ett deltagardemokratiskt inslag på EU-nivå; ett europeiskt medborgarinitiativ - en möjlighet för EU-medborgare att begära att Europeiska kommissionen ska

* Pernilla Bäckman är utredare i statsvetenskap vid Sieps.

¹ <http://europa.eu/citizens-2013/sv/home>

² Monaghan, 2012.

³ Begreppet demokratiskt underskott myntades på 1970-talet och syftar på att medborgarna inte är ordentligt representerade på unionsnivå och att institutionerna, som på grund av sin struktur är svåra att förstå för medborgarna, inte hålls ansvariga på nationell nivå. Se

http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/democratic_deficit_sv.htm samt Hix och Follesdal 2006.

⁴ Europeiska kommissionen, KOM(2001)428.

lägga förslag om lagstiftning i en fråga. Initiativet kan användas av EU-medborgare i samtliga medlemsstater vilket gör det unikt i sin konstruktion.

Den deltagardemokratiska teorin skiljer på deltagande som påverkansförsök och direktdemokratiskt deltagande. Deltagande som påverkansförsök innebär att medborgare för fram sina synpunkter till beslutsfattarna genom exempelvis namninsamlingar, uppvaktningar, aktioner och demonstrationer. Direktdemokratiskt deltagande innebär att medborgarna själva fattar politiska beslut genom exempelvis folkomröstningar.⁵ Det europeiska medborgarinitiativet som bygger på namnunderskrifter kan därmed sägas vara en form av påverkansförsök.

Medborgarinitiativet reser en rad frågor. Denna text syftar till att belysa och problematisera initiativet utifrån frågor om syfte, vad initiativet kan uppnå och vem som kommer att använda det. Mot bakgrund av att möjligheten nu har funnits i drygt ett år analyseras även i viss mån registrerade medborgarinitiativ och hur kommissionen har resonerat kring förslagen.

2 Uppkomsten till medborgarinitiativet

Det finns olika former av medborgarinitiativ på nationell, regional och lokal nivå inom EU. Omfattningen av dessa initiativ är olika från land till land och genomförs enligt olika förfaranden.⁶ Terminologin kan vara förvirrande; medborgar-, folk- och agendainitiativ används ibland för att beskriva samma sak och ibland för att särskilja olika initiativrättigheter. Sverige har inte medborgarinitiativ på nationell nivå, men enligt kommunallagen finns en möjlighet för den som är folkbokförd i en kommun eller i ett landsting att väcka ärenden i fullmäktige - s.k. medborgarförslag - om frågor inom kommunens eller landstingets ansvarsområden.⁷

Frågan om ett medborgarinitiativ i EU introducerades under det framtidskonvent som sommaren 2003 lade fram ett förslag till en konstitution för Europa. Presidiet accepterade ett tillägg om medborgarinitiativ under konventets sista dagar, vilket bland annat berodde på framgångsrikt lobbyarbete av frivilligorganisationerna *Initiative and Referendum Institute (IRI)*, *Democracy International* och *More Democracy*. Även konvents-

ledamöter arbetade för frågan, inte minst Jürgen Meyer, socialdemokrat och representant för den tyska förbundsdagen, och Alain Lamassoure, konservativ fransk ledamot av Europaparlamentet, vilka båda samlade in de namnunderskrifter som krävdes för att tillägget skulle godkännas.⁸

Men det fanns även kritiska röster. Exempelvis sade den svenska riksdagens samlade utskott i sitt betänkande om förslaget till konstitution nej till medborgarinitiativet, eftersom "ordningen med medborgarinitiativ på EU-nivå kan ge intryck av att EU, med stöd av ett medborgarinitiativ, kan agera på nya områden där fördraget inte ger kompetens".⁹

I och med att förslaget till konstitution avvisades i folkomröstningar i Frankrike och Nederländerna 2005 föll också medborgarinitiativet, men det återkom i samband med framtagandet av Lissabonfördraget som trädde i kraft 2009. I Lissabonfördraget återfinns medborgarinitiativet i artikel 11 (avdelning II, Bestämmelser om demokratiska principer). I maj 2009 antog Europaparlamentet en resolution som gav detaljerade riktlinjer för hur initiativet skulle genomföras och den 11 november samma år lade kommissionen fram en grönbok om medborgarinitiativet där man uttryckte stora förhoppningar:

Europeiska kommissionen välkomnar medborgarinitiativet, som kommer att ge EU-medborgarna större möjligheter att göra sin röst hörd genom att de får rätt att vända sig direkt till kommissionen och begära nya politiska initiativ. Det kommer att ge demokratin i Europa en ny dimension, komplettera de rättigheter som följer av EU-medborgarskapet och vidga den offentliga debatten om EU-politiken, vilket kommer att bidra till att skapa ett verkligt offentligt rum i Europa. Medborgarinitiativet kommer att öka medborgarnas och det organiserade civila samhällets deltagande i utformningen av EU:s politik".¹⁰

Den 31 mars 2010 presenterade kommissionen sitt förslag till förordning, där den redogjorde för hur medborgarinitiativet skulle genomföras. Europaparlamentet och rådet påbörjade sin behandling av frågan under andra halvåret 2010, men det stod

⁵ Gilljam och Hermansson, 2003.

⁶ Europa.eu, Memo/10/683, 2010.

⁷ Sveriges Kommuner och Landsting, 2007.

⁸ Efler, 2003.

⁹ Sammansatta konstitutions- och utrikesutskottets betänkande, 2003/04:KUUI.

¹⁰ Europeiska kommissionen, grönbok om medborgarinitiativet, 2009.

tidigt klart att det inte minst i Europaparlamentet – liksom bland frivilligorganisationer och aktivister – fanns stark kritik mot kommissionens förslag. Dels befärade man att medborgarna skulle tvingas lämna känsliga personuppgifter för att ett initiativ skulle kunna registreras, dels fanns tveksamheter inför de villkor som måste vara uppfyllda för att ett förslag från medborgarna skulle vara möjligt. Inte minst ifrågasattes bestämmelserna om hur många länder och hur många medborgare i varje land som måste stå bakom ett förslag.¹¹

Först i slutet av 2010 kunde kommissionen, ministerrådet och Europaparlamentet enas om hur förordningen borde utformas och den 16 december ställde sig en stor majoritet av Europaparlamentets ledamöter bakom överenskommelsen. Resultatet var en kompromiss där kommissionen fick ge efter på ett antal punkter. Bland annat ska kommissionen redan när ett förslag registreras avgöra om det uppfyller villkoren för att behandlas och inte som i ursprungsförslaget först efter att 300 000 namnunderskrifter samlats in. Underskrifterna måste komma från minst en fjärdedel av EU:s medlemsländer – istället för en tredjedel som kommissionen föreslog – och ett förslag som lyckas samla en miljon underskrifter ska garanteras en seriös behandling, inklusive en offentlig hearing. Det krävs alltså i nuläget, med 27 medlemsstater, underskrifter fördelade på minst 7 länder. Regelverket ska dessutom omprövas efter tre år, inte efter fem år som kommissionen föreslog. Den 16 februari 2012 antogs direktivet av ministerrådet och medlemsländerna fick ett år på sig att införliva det i nationell lag. Den 1 april 2012 trädde slutligen medborgarinitiativet i kraft.

3 Medborgarinitiativet – så fungerar det

Redan innan det europeiska medborgarinitiativet fördragsfästes pågick namninsamlingar i olika frågor. Det mest kända exemplet är kanske One Seat/Single Seat¹² som syftar till att begränsa Europaparlamentets säte till Bryssel eftersom det delade sätet med Strasbourg ansågs innebära en onödig kostnad. Det europeiska medborgarinitiativet som nu är reglerat i fördraget

ger EU-medborgare, som vi konstaterat, rätt att lämna förslag på ämnen för lagstiftning till kommissionen. Det skiljer sig därmed från andra rättigheter som följer av EU-medborgarskapet, såsom möjligheten att lämna framställningar till Europaparlamentet rörande frågor som ligger inom unionens verksamhetsområde och som berör den fysiska eller juridiska personen direkt¹³ eller klagomål till Europeiska ombudsmannen gällande administrativa missförhållanden inom Europeiska unionens institutioner och organ¹⁴. Inte heller organiserade intressens kanaler till kommissionen via samrådsförfarandet och dialogen med civilsamhället som är reglerat i fördraget om Europeiska unionens artikel 11 innebär en möjlighet att föreslå lagstiftning på ett direkt sätt. Medborgarinitiativet utgör därmed ett nytt deltagardemokratiskt verktyg.

De förfaranden och villkor som krävs för framläggande av ett medborgarinitiativ återfinns i förordningen om medborgarinitiativet från 2011.¹⁵ De grundläggande kraven för att väcka ett medborgarinitiativ är följande:

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.¹⁶

Det är initiativtagarna till ett medborgarinitiativ som ansvarar för att ange de fördragsbestämmelser, artikel eller bredare hänvisning, som de anser är relevanta. De måste också ange målet med förslaget; det vill säga vad kommissionen uppmanas att lägga lagförslag om. Kommissionen är emellertid inte bunden att vidta några åtgärder baserade på inkomna initiativ utan behåller sin ensamrätt att initiera lagstiftning. Den lagstiftningsprocess som eventuellt följer av ett medborgarinitiativ sker enligt ordinarie lagstiftningsförfarande vilket inbegriper rådet och Europaparlamentet.¹⁷

¹¹ Efler, 2003.

¹² www.singleseat.eu

¹³ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 227.

¹⁴ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 228.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning nr 211/2011.

¹⁶ Fördraget om Europeiska unionen, artikel 11.4.

¹⁷ Europeiska kommissionen, EU:s medborgarinitiativ, officiellt register.

Figur 1 Hur ett medborgarinitiativ tar form

Organisera ett initiativ

- För att organisera ett medborgarinitiativ krävs att initiativtagarna bildar en medborgarkommitté med minst sju medborgare från minst sju medlemsstater.¹⁸

Registrering

- Innan en namninsamling kan påbörjas ska initiativet registreras på kommissionens officiella sida för det europeiska medborgarinitiativet. Kommissionen ska registrera initiativet inom två månader om de uppsatta villkoren är uppfyllda.¹⁹

Namninsamling

- När initiativet registrerats av kommissionen följer en tidsfrist på ett år för insamling av underskrifter.
- Ett medborgarinitiativ kräver en miljon underskrifter, elektroniskt eller skriftligen. Dessa ska vara fördelade på minst sju medlemsstater enligt ett system där minsta antalet underskrifter per medlemsstat fastställts.²⁰
- Det finns inget kriterium för graden av geografisk spridning; ett medborgarinitiativ kan stödjas av EU-medborgare i sju medlemsstater i en avgränsad del av EU eller utspritt över hela unionen.
- EU-medborgare som uppfyller ålderskravet för rösträtt i valen till Europaparlamentet (18 år i samtliga medlemsstater förutom i Österrike där röståldern är 16 år) är berättigade att stödja ett medborgarinitiativ. Enligt fördragen och förordningen är det EU-medborgare som har rätt att underteckna ett medborgarinitiativ, vilket exkluderar tredjelandsmedborgare.²¹

Namninsamling avklarad

- När initiativtagarna har samlat in tillräckligt med underskrifter ska dessa översändas, i pappersform eller elektroniskt, till utsedda myndigheter i medlemsstaterna för kontroll och intyg.
- Myndigheterna har tre månader på sig att granska underskrifterna. I Sverige ansvarar Valmyndigheten för att kontrollera och intyga namnunderskrifterna²² medan Datainspektionen ansvarar för att utfärda intyg för system för insamling av stödförklaringar via internet²³.
- När initiativtagarna har fått ett intyg från de nationella myndigheterna som visar att de har samlat in tillräckligt många underskrifter kan de lämna in sitt initiativ till kommissionen.

Kommissionen granskar initiativet

- När initiativet har lämnats in till kommissionen ska initiativtagarna inom 3 månader få träffa kommissionen för att redogöra för initiativet. De ska även få möjlighet att presentera sitt initiativ vid en offentlig utfrågning i Europaparlamentet. Kommissionen ska slutligen anta ett officiellt svar där den förklarar vilka (eller inga) åtgärder den tänker vidta som svar på medborgarinitiativet och en motivering till detta.²⁴

¹⁸ I nuläget med unionens 27 medlemsstater motsvarar 7 medlemsstater kravet på en fjärdedel av medlemsstaterna som återfinns i förordningen om medborgarinitiativet.

¹⁹ Villkoren enligt förordningen om medborgarinitiativet är att det finns en medborgarkommitté och utsedda kontaktpersoner, det föreslagna initiativet inte uppenbart faller utanför kommissionens befogenhet att lägga fram ett förslag till EU-rättsakt för att tillämpa fördragen, det föreslagna initiativet inte är uppenbart otillbörligt, av okynneskaraktär eller förargelseväckande samt att det föreslagna initiativet inte uppenbart strider mot EU:s värderingar enligt artikel 2 i EU-fördraget (Europaparlamentets och rådets förordning nr 211/2011).

²⁰ Se kommissionen för antal underskrifter per medlemsstat, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/signatories>

²¹ Det europeiska medborgarinitiativet Memo, 2010. Dougan, 2012.

²² Valmyndigheten, <http://www.val.se/medborgarinitiativ/index.html>

²³ Datainspektionen, <http://www.datainspektionen.se/lagar-och-regler/ovriga-lagar/medborgarinitiativet/>

²⁴ Europeiska kommissionen, EU:s medborgarinitiativ, officiellt register.

4 Inkomna medborgarinitiativ

Sedan registreringsperioden inleddes i april 2012 har ett antal medborgarinitiativ klarat kommissionens inledande granskning och registrerats på den officiella webbplatsen för det europeiska medborgarinitiativet. Andra initiativ har avslagits. I det följande kommer initiativen att presenteras och den process som leder till registrering eller avslag kommer att beskrivas.

4.1 Pågående initiativ

I dagsläget är femton medborgarinitiativ registrerade på kommissionens officiella sida för det europeiska medborgarinitiativet (se figur 2). Dessa initiativ har klarat kommissionens initiala granskning vad gäller administrativa krav och ämnets art, det vill säga om det är ett ämne som ligger inom kommissionens befogenheter.

När en miljon underskrifter har samlats in ska kommissionen enligt förordningen om medborgarinitiativet:

inom tre månader i ett meddelande redogöra för sina juridiska och politiska slutsatser beträffande medborgarinitiativet, eventuella åtgärder som den avser att vidta och, i förekommande fall, skälen för att vidta eller inte vidta dessa åtgärder.²⁵

I dagsläget har processen inte nått detta skede då inget av de registrerade medborgarinitiativen har uppnått enmiljonsgränsen tillsammans med kraven på fördelning av underskrifter mellan medlemsstaterna. Vatteninitiativet (se figur 2) är det första medborgarinitiativ som har fått en miljon namnunderskrifter²⁶, men kravet på fördelning mellan medlemsstaterna uppfylls inte²⁷. Det återstår således att se hur kommissionen slutsatser kommer att se ut.²⁸ Dessa beslut om att initiera lagstiftning eller inte går inte att överklaga. Kommissionens beslut gällande den inledande registreringen av ett medborgarinitiativ kan emellertid överklagas.²⁹ I motiveringarna till avslag om registrering anges möjliga instanser för överklagande; Europeiska unionens domstol enligt artikel 263 FEUF och Europeiska Ombudsmannen enligt artikel 228 FEUF.³⁰

Figur 2 Registrerade initiativ

Titel	Sista dag för underskrift
Let me vote	28 januari 2014
End ecocide in Europe: a citizens' initiative to give the earth rights	21 januari 2014
Unconditional basic income- exploring a pathway towards emancipatory welfare conditions in the EU	14 januari 2012
Single communication tariff act	3 december 2013
30 km/h - making the streets liveable!	13 november 2013
European initiative for media pluralism	1 november 2013
Central public online collection platform for the European citizen initiative	1 november 2013
Suspension of the EU climate & energy package	1 november 2013
Pour une gestion responsable des déchets, contre les incinérateurs	1 november 2013
High quality European education for all	1 november 2013
Stop vivisection	1 november 2013
One of us	1 november 2013
Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!	1 november 2013
Fraternité 2020 - Mobility. Progress. Europe	1 november 2013

Källa: Europeiska kommissionen, EU:s medborgarinitiativ, officiellt register, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing> 130507

²⁵ Europaparlamentets och rådets förordning nr 211/2011.

²⁶ Europeiska kommissionen, pressmeddelande, 2013.

²⁷ Euractiv, 2013.

²⁸ Kommissionens generalsekretariat hanterar medborgarinitiativet, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/what_we_do/index_sv.htm

²⁹ Europeiska kommissionen, EU:s medborgarinitiativ, officiellt register.

³⁰ European Commission, Subject: Your request for the registration of a proposed citizens' initiative entitled 'Enforcing selfdetermination Human Right in the EU, 2013.

4.2 Avslagna initiativ

Kommissionen har i nuläget avslagit åtta initiativ (se figur 3). Dessa förslag uppfyller inte villkoren i förordningen om medborgarinitiativet.³¹ Av de avslagna initiativen står anledningen till avslag i flera fall att finna i att förslagen faller utanför kommissionens befogenheter, snarare än att de inte uppfyller administrativa krav eller skulle vara förargelseväckande.

Figur 3 Registeransökningar som fått avslag

Titel

Enforcing selfdetermination human right in the EU

Unconditional basic income

Création d'une Banque publique européenne axée sur le développement social, écologique et solidaire

One million signatures for "a Europe of solidarity"

Abolición en Europa de la tauromaquia y la utilización de toros en fiestas de crueldad y tortura por diversión

Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva

Recommend singing the European Anthem in Esperanto

My voice against nuclear power

Källa: Europeiska kommissionen, EU:s medborgarinitiativ, officiellt register, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing> 130507

Det faktum att ett medborgarinitiativ enligt fördragen ska ligga inom kommissionens befogenheter reser frågan om hur kommissionens befogenheter ska tolkas. Det är en komplicerad fråga som kräver mer utrymme än vad en kortfattad analys tillåter. De politiska och juridiska slutsatser som kommissionen är skyldig att lämna när det gäller valet att gå vidare med ett medborgarinitiativ eller inte kommer att vara intressanta att ta del av.

De förklaringar som kommissionen lämnat i registreringsprocessen kan ge en bild av vilka ämnen som inte kommer att bli föremål för lagstiftning. Förslagen *Recommend singing the European Anthem in Esperanto* och *My voice against nuclear power* faller enligt kommissionen utanför dess befogenheter. I motiveringen angående kärnkraftsinitiativet anges att Euratom-fördraget saknar bestämmelser om medborgarinitiativ och att det därmed inte kan godkännas. Kommissionen konstaterar också att artikel 21 FEU, som behandlar EU:s externa relationer, inte kan ligga till grund för ett medborgarinitiativ eftersom man saknar befogenheter på området.³²

Kan ett medborgarinitiativ innehålla förslag till fördragsändringar? Enligt fördragen ska ett medborgarinitiativ röra frågor där det krävs en unionsrättsakt för att tillämpa fördragen. Det handlar således om en tillämpning av fördragen och fördragsändringar kan inte godkännas som ett medborgarinitiativ. I ett av de avslagna initiativen anger kommissionen i sin motivering att initiativets hänvisning till artikel 48(2) FEU gällande förändringar av fördragen inte kan komma i fråga för ett medborgarinitiativ eftersom medborgarinitiativen enbart kan uppmana kommissionen att föreslå lagstiftning inom ramen för fördragen.³³ Kommissionen har även tidigare tydliggjort att en översyn av fördragen med anledning av ett medborgarinitiativ inte är aktuell.³⁴

³¹ Att det finns en medborgarkommitté och utsedda kontaktpersoner, det föreslagna initiativet inte uppenbart faller utanför kommissionens befogenhet att lägga fram ett förslag till EU-rättsakt för att tillämpa fördragen, det föreslagna initiativet inte är uppenbart otillbörligt, av okynneskaraktär eller förargelseväckande samt att det föreslagna initiativet inte uppenbart strider mot EU:s värderingar enligt artikel 2 i EU-fördraget (Europaparlamentets och rådets förordning nr 211/2011).

³² European Commission, Subject: Your request for registration of a proposed citizens' initiative. Title of proposed citizens' initiative: My voice against nuclear power. European Commission, Subject: Your request for registration of a proposed citizens' initiative. Title of proposed citizens' initiative: Recommend singing the European Anthem in Esperanto. European Commission, Subject: Your request for the registration of a proposed citizens' initiative entitled 'Enforcing selfdetermination Human Right in the EU', 2013.

³³ European Commission, Your request for the registration of a proposed citizens' initiative entitled 'Enforcing selfdetermination Human Right in the EU, 2013.

³⁴ Europa.eu, Memo/10/683, 2010.

5 Vem kommer att använda medborgarinitiativet?

Att organisera och administrera ett medborgarinitiativ kräver resurser. Det svenska konstitutionsutskottet betonade i sitt utlåtande just att regelverket bör utformas så att det ”undviker formella krav som försvårar för medborgare att få till stånd initiativ”.³⁵ Kraven på finansiering, resurser och kompetens talar för att organisationer kommer att vara de huvudsakliga initiativtagarna till medborgarinitiativ.³⁶ Det är emellertid något oklart vad som gäller för organisationer i sammanhanget. Kommissionen uttrycker att ”organisationer har inte rätt att genomföra medborgarinitiativ. Varje organisation har emellertid rätt att främja eller stödja föreslagna initiativ, förutsatt att det sker helt öppet”³⁷ och ”organisationer kan inte lägga fram medborgarinitiativ. Men de kan förstås stödja eller sponsra initiativ, om det görs med full insyn”³⁸. Dessa budskap från kommissionen aktualiserar en rad frågor, som exempelvis hur en organisation definieras och vad som är skillnaden mellan att genomföra och sponsra ett initiativ.

Många väletablerade organisationer kommer dock sannolikt att vara obenägna att använda initiativet eftersom de framförallt föredrar dialog och samråd som påverkansmetod.³⁹ Med andra ord kommer medborgarinitiativet inte att ersätta etablerade former av lobbying riktat mot EU:s institutioner. Det sannolika är att medborgarinitiativet kommer att användas för att påverka den politiska dagordningen snarare än för att få till stånd lagstiftning i en viss fråga. Medborgarinitiativet kan därigenom mycket väl visa sig vara ett effektivt sätt att skapa opinion i en fråga på ett europeiskt plan.

Vilka kommer då att använda sig av möjligheten att lägga fram ett initiativ för kommissionen? Troligen kommer frågor som till sin karaktär är globala vara

lättest att skapa intresse för. Det kan handla om exempelvis miljö, hälso- och livsmedelsfrågor som i många fall också drivs av etablerade organisationer och nätverk som kan mobilisera stöd och skapa opinion.

Man kan tänka sig att medborgarna, i linje med det låga valdeltagandet i Europaparlamentsvalen, troligen visar ett svalt intresse för det europeiska medborgarinitiativet. Ett argument mot deltagardemokratin är just att medborgarna inte vill engagera sig. En annan kritik av deltagardemokratin handlar om att det politiska deltagandet är ojämnt utspritt och att det i första hand är resursstarka medborgare som är politiskt aktiva.⁴⁰ Med tanke på den tid och resurser som krävs för att organisera ett medborgarinitiativ är det inte orimligt att anta att finansiellt starka aktörer med etablerade nätverk kommer att kunna använda initiativet mer än de nätverk som saknar resurser. Initiativtagarna är under hela förfarandet skyldiga att lämna aktuella uppgifter om vem som stödjer ett initiativ och hur initiativen finansieras⁴¹ och det går därmed att utläsa vem som står bakom ett initiativ. Pågående initiativ visar på en blandning av organisationer och individer. Ett exempel på detta är förslaget om gemensamma utbildningsmål som finansieras av organisationer som *European school, Luxembourg Parents' Association* och *European School, Varese Parents' Association*.⁴²

Vad gäller politiska partier på europeisk nivå har dessa resurser och kompetens i form av medlemmar och erfarenhet av att skapa opinion. Det är därför möjligt att de kan komma att intressera sig för medborgarinitiativet.⁴³ Europaparlamentariker får dock inte organisera medborgarinitiativ, men de har rätt att skriva under initiativ.⁴⁴ Det är emellertid inte helt oproblemiskt om partier, huvudaktörer inom den representativa demokratin, även skulle ta plats på den deltagardemokratiska arenan som ju i första hand inte kommit till för dem.

³⁵ Konstitutionsutskottet, 2009.

³⁶ Bouza och Del Río Villar, 2012. Bouza och Greenwood, 2012. Dougan, 2012.

³⁷ Det europeiska medborgarinitiativet, Memo, 2010.

³⁸ Europeiska kommissionen Vägledning om europeiskt medborgarinitiativ, 2011.

³⁹ Bouza och Del Río Villar, 2012. Greenwood, 2012.

⁴⁰ Gilljam, 2003.

⁴¹ Europa.eu, Memo/10/683, 2010.

⁴² Europeiska kommissionen, EU:s medborgarinitiativ, officiellt register, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000008>

⁴³ Hrbek, 2012.

⁴⁴ Szeligowska och Mincheva, 2012. Det europeiska medborgarinitiativet, Memo/10/683, 2010.

6 En tillgång för EU-medborgarna?

Medborgarinitiativet är det första deltagardemokratiska verktyg inom unionen som är skapat med den enskilda individens deltagande i fokus. Det faktum att medborgarinitiativet står inskrivet i fördragen ger det också tyngd och utökar de rättigheter som följer med EU-medborgarskapet. Ur ett juridiskt perspektiv framstår dock medborgarinitiativet som ett ganska svagt verktyg som är beroende av institutionernas aktiva medverkan för att uppnå konkret påverkan på beslutsprocessen.⁴⁵ Men det finns andra syften med medborgarinitiativet än att bara påverka lagstiftningsprocessen och politikens innehåll. Dess förtjänster ligger snarare i uppmuntran till debatt och en möjlighet för EU-medborgare att komma till tals.

Medborgarinitiativet kan således bidra till att stärka inflödet, snarare än utflödet, i den politiska processen. Under förutsättning att de frågor som förs upp på den politiska agendan med hjälp av ett medborgarinitiativ är sådana som intresserar och engagerar EU-medborgarna, kan medborgarinitiativet leda till ökad debatt på europeisk nivå. Kommissionen betonar i sin grönbok att det är viktigt att de som har skrivit på ett förslag tillsammans representerar ett betydande antal medlemsstater, för att säkerställa att unionsintresset representeras. En miljon underskrifter innebär emellertid en liten del av unionens drygt 500 miljoner invånare. Om smala eller kontroversiella frågor väcks finns en risk att medborgarinitiativet framstår som ett verktyg för särintressen. Det är till exempel svårt att hävda att europahymnen på esperanto är en prioriterad unionsgemensam fråga. De frågor som engagerar kanske heller inte alltid faller inom det ramverk för delaktighet som EU-institutionerna skapat med medborgarinitiativet. One seat-kampanjen som samlat många underskrifter - men som faller utanför kommissionens befogenheter - är ett exempel på detta.⁴⁶

Kommissionen kan komma att bli tvungen att ta ställning till politiskt känsliga frågor. Det nu registrerade och etiskt kontroversiella förslaget gällande mänskliga embryon (Se figur 2, *One of us*) är exempel på ett sådant ämne. En sådan fråga skulle troligen stöta på patrull i rådet och Europaparlamentet i en lagstiftningsprocess.

Det går också att föreställa sig att de registrerade förslagen om medborgarlön respektive gemensamma utbildningsmål (se figur 2) skulle möta motstånd från medlemsstaterna då unionsgemensam reglering vad gäller utbildnings- och välfärdsfrågor i allmänhet inte är frågor som medlemsstaterna önskar att EU prioriterar. Vidare kan konkurrerande initiativ i samma fråga komma att presenteras samtidigt.

Det finns en risk att medborgarinitiativet kan komma att upplevas som tandlöst eftersom kommissionen har sista ordet. Det sammansatta utskottet i riksdagen menade, som nämdes tidigare, att medborgarinitiativ på EU-nivå kan ge intryck av att EU kan agera på nya områden där fördraget inte ger kompetens men så är inte fallet. Troligen kommer initiativtagare fortsatt att ha problem med att avgöra om en fråga ligger inom kommissionens befogenheter och detta kan leda till frustration bland initiativtagare och bland dem som skrivit under ett förslag. Vidare kan ett medborgarinitiativ som behandlas i en lagstiftningsprocess resultera i en lagstiftningsakt som skiljer sig från vad initiativtagarna avsett. Kommissionens agerande vad gäller medborgarinitiativet är därför viktigt. Om inga eller få medborgarinitiativ går vidare i en lagstiftningsprocess riskerar medborgarinitiativet att framstå som verkningslöst och det kan bidra till att minska legitimiteten för EU i stället för att stärka den.

Med det europeiska medborgarinitiativet har EU-medborgarna nu ytterligare ett sätt att göra sin röst hörd gentemot institutionerna. Men de demokratiska brister som medborgarna upplever i form av svag tillit till EU:s institutioner⁴⁷ kan förmodligen inte avhjälpas i någon större utsträckning med hjälp av medborgarinitiativet. En tidig undersökning visade att 22 % av EU:s medborgare menade att det var mycket troligt eller troligt att de skulle använda det europeiska medborgarinitiativet.⁴⁸ Samtidigt var det förmodligen ingen som avsåg att initiativet skulle lösa unionens demokratiska problem. Såväl kommissionens agerande som uppfattningen hos medborgarna framöver kommer att vara avgörande för om medborgarinitiativet kommer att ses som en verklig tillgång eller som kraftlöst.

⁴⁵ Dougan, 2012.

⁴⁶ De Clerck-Sachsse, 2012.

⁴⁷ Europeiska kommissionen, Standard Eurobarometer 78, 2012.

⁴⁸ Europeiska kommissionen, Standard Eurobarometer 73, 2010

Referenser

- Bouza Garcia, Luis - Greenwood, Justin, 2012. "Introduction", *Perspectives on European Politics and Society* vol. 13, nr.3, s. 251-256, <http://dx.doi.org/10.1080/15705854.2012.702570>
- Bouza Garcia, Luis - Del Río Villar, Susana, 2012. "The ECI as a Democratic Innovation: Analysing its Ability to Promote Inclusion, Empowerment and Responsiveness in European Civil Society", *Perspectives on European Politics and Society* vol. 13, nr.3, s. 312-324, <http://dx.doi.org/10.1080/15705854.2012.702575>
- Bouza Garcia, Luis, 2012. "New Rules, New Players? The ECI as a Source of Competition and Contention in the European Public Sphere", *Perspectives on European Politics and Society* vol. 13, nr.3, s. 337-351, <http://dx.doi.org/10.1080/15705854.2012.702577>
- Cuesta-López, Víctor, 2012. "A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens' Initiative", *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 13 nr.3, s. 257-269, <http://dx.doi.org/10.1080/15705854.2012.702571>
- Datainspektionen. <http://www.datainspektionen.se/lagar-och-regler/ovriga-lagar/medborgarinitiativet/>.
- De Clerck-Sachsse, Julia, 2012. "Civil Society and Democracy in the EU: The Paradox of the European Citizens' Initiative", *Perspectives on European Politics and Society* vol. 13, nr.3, s. 299-311, <http://dx.doi.org/10.1080/15705854.2012.702574>
- Dougan, Michael, 2011. What are we to make of the Citizens' Initiative? *Common Market Law Review*, vol 48, nr.6, s. 1807-1848, December 2011.
- Efler, Michael. *How the Convention got convinced*, European Citizens' Initiative (ECI) blog, 2003, <http://www.citizens-initiative.eu/?p=35>
- Euractiv. *Citizens' initiatives flounder one year after launch*, 130412, <http://www.euractiv.com/specialreport-countdown-eci/civil-society-helpdesk-vital-eur-news-519058>
- Europa.eu. *Europaåret för medborgarna 2013*, <http://europa.eu/citizens-2013/sv/home>
- Europa.eu, *Det europeiska medborgarinitiativet*, Memo/10/683, Bryssel, 15 december 2010, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-683_sv.doc
- European Commission, Secretariat-General, The Secretary General, Catherine Day, *Subject: Your request for the registration of a proposed citizens' initiative entitled 'Enforcing selfdetermination Human Right in the EU' - REQ.ECI(2012)000031*, Brussels 130121, C(2013) 373 final.
- European Commission, Secretariat-General, The Secretary General, Catherine Day, *Subject: Your request for registration of a proposed citizens' initiative. Title of proposed citizens' initiative: Recommend singing the European Anthem in Esperanto*. Brussels 120530, C(2012)3688 final.
- European Commission, Secretariat-General, The Secretary General, Catherine Day, *Subject: Your request for registration of a proposed citizens' initiative. Title of proposed citizens' initiative: My voice against nuclear power*. Brussels 120530, C(2012)3687 final, SG-Greffe (2012)D/8971.
- Europeiska Gemenskapernas Kommission. *Styrelseformerna i EU*, Vitbok, KOM(2001) 428 slutgiltig, 010725.
- Europeiska kommissionen. Pressmeddelande, *Medborgarinitiativet right2water har samlat en miljon underskrifter*, 130211.
- Europeiska kommissionen. *Standard Eurobarometer 73, Public Opinion in the European Union*, volume 2, november 2010.
- Europeiska kommissionen, Standard Eurobarometer 78, *Public Opinion in the European Union*, november 2012.
- Europeiska kommissionen. *Vägledning om europeiskt medborgarinitiativ*. 2011, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/files/guide-eci-sv.pdf>
- Europeiska kommissionen. *EU:s medborgarinitiativ, officiellt register*, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>

- Europeiska kommissionen. *EU:s medborgarinitiativ, officiellt register, vanliga frågor*,
<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/faq#q44>
- Europeiska kommissionen. *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om medborgarinitiativet*, SEK(2010) 370, KOM(2010) 119 slutlig, 2010/0074 (COD), 100331.
- Europeiska kommissionen, Generalsekretariatet,
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/what_we_do/index_sv.htm
- Europeiska kommissionen. *Grönbok om ett europeiskt medborgarinitiativ*, KOM(2009) 622.
- Europeiska unionens officiella tidning. *Konsoliderad version av Fördraget om Europeiska Unionen*, 100330.
- Europeiska unionens officiella tidning. *Konsoliderad version av Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt*, 100330.
- Europeiska unionens officiella tidning. *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 211/2011 av den 16 februari 2011 om medborgarinitiativet*, 110311.
- EurActiv. *The European Citizens' Initiative*, 120210,
<http://www.euractiv.com/future-eu/european-citizens-initiative-links-dossier-502067>
- Gilljam, Mikael, "Deltagardemokrati med förhinder", i Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen, (red) 2003. *Demokratins mekanismer*, Malmö, Liber.
- Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen, "Demokratins ideal möter verkligheten", i Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen, (red) 2003. *Demokratins mekanismer*, Malmö, Liber.
- Greenwood, Justin 2012. "The European Citizens' Initiative and EU Civil Society Organisations", *Perspectives on European Politics and Society* vol. 13, nr.3, s. 325-336,
<http://dx.doi.org/10.1080/15705854.2012.702576>
- Hix, Simon & Follesdal, Andreas, 2006. "Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik", *Journal of Common Market Studies*, volume 44, issue 3, s. 533-562, september 2006.
- Hrbek, Rudolf 2012. "National and European Political Parties and the European Citizens' Initiative", *Perspectives on European Politics and Society* vol. 13, nr.3, s. 370-384,
<http://dx.doi.org/10.1080/15705854.2012.702579>
- Konstitutionsutskottets utlåtande. *Ett europeiskt medborgarinitiativ, 2009/10:KU32*, 19 januari 2010.
- Monaghan, Elizabeth, 2012. "Assessing Participation and Democracy in the EU: The Case of the European Citizens' Initiative", *Perspectives on European Politics and Society* vol.13, nr. 3, s. 285-298,
<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15705854.2012.702573>
- Sammanstatta konstitutions- och utrikesutskottets betänkande. 2003/04:KUU1, *Europeiska konventet om EU:s framtid* (skr. 2003/04:13).
- Sieps, Regeringskansliet, SNS, 2008. *Lissabonfördraget, Konsoliderad version av EU:s fördrag*.
- Single Seat, <http://www.singleseat.eu/>
- Sveriges Kommuner och Landsting, *Faktablad 3, Projektet Medborgardialog, Medborgarförslag*, april 2007,
http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demokrati/medborgardialog/faktablad/faktablad_3_april_2007
- Szeligowska, Dorota - Mincheva, Elitsa, 2012. "The European Citizens' Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis", *Perspectives on European Politics and Society* vol 13, nr.3, s. 270-284,
<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15705854.2012.702572>
- SOU 2001:1, *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet. Demokratiutredningens betänkande*.
- Valmyndigheten,
<http://www.val.se/medborgarinitiativ/index.html>.

Europapolitisk analys

2013

2013:11epa

Enlarging the European Union and deepening its fundamental rights protection

Författare: Christophe Hillion

2013:10epa

Sveriges inflytande i EU efter krisen

Författare: Magnus Jerneck

2013:9epa

Förtroendet för det europeiska unionsprojektet

Författare: Sverker Gustavsson

2013:8epa

Ett fall för EU

Författare: Sören Holmberg

2013:7epa

Strategic Use of Public Procurement – Limits and Opportunities

Författare: Jörgen Hettne

2013:6epa

Alternative Dispute Resolution for Consumers in the Financial Services Sector: A Comparative Perspective

Författare: Iris Benöhr

2013:5epa

Undervärderade effekter av ett längre arbetsliv i Europa

Författare: Dominique, Anxo, Thomas Ericson och Annie Jolivet

2013:4epa

Vad återstår av det europeiska integrationsprojektet?

Författare: Christian Joerges

2013:3epa

The EU Neighbourhood Competence under Article 8 TEU

Författare: Christophe Hillion

2013:2epa

The creation of an internal market for mortgage loans: A never-ending story?

Författare: Christian König

2013:1epa

What to Expect from Ireland's Presidency of the Council of the European Union

Författare: Linda Barry

2012

2012:15epa

Evaluating the Prospects for Enhanced Solidarity in the Common European Asylum System

Författare: Eiko Thielemann och Carolyn Armstrong

2012:14epa

Consumers' Interest and the EU: A Framework for Analysis, with Evidence from the Italian Case

Författare: Paolo R. Graziano

2012:13epa

New Paradigms for Banking Regulation

Författare: Xavier Freixas

2012:12epa

Response to Crisis

Författare: Axel Leijonhufvud

2012:11epa

Stuck in the Exit: the Dynamics of British-EU Relations

Författare: Roderick Parkes

2012:10epa

The EU and Nuclear Safety: Challenges Old and New

Författare: Anna Södersten

2012:9epa

Vad kan vi lära av eurokrisen?

Författare: Magnus Jerneck

2012:8epa

The Commission's Posting Package

Författare: Jonas Malmberg och Caroline Johansson

2012:7epa

The Greek Elections of 2012 and Greece's Future in the Eurozone

Författare: Dionyssis G. Dimitrakopoulos

2012:6epa

Common Fisheries Policy Reform and Sustainability

Författare: Jill Wakefield

2012:5epa

Försvagat opinionsstöd för EU

Författare: Sören Holmberg

2012:4epa

Eurobonds, Flight to Quality, and TARGET2 Imbalances

Författare: Erik Jones

2012:3epa

The Hungarian Constitution of 2012 and its Protection of Fundamental Rights

Författare: Joakim Nergelius

2012:2epa

The EU and Climate Treaty Negotiations after the Durban Conference

Författare: Katak Malla

2012:1epa

The EU's Cooperation and Verification Mechanism: Fighting Corruption in Bulgaria and Romania after EU Accession

Författare: Milada Anna Vachudova och Aneta Spendzharova

Author: Dionyssis G. Dimitrakopoulos

2011

2011:14epa

Public Services at the Local Level – is a Decentralisation of State Aid Policy Necessary?

Författare: Jörgen Hettne

2011:13epa

Euro Plus Pact: Between Global Competitiveness and Local Social Concerns

Författare: Karolina Zurek

2011:12epa

The EU and Strategies for New Climate Treaty Negotiations

Författare: Katak Malla

2011:11epa

Vilken roll bör ECB ha i hanteringen av den europeiska skuldkrisen?

Författare: Martin Flodén

2011:10epa

En finanspolitisk union för euron: lärdomar från federala stater

Författare: Lars Jonung

2011:9epa

Hur kan eurokrisen hanteras? För och nackdelar med olika strategier

Författare: Lars Calmfors

2011:8epa

Brussels Advocates Swedish Grey Wolves: On the encounter between species protection according to Union law and the Swedish wolf policy

Författare: Jan Darpö

2011:7epa

A New Proportionality Test for Fundamental Rights

Författare: Anna-Sara Lind and Magnus Strand

2011:6epa

The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism

Författare: Bruno de Witte

2011:5epa

Comment on the European Commission's "Green Paper towards adequate, sustainable and safe European pension systems"

Författare: Conny Olovsson

2011:4epa

Opinionsstödet för EU fortsätter att öka

Författare: Sören Holmberg

2011:3epa

EU, lokala marknader och allmänintresset

Författare: Jörgen Hettne

2011:2epa

Pressfriheten i Europa och EU – Ungerns medielag i ett rättsligt sammanhang

Författare: Joakim Nergelius

2011:1epa

How Small are the Regional Gaps? How Small is the Impact of Cohesion Policy? A Commentary on the Fifth Report on Cohesion Policy

Författare: Daniel Tarschys