

## **A Magyar Köztársaság Kormányának álláspontja az Európai Bizottság európai polgári kezdeményezésről szóló zöld könyvével kapcsolatban**

### **1. A tagállamok minimális számának meghatározása**

A Lisszaboni Szerződés (LSZ) értelmében a polgári kezdeményezést a „tagállamok egy jelentős számának állampolgárai” kell, hogy aláírásukkal támogassák, ezért a részletszabályokat tartalmazó rendeletben meg kell határozni, hogy minimum hány tagállam állampolgárának kell támogatnia a kezdeményezést.

A Magyar Kormány egyetért a Bizottság zöld könyvben megfogalmazott javaslatával, miszerint az európai polgári kezdeményezés elindításához a kezdeményezőknek a tagállamok minimum egyharmadából kell származniuk, amely jelenleg kilenc tagállamot jelent. A Magyar Kormány álláspontja szerint ez az a létszám, amely leginkább megfelel az uniós jogalkotó Európai Unióról szóló Szerződésben (EUSz) megfogalmazott szándékának, vagyis, hogy a tagállamok „egy jelentős számának” állampolgáraitól származzon a kezdeményezés, és az biztosítsa a reprezentativitást. Emellett ez az arány illeszkedik az EUSz-ban szereplő egyéb hasonló, a tagállamok egy részére épülő mechanizmusokhoz, amelyek szintén a tagállamok egyharmadának részvételére építenek (például a tagsági jogok felfüggesztésére irányuló eljárás, szubszidiaritás-vizsgálat, megerősített együttműködés).

### **2. Az egy tagállamból származó minimális támogatók száma**

A LSZ minimum egymillió polgár részvételét írja elő a polgári kezdeményezésben, nem határozza azonban meg azt, hogy egy tagállamból minimum hány személynek kell abban részt vennie. Ezt szintén az uniós rendeletnek kell megállapítania.

Magyarország úgy véli, hogy a tagállamok népességszámával arányos módon, annak bizonyos százalékában kell a támogatók minimális számát megállapítani. Magyarország egyetért a Bizottság zöld könyvben megfogalmazott javaslatával, hogy ez az arány minimum a tagállamok népességének 0,2 százaléka legyen. Elképzelhető az is, hogy a konkrét 0,2%-os küszöbérték meghatározása helyett a rendelet csak a küszöbérték kiszámítási módját rögzítse (az EU mindenkori népességének és a kezdeményezéshez szükséges egy millió aláírás arányát), tekintettel az EU népességének változására.

Ehhez kapcsolódóan indokolt rögzíteni, hogy a Bizottság milyen szabályok alapján tervezi a népességszámok meghatározását. Itt megfontolandó, hogy az uniós rendelet azt is rögzítse, hogy a népességszám a minősített többségi döntéshozatal során is alkalmazott népességszám-mutató alapján kerül meghatározásra, amelyet az Eurostat minden évben frissít és azt a Tanács tagjai megkapják.

### **3. A polgári kezdeményezésben való részvétel alsó korhatára**

A szerződések szintén nem határozzák meg azt, hogy az európai polgári kezdeményezésben való részvétel hány éves kortól engedélyezett. Tekintettel azonban arra, hogy valamennyi tagállamban létezik választójogi korhatár mind a nemzeti, mind pedig az EP-választásokon való részvételre, ésszerűnek és szükségesnek tűnik a polgári kezdeményezésben résztvevők

alsó korhatárának meghatározása is. A Bizottság javaslata szerint vagy a nemzeti szabályozást kellene követni vagy egységes korhatárt megállapítani.

A Magyar Kormány véleménye szerint az európai polgári kezdeményezésben való részvétel alsó korhatára egyezzen meg azzal az életkorral, amelyet a polgári kezdeményezésben résztvevő személy lakóhelye szerinti tagállam az európai parlamenti választásokon való részvétel minimumkorhatáraként meghatároz. Ez egyúttal összhangot teremt a közvetlen demokrácia intézményeinek feltételeivel az adott tagállamban. Ugyanakkor megfontolandónak tartjuk, hogy az európai parlamenti választásokon való részvételi jogosultsághoz hasonlóan legyen-e a tagállamoknak lehetősége további feltételek megállapítására.

#### **4. A polgári kezdeményezés formája és szövegezése**

Az EUSz mindössze annyit mond ki, hogy a polgári kezdeményezés célja a Bizottság felhívása, hogy „hatáskörén belül terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség”. Mindemellett a Bizottság szerint meg kell vizsgálni a polgári kezdeményezés formai és tartalmi követelményei szabályozásának szükségességét is.

A Magyar Kormány véleménye szerint, az átláthatóság és jogbiztonság teljeskörű érvényre juttatása érdekében a rendeletnek célszerű kitérnie az egyes kezdeményezésekkel szemben támasztott formai és tartalmi követelményekre.

Ezeknek a feltételeknek azonban segíteniük és nem korlátozniuk kell a javaslatok megfogalmazását. Erre figyelemmel a magyar Kormány véleménye szerint a polgári kezdeményezésről szóló uniós rendelet mindössze azt írja elő, hogy a kezdeményezésnek pontosan meg kell határoznia azt a tárgykört és célt, amely tekintetében a Bizottság intézkedését kéri. A kezdeményezésnek ugyanakkor nem kell például a jogszabály-javaslat pontos szövegét is tartalmaznia. A kezdeményezés ugyanis kizárólag arra irányul, hogy valamilyen kérdésben szülessen jogi aktus, annak tartalmára a kezdeményezőknek csak korlátozott befolyásuk van. A kezdeményezés jellegével nem állna összhangban, ha az aláírók valamely ügy minden részletében meghatároznák a Bizottság által benyújtandó tervezet tartalmát. Másrészt a Bizottságot nem is köti a Lisszaboni Szerződés alapján egy ilyen javaslat. Amennyiben ilyet előírna a rendelet az félrevezető következtetésekre engedne. A polgári kezdeményezés sem csorbítja az Európai Bizottság kizárólagos javaslattételi hatáskörét, ezt is figyelembe kell venni a rendelettervezet kidolgozása során.

#### **5. Az aláírások összegyűjtésével, ellenőrzésével és hitelesítésével kapcsolatos követelmények**

A Bizottság álláspontja szerint, figyelemmel arra, hogy nincs olyan uniós intézmény, amely a polgári kezdeményezést támogatók aláírásának ellenőrzésére, hitelesítésére vagy a részvételi jog feltételei (pl. szavazati jog, alsó korhatár, stb.) meglétének ellenőrzésére lenne jogosult, ezt a feladatot a tagállami illetékes hatóságoknak kell majd ellátniuk. Meglátásunk szerint ez ugyan a tagállamok részéről erőforrásokat igényel, azonban valóban úgy tűnik, hogy az európai polgári kezdeményezésben való részvétel uniós polgárra vonatkozó feltételeit csak a nemzeti hatóságok tudják igazolni. Eldöntendő kérdés azonban, hogy ezt a feladatot az aláíró állampolgársága vagy lakóhelye szerinti tagállamnak kell ellátni. A magyar Kormány

álláspontja szerint célszerűbb, ha ezt a feladatot a lakóhely szerinti tagállamra telepítjük, ugyanis az rendelkezik a területén élő uniós polgárokkal kapcsolatos nyilvántartásokkal.

Szintén megoldandó kérdés, hogy a kezdeményezést aláíró polgárt melyik tagállamban kell a kezdeményezők közzé számítani, amelynek állampolgára vagy ahol lakóhelye van.

Magyarország véleménye szerint a polgári kezdeményezéshez kapcsolódó aláírások összegyűjtésére és hitelesítésére uniós szintű minimumszabályok bevezetése javasolt, amelyek figyelembevételével minden tagállam maga állapíthatja meg a nemzeti szabályozásnak megfelelően az aláírásgyűjtésre (annak helyére és módjára), ellenőrzésre és hitelesítésre vonatkozó részletes szabályokat és kritériumokat. A minimum szabályok között indokolt kitérni az eljárási és ellenőrzési határidőkre, a hitelesítendő adatok körére, meg kell határozni azokat az adatokat, melyeket minden tagország ellenőriz.

Célszerű lenne, hogy a polgári kezdeményezésről szóló uniós rendelet meghatározza a kezdeményezés elindítását célzó aláírásgyűjtő ívre vonatkozó minimális formai követelményeket. Javasoljuk, hogy az aláírásgyűjtő ív tartalmazza a kezdeményezés pontos címét/tárgyát. Ehhez kapcsolódik, hogy megfontolandó annak szabályozása, hogy a kezdeményezés teljes tartalmának megismerését miként kell az aláírásgyűjtőnek biztosítani. Az azonosításnak a tagállamokban összehasonlíthatónak kell lenni. Ezért álláspontunk szerint indokolt, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő azonosításra alkalmas adatok minimum körét a rendelet határozza meg, míg az egyéb, a tagállami azonosítási eljárás megkönnyítése érdekében legyen lehetőség arra, hogy minden tagállam belső szabályokkal ezt kiegészítse. Szintén a tagállami szabályozás körébe tartozik, hogy az aláírások ellenőrzésére konkrétan mely szerv jogosult.

Alapvető eldöntendő kérdés, hogy az aláírásokat a kezdeményezés szervezői gyűjtsék vagy valamely tagállami hatóság hivatali helyiségében adja le a polgár az aláírását. A magyar szabályozás jelenleg az első megoldást követi, amelynek esetén a szervezők kiemelkedő szerepet játszanak a kezdeményezés egész folyamatában. Fontos szempontnak tartjuk, hogy az európai polgári kezdeményezés irányítása, koordinációja a kezdeményezők kezébe maradjon, ezáltal is erősödjön a kezdeményezés polgárokhöz kötődő jellege. Ugyanakkor meg kell említeni, hogy a szervezői aláírásgyűjtésnek is van hátránya, mert nem lehet ellenőrizni, hogy az aláíró jogosult-e a kezdeményezés támogatására, illetve hogy a saját nevében írja-e alá az aláírásgyűjtő ívet. Emellett adatvédelmi kérdéseket is felvet, hogy a szervezők nagy mennyiségű személyes adathoz jutnak. Problémát okozhat az a – Magyarországon már tapasztalt – jelenség is, hogy a kezdeményező elindítja a kezdeményezést, de aláírásgyűjtést már nem folytat, például azért, mert az a célja, hogy másokat megakadályozzon abban, hogy a tárgykörben sikeres kezdeményezéssel éljenek. A szervezők által történő aláírásgyűjtés esetén a megalkotandó rendeletnek kellő biztosítékot kell adnia a fenti problémák kiküszöbölésére.

Szükségesnek tűnik annak szabályozása is, hogy az aláírások és adatok hitelesítéséről az illetékes tagállami szervek miként tájékoztatassák az Európai Bizottságot. A magyar Kormány álláspontja szerint a legcélszerűbb az lenne, ha az aláírásokat – ellenőrzésekkel – hitelesítő tagállami hatóságok igazolást állítanának ki a szervezőknek az összegyűjtött aláírások hitelesítéséről, melyet azok a legalább egymillió aláírás összegyűjtését követően benyújtanak a Bizottságnak.

Magyarország javasolja, hogy az uniós rendelet határozza meg a nemzeti hatóságok számára az aláírások ellenőrzésére, hitelesítésére nyitva álló határidőt.

A Bizottság a zöld könyvben arra a kérdésre is választ keres, hogy lehetőség legyen-e a polgári kezdeményezések elektronikus módon való támogatására, és amennyiben igen, milyen biztonsági és hitelesítési szabályok szükségesek. Magyarország álláspontja szerint az európai polgári kezdeményezés lehetőségének minél teljesebb kihasználása érdekében mint lehetséges eszközt lehetővé kell tenni az elektronikus úton való támogatást. Figyelembe kell venni azonban azt is, hogy számos tagállamban a népszavazások, népi kezdeményezések esetében jelenleg nem biztosított az elektronikus részvétel. Kérdés az is, hogy az aláírásgyűjtés esetében a szervezői vagy a hatósági gyűjtést fogja-e a Bizottság preferálni, vagy ennek kérdését a tagállamokra bízva majd a szabályozásban. Bármelyik opció is lesz, az elektronikus úton való támogatás kérdését a választott módhoz igazítottan indokolt majd áttekinteni. Erre akkor célszerű visszatérni. Kellően kiegyensúlyozott rendszert kell létrehozni annak érdekében, hogy az európai polgári kezdeményezés elektronikus támogatásaként ne jelentsen túlzó terhet ennek kiépítése. Inkább feltételes lehetőségként javasoljuk ezt megteremteni. Ebben az esetben azonban uniós szinten részletesen szabályozni szükséges az elektronikus aláírás révén való támogatás mikéntjét, a biztonsági és hitelesítési szabályokat.

Kérdés azonban, hogy az elektronikus támogatás érdekében egy egységes európai rendszer jöjjön létre, európai uniós forrásokból, vagy egy ilyen rendszer kiépítése a tagállamok feladata lenne akár központi feladat, akár a szervezők által biztosítandó. Ez utóbbi kiemelkedő terheit is mérlegelni kell.

## **6. Az aláírások gyűjtésének határideje**

Az EUSz nem tartalmaz határidőt a polgári kezdeményezés megindításához szükséges aláírások összegyűjtésére, így azt rendeleti szinten szükséges meghatározni. A Bizottság szerint amennyiben határidőt állapítunk meg az aláírások összegyűjtésére, akkor a kezdeményezéseket regisztrálni szükséges az aláírások összegyűjtésének megkezdése előtt.

Magyarország egyértékt azzal, hogy kerüljön megállapításra pontos határidő, amelyen belül az európai polgári kezdeményezés megindításához szükséges aláírások összegyűjtésének meg kell történnie. Véleményünk szerint a Bizottság által javasolt egyéves aláírás-gyűjtési határidő túl hosszú.

Indokolt lenne e tekintetben a tagállami kezdeményezések határidejének gyakorlatát figyelembe venni, és ezek alapján egy rövidebb határidőt megállapítani. Megjegyezzük, hogy Magyarországon az országos népi kezdeményezés esetében, amelyhez 50000 aláírás szükséges az aláírásgyűjtés határideje két hónap, a 200000 aláírás alapján kötelezően elrendelendő országos népszavazás esetében pedig négy hónap.

Utalva a Bizottság egy évre vonatkozó érveire, véleményünk szerint a kezdeményezés melletti kampányt akár már az aláírásgyűjtés előtt is meg lehet kezdeni. A kampány nem indokolja az egy évet. Másrészt azt is figyelembe kell venni, hogy az aláírásgyűjtés befejeződése után a Bizottságnak meg kell vizsgálnia a kezdeményezést, amely szintén hosszabb időt vesz igénybe. Mindez azzal járhat, hogy a polgári kezdeményezés eredménye a kezdeményezés elindítása után csak jóval később jelentkezik.

## **7. A kezdeményezések nyilvántartásba vétele**

Egyetértünk azzal, hogy az aláírásgyűjtés kezdőidőpontja a kezdeményezés Európai Bizottságnál történő nyilvántartásba vétele legyen.

Megfelelő egyensúlyt kell találni, hogy a szabályozás könnyen hozzáférhetővé tegye az európai polgári kezdeményezést, ugyanakkor biztosítsa azokat a garanciákat, amelyek az azzal való visszaélésre adnak okot. El kell kerülni, hogy egy nemes európai eszköz az európai alapelvekkel, értékekkel ellentétes kezdeményezésekre legyen felhasználható.

Véleményünk szerint ennek érdekében a nyilvántartásba vételkor a Bizottságnak szükséges egy előzetes vizsgálatot végezni, azonban ez a vizsgálat, nem a kezdeményezés teljes jogi és politikai befogadhatóságáról szól, hanem arról, hogy az összhangban van-e az európai alapelvekkel, jogelvekkel, értékekkel, itt megfontolandó az Unió hatáskörének való megfelelés is. A nyilvántartásba vételnek ez feltétele kell, hogy legyen és ezt a Bizottság megítélésére kell bízni. Egyben azt is ki kell mondani, hogy ez az előzetes vizsgálat nem jelenti, hogy a Bizottság a kezdeményezéssel egyetért. Annak a vizsgálatát is érdemes megfontolni egyrészt, hogy a kezdeményezés szövege kellően egyértelmű-e ahhoz, hogy akár a polgárok, akár a Bizottság számára világos legyen, hogy mire irányul, másrészt, hogy azonos tárgyban nyújtottak-e már be kezdeményezést.

Támogatjuk, hogy az európai polgári kezdeményezés kapcsán a lehető legteljesebb átláthatóság érvényesüljön, ezért egyetértünk a Bizottság azon javaslatával, hogy a polgári kezdeményezésekkel kapcsolatos legfontosabb információkat (pl. kezdeményezés szervezője, elérhetőségei, kezdeményezés tárgya/célja, aláírásgyűjtés kezdő időpontja és határideje, a kezdeményezés stádiuma, stb.) egy bizottsági honlapon közzé kelljen tenni.

## **8. A polgári kezdeményezés szervezőivel szembeni követelmények – átláthatóság és finanszírozás**

A Bizottság szerint az átláthatóság és a demokratikus elszámoltathatóság érdekében a kezdeményezőknek tájékoztatást kellene adniuk a kezdeményezéssel kapcsolatos legfontosabb tudnivalókról, így – többek között – a támogató szervezetekről (a szervezők nevéről és egyéb indokolt személyes adatairól) és a kezdeményezés finanszírozásáról.

Ezzel egyetértünk. Úgy véljük, hogy a polgári kezdeményezés szervezőitől elvárható, hogy a transzparencia biztosítás érdekében a kezdeményezés finanszírozásával és annak forrásával kapcsolatos alapvető információkat – az adatvédelmi szabályok tiszteletben tartása mellett – nyilvánosságra hozzák. Javasoljuk azt is, hogy ezek az adatok a bizottsági regisztrációt szolgáló honlapon jelenjenek meg.

A tájékoztatással kapcsolatosan célszerűnek tartanánk, ha annak alapelveit, alapvető feltételeit is tartalmazná a rendelet.

## **9. A polgári kezdeményezések Bizottság általi vizsgálata**

Azt követően, hogy a szervezők összegyűjtötték a szükséges számú aláírást és azokat a tagállami hatóságok ellenőrizték és hitelesítették, a szervezők benyújthatják a kezdeményezést a Bizottságnak.

Bár az EUSz nem állapít meg határidőt, Magyarország egyetért azzal, hogy szükség van objektív határidőre, amelyen belül a Bizottság köteles megvizsgálni a kezdeményezést és dönteni a további lépésekről. Egyetértünk azzal a bizottsági javaslattal, hogy ez a határidő az egymillió aláírással támogatott európai polgári kezdeményezés Bizottság részére történő benyújtásától számított legfeljebb 6 hónap legyen.

#### **10. Az azonos tárgyú kezdeményezések kezelése**

Kérdésként merül fel, hogy mi történik majd az ugyanabban a tárgykörben, vagy hasonló tartalommal párhuzamosan indított kezdeményezésekkel. Ezeknek a kezelését a Bizottság miként tervezi. Magyarország egyetért azzal, hogy mindaddig ne lehessen azonos tárgyú új kezdeményezést indítani, amíg a Bizottság az előzőt meg nem vizsgálta és arról nem döntött.

Budapest, 2010. január 29.