

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a polgári kezdeményezésről

(COM(2010) 119 végleges – 2010/0074 (COD))

(2011/C 44/34)

Főelőadó: **Anne-Marie SIGMUND**

2010. április 27-én, illetve 2010. május 19-én a Tanács és az Európai Parlament úgy határozta, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz.) 304. cikkének (1) bekezdése alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a polgári kezdeményezésről

COM(2010) 119 végleges – 2010/0074 (COD).

A munka sürgösségére való tekintettel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010. július 14-15-én tartott, 464. plenáris ülésén (a 2010. július 14-i ülésnapon) főelőadót jelölt ki Anne-Marie SIGMUND személyében és 155 szavazattal 4 ellenében elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság javaslatának alapelveit, különösen a hivatalos nyilvántartásba vételen, a tartalmi elfogadhatóság ellenőrzésén és a politikai értékelésen alapuló háromfokú megközelítést.

1.2 Az EGSZB két szakaszban szán szerepet önmagának: először is az induló polgári kezdeményezés „előmozdítója” szerepét, amely többek között lehetővé teszi e kezdeményezések számára a hálózatba szerveződést és adott esetben a találkozást; másodsor pedig az intézményi kísérő szerepét, amely többek között vélemény kiadásával támogatja a sikeres kezdeményezések Európai Bizottság általi értékelését, valamint meghallgatásokat szervez. Az EGSZB emellett kommunikációs kampányokban is részt fog venni.

1.3 Az EGSZB ugyanakkor többek között a következő javításokat fogalmazza meg:

- az Unió értékeire tett világos utalással is indokolható legyen a nyilvántartásba vételből való kizárás,
- különböző személyazonosító számok elhagyása a kezdeményezések aláírása során,
- a megadott lakóhelynek a támogatók hozzárendelési elveként való alkalmazása,
- az időtartam 18 hónapra való meghosszabbítása,
- nyílt forráskódú szoftver kifejlesztése az online aláírásgyűjtéshez,
- a tagállamok minimális számának lecsökkentése a tagállamok egynegyedére,
- az elfogadhatóság ellenőrzéséhez szükséges küszöb 50 000 aláíróra való csökkentése,

— a rendelet felülvizsgálata három év elteltével,

— intézményközi együttműködés kialakítása.

2. Bevezetés

2.1 Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság polgári kezdeményezésről szóló rendeletjavaslatának alapelveit. Jelen vélemény kiegészíti a 2010. március 17-én, „A Lisszaboni Szerződés végrehajtása: Részvételi demokrácia és az európai polgári kezdeményezés (11. cikk)”⁽¹⁾ címmel elfogadott véleményt, és csupán azokra a pontokra összpontosít, amelyek további javításra szorulnak.

2.2 Az EGSZB különösen felhívja a figyelmet az Európai Konvent egykori szempontjaira, amely kimondottan az „Unió demokratikus élete” keretében olyan eszközt kívánt létrehozni, amellyel a polgárok az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz hasonlóan befolyást gyakorolhatnak az Unió politikai napirendjére.

3. A rendeletjavaslatra vonatkozóan kívánt változtatások

3.1 A javasolt polgári kezdeményezés nyilvántartásba vétele (4. cikk)

3.1.1 Háromfokú megközelítés

Az EGSZB nyomatékosan üdvözli az Európai Bizottság által javasolt háromfokú megközelítést, amelynek részei

- a kezdeményezés hivatalos nyilvántartásba vétele,
- egy meghatározott küszöb elérése esetén az elfogadhatóság jogi ellenőrzése és
- a sikeres kezdeményezés politikai értékelése.

⁽¹⁾ (a Hivatalos Lapban még nem tették közzé).

A több fél által javasolt, közvetlenül a nyilvántartásba vételnél végrehajtandó elfogadhatósági vizsgálat nem tűnik ésszerűnek, mivel ez késleltetné, illetve megakadályozná néhány kezdeményezés benyújtását. Emellett az Európai Bizottság így elkerülheti, hogy az előzetes értékelés, vagy akár a cenzúra vádja érhesse.

A EGSZB ebben az összefüggésben hangsúlyozza, hogy a polgári kezdeményezés nem csupán innovatív, transzeurópai és közvetlen demokratikus alapelem, hanem az európai politikai vita újraélesztésének egy igen jelentős kommunikációs eszköze is. Egyedül így van lehetőség arra, hogy európai szintű vita tárgyává tegyünk azokat a különböző javaslatokat és ötleteket, amelyek egyébként soha nem érnének az aláírásgyűjtés szakaszába: ez már önmagában is értéket jelent.

3.1.2 A benyújtandó információk

Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság benyújtandó információkra vonatkozó javaslatát (II. melléklet). Ez a tervbe vett kezdeményezés minél nagyobb átláthatóságát, ezzel együttléve pedig az elfogadásának az érdekét szolgálja. Lehetőséget kellene adni a szervezőknek a konkrét jogalap megnevezésére, de nem kellene kötelezővé tenni azt.

3.1.3 Formális nyilvántartásba vétel

Az EGSZB a tervezetben a nyilvántartásba vétel elutasításaként megnevezett kritériumokat („visszaélészerű”, „komolytalan”, „nem megfelelő”) jogi szempontból nem tartja alkalmazhatónak. Ahhoz ezek a fogalmak túl szélesen értelmezhetők.

Az EGSZB ezért azt javasolja, hogy a formai nyilvántartásba vétel során, adminisztratív szempontból pusztán a következőket vizsgálják meg:

- Tekintettel van-e a jogalkotási javaslat „a tárgy egységére”, tehát nem próbál-e meg több, különböző kérést egy beadványban összekapcsolni?
- Nem tartalmaz-e magánszemélyekre vagy csoportokra nézve sértő fordulatokat?
- Nem sérti-e az Alapjogi Chartát és az Unió értékeit (EUSz. 2. cikke)?

3.1.4 Jogorvoslat

Általában véve természetesen érvényesülnie kell a polgárok megfelelő ügyintézéshez való jogának (az Alapjogi Charta 41. cikke). A nyilvántartásba vétel elutasítása esetén a szervezők ezzel kapcsolatban az európai ombudsmanhoz fordulhatnak, végső soron pedig természetesen jogi lépéseket tehetnek.

Az EGSZB úgy véli, hogy az átláthatóság biztosítása érdekében ezt a rendeletben, legalább az indokolásban tisztázni kellene.

3.1.5 A szubszidiaritási elv érvényesülésének vizsgálata

Az EGSZB szerint nincs szükség a szubszidiaritási elvhez való, több oldalról kért kapcsolódásra. Ezt a vizsgálatot az Európai

Bizottság mindenképpen elvégzi, amennyiben egy polgári kezdeményezés nyomán jogalkotási javaslat előterjesztése mellett dönt.

3.2 A támogatási nyilatkozatok összegyűjtése (5. cikk)

3.2.1 Azonosítási számok

Az EGSZB úgy véli, hogy a javasolt nyomtatvány (III. melléklet) indokolatlanul sok személyes adatot kér, ami az aláírási hajlandóságot kétségkívül csökkenti. Az EGSZB ezeknek az azonosítási számoknak a bekérése ellen foglal állást. Valószínűtlen, hogy azoknak a járókelőknek, akiket a célkitűzésről meggyőznek, rögtön kéznél lenne az útlevele, vagy hogy kívülről ismernék személyazonosító számukat. Az EGSZB utal az európai adatvédelmi biztos e kérdésre vonatkozóan megfogalmazott negatív véleményére⁽²⁾ is.

Mivel nem az összes tagállamban kérik, vagy ismerik ezt a személyazonosító számot, és mivel tagállamonként a legkülönbözőbb dokumentumokat kérik,⁽³⁾ ez a gyakorlat a különböző szükséges adatok összevisszaságához vezetne, ezáltal pedig az aláírások gyűjtésére nem ugyanazok a feltételek lennének érvényben, így sérülne az európai polgárok egyenlő bánásmódhoz való joga. Ezzel szemben egységes eljárásra kellene törekedni.

Az EGSZB ezért úgy véli, hogy egyes, a személyazonosság ellenőrzéséhez szükséges adatoknak – azaz a névnek, a címnek, a születési időpontnak és az állampolgárságnak elegendőnek kellene lenniük. Ehhez kapcsolódik még egy nyilatkozat, amelyben az illető támogató szavatolja, hogy a kezdeményezést csak egyszer írta alá.

3.2.2 Lakóhely

Az uniós polgárokat alapvetően állampolgárságuktól függetlenül, a lakóhely elve alapján kellene ahhoz az államhoz hozzárendelni, ahol élnek. Azt az uniós állampolgárt pedig, akinek lakóhelye egy harmadik országban található, az általa megadott állampolgársága alapján sorolják be.

3.2.3 Az engedély érvényességi ideje

Az EGSZB szerint az Európai Bizottság által előírt 12 hónapos időtartam túl rövid ahhoz, hogy sikerre vigyenek egy páneurópai kezdeményezést. Ezért továbbra is kitart a kért 18 hónapos időtartam mellett.

3.3 Online gyűjtési rendszerek (6. cikk)

Az EGSZB kifejezetten üdvözli azt a lehetőséget, hogy online módon is gyűjthetnének támogató nyilatkozatokat, és egyetért az Európai Bizottsággal abban, hogy ennek a biztosításához a legalaposabb előkészítés szükséges. Mivel eddig világszerte nem volt példa jogalkotást kezdeményező eljárások során az aláírások hasonló rendszerben történő összegyűjtésére (a sokkal kevésbé kötelező érvényű tömeges petícióktól eltérően), az EGSZB szerint meg kell vizsgálni a következő szempontokat:

⁽²⁾ 2010. április 21-i vélemény az európai parlamenti és tanácsi polgári kezdeményezésre vonatkozó rendeletjavaslatról (Forrás: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/EDPS?lang=hu>).

⁽³⁾ „A polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó általános megközelítés” (10626/1/10 REV 2).

- Az Európai Bizottságnak támogatnia kell nyílt forráskódú szoftverek kidolgozását az online kezdeményezésekhez, és azokat mindenki számára hozzáférhetővé kell tennie.
- A kezdeményezőknek hitelesíttetniük kellene ezeket a szoftvereket abban a tagállamban, amelyben az online gyűjtési rendszer segítségével meghatározott adatokat tárolják.
- További elektronikus személyazonosító jellemzők, például egy ellenőrző e-mail, lehetővé kellene hogy tegyék a kifogástalan ellenőrzést.
- Az aláíró egy jelölő négyzetre kattintva nyilatkozna arról, hogy a kezdeményezést kizárólag egyszer írta alá.

3.4 A tagállamonkénti aláírók minimális száma (7. cikk)

3.4.1 A tagállamok száma

Az EGSZB kitart azon javaslata mellett, amely a tagállamok egynegyedében határozná meg a küszöböt. A parlament és a polgárok egyenértékűségének jegyében ezáltal ugyanazt az elvet alkalmazzák, amelyet az európai pártok megalakításánál szem előtt kell tartani. ⁽⁴⁾ Nem hagyhatjuk, hogy egy európai polgári kezdeményezésre szigorúbb szabályok vonatkozzanak, mint az európai pártok nyilvántartásba vételére.

3.4.2 Az aláírók száma tagállamonként

Az EGSZB különösen üdvözlő az aláírók minimális számára vonatkozóan javasolt rendszert (I. melléklet), és annak degresszíven arányos megközelítését

A lakóhely szerinti elv (lásd a 3.2.2. pontot) alapján a két államban élő vagy a más tagállamban élő uniós polgárok aláírásait is be lehetne számítani az általuk megadott lakóhely szerinti országban. Azok az esetek, amikor a nyilatkozatot esetleg kétszer írják alá, a gyakorlatban feltehetően szűk határokon belül fognak maradni, és így nem kérdőjeleznék meg az eszközt egészében.

3.5 Határozat a javasolt polgári kezdeményezés elfogadhatóságáról (8. cikk)

3.5.1 A szükséges aláírások száma

Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság által javasolt háromfokú megközelítést, bár az Európai Bizottság által megnevezett 300 000-es aláírásszámot, amely az elfogadhatóság ellenőrzéséhez szükséges, túlságosan magasnak tartja. Ez jelentős ráfordítást kíván a szervezőktől, és hasonlóan jelentős lenne az aláírók frusztrációja, amikor közlik velük, hogy a kezdeményezés nem is elfogadható.

Az elfogadhatóság vizsgálatára három tagállamból származó 50 000 (hitelesítés nélküli) aláírás összegyűjtését követően

⁽⁴⁾ „Az Európai Parlament és a Tanács 2003. november 4-i 2004/2003/EK rendelete az európai szintű politikai pártokra irányadó előírásokról és finanszírozásuk szabályairól” HL L 297., 2003.11.15.

kellene sort keríteni, és legkésőbb két hónap múlva le kellene zárni azt. Ez alatt az idő alatt a szervezők folytathatnák az aláírások gyűjtését.

3.6 A támogatási nyilatkozatok tagállami ellenőrzése és igazolása (9. cikk)

Az EGSZB támogatja szűrőpróbaszerű ellenőrzések engedélyezését az értékelés során.

3.7 A polgári kezdeményezés benyújtása az Európai Bizottsághoz (10. cikk)

A lehető legnagyobb átláthatóság érdekében biztosítani kellene, hogy valamennyi aláíró tájékozódhasson a kezdeményezés mögött álló szervezőkről és pénzügyi támogatókról. Az EGSZB ezért ismételten kéri, hogy a szervező az aláírások leadásakor a polgári kezdeményezés finanszírozási formáira és támogatóira vonatkozóan is szolgáltatson információkat.

3.8 A polgári kezdeményezések európai bizottsági vizsgálata (11. cikk)

3.8.1 Az európai parlamenti és tanácsi kezdeményezésekre vonatkozó eljárásokkal egyenlő jogállás

Az EGSZB kéri, hogy a polgári kezdeményezéseket az Európai Bizottság ugyanúgy kezelje, mint azokat a kezdeményezéseket, amelyekre az Európai Parlament vagy a Tanács az EUMSz. 225., illetve 241. cikke alapján tesz javaslatot. Ezeknek ugyanolyan súllyal kell bírniuk.

3.8.2 A nyilvános meghallgatás joga

Mivel az uniós polgári kezdeményezés egyben kommunikációs eszköz is, amelynek célja a polgárok és az Európai Bizottság közötti párbeszéd ösztönzése, sikeres polgári kezdeményezés előterjesztése esetén nyilvános meghallgatást kell szervezni. Az EGSZB kész arra, hogy támogatást nyújtson ebben, valamint hogy ilyen meghallgatásokat szervezzen; betöltve ezzel az általa vállalt híd szerepet az Unió és polgárai között.

3.8.3 A konzultatív intézmények tájékoztatása

Az Európai Bizottságnak a további szándékairól szóló közleményének címzettjei közé fel kellene vennie az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot és a Régiók Bizottságát is.

3.9 Felülvizsgálati záradék (21. cikk)

Mivel ezzel az új transznacionális eszközzel kapcsolatban nem állnak rendelkezésünkre tapasztalatok, az EGSZB azt javasolja, hogy már három év elteltével vizsgálják felül e rendeletet. Ennek keretében az Európai Bizottságnak konzultálnia kellene az EGSZB-vel is.

3.10 A rendelet hatálybalépése (22. cikk)

Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság által a rendelet hatálybalépésére javasolt határidőket, akkor is, ha az online aláírásgyűjtésnek például nem minden részletét határozták meg. A polgárok azonban olyan sokat várnak ettől az új eszköztől, hogy minél előbb hatályba kellene lépnie.

3.11 Egyéb lezáratlan kérdések

3.11.1 Pénzügyi támogatás

Az EGSZB ismételten kéri, hogy az a polgári kezdeményezés, amelyet az 50 000 aláírás elérése után végzett vizsgálat alapján engedélyeztek, kapjon bizonyos fokú pénzügyi támogatást az Európai Bizottságtól.

3.11.2 Fordítás

Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottság szolgálatainak már a kezdeményezések nyilvántartásba vétele során le kellene fordítaniuk az EU valamennyi hivatalos nyelvére a kezdeményezés céljainak rövid összefoglalását (a II. mellékletnek megfelelően összesen 800 karakter).

Az első 50 000 aláírás benyújtását és a formális engedélyezést követően az Európai Bizottságnak vállalnia kellene, hogy a nyilvántartásba vett kezdeményezés teljes szövegét lefordíttatja az Unió hivatalos nyelveire.

4. Az EGSZB részletes javaslatai

Az EGSZB utal a fentebb idézett 2010. március 17-i véleményében tett javaslatokra, amelyeket alább pontosít.

4.1 Kommunikáció és tájékoztatás

Az EGSZB hangsúlyozza, hogy kiterjedt kommunikációs kampányra lesz szükség, amint hatályba lép a rendelet. Ennek során az uniós intézményeknek együtt kellene működniük és egyeztetniük kellene tevékenységeiket. Az EGSZB már jelenleg is dolgozik egy tájékoztató kiadványon, amelynek célja, hogy a polgároknak és a civil társadalom szervezeteinek bemutassa, és hozzájuk közelebb hozza a polgári kezdeményezés új lehetőségét. A kiadvány azonban a konzultációra és a civil párbeszédre is kitér. Ezen túlmenően az EGSZB tervezi, hogy a rendelet hatálybalépését követően az érintett felek számára konferenciát szervez. A további kezdeményezéseknek például az iskolákat kellene célba venniük, hogy pontosan a fiatal generációt tegyék fogékonnyá e téma iránt.

4.2 Intézményközi együttműködés

Fontos, hogy az uniós intézmények és tanácsadó szervek polgári kezdeményezéssel foglalkozó munkatársai között szoros egyeztetés és koordináció legyen, hogy a polgárok tájékoztatás iránti igényének hatékonyan eleget lehessen tenni. Erre a szinergiahatásra, amelyet a megfelelő hatáskörök tiszteletben tartása mellett kell elérni, valóban szükség van, ha az a célunk, hogy a polgári kezdeményezés hatékony eszköz legyen a korszerű demokrácia európai modelljének szolgálatában.

4.3 Az EGSZB hozzájárulása

Az EGSZB két különböző szakaszban szán szerepet önmagának, amelyek a következők:

4.3.1 1. szakasz: Az EGSZB mint „előmozdító”

Az EGSZB kész arra, hogy egy kezdeményezés előkészítése során vagy egy folyamatban lévő kezdeményezés során a párbeszédre és tájékoztatásra irányuló platformként segítse a munkát, amely többek között lehetővé teszi a polgári kezdeményezések számára, hogy hálózatba szerveződjenek, vagy hogy esetleg találkozzanak, anélkül, hogy az EGSZB ezáltal előzetesen elkötelezné magát a kezdeményezés tartalmát illetően.

4.3.2 2. szakasz: Az EGSZB mint intézményi kísérő

Az EGSZB ebben a szakaszban, legfontosabb szerepének gyakorlása révén – amely az Európai Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács számára nyújtott tanácsadás – a polgári kezdeményezések intézményi kísérőjévé válhat.

Az EGSZB ennek megfelelően felajánlja, hogy vélemény kidolgozásával támogatni fogja az Európai Bizottságot a sikeres kezdeményezésekről folytatott belső tanácskozásaiban és véleményformálásában. Arra is készen áll, hogy infrastruktúráját rendelkezésére bocsássa a sikeres kezdeményezésekhez szervezendő meghallgatásokhoz.

4.3.3 Meglévő struktúrák megerősítése

Ezeknek és a 2010. március 17-én kelt véleményben foglalt felajánlásoknak a teljesítéséhez adott esetben szükség lehet az EGSZB már meglévő struktúráinak a megerősítésére, és a megfelelő reagálás érdekében további források bevonása válhat szükségessé.

Kelt Brüsszelben, 2010. július 14-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI