

AZ EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS MŰKÖDÉSI NEHÉZSÉGEI ÉS AZ EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉSRŐL SZÓLÓ RENDELET FELÜLVIZSGÁLATA

TÁRNOK Balázs

tudományos segédmunkatárs (NKE, EUSTRAT – Európa Stratégia Kutatóintézet)

1. Bevezetés – Az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet reformja¹

Bár 2012 áprilisa óta lehet benyújtani polgári kezdeményezéseket, az elmúlt hét év nem e jogintézmény átütő sikeréről szólt, amit az elmúlt évek tapasztalatai is alátámasztanak. Az európai polgári kezdeményezés nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, és nem tudta teljesíteni egyik legfőbb célját, hogy közelebb hozza a polgárokat az unióhoz. Ennek megfelelően sokan fogalmaztak meg kritikákat a polgári kezdeményezés jogi keretei és gyakorlati működése kapcsán, valamint szólítottak fel a polgári kezdeményezésről szóló rendelet reformjára.

Az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet² (a továbbiakban: EPK rendelet) felülvizsgálatát követelő hangok – mind az uniós intézmények, mind a tudomány képviselői, mind pedig a polgári kezdeményezések szervezői részéről – 2015-ben erősödtek fel. A Bizottság végül 2017-ben nyújtotta be a jogalkotási javaslatát, és kezdődött meg ezzel a rendelet felülvizsgálatának folyamata. Az új rendeletet az Európai Parlament és a Tanács 2019 tavaszán fogadta el, az új európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet³ (a továbbiakban: új EPK rendelet) pedig 2020. január 1-én lépett hatályba.

¹ Jelen tanulmány a szerző „Az európai polgári kezdeményezés különös tekintettel a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmére” c., kidolgozás alatt lévő PhD dolgozatának részét képező fejezete. A szerző köszönetét fejezi ki témavezetőjének, Lángos Petra Leának a tanulmány lektorálásáért és az annak megírásához nyújtott tanácsaiért.

² Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről OJ L 65, 11. 03. 2011. 1–22.

³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete az európai polgári kezdeményezésről, HL L 130, 17. 05. 2019. 55–81.

Jelen tanulmány első, rövidebb részében feltárja az európai polgári kezdeményezés felülvizsgálatát megalapozó korábbi működési tapasztalatokat, valamint a reform folyamatát. A tanulmány második, terjedelmesebb része pedig megvizsgálja, hogy az egyes részkérdések vonatkozásában milyen működési nehézségek voltak tapasztalhatók a gyakorlati megvalósítás során, azok vonatkozásában milyen javaslatok születtek a különböző szereplők részéről, illetve a felülvizsgálat keretén belül az egyes uniós intézmények milyen álláspontra helyezkedtek ezzel kapcsolatban, végül pedig bemutatja az új rendelet elfogadott rendelkezéseit és megkísérli megjósolni a módosítás után, a polgári kezdeményezések szervezése során fennmaradó problémákat.

1.1. Működési problémák – a reform szükségessége

A polgári kezdeményezést azért hívták életre, hogy egy egyszerű és felhasználóbarát eszköze lehessen az európai polgároknak,⁴ ezzel szemben azonban gyakorlati megvalósulása során számos nehézséggel küzd.⁵ Az európai polgári kezdeményezés jogi és intézményi jelentőségét ugyanis jelentősen lerontja annak gyakorlati alkalmazása, amely nem a várakozásoknak megfelelően alakult. Az EPK rendelet felülvizsgálatáról szóló első, 2015. évi jelentés⁶ ugyanis rámutat, hogy 2012 áprilisa és 2015 márciusa között 51 kezdeményezés nyilvántartásba vételi kérelme érkezett be a Bizottsághoz, amelyből 31-et bejegyzett a testület, míg 20 kezdeményezés bejegyzését – a benyújtott kezdeményezések mintegy 40%-át – hatásköri okokra hivatkozva⁷ utasított vissza.⁸ Habár a Bizottság azon a véleményen van, hogy a két, végül sikeres polgári kezdeményezés („Vízhez való jog”⁹ és „Tiltsák be az állatkísérleteket!”) a bizonyítéka annak,

⁴ EPK Rendelet (2) bekezdés: „A polgári kezdeményezésre alkalmazandó eljárásoknak és feltételeknek világosnak, egyszerűnek, felhasználóbarátnak és a polgári kezdeményezés jellegével arányosnak kell lenniük annak érdekében, hogy bátorítsák a polgárok részvételét és elérhetőbbé tegyék az Uniót.”

⁵ Irmgard ANGLMAYER: *Implementation of the European Citizens' Initiative. The experience of the first three years.* European Parliamentary Research Service, Ex-Post Impact Assessment Unit, 2015. 3.

⁶ Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2015 – A polgári kezdeményezésről szóló rendelet értelmében a Bizottságnak 2015. április 1-jéig, valamint azt követően háromévente jelentést kell készítenie az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a rendelet alkalmazásáról.

⁷ EPK rendelet 4. cikk (2) bekezdés b) pont: „a javasolt polgári kezdeményezés nem esik nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a Szerződés végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be”.

⁸ Ebben az időszakban mindössze három polgári kezdeményezés – „Right2Water (Vízhez való jog)”, „One of Us (Egy közülünk)”, „Stop Vivisection (Tiltsák be az állatkísérleteket!)” – volt érvényes, az azt követő négy évben is csupán kettővel – „Tiltsák be a glifozátot!” és „Minority SafePack” – nőtt ez a szám a mai napig.

⁹ Bár a Bizottság az európai polgári kezdeményezés teljes élettartama szempontjából – amely a kezdeményezésnek megfelelő jogalkotási aktusra irányuló javaslat benyújtásával végződik – sikeresnek értékeli például a Vízhez való jog polgári kezdeményezést, valójában inkább rész sikernek tekinthető. Bakó Beáta szerint a Bizottság a sikeres aláírásgyűjtés után a jogalkotási aktus beterjesztése helyett a „hoztam is meg nem is” típusú megoldást választotta. Szerinte „az állásfoglalásnak egyáltalán nem az a baja, hogy a Bizottság gyakorlatilag elutasítja a kezdeményezést (ezt minden további nélkül megteheti, hiszen az elbírálás mérlegelési jogkörébe tartozik), hanem hogy úgy csinál, mintha nem utasítaná el.” Ld. BAKÓ Beáta: Kikerülhet a jogalkotás – Az európai polgári kezdeményezés jelene és jövője. *Jogi Fő-*

hogy a polgári kezdeményezés összességében működőképes, maga a Bizottság is elismeri, hogy bizonyos kérdések esetében módosítások volnának indokoltak.¹⁰

Többen felhívták rá a figyelmet, hogy a Bizottság az első években – saját hatáskörön túllépve – túlságosan megszorító értelmezést adott a nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés fogalmának, a befogadhatósági vizsgálat keretében hozott döntései pedig nem voltak következetesek, tekintve, hogy a hasonló jellegzetességekkel bíró kezdeményezések különböző bánásmódban részesültek.¹¹ Ezen felül a Bizottság ugyan több olyan polgári kezdeményezést is bejegyzett, amelynek semmilyen jogi alapja nem volt fellelhető a Szerződésben,¹² egyes kezdeményezések nyilvántartásba vételét nyilvánvalóan alaptalanul utasította el.¹³ Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint hogy az ebben az időszakban – 2012 áprilisa és 2015 márciusa között – elutasított kezdeményezések közül hat esetben a szervezők az Európai Törvényszéken semmissé nyilvánítási eljárás keretében támadták meg a Bizottság elutasító döntését,¹⁴ amelyből a Törvényszék két esetben,¹⁵ a másodfokon eljáró Európai Unió Bírósága – hatályon kívül helyezve a Törvényszék elsőfokú elutasító ítéletét – pedig egy esetben¹⁶ a szervezőknek adott igazat.

A polgári kezdeményezés működésének rossz gyakorlata a benyújtott kezdeményezések számára is hatással volt.¹⁷ Az elmúlt két évben pozitív változások következtek be e tekintetben, amely betudható a rendelet felülvizsgálata megkezdésének, valamint a Bizottság által az elmúlt években foganatosított nem jogalkotási intézkedéseknek¹⁸ és a testület kezdeményezések kezelésével kapcsolatos gyakorlatában 2017 óta beállt, szervezők szempontjából pozitív változásoknak.¹⁹ A benyújtott – és különösen a sikeres –

rum, 2014. 04. 17., <http://www.jogiforum.hu/hirek/31635> Ezzel együtt sokan azzal érvelnek, hogy a kezdeményezés végső soron sikeres volt, hiszen előmozdította a vízzel kapcsolatos szolgáltatások kivételét a 2013-as „koncessziós irányelvből”. Ld. Maximilian CONRAD – Annette KNAUT: Introduction: The ECI at Three – More Constraints than Opportunities? In: Maximilian CONRAD – Annette KNAUT – Katrin BÖTTGER (eds.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Nomos, 2016. 11.

¹⁰ Az EPK Rendelet alkalmazásáról szóló jelentés, 14–15. o.

¹¹ ECAS: *The European Citizens' Initiative registration: falling at the first hurdle? Analysis of the registration requirements and the „subject matters” of the rejected ECIs*. Brüsszel, 2014. 3.

¹² ECAS (2014) i. m. 17.

¹³ James ORGAN: *Direct Democracy In and Between the EU and UK: a legal Analysis of the European Citizens' Initiative and the European Union Act 2011*. Thesis submitted in accordance with the requirements of the University of Liverpool for the degree of Doctor in Philosophy. 2015. 442.

¹⁴ T-754/14. sz., T-361/14. sz., T-44/14 sz., T-529/13.sz., T-450/12. sz., T-646/13. sz. ügyek.

¹⁵ T-646/13. és a T-754/14. sz. ügyek.

¹⁶ C-420/16. sz. ügy.

¹⁷ Amíg az első évben, 2012-ben (áprilistól decemberig) 27 kezdeményezést nyújtottak be a polgárok a Bizottsághoz, addig ez a szám 2014-re nyolcra csökkent, 2017-ben – az EPK rendelet felülvizsgálatának bejelentése évében – pedig mindössze hat kezdeményezést nyújtottak be.

¹⁸ Pl. fokozott támogatás és segítségnyújtás, részleges nyilvántartásba vétel lehetősége, a bizottsági szerveknek a polgári kezdeményezések online gyűjtési rendszereinek fogadására való rendelkezésre bocsátása, az online gyűjtési szoftver folyamatos fejlesztése, az polgári kezdeményezések online együttműködési platformjának létrehozása.

¹⁹ Az EPK rendelet felülvizsgálatáról szóló második hároméves jelentés szerint a 2015 április és 2018 március közötti időszakban 17 benyújtott kezdeményezésből kettő bejegyzését utasította el csupán a

európai polgári kezdeményezések alacsony száma jól mutatja, és egyben azt okozza, hogy a polgárok nem tudják kihasználni a jogintézményben rejlő lehetőségeket. Egyesek szerint azért ilyen alacsony a benyújtott kezdeményezések száma, mert egyre kevesebben hisznek abban, hogy a polgári kezdeményezéssel bármit el lehet érni, így a polgárok vonakodnak belekezdeni egy olyan több éves munkába, aminek vélhetően nem lesz valós eredménye.²⁰

Felmerül tehát a kérdés, hogy miként érvényesülhetnek a polgári kezdeményezés fő céljai, ha a Bizottság ellehetetleníti a részvételi demokrácia eszközeit? Egyesek szerint ugyanis a Bizottságnak nem áll érdekében, hogy az európai polgári kezdeményezés, mint a Bizottság napirendjének befolyásolása céljából létrehozott részvételi eszköz megfelelően működjön, ezért a gyakorlatban megpróbálja ellehetetleníteni azt. Mások viszont arra hívják fel a figyelmet, hogy a Bizottság sok követ mozgatott meg a polgári kezdeményezés megfelelő működése érdekében,²¹ mivel a testület alapvetően érdekelt az európai projekt mélyítésében.²² Az európai polgári kezdeményezés gyakorlati működésével kapcsolatos nehézségek ugyanakkor nem kizárólag a Bizottság kapuőr szerepének túlságosan szigorú gyakorlatára vezethetők vissza, a probléma forrása a szabályozásban is gyökerezik.

1.2. A reform folyamata

A reform folyamata két nagy szakaszra bontható, amelynek választópontja a Bizottság által benyújtott, új EPK rendeletre irányuló javaslat benyújtása volt. Az első szakaszt – melynek célja a rendeletről, a polgári kezdeményezés fejlesztéséről és a rendelet felülvizsgálatáról szóló vélemények összegyűjtése volt²³ – a Bizottság *első hároméves jelentése*²⁴ indította el.²⁵ Ez a jelentés – együtt az Európai Parlament AFCO és PETI bizottságai részére készített, szintén az európai polgári kezdeményezés első három évet felülvizsgáló elemzésével²⁶ – a jogintézmény több jelentős gyakorlati és szabályozásbeli hiányosságára hívta fel a figyelmet. Ezt követően az európai polgári kezdeményezésért Európai Parlamentben főfelelős AFCO (Alkotmányügyi Bizottság) 2015 októberében elfogadta Schöpflin György európai polgári kezdeményezéséről szóló

Bizottság (mindkettő célja a Brexit megakadályozása volt), ami annak is betudható, hogy a Bizottság indokolt esetekben bevezette a részleges nyilvántartásba vételi lehetőséget. Ld. Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2018. 3–4.

²⁰ SZENORADSKZI Nóra: Az uniós polgárok részvétele az európai polgári kezdeményezésekben. In: TAMÁS Csaba Gergely (szerk.): *Magyarország és a közép-európai térség az Európai Unióban*. Díjnyertes pályázatok 2015. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2017. 76–77.

²¹ Ld. a Bizottság által hozott nem jogalkotási intézkedéseket a polgári kezdeményezés működésének javítása érdekében.

²² GREENWOOD (2018) i. m. 4.

²³ COM(2017) 482 végleges, 7. o.

²⁴ Európai Bizottság: Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, Brüsszel, 2018. 03. 28., COM(2018) 157 végleges, 1. o.

²⁵ E jelentés elkészítésére a Bizottság az EPK rendelet 22. cikke értelmében köteles.

²⁶ ANGLMAYER (2015) i. m.

jelentését,²⁷ amelyet az EP plenáris ülése 2015. október 28-i ülésén erősített meg, majd elfogadta az *európai polgári kezdeményezésről szóló állásfoglalását*.²⁸ Az állásfoglalás általánosságban felhívja a figyelmet a rendelet felülvizsgálatának szükségességére, és több rész kérdésben is konkrét javaslatot tesz a Bizottság számára a polgári kezdeményezés eszköze hatékonyságának javítása érdekében. Az európai polgári kezdeményezés felülvizsgálata kapcsán az első hároméves bizottsági jelentést követően az *Európai Gazdasági és Szociális Bizottság*,²⁹ a *Régiók Bizottsága*³⁰ és az *Európai Ombudsman*³¹ is véleményt formált az eszköz eddigi működéséről, és felszólított annak intézményi felülvizsgálatára az abban rejlő lehetőségek jobb kihasználása érdekében.

2017 áprilisában az EGSZB által szervezett Európai Polgári Kezdeményezési Napon (ECI Day 2017) Frans Timmermans, a Bizottság első alelnöke – aki az európai polgári kezdeményezésért felel a testületen belül – bejelentette az európai polgári kezdeményezés reformját. A Bizottság ezt követően egy 12 héten át tartó nyilvános *online konzultációt*³² indított, amelynek eredményeit a Bizottság figyelembe vette a javaslat kidolgozása során.³³ Ezen felül még az első szakaszban, a polgári kezdeményezés reformjának bejelentése után, de még a bizottsági javaslat közzététele előtt *Schöpflin György* AFCO jelentéstevőként 2017 júniusában az EPK rendelet felülvizsgálatára vonatkozó konkrét javaslatokat tartalmazó, *saját kezdeményezésű jogalkotási jelentéstervezetet* terjesztett az AFCO elé,³⁴ másrészt az Európai Ombudsman is írt egy levelet az Európai Bizottság elnökének a kezdeményezés módosítására vonatkozó javaslatairól.³⁵

A második szakasz a Bizottság *új európai polgári kezdeményezésről szóló rendeletre irányuló javaslatának* benyújtásával vette kezdetét, amelyre 2017. szeptember 13-án került sor.³⁶ A második szakasz keretében a különböző szereplők véleményt nyilvánítottak a Bizottság javaslatáról (a javaslatról 2018 márciusában – még annak európai parlamenti és tanácsi megvitatása előtt – véleményt tett közzé az *Európai Gazdasági*

²⁷ Jelentés az európai polgári kezdeményezésről (2014/2257(INI)), A8-0254/2015, 2015. október 7., jelentéstevő: Schöpflin György (EPP).

²⁸ Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása.

²⁹ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye — Az európai polgári kezdeményezés (felülvizsgálat) (saját kezdeményezésű vélemény), 2016/C 389/05, HL C 389, 21. 10. 2016. 35–42.

³⁰ Állásfoglalás — Az Európai Unió működésének javítása: a Lisszaboni Szerződés és azon túl, HL C 313, 22. 09. 2015. 9–11.

³¹ Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/9/2013/TN concerning the European Commission, 2015. március 4.

³² https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-european-citizens-initiative_hu

³³ A konzultáció keretében a Bizottság 5323 választ kapott, ezek 98%-át polgároktól. – COM(2017) 482 final, 7.

³⁴ Draft Report with recommendations to the Commission on Revision of Regulation (EU) 211/2011 on citizens' initiative (2017/2024(INL)), AFCO, 26. 06. 2017.

³⁵ Suggestions to improve the European Citizens' Initiative procedure (SI/6/2017/KR), 2017. július 11., <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/correspondence/en/81311>

³⁶ Európai Bizottság: Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai polgári kezdeményezésről, COM(2017) 482 végleges, Brüsszel, 2017. szeptember 13.

és Szociális Bizottság³⁷ és a Régiók Bizottsága³⁸ is), illetve a javaslat benyújtásával megindult a rendes jogalkotási eljárás. Ennek keretén belül az uniós jogalkotó intézmények elfogadták a tervezettel kapcsolatos álláspontjaikat (a *Tanács a javaslatról szóló álláspontját*³⁹ 2018. június 26-án fogadta el, míg az *Európai Parlament 2018. július 5-i plenáris ülésén fogadta el* az EP illetékes, Alkotmányügyi Bizottsága által kidolgozott, javaslatról készített jelentését⁴⁰), és határoztak az intézményközi tárgyalások (ún. *trilógus*)⁴¹ megnyitásáról. A trilógus tárgyalások 2018. szeptember elején kezdődtek, és 2018. december 20-án jelentették be az előzetes politikai megállapodás elérését. Ezt követően a tárgyalásokon letárgyalt kompromisszumos szöveg újra az EP elé került, ahol előbb az AFCO fogadta el a trilógusokon letárgyalt szöveget 2019. január 22-én, majd azt az EP is megerősítette 2019. március 12-i plenáris ülésén.⁴² Az európai parlamenti megerősítést követően a Tanácsnak is el kellett fogadnia a kompromisszumot, ami a 2019. április 9-i Általános Ügyek Tanácsa ülésén történt meg. Végül 2019. május 17-én tették közzé az *elfogadott új rendeletet* az Európai Unió hivatalos lapjában.⁴³

³⁷ Vélemény – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az európai polgári kezdeményezésről, SC/049 albizottság, 2018. március 14., előadó: Joó Kinga.

³⁸ Opinion – Regulation on the European Citizens’ Initiative, 128th plenary session, 22–23 March 2018, CIVEX-VI/028, CDR 4989/2017.

³⁹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Citizens’ Initiative – General Approach, 2017/0220 (COD), Brüsszel, 2018. június 19.

⁴⁰ Az AFCO 2018. június 27-én fogadta el Schöpflin György jelentését. – ld. Jelentés az európai polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról [COM(2017)0482 – C8-0308/2017- 2017/0220(COD)] – Alkotmányügyi Bizottság. Előadó: György Schöpflin (A8-0226/2018).

⁴¹ A háromoldalú intézményközi tárgyalások – melyen a jogalkotási javaslat benyújtására jogosult Bizottság, valamint a két társjogalkotó, a Parlament és a Tanács képviselői vesznek részt – általános gyakorlattá váltak az európai uniós döntéshozatali eljárás során. Ezek a nem nyilvános tárgyalások lehetővé teszik, hogy a jogalkotási eljárás bármely szakaszában a felek megállapodásra jussanak a jogalkotási aktus tervezetéről. A tárgyalások előtt az intézmények kijelölik tárgyalóikat, és meghatározzák tárgyalási megbízatását (mandátumát). A Parlament mandátuma a tárgyalásokhoz az illetékes szakbizottságban elfogadott jelentésen és a plenáris ülésen elfogadott állásponton alapul, míg a Tanács mandátumát a szintén illetékes tanácsi formáció fogadja el. A háromoldalú egyeztetések során elért ideiglenes megállapodások informálisak, és ezért azok eredményét mindkét intézménynek formális eljárások keretén belül is jóvá kell hagynia. A Parlamentben az ideiglenes megállapodás szövegét a bizottságban történő szavazással kell elfogadni, majd azt a plenáris ülésen megerősítik. A trilógus tárgyalásokról bővebben: Interinstitutional negotiations for the adoption of EU legislation. Európai Parlament, <http://www.europarl.europa.eu/ordinary-legislative-procedure/en/interinstitutional-negotiations.html>; Peter TEFFER: Getting secret EU trilogue documents: a case study. *EUObserver*, 2018. április 19., elérhető: <https://euobserver.com/institutional/141625>

⁴² Az Európai Parlament 2019. március 12-i jogalkotási állásfoglalása az európai polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2017)0482 – C8-0308/2017 – 2017/0220(COD)).

⁴³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete az európai polgári kezdeményezésről, HL L 130, 17. 05. 2019. 55–81.

2. Működési nehézségek, megoldási javaslatok és fennmaradó problémák – elemzés

A működési nehézségek, az azokra adott megoldási javaslatok, valamint az EPK rendelet reformja után esetlegesen fennmaradó akadályok vizsgálata során előbb feltárjuk, hogy az EPK rendelet 2012. április 1-i hatálybalépése óta milyen gyakorlati problémák merültek fel a polgári kezdeményezés szereplői részéről. Ezt követően elemezzük, hogy a különböző uniós intézmények,⁴⁴ uniós intézmények által megrendelt tanulmányok szerzői⁴⁵ és egyes civil szervezetek⁴⁶ milyen megoldási javaslatokat fogalmaztak meg az EPK rendelet felülvizsgálata kapcsán. Ennek során kiemelt figyelmet szentelünk a Bizottság 2017-ben közzétett, új EPK rendeletre vonatkozó javaslatának,⁴⁷ valamint a Bizottság, Tanács és Parlament között a javaslatról zajló intézményközi tárgyalásoknak és a tárgyalásokra elfogadott intézményi mandátumoknak.⁴⁸ Végül pedig megvizsgáljuk, hogy az intézményközi tárgyaláson elfogadott kompromisszum eredményeként az új rendelet miként rendezi az egyes vitatott kérdéseket és hatálybalépése után milyen lehetséges nehézségek léphetnek fel a polgári kezdeményezés gyakorlati működését illetően.

⁴⁴ Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2015.; Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2018.; Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása; 2017/2024(INL); EGSZB 2016; EGSZB 2018; OI/9/2013/TN; Suggestions to improve the European Citizens' Initiative procedure (SI/6/2017/KR), 2017.

⁴⁵ Marta BALLESTEROS – Emanuela CANETTA – Alexandru ZACIU: *European Citizens' Initiative – First lessons of implementation*. Brussels, Study, Directorate-general for International Policies, European Parliament, 2014.; Marta BALLESTEROS – Sara FIORENTINI: *Towards a revision of the European Citizens' Initiative?* Brussels, Study for the PETI Committee, Directorate-general for International Policies, European Parliament, 2015.; ANGLMAYER (2015) i. m.

⁴⁶ Carsten BERG – Janice THOMSON (eds.): *An ECI That Works! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*. The ECI Campaign, 2014. Elérhető: <https://ecas.issuelab.org/resource/an-eci-that-works-learning-from-the-first-two-years-of-the-european-citizens-initiative-1.html>; ECAS (2014) i. m.; ECAS: 10 Recommendations to Make a Success of European Citizens' Initiatives, 2013., elérhető: <https://ecas.issuelab.org/resource/10-recommendations-to-make-a-success-of-european-citizens-initiatives.html>

⁴⁷ A javaslat jelentős részben figyelembe veszi a Bizottság által 2017 áprilisában indított, 12 hétig tartó nyilvános online konzultáció eredményeit. A konzultáció nyomán a Bizottság az alábbi változások bevezetését javasolja a rendeletbe: (i) a nyilvántartásba vételi eljárás javítása, beleértve a kezdeményezések részleges nyilvántartásba vételének lehetőségét; (ii) az európai polgári kezdeményezéssel foglalkozó bizottsági ügyfélszolgálat és online együttműködési platform létrehozása, amely vitaforumot és támogatást biztosít a szervezők számára, valamint tanácsokkal látja el őket; (iii) a Bizottság által létrehozott és működtetett központi online gyűjtési rendszer kialakítása; (iv) egyszerűsített adatszolgáltatási követelmények az aláírók tekintetében, az aláírások állampolgárság alapján történő számítása; (v) az aláírók alsó korhatára 16 év; (vi) a szervezők megválaszthatják a gyűjtési időszak kezdetének időpontját; (vii) annak lehetősége, hogy az aláírók e-mailben tájékoztatást kapjanak. – Ld. COM(2017) 482, 7.

⁴⁸ Tanács: Council General Approach, 2017/0220 (COD), 2018. június 19.; Európai Parlament: Jelentés az európai polgári kezdeményezésről szóló rendeletre irányuló javaslatról (A8-0226/2018), 2018. június 27.

2.1. Szervezői bizottság – jogi személyiség

2.1.1. A probléma

Általánosságban elmondható, hogy a szervezői bizottság *jogi státuszának hiánya* az EPK rendelet egyik legfőbb hiányossága volt már a kezdetektől, ezért is alakulhatott ki széleskörű konszenzus az Unió intézmények és a polgári kezdeményezéssel foglalkozó civil szervezetek között a jogi státusz biztosításával kapcsolatban.⁴⁹ Az EPK rendelet ugyanis nem biztosít arra lehetőséget, hogy a szervezők e célra jogi személyt hozzanak létre, így a szervezők magánszemélyként felelősek a polgári kezdeményezés lefolyásáért. Első hároméves értékelő jelentésében maga a Bizottság is elismeri, hogy a jogi személyiséget nélkülöző szervezői státusz komoly problémákat okoz, amely nehézséget számos szereplő jelzett a testület felé, különösen a felelősség, valamint a forrásteremtés és személyes adatok védelme körében okozott nehézségek tekintetében.⁵⁰ Több szereplő is jelezte, hogy ez a hiányosság gyakorlati nehézségeket is okoz, például a forrásteremtés vagy bankszámlanyitás terén.⁵¹

Súlyosabb probléma azonban a *szervezők személyes felelősségvállalása*, vagyis hogy az EPK rendelet értelmében a szervezők felelnek „polgári kezdeményezés szervezése során bármilyen okozott kárért”,⁵² illetve ők felelnek a polgári kezdeményezés során megfelelően kivitelezett adatfeldolgozásért is.⁵³ Ez azért is különösen problémás, mert a polgári kezdeményezések gyakorlati működése azt támasztja alá, hogy a polgári kezdeményezések támogató nyilatkozatait számos önkéntes gyűjti szerte az Európai Unióban, akiknek a személyes adatok feldolgozására vonatkozó szabályokat esetlegesen sértő eljárásáért is a szervezők tartoznak személyes felelősséggel, bár ezek a cselekmények messze kívül esnek a polgári bizottság tagjainak ellenőrzési körén.⁵⁴ Ezt támasztják alá például a Minority SafePack magyarországi aláírásgyűjtésének tapasztalatai, ahol önkéntesek gyakran a tagállami szinten az aláírásgyűjtés koordinálását végző – egyébként szervezőnek nem minősülő – Rákóczi Szövetség tudta nélkül végeztek gyűjtést, a koordináló szervezet erről pedig csak akkor szerzett tudomást, amikor beérkeztek az aláírt támogató ívek. Következésképpen a szervezők sem lehetnek tudatában annak, hogy számos magánszemély (és esetlegesen további szervezetek)

⁴⁹ Carmen GERSTENMEYER – Julia KLEIN – Julian PLOTTKA – Amelie TITTEL: Study on the European Added Value of the European Citizens' Initiative. In: Christian SALM: *The added value of the European Citizens' Initiative (ECI), and its revision*. Study. Brussels, European Parliamentary Research Service, 2018. [a továbbiakban: GERSTENMEYER et al. (2018) i. m.] 67.

⁵⁰ Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2015. 14.

⁵¹ ANGLMAYER (2015) i. m. 12.; EGSZB 2016.

⁵² EPK rendelet 13. cikk.

⁵³ EPK rendelet 12. cikk.

⁵⁴ ANGLMAYER (2015) i. m. 12–13.

a kezdeményezést támogató nyilatkozatokat gyűjtene.⁵⁵ Ezek a nehézségek eltántorító hatással lehetnek az európai polgári kezdeményezések potenciális szervezői számára.⁵⁶

2.1.2. Megoldási javaslatok

Ami a *szervezői bizottság jogi státuszát* illeti, a megoldási javaslatok tekintetében konszenzus alakult ki arról, hogy a szervezői csoport jogi személyt hozhasson létre egy polgári kezdeményezés kezelése céljából. Ez a megoldás számos korábbi nehézséget feloldana, így korlátozná a szervezők személyes felelősségét is. Az EP 2015-ös állásfoglalásában,⁵⁷ az EGSZB pedig 2016-os véleményében⁵⁸ azt javasolja, hogy a polgári bizottságok jogi személyiséggel rendelkezessenek. A jogi személy alapítására leginkább opcionális megoldásként hivatkoznak, hiszen azt a nemzeti joggal összhangban kell szabályozni, és egy esetleges kötelező előírásként történő szabályozás nem lenne elfogadható a tagállamok számára.

A *felelősség korlátozására vonatkozó javaslatok* más szerzőknél önállóan, a jogi státuszra vonatkozó javaslattól függetlenül is felmerülnek.⁵⁹ Schöpflin György 2017-es jelentéstervezetében a szándékosan vagy súlyos gondatlanságból elkövetett jogellenes cselekményekre korlátozná a szervezői csoport felelősségét.⁶⁰ Másfelől – figyelemmel arra, hogy a szervezőket érintő felelősségi kérdések a személyes adatok védelméből erednek – az is rész megoldást jelenthetne, ha kevesebb személyes adat szolgáltatását követelnék meg a tagállamok.⁶¹

A Bizottság 2017. évi javaslatában a jogi személy létrehozásának lehetőségét, a felelősség tekintetében pedig a szervezői csoport egyetemleges felelősségét javasolja minden olyan kárért, amelyet tagjai szándékosan vagy súlyos gondatlanságból okoznak. A Bizottság javaslatát a jogi státusz és felelősség vonatkozásában a Tanács és a Parlament is elfogadta. A Parlament továbbá a szervezői csoport felállítása kapcsán azt javasolta, hogy az EP képviselők mellett a nemzeti parlamentek képviselői se számítsanak bele a szervezői csoport minimum létszámára vonatkozó előírásba,⁶² ez a javaslat azonban az intézményközi tárgyalásokon vélhetően fennakadt a tagállamok ellenállásán.

⁵⁵ TÁRNOK Balázs: A Minority SafePack európai polgári kezdeményezés és a magyarországi aláírásgyűjtés tapasztalatai. *Létünk folyóirat*, 2019/2. 131–148.

⁵⁶ European Ombudsman (2015) Decision of the European Ombudsman closing her own initiative inquiry OI/9/2013/TN concerning the European Commission; European Ombudsman (2017) Letter from the European Ombudsman to the President of the European Commission containing suggestions for improvement of the European Citizens' Initiative procedure, SI/6/2017/KR. Strasbourg; EGSZB 2016.

⁵⁷ Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása, 27. pont.

⁵⁸ EGSZB 2016. 1.4.2.

⁵⁹ BALLESTEROS–FIORENTINI (2015) i. m. 16.; REFIT Platform 2016.

⁶⁰ 2017/2024(INL). 6.

⁶¹ BALLESTEROS–CANETTA–ZACIU (2014) i. m. 16.; BALLESTEROS–FIORENTINI (2015) i. m. 16–17.

⁶² Jelentés az európai polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról, 2018., 25.sz. módosítási javaslat.

2.1.3. Az új EPK rendelet és a fennmaradó nehézségek

A jogi státusz vonatkozásában az új EPK rendelet lehetőséget biztosít arra, hogy valamely tagállam nemzeti jogával összhangban jogi személyt hozzanak létre kifejezetten egy adott kezdeményezés kezelése céljából, és amennyiben ezt megteszik, ez a jogi személy minősül szervezői csoportnak.⁶³ A jogi személyt formálisan az egyik tagállamban kell bejegyezni az irányadó nemzeti jognak megfelelően, így bár az intézményeknél nem merült fel az európai NGO státusz létrehozásának gondolata, az ekképpen létrehozott jogi személyek a jövőben folytathatnak határon átnyúló tevékenységet.⁶⁴

A szervezők felelőssége tekintetében az új EPK rendelet leszögezi: „a szervezői csoport az alkalmazandó nemzeti joggal összhangban egyetemlegesen kell, hogy feleljen minden olyan kárért, amelyet tagjai jogellenes cselekmények révén, a kezdeményezés szervezése során szándékosan vagy súlyos gondatlanságból okoznak.”⁶⁵

A polgári kezdeményezések *civil szervezetek általi támogatását segíti* az új EPK rendelet azon rendelkezése, miszerint a szervezői csoport a kezdeményezés képviselőjén és helyettes képviselőjén túl legfeljebb két további természetes személyt is kijelölhet tagjai közül vagy tagjain kívül (!), akiket felhatalmaznak arra, hogy a kapcsolattartó személyek nevében eljárva az eljárás teljes időtartama alatt kapcsolatot tartsanak az uniós intézményekkel.⁶⁶ Ezzel ugyanis lehetőség nyílik arra, hogy a kezdeményezést ténylegesen kezelő szervezet vezetője tartsa a kapcsolatot különböző érintettekkel. A módosítás a polgári kezdeményezések kialakult gyakorlatát „törvényesíti”.⁶⁷

Bár az új EPK rendelet több tekintetben előrelépést jelent (például a szervezők egyetemleges felelősségének megállapítása tekintetében), arra a problémára nem tudott reagálni, hogy a Minority SafePack által szemléltetett esetben a szervezőknek nincs tudomásuk arról, hogy kik gyűjtenek támogató nyilatkozatok (és ezáltal személyes adatokat) egy polgári kezdeményezésben. Ekképpen a polgári kezdeményezés szervezőinek felelőssége azokra az esetekre is kiterjed, amelyek kívül esnek a szervezői csoport ellenőrzési körén.

⁶³ Új EPK rendelet 5. cikk (7) bekezdés.

⁶⁴ GERSTENMEYER et. al. (2018) i. m. 69.

⁶⁵ Új EPK rendelet (17) preambulumbekzdés és 5. cikk (5) bekezdés.

⁶⁶ Új EPK rendelet 5. cikk (3) bekezdés.

⁶⁷ Például a Minority SafePack esetében a kezdeményezés ura a gyakorlatban az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEN), tehát egy transzeurópai nem kormányzati szervezet volt, illetve annak elnöke, Vincze Loránt, aki bár nem volt tagja a kezdeményezés polgári bizottságának, a kezdeményezést európai és napi szinten ő menedzselte és jelenítette meg (a nyilvánosság leginkább vele és a FUEN-nel azonosította a kezdeményezés szervezőit).

2.2. Nyilvántartásba vétel – a Bizottság befogadhatósági vizsgálattal kapcsolatos megszorító értelmezése, a Bizottság indokolási kötelezettsége és a részleges nyilvántartásba vétel lehetősége

2.2.1. A probléma

A polgári kezdeményezések befogadhatósági vizsgálatát az évek során számos kritikával illették. Ahogy korábban bemutattuk, a Bizottság a kezdeti időszakban túlságosan megszorítóan értelmezte a kezdeményezéseket, hiányoztak a szükséges fogalmi meghatározások („nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés”). Többen megfogalmazták, hogy a kezdeményezések szervezői általában nem szakértői az uniós jognak, és a polgári kezdeményezés felhasználóbarát jellegére vonatkozó követelmények miatt a Bizottságnak is megengedőbben kellett volna viszonyulni a kérdéshez. Azt is megemlítettük, hogy az elmúlt néhány évben pozitív változás állt be ebben a gyakorlatban, azonban bizonyos szempontból még mindig vannak tisztázatlan pontok az eljárás célját és mozgásterét illetően, azonban ezek a kérdések (pl. a nyilvánvalóság pontos meghatározása a hatáskörön kívül esés vonatkozásában) nem képezték tárgyát az EPK rendelet felülvizsgálatának, így ezeket a kérdéseket a reform ismertetése keretében nem tárgyaljuk.

Ezen felül azonban korábban azt is bemutattuk, hogy az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatos eljárások korai szakaszában a Bizottság meglehetősen rövid, bejegyzést elutasító határozataiban az *indokolás* rendszerint szükséztű volt. A Bizottság mindössze annak rögzítésére szorított, hogy a hivatkozott jogalapokat olyannak találta, amelyek alapján megállapítható, hogy a kezdeményezés nem felel meg a bejegyzési feltételeknek. Emiatt a kérdés többször az Európai Unió Bírósága elé került annak vizsgálata céljából, hogy milyen részletességgel kell a Bizottságnak indokolnia döntéseit. E tekintetben ugyanis az uniós joganyag kevés támpontot ad. Az EUMSZ 296. cikk (2) bekezdése értelmében az uniós szervek jogi aktusainak indokolást kell tartalmazniuk, de az EPK rendelet szövege is csak azt írja elő, hogy a polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételének elutasítása esetén a Bizottság tájékoztatja a szervezőket az elutasítás okairól.⁶⁸ A bejegyzési határozat indokolásával kapcsolatos követelmények meghatározása az ítélkezési gyakorlatra maradt, amely azonban érdemben viszonylag kevés újat hoz.⁶⁹

Bár a *részleges hatáskörön kívül esés* – és ennek eredményeként a részleges bejegyzés lehetőségének felvetése – egyidős az európai polgári kezdeményezés életre hívásával, a Bizottság csak öt év eltelte után tett konkrét lépéseket ennek érdekében, ugyanis a polgári kezdeményezések részleges bejegyzésének lehetőségét a testület a Minority SafePack kezdeményezésről hozott második, immár a kezdeményezést bejegyző hatá-

⁶⁸ EPK rendelet 4. cikk (3) bekezdés 2. mondata. A már bejegyzett és kellő számú aláírással támogatott kezdeményezés esetére viszont már előírja a világos, érthető és részletes indokolási kötelezettséget [EPK rendelet (20) preambulumbekkezdés].

⁶⁹ Ld. Péter VARGA – Balázs TÁRNOK: European Citizens' Initiatives for the Protection of National Minorities. *Hungarian Journal of Minority Studies*, Vol. II., 2018.

rozata alapozta meg 2017 áprilisában.⁷⁰ Ezt követően a Bizottság kialakította a – szervezők számára kedvezőnek tekinthető – részleges bejegyzés gyakorlatát, amelyet azóta is következetesen alkalmaz. A Minority SafePack ügyben precedensteremtő jelleggel alkalmazott részleges bejegyzést a Bizottság azóta alkalmazta a Stop TTIP⁷¹ és a bérunióról szóló polgári kezdeményezések esetében is. Ugyanakkor fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy a kezdeményezések részleges bejegyzése azt a veszélyt rejti magában, hogy a kezdeményezés a részleges bejegyzés során elveszíti jellegét meghatározó javaslatait, ezzel pedig a kezdeményezés „kiüresedik”.⁷²

2.2.2. Megoldási javaslatok

A Bizottság indokolási kötelezettsége kapcsán az Európai Parlament 2015-ös állásfoglalásában felhívta a Bizottságot, hogy egy kezdeményezés nyilvántartásba vételének elutasítása esetén részletesen ismertesse a kezdeményezés bejegyzése megtagadásának okait.⁷³ A részletes indokolást több más szereplő is megfogalmazta elvárásként.⁷⁴ Az indokolási kötelezettséget mind a Bizottság, mind pedig a társjogalkotók álláspontjai is csupán felületesen érintik. Az intézményközi tárgyalásokon jóváhagyott szövegtervezet kifejezetten utal az EUMSZ 296. cikkének (2) bekezdésében foglalt indokolási kötelezettség betartására.⁷⁵

Mivel a Minority SafePack döntéssel kialakult a kezdeményezések *részleges nyilvántartásba vételének* gyakorlata és annak szükségességét a polgárok is hangsúlyozták a 2017. évi online konzultáció során, a Bizottság javaslatában egy többlépcsős,

⁷⁰ Bár a Bizottság első, a kezdeményezés nyilvántartását megtagadó 2013-as, a Törvényszék által 2017-ben megsemmisített határozatában még úgy érvelt, hogy bár a kezdeményezés egyes részei az Unió hatáskörébe tartoznak, a kezdeményezés nem jegyezhető be, mivel az EPK rendelet nem teszi lehetővé az európai polgári kezdeményezések részleges bejegyzését, a Bizottság új, a Törvényszék 2017-es döntése következtében hozott határozata értelmében a Bizottság részlegesen nyilvántartásba vette a kezdeményezést. A Bizottság új határozatában úgy döntött, hogy a 11 javasolt témakör közül csupán kettő esik nyilvánvalóan kívül a Bizottság azon hatáskörén, hogy jogalkotási aktusra irányuló javaslatot nyújtson be, a maradék 9 az Unió hatáskörébe tartozik, így a polgári kezdeményezést ezekre vonatkozóan a Bizottság részlegesen bejegyezte. Erre azért volt lehetősége a Bizottságnak, mert a Törvényszék megtámadott határozatot megsemmisítő ítélete a javasolt intézkedéseket érdemben nem vizsgálta, és abban a kérdésben sem foglalt állást, hogy van-e lehetőség a kezdeményezés egyes részeinek bejegyzésére. A Törvényszék részleges bejegyzéssel kapcsolatos érdemi döntésének hiánya a Bizottság előtt mindkét értelmezési lehetőséget nyitva hagyta, és a Bizottság újabb határozatban módosított korábbi álláspontján és hallgatólagosan elfogadta a részleges bejegyzés lehetőségét. Ld. bővebben VARGA–TÁRNOK (2018) i. m.

⁷¹ A Stop TTIP bejegyzését a Törvényszék ítélete előzte meg, melyben – a Minority SafePack üggyhöz hasonlóan – megsemmisítette a Bizottság kezdeményezés bejegyzését elutasító határozatát. – Ld. a Törvényszék ítéletét a T-754/14. számú, Michael Efler és társai kontra Európai Bizottság ügyben, ECLI:EU:T:2017:323, valamint a kezdeményezés bejegyzéséről szóló C (2017) 4725 végleges határozatot.

⁷² Ld. bővebben: VARGA–TÁRNOK (2018) i. m.

⁷³ Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása, 15.pont.

⁷⁴ ANGLMAYER (2015) i. m.; BALLESTEROS–FIORENTINI (2015) i. m.; Committee of the Regions 2015.; European Ombudsman 2015.; European Ombudsman 2016.

⁷⁵ Új EPK rendelet (18) preambulumbekkezdés.

a kezdeményezések részleges bejegyzését lehetővé tévő rendszert terjesztett elő. Az intézmények elfogadták a Bizottság javaslatát, azonban megjegyzendő, hogy a Tanács javaslatára került bele a végleges szövegbe az a kiegészítés, miszerint a szervezőknek tájékoztatniuk kell a polgárokat a nyilvántartásba vétel tárgyi hatályáról.

2.2.3. Új EPK rendelet és a fennmaradó nehézségek

Az új EPK rendelet kodifikálja a Bizottság Minority SafePack óta alkalmazott gyakorlatát, többlépcsős eljárást meghatározva a *részleges nyilvántartásba vétel*re. Az új EPK rendelet szerint azért szükséges biztosítani a részleges nyilvántartásba vételt, hogy „a lehető legtöbb kezdeményezést nyilvántartásba vegyék”.⁷⁶ A korábban a nyilvántartásba vétel megtagadásaként hivatkozási alapul szolgáló kitétel⁷⁷ kiegészült azzal, hogy a Bizottság ezek alapján csak akkor tagadhatja meg a kezdeményezés bejegyzését, ha annak egyetlen része sem esik nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslatot terjesszen elő.⁷⁸ Ha minden más követelménynek megfelel a beterjesztett javaslat,⁷⁹ de egyes részei a Bizottság szerint nyilvánvalóan uniós hatáskörön kívül esnek, akkor erről a Bizottság egy hónapon belül indoklással ellátott értékelésében tájékoztatja a szervezőket. A szervezői csoport az értékelés alapján módosíthatja a kezdeményezést, de vissza is vonhatja vagy fenn is tarthatja azt. Ha a szervezők módosítják vagy fenntartják a kezdeményezést, a Bizottság a) nyilvántartásba veszi a kezdeményezést (értelemszerűen erre az értékelésnek megfelelő módosítás esetén kerülhet sor), b) részlegesen veszi nyilvántartásba a kezdeményezést (ha a kezdeményezők fenntartják vagy a Bizottság szerint nem megfelelően módosítják a vitatott részeket). Minden más esetben visszatartja a nyilvántartásba vételt. A részleges nyilvántartásba vételre az új EPK szerint akkor kerülhet sor, ha a kezdeményezés akár csak egy része, beleértve annak fő célkitűzéseit is, nyilvánvalóan nem esik a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslatot terjesszen elő. A kezdeményezés központi része, „gondolati magja” tehát nem sérülhet. A rendelet ezen felül azt is leszögezi, hogy a szervezőknek biztosítaniuk kell azt, hogy „a potenciális aláírók tájékoztatást kapjanak arról, hogy a kezdeményezés mely részét vették nyilvántartásba, továbbá arról, hogy a támogató nyilatkozatokat csak a nyilvántartásba vett rész vonatkozásában gyűjtik”.⁸⁰ Ezzel tehát a Bizottság elvi szinten választ adott a részleges bejegyzéssel félrevezetett polgárok problémájára is, bár ennek tényleges érvényesülését csak a gyakorlat mutatja majd meg.

⁷⁶ Új EPK rendelet (19) preambulumbekzdés.

⁷⁷ EPK rendelet 4. cikk (2) bekezdés b) pont.

⁷⁸ Új EPK rendelet 6. cikk (3) bekezdés c) pont.

⁷⁹ Új EPK rendelet 6. cikk (3) bekezdés a), b), d) és e) pontjai.

⁸⁰ Új EPK rendelet (19) preambulumbekzdés és 6. cikk (5) bekezdés.

2.3. Aláírásgyűjtés – személyi (támogatási jogosultság alsó korhatára) és időbeli (a gyűjtési időszak és a felkészülési idő az aláírásgyűjtésre) követelmények

2.3.1. A probléma

A polgári kezdeményezés *személyi követelményének*, tehát a kezdeményezés támogatására vonatkozó *alsó korhatár* lejjebb vitelének és egységesítésének kérdése már a kezdetektől meghatározó, vitás pontja az európai polgári kezdeményezés gyakorlati működésének. Az EPK rendelet ezt az alsó korhatárt az európai parlamenti választásokon való részvétel korhatárában állapította meg, amely azonban a gyakorlatban eltérő korhatárokat jelentett az egyes tagállamok vonatkozásában (ld. korábban). Ezzel azonban egyes nézetek szerint szükségtelenül zártak ki fiatal polgárokat a polgári kezdeményezés intézményéből, hiszen néhány tagállamban az egyes nemzeti választásokon való részvétel alsó korhatára alacsonyabb, mint ugyanabban a tagállamban az európai parlamenti választás vonatkozásában irányadó alsó korhatár. Így ezek a polgárok ugyan részt vehetnek az egyes nemzeti választásokon, nem támogathatnak európai polgári kezdeményezéseket, és ebben a formában sem tudtak részt venni az Unió demokratikus rendszerében.

Ami az *időbeli követelményeket* illeti, az elmúlt években rendszeresen problémát jelentett, hogy a szervezőknek a gyakorlatban nem állt rendelkezésükre az EPK rendelet által biztosított 12 hónap az aláírások gyűjtésére. Ennek egyik oka, hogy a szervezők az elektronikus aláírásgyűjtés tekintetében tipikusan 1-2 hónapot veszítettek rögtön a gyűjtési időszak kezdetén, mivel *nem állt rendelkezésükre az online aláírásgyűjtő rendszer*. Az EPK rendelet értelmében a szervezők az online aláírásgyűjtéshez használhatják a saját maguk által létrehozott rendszert. Ezt azonban azon tagállam illetékes hatóságával kell hitelesíttetniük, amely tagállam területén az aláírásokat tárolják. Opcionálisan használhatják a Bizottság által a szervezők részére ingyenesen rendelkezésre bocsátott online aláírásgyűjtő rendszert. Előbbi esetben a tagállami hitelesítés több időt is igénybe vehet, de a Bizottság saját szoftverének használata esetén is idővesztéssel kell számolni. A legtöbb esetben az aláírásgyűjtő szoftver nem állt a szervezők rendelkezésére a bejegyzés pillanatában, így 12 hónapnál kevesebb idejük jutott az aláírások elektronikus gyűjtésére.⁸¹ Emiatt az „Anyá, Apa, Gyerekek – Európai Polgári Kezdeményezés a házasság és a család védelmében” szervezői panaszt nyújtottak be az Európai Ombudsmanhoz, aki szerint azonban a Bizottság indokoltan vélte úgy, hogy a támogató nyilatkozatok gyűjtése a kezdeményezés nyilvántartásba vételétől kezdődik.⁸² Másrészt az elmúlt évek tapasztalata azt is mutatja, hogy hosszabb gyűjtési időszak esetén több kezdeményezés tudná teljesíteni az érvényességhez szükséges aláírásszámot.⁸³ Ennek megfelelően a gyűjtési időszak meghosszabbítását és

⁸¹ Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2015. 8.; Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása, F. pont.

⁸² Ld. a 1086/2017/PMC sz. ügyben hozott határozatot.

⁸³ Ld. pl. az ‘Anyá, Apa, Gyerekek’ kezdeményezést, amely bár éppen összegyűjtötte a szükséges számú támogató nyilatkozatot, az érvénytelen aláírások száma miatt az összes érvényes aláírás végül egymillió

a gyűjtési időszak kezdetének rugalmasabbá tételét egyaránt sürgették a kezdeményezések aktivistái és a szervezői.⁸⁴

2.3.2. Megoldási javaslat

A polgári kezdeményezések *személyi követelményeivel* kapcsolatban jelentős számú tudományos szereplő,⁸⁵ civil szervezet⁸⁶ és egyéb érdekelt szólított fel az alsó korhatár 16 évre csökkentésére (ezzel vertikálisan bővítve a polgári kezdeményezés személyi hatályát). Másrészt az uniós intézmények – és különösen az Európai Parlament⁸⁷ – is a kezdetektől fogva a korhatár 16 évre történő csökkentése mellett érveltek. A korhatár egységesen, minden tagállam számára kötelezően 16 évre csökkentése a továbbiakban is a napirenden maradt. Az Európai Parlament az európai polgári kezdeményezésről szóló 2015. évi állásfoglalásában,⁸⁸ az EGSZB pedig 2016. évi véleményében⁸⁹ szintén arra kéri a Bizottságot, hogy egységesen 16 évre szállítsa le a polgári kezdeményezés támogatására vonatkozó alsó korhatárt. Ehhez a javaslatához csatlakoztak a civil szervezetek is, illetve a Bizottság által indított online konzultációban közvetlenül az uniós polgárok is. Ennek megfelelően a Bizottság javaslatában is a 16 évet szorgalmazta. A korhatár egységesen és kötelező jelleggel történő 16 évre csökkentésének szinte egyetlen, de annál erősebb ellenzője a Tanács, vagyis a tagállamok voltak.⁹⁰ A tagállamok vélhetően azért nem támogatták a kötelező jellegű csökkentést, mivel a nemzeti választási irodák számára sokkal egyszerűbb az aláírások ellenőrzése, ha a választásra

alatti eredménnyel zárult, tehát nagyon kevésen múlt a kezdeményezés sikere, amelynek oka a szervezők szerint az volt, hogy a gyakorlatban nem állt rendelkezésükre egy év a támogató nyilatkozatok összegyűjtésére. – Ld. Mandiner.hu: Egymillióan az Anya, Apa, gyerekek elnevezésű európai polgári kezdeményezés mellett. 2017. június 14. Elérhető: https://mandiner.hu/cikk/20170614_egymillioan_az_anya_apa_gyerekek_elnevezesu_europai_polgari_kezdemenyezesnek

⁸⁴ CONRAD–KNAUT–BÖTTGER (2016) i. m. 12.

⁸⁵ VÍCTOR CUESTA-LÓPEZ: A Comparative Approach to the Regulation of the European Citizens' Initiative. In: *The European Citizens' Initiative: a First for Participatory Democracy? Perspectives on European Politics and Society*, Special Issue, Vol. 13, Issue 3, 2012. 260.; VÍCTOR CUESTA-LÓPEZ: A Preliminary Approach to the Regulation on European Citizens' Initiative from Comparative Constitutional Law. In: LUIS BOUZA GARCÍA – VÍCTOR CUESTA-LÓPEZ – ELÍTSA MINCHEVA – DOROTA SZELIGOWSKA (eds.): *Papers prepared for the European Citizens' Initiative - a first assessment organised by the European General Studies' Programme of the College of Europe. Bruges Political Research Paper*, No. 24. 2012. 11.; PAWEŁ GŁOGOWSKI – ANDREAS MAURER: *The European Citizens' Initiative – Chances, Constraints and Limits*. [Political Science Series] Vienna, Institute for Advanced Studies, 2013. 10.

⁸⁶ Ld. ECAS: 10 Recommendations to Make a Success of European Citizens' Initiatives, 2013., elérhető: <https://ecas.issuelab.org/resource/10-recommendations-to-make-a-success-of-european-citizens-initiatives.html>

⁸⁷ Ld. a Petíciós Bizottság 2010-ben elfogadott véleményét: Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)).

⁸⁸ Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása, 26. pont.

⁸⁹ EGSZB 2016, 1.4.4.

⁹⁰ Christian HUESMANN – Dominik HIERLEMANN: The Reform of the European Citizens' Initiative: Not for the Youth? *EINWURF – Ein Policy Brief der Bertelsm*, Issue 5., 2018.

jogosultak névjegyzéke alapján végzik el az aláírások vizsgálatát (annak ellenére, hogy nem kell a választói névjegyzékben szerepelni, a korhatár elérése elegendő a részvételi feltétel teljesítéséhez).

Ami a polgári kezdeményezés *időbeli követelményeit* illeti, számos szervező javasolta az EPK rendelet felülvizsgálatát az aláírásgyűjtésre való felkészülési időszak bevezetése érdekében, vagyis, hogy – néhány hónapos mozgástéren belül – a szervezők határozhassák meg az aláírásgyűjtési időszak kezdetét, és/vagy terjesszék ki az aláírásgyűjtési időszakot 12 hónapról 18 hónapra.⁹¹ A gyűjtési időszak 18 vagy 24 hónapra kiterjesztését, illetve az aláírásgyűjtési időszak opcionális kiterjesztését többen is megfogalmazták javaslatként.⁹² Az aláírásgyűjtés kezdetének (bizonyos időkereten belül) szervezők általi megválasztása tekintetében a megoldási javaslatok egységesebbnek bizonyultak, erre ugyanis – figyelemmel az ismertetett gyakorlati nehézségekre – egyértelmű igény mutatkozott.⁹³ A felkészülési időszak hosszát illetően a Bizottság és a Tanács három hónapos határidőt javasolt, a Parlament azonban hat hónapos felkészülési időt irányozott elő. Az intézményközi tárgyalásokon utóbbi tudta sikeresen érvényesíteni akaratát.

2.3.3. Az új EPK rendelet és a fennmaradó nehézségek

Az új EPK rendeletről szóló intézményközi tárgyalások legvitatottabb kérdése a kezdeményezés támogatására vonatkozó *alsó korhatár* meghatározása volt. A Parlament és a Bizottság szilárdan ragaszkodott az egységesen és kötelező jelleggel 16 évre történő csökkentéshez. A tagállamok azonban nem engedtek az ezt ellenző álláspontjukból, így reális veszélyként merült fel, hogy emiatt az utolsó részletkérdés miatt az egész tárgyalás megakadhat. Végül inkább a tagállamoknak kedvező kompromisszum született, amelynek értelmében a főszabály szerint továbbra is támogathat aláírásával egy európai polgári kezdeményezést, aki elérte az európai parlamenti választásokon való részvételre jogosító életkort. A rendelet ugyanakkor hozzáteszi, hogy az európai polgári kezdeményezésben rejülő lehetőségek maradéktalan kiaknázása érdekében lehetővé kell tenni a tagállamok számára, hogy nemzeti jogukkal összhangban a kezdeményezés támogatásához szükséges alsó korhatárt 16 évben állapítsák meg (erről tájékoztatniuk kell a Bizottságot), illetve a rendelet értelmében a tagállamok „ösztönzést kapnak arra, hogy nemzeti jogukkal összhangban vegyék fontolóra az alsó korhatár 16 évben való megállapítását.”⁹⁴ Bár az utolsó mondat jelzi, hogy mennyire nehezen is született meg a kompromisszum, a szabályozás értelmében a tagállamokat nem kötelezi a rendelet a korhatár csökkentésére, de lehetőséget ad arra, amennyiben azt egyes tagállamok helyénvalónak gondolják.

⁹¹ ANGLMAYER (2015) i. m. 22.

⁹² ECAS (2013) i. m.; BALLESTEROS–CANETTA–ZACIU (2014) i. m. 42.; BALLESTEROS–FIORENTINI (2015) i. m. 39.

⁹³ Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása, 19. pont; EGSZB 2016. 1.4.1.; BALLESTEROS–CANETTA–ZACIU (2014) i. m. 42.; BALLESTEROS–FIORENTINI (2015) i. m. 39.

⁹⁴ Új EPK rendelet (7) preambulumbekzdés és 2. cikk (1) bekezdés.

A gyűjtési időszak hosszában nem történt változás, de az aláírásgyűjtésre való *felkészülési időszakot* bevezeti az új rendelet, kompromisszumként legfeljebb hat hónapos határidőt megállapítva. Az új EPK rendelet értelmében tehát a szervezői csoport a kezdeményezés nyilvántartásba vételétől számított hat hónapon belül maga választhatja meg a gyűjtési időszak kezdőnapját.⁹⁵

A kezdeményezés támogatására vonatkozó alsó korhatár bizonyult az egyik legérzékenyebb kérdésnek, a kompromisszumos megoldás pedig lehetőséget biztosít arra, hogy ténylegesen több polgár vehessen részt ebben a jogintézményben. Ezzel együtt a tagállamonként eltérő szabályozások bizonytalanságot okozhatnak az uniós polgárok körében, másrészt a határon átnyúló kampányszervezést sem segíti, hogy eltérő korhatár alkalmazandó az egyes tagállamokban. A polgári kezdeményezés céljainak eléréséhez jobban hozzájárult volna az egységes korhatár, másfelől a szubszidiaritás⁹⁶ és tagállami szuverenitás elvének érvényesülése szempontjából helytelen lett volna olyan szabályozás elfogadására kényszeríteni az egyes tagállamokat, amelyek jelentős nehézségeket eredményeznek a hazai választási rendszerek kialakításában és működtetésében. Elmaradt továbbá a gyűjtési időszak meghosszabbítása is, de az aláírásra való felkészülést szolgáló legfeljebb hat hónapnyi időszak megoldást nyújthat a gyakorlatban korábban felmerült problémákra, ráadásul a gyűjtési időszak ezen felüli meghosszabbítása aránytalanul meghosszabbította volna az európai polgári kezdeményezések életciklusát.

2.4. Aláírásgyűjtés – online gyűjtési rendszer

2.4.1. A probléma

Az online aláírásgyűjtés az európai polgári kezdeményezést érintő hatályos szabályozás egyik legvitatottabb pontja, amellyel kapcsolatban – több rész kérdés tekintetében – merültek fel aggályok a tudományos élet szereplői,⁹⁷ valamint a szervezők és érintettek részéről. Korábban ismertettük, hogy a szervezők kiépíthetik a saját aláírásgyűjtő rendszerüket (erre érthető okokból meglehetősen alacsony számban került sor, ld. fent), vagy használhatják a Bizottság által részükre ingyenesen rendelkezésre bocsátott szoftvert. Az első kezdeményezések szervezői komoly akadályokba ütköztek az *aláírásgyűjtő rendszerek felállításával* kapcsolatban, ugyanis a szoftver telepítéséhez szükséges gazdaszerver meghatározása ismétlődő kihívást jelentett, ami késedelmet okozott az online gyűjtés elindításában.⁹⁸ A Bizottság ezért – mivel az adatok tárolására szolgáló tárhely rendszerhez kapcsolása problémát okozott – az általa létrehozott

⁹⁵ Új EPK rendelet (20) preambulumbekzdés és 8. cikk.

⁹⁶ Katrin Böttger – Julian PLOTTKA: The ECI – An Overview of Opportunities and Constraints. In: CONRAD–KNAUT–BÖTTGER (2016) i. m. 19.

⁹⁷ Böttger és Plotkka például a gyűjtési rendszer gyenge pontjaira hívják fel a figyelmet annak felhasználóbarát jellege és polgárok általi elérése szempontjából, valamint kiemelik a felmerülő legújabbkori veszélyeket – így az adatlopást és a személyes adatok illetéktelen felhasználását – és gyűjtéssel kapcsolatos technikai problémákat. – Ld. BÖTTGER–PLOTTKA (2016) i. m. 24–26.

⁹⁸ Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2018. 8.

szoftvert saját, luxemburgi szerverével támogatta meg (ezen felül pedig kiterjesztette a gyűjtési határidőt azon polgári kezdeményezések esetében, amely szervezői e technikai nehézségek miatt nem tudták megfelelő időben elkezdni az aláírások gyűjtését⁹⁹). A Bizottság ezen megoldása ideiglenes jelleggel alkalmazott intézkedésnek tekinthető, így továbbra is hiányzott egy, a Bizottság által állandó jelleggel létrehozott, szervezők számára ingyenesen elérhető szoftverrel támogatott online gyűjtési rendszer.

Fontos hiányossága volt a rendszernek továbbá, hogy *nem lehetett hozzákapcsolni különböző weboldalakhoz és közösségi médiafelületekhez*. Ezeket a problémákat az Európai Parlament is felismerte, így 2015-ös állásfoglalásában felkérte a Bizottságot, hogy az online aláírásokat tároló szervereket tegye állandó jelleggel ingyenessé, vizsgálja felül és egyszerűsítse az aláírások online gyűjtésére vonatkozó műszaki előírásokat annak érdekében, hogy az e-mail címeket önkéntes alapon össze lehessen gyűjteni, valamint hangsúlyozta, hogy össze kell kapcsolni az aláírások online gyűjtését a megfelelő új közösségi és digitális médiakampány-eszközökkel.¹⁰⁰ Utóbbi problémát időközben a Bizottság orvosolta, ugyanis mára a szoftver lehetőséget kínálja a támogató nyilatkozatok mobil eszközökön keresztül történő összegyűjtésére, valamint a közösségi médiával és honlapokkal való kapcsolatok kialakítására kampánycélokra.¹⁰¹

Habár a Bizottság szerint azzal, hogy ingyenesen a szervezők rendelkezésére bocsátotta a nyílt forráskódú aláírásgyűjtő szoftverét, a legnagyobb akadályt elhárította, maga is elismeri, hogy sokan *elégedetlenek voltak ezzel a szoftverrel*.¹⁰² Ezt támasztja alá számos szervező értékelése is, akik szerint a rendszer nehézkes, szükségtelenül bonyolult és diszfunkcionális, egyszerűsítésre szorul.¹⁰³ Xavier Dutoit egyenesen úgy fogalmaz, hogy az a benyomás maradt benne az online gyűjtési rendszer megvizsgálása után, a szoftvert úgy tervezték, hogy a lehető legtöbb támogatót rettentse el.¹⁰⁴

2.4.2. Megoldási javaslatok

Konszenzus alakult ki az egyes szereplők között abban is, hogy a Bizottságnak egyrészt fejlesztenie kell a nyílt forráskódú *szoftverét* (beleértve az e-mail címek gyűjtésére vonatkozó lehetőség biztosítását), másrészt állandó jelleggel kell a szervezők rendelkezésére bocsátania az adatok tárolására alkalmas *szerverét* is, harmadrészt pedig egységesíteni kellene az online aláírásgyűjtő rendszereket.¹⁰⁵

A Bizottság által létrehozott és működtetett központi online gyűjtési rendszer létrehozását a 2017. évi online konzultáción a polgárok is egyértelműen támogatták, így

⁹⁹ BÖTTGER–PLOTKA (2016) i. m. 25.

¹⁰⁰ Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása, 17–18. pontok.

¹⁰¹ Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2018. 8.

¹⁰² Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2015. 15.

¹⁰³ BERG–THOMSON (2014) i. m. 15., 30., 37. és 49.

¹⁰⁴ Xavier DUTOIT: Back to the Drawing Board for the ECI Online Collection System, An interview with Xavier Dutoit by Carsten Berg. In: BERG–THOMSON (2014) i. m. 101.

¹⁰⁵ BALLESTEROS–CANETTA–ZACIU (2014) i. m. 35–36.; BALLESTEROS–FIORENTINI (2015) i. m. 33–34.; ECAS (2013) i. m.

erre a Bizottság is javaslatot tett a jogalkotási eljárás megindítása során. Mindemellett a Bizottság 2017. évi javaslatában nem kívánta egyesíteni az online gyűjtési rendszereket, hanem a *központi és egyedi online gyűjtési rendszerek párhuzamos használatát* javasolta. A Bizottság a korábbi, egyéni gyűjtési rendszeren alapuló szabályozását kívánta kiegészíteni az általa létrehozott és működtetett, ingyenesen hozzáférhető, állandóan rendelkezésre álló aláírásgyűjtő szoftverrel és a begyűjtött adatok tárolására szolgáló, szerverrel támogatott központi online gyűjtési rendszerrel. A Bizottság tehát megtartotta volna mindkét rendszert, a polgárok pedig választhattak volna, hogy a központi vagy az egyéni gyűjtési rendszert kívánják-e használni. Az egyéni gyűjtési rendszerre a korábbi szabályozás lett volna az irányadó (technikai és adatvédelmi előírásoknak megfelelés, amelyet az adatok tárolásának helye szerinti tagállam ellenőriz). A kezdeményezés támogatására vonatkozó alsó korhatár mellett ez a kérdés képezte a legérzékenyebb pontját az intézményközi tárgyalásoknak, mert – bár a Parlament induló tárgyalási mandátumában elfogadta a Bizottság javaslatát – a Tanács, tehát a tagállamok az egyedi gyűjtési rendszerre vonatkozó előírások teljes törlését javasolták. A tagállamok tehát semmilyen formában nem kívánták fenntartani a kettős, párhuzamos rendszert, és különösen az egyedi gyűjtési rendszereket, hanem kizárólag a Bizottság által létrehozott és működtetett rendszert akarták fenntartani (míg az egyedi gyűjtési rendszerek megfelelőségét az adatok tárolásának helyet adó szerver szerinti tagállam ellenőrzi, ezzel számos feladatot róva a tagállami hatóságokra, a központi gyűjtési rendszer ilyen tekintetben nem jelent plusz feladatot a tagállamoknak). Az intézményközi megállapodásokon az a kompromisszumos megállapodás született, hogy csupán ideiglenesen tartják fenn a párhuzamos rendszert, vagyis csupán a 2022. december 31-ig nyilvántartásba vett kezdeményezések szervezői használhatnak egyedi online gyűjtési rendszert, ezt követően az egyedi rendszert kivezetik, és csupán a központi gyűjtési rendszer áll majd rendelkezésére.

A Bizottság javaslatában ezen felül egy másik fontos gyakorlati kérdésre reagál, amennyiben biztosítja, hogy a központi online gyűjtési rendszert használó kezdeményezések szervezői a *papír alapon gyűjtött támogató nyilatkozatokat feltölthessék az online gyűjtési rendszerbe*. Ez a kérdés a gyakorlat során is felmerült, hiszen a Minority SafePack kezdeményezés esetében az erdélyi aláírásgyűjtést koordináló RMDSZ ugyan papír alapon gyűjtötte az aláírásokat,¹⁰⁶ azokat feltöltötték az online rendszerbe.¹⁰⁷ Ezen felül ennek a módosításnak azért is lehetnek pozitív hatásai, mert amíg az elektronikus aláírások számának aktuális állása nyilvánosan követhető az online rendszerben, a papír alapon gyűjtött aláírások aktuális állását nem látják a polgárok, és amennyiben az aláírások java részét papír alapon gyűjtik a szervezők, az online rendszer alapján tájékozódó polgárok számára demotiváló hatású lehet az aláírások

¹⁰⁶ Mivel a korábbi EPK rendelet a rendszeresített formanyomtatvány használatával erre nem adott lehetőséget, az erdélyi szervezők egy a formanyomtatványtól eltérő, egyedi aláírásgyűjtő lapon gyűjtötték a támogató nyilatkozatokat, amelynek aláírásával a támogatók kifejezett hozzájárulásukat adták ahhoz, hogy a szervezők személyes adataikat feltöltsék az online rendszerbe.

¹⁰⁷ FÖTÉR.RO: 2018. 12. 08. Románian kívül nem nagyon gyűlnek az aláírások a Minority SafePack támogatására, elérhető: http://foter.ro/cikk/20171208_romanian_kivul_nem_nagyon_gyulnek_az_alairasok_a_minority_safepack_tamogatasara,

esetleges alacsonyabb száma, ami egyébként nem felel meg a valóságnak. A feltöltéssel ezek a számok is „láthatóvá” válhatnak.

2.4.3. Az új EPK rendelet és a fennmaradó nehézségek

Az új EPK rendelet értelmében a Bizottságnak a támogató nyilatkozatok online gyűjtésére *központi rendszert* kell létrehoznia és működtetnie, melynek használata a polgárok számára ingyenes (költségeit az Unió általános költségvetése fedezi). Ennek a rendszernek rendelkeznie kell tárhelyszolgáltatással és szoftverrel is. A központi online gyűjtési rendszeren begyűjtött adatokat a Bizottság által e célra rendelkezésre bocsátott szervereken kell tárolni.¹⁰⁸ Emellett a 2022. december 31-ig nyilvántartásba vett kezdeményezések vonatkozásában a szervezői csoportok számára továbbra is lehetőséget kell biztosítani arra, hogy *saját online gyűjtési rendszert* hozzanak létre, és ezen keresztül gyűjtsék a támogató nyilatkozatokat.¹⁰⁹

A központi online gyűjtési rendszerben lehetővé kell tenni a nyomtatott formátumban gyűjtött támogató nyilatkozatok *feltöltését*. Amennyiben a szervezői csoport élni kíván ezzel a lehetőséggel, valamennyi támogató nyilatkozatot legkésőbb a gyűjtési időszak végét követő két hónapon belül fel kell töltenie.¹¹⁰

Az online gyűjtési rendszer okozta idővesztéséget az új EPK rendelet megfelelően kezeli, hiszen a felkészülési időszak bevezetésével és a Bizottság központi gyűjtési rendszerének állandó lehetőségként rendelkezésre bocsátásával a szervezőknek ténylegesen 12 hónapjuk állhat majd rendelkezésükre a támogató nyilatkozatok összegyűjtéséhez. Ebben a folyamatban a papír alapon gyűjtött aláírások online rendszerbe feltöltése is segít, és a kezdeményezés felhasználóbarát jellegét mozdítja elő. Másfelől a 2022-ig tartó átmeneti időszak párhuzamos rendszerei bonyolíthatják a polgári kezdeményezéssel kapcsolatos eljárásokat, valamint az is kérdéses, hogy a Bizottság által kialakított rendszer folyamatosan meg tud-e majd felelni az új technikai kihívásoknak és felhasználói trendeknek.

2.5. Aláírásgyűjtés – személyes adatszolgáltatási kötelezettség

2.5.1. A probléma

Ahogy korábban utaltunk rá, 2010-ben az EPK rendelet tárgyalása során a tagállamoknak nem sikerült egyezsége jutniuk a támogató aláírások összegyűjtése során kötelezően szolgáltatandó adatok tartalmát illetően,¹¹¹ így továbbra is *eltérő személyes adatokat kell megadni* a különböző tagállamokban. A legegyszerűbb adatszolgáltatá-

¹⁰⁸ Új EPK rendelet (21) preambulumbekzdés, 10. cikk (1) bekezdés.

¹⁰⁹ Új EPK rendelet (23) preambulumbekzdés.

¹¹⁰ Új EPK rendelet 10. cikk (1) és (3) bekezdés.

¹¹¹ A Bizottság eredeti javaslata az EPK rendeletre uniformizált adatszolgáltatási követelményeket tartalmazott, de a tagállamok a tervezet tanácsi tárgyalása során ezt nem tudták elfogadni, és a nemzeti jogaikon alapuló, tagállamok szerint eltérő követelményrendszer javasoltak.

si követelményeket Finnország¹¹² állapította meg, míg a legbonyolultabb rendszerrel Olaszország¹¹³ és Görögország¹¹⁴ rendelkezik.¹¹⁵ A Bizottság első hároméves értékelő jelentésében is elismeri, hogy a személyes adatok szolgáltatására vonatkozó, országok szerint eltérő követelmények jelentős problémát okoznak.¹¹⁶ Jelenleg összesen 13, eltérő személyes adatokat megkövetelő formanyomtatványt használnak.¹¹⁷

Az is nehézséget okoz, hogy egyes tagállamokban *túlságosan sok személyes adatot* kell megadni egy polgári kezdeményezés támogatásához. Bár a Bizottság ösztönözte a tagállamokat a személyes adatok szolgáltatására vonatkozó követelmények egyszerűsítésére,¹¹⁸ és ennek számos tagállam több tekintetben eleget is tett,¹¹⁹ a szabályozás az eltérő követelmények miatt így is kaotikusnak tekinthető. A túlságosan sok személyes adatot követelő tagállami rendszerek ezen felül az érvénytelen aláírások számát is növelik, hiszen minél több adatot kell megadnia a polgároknak a támogatás során, annál nagyobb az esélye, hogy egyes adatokat hiányosan vagy rosszul tüntetnek fel a támogató íveken.¹²⁰ Ugyanezen az állásponton van az Európai Parlament 2015-ös állásfoglalásában, nyomatékosítva, hogy „az új kezdeményezések számának drasztikus csökkenése az aránytalan követelmények és a szükségtelenül bonyolult rendszer következménye”.¹²¹ A német adatok szerint a túl sok adat megadására vonatkozó kötelezettségből származó érvénytelen aláírások száma eléri a 20%-ot.¹²² Ezen felül a túlságosan sok személyes adat megkövetelése a személyes adatok védelme tekintetében fennálló kockázatot is növeli, és nagyobb munkaerőigényt jelent a szervezők számára.¹²³

A legtöbb ellenérzést a személyes adatok szolgáltatásával kapcsolatban a *személyazonosító számok/személyazonosító igazolványok számainak* megadására vonatkozó kötelezettség váltja ki. Ugyanis 19 tagállamban¹²⁴ kötelező a személyi igazolványok adataira vonatkozó adatszolgáltatás, amely többek szerint a polgári kezdeményezés támogatása során a gyűjtési rendszert feleslegesen bonyolító, szükségtelen adminiszt-

¹¹² Név, állandó lakhely országa, állampolgárság, születési idő.

¹¹³ Név, állandó lakhely részletes adatokkal, állampolgárság, születési hely és idő, személyi igazolvány száma és kibocsátó hatósága.

¹¹⁴ Név, születéskori név, apja neve, állandó lakhely, állampolgárság, születési hely és idő, személyi igazolvány száma.

¹¹⁵ ANGLMAYER (2015) i. m. 17.

¹¹⁶ Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2015. 14.

¹¹⁷ Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2018. 7.; ANGLMAYER (2015) i. m. 18.

¹¹⁸ A Bizottság – az érintett tagállamok kérésére – felhatalmazáson alapuló jogi aktussal módosíthatja a rendelet III. mellékletében meghatározott, az aláírókra vonatkozó adatszolgáltatási követelményeit.

¹¹⁹ COM(2015)145, 7.; A 2013. évi első, 6 tagállamot érintő módosítást követően a második, 2015. évi módosítás további 3 tagállam esetében egyszerűsítette a követelményeket. – ld. Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2018. 7.

¹²⁰ ANGLMAYER (2015) i. m. 18.; GERSTENMEYER et al (2018) i. m. 76.; BERG–GLOGOWSKI (2016) i. m. 205.

¹²¹ Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása, 29. pont.

¹²² National authorities in the ECI process: first verification experiences of the German signature verification office. Interview with Axel Minrath and Ulrich Schmitz. In: *An ECI that works!* 2014. 94.

¹²³ BERG–GLOGOWSKI (2016) i. m. 205.

¹²⁴ GERSTENMEYER et al (2018) i. m. 19., 57.

ratív követelmény.¹²⁵ A személyazonosító igazolvány számának megadását az Európai Adatvédelmi Biztos sem látta indokoltnak.¹²⁶ A sok személyes adat megadásának kötelezettsége, és különösen a személyazonosító szám feltüntetésére vonatkozó kötelezettség elrejtetheti a polgárokat a polgári kezdeményezések támogatásától.¹²⁷ Ezt a gyakorlati tapasztalatok is alátámasztják (ld. a Minority SafePack magyarországi¹²⁸ és a Vízhez való jog kezdeményezés európai tapasztalatait¹²⁹).

Azon túl, hogy a kezdeményezés támogatásához sürgősen sok személyes adatot kell megadni, az is problémát jelent, hogy ezeken a rendelet III. számú mellékletében foglalt formanyomtatványon feltüntetett adatokon kívül *semmilyen más adat nem gyűjthető* a javasolt kezdeményezések támogatása során.¹³⁰ Így például az e-mail címek sem, ami nagyban megnehezítheti a gyűjtési folyamatot és növelheti az érvénytelen aláírások számát, hiszen ha hiányosan adta meg valamely személyes adatát a támogató, a szervezők nem tudnak vele kapcsolatba lépni a hiányzó adatok pótlása érdekében.

2.5.2. Megoldási javaslatok

A túlságosan *bonyolult adatszolgáltatási szabályok* vonatkozásában több szereplő javasolta a III. számú melléklet módosítását, és az egységes aláírásgyűjtő formanyomtatvány és eljárás bevezetését, valamint a megkövetelt adatok körének leszűkítését.¹³¹ A szerteágazó személyes adatokhoz hasonlóan a *személyi azonosító számok* megadása kapcsán is egyértelmű igény mutatkozott arra, hogy ennek az adatnak a megadását töröljék a támogatási követelmények közül.¹³² A Bizottság javaslatában egy olyan rendszert terjesztett elő a III. számú mellékletben meghatározott formanyomtatványokon szereplő személyes

¹²⁵ Sylvia-Yvonne KAUFMANN – Julian PLOTTKA: Die Europäische Bürgerinitiative: Start in ein neues Zeitalter partizipativer Demokratie auf EU-Ebene. 2012., elérhető: http://www.europa-union.de/fileadmin/files_eud/PDF-Dateien_EUD/EUD_konkret/EUD-konkret_1-2012_Die_Europ%C3%A4ische_B%C3%BCrgerinitiative.pdf

¹²⁶ Az európai adatvédelmi biztos véleménye a polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról, 2010/C 323/012010/C 323/01, 10.pont.

¹²⁷ COM(2015) 145, 6.

¹²⁸ A Minority SafePack magyarországi aláírásgyűjtésének koordinációját végző Rákóczi Szövetség aktivistái az aláírásgyűjtés során azt tapasztalták, hogy az emberek leginkább a személyazonosító okmányaik számának megadásától idegenkedtek, és a polgárokkal folytatott beszélgetésekből is az derült ki, hogy az emberek inkább megadnák lakcímüket, mint személyazonosító igazolványuk számát. Ld. TÁRNOK (2019) i. m.

¹²⁹ A Right2Water polgári kezdeményezés szervezői szerint a személyigazolvány számának megadása jelentős elrettentő erővel bírt Franciaországban, Olaszországban, Ausztriában, Csehországban, Görögországban, Magyarországon, Romániában és Bulgáriában, és e követelmény nélkül kétszer annyi támogató nyilatkozatot tudtak volna gyűjteni a nevezett tagállamokban. Ld. BERG–THOMSON (2014) i. m. 21.

¹³⁰ EPK rendelet 5. cikk (3) bekezdés: „Az aláírók csak a tagállamok által elvégzendő ellenőrzés céljából szükséges személyes adatokat tüntetik fel a III. mellékletben foglaltak szerint.”

¹³¹ Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása, 25. és 27. pont; EGSZB 2016. 1.5.2.; BALLESTEROS–CANETTA–ZACIU (2014) i. m. 40.; BALLESTEROS–FIORENTINI (2015) i. m. 37.

¹³² BALLESTEROS–CANETTA–ZACIU (2014) i. m. 38.; BALLESTEROS–FIORENTINI (2015) i. m. 37.

adatok szolgáltatása tekintetében, amely részben mindkét felvetett problémára megoldást kínál, másfelől nem érinti a probléma magját (miszerint a túlságosan bonyolult szabályok elrettenthetik a polgárokat a kezdeményezések támogatásától). Ennek alapján bár fennmarad a személyazonosító szám/személyazonosító okmány számának megadására vonatkozó követelmény lehetősége, a támogatóknak csak az utolsó 4 karaktert kell megadniuk, annak érdekében, hogy korlátozzák az ezzel való visszaélés lehetőségét. Másfelől a javaslat értelmében továbbra is kétfajta aláírásgyűjtő formanyomtatvány lenne forgalomban attól függően, hogy az adott tagállam, amelynek állampolgára a polgári kezdeményezés támogatója, megköveteli-e a személyazonosító szám/személyazonosító okmány számának megadását. Ráadásul azon tagállamok, amelyek nem követelik meg ennek az adatnak a megadását, állampolgáraik lakóhelyének pontos megadását írják elő. A társjogalkotók a Bizottság javaslatát elfogadták az intézményközi tárgyalásokon.

Ezzel szemben az *e-mail cím megadására* vonatkozó lehetőség sikeresebb utat járt be. Már a 2017. évi online konzultáción is támogatták a polgárok ezt a módosítási javaslatot, mely végül a Bizottság javaslatában is megjelent, és az intézményközi tárgyalásokon sem találtak benne kivetnivalót a társjogalkotók sem.

2.5.3. Az új EPK rendelet és a fennmaradó nehézségek

Az új EPK rendelet – az aláírókkal való kommunikáció megkönnyítése és a kezdeményezésre válaszul történő fellépésekkel kapcsolatos későbbi tájékoztatásuk céljából, bizonyos feltételek mellett¹³³ – lehetővé teszi az *e-mail címek gyűjtését*, ezzel jelentősen előmozdítva az aláírásgyűjtés hatékonyságát. Ez ugyan teret nyithat a személyes adatokkal való visszaéléseknek, figyelemmel arra, hogy az e-mail címek gyűjtése során be kell tartani az adatvédelmi szabályokat, mégis előremutató szabályozásnak tekinthető, hiszen a polgári kezdeményezés működésének javulását segíti elő.

Habár a reform során nem sikerült teljes mértékben elérni az egyszerűsített és egységesített személyes adatszolgáltatási követelményeket, az új rendelet nagyot lépett előre e tekintetben. Az új EPK rendelet fenntartja a *személyazonosító szám* megkövetelésének lehetőségét, melynek értelmében a tagállamok egy része továbbra is megkövetelheti a személyazonosító szám/személyazonosító okmány számának megadását, míg másik része nem.¹³⁴ A kezdeményezéseket támogató polgároknak azonban nem kell a teljes személyazonosító számot megadniuk, hanem annak csupán utolsó 4 karakterét. Ezzel együtt azonban jelentősen egyszerűsödött és az egységesítés irányába indult el a személyes adatok szolgáltatására vonatkozó rendszer. Míg ugyanis a korábbi EPK rendelet szerint az egyes tagállamok szabadon határozhatták meg az egyes megkövetelt személyes adatokat, ezzel pedig gyakorlatilag majdnem minden tagállam tekintetében eltérő

¹³³ Az e-mail címek megadása nem tehető kötelezővé, ahhoz az aláíró kifejezett hozzájárulása szükséges, nem gyűjthetők a támogató nyilatkozatok formanyomtatványán és a potenciális aláírókat tájékoztatni kell arról, hogy az e-mail-címük begyűjtéséhez való hozzájárulásuk nem feltétele az arra vonatkozó joguknak, hogy támogassák a kezdeményezést. Ld. új EPK rendelet (34) preambulumbekzdés.

¹³⁴ A tagállamok e döntésüket 2019. június 30. előtt közlik a Bizottsággal, amelyet azonban a későbbiekben módosíthatnak. Új EPK rendelet 8. cikk (4) bekezdés.

aláírásgyűjtő íveket kellett legyártani, az új EPK rendelet értelmében kétfajta formanyomtatvány lesz forgalomban: a személyazonosító szám/személyazonosító okmány számának megadását megkövetelő tagállamok és az ezt nem megkövetelő tagállamok formanyomtatványa (ezek állampolgárainak az állandó lakóhelyüket kell megadniuk a polgári kezdeményezések támogatása során). A kétfajta formanyomtatvány taxatív jelleggel határozza meg a szolgáltatandó személyes adatokat, ettől a tagállamok – a korábbiakkal ellentétben – nem térhetnek el.¹³⁵ Ezen felül az új rendszer egységesen az állampolgárság alapján kategorizál. Ezzel egyértelműbbé válik, hogy mely tagállam lesz illetékes a támogató nyilatkozatok ellenőrzése során (korábban az állandó lakóhely, állampolgárság és személyes okmány kibocsátásának helye szerinti tagállam kombinációjaként kategorizálták a személyes adatok szolgáltatására is irányadó besorolást).

A túlságosan bonyolult aláírásgyűjtő formanyomtatványok és a szükségtelennek tűnő, érzékeny személyes adatok (személyazonosító szám/személyazonosító igazolvány száma vagy az állandó lakóhely) megadásának kötelezettsége kéz a kézben járó probléma, mely a gyakorlat által is alátámasztott jelentős elrettentő hatással bír (ld. fent). A polgári kezdeményezések támogatóinak a lakóhelyüket vagy személyazonosító okmányuk számát mindenképpen meg kell adniuk, mindkét adat érzékenynek tekinthető. Az új EPK rendelet ugyan próbál erre a nehézségre reagálni, a probléma magját az új változások sem érintették. A személyazonosító okmány számának megadása kapcsán a rendelet ugyan igyekszik csökkenteni a visszaélés lehetőségét azáltal, hogy nem a teljes azonosító számot, hanem csupán utolsó négy számjegyét kell az aláíróknak megadniuk, ám ezzel lényegesen bonyolítja a folyamatot, mely az érvénytelen aláírások számának növekedéséhez vezethet.¹³⁶ Ezzel ellentétben az állandó lakóhely megadására vonatkozó szabályozás inkább szigorodott, mivel a polgároknak egységesen a teljes lakóhelyüket kell megadniuk a polgári kezdeményezés érvényes támogatásához. Mindez növeli a lakóhellyel való esetleges visszaélések lehetőségét (korábban a polgároknak néhány tagállamban csak részlegesen kellett megadniuk a lakóhelyükre vonatkozó adatokat). Ezek a követelmények tehát – a különböző tagállamokra irányadó formanyomtatványok jelentős mértékű, korábban ismertetett egységesítése mellett – ahelyett, hogy előmozdítanák a polgári kezdeményezés egyszerű és felhasználóbarát jellegét, bizonyos tekintetben még érzékenyebbé teszik a személyes adatok szolgáltatására vonatkozó követelményeket. Másfelől az aláírások ellenőrzése tagállami hatáskör, az ellenőrzéshez szolgáló tagállami nyilvántartások pedig a nemzeti választási rendszerekhez és alkotmányos hagyományokhoz kötődnek, ezért helyénvalónak tűnik, hogy a tagállamokat ne lehessen rákényszeríteni

¹³⁵ A. rész (személyazonosító szám/személyazonosító okmány számának megadását nem kérő tagállamok): utónév/utónevek, családi név/nevek, lakóhely (teljes formában), születési idő; B. rész (személyazonosító szám részét/személyazonosító okmány számának részét kérő tagállamok): utónév/utónevek, családi név/nevek, személyi azonosító szám/személyazonosító okmány számának utolsó négy karaktere, személyazonosító szám vagy dokumentum típusa.

¹³⁶ Kérdéses, hogy a tagállami ellenőrzés során a nyilatkozat érvénytelenségét vonná-e maga után, ha a támogató véletlenül az első négy számjegyet adja meg az utolsó négy helyett, hiszen bár ez nem felel meg a követelményeknek, az illetékes hatóság vélhetően az alapján is be tudja azonosítani a nyilvántartásában szereplő polgárt.

a követelmények egységesítésével saját nemzeti rendszereik módosítására, mivel az sértené mind a szubszidiaritás, mind pedig a tagállami szuverenitás elvét.

2.6. Horizontális kérdések – tájékoztatás és segítségnyújtás: információs pontok, fordítás, a Bizottság kettős szerepe és a polgári kezdeményezéssel kapcsolatos ismeretek

2.6.1. A probléma

A polgárok tájékoztatásával kapcsolatos problémakör több részre tagolódik. Egyrészt ki kell emelni a Bizottság és a tagállamok *polgárok tájékoztatására vonatkozó kötelezettségének* teljesítése körül felmerült nehézségeket, amely tájékoztatás a polgárokat segíti abban, hogy teljesíteni tudják a sikeres polgári kezdeményezés feltételeit. Az EPK rendelet (4) preambulumbekzdése értelmében a Bizottságnak kérésre tájékoztatnia kell a polgárokat és nem hivatalos formában tanácsot kell adnia számukra a polgári kezdeményezésekkel kapcsolatban, különösen a nyilvántartásba vételi kritériumokat illetően. Ezen felül a rendelet arról is rendelkezik, hogy a Bizottság létrehoz egy kapcsolattartó pontot, amelynek feladata a tájékoztatás és segítségnyújtás.¹³⁷ A gyakorlatban ez a kapcsolattartó pont a *Europe Direct Contact Centre* lett, ahol a szervezők – a Bizottságon kívül – segítséget kérhetnek, illetve ahová a kezdeményezők fordulhatnak kérdéseikkel.¹³⁸ Ezen felül az EGSZB és különböző civil szervezetek is nyújtanak segítséget a szervezőknek (The ECI Campaign, ECAS, Democracy International stb.). A megfelelő, jogalapokra is kiterjedő tájékoztatás azért is fontos, mert az érintett szereplők szerint szakszerű jogi tanácsadás nélkül a polgároknak nehéz beazonosítaniuk a megfelelő jogalapot és olyan javaslatot megfogalmazni, amely megfelel a nyilvántartásba vételi feltételeknek.¹³⁹ Az Európai Parlament tanulmánya szerint az európai polgári kezdeményezés sikerét gátló tényezők közé sorolhatjuk a szakmai hozzáértés hiányát, az eszköz homályos jogi alapját és bizonytalan hatásköri korlátait.¹⁴⁰ Mindez még inkább felértékeli a polgárok megfelelő tájékoztatását, amelyet maguk a polgári kezdeményezések aktivistái és szervezői is sürgettek.¹⁴¹

Ezen felül szintén ehhez a problémakörhöz tartozik a tanácsadás és tájékoztatás függetlensége. Egyes érdekelték ugyanis érdekütközést vélnek felfedezni a *Bizottság eljárás során betöltött kettős szerepében*, mivel a testület egyrészt információs segítségnyújtó szervként, másrészt az eljárás nyilvántartásba vételéről és a sikeres polgári kezdeményezések utánkövetéséről szóló döntéseket meghozó szervként működik.¹⁴²

¹³⁷ EPK rendelet 4. cikk (1) bekezdés 5. albekezdés.

¹³⁸ Ez az információs pont bár 2012 áprilisa és 2015 márciusa között több mint ezer kérdést választ meg [Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2015. 13.], addig 2015–2018 között már csupán 257 állampolgártól beérkezett kérelmet kezelt [Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2018. 14.].

¹³⁹ ANGLMAYER (2015) i. m. 14.

¹⁴⁰ BALLESTEROS–CANETTA–ZACIU (2014) i. m. 13.

¹⁴¹ CONRAD–KNAUT (2016) i. m. 12.

¹⁴² ANGLMAYER (2015) i. m. 12.

Az Európai Parlament tanulmánya szerint a Bizottság kétlépcsős vizsgálatából adódó jogi bizonytalanságot is az európai polgári kezdeményezés sikerét gátló tényezők közé sorolhatjuk.¹⁴³ Az EP állásfoglalásában „aggodalmának ad hangot az abból adódó potenciális összeférhetetlenség miatt, hogy a Bizottság – a rá ruházott kizárólagos joggal élve – maga végzi el a kezdeményezések elfogadhatósági ellenőrzését, és kéri, hogy a jövőben megfelelően orvosolják ezt a helyzetet.”¹⁴⁴

Szintén a polgároknak történő segítségnyújtás körébe tartozik a *kezdeményezések fordítása*. Az EPK rendelet értelmében a javasolt polgári kezdeményezés lefordítása az Unió más hivatalos nyelveire a szervezők feladata.¹⁴⁵ Első hároméves értékelő jelentésében a Bizottság is elismeri, hogy a szervezőknek nehézségeik támadtak a fordítások kapcsán.¹⁴⁶ Ezt a helyzetet enyhítette, hogy 2015 óta az EGSZB fordítási támogatást nyújt a szervezők részére, 2018-tól pedig már a Bizottság Biztosítja ezeket a fordításokat a szervezők részére.¹⁴⁷

2.6.2. Megoldási javaslatok

A Bizottság és a tagállamok által a polgároknak nyújtott tájékoztatás és segítségnyújtás a fizikai és offline információs pontokhoz kapcsolódik, míg a Bizottság kettős szerepét érintő probléma ezen információs pontok függetlenségére vonatkozik. Meg kell tehát vizsgálni a központi és tagállami offline és online információs pontokat érintő javaslatokat, illetve, hogy milyen lehetőségek állnak fenn ezek független működésére.

A *központi információs pontok* tekintetében az Európai Parlament 2015. évi állásfoglalásában egy fizikai és online egyablakos ügyintéző pont („*one-stop-shop*”) létrehozását szorgalmazta, amely technikai, jogi és politikai támogatást nyújtana a polgári kezdeményezések számára.¹⁴⁸ Ezt a javaslatot az EGSZB is támogatta 2016. évi véleményében.¹⁴⁹ Az európai polgári kezdeményezéssel foglalkozó bizottsági ügyfélszolgálat és online együttműködési platform létrehozását a polgárok is támogatták a 2017-es online konzultáció keretében.¹⁵⁰

A *központi fizikai* (offline) információs pontként a Europe Direct Contact Centre a továbbiakban is a polgárok rendelkezésére áll majd, azonban figyelemmel arra, hogy ezt az intézményt a Bizottság tartja fenn, a Bizottság kettős szerepét érinti, ezért többben vitatják a központ megfelelőségét. Az EP 2015-ös állásfoglalásában kifejezetten kérte egy másik, tanácsadással foglalkozó független szerv létrehozása lehetőségének megvizsgálását.¹⁵¹ Ugyanezen a véleményem van az EGSZB is, vagyis a Bizottság nem

¹⁴³ BALLESTEROS–CANETTA–ZACIU (2014) i. m. 13.

¹⁴⁴ Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása, 13. p.

¹⁴⁵ EPK rendelet 4. cikk (1) bekezdés 4.albekezdés.

¹⁴⁶ Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2015. 14.

¹⁴⁷ Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2018. 15.

¹⁴⁸ Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása, 24. p.

¹⁴⁹ EGSZB (2016) i. m. 1.4.3.

¹⁵⁰ COM(2017) 482, 7.

¹⁵¹ Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása, 9.p.

lehet egyszerre intézményi tanácsadó és dönthet a kezdeményezések sorsáról.¹⁵² Hasonlóképpen Teglas szerint a Europe Direct Contact Centre nem megfelelő információs eszköz, tekintettel a Bizottság eljárás során betöltött kettős szerepére, ezért helyette egy szintén független testület, a Polgári Kezdeményezés Központ felállítását javasolja.¹⁵³ A független tanácsadó testület felállítását több szerző és szervezet is megfogalmazta javaslatként.¹⁵⁴ A Bizottság 2017. évi javaslata kifejezetten nem rendelkezik a központi fizikai információs pontról, csak általánosságban állapít meg tájékoztatással és segítségnyújtással kapcsolatos feladatot saját maga részére. E tekintetben a társjogalkotók sem terjesztettek elő javaslatokat, így a rendelet reformja keretében nem valósult meg a több szerző által javasolt, a Bizottságtól független fizikai információs pont (Polgári Kezdeményezések Központja), e funkciókat vélhetően továbbra is a Bizottság által fenntartott Europe Direct Contact Centre látja majd el.

A *központi online információs pont* tekintetében a Bizottság 2017. évi javaslatában azonban felveti az *online együttműködési platform* létrehozását, amely vitafórumként szolgálna és tájékoztatást és tanácsokat adna az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatban a polgárok és a szervezői csoportok számára.¹⁵⁵ A platform első változatát (*European Citizens' Initiative Forum*) a Bizottság megbízásából kísérleti jelleggel hozták létre három szervezet – az ESN (*European Service Network*), az ECAS és a CARSA – együttműködésével,¹⁵⁶ és mutatták be a 2018 tavaszán. Az online platform tehát kiegészítő jelleggel jött létre a Bizottság által működtetett Europe Direct Contact Centre mellett, azonban azt külső partnerek üzemeltetik, és ekképpen független eszköznek tekinthető.¹⁵⁷

A *tagállami információs pontok* tekintetében az EP 2015-ös állásfoglalásában kérte a Bizottságtól annak fontolóra vételét, hogy a tagállamokban található képviselői az európai polgári kezdeményezéssel foglalkozó külön hivatalt állítsanak fel.¹⁵⁸ A Bizottság 2017. évi javaslatában arra tett javaslatot, hogy a tagállamok állítsanak fel olyan kapcsolattartó pontokat, amely segíti a polgári kezdeményezések potenciális szervezőit, tehát a polgári kezdeményezéssel foglalkozó külön hivatalokhoz képest visszafogottabb javaslatot terjesztett elő, amelyet azonban a társjogalkotók is támogatni tudtak.

¹⁵² EGSZB (2016) i. m. 1.4.5.

¹⁵³ Elképzelésében a Központ nem egy, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsághoz vagy Európai Ombudsmanhoz hasonló uniós szerv lenne, hanem civil szervezetek működtetnék, biztosítva ezzel pluralitását és objektivitását, amelynek fő feladata a jó gyakorlatok megosztása, informatika, nyelvi és jogi segítségnyújtás lenne. Ld. Peter TEGLAS: *The European Citizens' Initiative (Un) Successful Tool of Deliberative Democracy; Present State and Future Perspectives*. ECIT Foundation, 2015. Elérhető: https://img1.wsimg.com/blobby/go/bb9b9a10-e672-4695-8ddf-228b109f0aec/downloads/lcatcs9ht_783833.pdf, 13–14.

¹⁵⁴ BALLESTEROS–CANETTA–ZACIU (2014) i. m.; ECAS (2013) i. m.

¹⁵⁵ Az együttműködési platform elindítása egybeesik a polgári kezdeményezésekkel kapcsolatos általános ismeretek szélesítését szolgáló kommunikációs kampány kezdetével is. – Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2018. 15.

¹⁵⁶ <https://collab.ec.europa.eu/wiki/eci/>

¹⁵⁷ GERSTENMEYER et al (2018) i. m.73.

¹⁵⁸ Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása, 9.pont.

A *kezdeményezések fordítása* a korábban kifejtettek szerint komoly nehézséget okozott, ezért az EPK rendelet felülvizsgálata és a polgári kezdeményezés hatékonyabbá tételének kérdésében álláspontot megfogalmazó szereplők szinte kivétel nélkül azt javasolták, hogy a Bizottság (vagy más uniós intézmény) vállalja magára a fordítás terhet. Figyelemmel arra, hogy 2018-tól a Bizottság saját vállalására lefordítja a kezdeményezések kötelező információit, a testület ennek megfelelő javaslatot terjesztett elő az új rendeletre irányuló javaslatában.

2.6.3. Az új EPK rendelet és a fennmaradó nehézségek

A Bizottság polgárok számára nyújtandó tájékoztatási és segítségnyújtási kötelezettsége kapcsán az új EPK rendelet leszögezi: az európai polgári kezdeményezés hozzáférhetőbbé tétele érdekében a Bizottságnak tájékoztatást, segítségnyújtást és gyakorlati támogatást kell biztosítania a polgárok és a szervezői csoportok számára, ezért a Bizottság ingyenesen hozzáférhetővé teszi az európai polgári kezdeményezés *online együttműködési platformját*. A platform gyakorlati és jogi tanácsokat nyújt, továbbá vitaforumként szolgál az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatban az információk és a bevált gyakorlatok cseréjére.¹⁵⁹

A tagállamok *tájékoztatási és segítségnyújtási kötelezettsége* kapcsán az új EPK rendelet előírja egy vagy több tagállami kapcsolattartó pont létrehozását, amely ingyenes tájékoztatás és segítség nyújtásával támogatja a szervezői csoportokat. Az intézményközi tárgyalások eredményeként ennek a tájékoztatásnak a rendelet szerint a tagállamok nemzeti hatóságainak hatáskörébe tartozó vonatkozásaira kell összpontosulnia.¹⁶⁰ A tagállamok vélhetően fenntartásokkal éltek azzal kapcsolatban, hogy a tagállami kapcsolattartó pontok az európai uniós joggal kapcsolatos átfogó jogi tájékoztatást és segítségnyújtást biztosítsanak a polgárok számára, hiszen ez a kapcsolattartó pontok felelősségét is felveti a nyújtott tájékoztatás tekintetében, így a segítségnyújtást a nemzeti hatáskörbe tartozó vonatkozásokra korlátozták.

Bár a független szervezetek által működtetett online együttműködési platform jelentős előrelépés, a tagállami fizikai kapcsolattartó pontok korlátozott tanácsadási kompetenciája miatt továbbra is jelentős probléma marad, hogy a polgári kezdeményezés indítása iránt érdeklődő polgárok (különösen az idősebb, online platformok használatára kevésbé fogékony réteg) a saját tagállamában nem kap megfelelő tájékoztatást a polgári kezdeményezés eszközével kapcsolatban. A potenciális szervezőket ez eltántoríthatja a polgári kezdeményezések indításától. Másfelől a hatáskörök megosztása elvének érvényre juttatása szempontjából helyenként tünik, hogy a tagállamok által fenntartott és működtetett kapcsolattartó pontok a tagállamok, és nem az Unió hatáskörébe eső kérdésekkel kapcsolatban nyújtanak jogi tanácsadást. Ennek megfelelően indokolt lett volna, hogy a Bizottság a tagállami képviselőin alakít ki az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatos információs pontokat (párhuzamosan a tagállami informáci-

¹⁵⁹ Új EPK rendelet (13) preambulumbekzdés és 4. cikk (2) bekezdés.

¹⁶⁰ Új EPK rendelet (15) preambulumbekzdés és 4. cikk (6) bekezdés.

ős pontokkal), ahol a Bizottság a polgári kezdeményezés európai uniós hatáskörbe eső vonatkozásaival kapcsolatban nyújthatott volna megalapozott és kimerítő tájékoztatást.

Az új EPK rendelet értelmében a Bizottság feladata a kezdeményezés tartalmának *fordítása* – beleértve annak legfeljebb 5 ezer leütés terjedelmű mellékletét – az Unió intézményeinek valamennyi hivatalos nyelvére. A szervezői csoportnak jogában áll minden további információt (pl. jogiaktus-tervezet) lefordítani az Unió hivatalos nyelvére, saját felelősségi körén belül.¹⁶¹

2.7. Horizontális kérdések – finanszírozás és átláthatóság

2.7.1. A probléma

Az EPK rendelet értelmében a szervezőknek a nyilvántartásba vétel során meg kell jelölniük a polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételének időpontjában meglévő támogatási és finanszírozási forrásait.¹⁶² Ezen túlmenően a szervezőknek a kezdeményezéshez kapott támogatásra és finanszírozásra vonatkozó információkat a kezdeményezés Bizottsághoz történő, aláírások tagállamok általi érvényességi vizsgálatát követő benyújtása során is meg kell jelölniük. Végül, rendszeresen naprakész információt kell nyújtaniuk a polgári kezdeményezés támogatási és finanszírozási forrásairól.¹⁶³ A források összege tekintetében az európai szintű politikai pártokra irányadó előírásokról és finanszírozásuk szabályairól szóló 2004/2003/EK rendelet az irányadó, vagyis az 500 euró feletti forrásokat kell a szervezőknek bejelenteniük. Az átláthatóságra vonatkozó előírások azt a célt is szolgálják, hogy a polgári kezdeményezéseket bármilyen formában támogató civil szervezetek kezdeményezések szervezésében betöltött szerepét láthatóvá tegyék. Ennek ellenére a szervezők számos kezdeményezés esetében nem tették láthatóvá ezeket az érdekképviselési megnyilvánulásokat.¹⁶⁴

E szabályozás ellenére az európai polgári kezdeményezések finanszírozása *nem volt kellően átlátható*, a gyakorlatban nem volt követhető, hogy a kezdeményezések ténylegesen mekkora és milyen támogatásban részesültek és azokat pontosan mire is használták fel.¹⁶⁵ Bár a szervezőknek a nyilvántartásba vételkor, a kezdeményezés sikeres aláírásgyűjtést követő benyújtásakor, illetve általános szabályként rendszeresen naprakész információt kell nyújtaniuk a kapott támogatásokról, a polgári kezdeményezések gyakorlati érvényesülése során a szabályozás számos hiányosságot mutatott.

Egyrészt a szabályozás helyenként *túlságosan általános megfogalmazást* alkalmaz a szükséges fogalom meghatározások nélkül (pl. „rendszeresen naprakész információ”). Másrészt a szabályozás nem tér ki a *nem pénzbeli támogatásokra*, így a dologi

¹⁶¹ Új EPK rendelet 4. cikk (4) bekezdés.

¹⁶² EPK rendelet, II.sz. melléklet, 6.pont.

¹⁶³ 4. cikk (2) bekezdés 4. albekezdés, 9. cikk 2. albekezdés.

¹⁶⁴ Luis BOUZA GARCÍA – Justin GREENWOOD: What is a successful ECI? In: Maximilian CONRAD – Annette KNAUT – Katrin BÖTTGER (eds.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Nomos, 2016. 160.

¹⁶⁵ SZENORADSKZI (2017) i. m. 78.

(pl. aláírásgyűjtéshez használt személygépjárművek, számítástechnikai eszközök stb.) vagy személyi támogatásokra (pl. önkéntes munkaerő). Végül pedig a finanszírozás átláthatósága kapcsán a legsúlyosabb probléma, hogy a szabályozás nem teszi egyértelművé, hogy a támogatás mely címzettjei esetén kell alkalmazni ezeket az előírásokat. Más szóval nem világos, hogy milyen megítélés alá esnek a polgári kezdeményezésekben résztvevő, azokat európai és tagállami szinten támogató civil és egyéb szervezetek – és nem a polgári kezdeményezés szervezői – számára juttatott támogatások. Erre jó példa a kisebbségvédelmi tárgyú Minority SafePack esete, mely saját információs oldalán a FUEN-től (a kezdeményezés európai szervezését gyakorlatban menedzselő európai szervezettől) a kezdeményezés nyilvántartásba vétele előtt kapott 20.000 euró értékű támogatást tüntetett fel.¹⁶⁶ Az azonban nem derült ki ebből, hogy a kezdeményezés tényleges szervezését és különösen az aláírásgyűjtés európai kampányát szervező FUEN, vagy a magyarországi aláírásgyűjtést koordináló Rákóczi Szövetség kitől és milyen mértékű támogatásokban részesült a kezdeményezés sikerre viteléhez.¹⁶⁷ Miközben a támogatás címzettje nem a polgári kezdeményezés szervezője, e támogatások egyértelműen az adott polgári kezdeményezéshez kötődnek.¹⁶⁸ Ez az eset jól mutatja a szabályozás hiányosságait, és egyben magában hordozza annak veszélyét, hogy különböző nagy lobbiszervezetek a polgári kezdeményezések ilyen átláthatatlan finanszírozása mellett a polgárok széles körét igyekezzenek befolyásolni, rosszhiszeműen felhasználva ezzel a polgári kezdeményezés intézményét.

2.7.2. Megoldási javaslatok

A polgári kezdeményezések finanszírozására és átláthatóságának javítása kapcsán általánosságban sokkal kevesebb megoldási javaslatot tárgyaltak a vizsgált források, mint a polgári kezdeményezések működése során feltárt egyéb nehézségek vonatkozásában. Elsősorban általánosabb módosítási javaslatok születtek, melyek a finanszírozási és támogatási rendszer átláthatóságának javítását hangsúlyozták. Emellett néhány konkrét

¹⁶⁶ <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2017/000004>

¹⁶⁷ A FUEN 2017. évi pénzügyi jelentése szerint a szervezet 2014-ben 5 ezer euró támogatást kapott a Minority SafePack kezdeményezésre elkülönítve a Magyarország Külügyminisztériumától, míg 2017-ben ugyanezre a programra a Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt. folyósított közel 140 ezer euró támogatást. Ezen felül a szervezet 2016-ben is kapott Magyarország Kormányától közel 50 ezer euró támogatást, 2018-ban pedig hasonló finanszírozás keretében 500 ezer eurót. Ld. Financial report and audit report 2017. FUEN, 2018. Elérhető: https://www.fuen.org/assets/upload/editor/2017_Finanz_Revisionsbericht.pdf. Magyarország Kormánya ezen felül a Minority SafePack magyarországi aláírásgyűjtésének koordinációját ellátó Rákóczi Szövetséget is támogatásban részesítette 2017-ben. Ld. A Kormány 2005/2017. (XII. 22.) Korm. határozata A Rákóczi Szövetség „A Magyar Állandó Értekezlet XVI. ülésén támogatott Nemzeti Kisebbségvédelmi Kezdeményezés megvalósításának elősegítése céljából nyújtott támogatásból megvalósuló beszerzések” tárgyú beszerzési eljárás lefolytatása alól történő felmentéséről.

¹⁶⁸ Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy az is életszerűtlen, hogy a polgári kezdeményezések sikerét eképpen segítő civil szervezetek részére jutott minden támogatásról tudomással birjanak a szervezők, eképpen azok bejelentésére vonatkozó kötelezettség is kérdéses lehet.

javaslatot is találunk, melyek a nem pénzügyi támogatások átláthatóvá és nyilvánossá tételére és a Bizottság által végzett ellenőrzési mechanizmus bevezetésére vonatkoznak.¹⁶⁹

2017. évi javaslatában a Bizottság sem irányzott elő komolyabb változásokat e tekintetben. Ezen felül a Parlament egy pénzügyi programot is rendelt volna a polgári kezdeményezéshez, uniós költségvetésből származó anyagi támogatást biztosítva a polgári kezdeményezések szervezőinek, de ez a javaslat elbukott a trilógusok során.

2.7.3. Az új EPK rendelet és a fennmaradó nehézségek

Az új EPK rendelet értelmében a szervezői csoportnak – a korábbi rendelethez hasonlóan – egyértelmű, pontos és átfogó *tájékoztatást kell nyújtania* a kezdeményezés számára biztosított, szponzoronként 500 EUR pénzügyi meghaladó finanszírozás forrásairól. Ezt a tájékoztatást az új EPK rendelet értelmében is *rendszeresen naprakésszé* kell tennie. Az új rendelet azonban már pontosítja, hogy a tájékoztatást legalább kéthavonta kell naprakésszé tenni. Az új EPK rendelet ezen felül igyekszik rendezni a nem anyagi természetű támogatások átláthatóságát is, amennyiben a szervezői csoportnak tájékoztatást kell nyújtania az öt önkéntes alapon segítő szervezetekről is, amennyiben a támogatás gazdaságilag nem számszerűsíthető.¹⁷⁰

Az új EPK rendelet végül az *ellenőrzési mechanizmussal* kapcsolatos javaslatokra is reagál. Egyrészt a Bizottság jogosult további tájékoztatást kérni a szervezőktől a bejelentett finanszírozási és támogatási forrásokkal kapcsolatban, másrészt a polgárok is panaszt tehetnek a bejelentett forrásokra vonatkozó információk teljességével és helyességével kapcsolatban.

Az EPK rendelet felülvizsgálata azonban nem oldja meg a polgári kezdeményezésben résztvevő, de szervezőnek nem minősülő európai és különösen tagállami szervezetek finanszírozásának átláthatóságával kapcsolatos ismert problémát. Különösen, ha szervezőknek nincs tudomásuk arról, hogy egy tagállami civil szervezet aláírásokat gyűjt a kezdeményezés mellett, és ez a szervezet valamely más szervezettől vagy akár tagállami kormánytól támogatást kapott erre a tevékenységére. A szervezők tudomása nélkül aláírásgyűjtési tevékenységet végző különböző szervezetek szerepvállalása abból a szempontból is problémás, hogy ilyen esetekben a szervezők nem tudják biztosítani a kezdeményezést önkéntes módon segítő magánszemélyek átláthatóságát. Ez sok esetben akár életszerűtlen is lenne.¹⁷¹

3. Következtetések és összegzés

Az új EPK rendelet számos részkérdés vonatkozásában megoldani látszik az európai polgári kezdeményezések gyakorlati működésének elmúlt hét évben tapasztalt nehéz-

¹⁶⁹ BALLESTEROS–CANETTA–ZACIU (2014) i. m. 25.

¹⁷⁰ Új EPK rendelet (29) preambulumbekzdés és 17. cikk

¹⁷¹ A Minority SafePack magyarországi aláírásgyűjtését koordináló Rákóczi Szövetségnek több mint 26 ezer tagja van, közel 700 helyi és iskolai szervezettel működik, amelyek jelentős része kivette a részét az aláírások gyűjtéséből, ekképpen vélhetően több mint ezerre tehető azok száma, akik önkéntesek segítették a támogató nyilatkozatok gyűjtését csak e szervezet felhívásának eleget téve.

ségeit. A rendelet felülvizsgálata ellenére azonban több olyan probléma azonosítható, mely vélhetően a jövőben is befolyásolja majd az eszköz hatékony működését.

Ebbe a körbe tartoznak egyrészt azok az esetek, amelyeket ugyan érintett a felülvizsgálat, ennek ellenére várhatóan továbbra is nehézséget fognak okozni a polgári kezdeményezések működése során (túlságosan sok személyes adat szolgáltatására vonatkozó kötelezettség a polgári kezdeményezés támogatása során, illetve túlságosan bonyolult aláírásgyűjtő ív, korlátozott tájékoztatás a tagállami kapcsolattartó pontokon, polgári kezdeményezések finanszírozásának és az azokban történő szerepvállalás átláthatósága, különös tekintettel a szervezőktől eltérő, egyéb közreműködő szervezetekre). Másodsorban ide tartoznak a polgári kezdeményezések szabályozásának és működésének azon vonatkozásai is, amelyek egyáltalán nem képezték részét a felülvizsgálati folyamatnak (pl. a polgári kezdeményezések előzetes befogadhatósági vizsgálata keretén belül alkalmazott „nyilvánvalóan” hatáskörön kívül esés fogalma). Végül, ide tartoznak azok a kérdések is, melyek a Szerződések rendelkezéseiből fakadóan nem képezhetik tárgyát a rendelet felülvizsgálatának (pl. a Bizottságnak a sikeres polgári kezdeményezésekkel kapcsolatban tett lépéseire vonatkozó diszkrecionális joga, különösen a jogalkotási aktusra irányuló javaslat benyújtása tekintetében).

Mindemellett a rendelet számos olyan módosítást tartalmaz, amely határozottan reagál a korábban fennálló nehézségekre. Ezek – a teljesség igénye nélkül, a legfontosabbakat kiemelve – a szervezői bizottság részére biztosított jogi státusz lehetősége, a részleges nyilvántartásba vétel lehetősége, az aláírásgyűjtés kezdő időpontjának szervezők általi megválasztása, a támogatásra jogosultakra vonatkozó alsó korhatár 16 évre csökkentésének lehetősége, a tájékoztatás és információnyújtási kötelezettség új platformjainak létesítése, az online gyűjtési rendszerek egységesítése és a központi gyűjtési rendszerek biztosítása.

A módosítás célja az európai polgári kezdeményezés intézményének egyszerűbbé és felhasználóbarátabbá tétele, hogy az európai szintű polgári részvétel eszközeként teljes mértékben el tudja érni a benne rejlő lehetőségeket, és közelebb hozza az EU-t polgáraihoz.¹⁷² Ezen felül a reform arra is szolgál, hogy a korábbi elretentő működési gyakorlatot feledtetve, jobban ösztönözze arra az uniós polgárokat e részvételi eszköz igénybevételére, elősegítve ezzel a polgárok jobb bevonását az uniós döntéshozatalba.

Csak a 2020 utáni gyakorlat fogja megmutatni, hogy ezek a módosítások alkalmasak-e arra, hogy a polgári kezdeményezés gyakorlati működése ténylegesen és érzékelhetően javuljon. Az eszköz ugyanis csak így valósíthatja meg célját, hogy a polgárok közelebb érezzék magukhoz az uniós folyamatokat, elhiggyék, hogy kollektív fellépéssel ténylegesen van lehetőségük befolyásolni az uniós döntéshozatalt. Egy ilyen jellegű pozitív eltolódás nemcsak a polgári kezdeményezés eszközének – és általánosságban véve az Unió demokráciájának – javulását eredményezné, hanem a polgárok európai szintű érdekérvényesítési lehetőségeit is szélesítené.

¹⁷² COM(2017) 482 végleges, 3.