



Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa Euproski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament Parlament Ewropew Europees Parlement Parlement Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

EUROPSKA GRAĐANSKA INICIJATIVA

Europska građanska inicijativa (EGI) važan je instrument participativne demokracije u EU-u: njezinim podnošenjem milijun građana s boravištem u jednoj četvrtini država članica može od Europske komisije zatražiti da podnese prijedlog pravnog akta radi provedbe Ugovora EU-a. Od početka primjene uredbe iz 2011. u kojoj su utvrđeni detaljni postupci za europsku građansku inicijativu, Komisiji je uspješno podneseno deset inicijativa. Od siječnja 2020. primjenjuju se nova pravila kako bi europska građanska inicijativa bila još dostupnija.

PRAVNA OSNOVA

- Članak 11. stavak 4. Ugovora o Europskoj uniji (UEU).
- Članak 24. stavak 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).
- Uredbe (EU) br. 211/2011 i 2019/788.
- Članci 222. i 230. Poslovnika Europskog parlamenta.

KONTEKST

Građanske inicijative instrumenti su dostupni građanima u većini država članica, bilo na nacionalnoj bilo na regionalnoj ili lokalnoj razini, iako se znatno razlikuju po opsegu i proceduri. Pojam građanstva EU-a, iz kojeg je proizašla europska građanska inicijativa, prvi je put uveden Ugovorom iz Maastrichta (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 uvede i pravo na podnošenje takvih inicijativa, no taj prijedlog nije prihvaćen na konferenciji. Odredbe za građansku inicijativu vrlo slične trenutačnom sustavu prvobitno su bile uvrštene u nacrt Ustavnog ugovora. Iako je predsjedništvo Konvencije odbilo uvrštenje tih odredbi u konačni tekst, one su zadržane zahvaljujući zajedničkom trudu organizacija civilnog društva. Nakon neuspjeha procesa ratifikacije Ustavnog 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 opsežnog savjetovanja^[1]. Pregovori o konačnom tekstu uredbe trajali su

[1] Zelena knjiga Komisije ([COM\(2009\)0622](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/COM(2009)0622)).



nekoliko mjeseci; nacrt prijedloga predan je Parlamentu i Vijeću 31. ožujka 2010., a politički dogovor postignut je 15. prosinca 2010. da bi Parlament i Vijeće službeno usvojili tekst 16. veljače 2011. Tekst koji su dogovorili Parlament i Vijeće stupio je na snagu 1. travnja 2011. kao Uredba (EU) br. 211/2011 (Uredba o EGI-ju). 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 eventualne 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 pregled stanja i ocjena provedbe 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 se 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].

Kad je Uredba o europskoj građanskoj inicijativi stupila na snagu pojavile su se znatne bojazni u vezi s funkcioniranjem tog instrumenta. Parlament je više puta 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](#) za reviziju europske građanske inicijative. Nakon međuinstitucijskih pregovora održanih između rujna i prosinca 2018. Parlament i Vijeće postigli su politički dogovor 12. prosinca 2018. godine. Parlament je usuglašeni tekst usvojio 12. ožujka 2019., a Vijeće 9. travnja 2019. Završni akt potpisan je 17. travnja 2019. i objavljen je u Službenom listu Europske unije (SL L 130) 17. svibnja 2019.

Nova pravila o europskoj građanskoj inicijativi (Uredba (EU) 2019/788) primjenjuju se od 1. siječnja 2020. te se njima izvan snage stavlja Uredba (EU) br. 211/2011. Pravo na podnošenje europske građanske inicijative trebalo bi se jasno odvojiti od prava na podnošenje predstavke, od kojeg se razlikuje u više bitnih aspekata. Predstavke mogu podnositi građani EU-a ili fizičke ili pravne osobe s boravištem u EU-u ([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 posebnog pravnog instrumenta EU-a i mora biti u skladu s određenim pravilima kako bi bila prihvatljiva. Osim toga, takva se inicijativa u konačnici 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] „Europska građanska inicijativa — Prve pouke iz primjene”, Europski parlament, Glavna uprava za unutarnju politiku, Resorni odjel C — Prava građana i ustavna pitanja (2014.).



POSTUPAK

A. Građanski odbor

Za inicijativu takvog opsega potrebna je određena organizacijska struktura. Prvi korak u pokretanju europske građanske inicijative osnivanje je 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 sedam različitih državljanstava) koje s obzirom na svoju dob imaju pravo glasa na europskim izborima. Odbor mora imenovati predstavnika i zamjenika koji će biti kontaktne osobe za određenu europsku građansku inicijativu.

Suprotno prijedlozima Komisije i Parlamenta u novoj Uredbi o europskoj građanskoj inicijativi ne snižava se minimalna dob za potporu europskoj građanskoj inicijativi na 16 godina, ali države članice imaju 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 djelovanje, informacijama o članovima odbora te svim izvorima potpore za predloženu inicijativu i njezino financiranje. Organizatori mogu u prilogu dostaviti 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 postupovne zahtjeve ili ako je izvan područja u kojem Komisija ima ovlast za podnošenje prijedloga zakonodavnih akata radi provedbe Ugovora. Registracija će također biti odbijena ako je inicijativa očigledno neozbiljna, uvredljiva ili šikanirajuća, ili u suprotnosti s vrijednostima EU-a iz članka 2. UEU-a. Odluka Komisije podliježe svim pravnim lijekovima, uključujući i one izvansudske. Registrirane inicijative objavljuju se na internetskoj stranici Komisije.

Kako bi europska građanska inicijativa bila dostupnija i kako bi se registriralo što više inicijativa, 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 od registracije. Izjave o potpori mogu se prikupljati u papirnatom obliku ili elektronički. Ako se prikupljaju elektronički, relevantna državna tijela prvo moraju potvrditi sustav internetskog prikupljanja. Detaljna pravila o tehničkim specifikacijama sustava internetskog prikupljanja određena su u provedbenoj uredbi Komisije ([Uredba \(EU\) 2019/1799](#)). Neovisno o tome prikupljaju li se izjave o potpori u papirnatom obliku ili elektronički, primjenjuju se isti zahtjevi za provjeru podataka. Da bi Komisija razmotrila europsku građansku inicijativu, u roku od 12 mjeseci mora se prikupiti milijun izjava o potpori.



Nova Uredba o europskoj građanskoj inicijativi omogućuje 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, odnosno u roku od šest mjeseci nakon registracije. Osim toga, zahvaljujući toj uredbi dodatno se pojednostavljaju zahtjevi u pogledu osobnih podataka potpisnika europskih građanskih inicijativa. Međutim, države članice i dalje smiju od potpisnika zahtijevati njihov puni identifikacijski broj.

Osim toga, u novoj se uredbi utvrđuje da je Komisija obvezna uspostaviti središnji sustav internetskog prikupljanja i njime upravljati te nakon 2022. postupno ukinuti pojedinačne sustave prikupljanja.

Naposljetku, na insistiranje Parlamenta novom se uredbom predviđa pojačana potpora organizatorima europskih građanskih inicijativa: uspostavljaju se kontaktne točke u svakoj državi članici te internetske platforme 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](#), čija je zadaća potvrditi izjave o potpori koje je kompilirala Komisija na temelju informacija država članica. Za to su obično zadužena ministarstva unutarnjih poslova, izborna povjerenstva ili tijela nadležna za registar stanovništva. Nacionalna tijela imaju rok od tri mjeseca da potvrde izjave o potpori, ali nisu obvezna provjeriti autentičnost potpisa.

E. Podnošenje i ispitivanje

U ovoj fazi organizatori moraju predati relevantne potvrde nacionalnih tijela o broju izjava o potpori te pružiti informacije o svim izvorima financiranja. U načelu se moraju prijaviti iznosi veći od 500 eura.

Nakon primitka podnesene inicijative Komisija je obvezna odmah je objaviti u registru i sastati se s organizatorima na odgovarajućoj razini kako bi im omogućila da iznesu detalje svojeg zahtjeva. Nakon razmjene mišljenja s Komisijom, organizatori imaju priliku svoju inicijativu predstaviti na javnom saslušanju u Parlamentu. Saslušanje organizira odbor nadležan za temu europske građanske inicijative (članak 222. Poslovnika Parlamenta).

Novom Uredbom o europskoj građanskoj inicijativi produljuje se vremenski rok u kojem Komisija mora odgovoriti na valjanu inicijativu s tri na šest mjeseci. U komunikaciji u kojoj predstavlja svoje pravne i političke zaključke o svakoj inicijativi Komisija mora navesti službeni popis planiranih mjera te jasan vremenski okvir za njihovu provedbu. Povrh toga, radi potpune transparentnosti u Uredbi se predviđa da organizatori moraju redovito izvještavati o izvorima financiranja i drugoj potpori koju su primili. Isto tako, kako bi građani mogli podnijeti pritužbu u pogledu potpunosti i točnosti tih informacija, Komisija mora u registru i na javnoj internetskoj stranici europske građanske inicijative staviti na raspolaganje obrazac za kontakt.

Uloga Parlamenta dodatno je ojačana novom Uredbom o europskoj građanskoj inicijativi i izmjenama njegova Poslovnika. Kako bi se povećao politički učinak uspješnih



inicijativa, nakon javnog saslušanja Parlament može održati raspravu na plenarnoj sjednici 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.

TRENTAČNE INICIJATIVE

Do danas je deset europskih građanskih inicijativa doseglo potreban broj potpisa i podneseno Komisiji (Right2Water (Pravo na vodu), One of Us (Jedan od nas), Stop Vivisection (Ne vivisekciji), Ban Glyphosate (Zabrana glifosata), Minority SafePack (Paket mjera za zaštitu manjina), End the Cage Age (Okončajmo upotrebu kaveza), Save bees and farmers (Spasimo pčele i poljoprivrednike), Stop Finning — stop the trade (Stop rezanju peraja — stop trgovini), Save cruelty-free Cosmetics (Za kozmetiku bez okrutnosti) i Fur Free Europe (Za Europu bez krzna). Parlament je organizirao saslušanja s predstavnicima inicijativa. Komisija je objavila odgovor na njih u kojem je iznijela svoje pravne i političke zaključke. Od pokretanja europske građanske inicijative Komisija je registrirala ukupno 103 inicijative.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Parlament pokazuje veliko zanimanje za instrument europske građanske inicijative. Prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona Parlament je donio [rezoluciju](#) s detaljnim prijedlogom za provedbu europske građanske inicijative. Od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona Parlament je aktivno sudjelovao u pregovorima o Uredbi o europskoj građanskoj inicijativi. Parlament je uspješno pridonio tome da europska građanska inicijativa postane pristupačniji instrument participativne demokracije, bolje 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 prije registracije mora provesti provjera prihvatljivosti te je ustrajao u donošenju odredbi kojima se svim građanima i stanovnicima EU-a, neovisno o državljanstvu, daje 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. Dana 28. listopada 2015. donio je [rezoluciju o procesu revizije europske građanske inicijative](#), u kojoj među ostalim poziva na reviziju Uredbe radi pojednostavljivanja zahtjeva u pogledu osobnih podataka i pružanja financijske potpore za organiziranje europskih građanskih inicijativa. Odbor za ustavna pitanja pripremio je 2017. zakonodavno izvješće o vlastitoj inicijativi radi provedbe istinske revizije Uredbe o europskoj građanskoj inicijativi. U rujnu 2017. Komisija je na temelju zahtjeva Parlamenta i javnog savjetovanja konačno podnijela [novi Prijedlog uredbe o europskoj građanskoj inicijativi](#). Odbor za ustavna pitanja usvojio je 20. lipnja 2018. [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. Nakon rezolucije Parlamenta od 12. ožujka i odobrenja Vijeća od 9. travnja, završni akt



potpisan je 17. travnja 2019. i objavljen u Službenom listu 17. svibnja 2019. Nova pravila o europskoj građanskoj inicijativi (Uredba (EU) 2019/788) primjenjuju se od 1. siječnja 2020. te se njima izvan snage stavlja Uredba (EU) br. 211/2011.

Zahvaljujući toj novoj uredbi europska građanska inicijativa postala je manje birokratska te jednostavnija za upotrebu i pristupačnija organizatorima i potpisnicima, a njome se također jača daljnje postupanje.

Parlament i Vijeće donijeli su 15. srpnja 2020. privremene mjere za suočavanje s učincima pandemije bolesti COVID-19 na provedbu europske građanske inicijative. Prema novim pravilima moguće je produljiti razdoblje prikupljanja potpisa za građanske inicijative na koje je utjecala pandemija.

Komisija je 3. lipnja 2021. donijela provedbenu odluku o produljenju roka za prikupljanje izjava o potpori europskim građanskim inicijativama. Maksimalno trajanje roka za prikupljanje izjava produljeno je do 31. prosinca 2022.

Parlament je 13. lipnja 2023. donio [Rezoluciju o provedbi uredbi o europskoj građanskoj inicijativi](#).

Alessandro Davoli
10/2023

