

## P6\_TA(2009)0389

### Gennemførelsen af borgerinitiativet

#### 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 (2008/2169(INI))

*Europa-Parlamentet,*

- der henviser til EF-traktatens artikel 192, stk. 2,
  - der henviser til Lissabontraktaten om ændring af traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, som blev undertegnet i Lissabon den 13. december 2007,
  - der henviser til traktaten om en forfatning for Europa<sup>1</sup>,
  - der henviser til sin beslutning af 20. februar 2008 om Lissabontraktaten<sup>2</sup>,
  - der henviser til sin beslutning af 19. januar 2006 om tænkepausen: struktur, områder og rammer for en evaluering af debatten om EU<sup>3</sup>,
  - der henviser til forretningsordenens artikel 39 og 45,
  - der henviser til betænkning fra Udvalget om Konstitutionelle Anliggender og udtalelse fra Udvalget for Andragender (A6-0043/2009),
- A. der henviser til, at der med Lissabontraktaten indføres et borgerinitiativ, hvorved et antal unionsborgere på mindst en million, der kommer fra et betydeligt antal medlemsstater, kan tage initiativ til at opfordre Kommissionen til inden for rammerne af sine beføjelser at fremsætte et egnet forslag om spørgsmål, hvor en EU-retsakt efter borgernes opfattelse er nødvendig til gennemførelse af traktaterne – artikel 11, stk. 4, i den nye udgave af EU-traktaten i versionen efter Lissabontraktaten ("TEU"),
- B. der henviser til, at en million unionsborgere dermed vil få den samme ret til at anmode Kommissionen om at fremsætte lovgivningsforslag, som Rådet har haft siden oprettelsen af De Europæiske Fællesskaber i 1957 (oprindeligt EØF-traktatens artikel 152, nu EF-traktatens artikel 208, fremover artikel 241 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ("TEUF")) og Europa-Parlamentet siden Maastricht-traktatens ikrafttrædelse i 1993 (nu EF-traktatens artikel 192, fremover artikel 225 i TEUF),
- C. der henviser til, at borgerne dermed vil spille en direkte rolle i udøvelsen af EU's magtbeføjelser, idet de for første gang inddrages direkte i indledningen af den europæiske lovgivningsproces,

---

<sup>1</sup> EUT C 310 af 16.12.2004, s. 1.

<sup>2</sup> Vedtagne tekster, P6\_TA(2008)0055.

<sup>3</sup> EUT C 287 E af 24.11.2006, s. 306.

- D. der henviser til, at artikel 11, stk. 4, i TEU, som et specielt udslag af retten til demokratisk deltagelse efter artikel 10, stk. 3, i TEU, tager sigte på at stifte en individuel ret for unionsborgerne til at deltage i et borgerinitiativ,
- E. der henviser til, at initiativretten ofte forveksles med retten til at indgive et andragende, og at det skal sikres, at borgerne er helt klar over forskellen mellem de to rettigheder, især fordi et andragende rettes til Parlamentet, mens et borgerinitiativ rettes til Kommissionen,
- F. der henviser til, at EU's institutioner og medlemsstaterne er forpligtet til at skabe forudsætningerne for, at unionsborgerne kan udøve deres ret til deltagelse på en gnidningsløs, gennemsigtig og effektiv måde,
- G. der henviser til, at de procedurer og betingelser, der gælder for borgerinitiativet, herunder det minimumsantal medlemsstater, som de borgere, der tager initiativet, skal komme fra, fastlægges af Parlamentet og Rådet i henhold til den pågældende lovgivningsmæssige procedure i en forordning (artikel 24, stk. 1, i TEUF),
- H. der henviser til, at især de grundlæggende rettigheder til lighed, god forvaltning og retsbeskyttelse bør sikres i forbindelse med udstedelse og gennemførelse af denne forordning,

#### ***Minimumsantal medlemsstater***

- I. der henviser til, at "det minimumsantal medlemsstater, som borgerne skal komme fra" (artikel 24, stk. 1, i TEUF) skal være "et betydeligt antal medlemsstater" (artikel 11, stk. 4, i TEU),
- J. der henviser til, at fastsættelsen af minimumsantallet af medlemsstater ikke må være vilkårlig, men skal være i overensstemmelse med formålet med forordningen og skal fortolkes under hensyn til andre traktatbestemmelser for at undgå modstridende fortolkninger,
- K. der henviser til, at formålet med forordningen består i at sikre, at den europæiske lovgivningsproces ikke allerede fra starten styres af enkelte medlemsstaters særinteresser, men af fælles europæiske interesser,
- L. der henviser til, at artikel 76 i TEUF viser, at lovgivningsforslag, der støttes af en fjerdedel af medlemsstaterne, kan formodes i tilstrækkeligt omfang at tage hensyn til fælles europæiske interesser, og at et sådant minimumsantal derfor kan anses for at være uanfægteligt,
- M. der henviser til, at formålet med forordningen kun opfyldes, når dette er forbundet med et minimumsantal af støttetilkendegivelser fra hver af disse medlemsstater,
- N. der henviser til, at det kan udledes af artikel 11, stk. 4, i TEU, som angiver tallet en million unionsborgere ud af en samlet befolkning på ca. 500 millioner mennesker, at 1/500 af befolkningen bør betragtes som repræsentativ,

#### ***Deltagernes minimumsalder***

- O. der henviser til, at artikel 11, stk. 4, i TEU gælder for alle unionsborgere,
- P. der henviser til, at enhver indskrænkelse af retten til demokratisk deltagelse og enhver forskelsbehandling på grund af alder skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet,
- Q. der henviser til, at det også bør undgås, at der anlægges modstridende fortolkninger, således som det f.eks. kunne blive tilfældet, hvis minimumsalderen for deltagelse i valget til Europa-Parlamentet i en medlemsstat er lavere end minimumsalderen for deltagelse i et borgerinitiativ,

### *Procedure*

- R. der henviser til, at et borgerinitiativ, der er i overensstemmelse med bestemmelserne, forpligter Kommissionen til at beskæftige sig med initiativets anliggende og træffe afgørelse om, hvorvidt og i hvilken grad den vil fremsætte et forslag til retsakt i overensstemmelse dermed,
- S. der henviser til det tilrådelige i, at der i initiativerne anføres et eller flere retsgrundlag for Kommissionens fremsættelse af lovgivningsforslag,
- T. der henviser til, at et borgerinitiativ kun kan komme videre, hvis det opfylder betingelserne, nemlig
  - at det indeholder en anmodning til Kommissionen om at fremsætte et forslag til EU-retsakt
  - at EU har lovgivningsbeføjelser og Kommissionen ret til at fremsætte et forslag på de pågældende områder
  - at den ønskede retsakt ikke åbenlyst strider mod Unionens generelle retsprincipper,
- U. der henviser til, at et borgerinitiativ kun kan godkendes, hvis det opfylder betingelserne som anført ovenfor, og hvis det er repræsentativt i den forstand, at det støttes af mindst en million borgere, der er statsborgere i et betydeligt antal medlemsstater,
- V. der henviser til, at det er Kommissionens opgave at kontrollere, om borgerinitiativet opfylder forudsætningerne for at kunne godkendes,
- W. der henviser til, at det er overordentlig ønskeligt, at der ved organiseringen af et borgerinitiativ allerede før indsamlingen af støttetilkendegivelser skaffes retssikkerhed med hensyn til borgerinitiativets opfyldelse af formaliteterne,
- X. der henviser til, at arbejdet med at kontrollere støttetilkendegivelsernes ægthed ikke kan udføres af Kommissionen og derfor bør varetages af medlemsstaterne; der henviser til, at medlemsstaternes forpligtelser i den forbindelse dog kun omfatter initiativer inden for rammerne af artikel 11, stk. 4, i TEU og under ingen omstændigheder initiativer, der ikke opfylder ovennævnte betingelser; der henviser til, at medlemsstaterne derfor må skaffe retssikkerhed med hensyn til borgerinitiativets opfyldelse af formaliteterne, allerede inden indsamlingen af støttetilkendegivelserne påbegyndes,

- Y. der henviser til, at Kommissionens kontrol af, hvorvidt et borgerinitiativ opfylder betingelserne, imidlertid kun må vedrøre de ovennævnte juridiske spørgsmål og under ingen omstændigheder må omfatte betragtninger af politisk karakter; der henviser til, at dette vil sikre, at det ikke er op til Kommissionen selv ud fra egne politiske overvejelser at beslutte, hvorvidt et borgerinitiativ opfylder betingelserne eller ej,
- Z. der henviser til, at det forekommer hensigtsmæssigt at opdele proceduren i forbindelse med et borgerinitiativ i følgende fem faser:
- anmeldelse af initiativet
  - indsamling af støttetilkendegivelser
  - indgivelse af initiativet
  - Kommissionens stillingtagen
  - kontrol af, at den ønskede retsakt er i overensstemmelse med traktaterne,

### ***Princippet om gennemsigtighed***

- AA. der henviser til, at borgerinitiativet er et instrument til udøvelse af offentlige magtbeføjelser på lovgivningsområdet og som sådant er underlagt princippet om gennemsigtighed; der henviser til, at et borgerinitiativs organisatorer følgelig offentligt må stå til regnskab for finansieringen af det, herunder for, hvor midlerne hertil kommer fra,

### ***Politisk kontrol med processen***

- AB. der henviser til, at det er Parlamentets politiske opgave at kontrollere processen i forbindelse med et borgerinitiativ,
- AC. der henviser til, at dette ansvar vedrører gennemførelsen af forordningen om borgerinitiativet som sådan og Kommissionens politiske holdning med hensyn til den anmodning, der fremsættes ved borgerinitiativet,
- AD. der henviser til, at det er vigtigt at sikre, at anmodninger, der fremsættes til Kommissionen ved et borgerinitiativ, er forenelige med Parlamentets demokratisk godkendte prioriteter og forslag,
1. anmoder Kommissionen om efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse straks at fremsætte et forslag til en forordning om borgerinitiativet på grundlag af artikel 24 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde;
  2. opfordrer Kommissionen til i forbindelse hermed at tage behørigt hensyn til henstillingerne i bilaget til denne beslutning;
  3. opfordrer til, at forordningen bliver klar, enkel og brugervenlig og inkorporerer praktiske elementer i forbindelse med definitionen af et borgerinitiativ, således at det ikke

forveksles med retten til at indgive andragender;

4. vedtager at se på mulighederne for at etablere et effektivt system til at kontrollere processen i forbindelse med et borgerinitiativ straks efter vedtagelsen af forordningen;

o  
o o

5. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet og Kommissionen.

## BILAG

### HENSTILLINGER OM INDHOLDET AF KOMMISSIONENS FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING OM GENNEMFØRELSEN AF BORGERINITIATIVET

#### *Om fastlæggelsen af minimumsantallet af medlemsstater*

1. Minimumsantallet af medlemsstater, som de unionsborgere, der deltager i borgerinitiativet, skal komme fra, er en fjerdedel af antallet af medlemsstater.
2. Dette krav er kun opfyldt, hvis mindst 1/500 af befolkningen i hver af de berørte medlemsstater støtter initiativet.

#### *Om fastlæggelsen af deltagernes minimumsalder*

3. Enhver unionsborger, som har stemmeret i henhold til lovgivningen i den pågældendes egen medlemsstat, kan deltage i et borgerinitiativ.

#### *Om procedurens udformning*

4. Proceduren for et borgerinitiativ omfatter følgende fem faser:
  - anmeldelse af initiativet
  - indsamling af støttetilkendegivelser
  - indgivelse af initiativet
  - Kommissionens stillingtagen
  - kontrol af, at den ønskede retsakts er i overensstemmelse med traktaterne.
5. Et borgerinitiativs første fase indledes med organisatorernes anmeldelse af borgerinitiativet til Kommissionen og afsluttes med Kommissionens formelle afgørelse om, hvorvidt borgerinitiativet er behørigt anmeldt. Denne fase er karakteriseret ved følgende:
  - a) Et borgerinitiativ skal af organisatorerne anmeldes til Kommissionen. Ved anmeldelsen skal hver organisator oplyse navn, fødselsdato, nationalitet og bopæl samt borgerinitiativets nøjagtige ordlyd på et af EU's officielle sprog.
  - b) Kommissionen vurderer, om det anmeldte borgerinitiativ formelt kan behandles. Et borgerinitiativ kan formelt behandles, hvis det opfylder følgende fire forudsætninger:
    - Det indeholder en anmodning til Kommissionen om at fremsætte et forslag til udstedelse af en unionsretsakt.

- Unionen har i henhold til de traktater, der udgør grundlaget for Unionen, kompetence til at udstede en retsakt på det pågældende område.
- Kommissionen har i henhold til de traktater, der udgør grundlaget for Unionen, kompetence til at fremsætte et forslag til en retsakt på det pågældende område.
- Den ønskede retsakt er ikke klart i modstrid med Unionens generelle retsprincipper.

Kommissionen yder organisatorerne den nødvendige bistand i overensstemmelse med artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder for at sikre, at de initiativer, der anmeldes, kan behandles. Samtidig informerer Kommissionen borgerinitiativets organisatorer om aktuelle eller planlagte lovgivningsinitiativer om det pågældende borgerinitiativs anliggender samt om allerede behørigt anmeldte borgerinitiativer, der helt eller delvist vedrører de samme anliggender.

- c) Kommissionen skal senest to måneder efter borgerinitiativets anmeldelse træffe en bindende afgørelse om, hvorvidt borgerinitiativet kan behandles og anmeldes. En afvisning af anmeldelsen må kun ske af retlige grunde og under ingen omstændigheder på grundlag af overvejelser om, hvad der er politisk mest hensigtsmæssigt.
  - d) Afgørelsen er rettet både til organisatorerne individuelt og til almenheden. Den meddeles til organisatorerne og offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende. Europa-Parlamentet, Rådet og medlemsstaterne informeres straks om afgørelsen.
  - e) Afgørelsen kan prøves af Den Europæiske Unions Domstol og af Den Europæiske Ombudsmand i henhold til EU-lovgivningens relevante bestemmelser. Det samme gælder, hvis Kommissionen undlader at træffe en sådan afgørelse.
  - f) Kommissionen fører på sin hjemmeside et offentligt tilgængeligt register over alle behørigt anmeldte borgerinitiativer.
  - g) Organisatorerne af et borgerinitiativ kan til enhver tid trække initiativet tilbage. Det anses så for ikke at være anmeldt og slettes fra Kommissionens ovennævnte register.
6. Borgerinitiativets anden fase omfatter indsamlingen af individuelle tilkendegivelser af støtte til det behørigt anmeldte borgerinitiativ samt medlemsstatens officielle bekræftelse af resultatet af indsamlingen af individuelle støttetilkendegivelser. Denne fase er karakteriseret ved følgende:
- a) Medlemsstaten fastsætter en effektiv procedure til indsamling af behørigt støttetilkendegivelser til et borgerinitiativ og til officiel bekræftelse af denne indsamlings resultat.

- b) En støttetilkendegivelse er behørig, hvis den er sket inden for fristen for indsamling af støttetilkendegivelser under overholdelse af den pågældende medlemsstats og EU-lovgivningens relevante bestemmelser. Fristen for indsamling af støttetilkendegivelser udgør et år. Den løber fra den første dag i den tredje måned efter afgørelsen om borgerinitiativets anmeldelse.
- c) Alle personer, der støtter initiativet, skal tilkendegive deres støtte individuelt, som regel ved en personlig underskrift (skriftligt eller evt. elektronisk). Tilkendegivelsen skal mindst indeholde navn, fødselsdato, bopæl og nationalitet på den person, der tilkendegiver sin støtte. Personer, der har flere nationaliteter, skal kun angive en af disse efter eget valg.

De personrelaterede data er omfattet af databeskyttelse, som organisatorerne af borgerinitiativet skal tage hensyn til.

- d) Støtte til et borgerinitiativ kan kun tilkendegives én gang. Hver støttetilkendegivelse indeholder en særskilt erklæring på tro og love fra den person, der tilkendegiver støtten, om, at vedkommende ikke tidligere har tilkendegivet sin støtte til det samme borgerinitiativ.
- e) Enhver støttetilkendegivelse kan tilbagekaldes inden udløbet af fristen for indsamlingen af støttetilkendegivelser. Den oprindeligt tilkendegivne støtte anses dermed for aldrig at være tilkendegivet. Enhver person, der tilkendegiver sin støtte, skal informeres om denne mulighed af organisatorerne. Hver støttetilkendegivelse skal indeholde en særskilt erklæring fra personen, der tilkendegiver sin støtte, om, at denne er blevet gjort bekendt hermed.
- f) Hver person, der tilkendegiver sin støtte, modtager af organisatorerne en kopi af sin støttetilkendegivelse, herunder en kopi af sin erklæring på tro og love samt sin erklæring om at være blevet gjort bekendt med muligheden for at trække sin støtte tilbage.
- g) Efter at have undersøgt dokumentationen for støttetilkendegivelserne udsteder medlemsstaterne senest efter to måneder en officiel bekræftelse til borgerinitiativets organisatorer på antallet af de behørigt afgivne støttetilkendegivelser oplyst efter nationaliteten på de personer, der tilkendegiver deres støtte. De sikrer ved hjælp af passende foranstaltninger, at hver støttetilkendegivelse kun bekræftes én gang af en af medlemsstaterne, og at det på en effektiv måde undgås, at samme støttetilkendegivelse bekræftes af flere medlemsstater eller af forskellige organer i samme medlemsstat.

De personrelaterede data er omfattet af databeskyttelse, som organisatorerne af borgerinitiativet skal tage hensyn til.

7. Borgerinitiativets tredje fase indledes med organisatorernes indgivelse af borgerinitiativet til Kommissionen og afsluttes med Kommissionens formelle afgørelse om, hvorvidt borgerinitiativet er behørigt indgivet. Denne fase er karakteriseret ved følgende:

- a) Et borgerinitiativ skal af organisatorerne indgives til Kommissionen på behørig vis. Medlemsstatens bekræftelse af antallet af støttetilkendegivelser vedlægges ved indgivelsen.
  - b) Kommissionen kontrollerer, at det indgivne borgerinitiativ er repræsentativt. Et borgerinitiativ er repræsentativt,
    - hvis det støttes af mindst en million af Unionens borgere,
    - der skal omfatte statsborgere fra mindst en fjerdedel af medlemsstaterne,
    - idet antallet af statsborgere fra hver enkelt af disse medlemsstater mindst skal svare til 1/500 af befolkningen i den pågældende medlemsstat.
  - c) Kommissionen skal senest to måneder efter indgivelsen af borgerinitiativet træffe en bindende afgørelse om, hvorvidt initiativet er behørigt indgivet. Afgørelsen skal omfatte et udsagn om, hvorvidt borgerinitiativet er repræsentativt. Indgivelsen af initiativet må kun afvises af retlige grunde og under ingen omstændigheder på grundlag af overvejelser om, hvad der er politisk mest hensigtsmæssigt.
  - d) Afgørelsen er rettet både til organisatorerne individuelt og til almenheden. Den meddeles til organisatorerne og offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende. Europa-Parlamentet, Rådet og medlemsstaterne informeres straks om afgørelsen.
  - e) Afgørelsen kan prøves af Den Europæiske Unions Domstol og af Den Europæiske Ombudsmand i henhold til EU-lovgivningens relevante bestemmelser. Det samme gælder, hvis Kommissionen undlader at træffe en sådan afgørelse.
  - f) Kommissionen fører på sin hjemmeside et offentligt tilgængeligt register over alle behørigt indgivne borgerinitiativer.
8. Borgerinitiativets fjerde fase omfatter Kommissionens behandling af den indholdsmæssige side af borgerinitiativets anliggende og slutter med Kommissionens formelle stillingtagen til anmodningen i borgerinitiativet om at fremsætte et forslag til en retsakt. Denne fase er karakteriseret ved følgende:
- a) Et behørigt indgivet borgerinitiativ forpligter Kommissionen til at behandle borgerinitiativets anliggende indholdsmæssigt.
  - b) I den forbindelse inviterer Kommissionen borgerinitiativets organisatorer til en høring og giver dem lejlighed til at gøre udførligt rede for borgerinitiativets anliggende.
  - c) Kommissionen skal træffe en bindende afgørelse om anmodningen i borgerinitiativet inden tre måneder. Såfremt den ikke har til hensigt at fremsætte et forslag, redegør den over for Parlamentet og organisatorerne for grundene hertil.
  - d) Afgørelsen er rettet både til organisatorerne individuelt og til almenheden. Den meddeles til organisatorerne og offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende. Europa-Parlamentet, Rådet og medlemsstaterne informeres straks om afgørelsen.

- e) Undlader Kommissionen at træffe en afgørelse om anmodningen i borgerinitiativet, kan dette prøves af Den Europæiske Unions Domstol og af Den Europæiske Ombudsmand i henhold til EU-lovgivningens relevante bestemmelser.

***Princippet om gennemsigtighed***

- 9. Et behørigt anmeldt borgerinitiativs organisatorer har pligt til inden for en rimelig frist efter procedurens afslutning at forelægge Kommissionen en rapport om finansieringen af initiativet, herunder om, hvor midlerne til finansieringen kommer fra (gennemsigtighedsrapport). Kommissionen gennemgår rapporten og offentliggør den sammen med en udtalelse.
- 10. Kommissionen bør som hovedregel først indlede behandlingen af et borgerinitiativs indhold efter at have fået forelagt en gennemsigtighedsrapport i korrekt form.