



EURÓPAI PARLAMENT

2009 - 2014

Alkotmányügyi Bizottság

22.6.2010

MUNKADOKUMENTUM

a polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre
irányuló javaslatról

Alkotmányügyi Bizottság

Előadó: Zita Gurmai és Alain Lamassoure

DT\821462HU.doc

PE443.095v01-00

HU

Egyesülve a sokféleségben

HU

Az európai polgári kezdeményezés új dimenziót ad az európai demokratikus rendszerhez azon jog biztosítása révén, hogy egymillió polgár felkérheti az Európai Bizottságot, hogy egy hatáskörébe tartozó területen jogalkotási javaslatot nyújtson be.

E közvetlen demokratikus eszköz célja, hogy ugyanolyan kezdeményezési jogokkal ruházza fel a polgárokat, mint amelyet a Miniszterek Tanácsa és az EP jelenleg is élvez.

Ez azonban nem fosztja meg a Bizottságot a jogalkotási kezdeményezés monopóliumától: a sikeres európai polgári kezdeményezések felkérlik a Bizottságot, hogy tegyen javaslatot, azonban a Bizottság önállóan határoz arról, hogy így is tesz-e.

Az európai polgári kezdeményezés másik célja, hogy európai szintű vitát indítson, hogy „összekapcsolja” az európai intézményeket és a polgárokat olyan – az Unió illetékességi körébe és a Bizottság hatáskörébe tartozó – jogszabályok elfogadása révén, melyek megfelelnek az emberek igényeinek és elvárásainak.

Mivel az európai polgári kezdeményezés új és hathatós jog, nem szabad figyelmen kívül hagynunk a szervezők számára ezzel járó kötelezettségeket és felelősségvállalást.

E munkadokumentum célja, hogy ismertesse az előadók nézeteit az eljárás jelenlegi szakaszában és javaslatokat tegyen vita indítására és hogy megtaláljuk a legmegfelelőbb megoldást arra, hogy az európai polgári kezdeményezés – elkerülve a frusztrációt és a csalódást – sikeres, ugyanakkor felhasználóbarát és hozzáférhető legyen. A munkadokumentum lépésről-lépésre ismerteti az eljárás egymást követő lépéseinek jellemzőit.

I. A szervezők előzetes teendői:

1. Először is, az európai választásokon szavazati joggal rendelkező bármely európai uniós polgár jogosult európai polgári kezdeményezést szervezni és/vagy ilyet támogatni.
2. Az a legjobb, ha a szervező természetes személy, mert így megmarad a folyamat lényege, azaz a kezdeményezés a polgárok eszköze marad. Mindazonáltal jogi személynek is jogában áll pénzügyileg, logisztikailag stb. támogatni a szervezőket, amennyiben a támogatás jellege és összege meg van jelölve, nyilvános és átlátható.
3. Annak érdekében, hogy a folyamat elejétől fogva a lehető legeurópaibb legyen és nagyobb vitát indítson, a szervezőknek legalább a tagállamok negyedéből származó, legalább hét tagú „polgári bizottságot” kell alakítaniuk. Ezáltal csak egész Európát érintő kérdések merülhetnek fel, és ez meg is könnyíti az aláírásgyűjtési folyamatot, mivel már a tagállamok egynegyedében lennének képviselők. Tehát – bár először ez korlátnak tűnik –, valójában megkönnyíti az eljárás további részét.
4. A szervezők felelnek azért, hogy az európai polgári kezdeményezést az általuk kiválasztott többi hivatalos uniós nyelvre lefordítsák, de a Bizottság kérésre ellenőrizheti ezeket a fordításokat.
5. Ezenkívül egyéb opciókat is meg lehet vizsgálni és az előadók szívesen fogadják a megjegyzéseket és a javaslatokat az alábbi kérdések kapcsán:
 - 5.1. Jó ötlet lenne-e arra kérni a szervezőket, hogy szerezzék meg néhány olyan közvetlenül megválasztott személy támogatását, akik a kezdeményezés mögé állnának? Amennyiben igen, hány ilyen támogatót kellene szerezni, és a támogatóknak szintén a tagállamok egynegyedéből kellene-e származnia, vagy ez csak egy adag nem szívesen látott képviseleti demokrácia beillesztése lenne a folyamatba?

5.2. Megkérjük-e a szervezőket arra, hogy letétet fizessenek be, melyet természetesen visszakapnak, ha az európai polgári kezdeményezés sikeresnek bizonyul?

II. Az európai polgári kezdeményezések regisztrálása:

6. Először is, a szervezőknek ki kell jelölniük egy képviselőt, aki a kapcsolattartó személy lesz az európai intézmények felé az eljárás egésze során.

7. A szervezők és a polgárok érdeke, hogy olyan kezdeményezést indítsanak el, melynek reális esélye van a sikerre, ezzel időt és forrásokat takarítanak meg az olyan kezdeményezésekkel szemben, melyeket elfogadhatatlannak minősítenek majd. A szervezőknek már a legelején meg kell határozniuk, hogy mely jogalapra támaszkodnak. Ez is vitát indíthat, mivel a szervezőknek át kell gondolniuk, hogy az EU mit tehet, és mit nem tehet. Amennyiben a jogalap nem helyes, és létezik megfelelőbb, az európai polgári kezdeményezés elfogadhatóságának vizsgálatáért felelős szerv módosíthatja azt, így az európai polgári kezdeményezést regisztrálhatják, és a folyamat mehet tovább. Így ez nem eredményezheti értékes kezdeményezések jelentős hátráltatását, viszont megakadályozza, hogy a nem az EU hatáskörébe tartozó kezdeményezéseket elindítsanak.

8. Kötelezővé kellene tenni a szervezők számára, hogy az egész eljárás során részletes tájékoztatást nyújtsanak az általuk természetes és/vagy jogi személyektől kapott valamennyi támogatásról, hogy a polgárok tudják, kik állnak az általuk támogatni kívánt kezdeményezések mögött. Az átláthatóság az európai polgári kezdeményezések sikerének kulcsa.

III. Az elfogadhatóság ellenőrzése:

9. Jó ötlet lehet egy jogi kritériumokon alapuló első elfogadhatósági ellenőrzés az első 5000 aláírás összegyűjtése után. Ez a szimbolikus szám biztosítja, hogy a kezdeményezést valóban támogatják az emberek, ugyanakkor megakadályozza a Bizottság túlterhelését, és a szervezőknek sem kell túl sok forrást fordítaniuk az eljárásra. Ez azonban csak javaslat, az elfogadhatóság ellenőrzésére közvetlenül a regisztrációt követően is sor kerülhet. Mindenesetre az előadók nem támogatják azt az ötletet, hogy az ellenőrzésre 100 000 vagy 300 000 aláírás összegyűjtése után kerüljön sor, mivel ez – teljes joggal – hatalmas frusztrációt okozna a szervezőknek.

10. Annak megelőzése érdekében, hogy a Bizottságot azzal vádolhassák, hogy jogi helyett politikai alapon utasítja el egy európai polgári kezdeményezés elfogadhatóságát – ami aláásná a kezdeményezés hitelességét és kétségessé tenné az egész eljárást –, jó ötlet lehet, hogy ne a Bizottság legyen az egyetlen szerv, amely először határoz a kérdésről. Ezzel elkerülhető lenne, hogy a Bizottság bíró és esküdtszék is legyen egyszerre, ugyanakkor megakadályozná a Bizottság túlterhelését is.

11. Megfelelőbb lehet eseti „bölcsek bizottságának” kinevezése, amelynek szakértők, tudósok és/vagy jogászok a tagjai, akik a lehető legpártatlanabbak. A három intézmény összesen kilenc tagot nevezne ki: hármat a Bizottság, hármat a Tanács és hármat az EP, mivel nekik kell *in fine* jóváhagyniuk minden jogalkotási javaslatot, és majd a tagállamok hajtják végre később a jövőbeli jogszabályokat. A Bizottságnak is lennének képviselői – az intézményközi ügyekért felelős biztos vagy képviselője –, és lehetőség szerint a Tanács rotálódó elnökségének egy képviselője, továbbá egy európai parlamenti képviselő, azaz összesen 10–12 személy. A Bizottság képviselője elnökölne a bizottságban.

12. A határozat az alábbi kritériumokon alapul:

- a jogalap;
- az EU értékeinek tiszteletben tartása (nevezetesen az EUMSz. 2. cikke és az Európai Unió Alapjogi Chartája);
- a szubszidiaritás előzetes ellenőrzése (alaposabb ellenőrzésre az egymillió aláírás összegyűjtése után kerülne sor).

A nyilvánvalóan visszaélést megvalósító európai polgári kezdeményezés elutasítható lenne, de a Bizottság javaslatának szövegezését javítani kell.

13. Ily módon az európai polgári kezdeményezés teljes keretével foglalkoznánk, ami azonban nem jelentené azt, hogy az adott kezdeményezés véglegesen zöld utat kapna, és hogy valamennyi egymillió aláírást összegyűjtő európai polgári kezdeményezés azt eredményezné, hogy a Bizottság jogalkotási javaslatot készít. Ezt egyértelművé kell tenni a szervezők számára.

14. Ezt követően kétféle forgatókönyv lehetséges:

14.1. Az európai polgári kezdeményezést elfogadhatónak nyilvánítják: hivatalosan regisztrálják és közzéteszik a Bizottság által ebből a célból elindítandó weboldalon.

14.2. Az európai polgári kezdeményezés nem elfogadható: a szervezők fellebbezhetnek a Bizottságnál, amelynek jogában áll megerősíteni vagy érvényteleníteni az eseti bizottság határozatát. Ha a Bizottság megerősíti a határozatot, a szervezők a Szerződésekben foglaltak szerint fellebbezhetnek a határozat ellen az Európai Unió Bíróságánál.

IV. Aláírásgyűjtés:

15. Az aláírásgyűjtést papíron és online is vezetni kell, melynek gyakorlati módszereit az egyes tagállamok határozhatják meg.

16. Az aláíróktól kért személyes adatokkal kapcsolatban megfelelő egyensúlyt kell találni aközött, hogy mi az, ami az ellenőrzéshez feltétlenül szükséges, és mi az, ami már elriaszthatja az embereket a kezdeményezések aláírásától. Ezenkívül nagy figyelmet kell fordítani az adatvédelmi kérdésekre.

17. Az aláírók lakóhelye kontra állampolgársága kapcsán felmerülő kérdésekkel kapcsolatban az előadók nagyra értékelnék, ha a tagállamok bővebb információt nyújtanának arról, hogy számukra mi elfogadható, hogy a Bizottság javaslatának szövegezését egyértelműbbé lehessen tenni.

18. Az online aláírásgyűjtésre sor kerülhet a szervezők által tervezett külön weboldalakon, amelyet az elindítás helye szerinti tagállam illetékes hatóságainak kell hitelesíteniük és figyelemmel kísérniük. Üdvös lenne egy mindenhol rendelkezésre álló, a Bizottság által kifejlesztett szoftver. Ez a szoftver a szervezők rendelkezésére állna, és azok vagy igénybe vennék, vagy nem.

19. Egy 12 hónapos időszak elég lenne, mivel egyrészt az aláírásgyűjtés se nem könnyű, se nem gyors, másrészt pedig, hosszabb időszak biztosításával elveszne a „pillanat értéke”. A polgárok elvesztik érdeklődésüket, ha az eljárás túl sokáig tart, és az európai polgári kezdeményezés is elveszítheti aktualitását.

V. Ha összegyűlt az egymillió aláírás

20. Az aláírások ellenőrzését a tagállamra kell bízni, amelynek erre három hónapja van. A véletlenszerű ellenőrzés tűnik a kérdés leghatékonyabb kezelési módjának.

21. A Bizottság ezt követően kétlépcsős eljárást kezd meg, amely magában foglalja a szervezők meghallgatását is:

- két hónapon belül határoznak az európai polgári kezdeményezés jogi szempontjairól;
- politikai döntés születik arról, hogy az európai polgári kezdeményezést milyen lépések kövessék. A következtetéseket el kell küldeni a szervezőknek, a Tanácsnak és az EP-nek pedig indokolást kell küldeni egy közleményben, melyet közzétesznek az Európai Unió Hivatalos Lapjában és az európai polgári kezdeményezés saját weboldalán. Erre is két hónap áll rendelkezésre.

22. Vannak olyan javaslatok, hogy az EP-nek automatikusan állásfoglalást kellene elfogadnia minden egymillió aláírást összegyűjtő európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatban.

VI. Végső határozat és a kezdeményezés utóélete

23. Ez a lépés a legfontosabb, mivel valójában itt a különbség a petíciók és az európai polgári kezdeményezések között. Amennyiben ez a lépés nem elég egyértelmű, az európai polgárokat kevésbé fogja arra ösztönözni, hogy ezzel a mechanizmussal éljenek.

VI.I. Amennyiben a Bizottság úgy határoz, hogy javaslatot készít:

24. A Bizottságnak egy adott időkereten belül el kell készítenie a javaslat tervezetét; az időkeret lehet egységesen ugyanannyi valamennyi európai polgári kezdeményezés esetben, illetve lehet szó az időkeret esetenkénti megállapításáról is.

VI.II. Amennyiben a Bizottság úgy határoz, hogy nem készít javaslatot:

25. A csalódás elkerülése és annak biztosítása érdekében, hogy a polgárok úgy érezzék, hogy meghallgatták őket, fontos, hogy a rendelet körvonalazza a tartalékeljárásokat. Itt több lehetőség is van:

25.1. Először is, a Bizottság még mindig határozhat úgy, hogy egy egymillió aláírást el nem érő, tehát elegendő támogatást nem szerző, de valós problémát felvető európai polgári kezdeményezés alapján javaslatot terjeszt elő.

25.2. Kezdeményezési jogainak megfelelően a Tanács és az EP is felvállalhat egy sikertelen európai polgári kezdeményezést. Az EP például bizottságai vagy képviselőcsoportjai kérésére meghallgathatja a szervezőket és állásfoglalást fogadhat el.

25.3. Amennyiben teljesülnek az EP eljárási szabályzatában lefektetett kritériumok, a szervezők az európai polgári kezdeményezést benyújthatják petíció formájában az EP-nek.

25.4. A Bizottság határozata ellen az Európai Unió Bíróságánál lehet fellebbezni.

VII. Egyéb rendelkezések:

26. Fontos lehet kikötni, hogy nem indítható európai polgári kezdeményezés egy közelmúltban elfogadott jogszabály érvénytelenítésére.

27. Az EP szerepe kapcsán az előadók nyitottak bármilyen javaslatra azzal kapcsolatban, hogy az EP mit tehetne/mit kellene tennie, és hogy ezt szükséges-e hivatalos formába önteni.

28. A nemzeti parlamenteknek valószínűleg nem lenne hivatalos szerepük, de lehetőségük lenne támogatni, vagy hirdetni bármely európai polgári kezdeményezést.

29. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, illetve a Régiók Bizottságának szerepe is további vizsgálatot igényel.
30. Mint bármely más európai eljárásban, a szervezőknek itt is lehetőségük van az ombudsmanhoz fordulni, amennyiben hivatali visszasságokat tapasztalnak.
31. Az Európai Unió Bírósága és az ombudsman szerepe tisztázható lenne a preambulumbekendésekben, mivel ezek ugyanazok lennének, mint bármely más eljárás során, ugyanakkor hasznos lenne ezeket megemlíteni, hogy a rendelet könnyebben érthető és felhasználóbarátabb legyen.
32. Annak érdekében, hogy az európai polgári kezdeményezések a lehető legfelhasználóbarátabbak legyenek, az előadók véleménye szerint el kellene készíteni az „Útmutató az európai polgári kezdeményezéshez” című kiadványt.
33. A rendelet hatálybalépésének határideje is megvitandó, mivel néhány tagállamnak gyakorlati és jogi lépéseket kell tennie annak érdekében, hogy kezelni tudja az európai polgári kezdeményezéseket. Bölcsebb lenne megvárni, míg a tagállamok felkészülnek, mint belekergetni őket az eljárásba. A tagállamok azonban máris megkezdhetik a felkészülést a rendelet végrehajtására.
34. Mivel ez az eszköz az egész kontinensen új eszköz, minden bizonnyal szükség lesz egy felülvizsgálati záradékra. A felülvizsgálatra bizonyos számú sikeres európai polgári kezdeményezés vagy öt év után kerülhetne sor, attól függően, hogy mely kritériumok teljesülnek korábban.
35. Magával a jogalkotási eljárással kapcsolatban az előadók, valamint a PETI bizottságban kinevezett előadók előkészületi megbeszéléseket szándékoznak folytatni a Tanáccsal már a folyamat korai szakaszában, hogy mielőbb közös álláspont alakuljon ki és az eljárást az európai polgárok elvárásainak megfelelően már első olvasatban le lehessen zárni.