

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

ALAPÍTVÁ: 1866

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI BIZOTTSÁGÁNAK FOLYÓIRATA

TARTALOM

Tanulmány

- SULYOK GÁBOR:
Szerződéskötési eljárások a történelem hajnalán 545
- GOMBOS KATALIN – SZIEBIG ORSOLYA JOHANNA:
A polgári kezdeményezés mint a közvetlen demokrácia
eszköze az Európai Unióban – jegyzetek az új szabályozás
margójára 556
- VEREBICS JÁNOS:
A rendszer kérdése a magyar magánjogi kodifikációkban
és az 1959. évi Polgári Törvénykönyvben 566
- VADÁSZ VANDA:
A kulturális javak lefoglalás alóli mentessége 581

Szemle

- BARTHA BENCE:
A főtárgyalási modell és megjelenése egyes skandináv
államok perrendtartásában 589

Jogirodalom, jogélet

- BADÓ KATALIN:
Gondolatébresztő Téglási András *A szociális jogok
alkotmányos védelme – különös tekintettel a szociális
biztonság alapjogi védelmére* című műve kapcsán 600



„Készséggel sorakozunk mindig azokhoz, kik a jogtudomány fejlődésében a közjólétet látják felhívni. Készséggel szentelünk e lapon minden sort, munkásságunkban minden erőt az új lángra szított oltárnak, mely fölött a jog istensége áll.”

Ökröss Bálint: A szerkesztő előszava
Jogtudományi Közlöny
Pest, Januarius 2. 1866. évfolyam, 2. old.

JURISPRUDENTIAL BULLETIN / RECHTSWISSENSCHAFTLICHE MITTEILUNGEN

CONTENTS / INHALT

Studies / Abhandlungen

GÁBOR SÜLYÖK: Methods of Contracting in the Wake of the History / Vertragsabschlussverfahren zu Beginn der Geschichte	545
KATALIN GOMBOS – ORSOLYA JOHANNA SZIEBIG: European Citizens' Initiative as a Tool of Direct Democracy in the European Union – Notes to the Margin of New Regulation / Europäische Bürgerinitiative als Instrument der direkten Demokratie in der Europäischen Union – Anmerkungen zum Rand der neuen Regulierung	556
JÁNOS VEREBICS: The Issue of System in the Hungarian Civil Codifications and the 1959 Civil Code / Frage des Systems in den ungarischen Kodifikationen des Zivilrechts und im Zivilgesetzbuch von 1959	566
VANDA VADÁSZ: The Immunity from Seizure of Cultural Property on Loan / Beschlagnahmefreiheit von Kulturgütern	581

Review / Rundschau

BENCE BARTHA: The Main Hearing Model and its Appearance in the Civil Procedural Codes of the Scandinavian Countries / Das Hauptverhandlungsmodell und dessen Entstehen in der Zivilprozessordnung von einigen skandinavischen Ländern	589
---	-----

Legal Life, Legal Literature / Rechtsliteratur – Rechtsleben

KATALIN BADÓ: Food For Thought A-pro-pos András Téglási's Book on the Constitutional Protection of Social Fundamental Rights – With Regard to the Fundamental Legal Protection of Social Security / Denkanstöße zum Werk „Verfassungsmäßiger Schutz von Sozialrechten – mit besonderem Hinblick auf den grundrechtlichen Schutz des Rechts auf soziale Sicherheit“ von András Téglási	600
---	-----

A KIADVÁNY
A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADEMIA
TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT.

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

Az MTA Állam- és Jogtudományi
Bizottságának folyóirata

A Szerkesztőbizottság vezetője:
Dr. Korinek László

A Szerkesztőbizottság tagjai:
Dr. Hamza Gábor, Dr. Lamm Vanda,
Dr. Szalma József

Főszerkesztő: Dr. Vörös Imre

Szerkesztők: Dr. Szalai Éva,
Dr. Udvarny Sándor

A szerkesztőség címe: 1037 Budapest,
Montevideo u. 14.

A kéziratokra vonatkozó formai
követelményeket a
https://hvgorac.hu/Jogtudomanyi_Kozlony oldalon, az „Impresszum”
aloldalon elérhető „Szerkesztési
útmutató” tartalmazza.

Kéziratot nem őrzünk meg és nem
küldünk vissza. Amennyiben szerzőnk
valamelyik egyetem állam-
és jogtudományi karán tevékenykedik,
a Jogtudományi Közlöny szerkesztősége
csak az egyetem megjelölésével közli
a szerző beosztását. A kar, tanszék
megjelölését csak abban az esetben
közöljük, ha nem jogtudományi
karon tevékenykedő szerzőről
van szó. Igazgatási jellegű funkció
(tanszékvezető, igazgató stb.) közlését
a Szerkesztőbizottság ugyancsak
mellőzi.

A publikálással kapcsolatos további
kérdések a voros44@gmail.com címre
küldhetők.

A Kiadó a lapban megjelenő
tanulmányok szerzőinek azonos
összegű honoráriumot fizet.

Kiadja a HVG-ORAC
Lap- és Könyvkiadó Kft.

hvgorac

Lap- és Könyvkiadó Kft.

Előfizetési díja a 2021. évre: 24 000 Ft.
Az egyes lapszámok külön is megvásá-
rolhatók 2000 Ft/szám áron.

Nyomdai munkálatok: Multiszolg Bt.

HU ISSN 0021-7166

– A Jogtudományi Közlönyben 2000
és 2019 között megjelent írások
teljes szöveggel, online kutathatók
a Jogkódexen. Részletek:
hvgorac.hu/jogkodex
– Szeretné a Kiadó valamennyi
jogi szaklapját a nyomtatott
megjelenéssel egyidejűleg
a számítógépén olvasni? Részletek:
hvgorac.hu/szakcikkek



Jogkódex

Internetes jogi tudástár

Gombos Katalin egyetemi docens, Nemzeti Közszerzői Egyetem Európai Köz- és Magánjogi Tanszék (Budapest) – **Sziebig Orsolya Johanna** adjunktus, Szegedi Tudományegyetem Nemzetközi Jogi és Európa-jogi Tanszék

A polgári kezdeményezés mint a közvetlen demokrácia eszköze az Európai Unióban – jegyzetek az új szabályozás margójára

A közvetlen demokrácia több évszázados „másodhegedűs” szerepkör után új erőre kapott. Az Európai Unióban ez a folyamat összekapcsolódik a demokratikus deficit leküzdésével és a polgárok Európája létrehozásával, olyan új eszközöknek teret engedve, mint a polgári kezdeményezés. Az alkotmány szerződésben megjelenő, majd a lisszaboni „reformszerződésbe” is utat találó instrumentumot azonban több kritikával, mintsem dicsérettel illették az elmúlt évtizedben. A számszerűen szinte elhanyagolható sikerességi rátával rendelkező polgári kezdeményezés új szabályozása 2020. január 1-jével lépett hatályba azzal az elsődleges célkitűzéssel, hogy az elérhetőbbé, hozzáférhetőbbé, sikeresebbé váljon. Az Ursula von der Leyen vezette Európai Bizottság célként tűzte ki az Európai Unió demokratikus alapjainak megszilárdítását, az uniós polgárok jogainak megerősítését. Vajon a polgári kezdeményezés mennyire tudja betölteni eredeti rendeltetését a polgárok Európájában?

I.

Demokratikus deficit és a közvetlen demokrácia eszközei az Európai Unióban

A közvetlen demokrácia intézménye jelentősen visszaszorult a XIX–XX. században, a parlamentarizmus szerepének erősödésével párhuzamosan. Az Európai Unióban a közvetlen demokrácia instrumentumai¹ szükséges, egyfajta demokratikus korrekciós eszközként viselkednek.² Egyes irodalmi álláspontok szerint az EU-ban mind a közvetlen, mind a közvetett demokrácia eszközeinek helye van, tekintettel annak sajátos intézményrendszerére és ebből eredő egyedi működési mechanizmusára.³ Az elmúlt évtizedben újra erőre kapott a közvetlen demokrácia és világszinten egyre nagyobb elterjedtséget mutat. Egyes felmérések szerint az európai szinten is egyre nagyobb támogatásra lel a közvetlen demokrácia, csökkentve a döntéshozatal felé irányuló bizalmatlanságot és a de-

demokratikus deficitet.⁴ Önmagában az uniós polgárság létrehozása is a „demokratikus deficit csökkentése érdekében tett erőfeszítés eredménye”. Az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok az Európai Unió Alapjogi Chartájában is megtalálhatók, azok beemelése azt a célt szolgálta, hogy az uniós polgárait már megillető jogokat kodifikálják. Az uniós polgárság mint jogállás mára megtelt tartalommal és az uniós jog egyik központi elemét szolgáltatja, az Európai Unió Bíróságának kiterjedt gyakorlatával együtt.⁵

José Manuel Barroso, az Európai Bizottság egykori elnöke a következőképpen fogalmazott az EU helyzetéről szóló 2012. évi beszédében: „elmúltak már azok az idők, amikor az európai integráció a polgárai hallgatóságos beleegyezésével zajlott. Európa nem válhat a technokraták, a bürokraták vagy akár a diplomaták terepévé. Európának egyre de-

1 Ld. MAJTÉNYI BALÁZS: *Demokrácia deficit az Unióban és/vagy a tagállamokban*. In: *A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös* (szerk. Fekete Balázs, Horváthy Balázs, Kreisz Brigitta). Budapest, HVG-ORAC, 2014. 327–337.

2 VÖRÖS IMRE: *Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után* (Az AB döntése, a Velencei Bizottság és az Európai Parlament állásfoglalásai). Fundamentum. 2013/3. sz. 63.

3 TUKA ÁGNES: *Az Európai Unió színe és fonákja*. Pécs, Publikon, 2009. 63.

4 RICHARD YOUNGS: *Getting Europe's Direct Democracy Right*. Centre for European Policy Studies. 2018.11.14. <https://carnegieeurope.eu/2018/11/15/getting-europe-s-direct-democracy-right-pub-77750> (2020.07.11.); DEZSŐ MÁRTA – VINCZE ATTILA: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. Budapest, HVG-ORAC, 2014. 327339.

5 SCHIFFNER IMOLA: *Az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosultságok mint alapjogok az Európai Unióban*. In: *Az alapjogvédelem nemzeti, nemzetközi és jogösszehasonlító aspektusai*. A Magyar Tudományos Akadémia Szegedi Akadémiai Bizottsága Jogi Szakbizottságának Gazdasági Jogi Munkacsoportja és a Europe-Direct Szeged tudományos előadói ülése (szerk. Antal Tamás, Papp Tekla). Szeged, Pólay Elemér Alapítvány. 41–55.

Tanulmány

mokratikusabbá kell válnia. Az Európai Parlament szerepe igen lényeges. Ezért annyira sorsdöntőek a 2014-es európai parlamenti választások.⁶ Ezt a célkitűzést folytatta az Ursula von der Leyen által vezetett Európai Bizottságnak a 2019 és 2024 közötti időszakra meghatározott munka-programja is, kiemelten az európai demokrácia megerősítését.⁷ Ennek keretében meg akarják szilárdítani az uniós polgárok döntéshozatalban és az uniós prioritások kialakításában betöltött szerepét. Első lépésként útjára bocsátották a „Conference on the Future of Europe” elnevezésű programot, amely kifejezetten a „bottom-up” kezdeményezések elveit követve a civil szervezetek és az uniós polgárok számára új, interaktív fórumként szolgál majd a prioritások és kihívások meghatározására, megvitatására.⁸ Azonban kérdés, milyen eszközök alkalmazásával lehet megerősíteni az uniós polgárok döntéshozatalban való részvételét egy olyan unióban, amellyel szemben a kezdetektől fogva az egyik legélesebb kritika éppen a demokratikus deficit és a központosított döntéshozatal.

Az Európai Unió és az európai integráció korábbi formáival szemben is gyakran felmerül az úgynevezett demokratikus deficit kritikája. 1972-ben Richard Corbett, egy fiatal brit politikus használta először a demokratikus deficit kifejezést az Európai Parlament gyenge jogalkotási hatásköreinek jellemzésére.⁹ A ma már széles körben elterjedt fogalmat David Marquand társadalomkutató alkalmazta az Európai Közösség intézményei gyenge demokratikus legitimációjának leírására 1979-ben.¹⁰ A demokratikus deficit mindenképpen negatív, kritikai tartalmú kifejezés, de elfogadottsága nem egységes a szakirodalomban. A többségi álláspont szerint létező jelenségről van szó, amely kétféleképpen értelmezhető: elsősorban az uniós intézményi struktúra demokratikus volta kérdőjeleződik meg, társadalmi-pszichológiai szemszögből vizsgálva pedig az Európai Unió nem is tudja megjeleníteni a hagyományos demokrácia értékeit, mivel a szükséges szerkezeti, társadalmi előfeltételek hiányoznak.¹¹ A közvetlen demokrácia eszköztára csak hosszú folyamat eredményeképpen és korlátozott mértékben épült be az Európai Unió intézményi és döntéshozatali rendszerébe.

Azonban az európai integrációt szemlélve – annak céljait, fejlődését, történetét – ez nem meglepő. Mégis az utóbbi évtizedekben, az Európai Parlament szerepének erősítésével, a választási rendszer reformjával és egyéb megoldásokon keresztül, fejlődött a polgárok részvételének lehetősége és annak hatása a döntéshozatalra.¹²

Jelenleg öt részvételi formát azonosíthatunk,¹³ amikor az uniós polgárok lehetőséget kapnak, hogy véleményt nyilvánítsanak vagy valamilyen módon befolyásolják az uniós döntéshozatalt. A *petíciós jog* a Maastrichti Szerződéssel került bevezetésre, és azt a lehetőséget biztosítja, hogy bármely uniós polgár az Európai Parlamenthez fordulhasson az Európai Unió hatáskörébe tartozó kérdések kapcsán.¹⁴ A petíciós jog számos állam nemzeti jogában is létezik, egyszerűen megfogalmazva állami vagy helyi, önkormányzati szervekhez való fordulást, panaszos beadványt jelent.¹⁵ Az uniós petíciós jog célja, hogy az uniós polgárok az Európai Parlamenthez fordulhassanak, a jogszabályok végrehajtására vonatkozó kérdéseikkel, valamint aggályaik tisztázása érdekében. A petíciós jog alkalmas arra, hogy az uniós polgárokat érdeklő valamilyen kérdésre felhívja az uniós intézmények figyelmét. Az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek elleni panaszok kivizsgálása érdekében 1995-ben hozták létre az *európai ombudsman hivatalát*, amelyhez az uniós tagállamok állampolgárai és lakosai, valamint az Európai Unió területén székhellyel rendelkező vállalkozások és szervezetek fordulhatnak panaszukkal.¹⁶

A már létező politikák és elfogadott jog, illetve az új prioritások véleményezésére alkalmas *konzultációk* széles körét hirdeti meg az Európai Bizottság.¹⁷ Az Európai Unió értékelésére és annak előnyei felmérése a Bizottság rendszeres *civil párbeszédet* folytat az uniós polgárokkal. A párbeszéd előnye, hogy a meghirdetett eseményeken személyesen lehet vitába szállni a szakpolitikai döntéshozókkal.¹⁸ Időrendi sorrendben utoljára az *uniós polgári*

6 JOSÉ MANUEL BARROSO: *State of the Union 2012*, 2012.12.12. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_12_596 (2020.07.11.).

7 *A new push for European democracy. Nurturing, protecting and strengthening our democracy.* https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy_en. (2020.07.11.).

8 A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Az Európa jövőjéről szóló konferencia megszervezése 2020.01.22. COM(2020) 27 végleges.

9 RICHARD CORBETT: *The first use of the term „democratic deficit”* 1977.10.10. <http://federalunion.org.uk/the-first-use-of-the-term-democratic-deficit/> (2020.07.11.).

10 DAVID MARQUAND: *Parliament for Europe*. London, J. Cape, 1979. 147.

11 KÜBRA DILEK AZMAN: *The Problem of „Democratic Deficit” in the European Union*. International Journal of Humanities and Social Science. 2011. vol. 1. no. 5. 242–250.

12 A közvetlen demokrácia, demokratikus deficit és az Európai Unió kapcsolatáról bővebben ld. UNGER ANNA: *Demokrácia a képviselőkön túl. A közvetlen demokrácia intézményrendszere és szerepe az Európai Unió demokratizációjában a demokrácia részvételi elmélete alapján*. Doktori (PhD) értekezés, Eötvös Loránd Tudományegyetem, ÁJTK Politikatudományi Doktori Iskola, 2018, <https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/42625/UA%20phd%20dolgozat%202018.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (2020.07.11.).

13 GOMBOS KATALIN: *Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai*. Budapest, Wolters Kluwer, 2017. 411–427.

14 Jogalap: az EUMSZ 20., 24. és 227. cikke, valamint az Európai Unió Alapjogi Charta 44. cikke.

15 BÓDI STEFÁNIA: *Petíciós jog*. In: Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/peticios-jog> (2020.07.11.).

16 Az európai ombudsman honlapja: <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/home> (2020.07.11.).

17 A konzultációk listája: https://ec.europa.eu/info/consultations_en (2020.07.01.).

18 A civil párbeszédéről: https://ec.europa.eu/info/events/citizens-dialogues_hu (2020.07.01.).

kezdeményezés lehetőségét alkották meg, amelynek közelmúltban hatályba lépett reformja éppen azt a célt szolgálja, hogy egyszerűbb és hatékonyabb módon alkalmazhassák azt. A felsorolt instrumentumok közül az uniós polgári kezdeményezés elemzésére kerül sor, hiszen annak rendkívüli aktualitást szolgáltat a 2020. január 1-jén hatályba lépett reformja. Az uniós polgári kezdeményezés még a „megbukott” alkotmányos szerződés kontextusában jött létre, a civil társadalom sürgető támogatására. Bár önmagában az alkotmányos szerződést nem sikerült hatályba léptetni, a polgári kezdeményezés utat talált a Lisszaboni Szerződésbe, így az a közvetlen demokrácia legújabb uniós instrumentumának tekinthető.¹⁹

Az elmúlt néhány évben beigazolódott, hogy sajnálatos módon az uniós polgárok nagy része nincs tudatában annak, milyen széles körű lehetőségeket biztosít számára ez a státusz. Erre mutatott rá az Európai Bizottságnak az uniós polgárságról szóló, 2010-ben készült jelentése is, amely kimondja, hogy az európai polgárok többségükben azért nem gyakorolják jogaikat, mivel tudomásuk sincsen arról, hogy azok megilletik őket.²⁰ A jelentés kitér arra is, hogy az uniós polgári státusz hatékonyabb gyakorlati megvalósulásának elősegítése már több alkalommal megfogalmazódott uniós szinten. Többek között az Európai Parlament foglalkozott a kérdéskörrel egy 2009-ben kiadott dokumentumában.²¹ José Manuel Barroso 2009 szeptemberében a Bizottságnak adott politikai irányvonalak részeként fogalmazta meg, hogy az európai polgárságot az EU és a polgárok közötti kapcsolat újraalkotásával és frissítésével kell megerősíteni azért, hogy az a gyakorlatban is hatékonyan tudjon érvényesülni.²² Ezen túl a Bizottság megfogalmazott 25 olyan akadályt, amely a mindennapi életben hátráltatja a polgárokat jogaik gyakorlásában.²³ Az előbbiekből is látszik, milyen nagy szükség lenne arra, hogy az uniós polgárok jogaik gyakorlása érdekében tisztában legyenek azzal, pontosan milyen jogokat és milyen eljárások keretében gyakorolhatnak – beleértve a közvetlen demokrácia eszközeit.

II.

A polgári kezdeményezés mint a közvetlen demokrácia eszköze az Európai Unióban

A polgári kezdeményezés konkrét vizsgálata során a következő tételmondat elemzéséből indulunk ki: a polgári kezdeményezés a közvetlen demokrácia gyakorlásának egyik eszköze az Európai Unióban, amely az Európai Bizottság hatáskörébe tartozó szakpolitikai kérdésekben hozzájárulhat a társadalmi összefogáshoz, erősítheti a határon átnyúló, transznacionális politikai diskurzust, és szerepe lehet az EU demokratikus értékeinek megerősítésében, a „polgárok Európája” létrehozásában.

1. A szabályozás rövid története

A polgári kezdeményezés ideája már 1996-ban, az amszterdami kormányközi konferenciát megelőzően is felmerült.²⁴ A mai szabályozás előképe érdemben az alkotmányos szerződés tervezetében²⁵ már megtalálható, amely utat talált a Lisszaboni Szerződés szövegébe is. Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 11. cikke szerint a polgároknak és a civil szférának lehetőséget kell arra biztosítani, hogy párbeszédet folytathassanak az intézményekkel és véleményt nyilváníthassanak az őket érintő kérdésekről, ennek letéteményese pedig a Bizottság, amely „annak érdekében, hogy biztosítsa az Unió fellépéseinek koherenciáját és átláthatóságát, az érintett felekkel széles körű előzetes konzultációkat folytat”.²⁶ Ennek eszköze pedig az európai polgári kezdeményezés, amelynek feltételeit és eljárását az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 24. cikke²⁷ felhatalmazása alapján megalkotott rendelet biztosította. A polgári kezdeményezésről szóló Zöld Könyvet az Európai Bizottság 2009-ben fogadta el, amelyben a főbb technikai részletek már meg-

19 *Direct Democracy in the EU, The Myth of a Citizen's Union* (szerk. Steven Blockmans, Sophia Russack). London, Rowman & Littlefield International. 9–13.

20 A Bizottság jelentése az uniós polgárságról. Az uniós polgárok jogainak érvényesítése előtt álló akadályok lebontása 2010.10.27. COM(2010) 603 final.

21 Az Európai Parlament 2009. április 2-i állásfoglalása az európai polgársággal kapcsolatos problémákról és lehetőségekről 2009.04.02. 2008/2234(INI).

22 Political guidelines for the next Commission, https://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/pdf/press_20090903_en.pdf (2020.07.11.).

23 COM(2010) 603 20.

24 BRUNO KAUFMANN: *Transnational „Babystep”: The European Citizens’ Initiative*. In: *Citizens’ Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. (szerk. Maija Stälä, Theo Schiller). New York, Palgrave Macmillan, 2012. 228–242.

25 Az Európai Alkotmányt létrehozó Szerződés, 2004. I-47. cikk A részvételi demokrácia elve, (4) bekezdés: „Legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy a Bizottság — hatáskörén belül — terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint az Alkotmány végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség. Az ilyen polgári kezdeményezésre alkalmazandó eljárásokra és feltételekre vonatkozó rendelkezéseket, ideértve azt is, hogy a kezdeményezésnek legkevesebb hány tagállam polgáraitól kell származnia, európai törvény állapítja meg.”

26 EUSZ egységes szerkezetbe foglalt változata, 11. cikk (1)–(4) bekezdés.

27 EUMSZ egységes szerkezetbe foglalt változata, 24. cikk: „Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben megállapítja az Európai Unióról szóló szerződés 11. cikke szerinti polgári kezdeményezésekre alkalmazandó eljárásokra és feltételekre vonatkozó rendelkezéseket, ideértve azt is, hogy a kezdeményezésnek legkevesebb hány tagállam polgáraitól kell származnia.”

Tanulmány

határozásra kerültek.²⁸ Az európai polgári kezdeményezés korábbi jogi háttérét az Európai Parlament és a Tanács 2011. február 16-i 2011/211/EU rendelete²⁹ biztosította az európai polgári kezdeményezésről. Az uniós polgári kezdeményezés egy lehetőség minden európai polgár kezében, hogy „részt vegyen az Európai Unió demokratikus életében”, így közvetlenül fordulhatnak a Bizottsághoz olyan kéressel, „melyben a Szerződések céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslat beterjesztésére hívják fel a Bizottságot”.³⁰ Így voltaképpen a polgári kezdeményezésként az európai polgárok arra kérik a Bizottságot, hogy terjesszen be jogalkotási javaslatot, olyan ügyekben, amelyekben a kérelmezett aktus meghozatala az EU hatáskörébe tartozik.³¹ Azt az Európai Unió Bírósága már kimondta az európai polgári kezdeményezés jogi természetéről, hogy az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése által elismert jog csak bizonyos körülmények között teszi lehetővé annak kezdeményezését, hogy a Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő jogalkotási javaslatot. Ennek előfeltétele, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására legyen szükség.³²

Az Európai Bizottság két alkalommal, 2015-ben és 2018-ban is jelentést fogadott el az európai polgári kezdeményezésről. A jogi szabályozás felülvizsgálata 2015-ben indult el, és a Bizottság 2017-ben terjesztette elő rendelet-javaslatát. A 2019-ben elfogadott új rendelet 2020. január 1-jétől alkalmazandó.³³ Az európai polgári kezdeményezés kapcsán több problémát azonosítottak: a jogilag elfogadható kezdeményezések javaslatának lehetőségét, hiszen a nyilvántartásba vételi kérelmek mintegy harmadát elutasították; a támogató nyilatkozatok nehézkes beszerzését, például az eltérő tagállami adatszolgáltatási követelmények miatt, és a polgári kezdeményezések által kiváltott viszonylag korlátozott hatást és vitát.³⁴

2. Az uniós polgári kezdeményezés főbb technikai szabályai

A közvetlen demokrácia eszközének minden olyan személy számára alkalmazhatónak kell lennie, akinek nin-

csen speciális jogi tudása, így már a 2011-es rendelet szerint is az eljárásoknak „világosnak, egyértelműnek, felhasználóbarátnak és a polgári kezdeményezés jellegével arányosnak kell lenniük”.³⁵ Az uniós polgári kezdeményezés új, 2020 januárjától alkalmazandó szabályozásának³⁶ célja, hogy „a kezdeményezést szervezők és a támogatók számára hozzáférhetőbbé, kevésbé terhessé és könnyebben használhatóvá tegye, megerősítse annak nyomon követését”.³⁷ A polgári kezdeményezés megindítása előtt mérlegelni kell, vajon az elérendő célkitűzés jogalkotás útján érhető-e el a leghatékonyabban. A polgárok számára a legsarkalatosabb kérdés – és eddig az egyik legnagyobb „buktató” – az, hogy a témában egyáltalán benyújthatnak-e polgári kezdeményezést, hiszen ez a *tartalmi jellegű elfogadhatóság* alapja. Alapvetően két tényezőben összegezhető, hogy az érintett kérdésekben lehet-e polgári kezdeményezést tenni: elsősorban az vizsgálják, hogy a kérdés az EU hatáskörébe tartozó szakpolitikai területhez kapcsolódott-e, másrészt, hogy az adott szakpolitika tekintetében a Bizottság hatáskörébe tartozik-e a jogalkotási javaslatok előterjesztése. A szóba jöhető szakpolitikák a teljesség igénye nélkül: az adózás, a belső piac és az áruk szabad áramlása, az energiaügy, a fogyasztóvédelem, a környezetvédelem és éghajlatpolitika, a közlekedés, a kultúra, a szabad mozgás és a versenyjog területe. Annak érdekében, hogy könnyen eldönthető legyen, egy adott kérdés tekintetében lehetőség van-e kezdeményezésre, a polgárok számára könnyen elérhető, elektronikus tájékoztatást nyújtanak, amely minden tagállam hivatalos nyelvén hozzáférhető.

Első lépésként ún. *polgári bizottságot* kell létrehozni. A korábbi szabályok nem változtak a szervezőbizottságot illetően, melynek legalább hét tagja van, és e hét személy mindegyike más-más uniós tagállamban él. A szervezőcsoport lehet valamelyik tagállam nemzeti joga alapján létrehozott jogi személy is.³⁸ A 2011-es rendelet korlátozása volt a legalacsonyabb korhatár meghatározása a támogatók tekintetében, és megfelel az európai parlamenti választásokon való részvétel korhatárának.³⁹ A javaslatokkal ellentétben az új rendelet nem csökkentette 16 évre az európai polgári kezdeményezések támogatásának alsó korhatárát, de a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy a minimális életkort 16 évben határozzák meg.⁴⁰ Az újonnan elfogadott rendelet ezen a téren nem teljesítette a kitűzött elképzelést: „az uniós polgároknak

28 Comission of the European Communities: *Green Paper on a European Citizens' Initiative* 2009.11.11. COM(2009) 622 final.

29 Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről (HL L 65., 2011.3.11., 1–22. o.) A továbbiakban: 2011-es rendelet.

30 2011-es rendelet (1) bekezdés.

31 Mi a polgári kezdeményezés? Alapvető információk: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/-/public/basic-facts> (2020.07.11.).

32 C-589/15 P sz. Anagnostakis kontra Bizottság ítélet, ECLI: EU:C:2017:663, 23. pont.

33 Történeti áttekintés: https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works/history_hu (2020.07.11.).

34 A Bizottság jelentése és Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 2011/211/EU rendelet alkalmazásáról. 2018.03.28. COM(2018) 157 végleges. 2.

35 2011-es rendelet (2) bekezdés.

36 Az Európai Parlament és a Tanács 2019/788/EU rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről (HL L 130., 2019.5.17., 55–81. o.).

37 Rendelet a polgári kezdeményezésről (5).

38 Rendelet a polgári kezdeményezésről, 5. cikk. A 2011-es rendelet vonatkozó szabálya a (8) bekezdés.

39 2011-es rendelet (7) bekezdés.

40 Rendelet a polgári kezdeményezésről, Preambulum (7).

mostantól egy könnyen hozzáférhető és felhasználóbarát eszköz áll majd rendelkezésére, hogy őket érintő és érdeklő kérdésekben közvetlenül az EU intézményeit kérdezhessék. Végül nem volt lehetőség a részvételi kort 18-ról 16-ra csökkenteni a teljes EU-ban, és ezt sajnálom. Habár, minden államnak meg van a lehetősége, hogy ezt megtegye a saját állampolgáraiért, így bátorítom őket, hogy engedjék a fiatalabb generációkat is hallatni a hangjukat.⁴¹

A kezdeményezés megszövegezését és a szervezőbizottság létrehozatalát követően szervezői fiókot kell létrehozni ahhoz, hogy a Bizottság azt nyilvántartásba tudja venni. Támogatói nyilatkozatot csak a *nyilvántartásba vételt követően* lehet gyűjteni. Természetesen a Bizottság nem köteles nyilvántartásba venni minden kezdeményezést, és a vizsgált kritériumok továbbra is megegyeznek a korábbi rendelet szabályaiban foglaltakkal. A teljes nyilvántartásba vétel – amennyiben a Bizottság módosításokat is javasol – akár négy hónapig is eltarthat, de főszabály szerint a Bizottság két hónapon belül nyilatkozik a kezdeményezés nyilvántartásba vételéről. A szabályozás új eleme a részleges nyilvántartásba vétel, amelynek célja, hogy a polgári kezdeményezés hozzáférhetőbbé váljon.⁴² A Bizottság határozata ellen bírósági vagy peren kívüli jogorvoslat kérhető. A szervezők továbbra is bármikor visszavonhatják a már nyilvántartásba vett kezdeményezést.⁴³

A polgári kezdeményezés eljárásának harmadik fő szakasza a *támogató nyilatkozatok* gyűjtésének időszaka. A nyilvántartásba vételtől számított legfeljebb fél évvel később meg kell indítani az aláírásgyűjtést, de ez az időszak a szervezők rendelkezésére áll a kampány megszervezésére. A támogatások gyűjtésére egy év alatt kerülhet sor, legalább hét tagállamból származó egymillió, az európai parlamenti választásokon szavazati joggal rendelkező uniós polgár aláírását kell megszerezni, online vagy nyomtatott formában. Továbbá az egyes tagállamok vonatkozásában meghatározott számú küszöbszámokat⁴⁴ is teljesíteni kell, amelyeket a rendelet melléklete határoz meg.⁴⁵ E mérőszámok degresszíven alacsonyak, így „a tagállamonkénti aláírók legalacsonyabb számának meg kell felelnie a Parlament képviselői tagállamonként megválasztott száma 750-szeresének”. Ezeket a számokat a

2011-es és az új rendelet első melléklete tartalmazza, amelyet változások – például új tagállamok csatlakozása, így a Parlament összetételének változása esetében – a Bizottság jogosult módosítani.⁴⁶ Az aláírásgyűjtés történhet a Bizottság központi rendszerén keresztül is, ebben az esetben egyszerűbb azok benyújtása.⁴⁷ Az aláírásgyűjtés és a kampány lezárását követően három hónapon belül benyújtott támogató nyilatkozatokat *ellenőrzik és hitelesítik* az illetékes nemzeti hatóságok.

A nemzeti hatóságok visszajelzését követően újabb három hónapon belül kell benyújtani a kezdeményezést a Bizottsághoz.⁴⁸ Amennyiben érvényes a kezdeményezés, megkezdődik a *vizsgálat*, és a polgári kezdeményezésről a Bizottság értesíti az Európai Parlamentet, a Tanácsot, a Gazdasági és Szociális Bizottságot, a Régiók Bizottságát és a nemzeti parlamenteket. Továbbra is lehetséges az Európai Parlament előtti nyilvános meghallgatás, ami lehetőséget ad a kezdeményezés ismertetésére.⁴⁹ A politikai hatást erősítheti a nyilvános meghallgatást követő plenáris vitát tartásának lehetősége, valamint az Európai Parlament állásfoglalást fogadhat el a kezdeményezés politikai támogatásának értékelésére.⁵⁰ A Bizottság *továbbra sem köteles* a kezdeményezésre intézkedéseket tenni, ideértve az uniós jogi aktusra irányuló egy vagy több javaslat elfogadását. A szükséges intézkedésekről a Bizottság hat hónapon belül dönt, szemben a korábbi rendelet által meghatározott három hónapos időintervallummal.⁵¹

A két rendelet szabályait összevetve a polgári kezdeményezések sikerességére vonatkozó követelmények a főbb szabályokat tekintve nem sokban változtak. Az új rendelet egyes intézkedései inkább a megismerhetőséget, az online rendszerek használatának támogatását és a közérthetőséget segítik. A fontosabb különbségek a régi és az új rendelet között a következőkben összegezhetők: A tagállamomként kialakított támogató rendszerek segítik megtalálni a polgári kezdeményezések megindításában érdekelt uniós polgárokat. Új szabály és könnyítés egyben a kezdeményezés kiegészítésének lehetősége, a Bizottság jelzése alapján. Ez lehetővé teszi, hogy a Bizottság hatásköréhez alakíthassák a javaslatokat. A szabadon választhatóan használt és a Bizottság által működtetett online szerver segíti az aláírások összegyűjtését. Természetesen az új rendeletet már adatvédelmi és adathasználati szempontból is az aktuális standardoknak való megfelelés szellemében hozták meg, így kevesebb személyes adat rendelkezésre bocsátásával lehet támogatni a kezde-

41 FRANS TIMMERMANS: *European Citizens' Initiative: Political agreement reached on the Commission's proposal*. Sajtóközlemény, 2018.12.12.

42 Rendelet a polgári kezdeményezésről, 6. cikk.

43 Rendelet a polgári kezdeményezésről, 7. cikk.

44 Az aláírók számának a tagállamban el kell érnie a tagállam által megválasztott európai parlamenti képviselők számának legalább 750-szeresét.

45 Rendelet a polgári kezdeményezésről, 8–12. cikk. Az I. melléklet ebben a tekintetben már helyettesítésre került az eredeti jogi aktushoz képest, a Bizottság 2019/1673/EU felhatalmazáson alapuló rendeletével, az európai polgári kezdeményezésről szóló (EU) 2019/788 európai parlamenti és tanácsi rendelet I. mellékletének felváltásáról. A módosításra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága Európai Unióból való kilépése miatt volt szükséges.

46 2011-es rendelet (6) bekezdés.

47 2022-től fokozatosan megszüntetik az egyéni gyűjtési rendszereket, ezeket váltja majd fel teljes egészében az Európai Bizottság által létrehozott és működtetett online rendszer.

48 Rendelet a polgári kezdeményezésről, 13. cikk.

49 Rendelet a polgári kezdeményezésről, 13–14. cikk.

50 Rendelet a polgári kezdeményezésről, 14–15. cikk.

51 Rendelet a polgári kezdeményezésről, 15–16. cikk.

Tanulmány

ményezéseket.⁵² Végül, de nem utolsósorban a Bizottságnak már nem három, hanem hat hónap áll rendelkezésére, hogy megfogalmazza álláspontját, javaslatait és mérlegelje a sikeres kezdeményezéseket.

A két rendelet alkalmazása kapcsán egyéb intézkedéseket is megfogalmaztak, hiszen átmeneti szabályokat kellett alkotni az új rendelet szabályaira tekintettel: „a 2011/211/EU rendelet 5–9. cikkét 2020. január 1-jét követően továbbra is alkalmazni kell azokra az európai polgári kezdeményezésekre, amelyeket 2020. január 1. előtt nyilvántartásba vettek.”⁵³

III.

Mérlegen a polgári kezdeményezés

Mióta lehetőség van európai polgári kezdeményezés benyújtására, összesen 98 esetben kezdeményeztek nyilvántartásba vételt, ebből 74 esetben adtak helyt a kérelemnek, és mindössze öt bizonyult sikeres kezdeményezésnek.⁵⁴ Összesen négy kezdeményezésre válaszolt érdemben a Bizottság, ami azt jelenti, hogy a polgári kezdeményezések alig négy százalékos eséllyel kaptak érdemi választ.

Fontos hangsúlyozni, hogy a Bizottság már a korábbi szabályozás szerint sem volt köteles a kezdeményezés nyomán jogalkotási javaslatot előterjeszteni. A polgári kezdeményezés joga tehát csak azt tette lehetővé, hogy az európai polgárok közvetlenül forduljanak a Bizottsághoz, és a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslat előterjesztésére kérjék fel ezt az intézményt,⁵⁵ ugyanakkor ez nem keletkeztet jogalkotási kötelezettséget. Ha a Bizottság úgy döntött, hogy a polgári kezdeményezésre válaszul jogalkotási javaslatot terjeszt elő, ez a javaslat a jogalkotó elé került, és elfogadása esetén jogszabály vált volna belőle.⁵⁶ Ez tehát azt is jelenti, hogy az uniós aktusra irányuló javaslatnak a Bizottság által valamely európai polgári kezdeményezés nyomán történő előterjesztése csak fakultatív jellegű.⁵⁷ A Bizottság jogalkotás-kezdeményezési hatásköre ugyanis az intézményi egyensúly elvének egyik kifejeződése, ami az Európai Unió intézményi struktúrájának jellemzője, és feltételezi, hogy az egyes intézmények a hatásköreiket a többi intézmény

hatásköreit tiszteletben tartva gyakorolják.⁵⁸ A 2011/211/EU rendelet (1) preambulumbekzdéséből az következik, hogy az európai polgári kezdeményezés ahhoz hasonló jogot kíván biztosítani az uniós polgárok számára, mint amellyel az EUMSZ 225. cikke értelmében a Parlament, valamint a 241. cikke értelmében a Tanács rendelkezik arra, hogy a Szerződések végrehajtása céljából megfelelő javaslat előterjesztésére kérjék fel a Bizottságot. Márpedig e két cikkből az következik, hogy a Parlament és a Tanács számára ekként elismert jog nem sérti a Bizottság jogalkotás-kezdeményezési hatáskörét, az intézmény továbbra is szabadon dönthet úgy, hogy nem terjeszt elő javaslatot, feltéve, hogy annak okait közli az érintett intézménnyel. Következésképpen az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése és a 2011/211 rendelet alapján benyújtott európai polgári kezdeményezés ugyancsak nem érintheti e jogkört.⁵⁹

A polgári kezdeményezéssel kapcsolatos problémákat a következőkben összegezzük: 1. Az uniós polgárok – ahogyan erre a korábban már említett kutatások is rámutatnak – nincsenek tisztában a polgársághoz kapcsolódó jogaikkal és a jogok gyakorlásának feltételeivel. Ez sokszor félreértésekhez vezet, mint a később még kifejtett nemzeti régiókkal kapcsolatos kezdeményezés esetén is. A kampány az egymillió aláírás összegyűjtésére helyezte a hangsúlyt, azonban a kiegészítő szabály, az egyes tagállamok esetében előírt küszöbszámok elérése már elsikladt. 2. További problémát jelent a Bizottság hatásköréhez illeszkedő tartalmi elfogadhatósági követelmény, amely több esetben is elutasításhoz vezetett. 3. Hiába sikeres a kezdeményezés, ha annak nyomán a Bizottság nem köteles jogalkotási eljárást kezdeményezni, így az uniós polgárok arra a következtetésre juthatnak, hogy hiába a nagyszámú támogató, ha nem követik érdemi lépések még a sikeres kezdeményezéseket sem.⁶⁰

Az alábbiakban megvizsgáljuk a megválaszolt kezdeményezéseket és az Európai Bizottság érvelését az érdemi lépések kezdeményezése elmaradásának indokaként.⁶¹

1. Az érdemben megválaszolt polgári kezdeményezésekről

Az „Egy közölünk”, a magzati élet védelméről szóló polgári kezdeményezésre a Bizottság 2014-ben adott választ,

52 Rendelet a polgári kezdeményezésről, 19. cikk.

53 Értesítés az európai polgári kezdeményezésről szóló, 2020. január 1-jétől alkalmazandó új rendelethez vonatkozó átmeneti rendelkezésekről.

54 Európai polgári kezdeményezés: https://europa.eu/citizens-initiative/_hu (2020.07.11.).

55 C-589/15 P sz. Anagnostakis kontra Bizottság ítélet, ECLI: EU: C:2017:663, 24. pont.

56 Vizsgálat, az Európai Parlamentben megtartott nyilvános meghallgatás, valamint a Bizottság válasza: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/answer> (2020.07.11.).

57 C-418/18. P. sz. Patrick Grégor Puppinc és társai kontra Európai Bizottság ítélet ECLI:EU:C:2019:1113 57. pont.

58 C-409/13. sz. Tanács kontra Bizottság ítélet, ECLI:EU:C:2015:217, 64. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

59 C-418/18. P. sz. Patrick Grégor Puppinc és társai kontra Európai Bizottság ítélet ECLI:EU:C:2019:1113 60–61. pont.

60 A polgári kezdeményezés nehézségeiről bővebben ld. ERIK LONGO: *The European Citizens' initiative: too much democracy for EU polity?* German Law Journal, 2019. vol. 20. 181–200. PAWEŁ GŁOGOWSKI - ANDREAS MAURER: *The European Citizens' Initiative: Chances, Constraints and Limits*. Institut für Höhere Studien – Institute for Advanced Studies (IHS), 2013. 21–23.

61 Szakirodalmi elemzés elérhető: MIECZYŚLAWA ZDANOWICZ: *The European citizens' initiative. Over one million support, and what next?* Przegląd Europejski, 2019. no. 4. 33–44.

közlemény keretében. A kezdeményezés mintegy 1,7 millió polgár támogatását nyerte el, és 18 tagállamban elérte a szükséges minimumküszöböt. Azonban a Bizottság 22 oldalas közleményében, miután összegezte a kezdeményezés által tett javaslatokat, arra a következtetésre jutott, hogy jelenleg szükségtelen további lépéseket tennie.⁶²

A második olyan kezdeményezés, amelyre a Bizottság érdemben, közleményben válaszolt, „A víz és a szennyvízhálózat emberi jog! A víz egy nyilvános jó, nem árucikk!” elnevezésű kezdeményezés, amely mellé több mint 1,6 millió polgár sorakozott fel. Ekkor a Bizottság tényleges lépéseket is meghatározott, amelyekről kifejezetten a kezdeményezés hatására döntöttek, és felszólították a tagállamokat, hogy mozdítsák elő és „hatáskörükön belül eljárva vegyék figyelembe a polgárok által a kezdeményezés keretében felvetett aggályokat, és bátorítja őket arra, hogy szintén fokozzák a biztonságos, tiszta és megfizethető ivóvízhez és a megfelelő higiénés körülményekhez való egyetemes hozzáférés garantálására irányuló erőfeszítéseiket”.⁶³ A Right2Water kezdeményezés kifejezetten környezeti jellegűnek tekinthető, hiszen alapvető célja is a vízhez és a csatornázottsághoz való jognak a teljes lakosság számára való biztosítása volt. Ez azt jelenti, hogy e jogok olyan szintű elismerését kezdeményezték, mint ahogyan azt az Egyesült Nemzetek Szervezete elismeri és támogatja.⁶⁴ Az ENSZ keretében a Millenniumi Fejlesztési Célok helyébe lépő SDGs⁶⁵ körében is külön, a hatodik célkitűzésként szerepel a vízhez és a csatornázottsághoz való hozzáférés biztosítása és ezek fenntartható kezelése.⁶⁶

A legsikeresebb kezdeményezés, amelyet a Bizottság is ténylegesen megválaszolt, a „Stop Vivisection” nevet viselte, és az állatvédelemmel kapcsolatos. Az egyetlen célkitűzése olyan jogi szabályozás megalkotása volt, amely fokozatosan megszünteti az állatkísérletek alkalmazását Európában. Sorrendben ez a harmadik olyan kezdeményezés, amely elérte a szükséges számarányokat ahhoz, hogy a kérdés a Bizottsághoz kerüljön, hiszen több mint 1,1 millió uniós polgár írta alá, Magyarországon csaknem 27 ezren támogatták. A kezdeményezők alapjaiban nem értettek egyet a tudományos célokra felhasznált állatok

védelmére vonatkozó 2010/63/EU irányelv⁶⁷ szabályozásával, és etikai-tudományos alapon kérték a Bizottságot, hogy nyújtson be javaslatot elfogadható és megfelelő jogi háttér megalkotása érdekében.⁶⁸ A 2010/63/EU irányelv nem számolja fel az állatkísérleteket Európában, és a kezdeményezők megítélése szerint számos kiskaput hagy a tagállamok számára, hogy ilyen jellegű tevékenységeket engedélyezzenek, például az emberszabású majmok felhasználása vonatkozásában.⁶⁹ A kezdeményezők 2015 májusában kaptak meghallgatási lehetőséget a Bizottságtól, és még aznap közmeghallgatást tartottak a javaslataikról. A Bizottság a kezdeményezésre válaszként kiadott közleményében teljesen egyetértett a szervezőkkel, hogy a végső cél az Európai Unió számára is mindenképpen az állatkísérletek végleges betiltása. Továbbá az állatok jólétének figyelembevétele és védelme az uniós szakpolitikák kialakításában az EU több jogi dokumentumában szerepel, például az EUMSZ-ben. Végül, feltérképezve a jelenlegi lehetőségeket, a következő célkitűzéseket fogalmazták meg: egyrészt a „three Rs”-szel⁷⁰ kapcsolatos tudásfejlesztés ismeretterjesztésen keresztül, az alternatív megoldások kutatása és implementálása, az irányelvnek való megfelelés szoros ellenőrzése, és a dialógus kialakulásának segítése a tudományos életben. Jelenleg azonban a Bizottság úgy ítéli meg, hogy az állatkísérletek teljes kiiktatása még nem lehetséges az emberi élet és környezet védelme érdekében. Azonban mindenképpen elérendő cél a „three Rs” megvalósítása, vagyis az, hogy az állatkísérletek helyett más megoldásokat dolgozzanak ki és alkalmazzanak. Éppen ezért bár a Bizottság üdvözlő és támogatja az alternatív megoldások kutatását, és erre a tagállamokat is fokozottan felhívja, ugyanakkor nem kíván a jelenlegi jogi kereteken ténylegesen változtatni.⁷¹

A 2017 decemberében negyedikként érdemben megválaszolt, „Tiltsák be a glifozátot, és védjék meg az embereket és a környezetet a mérgező növényvédő szerektől!” elnevezésű polgári kezdeményezés is környezeti jelentőséggel bír.⁷² A 22 tagállamból több mint 1 millió 70 ezren támogatták a glifozáttartalmú gyomirtó szerek betiltását. További célja volt a kezdeményezésnek elérni, hogy a növényvédő szerek uniós hatósági jóváhagyás céljából történő tudományos értékelése kizárólag olyan publikált ta-

62 A Bizottság közleménye az „Egy közölünk” polgári kezdeményezéséről. 2015.04.28. COM(2014) 355 final.

63 A Bizottság közleménye a „Minden embernek joga van a vízhez és a megfelelő higiénés körülményekhez! A víz közjó, nem árucikk!” európai polgári kezdeményezéséről” 2014.03.19. COM(2014) 177 final. A továbbiakban: Right2Water kezdeményezés.

64 Idézet a kezdeményezésből: az Európai Bizottság „terjesszen elő jogalkotási javaslatot a vízhez és a szennyvízhálózathoz való, az ENSZ által emberi jogként elismert jog végrehajtása, valamint a vízellátás és a szennyvízelvezetés mindenki számára elérhető közszolgáltatássá tételé érdekében.” Right2Water kezdeményezés, 2.

65 Sustainable Development Goals, Fenntartható Fejlesztési Célok (a továbbiakban: SDGs).

66 http://www.un.org/waterforlifedecade/waterandsustainabledevelopment2015/open_working_group_sdg.shtml (2020.07.11.).

67 Az Európai Parlament és a Tanács 2010/63/EU irányelve (2010. szeptember 22.) a tudományos célokra felhasznált állatok védelméről. (HL L 276, 20.10.2010, 33–79.o.).

68 <http://www.stopvivisection.eu/> (2020.07.11.).

69 http://europa.eu/legislation_summaries/environment/nature_and_biodiversity/sa0027_hu.htm (2020.07.11.).

70 Three Rs: az állatok felhasználásának helyettesítése (Replacement), csökkentése (Reduction) és tökéletesítése (Refinement).

71 A Bizottság közleménye a „Stop Vivisection” polgári kezdeményezéséről 2015.05.03. COM(2015) 3773 final.

72 A Bizottság közleménye a „Tiltsák be a glifozátot, és védjék meg az embereket és a környezetet a mérgező növényvédő szerektől!” európai polgári kezdeményezéséről 2017.12.12. C(2017) 8414 final.

Tanulmány

nulmányokon alapuljon, amelyek illetékes közigazgatási szervek és nem a növényvédőszer-ágazat megbízásából készültek. Továbbá egy növényvédőszer-mentes jövő megvalósítása érdekében határozottak meg az egész Európai Unióra kiterjedő, kötelező érvényű csökkentési célértékeket a növényvédő szerek használata tekintetében.⁷³ A Bizottság részletes válaszában kitért a növényvédő szerek uniós engedélyezési folyamatára, és pontról pontra reagált a három javaslatra is. Összefoglalva a főbb következtetéseket, a Bizottság álláspontja szerint nem volt lehetősége arra, hogy a társjogalkotóknak javaslatot nyújtson be a glifozát betiltására, és annak sem tudományos, sem jogi alapja nincs. Bár a glifozát megítélése az Európai Unióban sem egységesen pozitív, és az Európai Parlamentben is tiltakozás övezte a használat engedélyezésének meghosszabbítását, 2018-ban újabb öt évre zöld utat kapott a vegyszer. A tiltakozás eredményeképpen azonban nem 15, hanem csupán 5 évvel hosszabbították meg az engedélyt, és 2022-re törekszenek annak betiltására.⁷⁴ Ugyanakkor egyre nagyobb ellenállás mutatkozik a tagállamokban, 2019-ben Ausztria saját hatáskörben betiltotta a glifozát használatát. 2016-ban részletes felmérés készült a növényvédőszer hatásairól – többek között az emberi egészségre –, amelyre a Bizottság a kezdeményezésre adott válaszában is többször hivatkozott.⁷⁵ Érdekesség, hogy az új Biodiverzitási Stratégia (amely 2030-ig érvényes) viszont kiemelten foglalkozik a növényvédő szerek kockázatainak csökkentésével és a beporzók védelmével.⁷⁶

A tárgytalan és a szervezők által visszavont kezdeményezések között több fontos témakört feszegető is található. A „New Deal 4 Europe – különleges európai terv létrehozatala a fenntartható fejlődés és a foglalkoztatás érdekében”, amelyet 2015 januárjában vontak vissza, egy közcélú befektetési program megteremtését tűzte ki célul, annak érdekében, hogy Európa a tudásalapú társadalom fejlesztése, valamint különösképpen a fiatalok számára létrehozandó új munkahelyek által kikerüljön a válságból. Olyan közjavak fejlesztésére és finanszírozására gondoltak, mint a megújuló energia, a kutatás és innováció, az infrastrukturális hálózatok, az ökológiai mezőgazdaság, a környezetvédelem, valamint a kulturális örökség védelme. Továbbá egy európai szolidaritási alap létrehozását is kezdeményezték, amely kifejezetten a fiatalok munkalehetőségeinek javítása érdekében működött volna.⁷⁷

A „Turn me off” kezdeményezésben az üzletek és irodák azon gyakorlatának megtiltását szorgalmazták, hogy akkor is égve hagyják a lámpákat és hirdetőket, mikor hétvégén vagy zárva tartási időben nem tartózkodnak a helyiségekben vagy azok nem foglaltak. Ezzel kívánták csökkenteni az ún. fényszennyezés⁷⁸ jelenségét és a kárba ment energia mennyiségét. A „Tiltsuk be az ököcídiumot Európában: polgári kezdeményezés a Föld jogokhoz juttatásáért” elnevezésű kezdeményezés célja az volt, hogy az ököcídiumot nyilvánítsák bűncselekménnyé Európában, ezzel lehetővé téve az elkövető természetes és jogi személyek felelősségre vonását olyan cselekményekért, amelyek európai joghatóság alá tartoznak vagy amelyeket Európában bejegyzett jogi személy vagy uniós tagállami állampolgár természetes személyek követtek el. A kezdeményezést 2013 januárjában vonták vissza.⁷⁹ Végül az „EU Directive on Dairy Cow Welfare” kezdeményezés a tejelő tehenek tartása minimumkövetelményeinek irányelvben való előírásáért szállt síkra, a sertésekre és tyúkokra vonatkozó előírások mintájára, azok megfelelő és jó tartásáért, etetéséért és a velük való helyes bánásmód érdekében. A kezdeményezést még 2015 májusában visszavonták.⁸⁰ A kellő támogatottság hiánya miatt bukott el végül „Az EU klímacsomag felfüggesztése” című polgári kezdeményezés 2012-ben. A fő célkitűzés az volt, hogy ameddig a legnagyobb széndioxid-kibocsátók nem írják alá a Kiotói Jegyzőkönyvet, felfüggesztenék a 2009-es klímacsomagot, az energiahatékonysági záradék kivételével. Emellett javasolták a tagállamok saját energiakészleteinek kihasználását, az energiaszegénység csökkentését és a „carbon leakage” jelenség megakadályozását, vagyis azt, hogy „munkahelyeket és cégeket exportáljanak fejlődő országokba, ahol nincsen klímapolitika”.⁸¹

2020 júliusában⁸² 11 kezdeményezés van folyamatban, közöttük is több környezeti vonatkozásút találhatunk, például a cápauszony leválasztása és kereskedelme betiltásának érdekében. Eddig a „Mentsük meg a méheket és a mezőgazdasági termelőket! Méhbarát mezőgazdaságot

73 C(2017) 8414 final.

74 Az EP 2022 végére kivonná a forgalomból a glifozátot. Sajtóközlemény, 2017. 10. 24.

75 EU's Pesticide Risk Assessment System: The Case of Glyphosate, 2016. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/S87309/IPOL_STU\(2016\)S87309_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/S87309/IPOL_STU(2016)S87309_EN.pdf) (2020.07.11.).

76 COM(2020) 380 final, 2.2.2. Vissza kell hozni a természetet a mezőgazdaságba.

77 <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2014/000002> (2020.07.11.).

78 Az a mesterséges fény, amely nem kizárólag a megvilágítandó felületre, irányba és nem a megfelelő időszakban jut, ezzel káprázást, birtokháborítást, az égbolt mesterséges fénylését vagy bármilyen más nem kívánatos környezeti hatást okoz. Zavaró fényt jelent az előírt/szükséges szintnél lényegesen nagyobb megvilágítás is (különösen az erős kék komponenset tartalmazó világítás, a melatonin termelés elnyomása miatt).

79 <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2012/000012> (2020.07.11.).

80 <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2012/000004> (2020.07.11.).

81 <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2012/000010> (2020.07.11.).

82 A kézirat lezárása: 2020. július 11.

az egészséges környezetért” nyerte el a legnagyobb mértékű támogatottságot.⁸³

2. A legújabb fejlemények

Magyarországon eddig a nemzeti régiókkal kapcsolatos kezdeményezés váltotta ki a legnagyobb visszhangot és támogatást. A kezdeményezés fő célkitűzése a gazdasági, társadalmi és területi kohézió megőrzése, a strukturális alapokhoz való hozzáférhetőség és a szervezők szerint az EU alapértékeivel összeegyeztethetetlen kohéziós politika módosítása.⁸⁴ A régiók egyenlőségéért indított polgári kezdeményezést 2019. május 7-én vették nyilvántartásba, ezzel elkezdődött a támogatásgyűjtésre nyitva álló egy esztendő. A kezdeményezés bár megszerezte az egymillió uniós polgárra vonatkozó összes aláírást, az egyes tagállamokra meghatározott küszöbszámokat csak három tagállamban: Magyarországon, Romániában és Szlovákiában sikerült elérni. Érdekesség, hogy a körülbelül 1 millió 9 ezer aláíróból csaknem 785 ezer online támogató nyilatkozat Magyarországról származik, csaknem ötezerszeresen túllépve az elvárt követelményt.⁸⁵ A nemzeti régiók polgári kezdeményezés azonban nem nyerte el a szükséges támogatottságot. Már a lezárást követő napokban intenzív kampány kezdődött a támogatásgyűjtésre rendelkezésre álló időszak meghosszabbításért, tekintettel arra, hogy az Európában márciusban kezdődő koronavírus-járvány miatt nehézségekbe ütközött az aláírások gyűjtése. Az Európai Bizottság⁸⁶ májusban kezdett foglalkozni az átmeneti rendelkezések lehetőségével, a tavaszi európai szemeszter részeként.⁸⁷ 2020 júniusában az Európai Unió Tanácsa is zöld utat adott az átmeneti rendelkezések elfogadásának. A 2020. március 11-e⁸⁸ előtt folyamatban lévő kezdeményezések tekintetében az aláírásra nyitva álló egyéves időtartam hat hónappal meghosszabbodik, a 2020. március 11-e után kezdődő kampányoknál pedig 2021. szeptember 11-e lesz a végső határidő. Továbbá lehetőséget kapnak a tagállamok hatósá-

gai a tagállamokban gyűjtött aláírások meghosszabbított idő alatti hitelesítésére.⁸⁹ Az Európai Parlament plenáris ülése 2020. július 9-én megszavazta a Bizottság javaslatát, így a Székely Nemzeti Tanács nemzeti régiókkal kapcsolatos kezdeményezése érdekében is folytatódhat majd a támogató nyilatkozatok gyűjtése.⁹⁰ Az uniós polgári kezdeményezés átmeneti rendelkezései előreláthatóan 2022 végéig lesznek hatályban.⁹¹

IV.

Záró gondolatok

A közvetlen demokrácia eszközei közül a polgári kezdeményezés „transznacionálisnak” tekinthető, vagyis sikerre vitele államhatárokon átívelő, nemzetek közötti összefogást igényel.⁹² Tanulmányunkban összegeztük a polgári kezdeményezés történetét, technikai szabályait és gyakorlatát. A legfőbb kérdés az, vajon a polgári kezdeményezés mennyiben járulhat hozzá a jelenlegi bizottsági és uniós célkitűzések megvalósításához, a polgárok Európája alapjainak megeremtéséhez.

Ha pusztán a tényekből, a számszerű sikerességi rátából indulunk ki, arra az egyébként téves következtetésre juthatunk, hogy a kezdeményezések nem valósítják meg az eredeti elképzeléseket: az Európai Unió közelebb hozatalát a polgárokhoz, a határokon átívelő politikai diskurzust és az uniós polgárok egy meghatározott kérdés támogatása érdekében való összefogását.⁹³ Inkább fogalmazhatunk úgy, hogy az uniós polgárok nem készültek még fel a polgári kezdeményezésben rejlő lehetőségek teljes kiaknázására, amit nehezítettek a korábbi szabályozásban rejlő követelmények. A legnagyobb probléma az, hogy az Európai Bizottsággal szemben az új rendelet sem ír elő semmilyen lépéskényszert, még akkor sem, ha a

83 A 2020 márciusában folyamatban lévő kezdeményezésekből (összesen 11) négy tekinthető környezeti- vagy állatvédelmi jelentőségűnek; https://europa.eu/citizens-initiative/_hu (2020.07.11.).

84 Izsák Balázs: A javasolt polgári kezdeményezés tárgyaival, céljaival és hátterével kapcsolatos bővebb tájékoztatás, <http://nemzetiregiok.eu/bovebb-tajekoztatás> (2020.07.11.).

85 Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fennmaradásáért <https://eci.ec.europa.eu/010/public/#/disabled> (2020.07.11.).

86 Az Európai Bizottság javaslata a kezdeményezésről: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down temporary measures concerning the time limits for the collection, verification and examination stages provided for in Regulation (EU) 2019/788 on the European citizens' initiative in view of the COVID-19 outbreak 2020.05.20. COM(2020) 221 final.

87 European Semester: The Spring Package explained https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_894 (2020.07.11.).

88 Az Egészségügyi Világszervezet 2020. március 11-én nyilvánította pandémiának (világjárvány) a COVID-19 koronavírus-járványt.

89 European Citizens' Initiative: Council greenlights temporary extension of deadlines. Sajtóközlemény, 2020.06.17. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/06/17/european-citizens-initiative-council-greenlights-temporary-extension-of-deadlines/> (2020.07.11.).

90 Final vote on extending deadlines for European Citizens' Initiatives, 2020.07.8–10. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/agenda/briefing/2020-07-08/13/final-vote-on-extending-deadlines-for-european-citizens-initiatives> (2020.07.11.). A végső szavazás eredménye: 684 támogató szavazattal fogadták el a polgári kezdeményezés átmeneti szabályait, 7 ellenszavazat és 3 tartózkodás mellett, [https://www.europarl.europa.eu/sed/doc/news/flash/23887/Result_09-07-2020_Second%20voting%20session%20\(2\)%20\(1\)_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/sed/doc/news/flash/23887/Result_09-07-2020_Second%20voting%20session%20(2)%20(1)_en.pdf) (2020.07.11.).

91 Improved text on ECI extensions unanimously passes committee test. Sajtóközlemény, 2020.07.02. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200627IPR82206/improved-text-on-eci-extensions-unanimously-passes-committee-test> (2020.07.11.).

92 Ld. MAXIMILIAN CONRAD: *The European Citizens' Initiative. Transnational Democracy in the EU at last?* Stjórnmal & Stjórnýsla Icelandic Review of Politics & Administration, 2011. vol. 7. no. 1. 5–22.

93 Regulation of the European Parliament and of the Council on the Citizens' Initiative 2010.03.31. COM(2010) 119 final. 1.

Tanulmány

polgári kezdeményezés eléri a szükséges támogatottságot. *De lege ferenda* javaslatnak így annyit lehetne fűzni a 2020 januárjában hatályba lépett rendelethez, hogy erőteljesebb kötelezettséget kellene megfogalmazni az Európai Bizottság tekintetében. Alátámasztásként többek között felhozható a magzati élet védelméről szóló kezdeményezésre adott, elutasító jellegű válasz is, amelyben egyébként keresendő az európai kezdeményezés népszerűtlenségének oka. Hiszen hiába támogat a társadalom széles köre egy kezdeményezést, ha az EU intézményeinek továbbra sincs tényleges kötelezettségük a jogalkotásra vagy legalább érdemi felülvizsgálatra.

Az uniós polgári kezdeményezés reformja 2020 első napján lépett hatályba azzal a célkitűzéssel, hogy megkönnyítse az uniós polgárok számára a kezdeményezések indítását és a sikeres támogatásgyűjtést. Természetesen minél több javaslat jut el az Európai Bizottsághoz, annál nagyobb eséllyel kerülnek olyan kezdeményezések a palettára, amelyek előmozdítják majd az uniós döntéshozat

talt. Azonban a Bizottság hallgatólagos elutasítása jelentős visszatartó erő lehet az uniós polgárok számára. Érdekes módon a már nyilvántartásba vett kezdeményezések között is jelentős arányban találhatók környezetvédelmi tárgyúak, így a jövőben megmutatkozhat azok sikere és az uniós polgárok érdemi befolyása a vonatkozó szakpolitikára. Jelenleg inkább tudják befolyásolni a szakpolitikák mikénti haladását olyan tagállami vezetők és parlamenti képviselők megválasztásával, akik elkötelezettek egy számukra fontos kérdésben – például környezetvédelem –, mintsem a közvetlen demokrácia uniós jog adta lehetőségeivel. Ezért az uniós polgári kezdeményezés inkább „esetleges” hatással van a szakpolitikai kérdésekre az Európai Unióban, hiszen az Európai Bizottság kevésbé mutat hajlandóságot a javaslatokat követő érdemi lépések megtételére. Várhatóan mindemellett a polgári kezdeményezés ösztönözni fogja a civil szféra és rajtuk keresztül az uniós polgárok összefogását és az európai demokratikus értékek megerősítését.

SÓLYOM LÁSZLÓ

DOCUMENTA

Ez a könyv a független, demokratikus és alkotmányos Magyarország megszületése harmincadik évfordulója előtt tiszteleg.



„E könyvtáblák között végérvényesen lezárt jogász-közéleti pályám dokumentumai vannak, eredeti formájukban, változtatások és magyarázatok nélkül – tőlem immár független létben. Ám a könyvborítókön örömmel jelzem, hogyan tekintek vissza munkásságomnak erre a hosszú szakaszára, s illesztem be az élet teljességébe.”

hvgorac.hu/Solyom_Documenta