



**AZ EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS HELYE
AZ UNIÓ POLITIKÁJÁBAN**

Jelige:
Blumen Merula

Budapest
2012. április



TARTALOMJEGYZÉK

TARTALOMJEGYZÉK.....	2. oldal
ÁBRÁK JEGYZÉKE.....	3. oldal
BEVEZETŐ.....	4. oldal
I. AZ EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS TÖRTÉNETE ÉS MŰKÖDÉSE.....	5. oldal
II. AKTÍV RÉSZVÉTEL ÉS TAGÁLLAMI SZUVERENITÁS.....	9. oldal
III. ÚT AZ EURÓPAI DEMOKRÁCIA FELÉ – AZ EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS CÉLJAI ÉS EZEK REALITÁSA.....	13. oldal
IV. MIRE LEHET ELÉG EGY MILLIÓ ALÁÍRÁS?.....	17. oldal
V. EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS A GYAKORLATBAN.....	20. oldal
1) Nyilvántartásba vétel.....	23. oldal
2) Támogató nyilatkozatok gyűjtése.....	25. oldal
<i>i. Papír alapú gyűjtés.....</i>	<i>27. oldal</i>
<i>ii. Elektronikus gyűjtés.....</i>	<i>27. oldal</i>
3) Egy évvel később – az Európai Polgári Kezdeményezés 'Agenda Setting' jellege.....	31. oldal
ÖSSZEFOGLALÁS.....	34. oldal
FELHASZNÁLT IRODALOM.....	38. oldal
I. SZÁMÚ MELLÉKLET: SZAKPOLITIKAI TERÜLETEK ÉS AZ EPK.....	41. oldal



ÁBRÁK JEGYZÉKE

1. ábra: Európai Parlamenti választások – Részvételi arány tagállamonként.....	14. oldal
2. ábra: Az EPK eljárásának menete.....	18. oldal
3. ábra: A személyes adatok megsemmisítésére nyitva álló határidők.....	21. oldal
4. ábra: Példa a karakterfelismerő teszt megjelenésére.....	30. oldal



BEVEZETŐ

Dolgozatom témája az európai polgári kezdeményezés (a továbbiakban: EPK), mint az Európai Unióban működő közvetlen, avagy részvételi demokrácia legújabb formájának bemutatása a gyakorlatban. A kérdés vizsgálata időszerű, hiszen amellet, hogy az Európai Unió egyre nagyobb hangsúlyt fektet az ún. demokrácia deficit csökkentésére és az Unió szervekkel szembeni bizalom növelésére, a Lisszaboni Szerződés új mederbe terelte a polgári szintű közreműködés lehetőségét. 2012. április 1-től alkalmazható minden tagállamban a 211/2011/EU rendelet, amely az európai polgári kezdeményezést szabályozza.

Az EPK egyenrangúnak tekintendő a Parlamentnek és a Tanácsnak azzal a jogával, hogy új jogszabályjavaslat elkészítését kérje az Európai Bizottságtól. A jogintézmény mind nemzetek feletti, mind témafelvető jellege miatt a polgárok egyedi lehetőségét jelenti a modern demokráciában való részvételre. Mind az Európán átívelő társadalmi párbeszéd, mind a polgárok és intézmények közötti alulról induló kommunikáció szempontjából alapvető jelentőségű előrelépésnek tekinthető szervezett kereteinek lefektetése.

Dolgozatom címében is utalok arra, hogy ezúttal nem tisztán elméleti síkon közelítem meg a témát, hanem sokkal nagyobb hangsúlyt fektetek a gyakorlatra. Szeretnék rámutatni azokra a gyakorlati jelentőségű kérdésekre, amelyek jogi relevanciával bírnak.

Munkám – formáját tekintve – öt nagy fejezetből áll. Először az EPK történetét mutatom be. Dolgozatom ezzel kapcsolatban nem tartalmazza az Unió fejlődésének részletes áttekintését, mert erről már számtalan munka született, és csupán távoli a kapcsolat a dolgozat alaptémájával. Nagy tematikai egységet képez az EPK demokráciához való viszonya: első lépésben a részvételi demokráciában elfoglalt helyét mutatom be, másodszorra pedig azt vizsgálom, hogy mennyiben járulhat hozzá a jogintézmény az Unió demokratikus működéséhez. A negyedik fejezet átvezet az elméletből a gyakorlatba, ebben azt elemzem, hogy az eredményes EPK-hoz szükséges egy millió aláírás követelménye miként garantálja, és képes-e garantálni az összeurópai érdekek megjelenítését. Végezetül hosszabb fejezetben összefoglalom a legfontosabb gyakorlati követelményeket, különös tekintettel az online aláírásgyűjtési rendszer jellemzőire.

Új jogintézményről lévén szó, a terület nem rendelkezik széles szakirodalommal, így dolgozatomban alapvetően a vonatkozó uniós jogforrásokat használtam fel. Ezen felül természetesen számos hazai és külföldi forrásmunkát feldolgoztam, illetve segítségül vettem az Eurobarométer néhány jelentését és az Unió szervei által publikált tájékoztató munkákat.



I. AZ EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS TÖRTÉNETE ÉS MŰKÖDÉSE

Az Európai Unió 1957 óta hatalmas utat tett meg mind az államok közötti együttműködés szintjén, mind a demokrácia területén elért sikerek tekintetében. 1979 óta közvetlenül választják a polgárok az Európai Parlament képviselőit, 1993 óta pedig 'uniós polgárságról' beszélhetünk. Persze előbbi nem annyiban törvényhozás, mint a nemzeti parlamenteké, és utóbbi nem annyiban jelent gyökeret, mint az állampolgárság. Mindazonáltal komoly előrelépések történtek a kezdeti gazdasági unióból az élet minden területén való valamilyen szintű közös sorsvállalás felé. Állandó folyamatról beszélünk, amit jól jellemez, hogy bármely szerződés hatályba léptét követően már a továbblépésen gondolkoznak az illetékesek. Ennek remek példája az Alapszerződések módosításának láncolata, de a különféle nemzetközi megállapodásoknak a korral egyre fejlődő tartalma is. Jelenleg is több elképzelés verseng egymással ami például az Unió választásait illeti. Legyen listavezető, aki majd betöltené az elnöki posztot? Olvasszák össze az elnökséget, így a polgárok választhatnák az ő személyét is? Ne nemzeti listák legyenek, hanem az EU frakció szintűek, amely minden országban megegyezne? Így transznacionális lehetne a választás. Vannak merész és vannak nehezen kivitelezhető ötletek, annyi azonban bizonyos, hogy 1997-ben átléptük a Rubicont a Stabilitási és növekedési paktummal, amely szoros gazdaságpolitikai összefogást jelent. A tagállamok ma már előre egyeztetik egymással költségvetésüket, így jelentősen behatárolódik a nemzeti politika. Ez a rendszer már a politikai együttműködés szintjét is meghaladja.

Fő témánkhoz jól kapcsolhatók azok a változások, amelyek 2010-től következtek be az Unió életében. Az állampolgársággal nem rendelkező uniós polgárok önkormányzati és európai parlamenti választásokon való alacsony részvételi arányai következtében tárgyalások kezdődtek egy választási reformról e területen. Ezen felül az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) ítélezési gyakorlatát kiterjesztette a szabad választásokhoz való jogra¹ és a politikai konszenzus folytán 2010-ben tárgyalások kezdődtek, majd 2011-ben elfogadták a polgári kezdeményezésről szóló rendeletet, amelyet idén április 1-től alkalmazhatnak a tagállamok. Az EUSz 10. cikkének (3) bekezdése felruházta az európai polgárokat azzal a joggal, hogy részt vehessenek az Unió demokratikus életében és kimondja, hogy a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni. A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos

¹ EJEE 1. jegyzőkönyv 3. cikk.



hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a megtenni szándékozott intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.² A végül hatályba nem lépő Európai Alkotmány is rögzítette a szubszidiaritás elvét, amelyet a hozzá fűzött szubszidiaritási és arányossági jegyzőkönyv³ is megerősített. A fenti alapelv mindezeknek megfelelően tehát a részvételi demokrácia pillérévé vált, az EPK pedig ennek egyik leghatékonyabb eszközévé.

Az egyeztetések

Az ötlet megszületése még az Európai Konvent felállításának idejére nyúlik vissza. Bár az Alkotmányos Szerződés végül nem lépett hatályba, a szándék megmaradt és elsölviasatos megállapodásként el is fogadták az EPK szabályozását. A folyamathoz kötődő érdemi egyeztetéseket uniós elnökségi triópartnereink végezték, a magyar elnökség alatt már csupán az ünnepélyes aláírásra került sor. Mindkét partnerünk – Spanyolország és Belgium is – prioritásként kezelte az EPK jogintézményének megalkotását. Az Európai Bizottság és a Parlament komoly vitákat folytatott a szükséges rendelkezésekről. Sarkalatos kérdésnek számított például az érvényességhez szükséges tagállami arány – a Parlament a tagállamok 1/5 részét követelte volna, míg a Bizottság az 1/3-ot. Konszenzusként végül 1/4-ben állapodtak meg. A Parlament képviselői szerették volna, ha a minimális életkor határát 16 évben állapítják meg, ehhez képest – feltételezhetően helyesen – a rendelet választási korhatárban határozza meg a részvétel lehetőségét. Ez Ausztriát kivéve⁴ minden tagállamban a betöltött 18. életévet jelenti. Hasonlóan fontos kérdésként kezelte a Parlament az aláírásgyűjtésre nyitva álló időt: az EP erre 18 hónapot kívánt szánni, de a rendeletbe végül 12 hónap került. Az EB és a Tanács is meg kívánt határozni egy minimális aláírási számot, amely egyáltalán a befogadhatóságot megalapozza. Ehhez az EB szerint 300 000 aláírás kellett volna, a Tanács 100 000 támogató nyilatkozatot szeretett volna. Az EP kezdeményezésére ezeket a limiteket eltörölték, és jelenleg bármely javaslatot befogadhatja a Bizottság – sőt a döntésig el sem kezdődhet az aláírásgyűjtés.⁵

Az európai polgári kezdeményezés alapvető szabályozását a 211/2011 EU rendelet adja. E szerint a Bizottsághoz benyújtott olyan kezdeményezésről beszélünk, amelyben felkérjük a Bizottságot, hogy hatáskörén belül terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra van szükség, és amelyet a tagállamok legalább egynegyedéből származó, egymillió

² Az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés, Brüsszel, 2004. október 29. I-11. cikk (3) bek.

³ HL C 310., 2004.12.16. 207-209. o.

⁴ Ausztriában a betöltött 16. életévhez kötik az aktív és passzív választójogot is.

⁵ A Külügyminisztériumban folytatott szakmai megbeszélés alapján – 2012. április 19.



jogosult aláíró támogat.⁶ Az új jogintézmény célja tehát a polgárok jogalkotási folyamatba való bevonása azzal, hogy megnyitják számukra a lehetőséget, hogy a fő jogszabály kezdeményező szerv, a Bizottság figyelmét felhívják egy-egy szabályozást igénylő területre. Ebből következően a jogintézményt kizárólag olyan kérdések megoldására lehet használni, amelyben van jogalkotási hatásköre a Bizottságnak.

Mivel a jogintézmény túl bonyolult, és alapvető jellemzője az egész Unió területére kiterjedő egységes gyakorlat, így rendelettel szabályozzák. Ennek megalkotását társadalmi konzultáció előzte meg 2009. november 11. és 2010. január 31. között.⁷ Végül a vonatkozó rendelet 2011. április 1-én lépett hatályba, de csupán 2012. április 1-től alkalmazható. Az elmúlt egy évben minden tagállam jogrendszere és szervezeti infrastruktúrája felkészült a jogintézmény működtetésére. Magyarországon a 2011. évi CCI. tv. módosította a Választási eljárásról szóló törvényt, és a Büntető Törvénykönyvet.⁸ Jogforrási hierarchiában elfoglalt helyére tekintettel teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban. Fontos rögzítenünk, hogy az Unió az EPK lehetőségének megalkotásával nagyot lépett előre a demokráciában, hiszen a polgárok számára a részvétel lehetősége mindeddig az ötévenkénti szavazással nagyjából ki is merült. Azonban fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy ezzel a lehetőséggel még élni is kell. Ez a kezdeményezés arcokat, személyesen felvállalt folyamatokat jelent. Bátor polgárookra van szükség, hiszen az EPK felelősséggel jár, amelyet szilárdan fel kell vállalni, hiszen bizonyos szinten az egész Unió működését, egyúttal ötszáz millió ember életét befolyásolják egy-egy javaslattal. 1957-ben is hasonló bátorság kellett a többségi szavazás bevezetéséhez, később a saját valuta feladásához, a piacok megnyitásához és összességében mindig nagy elhatározások és bátorság kellett a továbblépéshez.

A jövőre nézve meg kell jegyeznünk: az EPK nem egy *késztermék*, de el lehet jutni vele egy gazdagabb, mélyebb demokráciatapasztalathoz. Előre látható, hogy sok-sok változást hajtanak még végre a jogintézmény működésében. Az EUMSZ 290. cikke alapján a Bizottság határozatlan időre hatáskörrel rendelkezik arra, hogy felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat fogadjon el a rendelet mellékleteinek módosítása céljából a vonatkozó rendelkezések keretein belül.⁹ Példa máris akad a módosításra, ilyen volt legutóbb az a 2012. január 25-én kelt

⁶ 2. cikk 1. pont.

⁷ HL C 323., 30.11.2010 1. o. (Opinion of the European Data Protection Supervisor).

⁸ Előbbi a 148/B. §-szal bővült, utóbbi a 211. §-ban módosult.

⁹ A jogalkotási aktusokban felhatalmazás adható a Bizottság részére olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják. A felhatalmazást tartalmazó jogalkotási aktusokban kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás céljait, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát. Az adott szabályozási terület alapvető elemei kizárólag a jogalkotási aktusban szabályozhatók, és ezekre vonatkozóan nem adható felhatalmazás.



rendelet, amely változtatott a tagállami aláírások minimális számán.¹⁰ A Bizottság minden egyes módosításának előkészítő munkálatai során köteles konzultációt folytatni az adott terület szakértőivel is, és az elfogadással egyidejűleg értesíti az Európai Parlamentet és a Tanácsot.¹¹

Fontos garanciális szabály, hogy az EP és a Tanács bármikor visszavonhatja a Bizottság ezirányú felhatalmazását belső eljárás indítását követően. A végleges határozat előtt az kezdeményező intézménynek ésszerű határidőn belül törekednie kell a másik intézmény és a Bizottság értesítésére megjelölve az indokokat és hogy mely felhatalmazást kívánja visszavonni. A rendelet *ésszerű határidőre* vonatkozó kikötése és a *törekednie kell* kifejezés alkalmazása bizonyos szempontból igen tág mozgásteret enged ebben a kérdésben a Parlamentnek és a Tanácsnak, azonban végső soron az EU működéséről szóló Szerződés alapján megfelelően rögzített keretek közé van szorítva mindkét intézmény. A már idézett 290. cikk szerint ugyanis amennyiben a Parlament vagy a Tanács a felhatalmazás visszavonása mellett dönt, úgy a szavazáskor az Európai Parlament tagjainak többségével, a Tanács pedig minősített többséggel jár el. Ráadásul a felhatalmazáson alapuló jogi aktus csak akkor léphet hatályba, ha az Európai Parlament vagy a Tanács az értesítést követő kéthónapos időtartamon belül nem emel ellene kifogást. (Az intézmények kezdeményezésére ez az időtartam további két hónappal meghosszabbítható.) Ezt figyelembe véve tehát elegendőnek tűnik a megfogalmazás, hiszen egyéb szabályok már eleve kötik az Unió intézményeket döntéseik meghozatalában, és az együttműködés gyakorlatilag megkerülhetetlen a szabályszerű működés során. Amennyiben a felhatalmazást visszavonják, úgy ez az aktus nem érinti a már hatályban lévő felhatalmazáson alapuló jogi aktusok érvényességét.¹² Amennyiben a kifogásra nyitva álló két hónap eredménytelenül eltelik, a Bizottság döntését ki kell hirdetni az Európai Unió Hivatalos Lapjában. Ha a Parlament és a Tanács nem kíván kifogást emelni, és erről tájékoztatja a Bizottságot, úgy a határidő előtt ki lehet hirdetni a Bizottság aktusát.

¹⁰ HL L 89., 2012.3.27. 1-2. o.

¹¹ EPK rend. pream. (24) bek.

¹² uo. 16-19. cikk.



II. AKTÍV RÉSZVÉTEL ÉS TAGÁLLAMI SZUVERENITÁS

A részvételi demokrácia már az 1973-as első bővítési hullámban részét képezte az európai integrációs programnak. Az Amszterdami és Nizzai Szerződésekkel még nagyobb szerepet kapott a polgárság, hiszen a konzultációk a nehézkes európai intézményrendszerénél sokkal hatékonyabbnak tűntek.¹³ A politikatudományban a népi kezdeményezés a közvetlen demokrácia megvalósulásának egyik alesetét jelenti, amikor is meghatározott számú választópolgár valamilyen kezdeményezést intézhet a hatalom gyakorlóinak irányába¹⁴. A népi kezdeményezések – csupán számukat tekintve is – jelentős mértékben háttérbe szorulnak a közvetlen demokrácia fő eszközehez, a népszavazásokhoz képest. Fontos csoportosítási szempont lehet ezek közvetlen és közvetett volta. Közvetlenül irányulhat arra, hogy a választópolgárok egy kérdést (törvénymódosítás, alkotmánymódosítás, valamilyen jelentős társadalmi kérdést) maguk döntsenek majd el népszavazás keretében. Ebben az esetben a választópolgárok tulajdonképpen magukat aktivizálják, hiszen a népszavazás – az adott népszavazási rendszertől függő – tényleges döntés lehetőségét készítik elő. A népi kezdeményezés közvetett módon is hatást gyakorolhat: ekkor a választópolgárok arról döntenek, hogy a közhatalmat gyakorló szerv tűzze napirendjére a népi kezdeményezés tárgyául szolgáló kérdést, tárgyaljon róla.¹⁵ Az Unióban ez utóbbi modell valósul meg.

A részvételi demokrácia Lisszabon óta az európai társadalmi modell szerves részét képezi, miután az EUSZ 10-11. cikke kimondottan elismeri a képviseleti demokrácia és a részvételi demokrácia egymás kiegészítő jellegét. Az Európai Unióban a '21. századi Európa számára' készült Szerződés hatályba léptekor, 2009. december 1-én nyílt meg a lehetőség – fél évszázadnyi integrációs folyamat után –, hogy a polgárok közvetlen hozzáférést kapjanak a demokráciához. Az EUSZ 11. cikke négy fontos eszközt biztosít a nemzetek feletti részvételhez: a tájékoztatás, a konzultáció, a párbeszéd és a javaslattevés lehetőségét.

Az európai polgári kezdeményezés alapvetően mozgatja meg a tagállamok polgárait. Nem egy szervezet évek óta készült április 1-re, amikor képviselőjén keresztül végre benyújthatta javaslatát a Bizottságnak. Az aktív állampolgárság egy konstruktív közreműködést jelent, amely mindenképpen erősíti az Unió működését. Szükség is van erre, hiszen az Európai Parlamenti választásokon csökkenő számban vesznek részt az

¹³ HUG, Simon: *Voices of Europe: Citizens, Referendums, and European Integration*. Rowman&Littlefield Publishers Inc., USA, 2002. 2. o.

¹⁴ ANTAL Attila: *Az európai közvetlen demokrácia felé – javaslatok az európai polgári kezdeményezéshez*. Civil Szemle, VII. évf. 1. sz. 36. o.

¹⁵ Uo.



állampolgárok, és nem érzik, hogy beleszólásuk lenne az Unió közügyekbe. Ez a jelenség minden tagállamban általánosnak mondható. Az egyensúly megteremtése érdekében szükséges az állampolgári részvétel.

A 2013-as év a Maastrichti Szerződés által bevezetett 'uniós polgárság' fogalom megszületésének huszadik évfordulója lesz, ezért az Európai Bizottság a 2013. évet a polgárok európai évének nyilvánította.¹⁶ A Lisszaboni Szerződés több új joggal ruházta fel¹⁷ a civil társadalmat, és az Unió valamennyi intézménye számára előírja, hogy biztosítsa a döntéshozatali folyamatban való demokratikus részvételt mind az egyén, mind pedig a szervezett civil társadalom számára.¹⁸ A tematikus év fő célja tehát a részvételen alapuló aktív polgári szerepvállalás. Az általa megvalósuló program a tervek szerint biztosítja majd a tájékozott, aktív és inkluzív polgári részvételt az európai integráció folyamatában, valamint a politikai és társadalmi életben.¹⁹ Az Európai Unió tehát már az alapító Szerződésében kimondja, hogy az uniós polgárság intézményét és az Unió demokratikus működését azzal erősíti meg, hogy támogatja a polgárok közvetlen részvételét az Unió életében. Ennek eszköze az Európai Polgári Kezdeményezés.²⁰

Be kell látni azonban, hogy az EPK rendelet megfelelő alkalmazhatóságához sok technikai feladatot kell teljesíteni, amelyhez szükségesek fórumok, hogy a társadalomnak legyen konzultációs lehetősége. A civil szektor Magyarországon alapjaiban alakult át a Civil Törvénnyel (2011. évi CLXXV. tv.), mert a szektorba vetett bizalom korábban megrendült. A polgári kezdeményezésben nagy szerepe lesz a szervezeteknek, hiszen a civilszféra, a szervezett civil társadalom működésén alapszik az egész jogintézmény.

Az előző fejezetben érintőlegesen vázolt szubszidiaritás elvének kifejezett megnyilvánulásaként tekinthetünk az Európai Polgári Kezdeményezésre. A szakirodalomban azonban sokszor felvetődik a kérdés, hogy a tagállami szuverenitás és a szubszidiaritás milyen

¹⁶ COM(2011) 489.

¹⁷ pl. EUSz 11. cikk (1) Az intézmények a megfelelő eszközökkel biztosítják, hogy a polgárok és az érdekképviselői szervezetek az Unió bármely tevékenységéről *véleményt nyilváníthassanak*, és azokat nyilvánosan *megvitathassák*.

(2) Az intézmények az érdekképviselői szervezetekkel és a civil társadalommal nyílt, átlátható és rendszeres *párbeszédet* tartanak fenn.

(3) Az Európai Bizottság, annak érdekében, hogy biztosítsa az Unió fellépéseinek koherenciáját és átláthatóságát, az érintett felekkel széles körű előzetes *konzultációkat* folytat.

(4) 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.

¹⁸ EUSZ 10. cikk (3) bek. és 11. cikk.

¹⁹ EGSZB (Európai Gazdasági és Szociális Bizottság): *A „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció véleménye*. Brüsszel, 2012.

²⁰ EPK rend. pream. (1) bek.



mértékben egyeztethető össze. Ezzel kapcsolatban el kell gondolkodnunk azon, hogy az Európai Polgári Kezdeményezés nem egyszerű megkerülése-e a tagállami jogalkotásnak? Mivel e kérdésre egyértelműen igennel kell felelnünk, a következő kérdésre is választ kell találnunk: mennyiben fogja az Európai Polgári Kezdeményezés rombolni a napjainkban már amúgy is bizonytalan lábakon álló szuverenitást?

A szubszidiaritás elve szerint a döntéseket mindig az érintettekhez legközelebb eső szinten kell meghozni, és csak akkor kell magasabb szinten foglalkozni egy témával, ha az alacsonyabb szinten nem oldható meg kellő hatékonysággal.²¹ Ennek alapján emelte be a Maastrichti Szerződés a szubszidiaritás koncepcióját az Unió döntéshozatalába, lefektetve, hogy egy adott kérdésben akkor kell az Unió szintjén döntést hozni, ha a kitűzött cél érdekében nemzeti szinten nem lehet kielégítő eredményre jutni, vagy ha a javasolt lépés – méretei, hatásai, határon átnyúló jelege miatt – az Unió szintjén jobban megvalósítható.²²

Az elv beiktatása folytán eleinte úgy tűnt, hogy a Közösség megmarad a részt vevő államok által számára rögzített határok között. Az elv megszövegezése a német szövetségi állam és a tartományok közötti jogalkotási hatáskör-megosztás rendszerét tükrözi.²³ A nem kizárólagos szövetségi, úgynevezett konkurens jogalkotási területeken a tartományok annyiban rendelkeznek törvényhozói jogkörrel, amennyiben a Szövetség e jogával nem élt (az Alkotmány módosítása után már a vadászat, természetvédelem, föld- és vízgazdálkodás, felsőoktatás területén további rendelkezéseket hozhatnak a tartományok). A Szövetség akkor alkot törvényt, amikor ezt a jog- és gazdasági egység biztosítása, különösen az egy tartomány területén túlmutató életviszonyok egységességének biztosítása megköveteli.²⁴

A szubszidiaritás egyfelől korlátozza az államhatalmat, másfelől kívánja annak beavatkozását, amikor alsóbb szinten nem lehet átfogó megoldást találni. A szubszidiaritás – ha úgy vesszük – aláássa a szuverenitást, hiszen a központi hatalmat kiiktatja és egy kooperatív szintekből álló egymásra épülő igazgatási rendszert hoz létre. Ami az EPK jellegét vizsgálva viszont a legfontosabb, az alábbi összefüggés: a tagállami szintű szuverenitást az Unió központi intézményei felülről korlátozzák, ugyanakkor a helyi illetőségű intézmények a nemzeti kormányok feje felett átnyúlva az unióval kommunikálva pedig alulról gyengítik meg a tagállami szintű szuverenitást.²⁵

²¹ EUSz 5. cikk (3) bek.

²² HORVÁTH Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról, HVG-ORAC, Budapest, 2011. 675. o.

²³ VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: Az Európai Unió joga. Complex, Budapest, 2010. 199. o.

²⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art 72-73. (2010)

²⁵ Molnár Miklós: Európai közigazgatási jog (2012. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar előadás)



Az EPK tehát nem csupán az uniós demokrácia kérdéskörében vet fel súlyos problémákat. A jogintézmény megalkotásával egy újabb lépés történt a tagállamok egységesítése felé. A központi kormányzatok súlytalanná válnak, hiszen az EPK pontosan olyan problémákat kíván megoldani, amelyek helyi szinten nem kezeltek vagy nem tudtak megfelelően kezelni. Tovább gyengíti az államhoz való tartozást az a tény, hogy az EPK aláírásgyűjtési rendszerében nem az állampolgárság, hanem a lakóhely számít. Mindezt figyelembe véve, amennyiben a jogintézmény alkalmazása sikeres lesz, úgy bár a tagállami határok egyelőre valószínűleg megmaradnak, az államiság lassan de biztosan elveszni látszik.



III. ÚT AZ EURÓPAI DEMOKRÁCIA FELÉ – AZ EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS CÉLJAI ÉS EZEK REALITÁSA

Az EPK célja az Európai Unió ún. demokrácia deficitjének csökkentése, és az uniós polgárok uniós politikában való aktív részvételre hívása. A demokrácia mindegyik változata kitermeli a maga deficitjét: a polgárok mindenhol minden korban csökkenő lelkesedéssel vesznek részt a mindennapi politikában (1. ábra), ebből következően a terület egyre kevesebb információt vesz fel az életből, mire a polgárok még inkább elidegenednek. Ebből az általános tapasztalatból levonhatjuk következtetésünket, miszerint alapvetően nem a teljességében vett európai demokrácia van deficitben, hanem a tagállamoké. Megerősíti ezt az álláspontomat az a kétség is, amely azzal kapcsolatban merül föl, hogy klasszikus értelemben beszélhetünk-e közös európai demokráciáról jelen pillanatban? Véleményem szerint nem, hiszen az Eurobarométer 2011 tavaszi jelentése szerint a tagállamok polgárainak többsége nem bízik az Európai Unió intézményeiben,²⁶ és talán ebből adódóan nincs meg az a közös tudat, hogy ők az Európai Unióban összetartoznak.²⁷

Maastricht bevezette az uniós polgárságot, mert addigra az európai közvélemény elvesztette hitét az Unió eszméiben és ez mélyen aláásta a politikai legitimitást. Ugyanakkor az Unió természetéből adódóan nem sikerült maradéktalanul visszaszerezni a bizalmat. „Milyen politikai kultúra és eszme az, amely úgy határozza meg koncepcióját, hogy ugyan említ feladatokat, de konkrétan nem rögzít egyetlen kötelezettséget sem polgárai számára? Amely beszél jogokról, de politikailag elmulasztja támogatni polgárait? Amely minden olyat elvet, amit a nemzeti felfogások a polgársághoz tartozónak vélnek, ugyanakkor tagállamaitól pontosan ezeket – az érzelmi és pszichológiai kötődést – várja el?”²⁸ Nem az intézményrendszer kiépítése, hanem az uniós polgárság tudatossá tétele lenne az uniós szintű demokrácia első és legalapvetőbb követelménye. Vajon teljesítheti-e ezt a küldetést az EPK? A jogintézmény nem hivatott összeurópai kérdéseket megoldani, már csak intézményi kereteiből adódóan sem. Sokkal inkább társadalmi érdekcsoportok, régiók érdemi együttműködéséről lehet szó, és ha ebből indulunk ki, összeurópai identitást sem fog erősíteni.

²⁶ Eurobarometer (75): Public Opinion on the European Union. 2011. tavasz, 45. o.
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb75/eb75_publ_en.pdf.

²⁷ Eurobarometer: *European Union Citizenship – Analytical Report*. 2010.

²⁸ WEILER *i.m.* 329. o.



Member States	1979	1984	1987	1989	1994	1995	1996	1999	2004
DE	65.7	56.8		62.3	60			45.2	43
FR	60.7	56.7		48.7	52.7			46.8	42.75
BE	91.4	92.2		90.7	90.7			91	90.81
IT	84.9	83.4		81.5	74.8			70.8	73.1
LU	88.9	88.8		87.4	88.5			87.3	90
NL	57.8	50.6		47.2	35.6			30	39.3
UK	32.2	32.6		36.2	36.4			24	38.9
IE	63.6	47.6		68.3	44			50.2	59.7
DK	47.8	52.4		46.2	52.9			50.5	47.9
EL		77.2		79.9	71.2			75.3	63.4
ES			68.9	54.6	59.1			63	45.1
PT			72.4	51.2	35.5			40	38.79
SE						41.6		38.8	37.8
AT							67.7	49.4	42.43
FI							60.3	31.4	41.1
CZ									28.3
EE									26.89
CY									71.19
LV									41.34
LT									48.38
HU									38.5
MT									82.37
PL									20.87
SI									28.3
SK									16.96
Average EU	63	61	/	58.5	56.8	/	/	49.8	45.6

*1. ábra
Európai Parlamenti választások –
Részvételi arány tagállamonként²⁹*

A jogintézmény hatékonyságának korlátot szab az a tény, hogy az Európai Bizottság csupán hivatalos közleményt köteles kiadni a beérkezett kérdésről, de nem kell hozzá valóban jogalkotási szinten elindulni. Ez persze rendben is van így, hiszen például Magyarországról 16 500 aláírást nem nehéz összegyűjteni az egy millióhoz, így több olyan ügy kerülhetne jogalkotási szintre, amely nem képvisel valódi uniós érdeket.³⁰ Azonban ez a tény megerősíti, hogy a demokrácia deficit voltaképpen nem fog csökkenni – hiszen a Bizottság továbbra is abban hoz döntést, arról készít jogszabályt, amiről akar. Itt jegyezzük meg azt a némiképp borúlátó jövőképet, amely a folyton illetékességi és hatásköri hiányosságokat kereső közigazgatási gyakorlatból eredeztethető: az első öt javaslatnak talán még valóban lesz sikere, később azonban ellaposodhat a jogintézmény – ha sok kezdeményezésre tesznek majd javaslatot, a Bizottság elsőként azt fogja nézni, hogy melyiket utasíthatja el.

²⁹ Forrás: http://www.europarl.europa.eu/elections2004/ep-election/sites/en/results1306/turnout_ep/turnout_table.html.

³⁰ A kérdésről a következő fejezetben részletesebben is szólnok.



Érdekes kérdésként merülhet fel, hogy vajon milyen területeken lehet majd sikeres az EPK? Úgy vélem, hogy a jogintézmény működésében tipikus lehet a különböző kisebbségeket megillető jogok esete. Valószínűnek tartom, hogy a különböző szakszervezetek és munkáltatói érdekképviselői szervek nagyarányban veszik majd ki a részüket a támogatásból, hiszen a kapcsolati tőke és általában infrastruktúra terén is jól állnak – főként a nyugat-európai országokban.

Hosszú távon majd az Európai Parlament képviselői is felhasználhatják az új jogintézményt céljaik eléréséhez. Elgondolkodtatónak tartom, hogy mennyire összeegyeztethető az uniós politikusok szerepvállalása azzal a céllal, hogy a polgárok álljanak ki saját ügyeikért. Különböző felmérések bizonyítják, hogy az Unió polgárainak nem töretlen a bizalma a Parlamentben. Mint korábban utaltam rá, feltehetjük azt a kérdést is, hogy Lisszabon intézményrendszere egyáltalán elég-e az integráció azon fokához, ahol most tartunk? Vajon van-e értelme olyan demokráciával kapcsolatos elvárásokat támasztanunk az EPK-val szemben, amelynek egyszerűen nem felelhet meg, mert nincs hozzá eszköze? Akárhogy válaszolunk is ezekre a kérdésekre, annyit rögzíthetünk: jó lenne, ha az EPK nem csupán egy újabb eszköz lenne politikai játszmák győzelemre viteléhez, hanem valódi lehetőség azon polgároknak, akiknek másképp nincs lényegi beleszólásuk az Unió ügyeibe. Továbbá nem tartom szerencsésnek, hogy képviselők indíthatnak EPK-t, és szervezetek pedig nem vehetnek részt ebben a folyamatban. Véleményem szerint éppen a szervezetek lennének képesek összeszedni az aláírásokat, kapacitálni a polgárokat. Ehhez a problémafelvetéshez hozzátehetjük, hogy bár maguk nem indíthatják el, később mégis csatlakozhatnak hozzá, sőt anyagi és kapcsolati tőkével egyaránt támogathatják. Ettől a ponttól kezdve pedig kap egy kis szemfényvesztő jelleget a jogintézmény.

Mégis célszerű kitérnünk arra, hogy mi az oka ennek a rendszernek. Be kell látnunk, hogy *elméletben* valóban kedvező lehetőséget teremtett a rendelet, hiszen az EPK olyan lehetőség az Európai Parlamenti képviselők kezében, amellyel közvetlenül vehetnek részt a polgárok érdekvéonyesítésében. Eddig csupán felszólalásokkal és szavazások útján teljesíthették a rájuk bízott feladatot, azonban ezzel az európai közvetlen demokráciát megerősítő intézménnyel valódi kapcsolatot képesek majd kialakítani a polgárokkal és azok megoldásra váró problémáit a gyakorlatban is megismerhetik.

A szervezetek és egyéb jogi személyek kizárásának oka tulajdonképpen érthető, hiszen amennyiben szervezetek indíthatnának EPK-t, az – ismét csak elméletben – teljesen ellenkezne a *polgári* rendeltetéssel. Ehhez az érvhez azonban hozzá kell tennünk, hogy a



szervezetek is polgárokból állnak, és semmi nem akadályozza meg, hogy a szervezet hét különböző tagállamban lakóhellyel rendelkező tagja, vagy hét különböző tagállamban működő szervezet egy-egy tagja egyéni úton regisztrálja a javaslatát, és a szervezet – a rendelkezéseknek teljes mértékben megfelelően – később támogatóként jelenne meg. Mivel tehát nincs valódi kontroll ebben a tekintetben, a tilalomtól el is tekinthetne az uniós jogalkotó. A szabályozás sajátossága ráadásul azt a következményt is magában hordozza, hogy civil szervezetek olyan behatárolt köre tud majd szerepet vállalni, akinek vannak kapcsolatai más európai szervezetekkel és tőkeháttérükből adódóan képesek támogatást nyújtani. További érdekes kérdést jelent a politikai pártok szerepvállalása, amely egyértelműen politikai eszközzé teheti a jogintézményt. Ezeket mérlegelve viszont már egyáltalán nem beszélhetünk az EPK demokratikus jellegéről.



IV. MIRE LEHET ELÉG EGY MILLIÓ ALÁÍRÁS?

A rendeletben megkövetelt egy millió aláírás a Bizottság és a szervezők szempontjából is biztosítéknak tekinthető. Előbbi számára azért, mert a kérdés, amely maga mellé állít egy millió polgárt, valószínűleg nem adminisztrációs terhet jelent, hanem valóban érdemes arra, hogy foglalkozzanak vele. Utóbbinak azért, mert egy ügy, amely egy millió aláírást képes magáénak tudni, nem maradhat szó nélkül. Talán nem születik róla jogszabály, de foglalkozik vele a közvélemény, így mindenképpen formálja a társadalmi folyamatokat. Ugyanakkor előfordulhat, hogy ez az egy millió aláírás nem fejezi ki azt az összeurópai érdeket, amelyet a jogalkotó tulajdonít neki. Mert feltétlenül jelent-e egy millió aláírás valódi uniós érdekképviselést az ötszáz milliós EU-ban?

Magyarországon az Országos Választási Bizottság ellenőrzi az aláírásokat, más tagállamokban ugyanígy az illetékes hatóságok. Hazánkban tételes ellenőrzés van, más tagállamokban ettől a formától eltérhetnek. Az összesítés után legalább hét tagállami hatóság igazolása kell az aláírások minimum mennyiségének meglétéről.³¹ Az összes tagállam egynegyedének követelménye – azaz a hét tagállamra vonatkozó minimális elvárás – azt hivatott biztosítani, hogy a polgári kezdeményezés valóban uniós érdeket képviseljen. Kérdésként felmerülhet, hogy nem esik-e különböző lobbicsoportok érdekeinek áldozatául a jogintézmény? Egyrészt mondható, hogy ami egy millió embert maga mellé képes állítani, az találkozik az európai polgárok igényével. Szükségszerűen azonban ez nincs így, hiszen ötszáz millió polgára van az Uniónak. A szám, ami tehát önmagában magasnak tűnik, az egészet figyelembe véve 0,2%!

A minimálisan meghatározott hét tagállam azonban nem az egyetlen mennyiségi elvárás a polgári kezdeményezéssel szemben. A rendelet – véleményem szerint helyesen – tagállamonként degresszíven arányosan meghatároz minimális aláírási számot.³² Ez azt jelenti, hogy amíg a 80 millió fő lakosságú Németországban 74 250 aláírássra van szükség az érvényességhez, addig a 400 000 fős Máltán mindössze 3 750-re. Mindenekelőtt azért nagyon jó, hogy ezt a minimális támogatottságot megköveteli a Bizottság, mert különben rendkívül könnyen adódhatna elő, hogy egy adott tagállam használja fel a polgári kezdeményezés lehetőségét annak eredeti céljával, nevezetesen az uniós érdekek előmozdításával ellentétesen. Megtörténhetne ugyanis, hogy például a 60 milliós összlakosságú Egyesült

³¹ EPK rend. pream. (5) bek.; 7. cikk (1) bek.

³² Uo. pream. (6) bek.; I. melléklet.



Királyság viszonylag egyszerűen összegyűjt 900 000 aláírást, és hozzávesz 100 000 darabot még hat tagállamból. Az ehhez hasonló visszaélések elkerülésére tehát jó, ha vannak minimumszámok. Ezek a mértékek persze nem képesek megakadályozni az új jogintézmény kisajátítását, hiszen vegyük az alábbi példát: van 900 000 Egyesült Királyságbeli aláírásunk, és ehhez hozzáveszünk még 17 000 Magyarországról érkező támogatást, 13 000 Csehországból, 55 000 Olaszországból, 13 000 Ausztriából, 14 000 Svédországból és 10 000 Szlovákiából származó aláírást. Kész a nemzetköziség, van egymillió aláírásunk hét tagállamból, de számomra mégis kétséges, hogy valóban összeurópai érdeket jelenít-e meg ez a kezdeményezés?

A tagállamonként eltérő elvárható minimális támogatás mértékét a Bizottság bármikor módosíthatja, amennyiben az Európai Parlament összetételében bármilyen változás bekövetkezett. Ennek oka az, hogy a tagállamonkénti aláírók legalacsonyabb számának meg kell felelnie az Európai Parlament képviselői tagállamonként megválasztott száma 750-szeresének.³³

Az egymillió határ bővületéből kikerülve figyelembe kell vennünk azt is, hogy a Bizottságnak nem csupán abban van szabadsága, hogy elindítja-e a jogalkotási folyamatot, hanem abban is, hogy milyen jogforrásra tesz javaslatot?

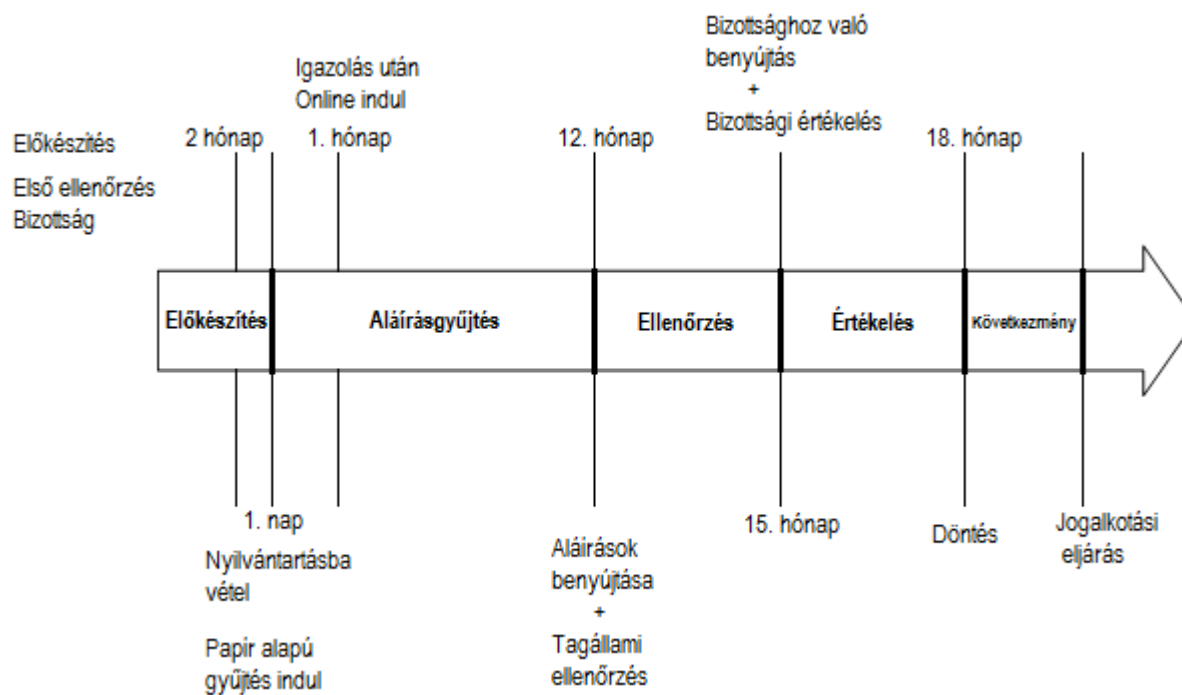
- *Rendelet – általánosan kötelező*
- *Irányelv – címzett tagállamokra nézve kötelező*
- *Határozat – teljes egészében/címzett esetén csak címzettre nézve kötelező*
- *Ajánlás – nem kötelező*
- *Vélemény – nem kötelező*
- *A 'soft law' kategóriába tartozó egyéb aktusok, amelyek kompromisszum eredményeként létrejött nem kötelező jogszabályok. Ide tartoznak pl. a programok, cselekvési tervek, nyilatkozatok, közlemények vagy a belső szervezeti döntések is. Ez utóbbiak kizárólag az adott intézményben kötelezőek.*

Előfordulhat, hogy a szervezők meghallgatásra találnak, de egy olyan alacsony kötőerejű jogszabályt hoz létre az Unió, hogy annak nem lesz eredménye. Ehhez hozzáadódik, hogy a szervezők csupán egy témajavaslatot vetnek fel. A Bizottság által elkészített jogszabály akár teljesen ellentétben is állhat az aláírásgyűjtők szándékával. Történhet ez akár közvetlenül – azért mert az egyeztetéssel és esetleges közmeghallgatással ellentétes szöveget fogad el a jogalkotó –, akár közvetetten, hiszen előfordulhat, hogy formailag és tartalmilag hasonlít a felek álláspontja, de a tagállami végrehajtás és a következmények nem egyeznek meg az eredeti elképzelésekkel.

³³ Uo. pream. 6; 7. cikk (2)-(3) bek.



V. EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS A GYAKORLATBAN



2. ábra
Az EPK eljárásának menete

Az EPK eljárásaival és feltételeivel szemben a rendelet a világosság, egyszerűség követelményét fogalmazza meg, a szervezőknek felhasználóbarát jellegű részletekkel kell dolgozniuk. Fontos előírás a feltételekkel kapcsolatban, hogy azoknak arányosnak kell lenni a kezdeményezés jellegével, hogy ezáltal is elérhetőbbé tegyék az Uniót a polgárok számára. Az arányosság alapvetően a jogok és kötelezettségek belátható egyensúlyát kívánja megteremteni.³⁴ Az eljárásokkal és feltételekkel szemben támasztott követelmény ezen felül, hogy ezek minden egyes uniós polgárra vonatkozóan ugyanolyan feltételeket teremtsenek a támogatások tekintetében. A rendelet ebben a szakaszában tehát rendelkezik a diszkrimináció tilalmáról is.³⁵

³⁴ EPK rend. pream. (2) bek.

³⁵ Uo. pream (3). bek.



A rendelet előírja egy tagállami szintű tanácsadói intézményrendszer felállítását abból a célból, hogy a szervezők minden szükséges információt megkaphassanak a kezdeményezés elindításához. A tanácsadó szerv konkrét támogatást nem adhat, illetve a kérdések megfogalmazásában sem működhet közre, de minden tudnivalóról kötelesek tájékoztatni az érdeklődő ügyfeleket, különös tekintettel a kezdeményezés nyilvántartására vonatkozóan. Magyarországon a szervezők elsősorban az Országos Választási Irodánál kaphatnak felvilágosítást.

Az EPK hazai vonatkozásában a Választási eljárásról szóló 1997. évi C. tv. XVI/A. fejezet 148/B. §-a ad eligazítást:

148/B. § (1) Az európai polgári kezdeményezésre a 48. §-t és a X. Fejezetet kell alkalmazni.

(2) Az online gyűjtési rendszer megfelelőségéről szóló igazolás kiállítása, a támogató nyilatkozatok ellenőrzése és az érvényes támogató nyilatkozatok számát tartalmazó igazolás kiállítása az Országos Választási Bizottság hatáskörébe tartozik.

(3) Az aláírások ellenőrzése során meg kell vizsgálni, hogy a támogató nyilatkozat formailag elfogadható-e, azonosítani kell a támogató nyilatkozatot aláíró polgárt, meg kell állapítani, hogy nagykorú magyar állampolgár-e, valamint meg kell állapítani az érvényes támogató nyilatkozatok számát.

(4) A támogató nyilatkozatot aláíró polgár azonosítását az aláírásgyűjtő íven feltüntetett adatainak a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás, valamint szükség esetén az úti okmány nyilvántartás vagy a személyazonosító igazolvány nyilvántartás adataival való összevetésével kell elvégezni.

(5) Az aláírások ellenőrzése során a szervezők képviselője jelen lehet.

A jogintézmény előnye, hogy a jogalkotó a lehető legegyszerűbb elvárásokat fogalmazta meg. Ebben a szellemben járt el akkor is, amikor sem a szervezőkkel, sem az aláírókkal szemben nem támasztott különösebb követelményeket, sőt az eljárás mindkét fő szereplőjére ugyanaz vonatkozik: be kell tölteniük az európai parlamenti választásokon való részvétel alsó korhatárát, és állampolgársággal kell rendelkezniük egy uniós tagállamban. A Bizottság e feltételek teljesüléséről bizonyítékot kérhet.

A felelősségre nem alkottak újabb szabályokat, a szervezők bármely általuk okozott kárért a nemzeti jog szerint felelnek. A Bizottság különösen a szervezők által tett hamis nyilatkozatokat és az adatok jogosulatlan felhasználását rendeli büntetni. A rendelet előírása szerint a jogkövetkezményeknek hatékonyaknak, arányosaknak és visszatartó erejűnek kell lenniük.³⁶

³⁶ Uo. 13-14. cikk.



Az EPK egyik legfontosabb kérdése az adatvédelem, hiszen arra egyébként nem felhatalmazott polgárok szabadon kezelhetik a támogatók személyes adatait. A rendelet erre vonatkozó egyik legfontosabb szabálya, hogy a kijelölt hatáskörrel rendelkező hatóságok mellett a szervezőket is adatkezelőnek kell tekinteni.³⁷ A szervezők kizárólag az adott kezdeményezés támogatására használhatják fel a birtokukba kerülő személyes adatokat. A kezdeményezés szabályszerű benyújtását követően meg kell semmisíteni ezeket az információkat. Amennyiben azonban a nyilvántartásba vétel időpontjától számítva eltelik 18 hónap, úgy a benyújtás elmaradása esetén ekkor kell megsemmisíteni az összegyűjtött támogatásokat és azok másolatait. Az ellenőrzést végző hatóság legkésőbb az igazolás kiállítását követő 1 hónappal minden adatot megsemmisít. Amennyiben az adott polgári kezdeményezéshez jogi vagy közigazgatási eljárás kapcsolódik, úgy ezek jogerős határozattal való lezárását követő egy héten belül kell megsemmisíteni a szóban forgó adatokat.³⁸ Az érintettek a javasolt polgári kezdeményezés nyilvántartásába vételének időpontjától számított két év elteltét követően jogosultak kérelmezni személyes adataiknak a nyilvántartásból való eltávolítását.³⁹ (3. ábra)

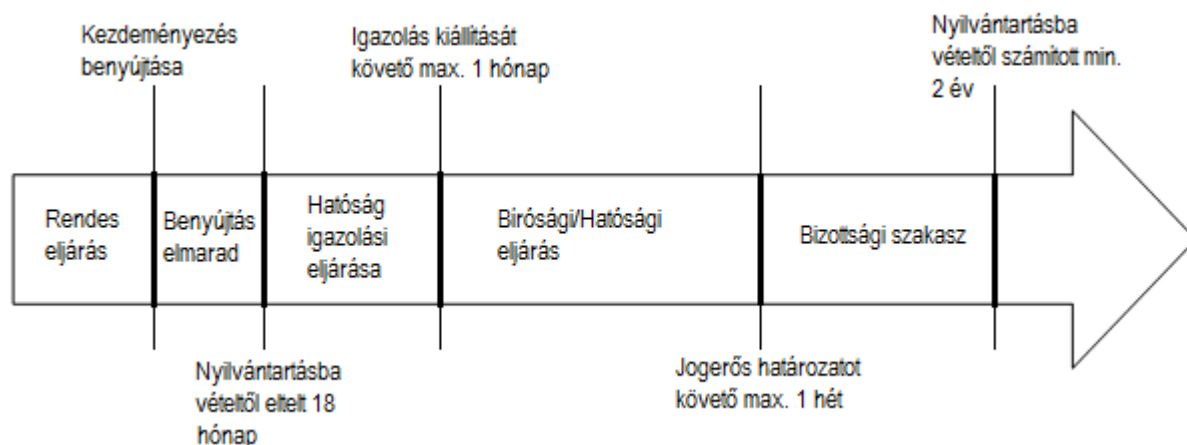
A tagállami hatóságok által végrehajtott adatfeldolgozás tekintetében a bírósági jogorvoslatra, felelősségre és szankciókra a 95/46/EK irányelv III. fejezete ad eligazítást, a Bizottság által végrehajtott adatfeldolgozásra pedig a 45/2000/EK rendelet. Az Európai Adatvédelmi Biztos e tárgyban elfogadott véleménye szerint az EPK adatvédelmi rendszere *általánosan kielégítő*,⁴⁰ a határidők megfelelnek a 95/46/EK irányelv 6. cikk (1) bek. e) pontjában foglaltaknak.

³⁷ Uo. 12. cikk (2) bek.

³⁸ Uo. 12. cikk (3)-(5). bek.

³⁹ Uo. 4. cikk (4). bek.

⁴⁰ Uo. pream. (27) bek; HL C 323., 2010.11.30. 1. o.



3. ábra
A személyes adatok megsemmisítésére nyitva álló határidők

1) Nyilvántartásba vétel

Kezdeményezés az Unió bármely hivatalos nyelvén benyújtható a jogintézmény honlapján,⁴¹ ahol az űrlapot húsz órán belül kell teljesen kitölteni. A javasolt polgári kezdeményezést minden nyelven nyilvántartásba kell vetetni, amelyen aláírást gyűjtenek majd a szervezők. Hivatalos fordítást a szervezőknek kell biztosítani, ugyanis amennyiben a fordítás nem egyezik meg az eredeti kérdésfelvetéssel, úgy a nem megegyező kérdésre adott válaszokat figyelmen kívül hagyja a Bizottság. A bejelentések online nyilvántartásba kerülnek a jogintézmény honlapján.⁴² A nyilvántartásba vétel során a megfelelő ügyintézés általános elvei szerint jár el a Bizottság. A nyilvántartásba vételt követően a szervezők megkezdhetik az aláírásgyűjtést.

A nyilvántartásba vételhez a szervezőknek rendelkezésre kell bocsátaniuk

- a javasolt polgári kezdeményezés címét (legfeljebb 100 karakter)
- a javasolt polgári kezdeményezés tárgyát (legfeljebb 200 karakter)
- a Bizottságot javaslat beterjesztésére felhívó, javasolt polgári kezdeményezés céljainak leírását (legfeljebb 500 karakter)
- a Szerződések azon rendelkezéseinek megjelölését, amelyek a szervezők megítélése szerint a javasolt fellépésre vonatkoznak
- a Polgári Bizottság hét tagjának teljes nevét, postacímét, állampolgárságát és születési idejét, feltüntetve különösen a képviselőnek és helyettesének nevét, valamint e-mail címét

⁴¹ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>.

⁴² <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/registration>.



– a javasolt polgári kezdeményezés támogatási és finanszírozási forrásait a nyilvántartásba vétel időpontjában

A szervezők mellékletben bővebb információkat is megadhatnak a javasolt polgári kezdeményezés tárgyával, céljaival és hátterével kapcsolatban. Ha úgy kívánják, a beadványhoz jogszabálytervezetet is mellékelhetnek.

Elutasítás esetén a részletes indokolás tartalmazza az okokat (pl. valaki már kezdeményezett a témában EPK-t, vagy nyilvánvalóan visszaélésszerű, komolytalan illetve zaklató jellegű a javasolt kezdeményezés)⁴³ és az európai szintű jogorvoslati lehetőségeket (Európai Bizottsághoz benyújtott panasz, Európai Bíróság bevonása, Európai Ombudsmanhoz való fellebbezés)⁴⁴. Amennyiben az aláírásgyűjtéssel kapcsolatban merült fel probléma, úgy az Országos Választási Bizottsághoz vagy a Kúriához lehet fordulni.

A kérdéseket célszerű minden nyelven beregisztrálni, ahol majd gyűjtés lesz, mert fel kell tüntetni, hogy melyik tagállam kérdőíve, egy íven egy tagállam állampolgárai és a területén lakóhellyel rendelkező polgárok írhatnak alá.

A szervezőknek *Polgári Bizottságot* kell létrehozni, hogy a kezdeményezés egy minimális szervezett struktúrán belül tudjon működni. A Polgári Bizottságnak legalább hét olyan személy a tagja, akik hét különböző tagállamban rendelkeznek *lakóhellyel*.⁴⁵ Ebből adódik, hogy akár hét azonos állampolgárságú személy is megalakíthatja a Bizottságot, amely pedig felveti, hogy mennyire garantálható a kezdeményezés nemzetközisége.

Csak természetes személyek vehetnek részt a kezdeményezés e szakaszában. Jogi személyek kizárólag a szervezésben vehetnek részt, amennyiben bizonyítják átlátható gazdálkodásukat, valamint a Szerződések értelmében úgy tekinthetők, hogy hozzájárulnak az európai politikai tudatosság kialakításához. Utóbbi meglehetősen homályos feltétel, ennek alapján bármely jogi személy (gazdasági társaság, szervezetek) csatlakozhat, hiszen részvételük tényével valamilyen szinten nyilvánvalóan politikai tudatosságot kívánnak kialakítani. Európai Parlamenti Képviselők sem lehetnek tagjai a Polgári Bizottságnak, de a szervezéshez csatlakozhatnak, sőt maguk indíthatnak is ilyet.⁴⁶

A Polgári Bizottságon belül ki kell jelölni két kapcsolattartó személyt, egy képviselőt és annak helyettesét. Tartózkodási helyüket nyilvánosságra hozzák a jogintézmény honlapján,

⁴³ Uo. 4. cikk (2) bek.

⁴⁴ EUMSZ 24. és 228. cikk.

⁴⁵ EPK rend. 3. cikk (2) bek.

⁴⁶ Uo. 3. cikk (2) bek. harmadik fordulat.



mert a teljes eljárás folyamán kapcsolatot jelentenek a polgári bizottság – így a kezdeményezésben részt vevő polgárok – és az Uniós intézmények között. A kijelölt személyek az eljárás egész idejére szóló felhatalmazást kapnak arra, hogy a polgári bizottság nevében felszólaljanak és eljárjanak. A Bizottság a polgári bizottság megalakításával kapcsolatos minden kérdésben megfelelő bizonyítékok szolgáltatására kérheti fel a szervezőket.

Két hónapon belül a Bizottság dönt a regisztrációról. Az egyedi nyilvántartási szám alatt felvett kezdeményezéseket közzéteszik a hivatalos honlapon, így nem fordulhat elő, hogy ugyanaz elindul kétszer, viszont lehet csatlakozni a már meglévőkhöz. A Bizottság kizárólag annak a kezdeményezésnek ad helyt, amelyre vonatkozó jogalkotási aktus nem esne hatáskörén kívül. Az I. sz. mellékletben felsoroltuk azon szakpolitikai területeket, amelyeken belül a Bizottság jogalkotási eljárást kezdeményezhet. Ebből látható, hogy igen tág hatáskörrel beszélünk, így nincs szükség különösebb ravaszságra, hogy egy ügy kérdését úgy tegyék fel a szervezők, hogy a tárggyal foglalkozhasson a Bizottság.

Magyarországon a támogató nyilatkozatok gyűjtésének megkezdése előtt tájékoztatni kell az adatvédelmi hatóságot. Ez a tervek szerint semmilyen befolyással nem bír a folyamatra, így nem is lassítja azt – csupán tudtára adja a hatóságnak, hogy vizsgálódhat, ha ezt szükségesnek tartja.

2) Támogató nyilatkozatok gyűjtése

Támogató nyilatkozatok gyűjtése során az egyik legfontosabb követelmény, hogy a kettős aláírást ki kell zárni. A támogatók lakóhelyük szerinti tagállamban is aláírhatnak, ebben az esetben azonban az állampolgárságuk szerinti országban nem élhetnek a lehetőséggel. Amennyiben egy uniós tagállam állampolgára harmadik országban él, úgy e tagállamtól függ a helyzet kezelése. Érdekes kérdést vet fel a lakóhely problematikája: vajon egy uniós tagállamban élő nem uniós állampolgárt megillet-e az EPK aláírási joga?

A gyűjtés történhet elektronikusan, papír formán illetve elektronikus aláírással ellátott támogatói nyilatkozat formájában. Utóbbiról az 1999/93/EK irányelv rendelkezik, ennek értelmében az ebben a formában létrehozott fokozott biztonságú támogató nyilatkozatot a



papír formátumával azonos módon kell kezelni.⁴⁷ Az aláírásokat típusonként el kell különíteni egymástól.

A nyilvántartásba vételtől összesen 12 hónap áll rendelkezésre, hogy a szervezők aláírásokat gyűjtsenek. Ennek a megkötésnek mindenekelőtt az időszerűség biztosítása a célja, hiszen már egy év is épp elég hosszú idő az érdekmúláshoz, vagy az érdekek módosulásához. Itt jegyezzük meg, hogy a szervezők bármikor, indokolás nélkül visszavonhatják az általuk javasolt kezdeményezést. Rögzíteni kell azonban, hogy hiába teszik meg ezt a lépést, a Bizottság munkáját nem lehet „megrekeszteni”. Amennyiben a jogalkotási folyamat elindítását célszerűnek tartja az Unió, a kezdeményezés témájának sorsa függetlenedni fog a szervezők akaratától.

Másfelől Magyarországon a népi kezdeményezéshez szükséges ötvenezer aláírás összegyűjtésére két hónap áll a polgárok rendelkezésére.⁴⁸ Ilyen rövid időtartam egy ország határain belül elég lehet, de az Unió egészére kiterjedő aláírásgyűjtés összetett jellegéhez nem megfelelő. A két ellentétes érvet mérlegelve tehát az egy éves határidő valószínűleg alkalmas lesz az Európai Polgári Kezdeményezés céljainak való megfelelésre.

A 12 hónap leteltekor a nyilvántartásban feltüntetik a határidő elteltét, és azt is, ha nem sikerült a szükséges mennyiségű aláírást összegyűjteni. Az Európai Polgári Kezdeményezés azonban feltétlenül haszonnal járhat akkor is, ha nem lesz eredményes, hiszen nemzetközi szinten kovácsol össze személyeket, szervezeteket. A Bizottság figyelmét így is fel lehet hívni, és az együttműködés a jövőben további sikereket is hozhat.

A szervezési költségekhez nem járulhat hozzá az Unió, hiszen ebben az esetben már döntési helyzetben lenne, és a támogatással kvázi meg is hozná ezt. Ha pedig mindenkinek juttatna valamilyen összeget, az nagyon sok visszaélésre adna lehetőséget, és komolytalanná is tenné a polgári kezdeményezés jogintézményét. Hiszen az ügy fontosságának elsődleges fokmérője elméletben az lenne, hogy a semmiből kiindulva hány embert képes maga mellé állítani.

i. Papír alapú gyűjtés

⁴⁷ Uo. 5. cikk (2) bek.

⁴⁸ 1998. évi III. tv. 3. § (4) bek.



Mindenkinek a saját lakóhelye szerinti országa részére kiállított aláíró ívet kell kitöltenie – akár külföldön is. Egy nyári fesztiválra tehát például a tagállamok összlétszámának megfelelő huszonhét ív szükséges, ha minden állam állam- vagy lakóhellyel rendelkező polgárát meg akarják szólítani a szervezők.

Az érvényes aláíráshoz mindössze az aláíró neve, személyi igazolvány- vagy útlevél száma, illetve aláírása szükséges, azonban tagállamtól függően különböző eltérésekkel találkozhatunk. Ilyenek például a következők:

- Hollandia és Szlovákia esetében a születéskori nevet is fel kell tüntetni az aláíró íven
- Finnország esetében csak az állandó lakóhely szerinti országot kell feltüntetni
- Finnország és az Egyesült Királyság esetében csak születési időpontot kell beírni, a helyet nem.

ii. Elektronikus gyűjtés

Az online gyűjtési rendszer működésének feltételeit az 1179/2011/EU végrehajtási rendelet szabályozza. E szerint az elektronikus úton való aláírásgyűjtéshez olyan információs rendszer szükséges, amely szoftverből, hardverből, üzemeltetési környezetből, üzleti folyamatokból és személyzetből áll a támogatási nyilatkozatok online gyűjtésének elvégzése céljából. Az online gyűjtési rendszer egy webalapú alkalmazásból áll, amelyet egy bizonyos polgári kezdeményezésre vonatkozó támogató nyilatkozatok gyűjtésére hoztak létre.⁴⁹

Az elektronikus úton történő aláírásgyűjtés valódi újdonságként szolgál. Előnye, hogy viszonylag kevés idő alatt nagyszámú aláírást lehet beszerezni. Az Európai Bizottság nyílt forráskódú szoftvert fejlesztett, amelyet térítésmentesen bárki letölthet. A szervezők természetesen saját programot is fejleszthetnek. A szoftver technikai előírásaira az 1179/2011/EU rendelet vonatkozik, ez alapján mindkét típus hitelesítésre szorul, amelyet Magyarországon a Közigazgatási és Elektronikus Szolgáltatások Központi Hivatala (KEK KH) végez el, akik közhiteles elektronikus adatnyilvántartóként is szerepelnek az eljárásban.⁵⁰ Magyarországon tehát az online gyűjtési rendszert és a támogató nyilatkozatokat is ez a szerv hitelesíti, és az alábbi igazolást adja ki az online gyűjtési rendszer megfelelőségéről⁵¹:

⁴⁹ 1179/2011/EU végrehajtási rendelet (Elektronikus rend.) pream. (2) bek; 2.3. pont.

⁵⁰ EPK rend. 6. cikk (2) bek. második fordulat.

⁵¹ Uo. IV. melléklet.



A ... (a hatáskörrel rendelkező hatóság neve), (...(tagállam neve)), igazolja, hogy a -t (a javasolt polgári kezdeményezés címe) támogató nyilatkozatok elektronikus gyűjtésére használt online gyűjtési rendszer ...(honlap címe) megfelel a 211/2011/EU rendelet vonatkozó előírásainak.

Dátum, aláírás és a hatáskörrel rendelkező hatóság hivatalos bélyegzője

A szervezők ennek másolatát kötelesek az online gyűjtési rendszerhez használt honlapon közzétenni.⁵²

Az OWASP (Open Web Application Security Project) Top 10 2010 projektje áttekintést ad a webes alkalmazások legjelentősebb biztonsági kockázatairól, valamint eszközöket nyújt ezen kockázatok kezelésére. A Bizottság által a végrehajtási rendeletben megállapított technikai előírások ezért e projekt megállapításaira támaszkodnak.⁵³ Ezen előírások az adatfeldolgozó rendszer megtervezésekor, az adatfeldolgozás időpontjában és az adatok védelmének területén is kötik a szervezőket. Amennyiben az adatokat egy kinevezett adatfeldolgozó kezeli, a szervezőknek biztosítaniuk kell, hogy ez a személy kizárólag a szervezőktől kapott utasítások alapján jár el és végrehajtja a rendeletben meghatározott technikai előírásokat.⁵⁴

A személyes adatok védelmének alapját az Európai Unió Alapjogi Chartájának 8. cikke adja.⁵⁵

A szervezők kétféle szabványból⁵⁶ választhatnak biztonsági ellenőrzéseket többek között a kockázatértékelések, a fizikai és környezeti biztonság, a humánerőforrás-biztonság, a kommunikáció- és műveletirányítás, a hozzáférés-vezérlésre vonatkozó intézkedések, az információbiztonsági kezelés és a számítógépes hálózat biztonsága érdekében. Amennyiben a rendszer üzemeltetése különböző feladatköröket tesz szükségessé, úgy ezekhez különböző hozzáférési szinteket kell létrehozni a minimális üzemeltetési jogosultság (a lehető legkevesebb jogosultság) elvének megfelelően.

⁵² Uo. 6. cikk (2) bek. harmadik fordulata.

⁵³ Elektronikus rend. pream. (4) bek.

⁵⁴ Uo. pream. (5); (7) bek.

⁵⁵ (1) Mindenkinek joga van a rá vonatkozó személyes adatok védelméhez.

(2) Az ilyen adatokat csak tisztességesen és jóhiszeműen, meghatározott célokra, az érintett személy hozzájárulása alapján vagy valamilyen más, a törvényben rögzített jogos okból lehet kezelni. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy a róla gyűjtött adatokat megismerje, és joga van azokat kijavíttatni.

(3) E szabályok tiszteletben tartását független hatóságnak kell ellenőriznie.

⁵⁶ ISO/IEC 27002 vagy az Információbiztonsági Fórum által kidolgozott Standard of Good Practice (SoGP).



A KEK KH ellenőrzése a fentieknek megfelelően alapvetően kiterjed annak vizsgálatára, hogy a rendszer megnyugtatóan védett-e az ismert biztonsági rések és az azok elleni 'exploit' típusú támadások ellen.⁵⁷ Ebből a célból többek között alkalmasnak kell lennie a kódbeszúrásos támadások⁵⁸, az operációs rendszerparancsok, illetőleg a honlap közti parancsfájlt alkalmazó támadások (XSS), a honlap közti lekérdezésekkel kapcsolatos manipulációk (XSRF) és az érvénytelenített átirányításokkal szembeni védekezésre. Az online rendszer valamennyi felhasználót ellenőrzi ún. szigorú hitelesítéssel és munkamenet-kezeléssel.

A szerverparkot és a helyiséget, valamint ezek védelmét és a hálózatot is a szervezőknek kell biztosítani, ezen felül létre kell hozniuk egy honlapot, amelyen egy link segítségével eljut a támogató az aláírásgyűjtő ívre. Ugyanaz az online gyűjtési rendszer akár az összes tagállamban is használható, ahol a szervezők aláírást kívánnak gyűjteni.⁵⁹ Mivel a Bizottság által kifejlesztett szoftver paraméterezhető, a felhasználói felületet többnyelvűvé is teheti az adminisztrátor. Amennyiben egy szerverre több országból is érkezik aláírás, ezeket szét kell válogatni és el kell küldeni az illetékes tagállami hatóságoknak. A hatékony és biztonságos együttműködés érdekében a rendszernek lehetővé kell tenni a támogatási nyilatkozatok exportjának lehetőségét. Az exportált támogató nyilatkozatokat korlátozott terjesztésüként kell megjelölni az érintett tagállam felé és személyes adatként kell besorolni. Az exportált adatokat a tagállamok felé történő elektronikus továbbítás során védeni kell a lehallgatás ellen, a végpontok közötti megfelelő titkosítás használatával.

Az adatvédelem tekintetében kiemelten kezeli a rendelet az információk biztonságos gyűjtését és tárolását, módosíthatatlanságát, más célra való felhasználásának megakadályozását. A személyes adatokat védeni kell a megsemmisüléstől, jogellenes megsemmisítéstől véletlen elvesztéstől, megváltoztatástól, jogosulatlan nyilvánosságra hozataltól, illetve hozzáféréstől.⁶⁰ Ezzel kapcsolatban felvethet kérdéseket, hogy az adminisztrátori jogosultsággal bíró személynek van joga törölni aláírást. Ez megkérdőjelezi a rendszer biztonságosságát, hiszen egyetlen adminisztrátori jogosultsággal bíró személy szabotálhatja egy nagyszámú közösség munkáját. Az adminisztrátori jog jogosultja tehát alapvetően bizalmi funkciót tölt be az egész EPK menete során.

⁵⁷ exploit támadás: biztonsági sérülékenységet kihasználó támadó kóddal történő behatolás.

⁵⁸ pl. a strukturált lekérdezési nyelv (SQL), a könnyű címtár elérési protokoll (LDAP), vagy az XML Path nyelv (XPath) alapján történő lekérdezések.

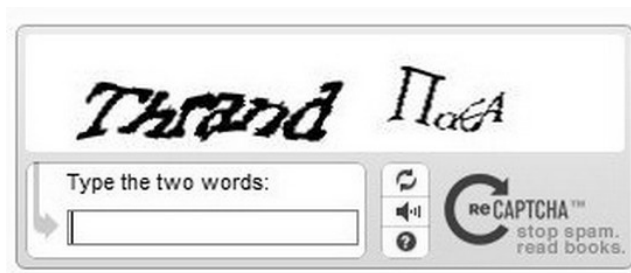
⁵⁹ EPK rend. 6. cikk (1) bek. második fordulata.

⁶⁰ EPK rend. 6. cikk (4) bek. a)-b) pont.



A rendszer felhasználói felülete és az adminisztrációs része különböző technikai védelem alatt áll. Utóbbi kezelőfelületet védheti egytényezős-, vagy kéttényezőjű hitelesítés is, utóbbiban a jelszón kívül például egy SMS-n keresztül kódot is kér a rendszer a belépéskor. Másfelől a rendszeradminisztrátor hozzáférése az online gyűjtési rendszer kezelési felületéhez korlátozott időtartamú (a munkamenet maximum 15 perc), ezáltal csökken annak kockázata is, hogy valaki 'pass-the-hash' támadás útján hitelesíti a rendszert.⁶¹ A szervezőknek gondoskodni kell a műveleti naplók vezetéséről, ezek tartalmazznak ugyanis minden alapvető eseményt, így például a szervezők, rendszeradminisztrátorok bejelentkezésére és kijelentkezésére vonatkozó dátumot és időt; az elvégzett biztonsági mentéseket; az adatbázis rendszeradminisztrátorának valamennyi módosítását és frissítését. Az általános adatkezelési határidőn belül ezeket az adatokat is meg kell megsemmisíteni.

Az aláírókkal szembeni legfontosabb ellenőrzés, hogy a támogató nyilatkozatok automatizált benyújtásának elkerülése érdekében, az aláírónak át kell esnie az aktuális gyakorlatnak megfelelő célirányos ellenőrzésen. Az ellenőrzés történhet például egy erős 'captcha' (karakterfelismerő teszt) használatával (4. ábra).



4. ábra

Példa a karakterfelismerő teszt megjelenésére

A rendszer átvételi rétegének védelme a Biztonságos Internetkapcsolat (HTTPS) legaktuálisabb verzióját igényli. Az aláíróknak csak az azon munkamenet során benyújtott adatokhoz van hozzáférésük, amelyben a támogató nyilatkozat formanyomtatványát kitöltötték. Amikor a támogató nyilatkozat formanyomtatványát benyújtják, a fent említett munkamenet lezárul és a regisztrált adatok többé nem hozzáférhetők. A rendszer vagy sikeresen véglegesíti az összes űrlapadatot az adatbázisban, vagy hiba esetén egyáltalán nem ment el egyetlen adatot sem.

3) Egy évvel később – Az Európai Polgári Kezdeményezés 'Agenda Setting' jellege

⁶¹ A PTH támadásokkal a hackerek a jelszó hash tároló adatbázisból vagy a memóriából ellopott hasheket úgy használják fel, hogy azok segítségével egyből egy új, már hitelesített munkafolyamatot hoznak létre.



Legkésőbb a kérelem kézhezvételétől számított három hónapon belül⁶² az érvényes támogatói nyilatkozatokról térítésmentesen⁶³ az alábbi igazolást állítja ki az Országos Választási Bizottság⁶⁴:

A ... (a hatáskörrel rendelkező hatóság neve) (... (tagállam neve)) a polgári kezdeményezésről szóló, 2011. február 16-i 211/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 8. cikke által előírt szükséges ellenőrzések végrehajtását követően igazolja, hogy a(z) ... számon nyilvántartásba vett javasolt polgári kezdeményezést támogató nyilatkozatok közül az említett rendelet rendelkezései szerint ... számú érvényes.

Dátum, aláírás és a hatáskörrel rendelkező hatóság hivatalos bélyegzője

A tagállamok kötelesek elismerni más tagállam illetékes hatósága által kiállított igazolásokat.⁶⁵

A polgári kezdeményezésnek a Bizottsághoz történő benyújtásakor a szervezőknek csatolni kell a kapott támogatásra és finanszírozásra vonatkozó összes információt. Lényeges engedmény – főként az adminisztrációs terhek csökkentése végett –, hogy az 2004/2003/EK rendelet 1524/2007/EK rendelettel módosított 6. cikke szerint amennyiben a támogatások összege támogatónként nem haladja meg az 500 €-t, úgy nem kell bejelenteni.⁶⁶ Amellett, hogy a szervezők terheit csökkenti, utóbbi rendelkezés kis mértékben megnöveli a visszaélés lehetőségét. Nem valószínű azonban, hogy valamely támogató több néven járulna hozzá a kezdeményezéshez, elaprózva így a befizetett összeget, hiszen valódi haszna csak kivételes esetekben – nagyobb pénzüsszegek juttatása esetén – származhat ebből.

Nem tisztázott a 4. cikkben foglaltaknak a fentiekhez való viszonya. E szerint a szervezők kötelesek naprakész információt nyújtani honlapjukon a nyilvántartás számára a javasolt polgári kezdeményezés támogatási és finanszírozási forrásairól. Értelmezésem szerint tehát amíg a támogató nyilatkozatok gyűjtése folyamatban van, minden támogatásról kötelesek tájékoztatást adni a szervezők, a kezdeményezés véglegesítésekor azonban már csak az 500 €-t meghaladó összegekkel foglalkozik a Bizottság.

Felmerülhet kérdésként, hogy a hivatkozott cikk (2) bekezdésében foglalt 12 000 € összeghatára vonatkozik-e az EPK szervezőire? Valószínűleg nem, mivel az EPK-rendelet

⁶² EPK rend. 7. cikk (2) bek.

⁶³ Uo. 8. cikk (3) bek.

⁶⁴ Uo. VI. melléklet.

⁶⁵ Uo. 6. cikk (3) bek. második fordulat.

⁶⁶ Uo. 9. cikk és HL L 343., 2007.12.27. 7. o.



úgy fogalmaz, hogy „a bármely forrásból származó támogatás és finanszírozás azon összegének, amelyen felül információt kell szolgáltatni, meg kell egyeznie [a hivatkozott] rendeletben foglalt összeggel.” Ez alapján tehát az EPK szervezői elfogadhatnak 12 000 €-nál nagyobb összegű támogatásokat – más kérdés, hogy ez valószínűleg nem lesz gyakori jelenség a jogintézmény történetében.

Piotr Maciej Kaczyński szerint⁶⁷ a Bizottság szerepe sokáig annyira bizonytalan tényező volt az EPK előkészítése során, hogy a Zöld Könyvben valójában nem is foglalkoztak vele kellő alaposással. A tárgyalások során sok kérdést feltettek, azt azonban kikerülték, hogy mi történjen a visszautasított EPK-kal. Minden egyes kezdeményezés egy társadalmi problémát sejtet, ezért szó nélkül nem dobható ki a kukába egyetlen javaslat sem – főként azért, mert ebben az esetben a polgárok még inkább elfordulhatnak az EU-tól, ami ellenkezik a jogintézmény céljaival. A brüsszeli CEPS (Európai Politikai Tanulmányok Központja) lengyel kutatója rámutat arra, hogy amennyiben a Bizottságnak nincs hatásköre egy-egy kérdés eldöntésére, a visszautasításkor meg kellene neveznie azt a hatósági szintet, amely eljárhat az adott ügyben, és fel kellene állítania egy monitoring szervet, amely a folyamatokat ezentúl ellenőrzi. Véleménye szerint az EPK kiemelt jelentőségét az adja, hogy a jogszabály kezdeményezés joga az EPK-n keresztül egyenlően illeti meg a Bizottságot, a Tanácsot és a Parlamentet a szervezett civil társadalommal együtt.

Az elfogadott rendelet már szinte teljes egészében figyelembe veszi ezeket az elvárásokat, és a Bizottság főszabály szerint egyetlen kérdésben sem dönthet részletes indokolás nélkül. A beérkezett kellő számú támogatást maga mögött tudó mindenegybes polgári kezdeményezést külön ellenőrzésnek vet alá a Bizottság, így minden kezdeményezés napirend-meghatározó jelleggel bír. Az Unió csúcsszerv három hónapon belül jogi és politikai következtetéseit levonja és meghatározza, hogy elindítja-e a jogalkotási eljárást. Minden döntését világosan, érthetően és részletesen köteles indokolni. A döntésről értesítést kapnak a szervezők, az Európai Parlament és a Tanács, de természetesen nyilvánosan is közléteszik az állásfoglalást.

Amennyiben a Bizottság a beérkezést követően haladéktalanul közzétette a polgári kezdeményezést a nyilvántartásban, valamint lehetőséget adott a szervezőknek, hogy a felvetett kérdéseket megfelelő szintű fórumokon egyeztessék, úgy a szervezők erre irányuló kérelmére három hónapon belül uniós szintű közmeghallgatást is szervezni kell. Ekkor az

⁶⁷ KACZYŃSKI, Piotr Maciej: *The European Citizens' Initiative: A Proper Response from the Commission*. Politics and Institutions, CEPS Commentaries, 2010.



Európai Parlament előtt, adott esetben az Unió többi, részt venni kívánó intézménye, szerve és hivatala valamint a Bizottság megfelelő szintű képviselője előtt részletesen ismertetik a kezdeményezéssel felvetett kérdéseket.⁶⁸

⁶⁸ EPK rend. 10-11. cikk.



2010 volt az első olyan év, amikor az Európai Unió egy jogilag kötelező erejű alapjogi törvény – az Európai Unió Alapjogi Chartája – szerint működött. Az EU új jogi gerincét a 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés képezi. Ez idővel biztosítani fogja az uniós polgárok igazságszolgáltatáshoz való jobb hozzáférését és nagyobb arányú demokratikus részvételét az Unió rendszerének működtetésében. Bár az Alapjogi Charta nyilvánvalóan nem terjeszti ki az Unió hatásköreit, az Európai Parlament az alapvető jogok EU-ban tapasztalt helyzetéről és hatékony végrehajtásáról szóló 2010. december 15-i állásfoglalásában hangsúlyozta, hogy

a Chartát figyelembe kell venni a döntéshozatali folyamatokban és a jogszabályok végrehajtásában.⁶⁹

A DEMOKRÁCIA DEFICIT LEKÜZDÉSE

Az EPK egyik legfontosabb célkitűzése az Európai Unió demokrácia deficitjének leküzdése azzal, hogy a polgárokat az Unió működésében való aktív részvételre hívja. Eddig elsősorban a Parlament volt hivatott megjeleníteni a tulajdonképpeni népképviselést az Uniós intézményrendszerben. Ez a mód önmagában eddig nem tűnt alkalmas arra, hogy a polgárok olyan szinten kapjanak képviselést, mint azt a tagállami országgyűlésekben megszokhatták. Különösnek hathat például, hogy EP képviselők választásakor nem állampolgárként küldünk ki egy olyan személyt, aki majd minket képvisel, hanem Uniós polgárként választjuk ki azt az embert, aki majd az összeurópai érdekeket megfelelően érvényesítheti. Így az is előfordulhat, hogy a bizalmat kapott személy majd hazája ellen szavaz.

Véleményem szerint az Unióban egyelőre nem beszélhetünk a klasszikus értelemben vett demokráciáról, és úgy gondolom, hogy ennek megteremtését nem is szabadna célnak tekintenünk. Messzire vezetne a szál, és egyben egy új dolgozat témáját adhatná, de röviden meg kell jegyeznem: az Uniós polgárság, és az ehhez kapcsolódó demokrácia nem lehet vetélytársa annak az államhoz tartozásnak, amely gyökereket ad az embernek. Az Európai Unió egy mesterséges intézmény, amely a tagállamok közötti gazdasági együttműködés fejlesztésére jött létre. Mára eltávolodott eredeti céljaitól, és felmerülhet, hogy a demokrácia szándékával túl mélyen avatkozik bele a tagállamok működésébe. Mindezeket figyelembe véve a mesterséges közösséghez csupán egy olyan mesterséges demokrácia tartozhat, amely

⁶⁹ European Union Agency For Fundamental Rights: *Alapjogok – válogatás a legfontosabb jogi és politikai fejleményekből 2010-ben. Az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg, 2011. 4. o.*



arra helyezi a hangsúlyt, hogy a polgároknak biztosítsa egy globális szemléletmód eredményeinek megvalósítását. Az Unió demokrácia tehát annyiban más a klasszikustól, hogy a polgárokat a helyi érdekérvényesítési szint fölé emelheti, hogy egy eddig megszokottól nagyobb közösségben vethessenek fel problémákat és találjanak megoldásokat.

A 211/2011/EU rendelettel megkapták azt a lehetőséget az Unió polgárai, hogy személyesen vegyenek részt a jogalkotásban. Egy új jogszabály témájára javaslatot tehetnek a Bizottságnak, aki köteles azt megfontolni, majd jogi és politikai álláspontját részletes indokolással kifejteni. Az Unióban fellelhető demokrácia deficit tehát csökkenthető az EPK sikeres gyakorlatával, hiszen a polgárokat mintegy rávezeti az egymással és az Unió intézményeivel való hatékony együttműködésre.

EPK AZ EURÓPAI IDENTITÁS ERŐSÍTÉSÉÉRT

Az Európai identitás erősítésében igen nagy szerepet játszhat az EPK, minthogy működési rendszere lebontja a tagállami korlátokat, és európai szintű összefogást követel. Ez a kérdés ugyanakkor magában hordozza a szuverenitást féltők aggodalmát is: a szubszidiaritás e megnyilvánulása nem ássa-e végképp alá a tagállamok önállóságát, amikor a polgárok, mintegy átnyúlva a központi kormányzatok feje fölé, azokra nézve kötelező erejű döntés előkészítésében vesznek részt?

Ahhoz azonban, hogy az EPK valóban sikeres lehessen, szükség van egy közös európai identitástudatra. A polgároknak össze kell tartozni abban, hogy együtt akarnak tenni valamit egy mindannyiukat érintő kérdés megoldásáért. Az Unió polgárai jelenleg nem veszik ki részüket az intézményrendszer működéséből, a megkérdezettek csupán 41%-a bízik a szervezetben (EU-27) és elég sokan, több mint 10% úgy nyilatkozik a kérdésekről, hogy nem ismeri a megoldást. Utóbbi azt bizonyítja, hogy bár mindennapjainkat betölti az EU, az átlagembernek mégis kevésbé sikerül konkrét, a gyakorlati életben is használható információkat szerezni a politikai közösségről.

Az EPK intézményi kereteiből adódóan sem lesz képes megoldani az európai identitástudat hiányából keletkező feladatokat. A vonatkozó szabályozás a polgárok csupán 0,2%-ának támogatását követeli meg ahhoz, hogy érvényes legyen az adott javaslat. További nehézséget jelent, hogy kifejezett propagandát nem kap a jogintézmény egyetlen tagállamban sem, mert a politikai vezetés a népszerűsítést, a felfedezést, és a lehetőségek kiaknázását is teljes mértékben a polgárokra bízta. Ebből következik, hogy a több száz millió EU-s polgárnak csupán egy jól behatárolható része fog egyáltalán találkozni az EPK-val – nevezetesen azok, akik valamilyen szinten kapcsolatban állnak civil szervezettel,



szervezetekkel. Ezeknek az embereknek is feltehetően szűk hányada él majd a felkínált eséllyel.

EGY LÉPÉS ELŐRE: EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS A GYAKORLATBAN

Egyértelmű előrelépésnek tekinthetjük az EPK gyakorlati megoldásait. Az Európai Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament a rendelet megalkotásához kapcsolódó tárgyalások során törekedett arra, hogy minél közelebb hozhassák a polgárokhoz az új jogintézményt. Ennek megfelelően valóban bárki képes lehet elindítani egy kezdeményezést, hiszen pénzbe egyáltalán nem kerül. Az online rendszer nagy szerepet kap, megkönnyítve a kapcsolattartást az Unió szervek, a szervezők és a támogatók között. Az internet alapú alkalmazások most jelentenek alapot először egy jogintézmény működésében. Mivel az egymillió aláírást általában kapcsolatokkal rendelkezők tudják összegyűjteni, ezért a gyakorlatban valamennyire sérül majd ez a kedvező összkép, de mindenképpen előnyös, hogy már elindított kezdeményezésekhez is bárki csatlakozhat szervezőként.

Megkönnyíti a gyakorlati érvényesülést, hogy a Bizottság az EUMSZ és az EUSZ alapján ma már több mint harminc különböző területen tehet javaslatot jogszabály alkotására, így viszonylag kevés olyan esetkörrel nevezhetnek meg a szervezők, amelyeket hatáskör hiánya miatt kénytelen visszautasítani a Bizottság. Természetesen a tagállamok belső politikáját érintő kérdésekről, illetve a Szerződések módosításáról EPK sem kezdeményezhető, de ezen felül tág mozgástere van a szervezőknek. A Külügyminisztérium uniós ügyekért felelős munkatársával folytatott szakmai megbeszélés⁷⁰ során úgy tájékozódtam, hogy eddig a környezetvédelemmel (a Greenpeace kezdeményezésére) és az oktatással (Erasmus program), de a boltok vasárnapi nyitvatartásával kapcsolatban is érkezhetett be javaslat a Bizottsághoz. Ezen felül sok kezdeményezés szerveződik a közösségi média online felületein is.

A rendelet alkalmazásának gyakorlatát három év múlva kell felülvizsgálni. Az így rögzített időpont előtt nem érdemes jóslatokba bocsátkozni a jogintézmény jövőjét illetően, hiszen jelenleg még az első Bizottsági befogadás, illetőleg visszautasítás sem született meg a témában. Mindazonáltal annyit kijelenthetünk, hogy nagyon sok múlik majd azon, vajon a szervezők képesek lesznek-e olyan kérdéseket megfogalmazni, amelyek nem csak egy szűk érdekszférát érintenek, és megtalálják az utat, hogy felülemelkedve egyéni problémáikon valódi Uniói szintű megoldásokat kínáljanak a közös fejlődés céljának szem előtt tartásával.

⁷⁰ 2012. április 19.



MERRE BILLEN A MÉRLEG NYELVE?

Bár elméletben több kétség is felmerülhet az új jogintézmény várható hatékonyságával szemben, összességében el kell ismerni: ami elviekben gondot okozhat – ilyen például a Bizottság tág mérlegelési köre, az egy millió aláírás aránylag kicsi volta stb. – a gyakorlatban nem valószínű, hogy igazán megkérdőjelezheti majd a jogintézmény hasznosságát. A polgárok az Unió szerveivel együttműködve valódi egyeztetési folyamaton keresztül olyan kérdéseket tisztázhatnak és olyan társadalmi problémákra kínálhatnak megoldásokat, amelyek eddig akár teljesen el is kerülhették az EU tisztségviselőinek figyelmét. Ez mindenképpen olyan pozitívum, amely reményt ad arra, hogy a jogintézménnyel élnek és nem visszaélnek majd a polgárok, valamint hogy a Bizottság felelősséggel ítéli meg, hogy a hozzá beérkezett kezdeményezésekből melyek érintenek valóban Uniós kérdést, és melyek azok, amelyek csupán 'trójai falóként' kívánnak bekerülni az Unió bástyái közé – mintegy ellensúlyozva a helyi szinten tapasztalt sikertelenséget.

A dolgozatomban is felvázolt probléma, miszerint az uniós polgárok demokráciában való részvételi kedve folyamatosan romlik, szkeptikus hangoknak adott bátorságot. Az ellenzők szerint felvetődhet kérdésként, hogy minek létrehozni egy új, közvetlen demokratikus intézményt, hogy ha a jelenlegi kereteket sem akarják, képesek kitölteni az uniós állampolgárok. A problémát azonban éppen fordítva kell néznünk: azért kell létrehozni az uniós közvetlen demokrácia minél több formáját, hogy az unió polgárai átéljék közösségi polgárságuk tartalmát, és a közéleti részvétel ne csupán kellemetlen állampolgári kötelesség legyen. Ezen a gondolatmeneten haladva a közvetlen demokrácia és ezen belül az uniós polgári kezdeményezés intézményrendszere lehet az a dinamizáló erő, amely kimozdíthatja a képviseleti demokráciát a megmerevedett állapotból.⁷¹

⁷¹ ANTAL *i.m.* 54. o.



- 1) 1179/2011/EU végrehajtási rendelet az online gyűjtési rendszerekről (a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelethez)
- 2) 211/2011/EU rendelet a Polgári Kezdeményezésről
- 3) Az Európai Unió Alapjogi Chartája
- 4) A Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök megállapításáról szóló 1999/468/EK határozat
- 5) A személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46/EK irányelv
- 6) A személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 45/2001/EK rendelet
- 7) Az elektronikus aláírásra vonatkozó közösségi keretfeltételekről szóló 1999/93/EK irányelv
- 8) Az európai szintű politikai pártokra irányadó előírásokról és finanszírozásuk szabályairól szóló 2004/2003/EK rendelet (módosította: 1524/2007/EK rendelet)
- 9) Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés
- 10) Az Európai Unióról Szóló Szerződés
- 11) Commission of the European Communities: *Green Paper on a European Citizens' Initiative*, Brussels, 2009.
- 12) <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=hu>
- 13) Opinion of the European Data Protection Supervisor on the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative
- 14) ANTAL Attila: *Az európai közvetlen demokrácia felé – javaslatok az európai polgári kezdeményezéshez*. Civil Szemle, VII. évf. 1. sz. 35-56. oldal



- 15) BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG-ORAC, Budapest, 2010.
- 16) DAVIES, Bledlyn: *Giving EU Citizens a voice: Regulation 211/2011 on the EU Citizen's Initiative*. Journal of Social Welfare and Family Law, 33. évf. 3. sz., 289-295. oldal
- 17) Eurobarometer (75): Public Opinion on the European Union. 2011. tavasz. (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb75/eb75_publ_en.pdf) Letöltés ideje: 2012. április 10.
- 18) Eurobarometer: *European Union Citizenship – Analytical Report*. 2010. (http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_294_en.pdf) Letöltés ideje: 2012. április 10.
- 19) FRA (European Union Agency For Fundamental Rights): *Alapjogok – válogatás a legfontosabb jogi és politikai fejleményekből 2010-ben*. Az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg, 2011.
- 20) HAUSER, Henry: *European Union Lobbying Post-Lisbon: An Economic Analysis*. Berkerley Journal Of International Law. 29. évf. 2. sz., 680-709. oldal
- 21) HORVÁTH Zoltán – ÓDOR Bálint: *Az Európai Unió szerződéses reformja – Az Unió Lisszabon után*. HVG-ORAC, Budapest, 2010.
- 22) HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG-ORAC, Budapest, 2011.
- 23) HUG, Simon: *Voices of Europe: Citizens, Referendums, and European Integration*. Rowman&Littlefield Publishers Inc., USA, 2002.
- 24) JENEY Petra – KENDE Tamás – LÖVENBERG Viktória: *Európai közösségi jog*. Novissima Kiadó, Budapest, 2011.
- 25) KACZYŃSKI, Piotr Maciej: *The European Citizens' Initiative: A Proper Response from the Commission*. Politics and Institutions, CEPS Commentaries, 2010. (<http://www.ceps.eu/book/european-citizens%E2%80%99-initiative-proper-response-commission>) Letöltés ideje: 2012. április 12.
- 26) KECSKÉS László: *EU-jog és jogharmonizáció*. HVG-ORAC, Budapest, 2005.
- 27) KENDE Tamás – SZÜCS Tamás – JENEY Petra (szerk.): *Európai közjog és politika*. Complex Kiadó, Budapest, 2007.



-
- 28) KENDE Tamás – SZÜCS Tamás: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Complex Kiadó, Budapest, 2011.
- 29) KURKI, Milja: *Democracy through Technocracy? Reflections on Technocratic Assumptions in EU Democracy Promotion Discourse*, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 5. évf. 2. sz., 211-234. oldal
- 30) MURRAY, Michael: *Planning Through Dialogue for Rural Development: The European Citizens' Panel Initiative*, *Planning Practice and Research*, 23. évf., 2. sz., 265-279. oldal
- 31) OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 1-2*. Complex Kiadó, Budapest, 2011.
- 32) VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. Complex Kiadó, Budapest, 2010.
- 33) WEILER, J. H. H.: *The Constitution of Europe – 'Do the new clothes have an emperor?' and other essays on European integration*. Cambridge University Press, Cambridge, 2005.



I. SZÁMÚ MELLÉKLET:

SZAKPOLITIKAI TERÜLETEK ÉS AZ EPK

A Bizottság az alábbi szakterületeken fogadhat el polgári kezdeményezéseket:

- Adózás (EUMSZ 110–113. cikk)
- A megkülönböztetés tilalma és az uniós polgárság (EUMSZ 18–25. cikk)
- Belső piac és az áruk szabad áramlása (EUMSZ 26–29., 114. és 115. cikk)
- Bővítés (EUMSZ 49. cikk; 212. cikk)
- Csalás elleni küzdelem (EUMSZ 325. cikk)
- Élelmiszerbiztonság (EUMSZ 43. és 168–169. cikk)
- Energiaügy (EUMSZ 194. cikk)
- Fejlesztés és együttműködés (EUMSZ 208–213. cikk)
- Foglalkoztatási és szociális ügyek (EUMSZ 145–161. cikk)
- Fogyasztóvédelem (EUMSZ 169. cikk)
- Gazdasági és monetáris ügyek (EUMSZ 119–144. cikk)
- Humanitárius segítségnyújtás (EUMSZ 214. cikk)
- Idegenforgalom (EUMSZ 195. cikk)
- Információs társadalom (EUMSZ 179–190. cikk)
- Ipar- és vállalkozáspolitikai (EUMSZ 173. cikk)
- Jogérvényesülés, szabadság és biztonság (EUMSZ 67–89. cikk)
 - o A határok ellenőrzésével, a menekültügygel és a bevándorlással kapcsolatos politikák (EUMSZ 77–80. cikk)
 - o Igazságügyi együttműködés (EUMSZ 81–86. cikk)
 - o Rendőrségi együttműködés (EUMSZ 87–89. cikk)
- Költségvetés (EUMSZ 310–324. cikk)
- Környezetvédelem és éghajlat-politika (EUMSZ 191–193. cikk)
- Közegészségügy (EUMSZ 168. cikk)
- Közlekedés (EUMSZ 90–100. cikk)
- Kultúra (EUMSZ 167. cikk)
- Kutatás és innováció (EUMSZ 179–190. cikk)
- Külkereskedelem (EUMSZ 206–207. cikk)
- Mezőgazdaság és halászat (EUMSZ 38–44. cikk)



-
- Oktatás, szakképzés, ifjúság és sport (EUMSZ 165–166. cikk)
 - Polgári védelem (EUMSZ 196. cikk)
 - Regionális politika – gazdasági, társadalmi és területi kohézió (EUMSZ 174–178., 162–164. cikk)
 - Szabad mozgás
 - o Személyek (EUMSZ 45–55. cikk)
 - o Szolgáltatások (EUMSZ 56–62. cikk)
 - o Tőke (EUMSZ 63–66. cikk)
 - Vámügyek (EUMSZ 30–33. cikk)
 - Versenypolitika (EUMSZ 101–109. cikk)