

Tárnok Balázs¹

Tízéves az európai polgári kezdeményezés – mivé vált az Unió részvételi demokráciájának új eszköze?

Ten Years of the ECI – What Has Become of the New Tool of EU Participatory Democracy?

Az európai polgári kezdeményezés (EPK) 2012. április 1-je óta áll az uniós polgárok rendelkezésére a gyakorlatban, így az idei évben tízéves fennállását ünnepli az Európai Unió részvételi demokráciájának lisszaboni szerződéssel bevezetett új eszköze. Az elmúlt tíz év legalapvetőbb kérdése, hogy valójában mi, illetve mivé vált a gyakorlatban az EPK? Bár a vonatkozó joganyag és a jogtudomány is az EU demokráciadeficitjének csökkentésére hivatott eszközként tekint az EPK-ra, jelen értekezés feltevése szerint gyakorlati megvalósulását tekintve sokkal inkább érdekérvényesítő eszköznek tekinthető. E megközelítésben fontos kérdés, hogy mennyire hatékony az eszköz ilyen minőségben, illetve melyek azok a tényezők, amelyek a hatékonyságát befolyásolják. Ennek vizsgálata során három szempontot veszünk figyelembe: az EPK-val kapcsolatos tudatosságot, a „sikeres EPK” fogalmának meghatározását, illetve az eszköz „ár-érték” arányát. Az értekezés elméleti megközelítésben tekinti át az EPK gyakorlatának elmúlt tíz évét, figyelemmel az uniós jog rendszerében betöltött szerepére, valamint e szerep gyakorlati felhasználás mentén való formálódására.

Kulcsszavak: európai polgári kezdeményezés, EPK, részvételi demokrácia, demokráciadeficit, érdekérvényesítés

¹ Intézetvezető, tudományos segédmunkatárs, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézete (EUSTRAT), e-mail: tarnok.balazs@uni-nke.hu

The European Citizens' Initiative (ECI) has been available to EU citizens since 1 April 2012, marking the tenth anniversary of the new instrument of the participatory democracy in the European Union. A profound question to be asked at this milestone is what is the real nature of the ECI, what has become of it in the past ten years? Although both the relevant legislation and jurisprudence consider the ECI to be a tool for reducing the EU's democratic deficit, given the practice of the past ten years, we consider it rather an advocacy tool to support specific interests of EU citizens. An important question in this approach is how effective the tool is in this quality and what are the factors that affect its effectiveness. In examining this, we consider three aspects: public awareness about the ECI, the definition of a "successful ECI", and the added value of ECI given its costly nature. The article reviews the practice of the ECI in the past ten years in a theoretical approach, considering its role in the system of EU law and the formation of this role along its implementation.

Keywords: European Citizens' Initiative (ECI), participatory democracy, democracy deficit, advocacy

1. Bevezetés: az EPK mint az uniós részvételi demokrácia eszköze

Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz) 10. cikke értelmében az Európai Unió főszabály szerint a képviseleti demokrácia elve alapján működik, ugyanakkor a közvetlen demokrácia egyes formái szintén elismertek az EU működése során.² A lisszaboni szerződés a képviseleti demokrácia rendszerét kiegészítette a részvételi demokrácia eszközeivel.³ Bár korábban is voltak törekvések az Európai Unióban a közvetlen demokrácia megerősítésére, a lisszaboni szerződés elfogadása előtt a közvetlen demokrácia önmagában nem volt hatással az Európai Unió működésére.⁴ A maastrichti szerződés aláírása után bevezetett, polgári részvételnek teret adó lehetőségek nagy része ugyanis informális volt, amelyeknek nem volt semmilyen jogi kötőereje.⁵

² Minden uniós polgárnak joga van petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez, ombudsmanhoz fordulni, írásban kérést intézni az EU bármely szervéhez, és arra a kérdésre választ kapni, illetve élni az európai polgári kezdeményezés intézményével (EUMSz 24. cikk). Az EU részvételi demokráciájának további fontos eleme az érdekképviseleti szervezetekkel és a civil társadalommal folytatott rendszeres párbeszéd, illetve a szabályozásban érintett felekkel folytatott széles körű előzetes konzultáció. Lásd Bóka János – Gombos Katalin – Szegedi László: *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019. 27.

³ Roland Bieber: The Citizens' Initiative – a Source of Additional Legitimacy for the European Union. In José María Beneyto – Ingolf Pernice – Lars S. Otto (szerk.): *Europe's Constitutional Challenges in the Light of the Recent Case Law of National Constitutional Courts*. Baden-Baden, Nomos, 2011. 240.

⁴ Michael Dougan: What are we to Make of the Citizens' Initiative? *Common Market Law Review*, 48. (2011), 6. 1808.

⁵ Michael Nentwich: Opportunity Structures for Citizens' Participation: The Case of the European Union. *European Integration online Papers (EIoP)*, (2002), 1.



Az európai polgári kezdeményezés (EPK) az Unió részvételi demokráciájának innovatív eszköze,⁶ amelyet a nemzeti alkotmányfejlődés inspirált,⁷ és a lisszaboni szerződés vezetett be az uniós jogba. Az EPK a világ első transznacionális napirend-kezdeményezése,⁸ amely minden korábbinál radikálisabb értelmezése a részvételi demokráciának az Európai Unióban,⁹ sokkal közvetlenebb és transznacionálisabb, mint bármi, amit eddig uniós szinten tapasztalhattunk.¹⁰

Az EUSz. 11. cikk (4) bekezdése értelmében „legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség”. EPK-t tehát olyan ügyben lehet indítani, amely az Európai Bizottság hatáskörébe tartozik. Lényege, hogy a polgárok közvetlenül fordulhatnak az Európai Bizottsághoz, ha a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslat beterjesztését látják szükségesnek. Az uniós polgárok ezzel képesek hatást gyakorolni az uniós szakpolitikai döntéshozatalra az által, hogy a számukra fontos ügyekben konkrét jogi intézkedéseket kezdeményeznek azokon a területeken, amelyeken az Európai Bizottság jogszabályjavaslat előterjesztésére jogosult.

A polgári kezdeményezéssel kapcsolatos részletszabályokat a másodlagos jog szintjén az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet (EPK-rendelet) határozza meg.¹¹ Ahhoz, hogy egy EPK érvényes legyen, kettős konjunktív feltételnek kell teljesülnie: egyrészt legalább egymillió uniós polgár érvényes aláírása szükséges, másrészt az EU tagállamainak legalább egynegyedében (hét tagállamban) össze kell gyűlnie egy előzetesen meghatározott minimum aláírásszámnak.¹² Az aláírásgyűjtést egy legalább héttagú szervezői csoport kezdeményezheti, amelynek legalább hét tagállamból származó természetes személyből kell állnia. A kezdeményezést nyilvántartásba kell venni az Európai Bizottságnál, és ezt követően a szervezőknek főszabály szerint 12 hónap áll rendelkezésére az aláírások összegyűjtésére. A támogató nyilatkozatokat papír formátumban és online is lehet gyűjteni. Az aláírásgyűjtés lezárultát követően az egyes tagállami hatóságok ellenőrzik az összegyűjtött aláírásokat, majd a szervezők benyújthatják az EPK-t a Bizottságnak. A Bizottságnak ezt követően meg kell vizsgálnia a polgári kezdeményezést, és indokolt döntésben kell határoznia arról, hogy kíván-e jogalkotást kezdeményezni az ügyben.¹³

⁶ Irmgard Anglmayer: *Implementation of the European Citizens' Initiative. The Experience of the First Three Years*. European Parliamentary Research Service, Ex-Post Impact Assessment Unit, 2015. 3.

⁷ Victor Cuesta-López: *A Comparative Approach to the Regulation of the European Citizens' Initiative. Perspectives on European Politics and Society*, 13. (2012), 3. 258.

⁸ Maximilian Conrad: *A Small-States Perspective on the European Citizens' Initiative. Icelandic Review of Politics and Administration*, 9. (2013), 2. 302.

⁹ Elizabeth Monaghan: *Assessing Participation and Democracy in the EU: The Case of the European Citizens' Initiative. Perspectives on European Politics and Society*, 13. (2012), 3. 2012. 295.

¹⁰ Bruno Kaufmann: *The European Citizens' Initiative Pocket Guide*. Brussels, Green European Foundation, 2012.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről [EPK-rendelet].

¹² EPK-rendelet 1. sz. melléklete.

¹³ Bóka–Gombos–Szegedi (2019): i. m. 27.



Az EPK lényegében az Európai Bizottság jogalkotási eljárás megindításában betöltött monopolszerepét hivatott árnyalni azzal, hogy egymillió uniós polgár támogató aláírása esetén a Bizottságnak foglalkoznia kell egy kérdéssel. Az Európai Unióban kizárólag a Bizottság terjeszthet be a jogalkotó elé jogalkotási aktus elfogadására irányuló javaslatot, ekképpen kizárólag bizottsági döntés függvénye, hogy egy adott kérdésben megindul-e a jogalkotási eljárás. Az EPK révén az Európai Parlament és a Tanács mellett immár az uniós polgárok is kezdeményezhetik, hogy a Bizottság foglalkozzon egy adott kérdéssel, és terjesszen elő jogalkotási aktusra irányuló javaslatot. A két uniós intézmény felkéréséhez hasonlóan az európai polgárok felhívása sem köti a Bizottságot, tehát a jogalkotási eljárásban betöltött monopolhelyezete a gyakorlati működést tekintve továbbra is töretlen.¹⁴ Amennyiben ugyanis egy kezdeményezés aláírásgyűjtése eredményesen zárul, a Bizottság, bár köteles az adott kérdést napirendjére tűzni, jogalkotási aktusra irányuló javaslat betérjesztésére nem köteles. Ennek megfelelően a polgári kezdeményezést napirend-meghatározó eszköznek tekintjük.¹⁵

2. EPK mint az Unió demokratikus működését erősítő eszköz?

A részvételi demokrácia eszközeinek, így az EPK-nak a bevezetése az európai uniós döntéshozatali eljárásba az EU demokráciadeficitjéből fakad.¹⁶ A demokráciadeficit az európai integráció évtizedekre visszanyúló, vitatott problémája, amelynek fogalma kapcsán eltérő értelmezéseket és megközelítéseket találunk.

Follesdal és Hix szerint a demokráciadeficit kiforratlan, a média által felkapott, divatos kifejezés, amely arra vonatkozik, hogy az uniós polgárok nem tekintik az Uniót elszámoltatható és átlátható kormányzási formának.¹⁷ Moravcsik a kormányköziség elmélete alapján kifejezetten szkeptikusan viszonyul a demokráciadeficit létezéséhez.¹⁸ A demokráciadeficitet a demokrácia vélt és valós megnyilvánulása közti különbség

¹⁴ Vogiatzis szerint az európai polgári kezdeményezés az alkotmányossági köttöttségek miatt (Bizottság jogalkotási eljárás megindításában betöltött monopolszerepének sértetlenül hagyása) nem befolyásolja ténylegesen a jogalkotási eljárást, a polgári részvételt pedig az eljárás polgárok számára túlságosan nagy terhet jelentő formalitásai miatt nem tudja jelentősen előmozdítani. Lásd Nikos Vogiatzis: Is the European Citizens' Initiative a Serious Threat for the Community Method? *European Journal of Legal Studies*, 6. (2013), 1. 91–107.

¹⁵ Paweł Głogowski – Andreas Maurer: *The European Citizens' Initiative: Chances, Constraints and Limits*. IHS Political Science Series, Working Paper, 134. Institute for Advanced Studies 2013. 9.

¹⁶ László Komáromi: Participatory Democracy: International and European Tendencies, Constitutional Framework in Visegrad Countries, Hungarian Instruments and Experiences. *Iustum Aequum Salutare*, 11. (2015), 3. 53.; Alex Warleigh: On the Path to Legitimacy? The EU Citizens Initiative Right from a Critical Deliberativist Perspective. In Carlo Ruzza – Vincent Della Sala (szerk.): *Governance and Civil Society in the European Union*. Manchester University Press, 2007. 55.

¹⁷ Andreas Follesdal – Simon Hix: Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, 44. (2006), 3. 533–562.

¹⁸ Andrew Moravcsik: Is there a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis. *Government and Oppositions*, 39. (2004), 2. 336–363.; Andrew Moravcsik: Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40. (2002), 4. 603–624.



alapulvételével is igyekeztek definiálni. Crombez és Norris értelmezésében a demokráciadeficit mértékét az átlag választópolgár elvárásai és a politikai eredmények közti különbség jelenti, vagyis a demokráciadeficit a demokráciáról szóló nyilvános vélekedés és a demokrácia gyakorlati működésével kapcsolatos elégedettség közti különbségben áll.¹⁹ Más megfogalmazásban: a demokráciadeficit a demokratikus élet valósága és a polgárok vágyai közti különbséget jelenti.²⁰

Az Európai Unió demokráciadeficitjének problémakörével szoros összefüggésben áll az európai nyilvánosság (*european public sphere*)²¹ kérdése, ugyanis annak hiánya az Unió demokráciadeficitjének egyik összetevőjeként értelmezhető.²² Az európai kommunikációs politikáról szóló 2006-os fehér könyv értelmében az európai politikai élet nagyrészt a tagállami nyilvánosság keretei közt zajlik, és „ha az európai ügyek mégis megjelennek a programban, a polgárok túlnyomó része nemzeti szempontból szemléli azokat”.²³ A fehér könyv hozzáteszi: az emberek idegenkedéssel fordulnak Brüsszel felé, aminek az is az oka, hogy nem alakult ki megfelelő mértékben az európai eszmecsere kibontakozásához teret biztosító úgynevezett *európai közszféra*.²⁴ Conrad szerint az EPK lehetőséget ad arra, hogy az uniós politikát ne csak a pártpolitikai álláspontokon keresztül szemléljék, hanem egy konkrét téma kapcsán, transznacionális diskurzus keretében.²⁵

Bár a tudomány szereplőinek döntő többsége úgy látja, hogy az EPK az EU demokratikus legitimitációjának növelése érdekében jött létre, kérdéses, hogy képes-e csökkenteni az Unió demokráciájában észlelhető hiányosságokat? Mendoza és Cuesta-López úgy véli, nem az EPK jelenti a megoldást az Unió demokráciadeficitjére, ugyanis a polgári részvétel soha sem helyettesítheti a politikai képviselőket.²⁶ Greenwood szerint az EPK az Unió demokráciájának javítása érdekében jött létre, de hibásan alkották meg ezt

¹⁹ Christophe Crombez: *The Democratic Deficit in the European Union: Much Ado about Nothing? European Union Politics*, 4. (2003), 1. 101–120.; Pippa Norris: *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011. 242.

²⁰ Patti Tamara Lenard – Richard Simeon: Introduction. In Patti Tamara Lenard – Richard Simeon (szerk.): *Imperfect Democracies. Democratic Deficit in Canada and the United States*. Vancouver–Toronto, UCB Press, 2012. 1–22.

²¹ Az európai nyilvánosság „az európai integráció kutatásának egyik újabb iránya, amely a politika- és a kommunikációtudomány megközelítéseiinek segítségével reflektál az olyan sokat vitatott témákra, mint például a demokrácia deficit, a legitimitációhiány és az európai démosz”. Lásd Szabó Gabriella: Az európai nyilvánosság mibenlétéről. Paradigmák, definíciók, megközelítések és dilemmák egy új kutatási terület kapcsán. *Politikatudományi Szemle*, 19. (2010), 2. 95. Trenz szerint az európai nyilvánosság az Unió, illetve az európai integráció legitimitációjának megvitatására szolgáló kommunikációs infrastruktúra összessége. Lásd Hans-Jörg Trenz: In Search of The European Public Sphere. Between Normative Overstretch and Empirical Disenchantment. *Arena Working Paper*, (2008), 12.

²² Maximilian Conrad: The Missing Link in EU Democracy? Why a Transnational Public Sphere Matters. *Icelandic Review of Politics & Administration*, 6. (2010), 2. 207–228.

²³ Európai Közösségek Bizottsága: *Fehér Könyv az Európai Kommunikációs Politikáról*. COM(2006)35 végleges (2006. február 1.).

²⁴ Európai Közösségek Bizottsága (2006): i. m.

²⁵ Maximilian Conrad: The European Citizens' Initiative: Transnational Democracy in the EU at last? *Icelandic Review of Politics and Administration*, 7. (2011), 1. 18.

²⁶ Mary Anne Mendoza: A Case for the European Citizens' Initiative amidst the Perceived Democratic Deficit of the EU. *Review of European & Transatlantic Affairs*, 1. (2015), 2. 137.; Víctor Cuesta-López: The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy. *European Public Law*, 16. (2010), 1. 138.



a jogintézményt.²⁷ Az uniós polgárok nem igazán tudtak közvetlenül beleszólni az uniós döntéshozatalba az EPK által, így az nem járult hozzá az európai köznyilvánosság demokráciadeficitjének csökkentéséhez.²⁸

Ahogy korábban utaltunk rá, az európai polgárok felhívása nem köti a Bizottságot, tehát a jogalkotási eljárásban betöltött monopolhelyezete továbbra is töretlen. A Bizottság e diszkrecionális jogköre az Unió demokráciadeficitje szempontjából aggályosnak tekinthető, hiszen a sikeres kezdeményezéseket követő, hasonló „csalódások” miatt az EPK éppen deklarált céljával ellentétet hatást válthat ki (ahelyett, hogy közelebb hozná, eltávolítja egymástól a polgárt és az Uniót). Bouza García szerint ha a Bizottság az aláírásgyűjtést sikerrel teljesítő kezdeményezésben megfogalmazott javaslatot teljes egészében lesöpri az asztalról, anélkül, hogy bármilyen intézkedést előirányozna, az a polgárok csalódottságát vonhatja maga után, és azt az érzetet keltheti, hogy a Bizottság figyelmen kívül hagyja a polgárok akaratát.²⁹ Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint hogy az aláírásgyűjtést eddig sikerrel teljesítő hat EPK-ból a Bizottság csupán kettő EPK esetében, az állatvédelmi *End the Cage Age* és a vízvédelmi *Right2Water* EPK esetében irányzott elő jogalkotást (ráadásul utóbbi esetében is évekkal a korábbi, részben elutasító határozatát követően). A maradék négy kezdeményezés esetében a Bizottság azonban kifejezetten elutasította a jogalkotási aktusra irányuló javaslat benyújtását.³⁰

3. Az EPK mint politikai érdekérvényesítő eszköz

Bár az Unió demokratikus jellegének értékelése leginkább politikai szempontok szerint történik, hiszen nem áll rendelkezésre objektív alapú értékelést lehetővé tévő szempontrendszer, az megállapítható, hogy ez az új eszköz nem tudta teljesíteni „életre hívóinak” elvárásait az Unió demokráciájának fejlesztése tekintetében. Mindezek alapján az EPK-ra sokkal inkább európai uniós politikai érdekérvényesítő eszközként (*political opportunity structure*)³¹ tekintünk.³²

Az EPK ilyen értelmezése esetén szükségszerű annak vizsgálata, hogy mennyire tekinthető hatékony eszköznek. Ennek vizsgálata során három szempontot veszünk

²⁷ Justin Greenwood: The European Citizens' Initiative: Bringing the EU Closer to Its Citizens? *Comparative European Politics*, 17. (2019), 6. 940–956.

²⁸ Carmen Gerstenmeyer et al.: Study on the European Added Value of the European Citizens' Initiative. In Christian Salm: *The Added Value of the European Citizens' Initiative (ECI), and its Revision*. Study. Brussels, European Parliamentary Research Service, 2018.

²⁹ Luis Bouza García: How Could Article 11 TEU Contribute to Reduce the EU's Democratic Malaise? In Michael Dougan – Niamh Nic Shuibhne – Eleanor Spaventa (szerk.): *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*. Portland, OR, Hart Publishing, 2012.

³⁰ Az Egy közülünk magzatvédelmi, *Stop Vivisection* állatvédelmi, *Minority SafePack* nemzeti kisebbségvédelmi és a *glifozát betiltásáról* szóló környezetvédelmi EPK-javaslatokat a Bizottság egyetlen javaslat előterjesztése nélkül söpörte le az asztalról.

³¹ Chris Rootes: Political Opportunity Structures. Promise, Problems and Prospects. *La Lettre de la maison Française d'Oxford*, (1999), 10. 71–93.; Herbert P. Kitschelt: Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-nuclear Movements in Four Democracies. *British Journal of Political Science*, 16. (1986), 1. 57–85.

³² Manès Weisskircher: The European Citizens' Initiative: Mobilization Strategies and Consequences. *Political Studies*, 68. (2019), 3. 797–815.



figyelembe: a) az EPK-val kapcsolatos tudatosságot és ismereteket; b) a „sikeres” EPK meghatározását; illetve c) az eszköz „ár-érték” arányát.

3.1. Az EPK-val kapcsolatos polgári ismeretek

Ahhoz, hogy az EPK hatékonyságát – és az Unió demokráciájának növelésére gyakorolt tényleges hatását – értékelni tudjunk, meg kell vizsgálnunk az eszközzel kapcsolatos polgári tudatosságot, vagyis, hogy az eszköz mennyire ismert a polgárok körében. A tudatosság ugyanis szükséges ahhoz, hogy az adott eszköz be tudja tölteni azt a célt, amelynek érdekében létrehozták.³³

Az Európai Parlament 2015-ös állásfoglalásában részletesen foglalkozik az eszköz közismertségével. A Parlament ebben az állásfoglalásban felszólítja az Uniót, hogy a cél érdekében szervezzen reklám- és promóciós kampányokat, és kéri, hogy minden nyilvános kommunikációs csatornát használjon fel az EPK ismertségének növelésére, megjegyezve, hogy az EPK-val foglalkozó külön hivatal is hozzájárulhatna a nyilvánosság és a média figyelmének az eszközre való felhívásához.³⁴ Mások konkrétan a polgári kezdeményezések kapcsán tájékoztatást nyújtó független központot (Polgári Kezdeményezés Központ) és a tagállami információs pontokat bíznák meg a kezdeményezéssel kapcsolatos ismeretek növelésével.³⁵

Általánosságban elmondható, hogy a polgári kezdeményezéssel mint transznacionális eszközzel kapcsolatos polgári ismeretek jelentős hiányosságokat mutatnak Magyarországon és Európában egyaránt. A jogintézmény ismertsége hazai szinten elenyésző. Ezt a *Minority SafePack* magyarországi aláírásgyűjtése során szerzett tapasztalatok is alátámasztják.³⁶ A terepmunka tapasztalatai alapján a polgárok zöme nem hallott erről az intézményről, ráadásul a sajtó és a szervezők is többször „petícióként” hivatkoztak az eszközre, ami azonban félrevezető, ugyanis a petíció intézménye az Európai Unióban mást jelent. Másfelől, figyelemmel a magyar alkotmányos hagyományokra és közgondolkodásra, a kezdeményezésre petícióként való hivatkozás érthetőbbé tette az aláírásgyűjtés eljárási rendjét a polgárok számára, amit az utcai aláírásgyűjtés tapasztalatai is alátámasztottak. Az EPK-val kapcsolatos polgári ismeretek hiányát további empirikus kutatások is alátámasztják.³⁷

³³ Mendoza (2015): i. m. 119.

³⁴ Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2015. október 28-i állásfoglalása az európai polgári kezdeményezésről*. P8_TA(2015)0382. 3., 7. és 10.

³⁵ Marta Ballesteros – Emanuela Canetta – Alexandru Zaciuc: *European Citizens' Initiative – First Lessons of Implementation*. Study. Brussels, Directorate-general for International Policies, European Parliament, 2014. 26.; Marta Ballesteros – Sara Fiorentini: *Towards a Revision of the European Citizens' Initiative? Study for the PETI Committee*. Brussels, Directorate-general for International Policies, European Parliament, 2015. 24.

³⁶ Tárnok Balázs: A *Minority SafePack* európai polgári kezdeményezés és a magyarországi aláírásgyűjtés tapasztalatai. *Létünk*, 49. (2019), 2. 131–148.

³⁷ Szenoradszki Nóra: Az uniós polgárok részvétele az európai polgári kezdeményezésekben. In Tamás Csaba Gergely (szerk.): *Magyarország és a közép-európai térség az Európai Unióban. Díjnyertes pályázatok 2015*. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2017.



Európai szinten ugyan vannak pozitív példák,³⁸ általánosságban mégis komoly gondot okoz az eszköz ismeretlensége a polgárok körében. A polgári kezdeményezéssel kapcsolatos ismeretek hiányának egyik oka lehet, hogy semmilyen platform nem szolgálja az uniós polgárságból fakadó jogok, így a polgári kezdeményezéshez való joggal kapcsolatos, célzott ismeretterjesztést.³⁹ Głogowski és Maurer szerint az EPK nem fog automatikusan hozzájárulni ahhoz, hogy a polgárok jobban értesültek legyenek az uniós döntéshozatalt illetően, de ha különböző csoportok különböző szakpolitikai területeken gyakrabban használnák az eszközt, az elősegíthetné a polgárok bevonását a döntéshozatalba.⁴⁰

3.2. A „sikeres EPK” fogalma

A hatékonyság vizsgálatának kulcskérdése, hogy mikor tekintünk „sikeresnek” egy EPK-t. E tekintetben egyrészt irányadó lehet az EPK „életciklusának” teljessége, vagyis, hogy az adott EPK eredményez-e jogalkotási aktus benyújtására irányuló bizottsági javaslatot (illetve az adott javaslat mennyiben egyezik meg a szervezők által megfogalmazott és több mint egymillió uniós polgár által támogatott javaslattal). Másrészt viszont a sikertelen kezdeményezések is hozzájárulhatnak az általuk megfogalmazott célok eléréséhez.

Sikertelen lehet egy kezdeményezés, ha: a) a Bizottság elutasítja annak nyilvántartásba vételét, illetve, ha az ezzel kapcsolatos határozatot a kezdeményezők az Európai Unió Bírósága előtt sikertelenül támadják meg;⁴¹ b) ha a kezdeményezésben a szervezők nem tudják összegyűjteni a szükséges számú aláírást; c) a kezdeményezők visszavonják a kezdeményezést; vagy d) a sikeres aláírásgyűjtés után a Bizottság elutasítja a jogalkotási eljárás megindítását. Mindegyik esetben a szervezők sikeresen tudják európai és/vagy nemzeti szinten tematizálni az adott kérdést, emelve az ezzel kapcsolatos állampolgári tudatosságot, és általánosságban politikai szintre emelni egy korábban háttérbe szorított problémakört. Ezekben az esetekben a „sikertelen” kezdeményezés is képes politikai nyomást gyakorolni a döntéshozókra, és közvetetten eredményeket elérni mind európai, mind tagállami szinten. Elfogadottnak tekinthető az a vélekedés, miszerint az EPK sikerének valódi mércéje nem a jogalkotásra gyakorolt hatásában,

³⁸ A *Vízhez való jog* EPK olyan médiafigyelmet kapott Németországban, hogy a megkérdezett polgárok fele azt nyilatkozta, hogy hallott a kezdeményezésről. Lásd Katrin Böttger – Julian Plottka: *The ECI – An Overview of Opportunities and Constraints*. In Maximilian Conrad – Annette Knaut – Karrin Böttger (szerk.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Baden-Baden, Nomos, 2016. 16–46.

³⁹ Szenoradszki (2017): i. m. 76.

⁴⁰ Głogowski–Maurer (2013): i. m. 21.

⁴¹ Amennyiben semmissé nyilvánítási keresetüknek a Törvényszék (vagy ha az ügy másodfokra kerül, a Bíróság) helyt ad, a testület a Bizottság jellemzően újabb határozat hozatalára kötelezi. Az eddigiekben nem volt arra példa, hogy a kezdeményezők számára kedvező bírósági ítélet után a Bizottság elutasítsa a kezdeményezés nyilvántartásba vételét.



hanem sokkal inkább más hatásokban rejlik⁴² – Gerstenmeyer és szerzőtársai ezt nevezik az EPK „hozzáadott értékének”.⁴³

A „jogon túli hatások” tekintetében kiemelkedő példa a *Stop TTIP* kezdeményezés, amelynek nyilvántartásba vételét ugyan elutasította a Bizottság, a szervezők informálisan mégis elkezdték az aláírásgyűjtést, és ennek eredményeként 3,2 millió támogató nyilatkozatot gyűjtöttek össze a kezdeményezés mellett.⁴⁴ A *Stop Vivisection* sikeres EPK esetében a Bizottság ugyan elutasította a jogalkotási aktusra irányuló javaslat benyújtását (beleértve a szervezők által a Bizottság részére benyújtott tízpontos szövegszerű javaslatot), a kezdeményezés európai parlamenti közmeghallgatása élénk vitát és tudományos diskurzust, valamint széles mediális lefedettséget eredményezett.⁴⁵

Bár a *Minority SafePack* kisebbségvédelmi kezdeményezés sikerrel teljesítette az aláírásgyűjtést, az Európai Bizottság 2021 januárjában teljes egészében elutasította a javaslatcsomagot, annak kilenc eleme közül egyik vonatkozásában sem indította meg az uniós jogalkotási eljárást.⁴⁶ A *Minority SafePack* történelmi jelentősége a kisebbségi érdekérvényesítés tekintetében ennek ellenére is nehezen vitatható. A sikeres aláírásgyűjtéssel ugyanis az uniós polgárok rákényszerítették a Bizottságot arra, hogy foglalkozzon az őshonos nemzeti közösségek védelmével, holott az uniós jogalkotás megindítására kizárólagosan jogosult Európai Bizottság korábban ezt rendre elutasította. Ahogy Navracsics Tibor fogalmazott, a *Minority SafePack* új fejezetet nyitott az európai integráció történetében, hiszen sikerével végre megjelent az európai belpolitika radarján az őshonos nemzeti kisebbségek témája.⁴⁷ A szervezők sikeresen tematizálták a kérdést Európa több tagállamában és az EU intézményeiben is, és széles körű politikai támogatást tudtak felmutatni a javaslatcsomag mellett (a német Bundestag egyhangúlag elfogadott határozatban állt ki a *Minority SafePack* mellett, illetve az Európai Parlament is háromnegyedes többséggel elfogadott állásfoglalásban állt a kezdeményezés mellé). A *Minority SafePack* tehát a Bizottság elutasítása ellenére is erős legitimitációt és hivatkozási alapot biztosít a nemzeti kisebbségek uniós szintű védelmére. Nem kizárt, hogy ez a munka csak évek múltán hozza meg a várt eredményeket, ahogy az a vízvédelmi *Right2Water* EPK esetében is történt, hiszen az Európai Bizottság a hat év elteltével nyújtott be jogalkotási javaslatot a kezdeményezés tárgykörében, és hivatkozott az uniós polgárok EPK keretén belül kifejezett akarására.

⁴² Greenwood (2019): i. m.; Luis Bouza García: *Participatory Democracy and Civil Society in the EU. Agenda-Setting and Institutionalisation*. Palgrave Macmillan, 2015; Maximilian Conrad: The ECI's Contribution to the Emergence of a European Public Sphere. In Maximilian Conrad – Annette Knaut – Karrin Böttger (szerk.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Baden-Baden, Nomos, 2016. 64–80.

⁴³ Gerstenmeyer et al. (2018): i. m.

⁴⁴ Gerstenmeyer et al. (2018): i. m. 70.; Eszter Zalán: 'Stop TTIP' Activists Hand EU 3mn Signatures. *EUobserver*, 2015. október 7.

⁴⁵ Andre Menache: The European Citizens' Stop Vivisection Initiative and the Revision of Directive 2010/63/EU. *Alternatives to Laboratory Animals*, 44. (2016), 4. 386.

⁴⁶ Tárnok Balázs: Az Európai Bizottság lesöpörte az asztalról a *Minority SafePack* kisebbségvédelmi kezdeményezést. *EUstrat Szakpolitikai Figyelő*, 2021a. január 15.

⁴⁷ MTI: Navracsics: a *Minority SafePack* új fejezetet nyitott az európai integráció történetében. *Maszol*, 2020. november 13.



Az EPK az adott kérdéskör tematizálását, az azzal kapcsolatos tudatosságot előmozdító hatása azoknál a kezdeményezéseknél is megfigyelhető, amelyek szándéka nem tekinthető komolynak a szükséges mennyiségű aláírások összegyűjtése tükrében, hiszen viszonylag alacsony ráfordított költség mellett tudnak érzékelhető figyelmet fordítani a kezdeményezésük témájára.⁴⁸ Ezenfelül egy elutasított kezdeményezés is tekinthető hosszú távon sikeresnek, ha a politikai szereplők felismerik a kezdeményezés mögött rejlő társadalmi értéket, és azt a klasszikus képviseleti demokrácia útján igyekeznek előmozdítani.⁴⁹

3.3. Az EPK „ár-érték” aránya

Az EPK hatékonysági vizsgálatának harmadik szempontja az eszköz „ár-érték” aránya. Ennek vizsgálata azért is különösen fontos, mert az EPK alapvetően költséges eszköz (gondoljunk csak az aláírásgyűjtés költségeire). Ezért, ha az ár-érték arány tekintetében torzulás figyelhető meg, az hozzájárulhat ahhoz, hogy az uniós polgárok más eszközöket keressenek az érdekeik érvényesítésére és az általuk képviselt kérdés megjelenítésére.

Egyesek szerint az EPK érvényességi kritériumai túlságosan szigorúak ahhoz képest, hogy a gyakorlatban milyen hatást érhet el ez a jogintézmény. A sikeres EPK ugyanis nem kötelezi a Bizottságot jogalkotási aktusra irányuló javaslat előterjesztésére, csupán a Bizottság napirendjét képes befolyásolni azzal, hogy a testületnek foglalkoznia kell a kérdéssel, de nem köteles abban semmilyen lépést sem tenni. Különösen igaznak tekinthető ez az EPK más eszközökkel, így például a petícióval vagy a napirend befolyásolására szolgáló informális eszközökkel való összehasonlítása tükrében. Conrad és Knaut úgy véli, az EPK szervezési követelményei egy valódi polgári kezdeményezésre hasonlítanak, míg a jogalkotási gyakorolt hatása sokkal inkább a petícióra emlékeztet.⁵⁰ Hasonló állásponton van Berg és Głogowski is, akik szerint amíg az EPK érvényességi követelményei a népszavazási kezdeményezések előírásaira hasonlítanak, addig a jogi természetét tekintve „gyenge népi kezdeményezésnek” (napirend-meghatározó kezdeményezésnek) tekinthető, amely leginkább az informálisabb természetű e-petícióra emlékeztető jegyeket hordoz.⁵¹

Az EPK érvényességi kritériumainak és lehetséges elért hatásainak patikamérlegre helyezésével arra a következtetésre is juthatunk, hogy az eszköz formai követelményei nem állnak arányban a lehetséges jogi hatásaival (vagy az érvényességi kritériumai túl

⁴⁸ Luis Bouza García – Justin Greenwood: Introduction. *Perspectives on European Politics and Society*, 13. (2012), 3. 251–256.; Luis Bouza García – Justin Greenwood: What is a successful ECI? In Maximilian Conrad – Annette Knaut – Karrin Böttger (szerk.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Baden-Baden, Nomos, 2016. 164.

⁴⁹ László Komáromi: Improving Representation by Direct Democracy? In László Komáromi – Zoltán Tibor Pállinger (szerk.): *Good Governance – Enhancing Representation*. Budapest, Pázmány Press, 2016. 31.

⁵⁰ Maximilian Conrad – Annette Knaut: Introduction: The ECI at Three – More Constraints than Opportunities? In Conrad Maximilian – Annette Knaut – Karrin Böttger (szerk.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Baden-Baden, Nomos, 2016. 12.

⁵¹ Carsten Berg – Paweł Głogowski: An Overview of the First Two Years of the European Citizens' Initiative. In Carsten Berg – Janice Thomson (szerk.): *An ECI That Works! Learning from the First Two Years of the European Citizens' Initiative*. Alfter, The ECI Campaign, 2014. 11–18.



szigorúak, vagy az elérhető lehetséges hatása túl gyenge).⁵² Az eszköz „ár-érték” aránya tehát alacsonyabb, mint a részvételi demokrácia nemzeti jogrendszerekben ismert eszközei. Ez a „fogyasztói” attitűdre is hatással lehet, vagyis, ha a polgári kezdeményezés a szigorú érvényességi követelmények teljesítése esetén nem éri el a polgárok – és különösen a szervezők – által elvárt és remélt jogi hatást, az eltántoríthatja őket attól, hogy igénybe vegyék ezt az eszközt.

Ezt az ár-érték arányt tovább rontják az EPK eddigi „sikerességi” mutatói is. Az EPK működésének elmúlt tíz évében – 2012. április 1. és 2022. március 31. között – 111 EPK regisztrációs kérelmet nyújtottak be az Európai Bizottsághoz. Ebből 88-at nyilvántartásba vett a Bizottság, 23 kérelem elutasítása mellett.⁵³ 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. 2022. április 1-jén 21 EPK volt folyamatban különböző fázisokban (döntő többségük az aláírásgyűjtés szakaszában), 61 EPK pedig sikertelenül ért véget az elmúlt tíz évben (elégtelen számú támogató nyilatkozat vagy EPK visszavonva).⁵⁴ 111 benyújtott kezdeményezésből tíz év alatt tehát mindössze hat tudta teljesíteni azokat a követelményeket, amelyeknek köszönhetően 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. Ahogy korábban már utaltunk rá, mindössze két EPK esetében történt ilyen: a *Right2Water* vízvédelmi kezdeményezés⁵⁵ és az *End the Cage Age* EPK esetében.⁵⁶

4. Összegzés

Bár az EPK-t deklaráltan az uniós polgárok és intézmények közti demokratikus szakadék áthidalására hozták létre, e feladatát nem tudja beteljesíteni. Egyrészt a jogtudomány szereplői körében uralkodó álláspont szerint az EPK nem képes a demokráciadeficit felszámolására, másrészt a polgári kezdeményezések elmúlt tízéves gyakorlati működése sem járult hozzá ahhoz, hogy a polgárokat közelebb hozza az Unióhoz. Azzal ugyanis,

⁵² Gerstenmeyer et al. (2018): i. m. 58.

⁵³ Tárnok Balázs: Tíz éves az európai polgári kezdeményezés. *EUstrat Szakpolitikai Figyelő*, 2022. március 31.

⁵⁴ Az EPK-ról szóló részletes statisztika, illetve az egyes kezdeményezések rövid ismertetése elérhető a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet honlapján, az Európai Polgári Kezdeményezés Figyelő menüpont alatt: <https://eustrat.uni-nke.hu/europai-polgari-kezdemenyezes-figyelo>

⁵⁵ A Bizottság 2014-ben először elutasította a jogalkotási javaslat előterjesztését, majd 2018-ban újra elővette a javaslatsomagot, és a szervezők kérésének részben megfelelő javaslatot terjesztett elő, aminek eredményeként az uniós jogalkotó végül elfogadta az új ivóvíz irányelvet [az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2184 irányelve (2020. december 16.) az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről].

⁵⁶ Az *End the Cage Age* EPK-ra a Bizottság már az intézményi felülvizsgálat során is pozitívan reagált, és 2021. június 30-i közleményében arról döntött, hogy 2023-ig megindítja a jogalkotási eljárást. Lásd Tárnok Balázs: Az „End the Cage Age” európai polgári kezdeményezés nyilvános meghallgatása az Európai Parlamentben. *EUstrat Szakpolitikai Figyelő*, 2021b. április 16.



hogy számos, Európában széles körben tematizált polgári kezdeményezés esetében a sikeres aláírásgyűjtést nem követte jogalkotási javaslat, a Bizottság az EPK kitűzött céljával éppen ellentétes hatást ért el az uniós polgárok körében.

Ennek okán az EPK-ra elsősorban politikai érdekérvényesítő eszközként tekintettünk. E megközelítésben sem lehetünk ugyanakkor elégedettek az EPK gyakorlati működésével, ami az eszköz hatékonyságát hátráltató tényezőkre vezethető vissza. Egyrészt, az eszközzel kapcsolatos polgári ismeretek jelentős hiányosságokat mutatnak, számottevő problémát jelentve a jogintézmény céljainak elérése szempontjából. A tudatosság növelése nemcsak az Unió demokratikus jellegének erősítése érdekében szükséges, hanem érdekérvényesítő eszközként való használata miatt is. E tekintetben mindenképpen indokolt lenne az előrelépés, a tudatosság fejlesztése. Az Európai Uniónak – a tagállamokkal közösen – lépéseket kellene tenni az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok,⁵⁷ így a választójog, az európai polgári kezdeményezés indításához való jog és a petíciós jog gyakorlásának népszerűsítése érdekében, hiszen az alapvető ismeretek hiányában e jogintézmények céljai sem tudnak érvényesülni. Másrészt, az eszköz érvényességi kritériumainak és lehetséges elért hatásainak egymáshoz viszonyításával kapcsolatban arra a következtetésre juthatunk, hogy az EPK formai követelményei nem állnak arányban a lehetséges jogi hatásaival. Ez jelentősen csökkentheti a polgári kezdeményezésben rejlő érdekérvényesítő képességet, ezért szükséges lenne az érvényességi követelmények enyhítése vagy a lehetséges jogi hatások növelése. Fontos megjegyezni azt is, hogy az EPK nem kizárólag akkor képes elérni a zászlajára tűzött szabályozási kérdés előmozdítása szempontjából pozitív eredményeket, ha a szervezők által javasolt jogalkotási javaslatot benyújtják. Az EPK az adott kérdés európai tematizálása útján és számos más módon képes pozitívan előmozdítani az egyes társadalmi csoportokat és valamennyi uniós polgárt érintő, eddig nem megfelelően szabályozott témaköröket.

Az EPK „ha nem is ajtót, de legalább rést nyitott a helyi érdekvédő szervezetek tagjai előtt is, hogy törekvéseiket bizonyos megkötések mellett becsatornázzák az uniós döntéshozatali struktúrába”.⁵⁸ Ennek ellenére számos okunk van azt feltételezni, hogy az EPK csupán a részvételi demokrácia „kirakat” intézménye, az Európai Bizottság valójában nem kíváncsi a polgárok alulról jövő kezdeményezéseire. Hiába konzultál a Bizottság rendszeresen a „brüsszeli buborék” civil szervezeteivel, ha az alulról jövő kezdeményezéseknek esélyük sincs ténylegesen befolyásolni az uniós döntéshozatali folyamatokat. A professzionális lobbira szakosodott szervezetek döntéshozatali folyamatokba bevonása bár kétségkívül hasznos, ez nem helyettesítheti a valódi népi részvételt, amelynek egyetlen eszköze az Európai Unióban az EPK. Ezzel a valódi polgári-népi részvétellel tudna az Unió közelebb kerülni a polgáraihoz, azonban ettől a Bizottság immár rendszerszinten és tendenciózusan elzárkózik.

⁵⁷ Gyeney Laura: Európai uniós polgárság. In Jakab András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2020.

⁵⁸ Benda Vivien – Dabis Attila – Wágner Tamás Zoltán: A közvetlen demokrácia európai útjai, különös tekintettel az európai polgári kezdeményezésre. *Kisebbségvédelem*, 1. (2019). 69.



Felhasznált irodalom

- Anglmayer, Irmgard: *Implementation of the European Citizens' Initiative. The Experience of the First Three Years*. European Parliamentary Research Service, Ex-Post Impact Assessment Unit, 2015. Online: <https://doi.org/10.2861/814242>
- Ballesteros, Marta – Emanuela Canetta – Alexandru Zaciuc: *European Citizens' Initiative – First Lessons of Implementation*. Study. Brussels, Directorate-general for International Policies, European Parliament, 2014. Online: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL_STU%282014%29509982_EN.pdf
- Ballesteros, Marta – Sara Fiorentini: *Towards a Revision of the European Citizens' Initiative?* Study for the PETI Committee. Brussels, Directorate-general for International Policies, European Parliament, 2015. Online: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519240/IPOL_STU%282015%29519240_EN.pdf
- Benda Vivien – Dabis Attila – Wágner Tamás Zoltán: A közvetlen demokrácia európai útjai, különös tekintettel az európai polgári kezdeményezésre. *Kisebbségvédelem*, 1. (2019), 1. 69–94. Online: www.kji.hu/wp-content/uploads/2019/08/folyoirat_2019_2_1_bendadabiswagner.pdf
- Berg, Carsten – Paweł Głogowski: An Overview of the First Two Years of the European Citizens' Initiative. In Carsten Berg – Janice Thomson (szerk.): *An ECI That Works! Learning from the First Two Years of the European Citizens' Initiative*. Alfter, The ECI Campaign, 2014. 11–18. Online: https://citizens-initiative.eu/wp-content/uploads/2020/02/Berg_2014_Berg_Thomson_An_ECI_That_Works.pdf
- Bieber, Roland: The Citizens' Initiative – a Source of Additional Legitimacy for the European Union. In José Maria Beneyto – Ingolf Pernice – Lars S. Otto (szerk.): *Europe's Constitutional Challenges in the Light of the Recent Case Law of National Constitutional Courts*. Baden-Baden, Nomos, 2011. 229–240. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845233109-229>
- Bóka János – Gombos Katalin – Szegedi László: *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019. Online: http://real.mtak.hu/102277/1/web_boka_gombos_szegedi___az_europai_unio_intezmenyrendszere.pdf
- Bouza García, Luis: How Could Article 11 TEU Contribute to Reduce the EU's Democratic Malaise? In Michael Dougan – Niamh Nic Shuibhne – Eleanor Spaventa (szerk.): *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*. Portland, OR, Hart Publishing, 2012. 253–276. Online: <https://doi.org/10.5040/9781472566225.ch-011>
- Bouza García, Luis: *Participatory Democracy and Civil Society in the EU. Agenda-Setting and Institutionalisation*. Palgrave Macmillan, 2015. Online: <https://doi.org/10.1057/9781137436849>
- Bouza García, Luis – Justin Greenwood: What is a Successful ECI? In Maximilian Conrad – Annette Knaut – Katrin Böttger (szerk.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Baden-Baden, Nomos, 2016. 149–168. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845266138-149>
- Bouza García, Luis – Justin Greenwood: Introduction. *Perspectives on European Politics and Society*, 13. (2012), 3. 251–256. Online: <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702570>



- Böttger, Katrin – Julian Plottka: The ECI – An Overview of Opportunities and Constraints. In Maximilian Conrad – Annette Knaut – Katrin Böttger (szerk.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Baden-Baden, Nomos, 2016. 16–46. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845266138-16>
- Conrad, Maximilian: The Missing Link in EU Democracy? Why a Transnational Public Sphere Matters. *Icelandic Review of Politics & Administration*, 6. (2010), 2. 207–228. Online: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2010.6.2.4>
- Conrad, Maximilian: The European Citizens' Initiative: Transnational Democracy in the EU at last? *Icelandic Review of Politics & Administration*, 7. (2011), 1. 5–22. Online: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2011.7.1.1>
- Conrad, Maximilian: A Small-States Perspective on the European Citizens' Initiative. *Icelandic Review of Politics & Administration*, 9. (2013), 2. 301–322. Online: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2013.9.2.3>
- Conrad, Maximilian: The ECI's Contribution to the Emergence of a European Public Sphere. In Maximilian Conrad – Annette Knaut – Katrin Böttger (szerk.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Baden-Baden, Nomos, 2016. 64–80. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845266138-64>
- Conrad, Maximilian – Annette Knaut: Introduction: The ECI at Three – More Constraints than Opportunities? In Maximilian Conrad – Annette Knaut – Katrin Böttger (eds.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Baden-Baden, Nomos, 2016. 10–15. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845266138-10>
- Crombez, Christophe: The Democratic Deficit in the European Union: Much Ado about Nothing? *European Union Politics*, 4. (2003), 1. 101–120. Online: <https://doi.org/10.1177/1465116503004001583>
- Cuesta-López, Víctor: The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy. *European Public Law*, 16. (2010), 1. 123–138. Online: <https://doi.org/10.54648/EURO2010007>
- Cuesta-López, Víctor: A Comparative Approach to the Regulation of the European Citizens' Initiative. *Perspectives on European Politics and Society*, 13. (2012), 3. 257–269. Online: <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702571>
- Dougan, Michael: What are we to Make of the Citizens' Initiative? *Common Market Law Review*, 48. (2011), 6. 1807–1848. Online: <https://doi.org/10.54648/COLA2011071>
- Európai Közösségek Bizottsága: *Fehér könyv az európai kommunikációs politikáról*. COM(2006)35 végleges (2006. február 1.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52006DC0035>
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2015. október 28-i állásfoglalása az európai polgári kezdeményezésről*. P8_TA(2015)0382. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0382_HU.html
- Follesdal, Andreas – Simon Hix: Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, 44. (2006), 3. 533–562. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00650.x>



- Gerstenmeyer, Carmen – Julia Klein – Julian Plottka – Amelie Tittel: Study on the European Added Value of the European Citizens' Initiative. In Christian Salm: *The Added Value of the European Citizens' Initiative (ECI), and its Revision*. Study. Brussels, European Parliamentary Research Service, 2018. Online: <https://doi.org/10.2861/716219>
- Głogowski, Paweł – Andreas Maurer: *The European Citizens' Initiative: Chances, Constraints and Limits*. IHS Political Science Series, Working Paper, 134. Institute for Advanced Studies 2013. Online: https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/2199/1/pw_134.pdf
- Greenwood, Justin: The European Citizens' Initiative: Bringing the EU Closer to Its Citizens? *Comparative European Politics*, 17. (2019), 6. 940–956. Online: <https://doi.org/10.1057/s41295-018-0138-x>
- Gyenyey Laura: Európai uniós polgárság. In Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Miklós (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2020. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/eurpai-unios-polgarsag>
- Kaufmann, Bruno: *The European Citizens' Initiative Pocket Guide*. Brussels, Green European Foundation, 2012. Online: https://gef.eu/wp-content/uploads/2017/01/ECI_Pocket_guide_updated_edition_web_02.pdf
- Kitschelt, Herbert P.: Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-nuclear Movements in Four Democracies. *British Journal of Political Science*, 16. (1986), 1. 57–85. Online: <https://doi.org/10.1017/S000712340000380X>
- Komáromi, László: Participatory Democracy: International and European Tendencies, Constitutional Framework in Visegrad Countries, Hungarian Instruments and Experiences. *Iustum Aequum Salutare*, 11. (2015), 3. 51–66. Online: <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20153sz/03.pdf>
- Komáromi, László: Improving Representation by Direct Democracy? In László Komáromi – Zoltán Tibor Pállinger (szerk.): *Good Governance – Enhancing Representation*. Budapest, Pázmány Press, 2016. 19–32.
- Lenard, Patti Tamara – Richard Simeon: Introduction. In Patti Tamara Lenard – Richard Simeon (szerk.): *Imperfect Democracies. Democratic Deficit in Canada and the United States*. Vancouver–Toronto, UCB Press, 2012. 1–22. Online: www.ubcpres.ca/asset/9420/1/9780774823760.pdf
- Menache, Andre: The European Citizens' Stop Vivisection Initiative and the Revision of Directive 2010/63/EU. *Alternatives to Laboratory Animals*, 44. (2016), 4. 383–390. Online: <https://doi.org/10.1177/026119291604400408>
- Mendoza, Mary Anne: A Case for the European Citizens' Initiative amidst the Perceived Democratic Deficit of the EU. *Review of European & Transatlantic Affairs*, 1. (2015), 2. 112–131. Online: <https://bit.ly/3wI6ry2>
- Monaghan, Elizabeth: Assessing Participation and Democracy in the EU: The Case of the European Citizens' Initiative. *Perspectives on European Politics and Society*, 13. (2012), 3. 285–298. Online: <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702573>
- Moravcsik, Andrew: Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40. (2002), 4. 603–624. Online: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00390>



- Moravcsik, Andrew: Is there a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis. *Government and Oppositions*, 39. (2004), 2. 336–363. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00126.x>
- MTI: Navracsics: a Minority SafePack új fejezetet nyitott az európai integráció történetében. *Maszol*, 2020. november 13. Online: www.maszol.ro/index.php/kulfold/134844-navracsics-a-minority-safepack-uj-fejezetet-nyitott-az-europai-integracio-torteneteben
- Nentwich, Michael: Opportunity Structures for Citizens' Participation: The Case of the European Union. *European Integration online Papers (EIoP)*, (2002), 1. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.302082>
- Norris, Pippa: *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511973383>
- Rootes, Chris: Political Opportunity Structures. Promise, Problems and Prospects. *La Lettre de la maison Française d'Oxford*, (1999), 10. 71–93. Online: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02553717/document>
- Szabó Gabriella: Az európai nyilvánosság mibenlétéről. Paradigmák, definíciók, megközelítések és dilemmák egy új kutatási terület kapcsán. *Politikatudományi Szemle*, 19. (2010), 2. 95–109. Online: https://epa.oszk.hu/02500/02565/00062/pdf/EPA02565_poltud_szemle_2010_2_094-109.pdf
- Szenoradzki Nóra: Az uniós polgárok részvétele az európai polgári kezdeményezésekben. In Tamás Csaba Gergely (szerk.): *Magyarország és a közép-európai térség az Európai Unióban. Díjnyertes pályázatok 2015*. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2017. 46–83. Online: <https://bit.ly/3AxzGof>
- Tárnok Balázs: A Minority SafePack európai polgári kezdeményezés és a magyarországi aláírásgyűjtés tapasztalatai. *Létünk*, 49. (2019), 2. 131–148. Online: http://letunks.rs/documents/archivum/Letunk_2019_2.pdf
- Tárnok Balázs: Az Európai Bizottság lesöpörte az asztalról a Minority SafePack kisebbségvédelmi kezdeményezést. *EUstrat Szakpolitikai Figyelő*, 2021a. január 15. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/01/15/az-europai-bizottsag-lesoporte-az-asztalrol-a-minority-safepack-kisebbssegvedelmi-kezdemenyezest>
- Tárnok Balázs: Az „End the Cage Age” európai polgári kezdeményezés nyilvános meghallgatása az Európai Parlamentben. *EUstrat Szakpolitikai Figyelő*, 2021b. 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>
- Tárnok Balázs: Tíz éves az európai polgári kezdeményezés. *EUstrat Szakpolitikai Figyelő*, 2022. március 31. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2022/03/30/tiz-eves-az-europai-polgari-kezdemenyezes>
- Trenz, Hans-Jörg: In Search of the European Public Sphere. Between Normative Overstretch and Empirical Disenchantment. *Arena Working Paper*, (2008), 12. Online: www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2008/wp08_12.pdf
- Vogiatzis, Nikos: Is the European Citizens' Initiative a Serious Threat for the Community Method? *European Journal of Legal Studies*, 6. (2013), 1. 91–107. Online: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/28731>



- Warleigh, Alex: On the Path to Legitimacy? The EU Citizens Initiative Right from a Critical Deliberativist Perspective. In Carlo Ruzza – Vincent Della Sala (szerk.): *Governance and Civil Society in the European Union*. Manchester University Press, 2007.
- Weisskircher, Manès: The European Citizens' Initiative: Mobilization Strategies and Consequences. *Political Studies*, 68. (2019), 3. 797–815. Online: <https://doi.org/10.1177/0032321719859792>
- Zalán, Eszter: ‚Stop TTIP’ Activists Hand EU 3mn Signatures. *EUobserver*, 2015. október 7. Online: <https://euobserver.com/eu-political/130587>

