

A koronavírus hatása az európai polgári kezdeményezésekre – kitolja a Bizottság a határidőket?

A koronavírus nemcsak mindennapjainkat, de az európai politikai és jogi folyamatok egy részét is teljesen felforgatta. A rendkívüli helyzet a két magyar kötődésű, a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmére irányuló európai polgári kezdeményezés, a *Minority SafePack* és *nemzeti régiókról védelméről* szóló kezdeményezéseket is jelentős mértékben érinti. Előbbi jelenleg az uniós intézmények előtti eljárás, utóbbi pedig az aláírásgyűjtési szakaszában tart. A Bizottság még nem hozta meg a koronavírus járvány okozta rendkívüli helyzetre reagáló döntéseit, jelen elemzés e döntések prognosztizálására tesz kísérletet.

Nemzeti régió védelméről szóló kezdeményezés

A Székely Nemzeti Tanács által életre hívott „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért” c. európai polgári [kezdeményezés](#) nyilvántartásba vételét még 2013-ban utasította el a Bizottság hatásköri okokra [hivatkozva](#). Az Európai Unió Bíróságának 2019. március 7-én közzétett másodfokú [ítélete](#) értelmében a bejegyzés elutasítására (és ezáltal az európai aláírásgyűjtés megakadályozására) jogtalanul került sor. A székelyek tehát – Dr. Sobor Dávid ügyvéd munkájának köszönhetően – közel hat év pereskedés után történelmi győzelmet arattak Luxemburgban. Újabb határozatában a Bizottság 2019. május 7-i hatállyal nyilvántartásba vette a kezdeményezést, így a szervezőknek 2020. május 7-ig kellett összegyűjteniük a legalább egymillió aláírást minimum hét uniós tagállamból.

A koronavírus járvány miatt azonban a szervezők április elején az aláírásgyűjtési időszak meghosszabbítását [kérték](#) a Bizottságtól. A szervezők szerint koronavírus járvány, illetve a tagállamok által alkalmazott korlátozások lehetetlenné tették a papír alapú aláírásgyűjtést. A jelenleg aláírásgyűjtési szakaszban lévő kezdeményezések aláírásgyűjtési időszakának meghosszabbítására a *The ECI Campaign* nevű civil szervezet is [felszólította](#) a Bizottságot. Az aláírásgyűjtési időszak meghosszabbítása tehát észszerű és méltányos kérés, a problémát az erre vonatkozó egyértelmű jogi alap hiánya okozza.

A gyűjtési időszak meghosszabbítása ezzel együtt több szempontból igazolható:

- a) *Az európai polgári kezdeményezés célkitűzésének érvényesülése:* A polgári kezdeményezésről szóló [rendelet](#) értelmében az Unió részvételi demokráciájának ezen eszköze – a polgároknak a demokratikus és politikai életében való részvétele révén – hozzájárul az Unió demokratikus működésének javításához. A tagállami korlátozások ezt a részvételt objektív okokból kifolyólag lehetetlenné teszik. Bár a kezdeményezés online is aláírható, a társadalom egy része számára kizárólag a papír alapú aláírásgyűjtés biztosít lehetőséget a kezdeményezések támogatására, így nélkülözhetetlen elemnek tekinthető.
- b) *Vis maior:* A járvány okozta rendkívüli helyzet meglátásunk szerint *vis maiort* eredményezett. Bár a „vis maior” fogalmát az uniós jogi aktusok nem definiálják, az uniós bírósági esetjog alapján ez olyan rendkívüli és előreláthatatlan, az arra hivatkozón kívül álló körülményekre vonatkozik, amelyek következményeit a legnagyobb gondossággal sem

lehet elkerülni, jelentését pedig mindig arra a jogi háttérre tekintettel kell meghatározni, amelyben az joghatással jár.¹

- c) *Korábbi precedensek:* A Bizottság hatáskörét az európai polgári kezdeményezésekben indult aláírásgyűjtési időszak meghosszabbítására a korábbi esetek is alátámasztják. A polgári kezdeményezések kezdeti szakaszában ugyanis az online gyűjtési rendszerrel kapcsolatos, az aláírásgyűjtés ellehetetlenülését eredményező működési problémák kompenzálásaként a Bizottság több európai polgári kezdeményezés aláírásgyűjtési időszakát meghosszabbította (így például mintegy fél évvel kitolta a *Fraternité 2020 - Mobilitás. Haladás. Európa.* c. kezdeményezésben indult aláírásgyűjtés határidejét).²

Mindezek alapján úgy véljük, hogy a Bizottság meg fogja hosszabbítani mind a nemzeti régiókról szóló kezdeményezés, mind pedig az egyéb, jelenleg aláírásgyűjtési szakaszban lévő kezdeményezés aláírásgyűjtési időszakát. Kérdéses azonban, hogy a Bizottság egyénileg bírálja el a kezdeményezéseket (ahogy ez történt a korábban hivatkozott esetekben), vagy valamilyen egységesen alkalmazható megoldást választ az új gyűjtési határidők meghatározása érdekében. Figyelemmel azonban a nemzeti régiókról szóló kezdeményezés aláírásgyűjtési időszakának néhány napon belül esedékes határidejére (2020. május 7.), úgy véljük, hogy a döntésre még ezen idő előtt sor fog kerülni. Két másik polgári kezdeményezés³ aláírásgyűjtési határideje is május elejére esik, azonban aggodalomra adhat okot, hogy április elején két kezdeményezés⁴ aláírásgyűjtése határidő hosszabbítás nélkül zárult le.

Minority SafePack kezdeményezés

Mint ismert, 2018. áprilisában történelmi sikert ért el a Minority SafePack kezdeményezés, ugyanis több mint 1,1 millió hiteles támogató nyilatkozat gyűlt össze a kezdeményezés mellett. A javaslat Bizottsághoz történő [benyújtására](#) (és online rendszer közzétételére) ugyanakkor csupán másfél év múlva, 2020. január 10-én [került sor](#). A kezdeményezés második szakasza az uniós intézmények előtt zajlik. 2020. február 5-én a szervezők személyes találkozó keretén belül ismertették célkitűzéseiket, valamint bemutatták a kezdeményezés mögött álló Európai Nemzetiségek Föderatív Uniójának (FUEN) szakértői által kidolgozott szövegszerű [jogszabály-javaslatokat](#) is.

Az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet értelmében a kezdeményezést a benyújtását követő három hónapon belül az Európai Parlament nyilvános meghallgatáson tárgyalja, majd plenáris vitát tart a kezdeményezésről. Ezen felül a Bizottság is köteles ismertetni a javaslattal kapcsolatos jogi és politikai következtetéseit, illetve nyilatkozni arról, hogy kíván-e benyújtani jogalkotási javaslatot (a Bizottság nem köteles jogalkotási javaslatot benyújtani). E közleményét a rendelet értelmében a Bizottságnak a benyújtástól számított hat

¹ Ld. C-99/12. sz., *Eurofit SA kontra Bureau d'intervention et de restitution belge (BIRB)*-ügyben 2013. július 18-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:487), 31-32. pont, és az ott hivatkozott bírósági gyakorlatot

² A Bizottság hasonlóan járt el a *Minőségi Európai Oktatás Mindenkinél, Az EU Klíma-Energia csomagjának felfüggesztése*, valamint a *Central public online collection platform for the European Citizen Initiative* c. európai polgári kezdeményezések esetében, amelyek vonatkozásában – szintén az online gyűjtési rendszer problémái miatt – négy, három, illetve két hónapos határidő hosszabbításról határozott.

³ [Gyors, méltányos és hatékony megoldás az éghajlatváltozás problémájára](#) és [A repülőgép-üzemanyag adómentességének megszüntetése Európában](#) c. európai polgári kezdeményezések.

⁴ [A jogállamiság tiszteletben tartása az Európai Unióban](#) és [#NewRightsNow – Az „uberizált” munkavállalók jogainak megerősítése](#) c. európai polgári kezdeményezések.

hónapon belül és a kezdeményezés európai parlamenti nyilvános meghallgatása után kell közzétennie.

Ezt a forgatókönyvet jelentős mértékben felborította és várhatóan a továbbiakban is befolyásolja majd a koronavírus járvány miatt kialakult válsághelyzet. Az Európai Parlament március elejétől gyakorlatilag minden külsős rendezvényt felfüggesztett vagy törölt az eseménynaptárából, így a Minority SafePack kezdeményezés 2020. március 23-ra tervezett nyilvános meghallgatására sem kerülhetett sor. Ugyanezen okból kifolyólag halasztották el a kezdeményezésről szóló, április 22-re napirendre vett európai parlamenti plenáris vitát is. Egyelőre tisztázatlan, hogy mikor rendezik meg a kezdeményezés európai parlamenti nyilvános vitáját, de nem kizárt, hogy erre csak az ősz folyamán kerül sor.

A rendkívüli helyzet a kezdeményezéssel kapcsolatos bizottsági közlemény közzétételét is érinti. A rendelet ugyanis két konjunktív feltételt határoz meg a közlemény közzétételét illetően, amelyek jelen esetben ellentmondhatnak egymásnak. Az első feltétel értelmében ugyanis a Bizottságnak 2020. július 10-ig közzé kellene tennie a javaslat érdeméről szóló közleményét, azonban reális esély mutatkozik arra, hogy eddig az időpontig nem kerül sor a kezdeményezés európai parlamenti nyilvános vitájára, amely viszont kizárja a második feltétel teljesülését. Amennyiben viszont a nyilvános meghallgatásra később, akár az ősz folyamán kerül sor, és azt a Bizottság bevárja, az az első feltétel teljesülését hiúsítja meg.

Meglátásunk szerint a Bizottság meg fogja hosszabbítani a saját közleményének közzétételére vonatkozó határidőt. Erre a jogi alapot a rendelet (28) preambulumbekkezdése szolgáltathatja, amelynek értelmében a Bizottságnak a kezdeményezések vizsgálatakor a megfelelő ügyintézésnek az Alapjogi Charta 41. cikkében foglalt általános elvei szerint kell eljárnia (a vonatkozó cikk szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei „tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék”). Meglátásunk szerint e passzus lehetőséget biztosít a Bizottságnak arra, hogy az észszerűség és a demokrácia elvének megfelelően járjon el, és a kezdeményezés parlamenti vitája után tegye közzé a Minority SafePack javaslatcsomaggal kapcsolatos döntését. Ez ellen vélhetően a szervezőknek sem lenne különösebb kifogása. A FUEN a kezdeményezés függőben tartásának másfél éves időszaka alatt ugyanis rendkívül hasznos lobbitevékenységet végzett az európai politikai szereplőknél és tagállami kormányoknál, az eljárás meghosszabbítása pedig újabb lehetőséget biztosítana a kezdeményezés politikai támogatottságának növelésére. Másrészt azonban e forgatókönyv érvényesülése bizonytalanná teheti, hogy mikor kerülhet pont a Magyarországon és Kárpát-medencei magyar közösségek körében is rendkívül népszerű kezdeményezés végeire.

2020-04-28 – dr. Tárnok Balázs