



DET EUROPÆISKE BORGERINITIATIV

Det europæiske borgerinitiativ (ECI) er et vigtigt instrument for deltagelsesdemokrati i Den Europæiske Union. Det gør det muligt for en million europæiske borgere fra mindst en fjerdedel af Unionens medlemsstater at opfordre Kommissionen til at fremsætte et forslag til retsakt til at gennemføre EU's traktater. Siden forordning (EU) nr. 211/2011, som fastsætter de nærmere procedurer og betingelser for det europæiske borgerinitiativ, blev taget i anvendelse, er fire initiativer med held blevet forelagt Kommissionen.

RETSGRUNDLAG

- Artikel 11, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU)
- Artikel 24, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF)
- Forordning (EU) nr. 211/2011
- Artikel 211 og 218 i Europa-Parlamentets forretningsorden.

BAGGRUND

Borgerinitiativer er redskaber, der er til rådighed for borgerne i et flertal af medlemsstaterne, det være sig på nationalt, regionalt eller lokalt plan, men de er meget forskellige, hvad angår omfang og procedure. Begrebet unionsborgerskab, som det europæiske borgerinitiativ er afledt af, blev indført med Maastrichttraktaten (1.1.3). Allerede i 1996 forud for regeringskonferencen i Amsterdam foreslog udenrigsministrene fra Østrig og Italien, at der ud over retten til at indgive andragender til Europa-Parlamentet skulle indføres en ret til at indgive sådanne initiativer, men forslaget blev ikke taget op af konferencen. Bestemmelser om et borgerinitiativ meget lig det nuværende blev oprindeligt medtaget i udkastet til forfatningstraktaten (artikel 47, stk. 4). Selv om konventets præsidium afviste at medtage disse bestemmelser i den endelige tekst, blev de bibeholdt takket være organiserede bestræbelser fra civilsamfundsorganisationers side. Efter den fejlslagne ratificeringsproces for forfatningstraktaten blev lignende bestemmelser indsat ved udarbejdelsen af Lissabontraktaten.

I dag er retten til at indgive et borgerinitiativ nedfældet i afsnit II i TEU («Bestemmelser om de demokratiske principper»). I artikel 11, stk. 4, i TEU fastlægges den grundlæggende ramme for denne ret, mens artikel 24, stk. 1, i TEUF indeholder de generelle principper for en forordning til fastlæggelse af den konkrete procedure og de



nærmere betingelser. Forslaget til forordning var et resultat af omfattende høringer^[1]. Forhandlingerne og færdiggørelsen af den endelige tekst tog adskillige måneder — et udkast til forslaget til forordning blev fremsendt til Parlamentet og Rådet den 31. marts 2010, og der blev indgået en politisk aftale den 15. december 2010, hvilket gjorde det muligt for Parlamentet og Rådet at vedtage teksten formelt den 16. februar 2011. Den 1. april 2011 fik den tekst, som Europa-Parlamentet og Rådet havde opnået enighed om, retskraft som forordning (EU) nr. 211/2011. Da medlemsstaterne skulle foretage en række tekniske tilpasninger for at etablere en rationaliseret kontrolprocedure, fandt forordningen om det europæiske borgerinitiativ først anvendelse et år senere. Kommissionen er forpligtet til pr. 1. april 2015 og derefter inden samme dato hvert tredje år at fremlægge en rapport om anvendelsen af borgerinitiativforordningen med henblik på eventuel revision heraf. Kommissionen vedtog sådanne rapport den 31. marts 2015 som [COM\(2015\)0145](#) og den 28. marts 2018 som [COM\(2018\)0157](#). Disse meddelelser gjorde status over og vurderede gennemførelsen af det europæiske borgerinitiativ og opstillede en liste over påviste udfordringer efter de første tre års anvendelse af disse nye lovgivningsmæssige og institutionelle rammer. De fremhævede en række mangler og omhandlede flere forslag, som Parlamentet medtog i sine betænkninger, foruden den omfattende forskning, der er blevet gennemført på dets initiativ^[2].

Der har lige siden forordningen om borgerinitiativer trådte i kraft været udtrykt tvivl om, hvorvidt instrumentet fungerede hensigtsmæssigt. Parlamentet opfordrede gentagne gange til en reform af forordningen om det europæiske borgerinitiativ med henblik på at forenkle og rationalisere procedurerne. Den 13. september 2017 fremlagde Kommissionen så endeligt sit [lovforslag](#) om revision af initiativet^[3]. Efter de interinstitutionelle forhandlinger september-december 2018 nåede Parlamentet og Rådet frem til en politisk aftale den 12. december 2018. Forslaget blev vedtaget af Parlamentet den 12. marts 2019 og af Rådet den 9. april 2019. Den endelige retsakt blev undertegnet den 17. april 2019 og afventer offentliggørelse i Den Europæiske Unions Tidende.

Den nye forordning om borgerinitiativer, som ophæver forordning (EU) nr. 211/2011, vil finde anvendelse fra den 1. januar 2020. Retten til at indgive et borgerinitiativ skal være klart adskilt fra retten til at indgive et andragende, da procedurerne er forskellige i mange væsentlige henseender. Andragender kan indgives af unionsborgere og af enhver fysisk eller juridisk person, der er bosiddende i EU ([4.1.4.](#)), og skal dreje sig om emner, der ligger inden for EU's virksomhedsområde og som angår andrageren direkte. Andragender indgives til Parlamentet som den instans, der direkte repræsenterer borgerne på EU-niveau. Et borgerinitiativ er en direkte opfordring til en specifik EU-retsakt, og det skal overholde specifikke regler for at kunne komme i betragtning. Desuden henvender det sig i sidste ende til Kommissionen, som er den eneste institution, der har ret til at fremsætte lovforslag. I denne henseende ligger et

[1] Kommissionens grønbog ([COM\(2009\)0622](#)).

[2] »Det europæiske borgerinitiativ — De første erfaringer«, Temaafdelingen for Borgernes Rettigheder og Konstitutionelle Anliggender (2014), som kan findes på:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL_STU\(2014\)509982_DA.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL_STU(2014)509982_DA.pdf)

[3] Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om det europæiske borgerinitiativ, ([COM\(2017\)0482](#)).



borgerinitiativ tæt på den initiativret, der er tillagt Parlamentet (artikel 225, i TEUF) og Rådet (artikel 241, i TEUF).

PROCEDURE

A. Borgerkomité

Der er som minimum brug for en grundlæggende organisationsstruktur til et initiativ af en sådan størrelsesorden. Første trin i udformningen af et borgerinitiativ består i at danne en komité, der organiserer initiativet, en såkaldt borgerkomité. Denne komité skal bestå af mindst syv personer, der er bosiddende i mindst syv forskellige medlemsstater (men ikke nødvendigvis er af syv forskellige nationaliteter), og som er gamle nok til at have stemmeret til Europa-Parlamentsvalg. Komitéen skal udpege en repræsentant og en suppleant, der skal fungere som kontaktpersoner for det pågældende borgerinitiativ.

Til trods for Kommissionens og Parlamentets forslag vil den nye forordning om det europæiske borgerinitiativ ikke sænke minimumsalderen for at støtte et europæisk borgerinitiativ til 16 år, men medlemsstaterne vil kunne fastsætte minimumsalderen til 16 år, hvis de ønsker det.

B. Registrering

Før komitéen kan begynde at indsamle støttetilkendegivelser, skal den lade borgerinitiativet registrere hos Kommissionen. Dette består i at indsende et dokument med titel og emne samt en kort beskrivelse af initiativet, tillige med det retsgrundlag, der foreslås anvendt til retsakt, og oplysninger om medlemmerne af borgerkomitéen og om alle støtte- og finansieringskilder til det foreslåede initiativ. De ansvarlige kan vedlægge mere detaljeret information og andet materiale, f.eks. et udkast til den foreslåede retsakt, i et bilag.

Kommissionen beslutter inden for to måneder, hvorvidt det foreslåede borgerinitiativ vil blive registreret eller ikke. Det bliver ikke registreret, hvis de procedurmæssige krav ikke er opfyldt, eller hvis emnet falder uden for Kommissionens beføjelser til at fremsætte forslag til retsakt til gennemførelse af traktaterne. Registrering vil også blive nægtet, hvis borgerinitiativet er åbenbart grundløst, krænkende, usagligt eller i strid med EU's værdier som fastsat i artikel 2 i TEU. Kommissionens beslutning kan indbringes for både inden- og udenretlige klageinstanser. Registrerede borgerinitiativer offentliggøres på Kommissionens webportal.

For at gøre det europæiske borgerinitiativ mere tilgængeligt og sikre, at så mange initiativer som muligt registreres, omfatter den nye forordning også muligheden for delvis registrering af initiativer.

C. Indsamling af støttetilkendegivelser

Når initiativet er registreret, kan initiativtagerne begynde at indsamle støttetilkendegivelser. Det skal ske inden for 12 måneder. Støttetilkendegivelserne kan indsamles på papir eller elektronisk. Hvis støtteunderskrifterne indsamles elektronisk, skal systemet til onlineindsamling først godkendes af de relevante nationale myndigheder. De nærmere regler for de tekniske specifikationer for



onlineindsamlingssystemerne er fastsat i Kommissionens gennemførelsesforordning ([forordning \(EU\) nr. 1179/2011](#)).

Uanset om støttetilkendegivelserne indsamles på papir eller elektronisk, stilles de samme krav til dataene med henblik på kontrollen heraf. Disse krav, som defineres på medlemsstatsniveau, er udførligt beskrevet i bilag III til forordning (EU) nr. 211/2011. Ni medlemsstater^[4] kræver ikke angivelse af personlegitimation eller personnummer fra underskrivere af støttetilkendegivelser. Alle andre medlemsstater kræver en sådan identifikation. Det fremgår af bilaget, hvilken type dokument der kan godtages i hver af de medlemsstater, der kræver en sådan ID.

For at blive taget i betragtning af Kommissionen skal borgerinitiativet samle en million støttetilkendegivelser inden 12 måneder. Dertil kommer, at antallet af underskrivere i en given medlemsstat skal være mindst 750 gange større end antallet af MEP'er valgt i medlemsstaten, for at borgerinitiativet kan komme i betragtning i den pågældende stat. Minimumsantallet af underskrevne støttetilkendegivelser i hver medlemsstat følger den samme logik med degressiv proportionalitet som den, der anvendes til fastlæggelsen af fordelingen af mandater i Europa-Parlamentet på medlemsstaterne.

Den nye forordning om borgerinitiativer vil gøre det muligt for EU-borgerne at støtte et europæisk borgerinitiativ, uanset hvor de bor. Der indføres også mere fleksibilitet ved valget af startdatoen for perioden for indsamling af underskrifter inden for seks måneder efter registreringen. Desuden forenkler forordningen yderligere kravene til personoplysninger for underskrivere af initiativet. Medlemsstaterne vil dog stadig kunne kræve, at underskriverne oplyser deres fulde ID-nummer.

Desuden forpligter den nye forordning Kommissionen til at oprette og drive et centralt onlineindsamlingssystem og afvikle de individuelle indsamlingsordninger efter 2022.

Endvidere har Europa-Parlamentet fået indføjet mulighed for øget støtte til initiativtagere til europæiske borgerinitiativer ved hjælp af kontaktpunkter i hver medlemsstat og en onlineplatform for samarbejde, der tilbyder information og bistand, praktisk støtte og juridisk rådgivning om det europæiske borgerinitiativ.

D. Kontrol og attestering

Efter at have indsamlet det nødvendige antal støttetilkendegivelser fra et tilstrækkeligt antal medlemsstater skal initiativtagerne indgive disse til de kompetente nationale myndigheder^[5], der har til opgave at attestere de støttetilkendegivelser, som Kommissionen har sammenfattet på grundlag af oplysninger modtaget fra medlemsstaterne. De myndigheder, som bestrider denne opgave, er typisk indenrigsministerier, valgkommissioner eller folkeregistre. De nationale myndigheder har tre måneder til at attestere støttetilkendegivelserne, men de skal ikke attestere underskrifterne.

[4] Belgien, Danmark, Estland, Finland, Det Forenede Kongerige, Irland, Nederlandene, Slovakiet og Tyskland.

[5] En liste over de kompetente nationale myndigheder findes på: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/authorities-verification?lg=da>



E. Indgivelse og undersøgelse

Initiativtagerne bedes på dette trin indsende de relevante attester fra de nationale myndigheder vedrørende antallet af støttetilkendegivelser og skal tillige forelægge oplysninger om enhver modtaget finansiel støtte, uanset kilde, under overholdelse af tærsklerne fastsat i [Europa-Parlamentets og Rådets forordning \(EU, Euratom\) nr. 1141/2014 om statut for og finansiering af europæiske politiske partier og europæiske politiske fonde](#)^[6] som ændret ved [forordning \(EU, Euratom\) 2018/6743](#)^[7]. Bidrag over 500 EUR skal i princippet oplyses.

Kommissionen er efter modtagelse af borgerinitiativet forpligtet til straks at offentliggøre det i et register og til at mødes med initiativtagerne på et passende niveau, hvor disse kan redegøre nærmere for deres opfordring. Efter drøftelser med Kommissionen får initiativtagerne mulighed for at præsentere deres initiativ på en offentlig høring i Parlamentet. Denne høring arrangeres af det udvalg, der er kompetent med hensyn til emnet for borgerinitiativet (jf. artikel 211 i Parlamentets forretningsorden).

Den nye forordning om det europæiske borgerinitiativ vil forlænge den periode, hvori Kommissionen skal reagere på et gyldigt initiativ fra tre til seks måneder. I en meddelelse om sine juridiske og politiske konklusioner om hvert initiativ skal Kommissionen fremlægge en formel liste over de foranstaltninger, den har til hensigt at træffe, og en klar tidsplan for gennemførelse heraf. I et forsøg på at sikre fuld gennemsigtighed stiller forordningen desuden krav om, at initiativtagerne regelmæssigt skal indberette deres kilder til finansiering og anden modtagen støtte. Der indføres også krav om, at Kommissionen stiller en kontaktformular til rådighed i registret og på det offentlige websted for borgerinitiativet, således at borgerne kan indgive en klage med henblik på at sikre, at oplysningerne er fyldestgørende og korrekte.

Parlamentets rolle styrkes yderligere gennem den nye forordning om det europæiske borgerinitiativ og ændringer af dets forretningsorden^[8]. Parlamentet kan med henblik på at styrke den politiske gennemslagskraft af vellykkede initiativer efter den offentlige høring afholde en plenardebat og vedtage en beslutning for at vurdere den politiske støtte til initiativet. Endelig vil Parlamentet føre parlamentarisk kontrol med de foranstaltninger, som Kommissionen har truffet som reaktion på initiativet, og som også er beskrevet i specifikke meddelelser fra Kommissionen.

VERSERENDE INITIATIVER

Flere organisationer havde forsøgt at iværksætte initiativer, der lignede borgerinitiativet, før dette redskab var juridisk tilgængeligt og detaljerne for proceduren fastlagt. For eksempel iværksatte Det Europæiske Handicapforum i 2007 et af de første sådanne pilotinitiativer, hvortil det hævdede at have indsamlet 1,2 millioner underskrifter. Efter vedtagelsen af borgerinitiativforordningen i 2010, men før datoen for dens anvendelse, hævdede Greenpeace at have modtaget 1 million underskrifter til et

[6]EUT L 317 af 4.11.2014, s. 1.

[7]EUT L 114 I af 4.5.2018, s. 1.

[8]Europa-Parlamentets afgørelse af 31. januar 2019 om ændringer til Europa-Parlamentets forretningsorden, der vedrører kapitel 1 og 4 under afsnit I; Kapitel 3 i afsnit V, Kapitel 4 og 5 i afsnit VII, Kapitel 1 i afsnit VIII, Afsnit XII, Afsnit XIV og bilag II (Vedtagne tekster, P8_TA (2019)0046).



moratorium for genetisk modificerede afgrøder. Ingen af disse initiativer kan dog tælles med som et europæisk borgerinitiativ.

Siden den 1. april 2012 er der blevet iværksat over 68 borgerinitiativer. Af disse har 21 fået afslag på registrering med den principelle begrundelse, at de faldt uden for Kommissionens kompetenceområde, og 15 blev trukket tilbage af initiativtagerne. I øjeblikket er der registreret 14 initiativer. Indtil nu har kun fire initiativer opnået det fornødne antal underskrifter (Right2Water, One of Us, Stop Vivisection og Ban Glyphosate) og er blevet forelagt Kommissionen, og kun ét af disse blev forelagt efter 2014 (Ban Glyphosate). Parlamentet organiserede høringer med repræsentanterne for hvert initiativ, der blev afholdt henholdsvis den 17. februar 2014, den 10. april 2014, den 24. april 2015 og den 20. november 2017. Kommissionen har afgivet et svar med sine juridiske og politiske konklusioner for alle fire initiativer. Seks borgerinitiativer har været genstand for retssager ved Den Europæiske Unions Ret, som i sin seneste dom T-646/13, »Minority SafePack mod Kommissionen«, fastslog, at Kommissionen ikke havde opfyldt sin forpligtelse til detaljeret at forklare og begrunde afslaget på registrering af et borgerinitiativ, og i sin dom T-754/14, »Michael Efler m.fl. mod Kommissionen«, om »Stop TTIP« præciserede, at retsakter, som kan gøres til genstand for et borgerinitiativ, kan udvides til andre retsakter såsom afgørelser om at indlede handelsforhandlinger.

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Borgerinitiativet som redskab har længe været af stor interesse for Parlamentet. Den 7. maj 2009, før Lissabontraktatens ikrafttrædelse, vedtog Parlamentet en [beslutning](#)^[9] med et detaljeret forslag om gennemførelsen af borgerinitiativet. Parlamentet var efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse aktivt involveret i forhandlingerne vedrørende forordningen om borgerinitiativet. Parlamentet har med succes bidraget til at gøre borgerinitiativet til et mere tilgængeligt og borgervenligt redskab for deltagelsesdemokrati. Det har bl.a. opnået en nedsættelse af minimumsantallet af medlemsstater, hvorfra støttetilkendegivelserne skal komme, til en fjerdedel af medlemsstaterne. Det stod fast på, at kontrollen af antageligheden skal gennemføres før registreringen, og det slog til lyd for bestemmelser, der tillader alle EU-borgere og personer, der bor i EU, uanset nationalitet, retten til at underskrive et borgerinitiativ.

Parlamentet fremsatte en række politiske krav om forenkling og rationalisering af procedurerne for gennemførelse af et borgerinitiativ og til at øge dets virkning. Europa-Parlamentet vedtog den 28. oktober 2015 en [beslutning om revisionen af det europæiske borgerinitiativ](#)^[10], hvori det bl.a. opfordrede til en revision af forordningen med henblik på at forenkle kravene om personoplysninger og tilvejebringe finansiering til støtte for organiseringen af europæiske borgerinitiativer. Udvalget om Konstitutionelle Anliggender fremlagde i 2017 en initiativbetænkning med henblik på en sådan grundlæggende revision af forordningen om borgerinitiativet. Kommissionen fremsatte i september 2017 så sit [forslag til en ny forordning om det europæiske](#)

[9]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, EUT C 212 E af 5.8.2010, s. 99.

[10]Europa-Parlamentets beslutning af 28. oktober 2015 om det europæiske borgerinitiativ, EUT C 355 af 20.10.2017, s. 17.



[borgerinitiativ](#), på grundlag af Parlamentets anmodninger og en offentlig høring. Den 20. juni 2018 vedtog Udvalget om Konstitutionelle Anliggender sin [betænkning](#) om Kommissionens forslag, som blev efterfulgt af en plenarafstemning den 5. juli 2018 om at indlede interinstitutionelle forhandlinger om den nye forordning.

Den 12. december 2018 nåede Parlamentet og Rådet frem til en politisk aftale. Aftaleteksten blev undertegnet den 17. april 2019 og afventer offentliggørelse i Den Europæiske Unions Tidende^[11]. Denne retsakt ophæver forordning (EU) nr. 211/2011, vil finde anvendelse fra den 1. januar 2020.

Petr Novak / Roberta Panizza
04/2019

[11]Oplysninger om hele lovgivningsproceduren kan findes på: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2017/0220\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2017/0220(COD)&l=en)

