

Tízéves az európai polgári kezdeményezés

2012. április 1-jén lépett hatályba az európai polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet, így a holnapi napon tízéves fennállását ünnepli az Európai Unió részvételi demokráciájának Lisszaboni Szerződéssel bevezetett új eszköze. Mit hozott az elmúlt tíz év az európai polgári kezdeményezés (EPK) terén az Európai Unióban és Magyarországon, és mennyire lett sikertörténet az első transznacionális napirend-kezdeményezés?

Az EPK a Lisszaboni Szerződéssel vált az uniós jog részévé, azonban a gyakorlatban csupán 2012. április 1-jétől kezdték el alkalmazni (ekkor lépett hatályba az EPK részletszabályait megállapító első EPK-rendelet).¹ Az unió demokráciájával foglalkozó szakemberek többsége nagy reményeket fűzött az új részvételi eszközhöz, azonban az első évek gyakorlata inkább csalódást okozott, az EPK ugyanis nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. 2012 áprilisa és 2015 márciusa között az Európai Bizottság túlságosan megszorító értelmezést alkalmazott az EPK-k előzetes befogadhatósági vizsgálata során: 51 kezdeményezésből 20 EPK bejegyzését hatásköri okokra hivatkozva utasította el, amely kezdeményezések esetében így meg sem kezdődhetett az aláírások gyűjtése. Ez meg is hozta az eredményét: a következő hároméves ciklus alatt (2015–2018) 51-ről csupán 19-re csökkent a benyújtott EPK-k száma.

2015-től egyre többen fogalmaztak meg kritikát az EPK jogi keretei és gyakorlati működése kapcsán, valamint szólítottak fel az EPK-rendelet reformjára.² Az Európai Bizottság végül 2017-ben nyújtotta be jogalkotási javaslatát, és ezzel megkezdődött a rendelet felülvizsgálata. Az új EPK-rendelet³ végül 2020. január 1-jén lépett hatályba. 2017-ben a reform megkezdésével párhuzamosan a Bizottság gyakorlatában is pozitív változások álltak be. A brüsszeli

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2011. február 16.

² Tárnok Balázs: *Az európai polgári kezdeményezés működési nehézségei és az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet felülvizsgálata*. *Iustum Aequum Salutare*, 16. (2020b), 2. 147–178.

³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről (EGT-vonatkozású szöveg). *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2019. április 17.

testület rugalmasabb lett az előzetes vizsgálatokat illetően, és így több EPK esetében kezdődhetett meg a támogató nyilatkozatok gyűjtése. Ehhez persze az is hozzájárult, hogy az Európai Bizottság sorra veszítette el az EPK-k nyilvántartásba vételének megtagadása miatt indított pereket az Európai unió Bíróságán (lásd a *Minority SafePack*,⁴ a *Stop TTIP*⁵ vagy a *nemzeti régiókról szóló*⁶ EPK-t). Ezt követően újra megnőtt a kedv az EPK-k benyújtása iránt, az áttörés azonban továbbra is elmaradt.

A mai napig 111 EPK-regisztrációs kérelmet nyújtottak be a Bizottsághoz. Ebből 88-at nyilvántartásba vett az Európai Bizottság, 23 kérelem elutasítása mellett. A 88 EPK-ból hat sikerrel teljesítette az aláírásgyűjtést, és ezeket a Bizottság már meg is válaszolta. További három EPK sikerrel teljesítette az aláírásgyűjtést, de ezek esetében még zajlik a tagállami érvényességi vizsgálat, illetve még nem nyújtották be a szervezők sikeres kezdeményezésüket a Bizottsághoz. Jelenleg 21 EPK van folyamatban különböző fázisokban (döntő többségükben jelenleg is zajlik az aláírásgyűjtés), 61 EPK pedig sikertelenül ért véget az elmúlt tíz évben (elégtelen számú támogató nyilatkozat vagy EPK visszavonva). (Az EPK-ról szóló részletes statisztika, illetve az egyes kezdeményezések rövid ismertetése kutatóintézetünk honlapján is elérhető az *EPK Figyelő*⁷ rovatban.)

111 benyújtott kezdeményezésből eddig hivatalosan tehát 6 tudta teljesíteni azokat a követelményeket, amelyeknek megfelelően az Európai Bizottság és az Európai Parlament elé kerültek az egyes kezdeményezések. Még lesújtóbb, ha azt vizsgáljuk, hogy e hat kezdeményezésből mennyi érte el a célját, vagyis hány EPK esetében indított vagy irányzott elő a szervezők kérésének megfelelő jogalkotást az Európai Bizottság. Mindössze két EPK esetében történt ilyen. A Right2Water⁸ vízvédelmi kezdeményezés esetében a Bizottság 2014-ben először elutasította a jogalkotási javaslat előterjesztését, majd 2018-ban újra elővette a javaslatcsomagot, és a szervezők kérésének részben megfelelő javaslatot terjesztett elő, aminek eredményeként az uniós jogalkotó végül

⁴ *T-646/13–Minority SafePack – One Million Signatures for Diversity in Europe v Commission* (2017. február 3.).

⁵ *T-754/14 – Efler and Others v Commission* (2017. május 10.).

⁶ *C-420/16 P – Izsák and Dabis v Commission* (2019. március 7.).

⁷ Európa Stratégia Kutatóintézet: *Az eddigi európai polgári kezdeményezések összefoglaló áttekintése. EPK Figyelő*, 2022. március 31.

⁸ Európa Stratégia Kutatóintézet: *A Víz és a szennyvízhálózat emberi jog! A Víz egy nyilvános jó, nem árucikk! EPK Figyelő*, 2021. január 12.

elfogadta az új ivóvízirányelvet.⁹ Az End the Cage Age¹⁰ EPK-ra a Bizottság már az intézményi felülvizsgálat során is pozitívan reagált, és 2021. június 30-i közleményében arról döntött,¹¹ hogy 2023-ban megindítja¹² a jogalkotási eljárást. Az Egy közülünk¹³ magzatvédelmi, a Stop Vivisection¹⁴ állatvédelmi, a Minority SafePack¹⁵ nemzeti kisebbségvédelmi és a *glifozát betiltásáról*¹⁶ szóló környezetvédelmi EPK-javaslatokat azonban a Bizottság egyetlen javaslat előterjesztése nélkül söpörte le az asztalról.

Magyarországon a legnagyobb sikere egyértelműen a két nemzeti kisebbségvédelmi tárgyú EPK-nak, a Minority SafePack-nek és a nemzeti régiókról¹⁷ szóló kezdeményezésnek volt. Előbbi mellett 527 ezer,¹⁸ utóbbi esetében 827 ezer¹⁹ érvényes támogató nyilatkozat gyűlt össze Magyarországon. Utóbbi szám az EPK tízéves történetét tekintve is kiemelkedő adat. Csak egyetlen esetben gyűlt össze ennél több érvényes támogató nyilatkozat egy tagállamban, mégpedig a vízvédelmi Right2Water EPK esetében, Németországban (1 236 455 érvényes²⁰ szignó – Németország összlakossága ugyanakkor több mint nyolcszorosa hazánkénak). E kezdeményezések támogatásában tehát a magyar állampolgárok rendkívül aktívan vettek részt, valamint a közbeszédet is rendkívüli mértékben meghatározta a két EPK az aláírásgyűjtési kampány során. Számos politikai szereplő állt ki a kezdeményezések mellett (a Minority SafePack esetében Orbán Viktor miniszterelnök is aktívan buzdított

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2184 irányelve (2020. december 16.) az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről (átdolgozás) (EGT-vonatkozású szöveg). *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2020. december 16.

¹⁰ Európa Stratégia Kutatóintézet: *End the Cage Age*. EPK Figyelő, 2021. november 1.

¹¹ Tárnok Balázs: *Az „End the Cage Age” európai polgári kezdeményezés nyilvános meghallgatása az Európai Parlamentben*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. április 16.

¹² Európai Bizottság: *Communication From the Commission on the European Citizens’ Initiative (ECI) „End the Cage Age”* (2021. június 30.).

¹³ Európa Stratégia Kutatóintézet: *Egy közülünk*. EPK Figyelő, 2020. január 1.

¹⁴ Európa Stratégia Kutatóintézet: *Stop Vivisection*. EPK Figyelő, 2016. január 1.

¹⁵ Európa Stratégia Kutatóintézet: *Minority SafePack – Egymillió aláírás az európai sokszínűségért*. EPK Figyelő, 2021. március 21.

¹⁶ Európa Stratégia Kutatóintézet: *Tiltsák be a glifozátot, és védjék meg az embereket és a környezetet a mérgező növényvédő szerektől!* EPK Figyelő, 2017. december 5.

¹⁷ Európa Stratégia Kutatóintézet: *Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért*. EPK Figyelő, 2021. május 8.

¹⁸ MTI: *Több mint 527 ezren támogatták Magyarországon a Minority SafePack kezdeményezést*. *Mandiner*, 2018. július 5.

¹⁹ Székely Nemzeti Tanács: *Az ellenőrzés lezárult* (2021. december 21.).

²⁰ Európai Unió: *A Víz és a szennyvízhálózat emberi jog! A Víz egy nyilvános jó, nem árucikk!* (2014. március 19.).

a kezdeményezés támogatására), valamint az aláírásgyűjtési kampány során számos médium beszámolt a két kisebbségvédelmi EPK alakulásáról.

A kisebbségvédelmi kezdeményezéseken kívül magyar szempontból releváns még a magzatvédelmi Egy közülünk és a családvédelmi Anya, Apa, Gyerekek EPK.²¹ Frivaldszky Edith előbbi EPK munkájában a szervezői bizottság tagjaként vállalt szerepet, a családvédelmi EPK-nak pedig főszervezője volt. Az Egy közülünk EPK mellett közel 46 ezer érvényes támogató aláírás gyűlt össze Magyarországon, míg az Anya, Apa, Gyerekek EPK mellett 55 ezer. Utóbbi EPK esetében, bár éppen összegyűjtötte a szükséges egymillió támogató nyilatkozatot, az érvénytelen aláírások száma miatt az összes érvényes aláírás végül egymillió alatt volt.²² Ezenfelül Magyarországon összegyűlt az érvényességhez szükséges minimum számú aláírás a Right2Water víz-, a Stop Vivisection és a Stop Finning²³ állatvédelmi, valamint a méhek védelméről²⁴ szóló EPK esetében is (a tagállami küszöbérték elérésével kapcsolatos hiteles információk jellemzően a sikeres EPK-k esetében állnak rendelkezésre).

Az EPK nem lett az uniós demokrácia sikertörténete az elmúlt tíz évben. Ennek több oka²⁵ is van, amelyek közül azonban kiemelendő, hogy az EPK létezéséről is nagyon kevesen tudnak az uniós polgárok közül. Egy tavalyi, öt uniós tagállamban végzett felmérés²⁶ szerint a megkérdezett polgárok kevesebb, mint 9%-a tudott az eszköz létezéséről. Tíz év és közel 90 EU-szintű aláírásgyűjtési kampány után ez a szám különösen alacsonynak tűnik. Ahogy azt a Minority SafePack magyarországi aláírásgyűjtési kampánya során szerzett tapasztalatok is alátámasztották,²⁷ a magyar állampolgárok számára is ismeretlen volt ez az eszköz (e tekintetben pozitív elmozdulásként értékelhető, hogy a nemzeti régiókról szóló EPK-t hozzávetőleg minden tizedik arra jogosult magyar állampolgár aláírta).

²¹ Európai Unió: *Anya, Apa, Gyerekek – Európai Polgári Kezdeményezés a házasság és a család védelmében* (2017. augusztus 16.).

²² MTI: *Egymillióan az Anya, Apa, gyerekek elnevezésű európai polgári kezdeményezés mellett*. Mandiner, 2017. június 14.

²³ Európai Unió: *Stop Finning – Stop the Trade (a cápauszony-leválasztás és -kereskedelem megállítása)* (2022. március 3.).

²⁴ Európa Stratégia Kutatóintézet: *Mentsük meg a méheket és a mezőgazdasági termelőket! Méhbarát mezőgazdaságot az egészséges környezetért. EPK Figyelő*, 2021. október 30.

²⁵ Tárnok Balázs: *Az európai polgári kezdeményezés különös tekintettel a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmére* (2020a).

²⁶ Francesca Barca: *Most European Citizens have Never Heard of the European Citizens' Initiative*. Voxeurop, 2021. május 9.

²⁷ Tárnok Balázs: *A Minority SafePack európai polgári kezdeményezés és a magyarországi aláírásgyűjtés tapasztalatai. Létünk*, 49. (2019), 2. 131–148.

Nemcsak e hiányos ismeretek miatt nem lett az EU demokráciájának legsebbeen csillogó ékköve az EPK, hanem az eszköz kiemelkedően rossz „ár-érték aránya” miatt is. Az EPK aláírásgyűjtési kampánya eléggé költséges eljárás (több mint egymillió támogató nyilatkozat összegyűjtése, hét tagállamban teljesítve a lakosságárányos minimális küszöböt, mindezt 12 hónap leforgása alatt). Ezzel együtt azonban az eszköz uniós döntéshozatali eljárásra gyakorolt potenciális hatása meglehetősen alacsony (a sikeres EPK-t követően az Európai Bizottság köteles napirendjére tűzni a kérdést, azonban nem köteles jogalkotási javaslatot benyújtani vagy egyéb cselekvést előírányozni), ráadásul az eddig sikerre vitt kezdeményezések által ténylegesen elért eredmények sem mutatnak átütő sikert (hat megvizsgált kezdeményezés közül mintegy másfélnek sikerült elérnie a kívánt eredményt). Ez a rossz ár-érték arány a „fogyasztói” attitűdre is hatással lehet.

Az első évek gyakorlata határozottan rossz hatással volt az EPK polgárok által történő megítélésére. Ezen némileg javított az eszköz 2017-ben indult részleges reformja, azonban a Bizottságnak a polgároktól érkező javaslatok kompromisszummentes elutasításával kapcsolatos gyakorlata nem segíti a polgárok EPK-be vetett bizalmának erősítését. Jó példa erre a Minority SafePack kisebbségvédelmi javaslatcsomag Bizottság által történő teljes lesöprése, annak ellenére, hogy az Európai Parlament háromnegyedes többséggel,²⁸ valamint a német Bundestag egyhangúlag elfogadott²⁹ állásfoglalásban kérte a Bizottságtól a kezdeményezés kedvező elbírálását.

Bár az EPK célja az uniós polgárok közelebb hozása az unióhoz, ezek a tapasztalatok inkább e célkitűzés ellen hatnak. Az eszköz tehát messze nem tökéletes, azonban a rendszer buktatója sokkal kevésbé a jogszabályi keret, mintsem az Európai Bizottság elutasító hozzáállása a valódi polgári részvételhez.

2022. március 31.

²⁸ Tárnok Balázs: [Nagy többséggel támogatta az Európai Parlament a Minority SafePack-et. Felvidék.ma](#), 2020c. december 17.

²⁹ Vinczelorant.eu: [A Bundestag határozatban kéri az Európai Bizottságtól az őshonos kisebbségek védelmét. Mandiner](#), 2020. november 27.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2011. február 16. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32011R0211>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről (EGT-vonatkozású szöveg). *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2019. április 17. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32019R0788>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2184 irányelve (2020. december 16.) az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről (átdolgozás) (EGT-vonatkozású szöveg). *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2020. december 16. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32020L2184>
- Barca, Francesca: Most European Citizens Have Never Heard of the European Citizens' Initiative. *Voxeurop*, 2021. május 9. Online: <https://voxeurop.eu/en/the-european-citizens-initiative-right-still-unknown/>
- C-420/16 P – *Izsák and Dabis v Commission* (2019. március 7.). Online: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&td=ALL&num=C-420/16%20P>
- Európai Bizottság: *Communication From The Commission on the European Citizens' Initiative (ECI) „End the Cage Age”* (2021. június 30.). Online: https://europa.eu/citizens-initiative/sites/default/files/2021-06/1_EN_ACT_part1_v7.pdf
- Európa Stratégia Kutatóintézet: Stop Vivisection. *EPK Figyelő*, 2016. január 1. Online: https://eustrat.uni-nke.hu/document/eski-uni-nke-hu/EPK_tb_Stop%20Vivisection.pdf
- Európa Stratégia Kutatóintézet: Tiltsák be a glifozátot, és védjék meg az embereket és a környezetet a mérgező növényvédő szerektől! *EPK Figyelő*, 2017. december 5. Online: https://eustrat.uni-nke.hu/document/eski-uni-nke-hu/EPK_tb_Ban%20Glyphosate.pdf
- Európa Stratégia Kutatóintézet: Egy közülünk. *EPK Figyelő*, 2020. január 1. Online: https://eustrat.uni-nke.hu/document/eski-uni-nke-hu/EPK_tb_One%20of%20Us.pdf
- Európa Stratégia Kutatóintézet: A Víz és a szennyvízhálózat emberi jog! A Víz egy nyilvános jó, nem árucikk! *EPK Figyelő*, 2021. január 12. Online: https://eustrat.uni-nke.hu/document/eski-uni-nke-hu/EPK_tb_Right2Water.pdf
- Európa Stratégia Kutatóintézet: Minority SafePack – Egy millió aláírás az európai sokszínűségért. *EPK Figyelő*, 2021. március 21. Online: https://eustrat.uni-nke.hu/document/eski-uni-nke-hu/EPK_tb_Minority%20SafePack.pdf
- Európa Stratégia Kutatóintézet: Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért *EPK Figyelő*, 2021. május 8. Online: https://eustrat.uni-nke.hu/document/eski-uni-nke-hu/EPK%20Figyel%C5%91_Koh%C3%A9zi%C3%B3s%20politika_al%C3%A1%C3%Adr%C3%A1sgy%C5%B1jt%C3%A9s%20folyamatban_sl%20.docx%20m%C3%A1solata.pdf
- Európa Stratégia Kutatóintézet: Mentsük meg a méheket és a mezőgazdasági termelőket! Méhbarát mezőgazdaságot az egészséges környezetért. *EPK Figyelő*, 2021. október 30. Online: https://eustrat.uni-nke.hu/document/eski-uni-nke-hu/EPK%20Figyel%C5%91_%20Ments%C3%B3k_meg_a_m%C3%A9heket_%C3%A9s_a_mez%C5%91gazdas%C3%A1gi_termel%C5%91ket_az_al%C3%A1%C3%Adr%C3%A1sgy%C5%B1jt%C3%A9s%20folyamatban_NDA%20m%C3%A1solata.pdf
- Európa Stratégia Kutatóintézet: End the Cage Age. *EPK Figyelő*, 2021. november 1. Online: https://eustrat.uni-nke.hu/document/eski-uni-nke-hu/EPK%20Figyel%C5%91_End%20the%20Cage%20Age_nov1.pdf

- Európa Stratégia Kutatóintézet: Az eddigi európai polgári kezdeményezések összefoglaló áttekintése. *EPK Figyelő* (2022. március 31.). Online: https://eustrat.uni-nke.hu/document/eski-uni-nke-hu/EPK%20Figyel%C5%91_%C3%B6sszefoglal%C3%B3_0331.pdf
- Európai Unió: *Anya, Apa, Gyerekek – Európai Polgári Kezdeményezés a házasság és a család védelmében* (2017. augusztus 16.). Online: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2015/000006_hu
- Európai Unió: *A Víz és a szennyvízhálózat emberi jog! A Víz egy nyilvános jó, nem árucikk!* (2014. március 19.). Online: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000003_hu
- Európai Unió: *Stop Finning – Stop the Trade (a cápauszony-leválasztás és -kereskedelem megállítás)* (2022. március 3.). Online: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2020/000001_hu
- MTI: Egymillióan az Anya, Apa, gyerekek elnevezésű európai polgári kezdeményezés mellett. *Mandiner*, 2017. június 14. Online: https://mandiner.hu/cikk/20170614_egymillioan_az_anya_apa_gyerekek_elnevezesu_europai_polgari_kezdemenyezesnek
- MTI: Több mint 527 ezren támogatták Magyarországon a Minority SafePack kezdeményezést. *Mandiner*, 2018. július 5. Online: https://mandiner.hu/cikk/20180705_tobb_mint_527_ezren_tamogattak_magyarorszagon_a_minority_safepack_kezdemenyezest
- Székely Nemzeti Tanács: *Az ellenőrzés lezárult* (2021. december 21.). Online: www.sznt.org/hu/dokumentumok/kozlemenyek/1497-az-ellenorzes-lezarult
- Tárnok Balázs: A Minority SafePack európai polgári kezdeményezés és a magyarországi aláírásgyűjtés tapasztalatai. *Létünk*, 49. (2019), 2. 131–148. Online: https://eustrat.uni-nke.hu/document/eski-uni-nke-hu/A_Minority_SafePack_europai_polgari_kezd.pdf
- Tárnok Balázs: *Az európai polgári kezdeményezés különös tekintettel a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmére* (2020a). Online: http://real-phd.mtak.hu/916/1/Tarnok_Balazs_dolgozatv.pdf
- Tárnok Balázs: Az európai polgári kezdeményezés működési nehézségei és az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet felülvizsgálata. *Iustum Aequum Salutare*, 16. (2020b), 2. 147–178. Online: http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20202sz/08_TarnokB_IAS_2020_2.pdf
- Tárnok Balázs: Nagy többséggel támogatta az Európai Parlament a Minority SafePack-et. *Felvidék.ma*, 2020c. december 17. Online: <https://felvidek.ma/2020/12/nagy-tobbseggel-tamogatta-az-europai-parlament-a-minority-safe-pack-et/>
- Tárnok Balázs: Az „End the Cage Age” európai polgári kezdeményezés nyilvános meghallgatása az Európai Parlamentben. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. április 16. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/04/16/az-end-the-cage-age-europai-polgari-kezdemenyezes-nyilvanos-meghallgatasa-az-europai-parlamentben>
- T-646/13 – *Minority SafePack – One Million Signatures for Diversity in Europe v Commission* (2017. február 3.). Online: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=t-646/13>
- T-754/14 – *Efler and Others v Commission* (2017. május 10.). Online: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=T-754/14>
- Vinczelorant.eu: A Bundestag határozatban kéri az Európai Bizottságtól az őshonos kisebbségek védelmét. *Mandiner*, 2020. november 27. Online: https://mandiner.hu/cikk/20201127_a_bundestag_hatarozatban_keri_az_europai_bizottsagtol_az_oshonos_kisebbssegek_vedelmet