

EURÓPAI PARLAMENT

2004



2009

Plenárisülés-dokumentum

A6-0043/2009

3.2.2009

JELENTÉS

a Bizottsághoz intézett arra vonatkozó felkérés, hogy nyújtson be a polgári kezdeményezés megvalósításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatot
(2008/2169(INI))

Alkotmányügyi Bizottság

Előadó: Sylvia-Yvonne Kaufmann

(Kezdeményezés - az eljárási szabályzat 39. cikke)

TARTALOMJEGYZÉK

| | Oldal |
|--|--------------|
| AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY | 3 |
| INDOKOLÁS..... | 13 |
| VÉLEMÉNY A PETÍCIÓS BIZOTTSÁG RÉSZÉRŐL | 17 |
| A BIZOTTSÁGI ZÁRÓSZAVAZÁS EREDMÉNYE | 20 |

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY

**a Bizottsághoz intézett arra vonatkozó felkérés, hogy nyújtson be a polgári kezdeményezés megvalósításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatot
(2008/2169(INI))**

Az Európai Parlament,

- tekintettel az EK-Szerződés 192. cikkének második bekezdésére,
- tekintettel az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló Lisszaboni Szerződésre¹, amelyet 2007. december 13-án írtak alá Lisszabonban,
- tekintettel az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződésre²,
- tekintettel a Lisszaboni Szerződésről szóló 2008. február 20-i állásfoglalására³,
- tekintettel 2006. január 19-i állásfoglalására a mérlegelés időszakáról: az Európai Unióról folytatott vita értékelésének szerkezete, témái és kerete⁴,
- tekintettel eljárási szabályzata 39. és 45. cikkére,
- tekintettel az Alkotmányügyi Bizottság jelentésére, valamint az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság és a Petíciós Bizottság véleményére (A6-0043/2009),

A. mivel a Lisszaboni Szerződés bevezeti a polgári kezdeményezést, amelynek értelmében legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy a Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség – EU-Szerződés, 11. cikk, (4) bekezdés, új verzió (EUSZ ú. v.);

B. mivel ezáltal egymillió uniós polgár ugyanolyan – a Bizottsághoz intézett, jogalkotási javaslat előterjesztésére irányuló – felszólításhoz való jogot fog kapni, mint amilyennel a Tanács az Európai Közösségek 1957. évi megalapítása óta (eredetileg az EGK-Szerződés 152. cikke, jelenleg az EK-Szerződés [EKSZ] 208. cikke, a jövőben az Európai Unió működéséről szóló szerződés [EUMSZ] 241. cikke) és az Európai Parlament a Maastrichti Szerződés 1993. évi hatálybalépése óta (jelenleg az EKSZ 192. cikke, a jövőben az EUMSZ 225. cikke) rendelkezik;

C. mivel a polgárok az Európai Unió szuverén jogai gyakorlásának közvetlen részeseivé válnak azáltal, hogy első alkalommal vonják be őket az európai jogalkotási javaslatok kezdeményezésébe;

¹ HL C 306., 2007.12.17., 1. o.

² HL C 310., 2004.12.16., 1. o.

³ Elfogadott szövegek, P6_TA(2008)0055.

⁴ HL C 287. E, 2006.11.24., 306. o.

- D. mivel az EUSZ ú. v. 11. cikkének (4) bekezdése mint az Unió demokratikus életében való részvételre vonatkozó jogból (EUSZ ú. v., 10. cikk, (3) bekezdés) eredő rendelkezés célja a polgári kezdeményezésben való részvételhez való egyéni jog megalapozása;
- E. mivel a kezdeményezési jog gyakran összekeveredik a petíció benyújtásának jogával, mivel szükséges biztosítani, hogy a polgárok teljes mértékben tisztában legyenek e két jog közötti különbséggel, különösen azért, mert a petíciós jog az Európai Parlament, a polgári kezdeményezés pedig a Bizottság felé irányul;
- F. mivel az uniós intézmények és a tagállamok kötelesek megteremteni az uniós polgárok részvételhez való joga zökkenőmentes, átlátható és hatékony gyakorlásának feltételeit;
- G. mivel a polgári kezdeményezésekre alkalmazandó eljárásokra és feltételekre vonatkozó rendelkezéseket – ideértve azt is, hogy a kezdeményezésnek legkevesebb hány tagállam polgáraitól kell származnia – a Parlament és a Tanács a megfelelő jogalkotási eljárásnak megfelelően, rendeletben állapítja meg (EUMSZ. 24. cikk, (1) bekezdés);
- H. mivel e rendelet meghozatala és végrehajtása során különösen az egyenlőséghez, a jó ügyintézéshez és a jogi védelemhez való alapvető jogokat kell biztosítani;

Tagállamok minimális száma

- I. mivel annak, hogy „a kezdeményezésnek legkevesebb hány tagállam polgáraitól kell származnia” (EUMSZ, 24. cikk, (1) bekezdés) a „tagállamok jelentős számát” (EUSZ ú. v., 11. cikk, (4) bekezdés) kell jelentenie;
- J. mivel a tagállamok minimális számának meghatározására nem kerülhet önkényesen sor, hanem e szabály céljához kell igazodnia és a Szerződés más rendelkezéseire való hivatkozással kell elvégezni az értékelési ellentmondások elkerülése érdekében;
- K. mivel e szabály célja annak biztosításában rejlik, hogy az európai jogalkotási eljárás kiindulási pontját ne nemzeti különérdekek, hanem általános európai érdekek határozzák meg;
- L. mivel az EUMSZ 76. cikke utal arra, hogy a tagállamok egynegyedének kezdeményezésére létrejött jogalkotási javaslat az általános európai érdekek megfelelő figyelembevételének vélelmét magában foglalja; mivel ezáltal ilyen minimális számot ellentmondásoktól mentesnek lehet tekinteni;
- M. mivel e szabály céljának csak akkor felel meg, ha azt az összes fenti tagállamból érkező támogató dokumentumok minimális számával kapcsolják össze;
- N. mivel az EUSZ ú. v. 11. cikkének (4) bekezdéséből, amely egymillió uniós polgárt határoz meg a mintegy 500 millió embert számláló uniós lakosságból, következtetni lehet, hogy a lakosság 1/500 része reprezentatívnak tekintendő;

A résztvevők alsó korhatára

- O. mivel az EUSZ ú. v. 11. cikkének (4) bekezdése az összes uniós polgárra vonatkozik;
- P. mivel azonban a demokratikus részvételhez való jog bármilyen korlátozásának és az

életkor alapján történő bármilyen nem egyenlő elbánásnak összhangban kell állnia az arányosság elvével;

Q. mivel ezenkívül el kell kerülni az értékelési ellentmondásokat, amelyek például akkor adódnának, ha az európai parlamenti választásokon való részvétel alsó korhatára alacsonyabb lenne, mint a polgári kezdeményezésben való részvétel alsó korhatára;

Az eljárás

R. mivel a sikeres polgári kezdeményezések kötelezik a Bizottságot, hogy foglalkozzon a törekvésükkel, és hozzon határozatot arról, hogy előterjeszt-e megfelelő jogalkotási javaslatot, és ha igen, milyen terjedelemben;

S. mivel a kezdeményezéseknek lehetőség szerint egy vagy több megfelelő jogalapra kellene hivatkozniuk a Bizottság által benyújtandó jogszabályi javaslat tekintetében;

T. mivel a polgári kezdeményezések csak akkor léphetnek előre, ha elfogadhatóak az alábbiak tekintetében:

- tartalmazza a Bizottság arra történő felhívását, hogy terjesszen elő uniós jogalkotási javaslatot,
- e téren az Unió jogalkotási hatáskörrel, a Bizottság pedig javaslattételi joggal rendelkezik, és
- a kért jogszabály nyilvánvalóan nem ellentétes az Európai Unióban alkalmazott közösségi jog általános elveivel;

U. mivel a polgári kezdeményezés akkor eredményes, ha a fentiek értelmében elfogadható és abban az értelemben reprezentatív, hogy legalább egymillió uniós polgár támogatja, akik jelentős számú tagállam állampolgárai,

V. mivel a Bizottság feladata annak megvizsgálása, hogy az eredményes polgári kezdeményezés feltételei teljesülnek-e;

W. mivel a polgári kezdeményezések megszervezéséhez még a támogató nyilatkozatok gyűjtésének megkezdése előtt kívánatos a jogszerűségről meggyőződni a polgári kezdeményezés elfogadhatóságával kapcsolatban;

X. mivel a támogató nyilatkozatok hitelessége vizsgálatának feladatát nem végezheti el a Bizottság, és ezért ezt a feladatot a tagállamoknak kell vállalniuk; mivel azonban a tagállamok ezirányú kötelezettségei csak az EUSZ ú. v. 11. cikkének (4) bekezdése keretében benyújtott kezdeményezésekre vonatkozik, és semmilyen körülmények között nem vonatkozik az említett indokok alapján elfogadhatatlan kezdeményezésekre; mivel a tagállamoknak még a támogató nyilatkozatok gyűjtésének megkezdése előtt kívánatos a jogszerűségről meggyőződniük a polgári kezdeményezés elfogadhatóságával kapcsolatban;

Y. mivel a polgári kezdeményezés Bizottság általi elfogadhatóságának vizsgálata azonban kizárólag a korábban említett jogi kérdésekre korlátozódik és semmilyen indokkal nem vehet figyelembe politikai szempontokat; mivel ez biztosítja, hogy a Bizottság egymaga

nem dönthet szabadon politikai megfontolások alapján arról, hogy egy polgári kezdeményezés elfogadható-e vagy sem;

Z. mivel célszerűnek tűnik a polgári kezdeményezés eljárásának a következő öt szakaszra történő bontása:

- a kezdeményezés bejelentése,
- támogató nyilatkozatok gyűjtése,
- a kezdeményezés benyújtása,
- a Bizottság állásfoglalása,
- annak vizsgálata, hogy a kért jogszabály összhangban van-e a Szerződésekkel;

Az átláthatóság elve

AA. mivel a polgári kezdeményezés a nyilvánosság szuverén hatalmának a jogalkotás terén való gyakorlása, és ezért vonatkozik rá az átláthatóság elve; mivel ez azt jelenti, hogy a polgári kezdeményezés szervezőinek nyilvánosan fel kell vállalniuk az elszámoltathatóságot a finanszírozás, beleértve a finanszírozás forrásai tekintetében;

Az eljárás politikai ellenőrzése

AB. mivel a polgári kezdeményezés eljárásának ellenőrzése a Parlament politikai feladata;

AC. mivel ez a feladat a polgári kezdeményezésről szóló rendelet végrehajtását érinti, valamint a Bizottság politikai állásfoglalását a polgári kezdeményezésben benyújtott felhívás vonatkozásában;

AD. mivel fontos biztosítani a polgári kezdeményezésben a Bizottságnak benyújtott felhívás és az Európai Parlament demokratikusan jóváhagyott prioritásai és javaslatai közötti összeegyeztethetőséget;

Alkotmányos polgári kezdeményezés

AE. mivel vitatott kérdés, hogy az EUSZ ú. v. 11. cikkének (4) bekezdése olyan kezdeményezéseket is magában foglal-e, amelyek a Szerződések módosítására irányulnak (alkotmányos polgári kezdeményezés),

1. kéri a Bizottságot, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után haladéktalanul terjesszen elő az Európai Unió működéséről szóló szerződés 24. cikkén alapuló, a polgári kezdeményezésről szóló rendeletre vonatkozó javaslatot;
2. felhívja a Bizottságot, hogy ennek során az ezen állásfoglalás mellékletében ismertetett ajánlásokat megfelelően vegye figyelembe;

3. felszólít, hogy a rendelet legyen egyértelmű, egyszerű és felhasználóbarát, és tartalmazza a polgári kezdeményezés fogalommeghatározásával kapcsolatos gyakorlati elemeket annak érdekében, hogy azt ne lehessen összetéveszteni a petíciós joggal;
4. megvizsgálja, e rendelet elfogadását követően azonnal, a polgári kezdeményezés ellenőrzésére irányuló hatékony rendszer létrehozását;
5. utasítja elnökét, hogy továbbítsa ezt az állásfoglalást a Tanácsnak és a Bizottságnak.

**MELLÉKLET AZ ÁLLÁSFOGLALÁSRA IRÁNYULÓ TERVEZETHEZ:
AJÁNLÁSOK A POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉSEKRE ALKALMAZANDÓ
ELJÁRÁSOKRÓL ÉS FELTÉTELEKRŐL SZÓLÓ EURÓPAI PARLAMENTI ÉS
TANÁCSI RENDELETRE IRÁNYULÓ BIZOTTSÁGI JAVASLATHOZ**

A tagállamok minimális számának megállapítása

1. A polgári kezdeményezésben részt vevő uniós polgároknak a tagállamok legalább egynegyedéből kell kikerülniük.
2. Ez a követelmény csak akkor teljesül, ha az érintett tagállamok mindegyikében a lakosság legalább 1/500 része támogatja a kezdeményezést.

A résztvevők alsó korhatárának meghatározása

3. A tagállama jogszabályaival összhangban választásra jogosult valamennyi uniós polgár részt vehet egy polgári kezdeményezésben.

Az eljárás kialakítása

4. A polgári kezdeményezés eljárása az alábbi öt szakaszt foglalja magában:
 - a kezdeményezés bejelentése,
 - támogató nyilatkozatok gyűjtése,
 - a kezdeményezés benyújtása,
 - a Bizottság állásfoglalása,
 - annak vizsgálata, hogy a kért jogszabály összhangban van-e a Szerződésekkel.
5. A polgári kezdeményezés első szakasza azzal kezdődik, hogy a szervezők a polgári kezdeményezést bejelentik a Bizottságnak, és azzal zárul, hogy a Bizottság hivatalos döntést hoz a polgári kezdeményezés bejelentésének sikerességéről. E szakaszt az alábbiak jellemzik:
 - a) A polgári kezdeményezést a szervezőknek szabályszerűen be kell jelenteniük a Bizottságnak. A bejelentésnél meg kell adni valamennyi szervező nevét, születési idejét, állampolgárságát és lakcímét, valamint a polgári kezdeményezés szó szerinti szövegét az Európai Unió valamely hivatalos nyelvén.
 - b) A Bizottság megvizsgálja, hogy a bejelentett polgári kezdeményezés formailag elfogadható-e. A polgári kezdeményezés formailag elfogadható, amennyiben megfelel a következő négy feltételnek:
 - tartalmazza az Európai Bizottság felszólítását arra vonatkozóan, hogy az Európai Uniónak javaslatot tegyen egy jogi aktus elfogadására,

- az Európai Unió az Unió alapját képező Szerződések értelmében hatáskörrel rendelkezik egy ilyen jogi aktus elfogadására vonatkozóan,
- az Európai Bizottság az Unió alapját képező szerződés értelmében hatáskörrel rendelkezik arra vonatkozóan, hogy javaslatot terjesszen be egy ilyen jogi aktusra, a kért jogszabály nyilvánvalóan nem ellentétes az Európai Unióban alkalmazott közösségi jog általános elveivel.

A Bizottság a szervezőknek biztosítja az Európai Unió alapjogi chartájának 41. cikke szerinti segítséget annak biztosítása végett, hogy a bejelentett kezdeményezések elfogadhatóak. Emellett a Bizottság tájékoztatja a polgári kezdeményezés szervezőit az érintett polgári kezdeményezés tárgyra vonatkozó jelenlegi és tervezett jogszabálytervezetekről és azokról a már sikeresen benyújtott polgári kezdeményezésekről, amelyek teljes mértékben vagy részben ugyanazon tárgyat érintik.

- A polgári kezdeményezés benyújtásától számított két hónapon belül a Bizottság köteles határozni a kezdeményezés elfogadhatóságáról és bejegyeztethetőségéről. A benyújtás csak jogi indokkal utasítható el, politikai szempontok alapján erre semmiképpen nincs lehetőség.
 - A határozat címzettjei a szervezők mint egyének, valamint a nyilvánosság. A határozatról a szervezőket tájékoztatni kell, és a határozatot a Hivatalos Lapban közzé kell tenni. A határozatról az Európai Parlamentet, a Tanácsot és a tagállamokat haladéktalanul tájékoztatják.
 - A határozatot az Európai Unió Bírósága vagy az Európai Ombudsman az uniós jog vonatkozó rendelkezései értelmében utólag felülvizsgálhatja. Ez érvényes akkor is, ha a Bizottság elmulasztja a döntéshozatalt.
 - A Bizottság honlapján nyilvánosan hozzáférhető nyilvántartást vezet a sikeresen bejelentett polgári kezdeményezésekről.
 - A polgári kezdeményezés szervezői bármikor visszavonhatják a polgári kezdeményezést. Ez esetben úgy tekintendő, hogy nem jelentették be, és törlik a fent említett bizottsági nyilvántartásból.
6. A polgári kezdeményezés második szakasza a sikeresen bejelentett polgári kezdeményezés egyéni támogató nyilatkozatainak összegyűjtését, valamint az egyéni támogató nyilatkozatok összegyűjtése eredményének tagállamok általi hivatalos tanúsítását foglalja magában. E szakaszt az alábbiak jellemzik:
- A tagállamok rendelkeznek olyan hatékony eljárásról, amely a polgári kezdeményezésre vonatkozó, szabályszerű támogató nyilatkozatok összegyűjtésére és e gyűjtés eredményének hivatalos megerősítésére szolgál.

- b) A támogató nyilatkozat akkor tekinthető szabályszerűnek, ha azt a támogató nyilatkozatok összegyűjtésére megszabott határidőn belül, a tagállami és uniós jog vonatkozó rendelkezéseivel összhangban jelentették be. A támogató nyilatkozatok összegyűjtésére rendelkezésre álló határidő egy év. Első napja a polgári kezdeményezés bejelentéséről szóló határozat kiadását követő harmadik hónap első napja.
- c) A támogató személyeknek egyénileg kell nyilatkozniuk támogatásukról, általában személyes (saját kezű vagy adott esetben elektronikus) aláírás révén. A nyilatkozatnak tartalmaznia kell legalább a támogató személy nevét, születési idejét, lakcímét és állampolgárságát. Amennyiben valamely személy több állampolgársággal rendelkezik, ezek közül csak egy, általa szabadon megválasztottat kell megjelölnie.

A személyes adatok adatvédelmet élveznek, amelyért a polgári kezdeményezés szervezői felelősek.

- d) A polgári kezdeményezés támogatásáról szóló nyilatkozat csak egyszer adható le. Minden egyes támogató nyilatkozat tartalmazza a támogató személy eskü hatályával bíró külön nyilatkozatát arról, hogy ugyanazon polgári kezdeményezésre korábban nem adott le támogató nyilatkozatot.
- e) A támogató nyilatkozat a támogató nyilatkozatok összegyűjtésére rendelkezésre álló határidő lejárta előtt visszavonható. Az eredetileg kinyilvánított támogatás ezáltal úgy tekintendő, hogy eleve meg sem született. A szervezőknek erről valamennyi támogató személyt tájékoztatniuk kell. Minden támogató nyilatkozatnak tartalmaznia kell a támogató személy külön nyilatkozatát arról, hogy e tájékoztatást megkapta.
- f) A szervezőktől minden támogató személy megkapja a támogató nyilatkozata másolatát, továbbá az eskü hatályával bíró nyilatkozata és a visszavonási lehetőség tudomásul vételéről szóló nyilatkozata másolatát.
- g) A tagállamok a támogató nyilatkozatokról szóló igazolások vizsgálata után két hónapon belül hivatalos tanúsítványt állítanak ki a polgári kezdeményezés szervezői részére a szabályszerűen tett nyilatkozatok számáról, a támogató személyek állampolgársága szerint felsorolva. Megfelelő intézkedésekkel biztosítják, hogy az egyes támogató nyilatkozatokat csak egyetlen tagállam vonatkozásában tanúsítsák, és hogy a különböző tagállamok vagy ugyanazon tagállam különböző helyszínei miatti többszörös tanúsítást hatékonyan kiküszöböljék.

A személyes adatok adatvédelmet élveznek, amelyért a tagállamok érintett hatóságai felelősek.

- 7. A polgári kezdeményezés harmadik szakasza azzal kezdődik, hogy a szervezők a polgári kezdeményezést benyújtják a Bizottságnak, és azzal zárul, hogy a Bizottság hivatalos határozatot hoz a polgári kezdeményezés benyújtásának sikerességéről. E szakaszt az alábbiak jellemzik:

- a) A polgári kezdeményezést a szervezőknek szabályszerűen be kell nyújtaniuk a Bizottságnak. A benyújtáskor csatolni kell a tagállamok által a leadott támogató nyilatkozatok számára vonatkozóan kiállított tanúsítványokat is.
 - b) A Bizottság megvizsgálja a benyújtott polgári kezdeményezés reprezentativitását. A polgári kezdeményezés az alábbi esetben reprezentatív:
 - ha legalább egymillió uniós polgár támogatja,
 - akik a tagállamok legalább egynegyedének állampolgárai közül kerülnek ki,
 - és az egyes tagállamok állampolgárainak száma legalább az adott tagállam lakosságának 1/500 részét teszi ki.
 - c) A polgári kezdeményezés benyújtásától számított két hónapon belül a Bizottság köteles határozni a kezdeményezés benyújtásának sikerességéről. E határozatnak kötelezően meg kell állapítania, hogy a polgári kezdeményezés reprezentatív-e vagy sem. A kezdeményezés benyújtása csak jogi indokkal utasítható el, politikai szempontok alapján erre semmiképpen nincs lehetőség.
 - d) A határozat címzettjei a szervezők mint egyének, valamint a nyilvánosság. A határozatról a szervezőket tájékoztatni kell, és a határozatot a Hivatalos Lapban közzé kell tenni. A határozatról az Európai Parlamentet, a Tanácsot és a tagállamokat haladéktalanul tájékoztatják.
 - e) A határozatot az Európai Unió Bírósága vagy az Európai Ombudsman az uniós jog vonatkozó rendelkezései értelmében utólag felülvizsgálhatja. Ez érvényes akkor is, ha a Bizottság elmulaszt határozatot hozni.
 - f) A Bizottság honlapján nyilvánosan hozzáférhető nyilvántartást vezet a sikeresen benyújtott polgári kezdeményezésekről.
8. A polgári kezdeményezés negyedik szakasza azt az időszakot foglalja magában, amelynek során a Bizottság tartalmilag foglalkozik a polgári kezdeményezés céljával, és azzal zárul le, hogy a Bizottság hivatalosan állást foglal a polgári kezdeményezésben szereplő azon felhívással kapcsolatban, hogy jogi aktusra irányuló javaslatot terjesszen elő. E szakaszt az alábbiak jellemzik:
- a) A sikeresen benyújtott polgári kezdeményezés arra kötelezi a Bizottságot, hogy tartalmilag foglalkozzon a polgári kezdeményezés céljával.
 - b) Ennek keretében Bizottság meghallgatja a polgári kezdeményezés szervezőit, és lehetőséget ad számukra, hogy a polgári kezdeményezés célját részletesen ismertessék.
 - c) A Bizottság három hónapon belül köteles határozatot hozni a polgári kezdeményezésben foglalt felhívásról. Amennyiben nem szándékozik javaslatot előterjeszteni, erről részletes indokolást nyújt a Parlamentnek és a szervezőknek.

- d) A határozat címzettjei a szervezők mint egyének, valamint a nyilvánosság. A határozatról a szervezőket tájékoztatni kell, és a határozatot a Hivatalos Lapban közzé kell tenni. A határozatról az Európai Parlamentet, a Tanácsot és a tagállamokat haladéktalanul tájékoztatják.
- e) Ha a Bizottság elmulasztja a döntéshozatalt a polgári kezdeményezésben benyújtott felhívásról, azt az Európai Unió Bírósága vagy az Európai Ombudsman az uniós jog vonatkozó rendelkezései értelmében utólag felülvizsgálhatja.

Az átláthatóság elve

- 9. A sikeresen bejelentett polgári kezdeményezés szervezői kötelesek, az eljárás lezárulását követő megfelelő időn belül, jelentést benyújtani a Bizottságnak a kezdeményezés finanszírozásáról, beleértve a finanszírozás forrásait is (átláthatósági jelentés). A Bizottság megvizsgálja a jelentést és véleménnyel ellátva közzéteszi.
- 10. A Bizottság általában csak a formailag helyesen benyújtott átláthatósági jelentést követően kezdi meg a polgári kezdeményezés tartalmának vizsgálatát.

INDOKOLÁS

A Lisszaboni Szerződés előírja az európai polgári kezdeményezés bevezetését. A kezdeményezés – amelyet eredetileg az Európai Konvent nem kormányzati szervezetekkel szoros együttműködve dolgozott ki és csak hosszabb idő elteltével került be a Konvent alkotmánytervezetébe – ezáltal különleges újtásként jelenik meg az európai alkotmányjogban. A polgári kezdeményezés teljesen új eszközt kínál a demokrácia Európai Unióban történő megerősítéséhez. A kezdeményezés az első lépés a nemzetek feletti közvetlen demokrácia megvalósítása felé, és végrehajtása hozzájárulhat ahhoz, hogy hosszabb távon támogatni lehessen az európai nyilvánosság fejlesztését.

A polgári kezdeményezés jogalapját az Európai Unióról szóló szerződés (EU-Szerződés, új változat) jövőben érvényes 11. cikkének (4) bekezdése és az Európai Unió működéséről szóló szerződés jövőben érvényes 24. cikkének (1) bekezdése tartalmazza. Az e polgári kezdeményezésre vonatkozó feltételeket és eljárást rendelet útján határozzák meg, amelyet rendes jogalkotási eljárás keretében kell elfogadni.

I. Mit jelent a polgári kezdeményezés?

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével tulajdonképpen az Európai Unió valamennyi jogi aktusát – vagyis a rendeleteket, irányelveket és határozatokat – az Európai Parlament és a Tanács közösen hagyja jóvá a Bizottság javaslata alapján (vö. az EU-Szerződés 289. cikke). Egy jogi aktus elfogadásához tehát minden esetben a Bizottság javaslatára van szükség (vö. az EU-Szerződés (új változat) 17. cikkének (2) bekezdése).

Miután a tagállamok már az Európai Gazdasági Közösség 1957-es megalapításakor meghatározták a Tanács számára, hogy az felkérheti a Bizottságot, „hogy végezze el a Tanács által a közös célkitűzések megvalósításához szükségesnek tartott vizsgálatokat, és terjesszen be hozzá megfelelő javaslatokat” (vö. eredetileg az EGK-Szerződés 152. cikke, jelenleg az EK-Szerződés 208. cikke, a jövőben az EU működéséről szóló szerződés 241. cikke), 35 évvel később a Maastrichti Szerződéssel és az együttdöntési eljárás bevezetésével végre a Parlamentnek is megadták a lehetőséget, hogy a Bizottságot jogalkotási javaslat beterjesztésére hívja fel (vö. jelenleg az EK-Szerződés 192. cikke, a jövőben az EU működéséről szóló szerződés 225. cikke).

E felhívásra való jogot – amelynek a két jogalkotó szerv jelenleg birtokában van – a polgári kezdeményezés révén a jövőben az uniós polgárainak is meg kell adni. „Legalább egymillió uniós polgár – akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai –, kezdeményezheti, hogy a Bizottság hatáskörén belül megfelelő javaslatot terjesszen elő azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint az Alkotmány végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség.” Ezzel először vonják be közvetlenül az uniós polgárokat az európai jogalkotási folyamatba. A felhívásra való jog tekintetében a két jogalkotó szervvel megegyező szintre kerülnek.

II. Az európai polgári kezdeményezésben való részvétel jogának tartalmáról

Az uniós polgárok az EU-Szerződés (új változat) 11. cikkének (4) bekezdése értelmében polgári kezdeményezést indíthatnak. A demokratikus részvételhez való, az EU-Szerződés (új változat) 10. cikkének (3) bekezdése szerinti jogból eredően ez a meghatározás az uniós polgárok európai polgári kezdeményezésben való részvételre vonatkozó egyéni jogát kívánja

meghatározni.

Az uniós polgárok kétféleképpen vehetnek részt polgári kezdeményezésben: szervezőként vagy támogatóként. A polgári kezdeményezés megszervezése magában foglalja a polgári kezdeményezés bejelentését és benyújtását a Bizottságnak, a támogatók toborzására irányuló kampány végrehajtását és adott esetben – a tagállamok által kialakított eljárásnak megfelelően – támogató nyilatkozatok beszerzését, valamint a kezdeményezésben foglalt kérés Bizottságnak történő benyújtását. A polgári kezdeményezés támogatása egy személy hivatalos igazolása arról, hogy a polgári kezdeményezésben foglalt kérést, és ezáltal az erre irányuló, Bizottsághoz intézett felhívást támogatja. A polgári kezdeményezésben való részvétel joga tehát magában foglalja a kezdeményezés szervezésére és támogatására való jogot is.

III. Az európai polgári kezdeményezés és az Európai Parlamentnek benyújtott petíció megkülönböztetéséről

Az EU működéséről szóló szerződés 24. cikkének (2) bekezdése szerint, a 227. cikkkel összefüggésben (jelenleg a 21. cikk (1) bekezdése az EK-Szerződés 194. cikkével összefüggésben), illetve az EU alapjogi chartájának 44. cikke értelmében valamennyi uniós polgárnak, illetve valamennyi uniós lakhellyel rendelkező természetes személynek és bejegyzett székhellyel rendelkező jogi személynek jogában áll petíciót benyújtani az Európai Parlamentnek. A polgári kezdeményezésben az EU-Szerződés (új változat) 11. cikke (4) bekezdésének értelmében való részvétel joga tehát kiegészíti az európai petíciós jogot, mellette létezik, azonban nem helyettesíti azt, és így nem is azonos vele.

Bár egy európai polgári kezdeményezés és egy petíció eredményét tekintve e két jogi intézmény akár egymáshoz hasonló is lehet – például több személy támogatása esetén mindkettő uniós jogi aktus elfogadásához vezethet – rendeltetésük alapvetően különböző és így címzettjük és a benyújtásukra vonatkozó feltételek is eltérőek.

A címzettek közötti eltérés szembetűnő. Míg a petíciók címzettje a Parlament, a polgári kezdeményezéseket a Bizottsághoz nyújtják be. Az európai petíciós jogot az petíció benyújtói abban a minőségükben kapják, hogy közvetlenül vagy közvetetten érinti őket az európai szuverén jogok gyakorlása, és ebben a minőségükben lehetőségük nyílik közvetlenül a Parlamenthez fordulni, hogy tájékoztassák egy bizonyos ügyről, és az adott ügyben intézkedést kérjenek. Ezzel szemben az európai polgári kezdeményezés először engedélyezi az uniós polgárok számára, hogy közvetlenül vegyenek részt az Európai Unió szuverén jogainak gyakorlásában, azáltal, hogy lehetővé teszi számukra, hogy a Tanácshoz és az Európai Parlamenthez hasonlóan felhívják a Bizottságot jogalkotási tervezet benyújtására.

Ebből eredően a két jogi eszközre vonatkozó feltételek is eltérőek. A petíciós jog olyan ügyekre vonatkozik, amelyek közvetlenül érintik a petíció benyújtóját vagy benyújtóit, a polgári kezdeményezés résztvevőire azonban nem vonatkozik ilyen korlátozás és annak nem is lenne értelme. A kezdeményezés résztvevőit – épp ellenkezőleg – arra kötelezik, hogy – mint az európai szuverén jogokat gyakorlók mindegyike – támogassák az általános európai érdekeket és tartsák be az európai jogszabályokat. Az utóbbi követelmény nem feltétele petíció benyújtásának.

A polgári kezdeményezés és az Európai Parlamenthez benyújtott petíció közötti hasonlóságokat természetesen figyelembe lehet venni a rájuk vonatkozó feltételek és eljárások meghatározásakor. A lényegi különbségeket azonban mindenképp meg kell tartani.

IV. A tagállamok minimális száma

Az EU-Szerződés (új változat) 11. cikkének (4) bekezdése értelmében a polgári kezdeményezés támogatói egyben a tagállamok jelentős számának állampolgáraiból kell, hogy álljanak. Az azonban nem világos, hogy mit értsünk a „jelentős szám” alatt, ezért ezt az EU működéséről szóló szerződés 24 cikkének (1) bekezdése értelmében a jogalkotónak kell megállapítania, akinek e tekintetben meglehetősen nagy mozgástere marad.

Ennek megállapításakor mindenesetre e követelmény céljából kell kiindulni. A követelmény célja, vagyis, hogy egy polgári kezdeményezés támogatói több különböző tagállamból kerüljenek ki, azáltal biztosítható, ha már az európai jogalkotási folyamat kiindulópontját sem az egyes tagállamok egyéni érdekei, hanem kellő mértékben az összeurópai érdekek határozzák meg. Lényegében ez az oka annak, hogy a kezdeményezés kizárólagos joga a Bizottság kezében van.

Azokban a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térségben, az EU működéséről szóló szerződés 76. cikke értelmében jogi aktusokat a tagállamok egynegyedének kezdeményezésére is el lehet fogadni. Ezáltal maga a Szerződés is utalást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a tagállamok számának milyen aránya biztosíthatná kellő mértékben az összeurópai érdekek érvényesülését. A polgári kezdeményezések kialakításakor a jogalkotó nem kerülhet ellentmondásba a fenti értékeléssel.

Természetesen a követelmény célját, vagyis, hogy egy polgári kezdeményezés támogatói a tagállamok jelentős számának állampolgárait kell, hogy képviseljék, abban az esetben lehet megfelelően teljesíteni, ha egyben az ezen tagállamokból kikerülő támogatók kötelező minimális létszámát is meghatározzák. E tekintetben az EU-Szerződés 11. cikkének (4) bekezdése maga is ésszerű iránymutatást kínál, amennyiben az 1 millió uniós polgárról szóló létszámkövetelmény megállapításával azt mondja ki, hogy az EU lakosságának 1/500-a kellőképpen reprezentatívnek tekinthető. Ezért ezt az értékelést az egyes tagállamok képviselőitől vonatkozóan is alkalmazni lehet.

V. Az európai polgári kezdeményezés eljárásáról

A polgári kezdeményezést támogatók által képviselt tagállamok minimális számának meghatározása mellett a rendeletnek a polgári kezdeményezésre vonatkozó eljárást is szabályoznia kell. Az eljárásnak kizárólag kiszolgáló szereppel kell bírnia; biztosítania kell, hogy a polgári kezdeményezésben való részvételhez fűződő egyéni jogot olyan hatékonyan gyakorolhassák, amilyen hatékonyan csak lehet, és hogy teljes mértékben demokratikus jelleggel valósuljon meg a polgári kezdeményezés mint az egyéni szuverenitás közvetlen gyakorlásának egy formája. Fontos, hogy az eljárás minden egyes elemének ez az igény legyen a fokmérője. Csak így vehető figyelembe ennek, a polgároknak az Európai Unió kialakításában való részvételét szolgáló új eszköznek az alapvető politikai jelentősége.

A polgári kezdeményezésre vonatkozó eljárásnak négy szakaszra kell tagolódnia, mely szakaszok egyenesen következnek az EU-Szerződés (új változat) 11. cikkének (4) bekezdéséből: bejelentés – gyűjtés – benyújtás – állásfoglalás. Az első szakaszban („bejelentés”) tájékoztatják a Bizottságot a polgári kezdeményezés tartalmáról és szervezőiről. A második szakaszban („gyűjtés”) regisztrálják a polgári kezdeményezésre vonatkozó egyéni támogatásokat; mivel a Bizottság nem rendelkezik ehhez szükséges kapacitásokkal, ezért ezt a feladatot a tagállamoknak kell teljesíteniük. Végezetül a harmadik szakaszban („benyújtás”) a tagállamok tájékoztatják a Bizottságot az általuk megállapított

eredményekről, majd a negyedik szakaszban („állásfoglalás”) a Bizottság állást foglal a polgári kezdeményezésben megfogalmazott felhívással kapcsolatban.

Mielőtt a Bizottság állást foglalna valamely polgári kezdeményezésre vonatkozóan, ellenőriznie kell, hogy az adott esetben ténylegesen teljesülnek-e az EU-Szerződés (új változat) 11. cikkének (4) bekezdésében foglalt előfeltételek, azaz a kezdeményezés elfogadhatósága és reprezentatív volta. Ennek az átláthatóság alapelveinek megfelelően nem a polgári kezdeményezés tárgyára vonatkozó bizottsági politikai állásfoglalás keretében kell történnie, hanem azt meg kell előznie annak érdekében, hogy minden olyan benyomás elkerülhető legyen, amely szerint ez a politikai mérlegelésnek lett volna alárendelve. A polgári kezdeményezés megfelelő reprezentatív jellegének ellenőrzésére (legalább egymillió támogató a tagállamok jelentős részéből) ezért logikusan csak a harmadik szakaszban kerülhet sor, a polgári kezdeményezés sikeres benyújtására vonatkozó döntés részeként.

A polgári kezdeményezés elfogadhatóságának ellenőrzésére – azaz, hogy a kezdeményezés tartalma eleget tesz-e a jogi előírásoknak – azonban az eljárás lehető legkorábbi szakaszában sort kell keríteni annak érdekében, hogy mind a polgári kezdeményezés szervezőinek, mind a tagállamoknak jogbiztonságot szavatoljunk. Éppen ezért ezt az első szakaszban, a polgári kezdeményezés bejelentésének sikerességéről szóló döntés keretében kell megvizsgálni.

Az eljárás minden egyes szakaszát hivatalos határozattal kell lezárni, amelyre vonatkozóan a szervezők minden esetben jogigényt formálhatnak. Ezenkívül mind a bejelentés és a benyújtás elfogadására vonatkozó bizottsági határozatoknak, mind az egyéni támogatási nyilatkozatokra vonatkozó tagállami igazolásoknak adott esetben bíróság által megvizsgálhatónak kell lenniük.

20.1.2009

VÉLEMÉNY A PETÍCIÓS BIZOTTSÁG RÉSZÉRŐL

az Alkotmányügyi Bizottság részére

a Bizottsághoz intézett ajánlásokkal az állampolgári kezdeményezések végrehajtásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatra vonatkozó iránymutatásokról (2008/2169(INI))

A vélemény előadója: Carlos Carnero González

(Kezdeményezés – az eljárási szabályzat 39. cikke)

JAVASLATOK

A Petíciós Bizottság felkéri az Alkotmányügyi Bizottságot mint illetékes bizottságot, hogy állásfoglalásra irányuló indítványába foglalja bele az alábbi javaslatokat:

- A. mivel fontos figyelembe venni a Lisszaboni Szerződés polgári kezdeményezésekkel kapcsolatos rendelkezéseit, amelyek célja lehetővé tenni, hogy az európai polgárok jelentősebb, közvetlen szerepet játszhassanak a Szerződések végrehajtása érdekében szükséges európai jogalkotási aktusok befolyásolásában,
- B. mivel a petíciós jog már a Maastrichti Szerződés óta létezik, és mivel a Parlament számos eljárást dolgozott ki, amelyek célja a válaszadás valamennyi uniós polgár és lakos e fontos jogára, különösen az uniós jog nemzeti és helyi hatóságok általi alkalmazását, valamint az uniós jog által az egyénekre és helyi közösségeikre gyakorolt hatást érintő ügyek tekintetében,
 - 1. arra szólít fel, hogy a polgári kezdeményezés végrehajtásáról szóló, e jog e tekintetben történő gyakorlásának feltételeit megállapító rendelet legyen egyértelmű, egyszerű és felhasználóbarát, és tartalmazza a polgári kezdeményezés fogalommeghatározásával kapcsolatos gyakorlati elemeket annak érdekében, hogy azt ne lehessen összetéveszteni a petíciós joggal;
 - 2. aggályát fejezi ki amiatt, hogy – a polgári kezdeményezést támogatók által jelenleg terjesztett javaslatok értelmében – számos ismertetett gyakorlati példa valójában aktuális, kampányjellegű petíció, amelyek némelyikét a Parlament petícióként már nyilvántartásba vette, anélkül, hogy azoknak bármiféle meghatározott kapcsolatuk lenne a Szerződésben

meghatározott polgári kezdeményezéssel;

3. következőképpen felhívja a figyelmet, hogy biztosítani kell, hogy a polgárok teljes mértékben tisztában legyenek e különbséggel, mivel a petíciós jog az Európai Parlament, a polgári kezdeményezés pedig a Bizottság felé irányul;
4. ezen túlmenően megállapítja, hogy a Parlament – saját jogalkotási kezdeményezési jogának gyakorlása révén – dönthet úgy, hogy megindítja ezt az eljárást és az illetékes bizottsághoz beérkezett petíciókon alapuló ajánlások alapján jár el;
5. arra szólít fel, hogy Petíciós Bizottságát bízzák meg a polgári kezdeményezésről szóló rendelet végrehajtásának nyomon követésével, és ennek keretében biztosítsák, hogy a polgárok által tett javaslatokat megvitatják a Petíciós Bizottság ülésein, amelyekre meghívják az érintett szakpolitikai területért ágazati felelősséggel bíró más bizottságokat, és ahol a Bizottságot fel kell szólítani, hogy nyilvánítson véleményt;
6. úgy véli, hogy az ilyen intézkedések jobban biztosíthatják a Bizottsághoz első körben a polgárok által címzett javaslatok és az Európai Parlament demokratikusan jóváhagyott prioritásai és javaslatai közötti összeegyeztethetőséget;
7. úgy véli, hogy a Parlamentnek képesnek kell lennie kifejezni véleményét egy – bármely megtett javaslattal és ajánlással kapcsolatos – polgári kezdeményezés alkalmasságáról, mielőtt a Bizottság a polgári kezdeményezés alapján hozzálátna egy jogalkotási szöveg részletes kidolgozásához;
8. elismeri, hogy foglalkozni kell a támogathatósággal kapcsolatos kérdésekkel, és ezzel összefüggésben úgy véli, hogy rugalmasságot kell tanúsítani a tekintetben, hogy pontosan mi minősül annak a „több tagállamnak”, amelyekből össze kell gyűjteni az egymilliónál több aláírást; ehhez hasonlóan – a petíciók esetében alkalmazott gyakorlattal összhangban – úgy véli, hogy a polgári kezdeményezés támogatása lehetőségének valamennyi uniós polgár számára nyitva kell állnia.

A BIZOTTSÁGI ZÁRÓSZAVAZÁS EREDMÉNYE

| | |
|---|---|
| Az elfogadás dátuma | 19.1.2009 |
| A zárószavazás eredménye | +: 21 -: 0 0: 0 |
| A zárószavazáson jelen lévő tagok | Sir Robert Atkins, Margrete Auken, Inés Ayala Sender, Victor Boștinaru, Simon Busuttil, Alexandra Dobolyi, Glyn Ford, Cristina Gutiérrez-Cortines, David Hammerstein, Marian Harkin, Carlos José Iturgaiz Angulo, Marcin Libicki, Miguel Angel Martínez Martínez, Manolis Mavrommatis, Mairead McGuinness, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Nicolae Vlad Popa, Kathy Sinnott |
| A zárószavazáson jelen lévő póttag(ok) | Carlos Carnero González, Marie-Hélène Descamps, Henrik Lax |

A BIZOTTSÁGI ZÁRÓSZAVAZÁS EREDMÉNYE

| | |
|---|--|
| Az elfogadás dátuma | 22.1.2009 |
| A zárószavazás eredménye | +: 15 -: 4 0: 0 |
| A zárószavazáson jelen lévő tagok | Richard Corbett, Jean-Luc Dehaene, Andrew Duff, Anneli Jäätteenmäki, Aurelio Juri, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Timothy Kirkhope, Jo Leinen, Íñigo Méndez de Vigo, Ashley Mote, József Szájer, Riccardo Ventre, Johannes Voggenhuber, Bernard Wojciechowski |
| A zárószavazáson jelen lévő póttag(ok) | Costas Botopoulos, Klaus-Heiner Lehne, Gérard Onesta, Sirpa Pietikäinen, Mauro Zani |