

Borgaratillögur

Úttekt

Borgaratillögur (e. *citizens' initiative* eða *agenda initiative*) eru tíðkaðar í allmörgum ríkjum heims og hafa vinsældir þeirra vaxið að undanfögnu, m.a. vegna þess að rafræn stjórnsýsla og samskiptatækni auðveldar framsetningu þeirra og umsýslu. Reglur um borgaratillögur hafa verið við lýði í Finnlandi frá 2012 og í Danmörku frá 2018. Borgaratillögur hafa verið hluti löggjafarstarfsemi Evrópusambandsins frá árinu 2012. Tilhögun borgaratillagna í Finnlandi, Danmörku, og ESB er lýst í þessari samantekt.

Réttur til að leggja borgaratillögu¹ fyrir löggjafarsamkomu er jafnan talið veikasta form beins lýðræðis þar sem aðferðin felur það eitt í sér að tilteknum fjölda kosningarréttarhafa gefst færi á að koma því til leiðar að mál komi til umfjöllunar á vettvangi fulltrúalýðræðisins. Ákvörðunarvaldið er eftir sem áður hjá kjörnum fulltrúum.

Danmörk og Finnland eru ein Norðurlanda um að hafa innleitt borgaratillögur sem leggja má fyrir löggjafarþing þessara ríkja. Slíkar borgaratillögur hafa komið til umræðu í Svíþjóð og Noregi þar sem fyrirkomulagið er þekkt á sveitarstjórnarstigi. Meðal tillagna nefndar sem sænsk stjórnvöld skipuðu til að leita leiða til að auka áhrif almennings á stjórn ríkisins á milli kosninga voru ábendingar um að taka upp borgaratillögur (s. *medborgerlig forslagsrätt, folkmotion*)² en ekki hefur orðið af þessu.

Á undanfögnu árum hafa þingmál um borgaratillögur og þjóðaratkvæðagreiðslur (n. *borgerforslag, folkeforslag, folkeavstemninger*) verið lögð fyrir löggjafarþing Norðmanna en ekkert þessara mála hefur, enn sem komið er, hlotið samþykki. Nú liggja fyrir Stórþinginu þrjú mál af þessu tagi sem eftirlits- og stjórnskipunarnefnd þingsins (n. *Kontroll- og konstitusjonskomiteen*) hefur fjallað um í einu og sama nefndaralitinu með þeim rökstuðningi að þau séu öll sama eðlis. Meiri hluti nefndarinnar leggur það til í álitinu sínu að þingið felli allar tillögurnar³ og er því vart að vænta á næstunni breytinga á þessum þætti stjórnskipunar Noregs.

Borgaratillögur í Finnlandi

Lög um borgaratillögur (s. [lag om medborgarinitiativ](#)) gengu í gildi í Finnlandi 1. mars 2012. Þau höfðu verið undirbúin af stjórnarskrárnefnd sem vann að endurbótum á stjórnslögum Finnlands og markmið þeirra var að auka áhrif almennings á stjórnmalastarf í landinu.

¹ Í frumvarpi stjórnlagaráðs til stjórnarskipunarlaganna frá árinu 2011 var notað orðalagið „þingmál að frumkvæði kjósenda“, sbr. 66. gr. frv., um þingmál sem tiltekið hlutfall kjósenda gæti lagt fyrir Alþingi. Hér verður hugtakið borgaratillaga notað um þetta.

² [SOU 2016:5. Låt fler forma framtiden! Del A](#), bls. 42–43, 46, 377–384, 489–511.

³ [Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Bjørnar Moxnes...](#)

Finnsk stjórnvöld hafa komið upp sérstöku vefsvæði, medborgarinitiativ.fi, þar sem veittar eru upplýsingar um skipulag borgaratillagna og kröfur sem til þeirra eru gerðar. Þarna er einnig unnt að leggja inn slíkar tillögur og styðja þær með rafrænni undirritun. Einnig er heimilt að leggja fram stuðningsyfirlýsingu á hefðbundinn hátt með undirritun á pappír en frá upphafi hefur allur þorri stuðningsyfirlýsinga verið í formi rafrænnar undirritunar á vefsvæðinu.

Samkvæmt 53. gr. stjórnarskipunarlaganna Finnlands (s. [Finlands grundlag](#)) tekur löggjafarþingið (f. [Eduskunta](#)) borgaratillögu ekki til meðferðar nema 50.000 kosningarréttarhafar hafi lýst stuðningi við hana og skal stuðningsyfirlýsinganna aflað á sex mánuðum. Aðrar kröfur til borgaratillagna koma fram í sérlögum um slíkar tillögur og er þess m.a. krafist að fimm kosningarréttarhafar standi að henni og að tillagan sé í formi lagafrumvarps eða feli í sér afmarkaða tillögu að lagabreytingu. Borgaratillögur geta þó ekki snúist um alþjóðlegar skuldbindingar finnska ríkisins, svo sem um það hvort gera skuli ráðstöfun af því tagi eða segja upp gildandi skuldbindingu.

Á vefsvæði finnskra borgaratillagna er yfirlit yfir tillögur sem lagðar hafa verið fram frá upphafi og voru þær í janúar 2023 1.416 talsins. Af þeim hafa 64 verið lagðar fyrir löggjafarþingið, hin fyrsta haustið 2013. Reynslan hefur sýnt að einungis lítill hluti tillagna sem lagðar eru fram á hinum rafræna vettvangi nær tilskildum stuðningi. Í desember 2022 höfðu alls sjö borgaratillögur orðið að lögum, fjórar óbreyttar, en þrjár höfðu tekið breytingum.

Engin finnsku borgaratillagnanna hefur hingað til hlotið meiri stuðning en sú frá 2013 sem fjallaði um jafnan rétt til hjúskapar án tillit til kynferðis og kynvitundar en 166.851 Finni lýsti stuðningi við hana. Þótt frumvarpið sem í borgaratillögunni fólst hlyti ekki samþykki löggjafarþingsins leiddi það til breytinga á hjúskaparlöggjöf landsins í samræmi við efni borgaratillögunnar þannig að markmið hennar náðust.

Meðal borgaratillagna sem hafa hlotið mikla athygli í Finnlandi er tillaga um lögleiðingu líknardauða (e. *euthanasia*) sem lögð var fram haustið 2016 og hlaut stuðning 62.795 kosningabærra Finna. Borgaratillagan var lögð fyrir löggjafarþing Finna sem fjallaði um frumvarpið sem í henni fólst árið 2018. Þingið hafnaði frumvarpinu en skipaður var sérfræðingahópur til að fjalla um líknardauða sem lagði fram lokaskýrslu sína árið 2021. Hópurinn varð ekki sammála um afstöðu til líknardauða og lögum um þetta hefur ekki verið breytt í Finnlandi⁴ en borgaratillagan kom því til leiðar að mikil umræða varð um málið.

Þingleg meðferð borgaratillagna á finnska löggjafarþinginu er í stórum dráttum þannig að forseti þingsins setur málið á dagskrá og gerir tillögu um það til hvaða nefndar henni skuli vísað. Nefndin sem fær málið til sín þarf að samþykkja á fundi að taka það til umfjöllunar.

Nefndinni ber að greina frumkvöðlum að borgaratillögunni frá því innan sex mánaða frá því að hún var lögð fyrir hver afstaða nefndarmanna er til efnis hennar og einnig ber að kalla frumkvöðlana á fund nefndarinnar.

Málsmeðferð í nefnd sem hefur borgaratillögu til meðferðar er með sama hætti og þegar fjallað er um stjórnarfrumvörp og nefndin getur kallað til sérfræðinga úr ráðuneytum og fulltrúa almennings til að veita álit á efni borgaratillögunnar og nefndarálit er gert með sama hætti og þegar önnur þingmál eiga í hlut.

⁴ [Expert working group proposes changes to palliative care – no shared view on the legalisation of euthanasia.](#)

Borgaratillögur, sem liggja fyrir finnska þinginu, falla niður við lok kjörtímabils eins og önnur þingmál.

Danmörk

Í desember 2017 samþykkti danska löggjafarþingið (d. *Folketinget*) lagafrumvarp um borgaratillögur sem hlotið gætu þinglega meðferð löggjafarþingsins.⁵ Frumvarpið var í samræmi við ályktun danska löggjafarþingsins frá 2. júní 2016⁶ um að unnt yrði að leggja slíkar tillögur fyrir þingið en með því var ætlunin að auka lýðræðislega virkni almennings og gefa dönskum kjósendum færi á að koma á dagskrá málum sem ekki höfðu náð fótfestu í stefnuskrám stjórn málaflökkanna eða komist ofarlega á verkefnaskrá þeirra.

Lög um borgaratillögur (d. *Lov om etablering af en ordning for borgerforslag med henblik på behandling i Folketinget*) tóku gildi 1. janúar 2018. Frá þeim tíma hefur verið unnt að efna til borgaratillagna og löggjafarþinginu hefur verið skylt að taka þær til umfjöllunar ef öll skilyrði um þær hafa verið uppfyllt.

Þrír einstaklingar með kosningarrétt þurfa að standa að borgaratillögunni og efni hennar verður að vera í samræmi við lög og reglur um borgaratillögur sem m.a. felur það í sér að ekki er unnt að gera slíka tillögu um stjórnarskrárbreytingu og einnig verður efni borgaratillögunnar að rúmast innan ramma gildandi stjórnarskipunarlaga. Þá er ekki unnt að leggja fram tillögu sem felur í sér þjóðaratkvæðagreiðslu eða lýtur að þeim þáttum þingskapalaga löggjafarþingsins sem varða þingstörf og ekki eru teknar til greina tillögur sem settar eru fram í gríni, eða eru ekki á dönsku, og óskiljanlegum tillögum er vísað frá.

Utanhald um borgaratillögur er að öllu leyti rafrænt og var komið á fót sérstakri vefgátt á vefsvæði danska löggjafarþingsins, (d. *Borgerforslag*) þar sem unnt er að skrá borgaratillögur og lýsa yfir stuðningi við þær með rafrænni undirritun. Þó er unnt að stofna til borgaratillögu og lýsa yfir stuðningi við slíka tillögu með því að útfylla þar til gerð skráningareyðublöð og annast þá starfslið skrifstofu danska löggjafarþingsins um að koma efninu á rafrænt form.

Eigi borgaratillaga að verða tekin til meðferðar á löggjafarþingi Dana þarf hún að njóta stuðnings a.m.k. 50.000 kosningarréttarhafa auk þess að uppfylla skilyrði um efni og form. Það er í verkahring starfsliðs skrifstofu danska löggjafarþingsins (d. *Folketingets Administration*) að kanna borgaratillögu með tilliti til þess hvort hún sé tæk til meðferðar og skal niðurstaða um það liggja fyrir innan tveggja vikna frá því að hún var skráð í rafræna umsýslukerfið.

Þau tímamót urðu í starfsemi löggjafarþings Danmerkur á starfsárinu 2019–2020 að tvær borgaratillögur voru samþykktar. Annars vegar tillaga um tafarlausa setningu nýrrar löggjafar um loftslagsmál (d. *Folketingets beslutning om en dansk klimalov nu*) og hins vegar um rétt til sorgarleyfis við fráfall barns á aldrinum 0–18 ára (d. *Folketingets beslutning om sorgorlov, når man mister et barn på 0-18 år*). Var þetta í fyrsta skipti sem borgaratillögur hlutu samþykki löggjafarþingsins og í báðum tilvikum leiddu þingsályktunartillögurnar til lagasetningar.⁷

Samkvæmt yfirliti á [borgaratillöguvefsvæði](#) danska löggjafarþingsins í desember 2022 höfðu þá alls verið lagðar fram 1.438 borgaratillögur frá gildistöku laga um borgaratillögur í ársbyrjun

⁵ Forslag til Lov om etablering af en ordning for borgerforslag med henblik på behandling i Folketinget.

⁶ Folketingets beslutning om mulighed for at få borgerdrevne beslutningsforslag behandlet i Folketinget.

⁷ Året, der gik, i Folketinget – Beretning om folketingetsåret 2019–20, bls. 10–11.

2018. Þar af höfðu 37 borgaratillögur uppfyllt skilyrði um efni og form og hlotið nægan stuðning til að komast á vettvang lögjafarþingsins. Einungis fjórar hinnar 37 tillagna höfðu verið samþykktar af danska lögjafarþinginu í desember 2022 og tvær höfðu leitt til skýrslu um málefnið sem þær fjölluðu um. Í einhverjum tilfellum hafa borgaratillögur einnig komið hreyfingu á mál og leitt til lögjafar í anda borgaratillögu jafnvel þótt viðkomandi tillaga væri felld.

Evrópusambandið

Borgaratillögur sem beint er til lögjafa Evrópusambandsins grundvallast á Lissabonsáttmálanum frá 2009 en í honum er gert ráð fyrir borgarafrumkvæði innan þeirra marka sem sett eru í 11. gr. Sáttmálans um Evrópusambandið (Maastricht-sáttmálanum).

Borgarafrumkvæðið komst á laggirnar árið 2012 og felur það í sér skyldu framkvæmdarstjórnar ESB til að taka fyrir mál sem falla að þeim kröfum sem gerðar eru til slíkra mála og a.m.k. ein milljón borgara í sambandsríkjunum, sem hafa náð kosningaaldri, hefur lýst stuðningi við að komist á þann vettvang. Er borgarafrumkvæði ESB talið hið fyrsta og eina sem hefur það að markmiði að móta regluverk sem nær til fleiri en einnar þjóðar.

Fyrsta skrefið í því að efna til borgarafrumkvæðis felst í því að einstaklingar sem hafa áhuga á að koma tilteknu málefni á dagskrá mynda nefnd eða stýrihóp sem mótar efni þess og er í forsvari fyrir það. Þær kröfur eru gerðar til nefndarmanna að þeir komi frá sjö sambandsríkjum og þeir geta ekki setið í nefndinni sem fulltrúar samtaka eða fyrirtækja. Það er þessi nefnd sem leggur borgarafrumkvæðið fram á vettvangi ESB, en gert er ráð fyrir því að hún leiti eftir álit og tillögum meðan á mótun þess stendur.

Stýrihópurinn fer fram á að framkvæmdastjórn ESB skrái borgarafrumkvæðið og birti það á vefsvæði ESB þar sem unnt er að styðja það með undirritun. Framkvæmdastjórnin hefur átta vikur til að meta það hvort tillagan að borgarafrumkvæðinu uppfylli skilyrði fyrir því að verða lögð fram til að afla stuðnings kjósenda í Evrópusambandinu. Ástæður synjunar gætu m.a. verið að efni borgarafrumkvæðisins falli ekki undir valdsvið framkvæmdastjórnarinnar, að það gangi gegn gildum ESB, sé léttvægt eða ekki sett fram í fullri alvöru. Framkvæmdastjórn ESB hefur þannig mikið um það að segja hvaða borgarafrumkvæði komast svo langt að kjósendur í Evrópusambandslöndunum fái að taka afstöðu til þeirra með undirritun. Framkvæmdastjórnin hefur þó ekki algert úrslitavald í þessum efnunum því unnt er að áfrýja niðurstöðu hennar til hins almenna dómstóls ESB sem hefur þrisvar snúið ákvörðunum framkvæmdastjórnarinnar við og úrskurðað að borgarafrumkvæði sem náð höfðu tilskildum fjölda stuðningsyfirlýsinga skyldu hafa sinn gang, eitt þeirra, Stop TTIP, var síðan afturkallað.⁸

Eftir að borgarafrumkvæði hefur verið skráð og gert aðgengilegt fyrir þá sem vilja styðja það skal stuðningsyfirlýsingum safnað á 12 mánuðum og er bæði unnt að veita stuðningsyfirlýsinguna með rafrænni undirritun og á pappír en þá þarf að nota sérstök eyðublöð. Skilyrði er að stuðningur berist frá a.m.k. fjórðungi ESB-ríkjanna og verður tiltekinn fjöldi að koma frá hverju ríki um sig og er hann í hlutfalli við íbúafjölda þess.

⁸ Þessi borgarafrumkvæði eru: [Ensuring Common Commercial Policy conformity with EU Treaties and compliance with international law](#), [Stop TTIP](#) og [Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe](#).

Það er verkefni stjórnvalda í hverju ESB-ríki fyrir sig að fara yfir stuðningsyfirlýsingarnar og votta réttmæti þeirra. Þetta verður að gera innan þriggja mánaða frá því að undirskriftaferli lýkur.

Pegar vottun undirskrifa er lokið getur stýrihópurinn lagt erindið formlega fyrir framkvæmdastjórnina sem hefur þrjá mánuði til að bregðast við því og þann tíma eiga embættismenn ESB að nota til samráðs við skipuleggjendur borgarafrumkvæðisins og til að kynna sér málið vandlega og skipuleggja áheyrn hjá Evrópuþinginu.

Pegar yfirferð framkvæmdastjórnarinnar er lokið ber henni að tilkynna stýrihópnum um afstöðu sína til borgarafrumkvæðisins innan sex mánaða og rökstyðja hana.

Framkvæmdastjórninni er ekki skylt að undirbúa löggjöf í samræmi við efni borgarafrumkvæðisins. Svo getur farið að hún ákveði að aðhafast ekkert varðandi borgarafrumkvæðið en einnig getur hún gripið til annarra ráðstafana en lagasetningar.

Nýlega var hundradasta borgarafrumkvæðið skráð á vefsvæði ESB og snýst það um uppbyggingu nets háhraðalesta sem tengi höfuðborgir Evrópu saman.⁹

Einungis sjö borgarafrumkvæðismál hafa hingað til náð alla leið, þ.e. náð tilskildum fjölda stuðningsyfirlýsinga.¹⁰

Heimildir og ítarefni

[Áret, der gik, i Folketinget – Beretning om folketingsåret 2019–20. Kaupmannahöfn 2020.](#)

[Bekendtgørelse om en ordning for borgerforslag med henblik på behandling i Folketinget, nr. 843/2022.](#)

[Consolidated text: Regulation \(EU\) 2019/788 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on the European citizens' initiative \(Text with EEA relevance\).](#)

[Consolidated version of the Treaty on European Union.](#)

[Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union.](#)

[European Citizens' Initiative.](#)

[Fact Sheets on the European Union. European Citizens' Initiative.](#)

[Folketingsbeslutning om mulighed for at få borgerdrevne beslutningsforslag behandlet i Folketinget.](#)

[Forslag til Lov om etablering af en ordning for borgerforslag med henblik på behandling i Folketinget.](#)

[Lov om etablering af en ordning for borgerforslag med henblik på behandling i Folketinget nr. 1672/2017.](#)

[Parliamentary petitions and public engagement: an empirical analysis of the role of e-petitions. *Policy & Politics*, 47. árg. 3. tbl. \(2019\).](#)

[Regulation \(EU\) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the citizens' initiative.](#)

⁹ [Connecting all European capitals and people through a high-speed train network.](#)

¹⁰ [https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative_cn?STATUS\[0\]=ANSWERED](https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative_cn?STATUS[0]=ANSWERED)

[SOU 2016:5 Låt fler forma framtiden! Betänkande av 2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande. Del B. Stokkhólmur 2016.](#)

[SOU 2016:5. Låt fler forma framtiden! Del A. Betänkande av 2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande. Stokkhólmur 2016.](#)

[The European Citizens' Initiative: Transnational Democracy in the EU at last? *Stjórnmal og stjórnsýsla*, 7. árg. 1. tbl. \(2011\).](#)

[The Finnish Citizens' Initiative: Towards Inclusive Agenda-setting? *Scandinavian Political Studies* 40. árg. 4. tbl. \(2017\).](#)

[The Use and Design of Citizens' Initiatives An International IDEA Working Paper Presented at Workshop VI: Representative Democracy, Participatory Methods and Capacity Development for Responsible Politics Sixth Global Forum on Reinventing Government Seoul, Republic of Korea 26-27 May 2005.](#)