

POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉSEK AZ EU-BAN

- Az Európai Bizottság jogalkotási javaslat előterjesztésére kérhető fel, ha az európai polgári kezdeményezést a tagállamok egynekében legalább egymillió uniós polgár támogatja.
- A kezdeményezés az EU Szerződések módosítására nem, csak azok végrehajtásához kapcsolódó jogi aktusokra vonatkozhat.
- Az egyes tagállamokra küszöbértékeket határoznak meg az összegyűjtött támogató nyilatkozatok számára vonatkozóan.
- Az európai parlamenti választásokon való részvétel és így az európai polgári kezdeményezések támogatására jogosító alsó korhatár a legtöbb tagállamban 18 év. Ez alól kivétel Málta és Ausztria (16 év), valamint Görögország (17 év). A polgári kezdeményezés aláírásához ennél kedvezőbb alsó korhatárt (16 év) eddig csak Észtország állapított meg.
- Az európai polgári kezdeményezés használatát nagykövetekkel és mindenki számára elérhető kommunikációs anyagokkal is igyekeznek népszerűsíteni. Jelenleg 15 országban 18 nagykövet működik.
- Az intézmény működését 2020-tól 5 évente felülvizsgálják.

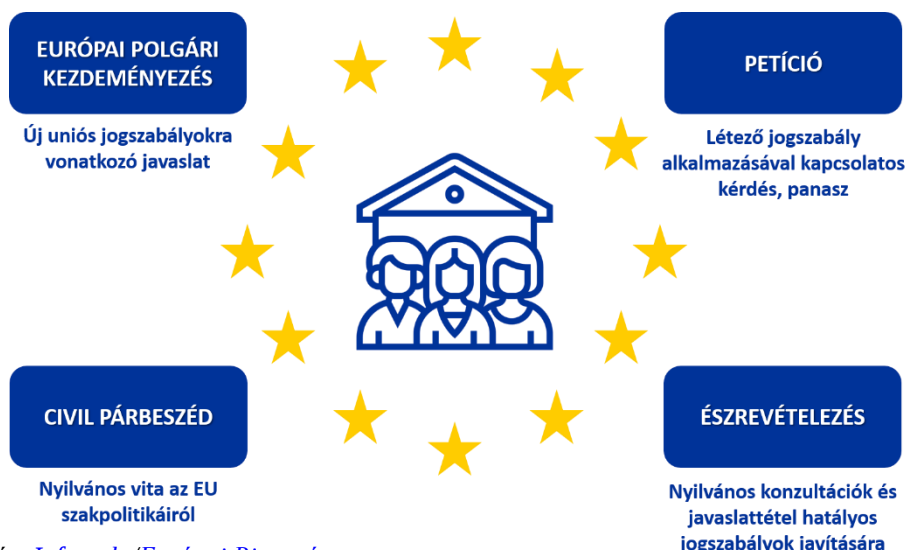
A Lisszaboni Szerződéssel bevezetett európai polgári kezdeményezés célja, hogy az uniós polgárok nagyobb mértékben vegyenek részt az Európai Unió döntéshozatali folyamataiban, és ezáltal csökkenjen az EU intézményei és polgárai közötti távolság. Jelen Infojegyzet az intézmény működését és eddigi tapasztalatait tekinti át.

Az európai polgári kezdeményezés története

Az Európai Uniót a mai napig éri a "demokráciadeficit" vádja, miszerint intézményei elérhetetlenek az átlagos uniós polgár számára, kevés köztük az interakció és így az EU döntéshozatali folyamatai nem eléggé demokratikusak. Az EU és polgárai közötti szakadékot leginkább az európai parlamenti választásokon tapasztalt alacsony részvételi arány tükrözi. (A részvétel az elmúlt húsz év EP választásain jellemzően 50 százalék alatti volt, 2019-ben az uniós polgárok 50,7 százaléka szavazott.) Az Eurobarometer Parlameter legutóbbi felméréséből (2019) ismert, hogy bár a polgárok 66 százaléka szerint jó dolog az uniós tagság, csak 49 százalékuk (EU-28 és Magyarország is) érzi úgy, hogy véleményük számít az EU-ban, a demokrácia működésével pedig a válaszadók alig több, mint fele elégedett (52 százalék, Magyarország: 64 százalék).

Az európai polgári kezdeményezés lényege, hogy egymillió uniós polgár kérheti, hogy az Európai Bizottság (az EU szakpolitikai területein belül) jogalkotási javaslatot terjesszen elő. Az intézmény bevezetésével a részvételi demokrácia és az Európai Unió demokratikus legitimációját kívánták növelni. Először az [Európai Alkotmány létrehozásáról szóló Szerződés](#) (2004) tartalmazta, de azt végül a tagállamok nem ratifikálták, ezért a polgári kezdeményezés bevezetésére csak később, a [Lisszaboni Szerződés](#) hatálybalépésével (2009) került sor. Az európai polgári kezdeményezés 2012 óta érhető el az uniós polgárok számára.

1. ábra: A közvetlen részvétel formái az Európai Unióban



Forrás: [Infoszolg/Európai Bizottság](#)

2020-ig az Európai Bizottság (továbbiakban Bizottság) 75 kezdeményezést vett nyilvántartásba, amiből eddig öt kezdeményezés volt sikeres, illetve egy további kezdeményezés a Bizottság válaszára vár.

AZ EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS A GYAKORLATBAN

A kezdeményezés lépései

Az európai polgári kezdeményezésre 2012 áprilisa óta van lehetőség. Az intézmény működését eddig két alkalommal (2015 és 2018) vizsgálták felül, amelyek eredményeképpen 2019-ben új rendeletet ([\(EU\) 2019/788 rendelet](#)) fogadott el az Európai Parlament és a Tanács. Az új szabályozás (hatályos 2020. január 1-től) olyan egyszerűsítéseket vezetett be, amelyek azt a célt szolgálják, hogy az európai polgári kezdeményezések eredményessége javuljon, azzal minél többen és többször éljenek.

A folyamat, amely során egy új jogszabályra vonatkozó, uniós polgárok által kezdeményezett javaslat eljuthat a Bizottsághoz, jellemzően két év. Az első lépés – amelyet vélhetően egy hosszabb előkészület előz meg – egy olyan **szervezői csoport** létrehozása, amelynek legalább hét, lakóhely szerint hét különböző tagállamból származó tagja van. 2020 óta lehetőség van arra, hogy jogi személyt hozzanak létre a kezdeményezés ügyeinek intézésére. Ezt a **kezdeményezés nyilvántartásba vétele** követi, amelynek feltételei ([\(EU\) 2019/788 rendelet](#) 6. cikk (3)):

- szervezői csoport megalakulása és jogi személy (opcionális) létrehozása;
- a kezdeményezés tárgya az Európai Bizottság hatáskörébe tartozik;
- a kezdeményezés nem visszaélészerű, komolytalan vagy sértő;
- a kezdeményezés összhangban áll az uniós értékekkel és az Európai Unió Alapjogi Chartájában szereplő jogokkal.

A Bizottság a nyilvántartásba vételről általában két hónapon belül, kivételes esetben négy hónapon belül dönt. Mivel korábban a kezdeményezések egy jelentős része (~30 százaléka)

már a nyilvántartásba vétel előtt "elbukott" ([COM\(2018\) 157 final](#)), ezért erre két megoldás is született. A bizottsági gyakorlat alapján 2015, hivatalosan pedig 2020 óta lehetőség van az ún. "részleges nyilvántartásba vételre", ha a kezdeményezés nem minden eleme tartozik a Bizottság hatáskörébe, ekkor a Bizottság a kezdeményezésnek csak azon részeit mérlegeli, amelyek összhangban vannak a jogalkotási javaslat előterjesztésére vonatkozó hatáskörével. 2020-tól további változás, hogy ha a Bizottság hatáskörén kívül álló ügyről van szó, akkor lehetőség van a kezdeményezés módosítására és újbóli benyújtására is, ez esetben a nyilvántartásba vétel időtartama 2+2 hónapra nő.

A **támogató nyilatkozatok** (aláírások) **gyűjtésének** kezdőnapja 2020 óta rugalmasan megválasztható, azt a nyilvántartásba vételt követő hat hónapon belül kell kitűzni. Az aláírások gyűjthetők formanyomtatványon, illetve online formában is. Míg korábban a kezdeményezők saját online gyűjtési rendszert alkalmaztak (amelyet hitelesíteniük kellett), 2020-tól elérhető a Bizottság online gyűjtési rendszere, amely 2022 után kizárólagos lesz. Támogatói nyilatkozatot az az uniós polgár tehet, aki betöltötte az EP-választáson való részvételhez szükséges életkort, vagy amennyiben az adott tagállam a támogatásra jogosító alsó korhatárt ennél kedvezőbben állapította meg, a 16 éves kort. A támogatókról gyűjtendő adatok körét egyszerűsítették, a tagállamok a korábbi 13 helyett két adatkörből választhatják ki, hogy milyen személyes adatok megadása szükséges a támogatáshoz. Annak érdekében, hogy a kezdeményezés valóban uniós érdeket szolgáljon, legalább hét EU-tagállamból összesen egymillió támogató nyilatkozatot kell összegyűjteni, a kitűzött kezdőnaptól számított 12 hónapon belül.

A gyűjtés befejezését követő három hónapon belül a támogatói nyilatkozatokat meg kell küldeni **ellenőrzésre** az aláírók állampolgársága szerinti országok hatáskörrel rendelkező hatóságainak, amelyek három hónapon belül megvizsgálják azokat és igazolást állítanak ki. Az igazolások kézhezvételét követő három hónapon belül a kezdeményezést **be kell nyújtani a Bizottságnak**.

Az utolsó szakasz a bizottsági válasz, amely időtartamát a korábbi három hónapról hat hónapra emelték annak érdekében, hogy egy átfogóbb párbeszéd alakulhasson ki. Ennek keretében a benyújtástól számított egy hónapon belül sor kerül a **Bizottság képviselőivel való találkozásra** a kezdeményezés részletes bemutatása céljából; három hónapon belül az **európai parlamenti nyilvános meghallgatásra**; illetve hat hónapon belül megszületik a Bizottság válasza (közlemény formájában) a tervezett intézkedésekről. A válasz nem szükségszerűen jár jogszabályalkotásra irányuló javaslattal, ez esetben a Bizottság válaszában kitér ennek okára.

Statisztikák

Az új intézményt nagy reményekkel kezdték használni, amit jól mutat az első két év kezdeményezéseinek magas száma (2012: 23 db, 2013: 16 db). A kezdeti lelkesedés azonban idővel alábbhagyott (lásd 2. ábra), aminek vélhetően a sikertelen/elutasított kezdeményezések magas aránya volt az oka. Az európai polgári kezdeményezés 2019-ben kapott újult erőre, és fordultak ismét az eszközhez az európai politika befolyásolása céljából. Ekkor 19 kezdeményezésből 16-ot nyilvántartásba vett a Bizottság. 2012 óta összesen 75 európai polgári kezdeményezést vettek nyilvántartásba és

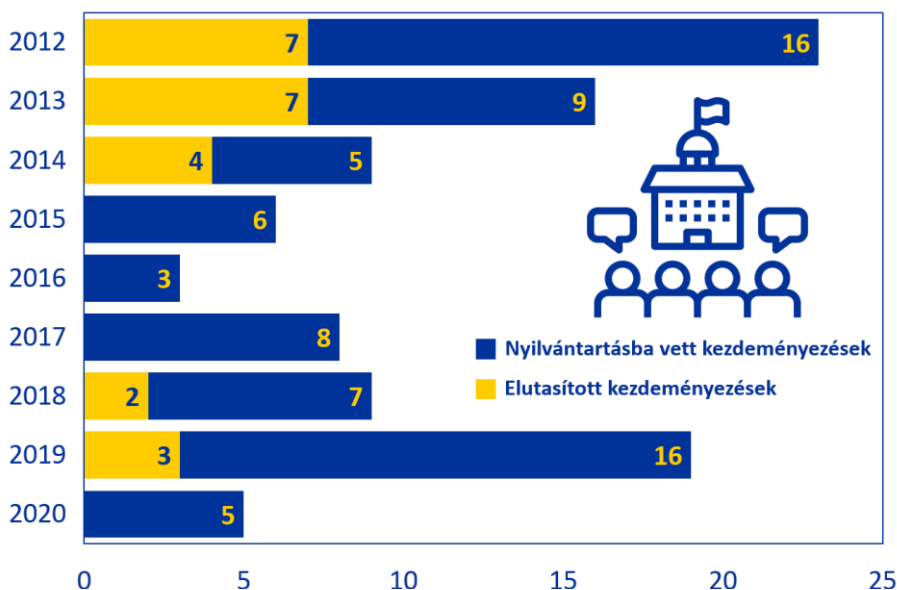
további 23 nyilvántartásba vételi kérelmet utasítottak el azért, mert a kezdeményezés nem tartozott a Bizottság hatáskörébe. A polgári kezdeményezés történetében eddig összesen öt sikeres kezdeményezés volt. Jelenleg 13 gyűjtés van folyamatban, két kezdeményezés az ellenőrzés fázisában van vagy annak megkezdésére vár, illetve egy érvényes kezdeményezés a Bizottság válaszára vár.

Magyarországon a Nemzeti Választási Iroda (NVI) jogosult a támogató nyilatkozatok ellenőrzésére és ad ki igazolást azok számáról. 2012 óta összesen 10 polgári kezdeményezés nyilatkozatait vizsgálta az NVI, köztük az eddigi öt megválaszolt és a jelenleg a bizottsági válaszára váró kezdeményezését.

Mivel továbbra is magas azon kezdeményezések száma, melyek gyűjtése sikertelen volt (2012 és 2020 között az összes nyilvántartásba vett kezdeményezés 46,7 százaléka), ezért nem lényegtelen az intézmény ismertsége. Míg 2015-ben az uniós polgárok 66 százaléka ([Flash Eurobarometer 430](#)), addig 2020-ban már 75 százaléka ([Flash Eurobarometer 485](#)) volt tisztában azzal, hogy joga van részt venni polgári kezdeményezésekben. Az intézmény népszerűsítése ezért jelenleg is egy fontos feladat.

SIKERES POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉSEK

2. ábra: Az európai polgári kezdeményezések száma évenkénti bontásban



Forrás: [Infoszolg/Európai polgári kezdeményezés](#)

Megválaszolt kezdeményezések

A "Right2Water" (A Víz és a szennyvízhálózat emberi jog! A Víz egy nyilvános jó, nem árucikk!) [kezdeményezést](#) 2012 májusában vették nyilvántartásba és a Bizottság 2014 márciusában válaszolta meg. Célkitűzése a víz és a szennyvízhálózat hozzáférési jogának biztosítása volt. A kezdeményezést három éves előkészület előzte meg, és ez volt az első kezdeményezés,

amelyhez összegyűlt a szükséges egymillió aláírás. Az aláírások többsége (84 százaléka) online érkezett, a kezdeményezés eredményeképpen a Bizottság több területen is intézkedést tett.

Az **"Egy közülünk"** (*One of us*) polgári [kezdeményezést](#) a Right2Water kezdeményezés után egy nappal vette a Bizottság nyilvántartásba. Célja az emberi méltóság, az élethez való jog, valamint az emberi integritás fogantatás pillanatától történő jogi védelmének biztosítása valamennyi releváns területen, amely az EU hatáskörébe tartozik. Ennek keretében megszüntették volna az összes olyan tevékenység anyagi támogatását, amelyekben feltételezhetően emberi embriók megsemmisítése történik. Ez volt az első olyan kezdeményezés, amelyhez a szervezők jogszabálytervezetet is készítettek, és az eddigi legtöbb támogatói nyilatkozatot (1,7 millió) is ehhez a kezdeményezéshez gyűjtötték. Ennek egyik oka, hogy a kampány erősen fókuszált azokra az országokra, ahol erős az életvédő mozgalom (például Lengyelország, Németország), illetve a Vatikán nyilvánosan is támogatta a kezdeményezést. A Bizottság végül úgy döntött (2014. május 28.), hogy nem terjeszt elő jogalkotási javaslatot.

A **"Stop vivisection"** [kezdeményezést](#) szintén 2012-ben vették nyilvántartásba, célja az állatkísérletek fokozatos megszüntetése érdekében új európai jogszabályi keret kidolgozása volt. Bár a Bizottság nem vonta vissza korábbi vonatkozó irányelvét, több válaszintézkedést is szorgalmazott a polgári kezdeményezés hatására, többek között az alternatív módszerek kidolgozásának támogatását vagy az ágazati jogszabályok összehangolását. A kezdeményezés különlegessége, hogy ez volt az első, amelynek parlamenti közmeghallgatásán külső szakértők is felszólalhattak.

A **"Tiltsák be a glifozátot, és védjék meg az embereket és a környezetet a mérgező növényvédő szerektől!"** polgári [kezdeményezést](#) 2017 januárjában vették nyilvántartásba és azt a Bizottság az év végére már meg is válaszolta. A szervezők a szükséges aláírásokat öt hónap alatt gyűjtötték össze, sikerük záloga volt, hogy egy már meglévő hálózatot kellett aktiválniuk. Végül a Bizottság – bár nem tiltotta be a glifozátot –, bizonyos válaszlépéseket tett (például a fenntartható használatról szóló irányelv végrehajtásának felülvizsgálata).

A **"Minority SafePack – Egy millió aláírás az európai sokszínűségért"** polgári [kezdeményezést](#) először 2013-ban nyújtották be, de akkor a Bizottság elutasította annak nyilvántartásba vételét. A kezdeményezők a döntést megtámadták az Európai Törvényszéknél ([T-646/13](#)), aminek eredményeképpen a kezdeményezést a Bizottság végül 2017-ben részlegesen nyilvántartásba vette. Az indítvány célja a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmének javítása többek között az oktatás, a kultúra, a részvétel és a támogatások terén. A Bizottság 2021. január 15-én kelt válaszában úgy határozott, hogy nem irányoz elő új jogi aktusokat, mivel a kezdeményezés eredeti benyújtása óta számos olyan intézkedés született, amely a megfogalmazott célokat szolgálja ([C\(2021\) 171 final](#)).

Érvényes kezdeményezések

A 2018-ban nyilvántartásba vett **"End the Cage Age"** polgári [kezdeményezés](#) lényege, hogy vessenek véget és tiltsák be a tenyészállatok ketrecben tartását. A kezdeményezést 2020 októberében nyilvánították érvényes kezdeményezéssé, a Bizottság válasza idén várható.

Források:

- [\(EU\) 2019/788 rendelet](#) az európai polgári kezdeményezésről
- Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról ([COM\(2018\) 157 final](#))
- Európai polgári kezdeményezés [hivatalos oldala](#)
- Az európai polgári kezdeményezés [fóruma](#)

Készítette: Dr. Vajda Adrienn
Képviselői Információs Szolgálat
E-mail: infoszolg@parlament.hu

infoszolg

Internet: www.parlament.hu/infoszolg
Intranet: intra.parlament.hu/infoszolg/
Tel.: (1) 441-6486