



EUROPSKA GRAĐANSKA INICIJATIVA

Europska građanska inicijativa (EGI) važan je instrument participativne demokracije u Europskoj uniji kojim se omogućuje da milijun građana EU-a s boravištem u barem jednoj četvrtini država članica zatraži od Europske komisije da podnese prijedlog pravnog akta radi provedbe Ugovora EU-a. Od početka primjene Uredbe (EU) br. 211/2011, kojom su utvrđeni detaljni postupci i uvjeti za europsku građansku inicijativu, četiri su inicijative uspješno predane Komisiji.

PRAVNA OSNOVA

- članak 11. stavak 4. Ugovora o Europskoj uniji (UEU)
- članak 24. stavak 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU)
- Uredba (EU) br. 211/2011
- članci 211. i 218. Poslovnika Europskog parlamenta.

KONTEKST

Građanske inicijative su instrumenti dostupni građanima u većini država članica, na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, iako se znatno razlikuju po opsegu i proceduri. Pojam građanstva EU-a, iz kojega je proizašla europska građanska inicijativa, prvi je put uveden Ugovorom iz Maastrichta (vidi informativni članak [1.1.3.](#)). Godine 1996., uoči Međuvladine konferencije u Amsterdamu, ministri vanjskih poslova Austrije i Italije predložili su da se osim prava na podnošenje predstavki Europskom parlamentu omogući i pravo na podnošenje takvih inicijativa, ali taj prijedlog nije prihvaćen na Konferenciji. Odredbe za građansku inicijativu vrlo slične trenutačnom sustavu prvotno su uvrštene u nacrt Ustavnoga ugovora (članak 47. stavak 4.). Premda je predsjedništvo Konvencije odbilo uvrštenje tih odredbi u konačni tekst, zadržane su zahvaljujući zajedničkom trudu organizacija civilnog društva. Nakon neuspjeha procesa ratifikacije Ustavnoga ugovora slične su odredbe ponovno uvrštene pri sastavljanju Ugovora iz Lisabona.

Danas je pravo na podnošenje građanske inicijative utvrđeno u glavi II. UEU-a („Odredbe o demokratskim načelima”). Člankom 11. stavkom 4. UEU-a uspostavlja se osnovni okvir za to pravo, dok se člankom 24. stavkom 1. UFEU-a određuju opća načela uredbe kojom se definiraju konkretni postupci i detaljni uvjeti. Prijedlog uredbe rezultat je detaljnog savjetovanja^[1]. Pregovori o konačnom tekstu i njegovu

[1]Zelena knjiga Komisije ([COM\(2009\)0622](#)).



utvrđivanje potrajali su nekoliko mjeseci, nacrt prijedloga predan je Parlamentu i Vijeću 31. ožujka 2010., a politički dogovor postignut je 15. prosinca 2010., čime je omogućeno da Parlament i Vijeće službeno usvoje tekst 16. veljače 2011. Tekst koji su dogovorili Europski parlament i Vijeće stupio je na snagu 1. travnja 2011. kao Uredba (EU) br. 211/2011. Zbog brojnih tehničkih prilagodbi potrebnih na razini država članica kako bi se uspostavio usklađen postupak provjere, Uredba o europskoj građanskoj inicijativi počela se primjenjivati tek jednu godinu kasnije. Do 1. travnja 2015. te do istog datuma svake tri godine nakon toga Komisija je obvezna podnijeti izvješće o primjeni Uredbe o europskoj građanskoj inicijativi radi njezine moguće revizije. Komisija je takva izvješća usvojila 31. ožujka 2015. kao dokument [COM\(2015\)0145](#) i 28. ožujka 2018. kao [COM\(2018\)0157](#). U tim se komunikacijama daje se pregled stanja i ocjena primjene europske građanske inicijative te navodi popis problema utvrđenih nakon prvih šest godina primjene tog novog zakonodavnog i institucijskog okvira. U njima se skreće pozornost i na niz nedostataka te u obzir uzimaju brojni prijedlozi koje je Parlament uključio u svoja izvješća, a upućuje se i na neka detaljna istraživanja koja su provedena na njegovu inicijativu^[2].

Otkad se Uredba o europskoj građanskoj inicijativi postala počela primjenjivati, pojavila se poprilična zabrinutost u vezi s funkcioniranjem tog instrumenta. Parlament je u više navrata pozvao na reformu Uredbe o europskoj građanskoj inicijativi kako bi se pojednostavili i uskladili postupci. Naposljetku, 13. rujna 2017. Komisija je predstavila svoj [Zakonodavni prijedlog](#) revizije europske građanske inicijative^[3]. Nakon međuinstitucijskih pregovora održanih između rujna i prosinca 2018., Parlament i Vijeće postigli su politički dogovor 12. prosinca 2018. godine. Usuglašen tekst Parlament je usvojio 12. ožujka 2019., a Vijeće 9. travnja 2019. Završni akt potpisan je 17. travnja 2019. i bit će objavljen u Službenom listu Europske unije.

Nova Uredba o europskoj građanskoj inicijativi, kojom će se izvan snage staviti Uredba (EU) br. 211/2011, primjenjivat će se od 1. siječnja 2020. Pravo na podnošenje europske građanske inicijative trebalo bi se jasno odvojiti od prava na podnošenje predstavke, postupka od kojeg se razlikuje u više bitnih aspekata. Predstavke mogu podnositi građani EU-a ili fizičke ili pravne osobe s boravištem u EU-u (vidi informativni članak [4.1.4.](#)) te se moraju odnositi na teme iz područja djelovanja EU-a koje izravno utječu na podnositelja predstavke. Predstavke se upućuju Parlamentu jer je on institucija koja izravno predstavlja građane na razini EU-a. Europska građanska inicijativa izravan je poziv na uvođenje određenog pravnog instrumenta EU-a i mora biti u skladu s određenim pravilima kako bi bila prihvatljiva. Osim toga, takva se inicijativa na kraju upućuje Komisiji koja je jedina institucija koja ima pravo podnositi zakonodavne prijedloge. U tom je smislu europska građanska inicijativa slična pravu na inicijativu dodijeljenom Parlamentu (članak 225. UFEU-a) i Vijeću (članak 241. UFEU-a).

[2]Studija „Europska građanska inicijativa – Prve pouke iz primjene“, Resorni odjel za prava građana i ustavna pitanja (2014.), kojoj se može pristupiti preko poveznice:

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

[3]Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o europskoj građanskoj inicijativi, ([COM\(2017\)0482](#)).



POSTUPAK

A. Građanski odbor

Budući da je za inicijativu takvog opsega potrebna minimalna organizacijska struktura, prvi korak u pokretanju europske građanske inicijative je osnivanje organizacijskog odbora nazvanog „građanski odbor”. Taj se odbor mora sastojati od najmanje sedam osoba s boravištem u barem sedam različitih država članica (ali ne nužno različitih sedam nacionalnosti) i s pravom glasa na europskim izborima. Odbor mora imenovati predstavnika i zamjenika koji su kontaktne osobe za određenu europsku građansku inicijativu.

Za razliku od prijedloga Komisije i Parlamenta, u novoj Uredbi o europskoj građanskoj inicijativi neće se sniziti minimalna dob za potporu europskoj građanskoj inicijativi na 16 godina, ali će države članice imati mogućnost da, ako to žele, kao minimalnu dob odrede 16 godina.

B. Registracija

Prije početka prikupljanja izjava o potpori građana odbor mora registrirati inicijativu kod Komisije. To obuhvaća podnošenje dokumenta s nazivom, temom i kratkim opisom inicijative, zajedno s predloženom pravnom osnovom za pravno sredstvo, informacijama o članovima odbora te svim izvorima potpore za predloženu inicijativu i njezino financiranje. Organizatori mogu u prilogu predati detaljnije informacije i druge materijale, na primjer nacrt predloženog zakonodavnog dokumenta.

Komisija u roku od dva mjeseca mora odlučiti hoće li registrirati predloženu inicijativu. Do registracije neće doći ako predložena inicijativa ne ispunjava uvjete postupka ili ako je izvan područja u kojem Komisija ima ovlast podnositi prijedloge zakonodavnih akata radi provedbe Ugovora. Registracija će također biti odbijena ako je inicijativa očigledno banalna, uvredljiva ili zlonamjerna, ili u suprotnosti s vrijednostima EU-a navedenima u članku 2. UEU-a. Odluka Komisije podliježe svim pravnim lijekovima, uključujući izvansudske. Registrirane inicijative objavljuju se na internetskoj stranici Komisije.

Kako bi europska građanska inicijativa bila dostupnija i kako bi se osiguralo da što više inicijativa bude registrirano, nova Uredba obuhvaća mogućnost djelomičnog registriranja inicijativa.

C. Prikupljanje izjava o potpori

Nakon što se inicijativa registrira, organizatori mogu početi prikupljati izjave o potpori. Rok za prikupljanje je 12 mjeseci. Izjave o potpori mogu se prikupljati u papirnatom obliku ili elektronički. Ako se prikupljaju elektronički, relevantna državna tijela prvo moraju potvrditi sustav prikupljanja preko interneta. Detaljna pravila o tehničkim specifikacijama sustava za prikupljanje preko interneta određena su u provedbenoj uredbi Komisije ([Uredba \(EU\) br. 1179/2011](#)).

Neovisno o tome prikupljaju li se izjave o potpori u papirnatom ili elektroničkom obliku, primjenjuju se isti zahtjevi za provjeru podataka. Ti uvjeti, definirani na razini države članice, određeni su u Prilogu III. Uredbi (EU) br. 211/2011. Devet država članica^[4] ne

[4] Belgija, Danska, Estonija, Finska, Irska, Nizozemska, Njemačka, Slovačka i Ujedinjena Kraljevina.



zahtijeva od potpisnika izjava o potpori da prilože osobne identifikacijske dokumente ili brojeve. Sve ostale države članice zahtijevaju takvu identifikaciju. U Prilogu su za svaku državu koja to zahtijeva određene vrste osobnih identifikacijskih dokumenata koji se mogu upotrijebiti.

Kako bi Komisija razmotrila europsku građansku inicijativu, u roku od 12 mjeseci mora se prikupiti milijun izjava o potpori. Osim toga, kako bi se ispunili uvjeti u određenoj državi članici, broj potpisnika u dotičnoj državi članici mora iznositi barem 750 pomnoženo s brojem zastupnika u Europskom parlamentu iz te države članice. Minimalan broj potpisanih izjava o potpori utvrđuje se u skladu s istim sustavom opadajuće proporcionalnosti kojim se određuje raspodjela mjesta u Europskom parlamentu među državama članicama.

Nova Uredba o europskoj građanskoj inicijativi omogućit će građanima EU-a da podrže europsku građansku inicijativu bez obzira na mjesto stanovanja. Njome se uvodi i veća fleksibilnost u odabiru datuma početka razdoblja za prikupljanje potpisa, tj. u roku od šest mjeseci nakon registracije. Osim toga, zahvaljujući toj Uredbi dodatno se pojednostavljaju zahtjevi za osobne podatke potpisnika europskih građanskih inicijativa. Međutim, državama članicama i dalje će biti dopušteno da od potpisnika zahtijevaju da dostave svoj potpuni identifikacijski broj.

Povrh toga, novom se Uredbom utvrđuje da je Komisija obvezna uspostaviti središnji sustav prikupljanja preko interneta i njime upravljati te nakon 2022. postupno ukinuti pojedinačne sustave prikupljanja.

Naposljetku, na insistiranje Europskog parlamenta novom se Uredbom predviđa pojačana potpora organizatorima europskih građanskih inicijativa preko kontaktnih točaka u svakoj državi članici te preko internetskih platformi za suradnju na kojima se nude informacije i pomoć, praktična potpora i pravni savjeti u vezi s europskom građanskom inicijativom.

D. Provjera i potvrđivanje

Kad prikupe potreban broj izjava o potpori iz dovoljnog broja država članica, organizatori ih moraju predati nadležnim nacionalnim tijelima^[5] čija je zadaća potvrditi izjave o potpori koje je sastavila Komisija na temelju informacija država članica. Tijela zadužena za to obično su ministarstva unutarnjih poslova, izborne komisije ili popisi stanovništva. Nacionalna tijela imaju rok od tri mjeseca da potvrde izjave o potpori, ali nisu obvezna provjeriti autentičnost potpisa.

E. Podnošenje i ispitivanje

U toj se fazi od organizatora traži da predaju relevantne potvrde nacionalnih tijela o broju izjava o potpori te su obvezni pružiti informacije o svim izvorima financiranja, pridržavajući se pravila određenih u [Uredbi \(EU, Euratom\) No 1141/2014 o statutu i financiranju europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada](#)^[6], kako je

[5]Popis nadležnih nacionalnih tijela dostupan je na sljedećoj poveznici: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/authorities-verification?lg=hr>

[6]SL L 317, 4.11.2014., str. 1.



izmijenjena [Uredbom \(EU, Euratom\) 2018/673](#)^[7]. U načelu se moraju prijaviti iznosi veći od 500 EUR.

Nakon primitka podnesene inicijative Komisija je obvezna odmah je objaviti u registru te sastati se s organizatorima na odgovarajućoj razini kako bi im omogućila da iznesu detalje svojeg zahtjeva. Nakon razmjene mišljenja s Komisijom organizatorima se pruža prilika da predstave svoju inicijativu na javnom saslušanju u Parlamentu. Saslušanje organizira odbor nadležan za temu europske građanske inicijative (članak 211. Poslovnika Parlamenta).

Novom Uredbom o europskoj građanskoj inicijativi proširit će se vremenski rok u kojem Komisija mora odgovoriti na valjanu inicijativu s tri na šest mjeseci. U komunikaciji u kojoj se predstavljaju pravni i politički zaključci o svakoj inicijativi Komisija će morati navesti službeni popis planiranih mjera te jasan vremenski okvir za njihovu provedbu. Povrh toga, radi potpune transparentnosti Uredbom se predviđa da organizatori redovito moraju izvještavati o izvorima financiranja i drugoj potpori koju su primili. Osim toga, obrazac za kontakt Komisija mora na raspolaganje staviti u registru i na javnoj internetskoj stranici europske građanske inicijative kako bi građani mogli podnijeti pritužbu koja se odnosi na potpunost i točnost takvih informacija.

Uloga Parlamenta dodatno je ojačana novom Uredbom o europskoj građanskoj inicijativi i izmjenama njegova Poslovnika^[8]. Kako bi se pojačao politički učinak uspješnih inicijativa, nakon javnog saslušanja Parlament može održati parlamentarnu raspravu i usvojiti rezoluciju radi procjene političke potpore inicijativi. Naposljetku, Parlament će pomno nadzirati mjere koje je Komisija poduzela kao odgovor na inicijativu i koje su navedene u posebnim komunikacijama Komisije.

TRENUTAČNE INICIJATIVE

Nekoliko je organizacija pokušalo pokrenuti inicijative slične europskoj građanskoj inicijativi prije zakonskog usvajanja tog instrumenta i utvrđivanja detaljnih postupaka. Europski forum za osobe s invaliditetom pokrenuo je 2007. godine jednu od prvih takvih pilot-inicijativa, za koju je tvrdio da je prikupio 1,2 milijuna potpisa. Nakon što je 2010. donesena Uredba o europskoj građanskoj inicijativi, ali prije nego što je stupila na snagu, Greenpeace je tvrdio da je prikupio milijun potpisa za moratorij na uzgoj kultura koje sadrže genetski modificirane organizme (GMO). No nijedna od tih inicijativa ne može se smatrati europskom građanskom inicijativom.

Od 1. travnja 2012. pokrenuto je više od 68 europskih građanskih inicijativa. Odbijena je registracija za njih 21, uglavnom zbog toga što su bile izvan ovlasti Komisije za predlaganje akta, a 15 inicijativa povukli su organizatori. Trenutačno je registrirano 14 inicijativa. Do sada je za samo četiri inicijative prikupljen potreban broj potpisa („Right2Water#”, „Jedan od nas”, „Stop Vivisection” i „Zabrana glifosata”) i predane su Komisiji, od kojih je samo jedna, Zabrana glifosata, predana u razdoblju od 2014. godine. Parlament je organizirao saslušanja s predstavnicima svake od inicijativa, i to 17. veljače 2014., 10. travnja 2014., 24. travnja 2015. i 20. studenog 2017.

[7]SL L 114 I, 4.5.2018., str. 1.

[8]Odluka Europskog parlamenta od 31. siječnja 2019. o izmjenama Poslovnika Europskog parlamenta koje se odnose na: glavu I. poglavlja 1. i 4.; glavu V. poglavlje 3.; glavu VII. poglavlja 4. i 5.; glavu VIII. poglavlje 1.; glavu XII.; glavu XIV. i prilog II. (usvojeni tekstovi, P8_TA(2019)0046).



godine. Komisija je objavila odgovor u kojem iznosi svoje pravne i političke zaključke u vezi sa sve četiri inicijative. U vezi sa šest europskih građanskih inicijativa vode se sudski postupci pred Općim sudom EU-a koji je u svojoj najnovijoj presudi u predmetu T-646/13 „*Minority SafePack* protiv *Komisije*” zaključio da Komisija nije ispunila svoju obvezu da detaljno obrazloži i opravda razloge za odbijanje registracije europske građanske inicijative, dok je u presudi T-754/14 „*Michael Efler i dr. protiv Komisije*” o inicijativi „Zaustavimo TTIP” Sud razjasnio da se akti koji mogu biti predmet europske građanske inicijative mogu proširiti na druge akte, kao što su odluke o pokretanju trgovinskih pregovora.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Parlament pokazuje veliko zanimanje za instrument europske građanske inicijative. Prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona Parlament je donio [Rezoluciju](#)^[9] s detaljnim prijedlogom provedbe europske građanske inicijative. Od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona Parlament aktivno sudjeluje u pregovorima o Uredbi o europskoj građanskoj inicijativi. Parlament je uspješno doprinio tome da europska građanska inicijativa postane pristupačniji instrument participativne demokracije te više prilagođen građanima. Među ostalim, postigao je to da se minimalan broj država članica iz kojih se moraju dostaviti izjave o potpori smanji na četvrtinu; insistirao je na tome da se provjera prihvatljivosti mora provesti prije registracije; ustrajao je u donošenju odredbi kojima se svim građanima i stanovnicima EU-a, neovisno o nacionalnosti, pruža pravo na potpisivanje europske građanske inicijative.

Parlament je uputio niz političkih poziva na pojednostavljivanje i racionalizaciju postupaka za vođenje europske građanske inicijative te za jačanje njezina učinka. Parlament je 28. listopada 2015. donio [Rezoluciju o procesu revizije europske građanske inicijative](#)^[10], u kojoj među ostalim poziva na reviziju Uredbe radi pojednostavljivanja zahtjeva za osobne podatke i pružanja financijske potpore za organiziranje europskih građanskih inicijativa. Odbor za ustavna pitanja pokrenuo je 2017. zakonodavno izvješće o vlastitoj inicijativi radi istinske revizije Uredbe o europskoj građanskoj inicijativi. U rujnu 2017. Komisija je na temelju zahtjeva Parlamenta i javnog savjetovanja konačno podnijela [Prijedlog nove uredbe o europskoj građanskoj inicijativi](#). Odbor za ustavna pitanja donio je 20. lipnja 2018. svoje [izvješće](#) o Prijedlogu Komisije, nakon čega je 5. srpnja 2018. uslijedilo glasovanje na plenarnoj sjednici radi pokretanja međuinstitucijskih pregovora o novoj Uredbi o europskoj građanskoj inicijativi.

Parlament i Vijeće postigli su politički dogovor 12. prosinca 2018. godine. Usuglašen tekst potpisan je 17. travnja 2019. i bit će objavljen u Službenom listu Europske unije^[11]. Njime će se izvan snage staviti Uredba (EU) br. 211/2011, a nova će se Uredba primjenjivati od 1. siječnja 2020. godine.

[9]Rezolucija Europskog parlamenta od 7. svibnja 2009. u kojoj se od Komisije traži da podnese Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o provedbi građanske inicijative (SL C 212, 5.8.2010., str. 99.).

[10]Rezolucija Europskog parlamenta od 28. listopada 2015. o europskoj građanskoj inicijativi, SL C 355, 20.10.2017., str. 17.

[11]Informacije o cijelom zakonodavnom postupku dostupne su na sljedećoj poveznici: [https://oel.secure.europarl.europa.eu/oel/popups/ficheprocedure.do?reference=2017/0220\(COD\)&l=en](https://oel.secure.europarl.europa.eu/oel/popups/ficheprocedure.do?reference=2017/0220(COD)&l=en)



Petr Novak / Roberta Panizza
04/2019

