AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 2009.11.11.
COM(2009)622 végleges

ZÖLD KÖNYV

az európai polgári kezdeményezésről

ZÖLD KÖNYV

az európai polgári kezdeményezésről

TARTALOMJEGYZÉK

I. Bevezetés ... 3

II. Megvitatandó kérdések ... 4

1. A polgárok származása szerinti tagállamok számára vonatkozó küszöbérték ... 4

2. A tagállamonkénti aláírások minimális száma ... 5

3. A polgári kezdeményezésben való részvétel alsó korhatára ... 6

4. A polgári kezdeményezés formája és szövegezése ... 7

5. Az aláírások gyűjtésére, ellenőrzésére és hitelesítésére vonatkozó feltételek ... 8

6. Az aláírásgyűjtésre vonatkozó határidő ... 10

7. A tervezett kezdeményezések bejelentése ... 10

8. A szervezőkre vonatkozó követelmények – átláthatóság és finanszírozás ... 12

9. A polgári kezdeményezések bizottsági vizsgálata ... 13

10. Azonos kérdésekkel foglalkozó kezdeményezések ... 14

III. A válaszadás módja ... 14

I. BEVEZETÉS

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló Lisszaboni Szerződés, amelyet 2007. december 13-án írtak alá Lisszabonban, különösen az Európai Unió demokratikus alapjainak megerősítését tűzte ki célul. Egyik fő újítása az európai polgári kezdeményezés bevezetése. Úgy rendelkezik, hogy „*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*”[1].

Arról is rendelkezik, hogy az ilyen polgári kezdeményezésre vonatkozó eljárásokat és feltételeket – beleértve azt is, hogy a polgári kezdeményezésben részt vevő uniós polgároknak legalább hány tagállamból kell kikerülniük – az Európai Parlament és a Tanács által az Európai Bizottság javaslata alapján elfogadásra kerülő rendelet határozza meg.

Az Európai Bizottság örömmel fogadja a polgári kezdeményezés bevezetését, amely az Európai Unió polgárainak lehetővé teszi majd, hogy erőteljesebben adjanak hangot véleményüknek, mivel jogot kapnak arra, hogy közvetlenül felkérjék a Bizottságot új politikai kezdeményezések előterjesztésére. Ez új dimenzióval járul hozzá az európai demokráciához, kiegészíti az uniós polgársághoz kapcsolódó jogokat, valamint fokozza az európai politikát érintő közéleti vitát, és ezáltal segíti, hogy valódi európai nyilvánosság alakuljon ki. A kezdeményezés végrehajtása meg fogja erősíteni a polgárok és a szervezett civil társadalom részvételét az uniós szakpolitikák alakításában.

A Bizottság kiáll amellett, hogy az európai polgároknak ezt a jogot a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően a lehető leghamarabb biztosítani kell. A Bizottság arra törekszik tehát, hogy a polgári kezdeményezésről szóló rendeletet a Szerződés hatálybalépését követő első év végét megelőzően el lehessen fogadni, és bízik abban, hogy az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak szintén ez a célja. Tekintettel arra, hogy a jövőbeli javaslat a tagállamok polgárai, szervezett civil társadalma, érdekelt felei és hatóságai számára nagy jelentőséggel bír, lehetőséget kell biztosítani a polgároknak és minden érintett félnek arra, hogy véleményt nyilvánítsanak arról, mi a polgári kezdeményezés kialakításának legmegfelelőbb módja.

E zöld könyv célja tehát az, hogy a jövőbeli rendelet alapját képező legfontosabb kérdésekben minden érintett fél véleményét kikérje. A Bizottság reméli, hogy a konzultáció széles körből érkező észrevételeknek fog teret adni.

A polgárok, érdekelt felek és hatóságok a tagállamokban már működő, hasonló népi kezdeményezésekkel kapcsolatos tapasztalatai e konzultáció szempontjából különös érdeklődésre tartanak számot.

A Bizottság üdvözli a polgári kezdeményezésről szóló, 2009. májusi parlamenti állásfoglalást[2], mely értékes lépést jelent e vitában.

---

1 Az Európai Unióról szóló szerződés 11. cikkének (4) bekezdése.

2 Az Európai Parlament 2009. május 7-i állásfoglalása, a Bizottsághoz intézett arra vonatkozó felkéréssel, hogy nyújtson be a polgári kezdeményezés megvalósításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatot – P6_TA(2009)0389.

II. MEGVITATANDÓ KÉRDÉSEK

Bár a polgári kezdeményezés alapelvét és legfőbb jellemzőit tartalmazza az új Szerződés, az új intézményes eszközhöz szükséges eljárás és gyakorlati teendők jogi, adminisztratív és gyakorlati kérdéseket vetnek fel. A következőkben bemutatjuk e problémákat, néhány olyan kérdéssel együtt, amelyre vonatkozóan várjuk a polgárok és az érdekelt felek észrevételeit.

1. A polgárok származása szerinti tagállamok számára vonatkozó küszöbérték

A Szerződés szerint a polgári kezdeményezés aláíróinak „a tagállamok egy jelentős számából" kell származniuk; a Szerződés emellett úgy rendelkezik, hogy a rendeletnek kell meghatároznia, „hogy a kezdeményezésnek legkevesebb hány tagállam polgáraitól kell származnia".

A megfelelő küszöbérték meghatározásához több szempontot is figyelembe kell venni:

Először is, az aláíróknak azért kell „a tagállamok egy jelentős számából" származniuk, hogy biztosítható legyen, hogy a kezdeményezés kellő mértékben képvisel uniós érdeket. Míg magas küszöbérték bevezetésével a kezdeményezés valóban kellőképpen reprezentatív lenne, ez ugyanakkor nehézkesebbé tenné az eljárást. Másfelől, alacsony küszöbérték esetén könnyebben lehetne alkalmazni a kezdeményezést, viszont az kevésbé lenne reprezentatív. Ezért tehát meg kell találni a megfelelő egyensúlyt e két szempont között.

Másrészt, a küszöbértéket objektív kritériumok alapján kell meghatározni, különös tekintettel a Szerződés egyéb rendelkezéseire, hogy meg lehessen előzni az egymásnak ellentmondó értelmezéseket.

Az egyik lehetőség az lenne, hogy a küszöbértéket tagállamok többsége jelentené. 27 uniós tagállam mellett a többség jelenleg 14 lenne. A Szerződés nem zárná ki ezt a megközelítést. A „jelentős szám" megfogalmazás ugyanakkor úgy tűnik, azt jelzi, hogy a rendelkezés célja nem a többség volt. A többség emellett aránytalanul magas számnak is tűnik.

A másik véglet felé közelítve, a küszöbértéket a tagállamok egynegyedében is meg lehetne határozni. Ez jelenleg hét tagállamot jelentene. Ezt a küszöbértéket javasolja az Európai Parlament a polgári kezdeményezésről szóló állásfoglalásában, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 76. cikkét követve, amely úgy rendelkezik, hogy a bűnügyekben való kölcsönös jogsegéllyel vagy rendőri együttműködéssel kapcsolatos jogi aktusokat a tagállamok egynegyedének kezdeményezése alapján lehet lefogadni. Az Európai Bizottság szerint ez a cikk nem kínál megfelelő analógiát a polgári kezdeményezés esetéhez, mivel nagyon területspecifikus, és más logikán alapul, mint a polgári kezdeményezés. Ezen túlmenően a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a tagállamok egynegyede túlságosan alacsony küszöbérték lenne annak garantálásához, hogy a kezdeményezés ténylegesen uniós érdeket képvisel.

Harmadik lehetőségként a küszöbértéket a tagállamok harmadában lehetne meghatározni. Ez jelenleg kilenc tagállamot jelentene. Ez összhangban állna a Szerződés több olyan rendelkezésével, amelyek általánosabb jellegűek. Ez a küszöbérték szerepel a „megerősített együttműködésről" szóló rendelkezésekben, amelyben "legalább kilenc tagállam" részvétele

szükséges[3]. A Szerződéshez csatolt, a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv 7. cikkének (2) bekezdése is az egyharmados küszöbértéket alkalmazza a szubszidiaritás elvén alapuló felülvizsgálat elindításához szükséges nemzeti parlamentek számának meghatározásában.

Az egyharmados küszöbérték egyes nemzeti rendszerekben is jelentős. Az osztrák szövetségi alkotmány megállapítja, hogy a polgári kezdeményezésekhez 100 000 választópolgár támogatása szükséges, vagy pedig a szavazópolgárok egyhatodának támogatását kell elnyerni legalább három tartományban, amely a kilenc osztrák tartomány egyharmadát jelenti. Ha az Unión kívüli országokat nézzük, a rendkívüli népszavazásokhoz szükséges kantonokra vonatkozó svájci küszöbérték is az egyharmadhoz közelít.

A Bizottság úgy véli, hogy az egyharmados küszöbértékkel megvalósítható a kellő egyensúly a megfelelő reprezentativitás biztosítása és az eszköz használatának megkönnyítése tekintetében.

Kérdések:

Ön szerint a tagállamok teljes számának egyharmada a Szerződés előírásainak megfelelően „a tagállamok jelentős számát” képezi-e?

Ha nem, milyen küszöbértéket tekintene megfelelőnek, és miért?

2. A tagállamonkénti aláírások minimális száma

Tekintettel arra, hogy a Szerződés szerint a polgári kezdeményezéshez legalább egymillió uniós polgár – akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai – támogatása szükséges, a Bizottság véleménye szerint szükséges meghatározni egy olyan küszöbértéket is, amely az egyes érintett tagállamokból származó polgárok minimális számára vonatkozik. A Szerződés azért tartalmazza a „tagállamok jelentős számára” való hivatkozást, hogy biztosítsa az európai polgári kezdeményezés ténylegesen európai színezetét. Ebből az is következik, hogy a küszöbérték eléréséhez szükséges számú tagállamban a részt vevő polgárok minimális számát is meghatározzuk, biztosítandó azt, hogy a kezdeményezés jelentős súlyú véleményt képvisel. Ellentétben állna a Szerződés szellemével, ha egyetlen tagállamból származó polgárok nagy tömege kezdeményezéssel léphetne fel, miközben csupán névleges számban támogatják azt olyan polgárok, akik más tagállamokból származnak.

Az egyes tagállamokból származó polgárok minimális számára vonatkozó feltétel természetesen csak annyi tagállamra vonatkozna, amennyi a polgári kezdeményezés érvényességéhez minimálisan szükséges.

Az egyes tagállamokból származó polgárok minimális számának meghatározásához az egyik módszer az lenne, ha a résztvevő polgárok száma minden tagállamra vonatkozóan egységes lenne. Ennek előnye az lenne, hogy világos és egyszerű. Mivel azonban az egyes tagállamok népessége között hatalmas különbségek vannak (Málta lakosainak száma 410 000, míg Németországé 82 millió), az ilyen egységes szám hátrányos helyzetbe hozná a kisebb tagállamokat.

[3] Az Európai Unióról szóló szerződés 20. cikke.

Méltányosabb megoldás lenne, ha a küszöbértéket a tagállamok népességének százalékos arányában határoznánk meg. E küszöbérték megállapításához a polgári kezdeményezéshez szükséges polgárok száma és az Unió teljes népessége közötti arányt alkalmazhatjuk analógiaként. Az Unió jelenlegi népessége jelenleg megközelíti az 500 millió főt. 500 millióból egymillió tehát az Unió népességének 0,2 %-át képviseli. Eszerint az aláírásgyűjtésben érintett egyes tagállam népességének 0,2 %-ában lehetne meghatározni az adott tagállamból származó polgárok minimálisan kötelező számát[4]. Ez jelenleg Németország esetében pl. hozzávetőlegesen 160 000 főt jelentene, míg egy Belgiummal azonos méretű ország esetében 20 000 fő lenne.

Érdemes megjegyezni, hogy a legtöbb olyan tagállamban, ahol hatályban van jelenleg erre vonatkozó jogi eszköz, a kezdeményezés támogatásához szükséges polgárok aránya a 0,2 %-nál lényegesen magasabb. Ez a helyzet például Ausztriában és Spanyolországban, ahol ez a küszöbérték a népesség kb. 1,2 %-ában van meghatározva, Litvániában, ahol megközelíti a lakosság 1,5 %-át, valamit Lettországban, ahol a lakosság 10 %-a. Magyarország, Lengyelország, Portugália és Szlovénia szintén a lakosság 0,2 %-át meghaladó küszöbértékeket határozott meg.

Kérdések:

Ön szerint az egyes tagállamok teljes népességének 0,2 %-a megfelelő küszöbérték-e?

Ha nem, vannak-e más javaslatai annak biztosítására, hogy a polgári kezdeményezések valóban uniós érdeket képviseljenek?

3. A polgári kezdeményezésben való részvétel alsó korhatára

A Szerződés rendelkezései az Unió minden polgárára vonatkoznak. Mindazonáltal célszerűnek tűnik meghatározni a polgári kezdeményezésben való részvétel alsó korhatárát. Ez az összes olyan tagállamban így van, ahol vannak polgári kezdeményezésre vonatkozó rendelkezések.

Úgy tűnik, két lehetőség van.

Az egyik az, hogy az európai polgári kezdeményezés támogatásához a polgároknak be kell tölteniük a lakóhelyük szerinti tagállamban az európai választások tekintetében előírt választójogi korhatárt[5]. A tagállamokban az általános gyakorlat a következő: a polgári kezdeményezés támogatásához a tagállamokban választójoggal kell rendelkezniük, és szerepelniük kell a választói névjegyzékben, azaz be kell tölteniük a választójogi korhatárt. A választójogi korhatár minden tagállamban 18 év, kivéve Ausztriát, ahol ez 16 év.

Míg e megközelítés szerint az Ausztriában élő polgárok fiatalabb kortól élhetnének a polgári kezdeményezés támogatásának jogával, ez mindazonáltal tükrözné az Európai Parlament tagjainak megválasztására vonatkozó gyakorlatot.

A másik lehetőség az lenne, ha a rendelet állapítaná meg a kezdeményezés támogatására vonatkozó korhatárt, például 16 vagy 18 évben. Az alsó korhatár 18 évben való meghatározása összhangban lenne a választójogi korhatárra vonatkozó rendelkezésekkel az összes tagállamban, egy kivételével. Azonban ezzel kizárnánk azokat a polgárokat, akik 16

---

4 Az Európai Parlament a polgári kezdeményezésről szóló állásfoglalásában ezt a megoldást részesíti előnyben.

5 Az Európai Parlament a polgári kezdeményezésről szóló állásfoglalásában ezt a megoldást javasolja.

évesen Ausztriában már rendelkeznek választójoggal. Az alsó korhatár 16 évben való meghatározása jelentős adminisztratív terheket jelentene, mivel el kellene térni a választók névjegyzékbe vételének jelenlegi rendszereitől.

Kérdések:

A polgári kezdeményezés támogatására vonatkozó alsó korhatár az egyes tagállamokban az európai választások tekintetében előírt választójogi korhatárhoz kapcsolódjon?

Ha nem, milyen megoldást tekintene megfelelőnek, és miért?

4. A polgári kezdeményezés formája és szövegezése

A Szerződés szövege nem rendelkezik arról, hogy milyen legyen a polgári kezdeményezés formája, csupán arról, hogy „*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*”[6].

Mindazonáltal szükségesnek tűnik meghatározni bizonyos formai követelményeket a kezdeményezésre vonatkozóan, különösen annak érdekében, hogy a polgárok és Bizottság egyértelműen megállapíthassa, miről szól az adott kezdeményezés és mik a céljai.

Az egyik lehetőség az, hogy a polgári kezdeményezés olyan jogalkotási javaslat formájában valósul meg, amely egyértelműen felismerhető jogi rendelkezések tervezetét tartalmazza. A jogszabály-tervezetek egyes tagállamokban (Ausztriában, Olaszországban, Lengyelországban és Spanyolországban) valóban a kezdeményezésekre vonatkozó feltételek részét képezik. Ugyanakkor ez a feltétel szükségtelenül korlátozó jellegűnek és indokolatlanul terhesnek tűnik. Továbbá a Szerződés szövege nem utal arra, hogy a kezdeményezésnek jogszabálytervezet formájában kellene megvalósulnia.

Másrészt viszont a nem világos vagy nem kellőképpen részletes szöveg félrevezetheti az aláírókat, valamint megnehezítheti a Bizottság számára a pontos és megalapozott válaszadást. Egy másik megoldás tehát az a feltétel lehetne, amely kikötné, hogy a kezdeményezésben egyértelműen fel kell tüntetni a Bizottság által előterjesztendő javaslat tárgyát és céljait. Ez a lehetőség nem zárná ki azt, hogy a polgárok a hivatkozás megkönnyítése érdekében jogszabálytervezetet csatoljanak a kezdeményezéshez.

Kérdések:

Elégséges és megfelelő feltétel lenne az a kikötés, hogy a kezdeményezésben egyértelműen fel kell tüntetni a Bizottság által előterjesztendő javaslat tárgyát és céljait?

Milyen egyéb feltételeket kellene meghatározni (amennyiben vannak ilyenek) a polgári kezdeményezések formájára és szövegezésére vonatkozóan?

[6] Az Európai Unióról szóló szerződés 11. cikkének (4) bekezdése.

5. Az aláírások gyűjtésére, ellenőrzésére és hitelesítésére vonatkozó feltételek

A polgári kezdeményezések legitimitása és hitelessége érdekében rendelkezéseket kell hozni, hogy biztosítható legyen az aláírások megfelelő ellenőrzése és hitelesítése, az alapvető jogokról, az emberi jogokról és a személyes adatok védelméről szóló releváns nemzeti, európai és nemzetközi jogszabályokkal összhangban. Mivel nincsen olyan uniós szintű szerv, amely rendelkezne az ahhoz szükséges hatáskörrel vagy információkkal, hogy ellenőrizze az aláírások hitelességét, illetve azt, hogy az Unió egy adott polgára jogosult-e a polgári kezdeményezés támogatására, e feladatot a tagállamok nemzeti hatóságainak kell majd elvégezniük[7]. Így a nemzeti hatóságoknak kell felelniük az országukon belül gyűjtött aláírások ellenőrzéséért és hitelesítéséért.

Ugyanakkor több szempontot is figyelembe kell venni a tagállamokon belül végzendő ellenőrzés módjára vonatkozóan, valamint azzal kapcsolatban, hogy milyen mértékben szükséges uniós szintű közös követelményeket megállapítani.

Minden tagállamban vannak eljárások és mechanizmusok a szavazásra jogosultak ellenőrzésére, és a nemzeti szintű polgári kezdeményezésekre vonatkozóan számos tagállam már kialakított ellenőrzési és hitelesítési eljárásokat. Az egyes tagállamok ellenőrzési és hitelesítési eljárásai között ugyanakkor jelentős eltérések vannak: néhány tagállamban meglehetősen szigorú feltételek vonatkoznak az aláírásgyűjtés módjára. Ilyen például az, hogy a polgárok csak hivatalosan kijelölt központokban írhatják alá a kezdeményezéseket, illetve az, hogy közhivatalnok vagy jegyző jelenléte szükséges ahhoz, hogy minden aláírást a gyűjtéssel egyidejűleg hitelesítsen, vagy az, hogy minden aláíró számára igazolást kell kiállítani a választói névjegyzékbe való felvételről. Más tagállamokban ezzel szemben kevésbé szigorú rendszerek működnek, amelyek semmilyen speciális követelményeket nem állítanak fel az aláírások gyűjtésére vonatkozóan, hanem rendszerint – az aláírások hitelességének ellenőrzése és a gyűjtött aláírások számának igazolása érdekében – az aláírások hatóságok által történő utólagos ellenőrzését teszik kötelezővé.

Egyértelműnek tűnik, hogy a közösségi rendelkezések fő céljának e tekintetben arra kell irányulnia, hogy a tagállamok biztosíthassák az európai polgári kezdeményezéshez a területükön belül gyűjtött aláírások elfogadhatóságának megfelelő ellenőrzését, anélkül, hogy indokolatlanul korlátozó feltételeket szabnának meg a polgárokra vonatkozóan vagy szükségtelen adminisztratív terheket vonnának maguk után.

E cél megvalósítására az egyik megoldás az lenne, ha a tagállamoknak megfelelő intézkedéseket kellene életbe léptetniük, ugyanakkor rájuk lenne bízva, milyen mértékben kívánják ezeket az eljárásokat szabályozni, lehetővé téve azt is, hogy a nemzeti szintű polgári kezdeményezésére vonatkozóan már meglévő rendelkezéseket alkalmazzák. E megoldás előnye az lenne, hogy jelentős rugalmasságot tenne lehetővé a tagállamok számára a rendelkezés megvalósítása tekintetében. Emellett jóval egyszerűbbé tenné a végrehajtást azon tagállamok esetében, amelyekben már vannak a polgári kezdeményezésekre vonatkozóan eljárások. Másfelől ez azt eredményezhetné, hogy ugyanarra a kezdeményezésre a különböző tagállamokban jelentősen eltérő eljárási szabályokat alkalmaznának, amiből az következne, hogy az aláírásgyűjtés egyes tagállamokban könnyebb lehetne, másokban pedig nehezebb. Ez a megoldás tehát akaratlanul is azt eredményezné, hogy egyes tagállamok polgárai könnyebben adhatnának hangot véleményüknek, mint más tagállamok polgárai.

---

[7] Ezt az Európai Parlament is elismeri a polgári kezdeményezésről szóló állásfoglalásában.

A másig véglet felől közelítve az is lehetséges volna, hogy az eljárásra vonatkozó követelményeket uniós szinten teljes mértékben harmonizáljuk. Ez a gyakorlatban azt jelentené, hogy az összes alkalmazandó eljárásbeli követelményt uniós rendelet határozná meg, és a tagállamok ezektől nem térhetnének el, illetve nem is állíthatnának fel ezt kiegészítő nemzeti követelményeket. Ez azzal az előnnyel járna, hogy az egész Unióban egyenlő feltételeket biztosítana a polgári kezdeményezések előkészítése során követendő eljárásokra vonatkozóan. Ugyanakkor jelentős adminisztratív és szabályozási többletterheket okozna azon tagállamok esetében, ahol már vannak hatályos eljárások. Továbbá a nemzeti rendszereknek és eljárásoknak vannak olyan sajátosságaik, amelyeket egy uniós rendelet feltehetőleg nem tudna teljes mértékben figyelembe venni.

Ezért ésszerűbb megoldás lenne néhány alapvető rendelkezést uniós szinten határozni meg. Ezek egyrészt minimumkövetelményeket állapítanának meg az aláírások ellenőrzésére és hitelesítésére vonatkozóan, másrészt pedig arra köteleznék a tagállamokat, hogy könnyítsék meg az aláírásgyűjtés folyamatát, és módosítsák a túlzóan korlátozó jellegű feltételeket.

E megközelítés szerint a tagállamok kiegészítő intézkedéseket csak az uniós szinten meghatározott követelmények keretén belül fogadhatnának el. Ez a megoldás azzal az előnnyel járna, hogy bizonyos fokú rugalmasságot biztosítana a tagállamok számára, ugyanakkor garantálná, hogy az eljárás bizonyos jellemzői az egész Unióban egységesek lennének.

Ez a megoldás megőrizné a polgári kezdeményezés európai jellegét, mivel lehetővé tenné az aláírások több tagállamban egyidejűleg történő gyűjtését. Ennek érdekében fontolóra kell venni hitelesített és biztonságos online eszközös használatát.

Emellett bármilyen megközelítést is alkalmazunk, annak lehetővé kell tennie azt, hogy a származási országukon kívül élő uniós polgárok is támogathassák a polgári kezdeményezéseket. A tagállamok támaszkodhatnak az e polgárok európai parlamenti választásokra vonatkozó választójogának biztosításával kapcsolatos tapasztalataikra.

Az aláírásgyűjtés szabályozásának mértékével, valamint az ellenőrzésre és hitelesítésre vonatkozó feltételek jellegével kapcsolatban számos fontos kérdést kell figyelembe kell venni. Ezek a következők:

– Szükséges-e bármilyen feltételeket megállapítani az aláírások gyűjtésének helyére és módjára vonatkozóan? (Ilyen lehet pl. a kitöltendő és aláírandó listák továbbítása, postai úton, hivatalosan kijelölt központokban stb.)

– Milyen konkrét ellenőrzési és hitelesítési követelményeket kellene megállapítani, és az aláírások online gyűjtése esetén milyen biztonsági eszközökre lenne szükség?

– Egy adott polgár valamely kezdeményezésre vonatkozó támogató nyilatkozatát az állampolgársága vagy a lakhelye szerinti tagállamban kellene-e ellenőrizni?

– Milyen biztonsági intézkedéseket kellene hozni a személyes adatok védelme érdekében az adatok gyűjtésére és feldolgozására vonatkozóan?

Kérdések:

Véleménye szerint szükség van-e uniós szintű közös eljárásbeli követelményekre az aláírások tagállami hatóságok általi gyűjtésére, ellenőrzésére és hitelesítésére vonatkozóan?

Milyen mértékben kellene lehetővé tenni a tagállamok számára, hogy nemzeti szinten speciális rendelkezéseket hozzanak?

Szükségesek-e speciális eljárások annak biztosítására, hogy az uniós polgárok a lakóhelyük szerinti országra való tekintet nélkül támogathassanak egy polgári kezdeményezést?

Lehetővé kellene-e tenni a polgárok számára, hogy online is kifejezhessék támogatásukat valamely polgári kezdeményezés iránt? Amennyiben igen, milyen biztonsági és hitelesítési eszközöket kellene ehhez biztosítani?

6. Az aláírásgyűjtésre vonatkozó határidő

A Szerződés az aláírásgyűjtésre vonatkozóan nem rendelkezik határidőről. Azokban az európai országokban azonban, ahol alkalmazzák már a polgári kezdeményezéseket, többnyire rendelkeznek az aláírásgyűjtés határidejéről. A határidők a bizonyos számú napban meghatározott időtartamtól (ez pl. Lettországban 30 nap, Szlovéniában 60 nap) a több hónapos időszakig változnak (pl. Spanyolországban hat hónap, Svájcban 18 hónap).

Továbbá számos ok indokolja, hogy határidőt állapítsunk meg az európai polgári kezdeményezésre vonatkozóan: az ilyen kezdeményezések gyakran különösen időszerű kérdésekhez kapcsolódnak, illetve olyan problémákra vonatkozhatnak, amelyek – határidő hiányában vagy túl hosszú határidő esetén – jelentőségüket veszthetik; ha ez az időszak túl hosszú, megváltozhatnak azok a körülmények, amelyek az aláírás kontextusát adják (pl. ha időközben ugyanerre a tárgyra vonatkozó európai jogszabályokat módosítanak vagy fogadnak el).

Ugyanakkor amennyiben határidőt állapítunk meg, ennek ésszerűnek kell lennie, valamint elég hosszúnak ahhoz, hogy lehetséges legyen lefolytatni a kampányt, tekintetbe véve az Európai Unió egész területén folytatandó műveletekből adódó további nehézségeket. Ezt például egyéves időtartam meghatározásával lehetne biztosítani[8].

Kérdések:

Szükséges-e az aláírásgyűjtésre vonatkozóan határidőt rögzíteni?

Amennyiben igen, véleménye szerint megfelelő határidő lenne-e az egy év?

7. A tervezett kezdeményezések bejelentése

Az időtartamon kívül azt is meg kell fontolni, hogy milyen módon határozzuk meg azt, hogy mikortól számítsuk a határidőt, és az meddig tartson A legtöbb tagállamban a határidőt általában a közzétételre vagy bejelentésre vonatkozó formai előírások teljesítésétől számítják;

[8] Az Európai Parlament a polgári kezdeményezésről szóló állásfoglalásában az egyéves határidőt javasolja.

ugyanakkor vannak olyan esetek, ahol a határidőt az aláírások időpontja alapján határozzák meg.

A Bizottság úgy véli, hogy amennyiben sor kerül határidő bevezetésére, akkor szükség lenne arra, hogy a tervezett kezdeményezést az aláírásgyűjtés megkezdése előtt valamilyen formában bejelentsék. Ezt a bejelentést a kezdeményezés szervezői egy speciális internetes oldalon tehetnék meg, amelyet a Bizottság e célra biztosítana. Fel kellene tölteniük az internetes oldalra a tervezett kezdeményezésre vonatkozóan minden lényeges információt (pl. címét, tárgyát, céljait, hátterét stb.), és ezek aztán a nyilvánosság számára elérhetőek lennének. A rendszer ezt követően a szervezőknek visszaigazolja a bejelentést, feltüntetve a dátumot és a regisztrációs számot, majd ez alapján megkezdődik az aláírás-gyűjtési kampány.

Az ilyen bejelentés tehát a határidő számításának kezdőpontjául szolgálna, de egyúttal átláthatóvá is tenné, milyen tervezett kezdeményezések tekintetében folyik kampány.

A Bizottság szerint ugyanakkor ennek a bejelentési folyamatnak nem képezné részét semmiféle arra vonatkozó bizottsági határozat, hogy a tervezett kezdeményezés elfogadható-e. Sőt, a Bizottság úgy gondolja, nem volna helyes, ha az aláírások gyűjtésének megkezdése előtt megvizsgálná, hogy a tervezett kezdeményezések formai szempontból elfogadhatóak-e[9]. Az ilyen megközelítésmód bizonytalanságot eredményezne, azt a látszatot keltve, mintha a Bizottság – a pusztán eljárási szempontokon túlmutatóan – a tervezett kezdeményezéseknek mintegy szabad utat adott volna. A szükséges ellenőrzések késleltethetnék az aláírásgyűjtés megkezdésének időpontját. Továbbá a kezdeményezések elfogadhatósága és lényege elszigetelten nem állapítható meg, ezért nem lenne célszerű a korai bejelentési fázisban keríteni sort erre az ellenőrzésre.

A Bizottság megérti, lehetnek fenntartások azzal szemben, hogy az egész Unióra kiterjedő kezdeményezést indítványozzanak annak kockázata mellett, hogy esetleg ezt végül a Bizottság arra hivatkozva utasítsa el, hogy nem elfogadható kezdeményezésről van szó. Ugyanakkor fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy az elfogadhatóságra vonatkozó kritérium – az, hogy a Bizottságot csak olyan javaslat előterjesztésére lehet kérni, amely hatáskörén belül esik – kellőképpen világos és uniós szinten ismert. Mindenesetre a szervezőktől rendszerint elvárható, hogy a kezdeményezés indítványozását megelőzően teljes körűen megvizsgálják, hogy a kezdeményezés a jog alapján a Bizottság hatáskörén belül esik-e.

Kérdések:

Véleménye szerint szükség van-e a tervezett kezdeményezések bejelentésének kötelező rendszerére?

Amennyiben igen, egyetért-e azzal, hogy ezt az Európai Bizottság által biztosított speciális internetes oldal alkalmazásával lehetne megvalósítani?

[9] Állásfoglalásában az Európai Parlament inkább arra hajlik, hogy az elfogadhatóságot előzetesen kellene ellenőrizni.

8. A szervezőkre vonatkozó követelmények – átláthatóság és finanszírozás

Egy tervezett európai polgári kezdeményezésre irányuló kampány elindításához és megszervezéséhez a legtöbb esetben szervezetek támogatására és/vagy finanszírozásra lesz szükség.

Az átláthatóság és a demokratikus elszámoltathatóság érdekében a Bizottság szerint a kezdeményezések szervezőit kötelezni kellene arra, hogy bizonyos alapinformációkat megadjanak, különösen a kezdeményezést támogató szervezetekhez fűződő kapcsolatukra és a kezdeményezés megvalósításához nyújtott vagy nyújtandó finanszírozás módjára vonatkozóan. Ez a kezdeményezés aláírását mérlegelő polgárok érdekét szolgálná, továbbá összhangban lenne a Bizottság európai átláthatósági kezdeményezésével[10].

Amennyiben a bejelentés kötelező, a Bizottság által létrehozott nyilvántartás biztosíthatná ezeket az információkat. A rendelet arra is kötelezhetné a szervezőket, hogy a kampány során tegyenek közzé minden, a támogatásra és a finanszírozásra vonatkozó releváns információt.

A finanszírozással kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy – a civil társadalmi szervezetektől származó egyéb együttműködési és támogatási formák sérelme nélkül – a polgári kezdeményezések számára külön közfinanszírozás biztosítása nincs előirányozva. Ez a kezdeményezések függetlenségének és polgároktól kiinduló jellegének megőrzéséhez is szükséges.

A szervezőkkel szemben az átláthatóság érdekében felállított követelmények mellett arra is fel kell hívnunk a figyelmet, hogy számos nemzeti rendszer tartalmaz arra vonatkozó rendelkezéseket, hogy kik szervezhetnek egyáltalán ilyen kezdeményezéseket. Ezek általában kikötik, hogy a kezdeményezéseket a polgároknak kell benyújtaniuk, vagy pedig olyan bizottságoknak, amelyek meghatározott számú polgárból tevődnek össze. A Bizottság úgy véli, hogy uniós szinten ez a feltétel túl nagy terhet jelenthet, és ezért inkább nem határozna meg korlátozásokat arra vonatkozóan, hogy kik nyújthatnak be kezdeményezést – azaz a szervezők lehetnek magánszemélyek vagy szervezetek is. Ezzel kapcsolatban hasznos lehet párhuzamot vonni az Európai Parlamenthez benyújtott petíciók esetével. A Szerződés tudniillik úgy rendelkezik, hogy bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerint székhellyel rendelkező bármely természetes vagy jogi személy jogosult petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez[11].

Továbbá a szervezőknek be kell tartaniuk a személyes adatok védelmére vonatkozó kötelezettségeket az adatvédelemről szóló uniós jogi rendelkezéseket végrehajtó nemzeti jogszabályokkal összhangban.

---

[10] Állásfoglalásában az Európai Parlament úgy ítéli meg, hogy a polgári kezdeményezés szervezőinek az átláthatóság érdekében nyilvánosan fel kell vállalniuk az elszámoltathatóságot a finanszírozás tekintetében, beleértve annak forrásait is.

[11] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 227. cikke.

Kérdések:

Milyen konkrét követelményeket kellene felállítani a kezdeményezések szervezőivel szemben az átláthatóság és a demokratikus elszámoltathatóság biztosítására?

Egyetért-e azzal, hogy a szervezőknek információkat kellene szolgáltatniuk a kezdeményezés érdekében kapott támogatásról és finanszírozásról?

9. A polgári kezdeményezések bizottsági vizsgálata

Miután a polgári kezdeményezéshez összegyűlt a kellő számú aláírás, és ezeket a megfelelő tagállami hatóságok hitelesítették, a kezdeményezés szervezője hivatalosan benyújthatja a kezdeményezést a Bizottsághoz.

A Lisszaboni Szerződés nem határoz meg határidőt arra vonatkozóan, hogy a Bizottságnak mennyi idő áll a rendelkezésére ahhoz, hogy a polgári kezdeményezés ügyében annak szabályszerű benyújtását követően eljárjon. Ez részben annak felismerésével lehet kapcsolatban, hogy egy kezdeményezés összetett problémákra irányulhat, és a Bizottságnak időre lehet szüksége ahhoz, hogy megfelelően megvizsgálja azt, mielőtt dönt arról, hogy miképpen járjon el: bizonyos esetekben ehhez az is szükséges lehet, hogy elemzést végezzenek a javasolt szakpolitikai kezdeményezés előnyeiről és hiányosságairól. Érdemes megjegyezni, hogy a petíciók Európai Parlament által elvégzendő vizsgálatára vonatkozóan sincs meghatározva konkrét határidő.

Ugyanakkor indokolható, hogy a helyes adminisztratív gyakorlattal összhangban és a Bizottság válaszának elhúzódása által okozott bizonytalanság megelőzésére határidőt állapítsunk meg. Amennyiben határidő meghatározására kerül sor, ennek elég időt kell hagynia a Bizottságnak ahhoz, hogy alaposan megvizsgálja a benyújtott kezdeményezés tartalmát. Másfelől azt is biztosítania kell, hogy a kezdeményezés támogatói elfogadható időn belül tájékoztatást kapjanak arról, hogy miképpen szándékozik eljárni a Bizottság.

A nemzeti rendszerek különbözőképpen közelítik meg a polgári kezdeményezések mérlegelésére vonatkozó határidők kérdését. Míg egyes rendszerek – a néhány hetestől a több hónapos időtartamig terjedő – határidőket állapítanak meg, más rendszerekben nincsenek konkrét határidők meghatározva a hatóságok számára.

Ez alapján rendelkezni lehetne arról, hogy a Bizottságnak ésszerű időn belül – amely a hat hónapot nem haladhatja meg – meg kell vizsgálnia a polgári kezdeményezéseket. Ez a megoldás határidőt állapítana meg, ugyanakkor elegendő időt biztosítana a Bizottság számára ahhoz, hogy kellő figyelmet szenteljen a kezdeményezéseknek, tekintettel az azokban esetleg felmerülő bonyolult kérdésekre.

A vizsgálat lefolytatásához biztosított időszak kezdete a kezdeményezés Bizottsághoz való hivatalos benyújtásának dátuma lenne. Erről a 7. pontban említett speciális honlapon tájékoztatást lehetne nyújtani.

Ezen időszak alatt a Bizottság egyaránt értékelné azt, hogy a kezdeményezés elfogadható-e – azaz a kezdeményezés a Bizottság hatáskörén belül esik-e – és azt, hogy a kezdeményezés

tartalma indokolttá teszi-e, hogy további lépéseket tegyen[12]. Miután a Bizottság megvizsgálta a kezdeményezést, szándéka szerint az általa tervezett lépésekre vonatkozó következtetéseit közleményben fogalmazná meg, amely nyilvánosan elérhető lenne, és amelyről tájékoztatná az Európai Parlamentet és a Tanácsot. A közleményben tervezett lépések adott esetben arra is kiterjedhetnek, hogy a lehetséges szakpolitikai javaslatokra vonatkozóan felmérést és hatásvizsgálatot kell végezni.

Kérdések:

Kell-e rendelkezni határidőről a polgári kezdeményezés bizottsági vizsgálatára vonatkozóan?

10. Azonos kérdésekkel foglalkozó kezdeményezések

Elvben nem zárható ki, hogy egyazon kérdésre vonatkozóan több kezdeményezést is benyújtsanak. Ha azonban regisztrációs rendszer bevezetésére kerül sor, az átláthatóság révén elkerülhető az, hogy ugyanazt a kezdeményezést többször is benyújtsák.

Ez ugyanakkor továbbra sem zárná ki annak lehetőségét, hogy ugyanazt a kérést egymás után többször is benyújtsák, ami indokolatlanul terhelné a rendszert, továbbá idővel negatív hatással lenne a polgári kezdeményezésnek mint a demokratikus véleménynyilvánítás komoly eszközének megítélésére. Ezért érdemes lenne mérlegelni, hogy nem volna-e szükség bizonyos akadályokat vagy határidőket bevezetni a kezdeményezések újbóli benyújtásának korlátozása érdekében (például azt, hogy a sikertelen polgári kezdeményezéseket bizonyos idő eltelte előtt ne lehessen ismételten benyújtani).

Ugyanakkor nem szabad megfeledkezni arról, hogy bizonyos kezdeményezések vonatkozhatnak ugyanarra a kérdésre, és tartalmazhatnak hasonló elemeket anélkül, hogy egymással megegyezőek lennének. Továbbá az uniós szintű kezdeményezés elindításához szükséges operatív és pénzügyi erőforrások miatt valószínűleg korlátozott mértékben fog jelentkezni az ismételt és a többszörös benyújtás.

Kérdések:

Helyénvaló-e szabályokat bevezetni annak megakadályozására, hogy ugyanarról a kérdésről többször egymás után polgári kezdeményezéseket nyújtsanak be?

Amennyiben igen, ezt a célt korlátozások vagy határidők bevezetésével lehetne-e legjobban megvalósítani?

III. A VÁLASZADÁS MÓDJA

A hozzászólásokat legkésőbb 2010. január 31-ig kell elküldeni a Bizottság részére e-mailben az „ECI-Consultation@ec.europa.eu” címre, vagy postai úton az alábbi levelezési címre:

European Commission (Európai Bizottság)
Secretariat General (Főtitkárság)

[12] Az Európai Parlament állásfoglalása szerint először 2 hónap állna a Bizottság rendelkezésére arra, hogy megvizsgálja a kezdeményezés reprezentativitását, majd további három hónap arra, hogy vizsgálatot végezzen és döntést hozzon a kezdeményezés tartalmát illetően.

Directorate E "Better Regulation and Institutional Issues" (E. igazgatóság – Jobb szabályozás és intézményi kérdések)
Unit E.l "Institutional Issues" (E.1. csoport – Intézményi kérdések)
B - 1049 Brussels (Brüsszel)

A kapott hozzászólásokat az interneten közzétesszük, azon esetek kivételével, ahol a szerző – jogos érdekeinek védelmében – ellenzi személyes adatainak nyilvánosságra hozatalát. Ebben az esetben a hozzászólást név nélkül tehetik közzé.

A zöld könyvhöz hozzászóló szakmai szervezeteket felkérjük, hogy – amennyiben még nem tették meg – regisztrálják magukat a Bizottság érdekképviseleti nyilvántartásában (http://ec.europa.eu/transparency/regrin). A nyilvántartás létrehozására az európai átláthatósági kezdeményezés keretében került sor annak érdekében, hogy a Bizottság és a nyilvánosság tájékozódhasson az érdekképviseletek céljairól, finanszírozásáról és felépítéséről.

A Bizottság a hozzászólókat felkérheti arra, hogy vegyenek részt a zöld könyv témájáról szervezett nyilvános meghallgatáson.