



AZ EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS

Az Európai Unióban a részvételi demokrácia fontos eszköze az európai polgári kezdeményezés, amely lehetővé teszi, hogy a tagállamok legalább egynegyedéből kikerülő egymillió uniós polgár felszólíthassa a Bizottságot arra, hogy egy jogalkotási aktusra irányuló javaslatot nyújtson be az uniós szerződések végrehajtására. Az európai polgári kezdeményezésre vonatkozó rendelkezéseket és feltételeket megállapító 211/2011/EU rendelet alkalmazásának kezdete óta három kezdeményezést nyújtottak be sikeresen a Bizottsághoz.

JOGALAP

- Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 11. cikkének (4) bekezdése;
- az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 24. cikkének (1) bekezdése;
- a 211/2011/EU rendelet;
- az Európai Parlament eljárási szabályzatának 211. és 218. cikke.

HÁTTÉR

A polgári kezdeményezések a tagállamok többségében nemzeti, regionális vagy akár helyi szinten is a polgárok rendelkezésére álló eszközök, ám hatókörük és az eljárás tekintetében igen eltérőek lehetnek. Az európai polgárság fogalmát – amelyből később az európai polgári kezdeményezés is kinőtt – először a Maastrichti Szerződés vezette be (1.1.3.). Az amszterdami kormányközi konferenciát megelőzően az osztrák és az olasz külügyminiszter már 1996-ban javasolta, hogy az Európai Parlamenthez intézendő petíció benyújtásához való jog mellett hozzanak létre ilyen kezdeményezések benyújtásához való jogot is, ám a javaslatot a konferencia nem fogadta el. A polgári kezdeményezés jelenlegi formájához leginkább hasonló elképzelés rendelkezései eredetileg az alkotmány szerződés tervezetében (47. cikk, (4) bekezdés) szerepeltek. Jóllehet a konvent elnöksége elvetette, hogy e rendelkezések a végleges szövegbe bekerüljenek, a civil társadalmi szervezetek összehangolt erőfeszítéseinek köszönhetően mégis megmaradtak. Az alkotmány szerződés ratifikálási eljárásának kudarcát követően a Lisszaboni Szerződés kidolgozása során hasonló rendelkezések kerültek beillesztésre.

Ma az EUSZ II. címében (A demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezések) szerepel a polgári kezdeményezés benyújtásához való jog. Az EUSZ 11. cikkének (4) bekezdése meghatározza e jog alapvető keretét, az EUMSZ 24. cikkének



(1) bekezdése pedig megállapítja a konkrét eljárásokat meghatározó és a részletes feltételeket tartalmazó rendeletre irányadó általános elveket. A rendeletre irányuló javaslat széles körű konzultáció eredményeképpen született meg^[1]. A végleges szövegről folyó tárgyalás és a szöveg véglegesítése több hónapot vett igénybe: a javaslattervezetet 2010. március 31-én nyújtották be a Parlamentnek és a Tanácsnak, erről 2010. december 15-én született politikai megegyezés, amelynek révén lehetővé vált, hogy a szöveget a Parlament és a Tanács 2011. február 16-án hivatalosan is elfogadja. 2011. április 1-jén az Európai Parlament és a Tanács által elfogadott szöveg a 211/2011/EU rendeletként lépett hatályba. Mivel egy racionalizált ellenőrzési folyamat kialakításához a tagállamoknak számos technikai kiigazítást kellett tenniük, az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet csak egy évvel később lépett hatályba. A rendelet esetleges felülvizsgálata érdekében a Bizottság 2015. április 1-ig, majd azt követően háromévente ugyanezen dátumig jelentést nyújt be az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet alkalmazásáról. A Bizottság 2015. március 31-én ([COM\(2015\) 0157](#)) és 2018. március 28-án ([COM\(2018\) 0157](#)) fogadott el ilyen jelentést. E közlemények ismertették az aktuális helyzetet és értékelték az európai polgári kezdeményezés végrehajtását, valamint összeállították azon kihívások listáját, amelyeket ezen új jogalkotási és intézményi keret első hat éves végrehajtása után feltártak. Számos hiányosságra rávilágítottak, és számos olyan javaslatot is figyelembe vettek, amelyeket a Parlament – a saját kezdeményezésére végzett egyes érdemi kutatások mellett – a jelentéseibe is belefoglalt^[2].

Az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet hatálybalépése óta az eszköz működésével kapcsolatban jelentős aggályok merültek fel. A Parlament többször is felszólított az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet reformjára az eljárások egyszerűsítése és észszerűsítése érdekében. Végül 2017. szeptember 13-án a Bizottság előterjesztette az európai polgári kezdeményezés felülvizsgálatára vonatkozó [jogalkotási javaslatát](#)^[3]. A 2018 szeptembere és decembere között tartott intézményközi tárgyalásokat követően a Parlament és a Tanács 2018. december 12-én politikai megállapodásra jutott. A javasolt szöveget az Európai Parlament 2019. március 12-én, a Tanács pedig 2019. április 9-én fogadta el. A végleges jogi aktust 2019. április 17-én írták alá, és az Európai Unió Hivatalos Lapjában való közzétételre vár.

Az európai polgári kezdeményezésről szóló új rendeletet, amely hatályon kívül helyezi a 211/2011/EU rendeletet, 2020. január 1-jétől kell alkalmazni. Az európai polgári kezdeményezés benyújtására irányuló jogot egyértelműen el kell választani a petíció benyújtásának jogától, mivel ezen eljárástól számos alapvető vonatkozásban eltér. Petíciót – olyan ügyben, amely az Unió tevékenységi területéhez tartozik és a petíció benyújtóját közvetlenül érinti – uniós polgár vagy bármely olyan természetes vagy jogi személy nyújthat be, aki az Unióban lakóhellyel rendelkezik ([4.1.4.](#)). A petíció címzettje az Európai Parlament mint a polgárok uniós szintű közvetlen képviselője.

[1]A Bizottság zöld könyve ([COM\(2009\) 0622](#)).

[2]„Az európai polgári kezdeményezés – a végrehajtás első tanulságai” (2014), Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztály, elérhető itt:

[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]Az európai polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat ([COM\(2017\) 0482](#)).



Az európai polgári kezdeményezés egy konkrét uniós jogi eszköz kialakítására történő felszólítás, és elfogadása érdekében bizonyos különleges szabályoknak kell megfelelnie. Ráadásul végső soron a Bizottságnak szól, azaz az egyetlen olyan intézménynek, amely jogalkotási javaslatok benyújtására jogosult. E tekintetben az európai polgári kezdeményezéshez való jog jellegében hasonlít (az EUMSZ 225. cikke értelmében) a Parlament és (az EUMSZ 241. cikke értelmében) a Tanács által gyakorolt kezdeményezési joghoz.

ELJÁRÁS

A. Polgári bizottság

Mivel egy ilyen nagyságrendű kezdeményezéshez valamilyen alapvető minimális szervezeti struktúrára van szükség, a polgári kezdeményezéshez vezető út első lépéseként egy szervező bizottságot – ún. polgári bizottságot – kell felállítani. A bizottságot legalább hét olyan személynek kell alkotnia, akik legalább hét különböző tagállamban rendelkeznek lakóhellyel (de akik nem feltétlenül különböző állampolgárságúak), és elérték az európai parlamenti választásokon való részvételre jogosító életkort. A bizottság kijelöl egy képviselőt és egy helyettesét, akik az adott polgári kezdeményezés során kapcsolattartó szerepet töltenek be.

A Bizottság és a Parlament javaslataival ellentétben az európai polgári kezdeményezésről szóló új rendelet nem fogja 16 évre csökkenteni az európai polgári kezdeményezések támogatásának alsó korhatárát, de a tagállamoknak lehetőségük lesz arra, hogy a minimális életkort 16 évben határozzák meg.

B. Nyilvántartásba vétel

A támogató nyilatkozatok polgároktól történő összegyűjtését megelőzően a bizottságnak az Európai Bizottsággal kell nyilvántartásba vetetnie a kezdeményezést. A benyújtott anyagnak tartalmaznia kell a kezdeményezés címét, témáját és rövid leírását, valamint a jogi fellépéshez figyelembe vett jogalapot, illetve a bizottság tagjaival, a javasolt kezdeményezés támogatási és finanszírozási forrásaival kapcsolatos összes információt. A szervezők részletesebb információkat és egyéb anyagokat – például jogalkotási dokumentumtervezetet – is benyújthatnak mellékletben.

A Bizottságnak két hónapon belül kell meghoznia a javasolt kezdeményezés nyilvántartásba vételéről szóló határozatot. A nyilvántartásba vételre nem kerül sor, ha az eljárási szabályokat nem tartották be, vagy ha a kezdeményezés témája a Bizottság azon hatáskörén kívül esik, hogy a szerződések végrehajtásához jogi aktusra irányuló javaslattervezetet nyújtson be. A nyilvántartásba vétel elutasításának oka lehet még, ha a kezdeményezés nyilvánvalóan visszaélészerű, komolytalan vagy zaklató jellegű, illetve ellentétes az Uniónak az EUSZ 2. cikkében foglalt értékeivel. A Bizottság határozata ellen bírósági vagy peren kívüli jogorvoslat kérhető. A nyilvántartásba vett kezdeményezéseket a Bizottság honlapján teszik közzé.

Annak érdekében, hogy az európai polgári kezdeményezés hozzáférhetőbbé váljon, és hogy minél több kezdeményezést nyilvántartásba vegyenek, az új rendelet magában foglalja a kezdeményezések részleges nyilvántartásba vételének lehetőségét is.



C. Támogató nyilatkozatok gyűjtése

A szervezők a kezdeményezés nyilvántartásba vételét követően megkezdhetik a támogató nyilatkozatok gyűjtését, amire 12 hónap áll rendelkezésükre. A nyilatkozatokat papíron vagy elektronikus úton is össze lehet gyűjteni. Amennyiben a nyilatkozatok gyűjtése elektronikus úton történik, előbb a tagállamok illetékes hatóságai hitelesítik az online gyűjtési rendszert. Az online gyűjtési rendszerek technikai előírásaira vonatkozó részletes szabályokat egy bizottsági végrehajtási rendelet ([1179/2011/EU rendelet](#)) tartalmazza.

Függetlenül attól, hogy a támogató nyilatkozatok gyűjtése papíron vagy elektronikus formában történik-e, ellenőrzéskor mindkét gyűjtési forma esetében azonosak az adatokra vonatkozó követelmények. E követelményeket tagállami szinten a 211/2011/EU rendelet III. melléklete határozza meg. Kilenc tagállam^[4] nem kér személyi azonosító okmányt vagy számot az európai polgári kezdeményezés támogatóitól. Az összes többi tagország azonban megköveteli ezt. A bemutatandó személyi azonosító okmányra vonatkozó részleteket az azt megkövetelő tagállamok szerinti bontásban a melléklet tartalmazza.

Ahhoz, hogy az európai polgári kezdeményezést a Bizottság figyelembe vegye, 12 hónapon belül egymillió támogató nyilatkozatot kell összegyűjteni. Továbbá annak érdekében, hogy egy kezdeményezés egy adott tagállamban támogatásra jogosult legyen, az aláírók számának a tagállamban el kell érnie a tagállam által megválasztott európai parlamenti képviselők számának legalább 750-szeresét. Az aláírt támogató nyilatkozatok minimális száma az Európai Parlament képviselői helyeinek tagállamok közötti elosztását is meghatározó, csökkenő arányossági rendszer szerint kerül meghatározásra.

Az európai polgári kezdeményezésről szóló új rendelet lehetővé teszi az uniós polgárok számára, hogy lakóhelyüktől függetlenül támogassanak egy európai polgári kezdeményezést. Emellett nagyobb rugalmasságot vezet be az aláírásgyűjtési időszak kezdő időpontjának megválasztásában, amelynek a nyilvántartásba vételt követő hat hónapon belül kell lennie. Ezen túlmenően tovább egyszerűsíti az európai polgári kezdeményezés aláírói esetében a személyes adatokra vonatkozó követelményeket. A tagállamok azonban továbbra is előírhatják az aláírók számára személyazonosító számuk megadását.

Emellett az új rendelet meghatározza a Bizottság arra vonatkozó kötelezettségét, hogy hozzon létre és működtessen egy központi online gyűjtési rendszert, valamint hogy 2022-től fokozatosan szüntesse meg az egyéni gyűjtési rendszereket.

Végül pedig az Európai Parlament ragaszkodott ahhoz, hogy az új rendelet biztosítson fokozott támogatást az európai polgári kezdeményezés szervezőinek az egyes tagállamokban működő kapcsolattartó pontok és egy olyan online együttműködési platform révén, amely tájékoztatást és segítséget, gyakorlati támogatást és jogi tanácsadást biztosít az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatban.

[4]Belgium, Dánia, Németország, Észtország, Finnország, Írország, Hollandia, Szlovákia és az Egyesült Királyság.



D. Ellenőrzés és hitelesítés

A szervezők azt követően, hogy megfelelő számú tagállamban összegyűjtötték a szükséges számú támogató nyilatkozatot, a támogató nyilatkozatokat azon hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoknak^[5] nyújtják be, amelyek feladata a tagállamoktól kapott információk alapján a Bizottság által összesített támogató nyilatkozatok hitelesítése. Ilyen feladatot ellátó hatóság például a belügyminisztérium, a választási bizottság vagy a népesség-nyilvántartó hivatal. A nemzeti hatóságoknak ezt követően három hónapon belül kell hitelesíteniük a támogató nyilatkozatokat, azonban az aláírásokat nem kötelesek ellenőrizni.

E. Benyújtás és vizsgálat

A szervezőknek ekkor kell benyújtaniuk a nemzeti hatóságoktól származó, a támogató nyilatkozatok számára vonatkozó igazolásokat, illetve be kell számolniuk [az európai politikai pártok és az európai politikai alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról szóló 1141/2014/EK rendelet](#)^[6] módosító (EU, Euratom) 2018/673 rendelet^[7] által meghatározott küszöbértékek tiszteletben tartásával kapott bármely támogatásról. Az alapelv az, hogy az 500 eurót meghaladó támogatásokat be kell jelenteni.

A kérelem beérkezését követően a Bizottság késelem nélkül köteles azt nyilvántartásában közzétenni és a szervezőket megfelelő szinten fogadni, hogy lehetővé váljon számukra, hogy kérelmüket részletesebben is elmagyarázhassák. A Bizottsággal való eszmecserét követően lehetőséget kell biztosítani a szervezők számára, hogy a polgári kezdeményezést a Parlament által szervezett közmeghallgatáson ismertessék. A meghallgatást a polgári kezdeményezés témájában illetékes bizottság szervezi (a Parlament eljárási szabályzatának 211. cikke).

Az európai polgári kezdeményezésről szóló új rendelet három hónapról hat hónapra hosszabbítja meg azt az időtartamot, amelyen belül a Bizottságnak válaszolnia kell egy érvényes kezdeményezésre. Az egyes kezdeményezésekre vonatkozó jogi és politikai következtetéseket tartalmazó közleményben a Bizottságnak hivatalos listát kell készítenie a meghozni tervezett intézkedésekről, és világos ütemtervet kell meghatároznia azok végrehajtására. Ezenkívül a teljes átláthatóság biztosítása érdekében a rendelet kötelezővé teszi a szervezők számára, hogy rendszeresen beszámoljanak a finanszírozás forrásairól és az egyéb támogatásokról. Arra is kötelezi a Bizottságot, hogy alakítson ki kapcsolatfelvételi űrlapot a nyilvántartásban és az európai polgári kezdeményezés nyilvános honlapján annak érdekében, hogy a polgárok panaszt nyújthassanak be az ilyen információk teljességével és helyességével kapcsolatban.

A Parlament szerepét tovább erősíti az európai polgári kezdeményezésről szóló új rendelet és eljárási szabályzatának módosítása^[8]. A sikeres kezdeményezések

[5]A hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok listája a következő linken érhető el: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/authorities-verification?lg=hu>

[6]HL L 317., 2014.11.4., 1. o.

[7]HL L 114. I, 2018.5.4., 1. o.

[8]Az Európai Parlament 2019. január 31-i határozata a Parlament eljárási szabályzatának következőket érintő módosításáról: az I. cím 1. és 4. fejezete; az V. cím 3. fejezete; a VII. cím 4. és 5. fejezete; a VIII. cím 1. fejezete; a XII. cím; a XIV. cím és a II. melléklet (Elfogadott szövegek, P8_TA(2019)0046).



politikai hatásának erősítése érdekében egy nyilvános meghallgatást követően a Parlament plenáris vitát tarthat és állásfoglalást fogadhat el a kezdeményezés politikai támogatásának értékelése érdekében. Végül a Parlament megvizsgálja a Bizottság által a kezdeményezésre válaszul hozott intézkedéseket, amelyeket a Bizottság külön közleményeiben is felvázol.

FOLYAMATBAN LÉVŐ KEZDEMÉNYEZÉSEK

Több szervezet próbálkozott az európai polgári kezdeményezéshez hasonló kezdeményezések indításával még azt megelőzően, hogy az eszközt jogilag elfogadták volna és az eljárás részleteit kidolgozták volna. A Fogyatékkal Élők Európai Fóruma volt 2007-ben az egyik első ilyen kísérleti kezdeményezés elindítója; állításuk szerint sikerült 1,2 millió aláírást összegyűjteniük. A Greenpeace az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 2010-ben történt elfogadását követően, de még annak hatályba lépését megelőzően 1 millió aláírást gyűjtött össze a géntechnológiával módosított növények termesztésére vonatkozó moratóriummal kapcsolatosan. Európai polgári kezdeményezésnek azonban egyik kezdeményezés sem tekinthető.

2012. április 1. óta több mint 68 európai polgári kezdeményezést indítottak el. Ezekből 21 kezdeményezés nyilvántartásba vételét elutasították elsősorban azon az alapon, hogy a Bizottság jogi aktusra irányuló javaslattevési hatáskörén kívül esnek, 15 kezdeményezést pedig szervezőik vontak vissza. Jelenleg 14 kezdeményezés szerepel a nyilvántartásban. Ezidáig mindössze négy kezdeményezést nyújtottak be a Bizottsághoz, melyek elérték a szükséges számú aláírást (Right2Water – A vízhez való jog, One of Us – Egy közülünk, Stop Vivisection – Az élveboncolás beszüntetése és a Ban Glyphosate – Tiltsák be a glifozátot), ezek közül csak egyet (Ban Glyphosate) nyújtottak be 2014 óta. A Parlament meghallgatásokat szervezett az egyes kezdeményezések képviselőivel, amelyekre 2014. február 17-én, 2014. április 10-én, 2015. április 24-én és 2017. november 20-án került sor. A Bizottság válaszában ismertette a négy kezdeményezéssel kapcsolatos jogi és politikai következtetéseit. Hat európai polgári kezdeményezés került az EU Törvényszéke elé, amely legutóbbi, T-646/13. számú, Minority SafePack kontra Bizottság ügyében hozott ítéletében megállapította, hogy a Bizottság nem tett eleget azon kötelességének, hogy részletesen elmagyarázza és megindokolja az európai polgári kezdeményezés nyilvántartásba vétele elutasításának okait, illetve T-754/14. számú, Michael Efler és mások kontra Bizottság, „Állítsák meg a TTIP-kezdeményezést” ügyében hozott ítéletében a Bíróság egyértelművé tette, hogy azok a jogi aktusok, amelyek európai polgári kezdeményezés tárgyát képezhetik, más aktusokra is kiterjedhetnek, például a kereskedelmi tárgyalások megkezdésére vonatkozó határozatokra.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Az európai polgári kezdeményezés eszköze mindig nagy jelentőségű volt az Európai Parlament számára. A Parlament még a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt elfogadott [állásfoglalása](#)^[9] részletes javaslatot tartalmaz az

[9]Az Európai Parlament 2010. május 7-i állásfoglalása, a Bizottsághoz intézett arra vonatkozó felkéréssel, hogy nyújtson be a polgári kezdeményezés megvalósításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatot (HL C 212. E, 2010.8.5., 99. o.).



európai polgári kezdeményezés végrehajtására vonatkozóan. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően a Parlament aktív szerepet töltött be az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelettel kapcsolatos tárgyalások során. A Parlament sikerrel járult hozzá ahhoz, hogy az európai polgári kezdeményezés a részvételi demokrácia hozzáférhetőbb és fokozottan polgárbarát eszközévé váljon. Elérte többek között azt, hogy a támogató nyilatkozatoknak csak a tagállamok egynegyedéből kelljen származniuk; továbbá ragaszkodott ahhoz, hogy az elfogadhatóság ellenőrzése az előzetes nyilvántartásba vétel során történjék; valamint olyan rendelkezéseket sürgetett, amelyek lehetővé tették, hogy állampolgárságtól függetlenül joga legyen az összes európai uniós polgárnak és lakosnak az európai polgári kezdeményezés aláírására.

A Parlament számos politikai felhívást tett az európai polgári kezdeményezések működtetésére vonatkozó eljárások egyszerűsítésére és ésszerűsítésére, valamint azok hatásainak fokozására. 2015. október 28-án a Parlament állásfoglalást^[10] fogadott el [az európai polgári kezdeményezés felülvizsgálati folyamatáról](#), felszólítva többek között a rendelet felülvizsgálatára a személyes adatokra vonatkozó követelmények egyszerűsítése és az európai polgári kezdeményezések szervezéséhez nyújtott támogatás finanszírozásának biztosítása céljából. 2017-ben az Alkotmányügyi Bizottság saját kezdeményezésű jogalkotási jelentés készítését kezdte meg az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet valódi felülvizsgálata céljából. 2017 szeptemberében a Parlament kérései és egy nyilvános konzultáció alapján a Bizottság végül kiadta az [európai polgári kezdeményezésről szóló új rendeletről irányuló javaslatát](#). Az Alkotmányügyi Bizottság 2018. június 20-án elfogadta a Bizottság javaslatáról szóló [jelentését](#), amelyet a 2018. július 5-i plenáris szavazás követett, hogy intézményközi tárgyalások kezdődjenek az európai polgári kezdeményezésről szóló új rendeletről.

2018. december 12-én a Parlament és a Tanács politikai megállapodásra jutott. A jóváhagyott szöveget 2019. április 17-én írták alá, és az Európai Unió Hivatalos Lapjában való közzétételre vár^[11]. Ez hatályon kívül fogja helyezni a 211/2011/EU rendeletet, és 2020. január 1-jétől kell alkalmazni.

Petr Novak / Roberta Panizza
04/2019

[10]Az Európai Parlament 2015. október 28-i állásfoglalása az európai polgári kezdeményezésről (HL C 355., 2017.10.20., 17. o.).

[11]A teljes jogalkotási eljárásra vonatkozó információk a következő címen érhetők el: [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)

