

Tárnok Balázs – Nagy Dénes András

A koronavírus hatása az európai polgári kezdeményezésekre – a határidő-hosszabbítás jogi és politikai kérdései

A koronavírus-járvány nagymértékben átalakította az európai részvételi demokrácia megnyilvánulási lehetőségeit, így komoly hatással volt az európai polgári kezdeményezések rendszerére is. A társadalmi távolságtartás eme időszaka komoly jogi és politikai következményekkel járt, amelynek következményeképpen határidő-hosszabbításra került sor a folyamatban lévő európai polgári kezdeményezések tekintetében. A tanulmány ezt a kérdésköröket kívánja megvizsgálni két európai polgári kezdeményezés példajellegű megvizsgálása által, a *Minority SafePack* és a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés elemzése útján. Ennek érdekében elsőként megvizsgáljuk az előzményeket, azaz a kisebbségvédelmi tárgyú európai polgári kezdeményezések helyzetét a koronavírus-járvány kitörése előtt. Ezt követően elemezzük, hogy miként került sor az európai polgári kezdeményezés eljárási határidőinek meghosszabbítására a koronavírus-járványból fakadóan. Ennek részeként áttekintjük először a határidő-hosszabbítás jogi, majd annak politikai kérdéseit a két európai polgári kezdeményezést illetően. Végezetül összegezzük a megállapításainkat.

Előzmények – a kisebbségvédelmi tárgyú európai polgári kezdeményezések a koronavírus-járvány előtt

Minority SafePack

A *Minority SafePack* – *Egymillió aláírás az európai sokszínűségért* szervezői még 2013-ban nyújtották be az Európai Bizottsághoz európai polgári kezdeményezéseiket. A Bizottság arra hivatkozva utasította el a kezdeményezés nyilvántartásba vételét, hogy a hatáskörén kívüli javaslatokat érint. Fontos ugyanis megemlíteni, hogy az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése alapján „legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződés végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség”. Az ebből fakadó hatáskörön kívüliségre hivatkozó elutasító döntést a szervezők az Európai Törvényszék előtt támadták meg. A Törvényszék 2017. februári ítéletében helyt adott a felperesek kérelmének,¹ aminek következményeként a Bizottság részlegesen nyilvántartásba vette a kezdeményezést,

¹ Tárnok Balázs: A Törvényszék ítélete a *Minority SafePack* kontra Bizottság ügyben. *Jogesetek Magyarázata*, (2017), 1–2. 67–74.

így megkezdődhetett az aláírások gyűjtése. 2018 áprilisában történelmi sikert ért el az 1 123 422 hiteles támogató nyilatkozatot összegyűjtő *Minority SafePack* európai polgári kezdeményezés, a javaslat Bizottsághoz történő benyújtására ugyanakkor csupán másfél év múlva, 2020 januárjában került sor.²

A szervezők végül 2020. január 10-én nyújtották be a Bizottsághoz a javaslat-csomagot. Ezzel újabb életszakaszába lépett a kezdeményezés, amely immár az uniós intézmények előtt zajlik. 2020. február 5-én a Bizottság személyes találkozón fogadta a szervezőket a kezdeményezés célkitűzéseinek részletes ismertetése érdekében. Ekkor került sor a FUEN szakértői által kidolgozott szövegszerű jogszabályjavaslatok bemutatására is.³ E második, uniós intézmények előtt zajló szakaszban mind az Európai Parlament, mind pedig a Bizottság megvizsgálja a kezdeményezést. Erre azonban a *Minority SafePack* esetében a koronavírus-járvány megjelenése és az erre adott tagállami korlátozó intézkedések bevezetése miatt már nem került sor.

Nemzeti régiókról szóló kezdeményezés

A Székely Nemzeti Tanács által életre hívott „Kohéziós politika a régiók egyenlőségért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért” című európai polgári kezdeményezés⁴ célja, hogy az Unió kohéziós politikája kezelje kiemelt figyelemmel azokat a régiókat, amelyeket nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nyelvi sajátosságok különböztetnek meg az őket körülvevő régióktól („nemzeti régiók”). A polgári kezdeményezésre e sajátos célkitűzése miatt gyakran „nemzeti régiókról szóló kezdeményezésként” hivatkoznak.

A polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételét – a *Minority SafePack* kezdeményezéshez hasonlóan – 2013-ban utasította el a Bizottság, szintúgy hatásköri okokra hivatkozva.⁵ Az Európai Unió Bíróságának 2019. március 7-én közzétett másodfokú ítélete⁶ értelmében a bejegyzés elutasítására (ezáltal az európai aláírásgyűjtés megakadályozására) jogtalanul került sor. A Bizottság ezt követően 2019. május 7-i hatállyal vette nyilvántartásba a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezést, így a szervezőknek 2020. május 7-ig kellett összegyűjteniük legalább egymillió aláírást, legalább hét uniós tagállamból.

² Ez azért is történhetett meg, mert az európai polgári kezdeményezésről szóló – jelenleg már nem hatályos – 211/2011/EU rendelet nem állapított meg határidőt a kezdeményezés tagállami hitelességi vizsgálatokat követő, Bizottsághoz történő benyújtására. A kezdeményezés mögött álló FUEN küldöttgyűlése 2018. júniusi kongresszusi határozatával felhatalmazta az elnökségét arra, hogy a kezdeményezés szervezőivel találja meg a legmegfelelőbb pillanatot a *Minority SafePack* Bizottsághoz történő benyújtására.

³ FUEN: *The Minority SafePack Initiative citizens' committee: Legislative proposals* (2020).

⁴ Európai mozgalom a régiók védelmében, weboldal: <https://www.nationalregions.eu/hu>

⁵ Tárnok Balázs: Az Európai Törvényszék ítélete a Székely Nemzeti Tanács európai polgári kezdeményezése ügyében. *Jogesetek Magyarázata*, (2016), 4. 41–47.

⁶ C-420/16. P. sz., Izsák Balázs Árpád és Dabis Attila kontra Európai Bizottság-ügyben 2019. március 7-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2019:177).

A szervezők a nyilvántartásba vételtől számított egy éven belül nem tudták teljesíteni az érvényességhez szükséges mindkét feltételt, ugyanis bár a 2020. május 7-én rendelkezésre álló adatok szerint⁷ összegyűlt az egymillió aláírás,⁸ a hét tagállamra vonatkozó feltétel⁹ azonban nem teljesült. A koronavírus-járvány miatt történt határidő-hosszabbítások okán azonban a kezdeményezés aláírásgyűjtése újraindult, és legalább 2020. november 7-ig folyamatban lesz.

Az európai polgári kezdeményezés eljárási határidőinek meghosszabbítása a koronavírus-járvány miatt

Az Európai Bizottság – reagálva a koronavírus-járvány ellen hozott tagállami intézkedések által kialakult helyzetre – 2020. május 20-án javaslatot tett az európai polgári kezdeményezések támogató nyilatkozatainak gyűjtésére, ellenőrzésére, illetve vizsgálatára rendelkezésre álló időszakok meghosszabbításáról szóló rendelet elfogadására.¹⁰ Az uniós intézmények gyorsított eljárásban tárgyalták a javaslatot. A szövegről az Európai Parlament első olvasatban tett néhány apróbb módosítási javaslata után június végén született politikai megállapodás,¹¹ amelyet később az EP és a Tanács is megerősített,¹² így 2020. július 18-án hatályba lépett az átmeneti rendelkezéseket bevezető rendelet.¹³

⁷ A papíralapú aláírások száma bizonytalan, a rendelkezésünkre álló sajtóhírek alapján hozzávetőlegesen 250 ezer papír alapon gyűjtött támogató nyilatkozat állhat rendelkezésre (kb. 100 ezer Magyarországról, kb. 150 ezer Erdélyből). Az online aláírások száma az aláírásgyűjtési rendszer lezárultakor: 1 008 966.

⁸ Az érvényesség szempontjából a tagállami hatóságok által hitelesített aláírások száma az irányadó. Jellemzően az érvénytelen aláírások száma 10–15%-ra tehető. Az érvénytelenségi arány azonban függ az online és offline aláírások arányától is. Az online aláírások esetében tipikusan kevesebb az érvénytelen nyilatkozatok száma. Figyelemmel arra, hogy a kezdeményezésnél az aláírások túlnyomó többsége (hozzávetőleg 80%-a) online formában érkezett, várhatóan az átlagosnál alacsonyabb lehet az érvénytelen támogató nyilatkozatok száma.

⁹ Az aláírásgyűjtés lezárultakor csupán Magyarországon, Romániában és Szlovákiában teljesült a régi EPK-rendelet I. számú mellékletében rögzített, tagállamokra vonatkozó minimum aláírásszám.

¹⁰ Európai Bizottság: Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Covid19-világjárványra tekintettel az európai polgári kezdeményezésről szóló (EU) 2019/788 rendeletben előírt gyűjtési, ellenőrzési és vizsgálati szakaszokra vonatkozó határidőkkel kapcsolatos ideiglenes intézkedések meghatározásáról. Brüsszel, 2020. május 20., COM(2020) 221 végleges.

¹¹ European Parliament: *Deal on ECI extensions: plans for additional flexibility approved* (2020. június 25.).

¹² Európai Parlament: *Jóváhagyta a Parlament az európai polgári kezdeményezések határidőinek meghosszabbítását* (2020. július 9.); Európai Tanács: *A Tanács ideiglenes intézkedéseket fogadott el az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatban* (2020. július 14.).

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/1042 rendelete (2020. július 15.) a Covid19-világjárványra tekintettel az európai polgári kezdeményezésről szóló (EU) 2019/788 rendeletben

A határidő-hosszabbítás jogi kérdései

Minority SafePack

Az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet (EPK-rendelet)¹⁴ értelmében az aláírásgyűjtést sikerrel teljesítő és ezt követően a Bizottsághoz benyújtott európai polgári kezdeményezések – így a *Minority SafePack* – második szakasza során az Európai Parlamentnek és a Bizottságnak van kiemelt szerepe. Egyrészt az Európai Parlament nyilvános meghallgatáson köteles megtárgyalni a kezdeményezést, majd plenáris vitát tart róla. Ennek eredményeként állásfoglalást fogadhat el a javaslat támogatásáról.¹⁵ Másrészt a Bizottságnak közleményt kell közzétennie, amelyben ismerteti a javaslattal kapcsolatos jogi és politikai következtetéseit, illetve nyilatkozik arról, hogy kíván-e benyújtani jogalkotási javaslatot (a Bizottság nem köteles jogalkotási javaslatot benyújtani).

Az EPK-rendelet értelmében a *Minority SafePack* nyilvános meghallgatását a kezdeményezés benyújtását követő három hónapon belül, vagyis április 10-ig kellett volna megrendezni, azonban az Európai Parlament március elejétől gyakorlatilag minden külsős rendezvényt felfüggesztett vagy törölt az eseménynaptárából, így a *Minority SafePack* 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.

A koronavírus okozta rendkívüli helyzet a kezdeményezéssel kapcsolatos bizottsági álláspontról szóló közlemény közzétételét is érintette. Az EPK-rendelet értelmében ugyanis a Bizottság a kezdeményezéssel kapcsolatos közleményét a javaslat online rendszerben közzétételét¹⁶ követő hat hónapon belül és a kezdeményezés Európai Parlament által tartott nyilvános meghallgatása után teszi közzé. A rendelkezés tehát két konjunktív feltételt határoz meg (erre utal az *és* kötőszó), amelyek adott esetben egymásnak ellentmondhatnak. Az első feltétel értelmében ugyanis a Bizottságnak 2020. július 10-ig kellett volna közzétennie a kezdeményezés érdeméről szóló közleményét, azonban a koronavírus-járvány miatt eddig az időpontig nem került sor a kezdeményezés európai parlamenti nyilvános vitájára, amely viszont kizárta a második feltétel teljesülését. A második feltételnek való megfelelés (vagyis hogy a Bizottság addig nem teszi közzé a kezdeményezéssel kapcsolatos következtetéseit, amíg az Európai Parlament erről nem tárgyalt) szükségszerűen az első feltétel

előírt gyűjtési, ellenőrzési és vizsgálati szakaszokra vonatkozó határidőkkel kapcsolatos ideiglenes intézkedések megállapításáról. HL L 231/7, 2020. július 18. 7–11.

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete az európai polgári kezdeményezésről, HL L 130, 2019. május 17. 55–81.

¹⁵ A Parlament a Bizottságnak a kezdeményezéssel kapcsolatban tervezett lépéseit is értékelni fogja, és amennyiben a Bizottság nem terjeszt elő megfelelő javaslatot, a Parlament tagjainak többségével maga is felkérheti a Bizottságot jogalkotási javaslat előterjesztésére.

¹⁶ Erre a kezdeményezés Bizottsághoz történő benyújtása napján, 2020. január 10-én került sor.

teljesülését hiúsította meg. A kezdeményezés szervezői jelezték a Bizottságnak, hogy – figyelemmel a rendkívüli körülményekre – egyetértenek a Bizottság közleményének közzétételével kapcsolatos határidő kitolásával 2020 szeptemberére vagy akár későbbre is.¹⁷

A határidő-hosszabbításokról szóló rendelet lehetőséget biztosít a nyilvános meghallgatás elhalasztására, ha az Európai Parlament 2020. március 11-ét követően nehézségekbe ütközött a nyilvános meghallgatás megszervezése során a koronavírus-világjárványra válaszul ama tagállami intézkedések miatt, amelyekben a meghallgatást meg kívánják szervezni (ezekre a meghallgatásokra az Európai Parlament brüsszeli vagy strasbourgi épületében kerülhet sor). Az Európai Parlamentnek mihamarabb (amint a szervezők és az intézmények meg tudnak állapodni a találkozó vagy a meghallgatás időpontjában) meg kell szerveznie a nyilvános meghallgatást, amint az érintett tagállam (Belgium vagy Franciaország) közegészségügyi helyzete azt lehetővé teszi. Ezenfelül a rendelet lehetőséget biztosít a szervezők számára a meghallgatáson történő távoli (online) részvételre is. A Bizottságnak a nyilvános meghallgatást követő három hónapon belül kell közzétennie a kezdeményezéssel kapcsolatos jogi és politikai következtetéseit tartalmazó közleményét.¹⁸

Nemzeti régiókról szóló kezdeményezés

A kezdeményezés szervezői még az aláírásgyűjtés határidejének lejárta előtt, 2020. április elején benyújtottak egy kérelmet, arra kérve a Bizottságot, hogy az aláírások összegyűjtésére vonatkozó időszakot hosszabbítsa meg hat hónappal.¹⁹ A Bizottság nem válaszolt a szervezők aláírásgyűjtési időszakkal kapcsolatos egyéni kérelmére, hanem a probléma átfogóbb kezelését választva 2020. május 20-án (mintegy két héttel a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés aláírásgyűjtésének lezárultát követően) jogalkotási javaslatot nyújtott be az aláírásgyűjtési időszakot is meghosszabbító átmeneti intézkedések bevezetéséről.

A később elfogadott rendelet értelmében, amennyiben egy kezdeményezés aláírásgyűjtése 2020. március 11-én (amely napon az Egészségügyi Világszervezet a Covid-19-járványt világjárvánnyá nyilvánította) folyamatban volt, a támogató nyilatkozatok gyűjtésére rendelkezésre álló időszak – visszaható hatállyal – hat

¹⁷ Vincze Loránt: Minority SafePack advice to ongoing initiatives: adapt to the new setting. *European Union*, 2020. május 20.

¹⁸ 2020/1042 rendelet, 4. cikk.

¹⁹ A szervezők azt javasolták, hogy a hat hónapos hosszabbítást attól az időponttól számítsák, amikor az EU tagállamainak többségében megszűnnek a koronavírus-járvány visszaszorítása érdekében hozott, a személyek szabad mozgását, illetve a gyülekezési jog gyakorlását korlátozó intézkedések, vagy amikortól a polgári kezdeményezést elindító polgári bizottság arról tájékoztatja az Európai Bizottságot, hogy készen áll az aláírásgyűjtés folytatására. Lásd MTI: Aláírásgyűjtés a nemzeti régiók védelmében: az SZNT a határidő meghosszabbítását kérte. *Maszol*, 2020. április 8.

hónappal meghosszabbodik. A rendelet ezenfelül lehetőséget biztosít a Bizottság számára, hogy három hónappal újra meghosszabbíthassa e kezdeményezések aláírásgyűjtési időszakát, amennyiben a tagállamok egynegyede vagy az Unió népességének több mint 35%-át képviselő tagállamok a koronavírus-járvány miatt újra az aláírásgyűjtést jelentősen korlátozó intézkedéseket vezetnek be. Ilyen újbóli hosszabbításra több alkalommal is sor kerülhet, azonban az adott kezdeményezés aláírásgyűjtési időszakának teljes időtartama nem haladhatja meg a két évet.²⁰

A rendelet értelmében – a kezdeményezés lezárultának napjától, tehát 2020. május 7-re visszamenő hatállyal – hat hónappal meghosszabbodott a *nemzeti régiókról* szóló európai polgári kezdeményezés aláírásgyűjtési időszaka. A gyűjtés tehát jelen értekezés kéziratának lezártakor is folyamatban van. A szervezők 2020. november 7-ig biztosan gyűjthetik a támogató nyilatkozatokat, azonban a koronavírus-járvány újbóli fellángolása esetén ez a határidő még tovább hosszabbodhat.

Az átmeneti intézkedéseket bevezető rendelet tartalmi részével kapcsolatos aggály a *visszaható hatály alkalmazásával* kapcsolatban merül fel. A rendelet ugyanis kimondja, hogy a határidő-hosszabbítás szabályai visszamenőleges hatállyal bírnak a koronavírus-járvánnyal érintett kezdeményezések tekintetében. Így különösen az aláírásgyűjtés végének napjára visszaható hatállyal kell alkalmazni a rendeletet azon kezdeményezésekre is, amelyek aláírásgyűjtési időszaka 2020. március 11-e és a rendelet hatálybalépésének napja között (2020. július 18.) zárult le.²¹ A visszaható hatály különösen problémás a jogbiztonság szempontjából ama polgári kezdeményezések esetében, amelyek aláírásgyűjtési határideje a koronavírus világjárvánnyá nyilvánítása és a határidő-hosszabbításokról szóló rendeletjavaslat közzététele között jártak le. E kezdeményezések ugyanis úgy értek véget, hogy az azokat támogató uniós polgároknak nem volt róla tudomásuk, hogy a Bizottság és az EU miként kíván reagálni a járványhelyzet polgári kezdeményezésekre gyakorolt negatív hatásaira. Ebbe a kategóriába tartozik a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés mellett több más európai polgári kezdeményezés is.

A rendeletjavaslatra hivatkozva ráadásul a Bizottság azt kezdte el kommunikálni az európai polgári kezdeményezések szervezői felé, hogy folytathatják az aláírásgyűjtést mind az online felületeken,²² mind pedig a papíralapú íveken, annak ellenére, hogy az EPK-rendelet szerint az aláírásgyűjtő időszak lejárt, a rendelet pedig még nem lépett hatályba, sőt, azt az uniós jogalkotó még meg sem vitatta.²³ Ez a gyakorlat – az európai polgári kezdeményezések határidő-hosszabbításával

²⁰ 2020/1042 rendelet, 2 cikk.

²¹ 2020/1042 rendelet, 7. cikk.

²² A Bizottság által üzemeltetett és fenntartott aláírásgyűjtő szoftvert is a szervezők kezelik, ők rendelkeznek a rendszer elérhetősége felett, vagyis a szervezők állítják be, hogy mikor lehet leadni támogató nyilatkozatokat és mikor nem.

²³ Pataky Lehel Zsolt: Nemzeti régiók: az SZNT szerint még nem folytatódhat az aláírásgyűjtés. *Maszol*, 2020. június 18.

kapcsolatban fennálló széles körű politikai egyetértés ellenére – jogi szempontból ugyanakkor rendkívül aggályos, hiszen számos kérdést felvet (gondoljunk csak a temérdek mennyiségű személyes adat jogalap nélküli gyűjtésére, különösen abban az esetben, ha valamilyen okból kifolyólag mégsem fogadták volna el a rendeletet).

A határidő-hosszabbítás politikai kérdései

A koronavírus idején folyamatban lévő európai polgári kezdeményezések eljárási határidőit meghosszabbító rendelet elfogadása széles körű politikai támogatottságot élvezett. Ezt támasztja alá az a tény, hogy az Európai Parlament plenáris ülése 2020. július 9-én 684 igen, 7 nem és 3 tartózkodó szavazat mellett fogadta el a rendeletjavaslat trilóguson elfogadott kompromisszumos szövegét.²⁴ Mivel a koronavírus polgári kezdeményezésre gyakorolt akadályozó hatásainak orvoslása nem volt megosztó politikai kérdés (ráadásul az Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottsága [AFCO] Vincze Lorántot, a *Minority SafePack* mögött álló FUEN elnökét nevezte ki az európai polgári kezdeményezések határidő-módosításaival kapcsolatos jelentéstevőnek),²⁵ az uniós döntéshozók gyorsított eljárásban tárgyalva, kevesebb mint két hónap alatt hatályba léptették a rendeletet.

Politikai szempontból felmerül azonban a kérdés, hogy miért volt szükség rendelet elfogadására a polgári kezdeményezés eljárási határideinek – különös tekintettel az aláírásgyűjtési időszak – meghosszabbításához, ami az Európai Bizottságon túl az Európai Unió Tanácsának és az Európai Parlamentnek a támogatását is igényelte. A múltban ugyanis a Bizottság önmagában, saját hatáskörében eljárva több európai polgári kezdeményezés aláírásgyűjtési időszakát meghosszabbította. Példának okáért az európai polgári kezdeményezések kezdeti szakaszában, 2012-ben a világhálós gyűjtési rendszerrel kapcsolatos, az aláírásgyűjtés ellehetetlenülését eredményező működési problémák kiegyenlítése végett a Bizottság – saját hatáskörben eljárva, azonnali hatállyal, politikai döntés eredményeként, jogalkotási aktusra irányuló javaslat előterjesztése nélkül²⁶ – hosszabbította meg több európai polgári kezdeményezés aláírásgyűjtési időszakát.²⁷

²⁴ European Parliament: *Text adopted by Parliament, 1st reading/single reading 2020/0099(COD)* (2020. július 9.).

²⁵ Vincze Loránt: Később dönt az EB a Minority SafePackról, újraindul a nemzeti régiós aláírásgyűjtés. *Vinczelorant.eu*, 2020. május 20.

²⁶ European Commission: *Commission offers own servers to help get first European Citizens' Initiatives off the ground* (2012. július 18.).

²⁷ A Bizottság mintegy fél évvel kitolta a „Fraternité 2020”, a „Vízhez való jog” és az „Egy közölünk” című európai polgári kezdeményezésekben indult aláírásgyűjtés határidejét. A Bizottság hasonlóan járt el a „Tiltsák be az állatkísérleteket!”, „Minőségi Európai Oktatás Mindenkinnek”, „Az EU Klíma-Energia csomagjának felfüggesztése”, valamint a központi online gyűjtési rendszer létrehozásáról szóló európai polgári kezdeményezések esetében, amelyek vonatkozásában – szintén

A jogalkotási eljárás szükségességét támaszthatja alá, hogy 2012-ben az érintett kezdeményezések esetében azért került sor az aláírásgyűjtési határidő kitolására, mert az Európai Bizottság által biztosítandó elektronikus aláírásgyűjtési felületével kapcsolatban merültek fel gondok. A koronavírus esetében azonban egy olyan külső tényező okozta a nehézségeket, amely egyrészt nem a Bizottságnak róható fel, másrészt az eljárás több szakaszát, így különösen az aláírásgyűjtést, az aláírások tagállami hatóságai által végzett érvényességi ellenőrzését, valamint az uniós intézmények feladatát képező érdemi vizsgálatát egyaránt érinti. Utóbbi eset tehát nem csupán a Bizottság feladatkörével kapcsolatos, hanem az érvényességi ellenőrzés határidejének kitolásával tagállami feladatkört is érint, az uniós intézményi vizsgálatok határidő-hosszabbításával pedig az Európai Parlament eljárásához is szorosan kötődik. Ebből kifolyólag részben megállja a helyét az az álláspont, hogy a Bizottság a hatáskörök szétválasztásának tiszteletben tartására figyelemmel kéri az Európai Unió Tanácsának és az Európai Parlamentnek a jóváhagyását a javaslatához. Ezenfelül egy másik lehetséges politikai ihletésű szempont, hogy a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2020. évi, nagy figyelmet kapott döntése²⁸ után az uniós intézmények igyekeztek elkerülni az *ultra vires* jellegű döntéseket.

Ennek ellenére mégis ellentmondásos, hogy bár korábban – szintén különösebb jogalap hiányában – nem okozott gondot a Bizottságnak saját hatáskörben eljárva, jogi aktust nélkülöző politikai döntés útján meghosszabbítani az aláírásgyűjtési időszakokat, ebben az esetben nem választotta külön az aláírásgyűjtési időszakok meghosszabbítását a tagállamokat érintő ellenőrzési és az uniós intézményeket érintő vizsgálati határidők meghosszabbításától. Meglátásunk szerint erre lett volna lehetősége, figyelemmel a korábbi precedensekre és arra, hogy a vonatkozó jogi keret e tekintetben nem változott az eltelt idő alatt sem: a régi és az új európai polgári kezdeményezésekről szóló rendelet sem tartalmaz kifejezett rendelkezést a határidők meghosszabbítására.

A határidő-hosszabbításból fakadó bizonytalanságok – és különösen a visszaható hatály alkalmazása – miatt egy politikai-jogi vita alakult ki a két magyar kötődésű, nemzeti kisebbségek védelmére irányuló európai polgári kezdeményezés képviselői között a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés aláírásgyűjtése kapcsán. Ennek során Vincze Loránt, a *Minority SafePack* kezdeményezés mögött álló FUEEN elnöke és az európai polgári kezdeményezések határidő-hosszabbításának európai parlamenti jelentéstevője azt javasolta, hogy az SZNT mihamarabb folytassa az aláírásgyűjtést a rendelet hatálybalépéséig, hiszen az visszamenőleg érvényesíti majd az addig gyűjtött aláírásokat, míg Izsák Balázs SZNT elnök,

az online gyűjtési rendszer problémái miatt – négy, három, illetve két hónapos határidő-hosszabbításról határozott.

²⁸ Petri Bernadett: Érzéksalódás vagy integrációra mért ütés – miről is szól tulajdonképpen a Német Szövetségi Alkotmánybíróság döntése? *Nemzeti Köszolgálati Egyetem*, 2020. május 12.

a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés képviselője amellet érvelt, hogy a szervezők várják meg a rendelet hatálybalépését, hogy biztos jogalap mentén tudják a gyűjtést újraindítani.²⁹

A Bizottság által választott megoldás helyénvalósága tehát bár vitatható, összességében méltányosnak tekinthető valamennyi európai polgári kezdeményezés szempontjából. Így például – a visszaható hatály alkalmazásával járó idővesztéséget is figyelembe véve³⁰ – a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés aláírásgyűjtési időszaka a gyakorlatban mintegy három és fél hónappal, pontosan 113 nappal hosszabbodott meg, holott a szervezők 2020. március 11. és 2020. május 7. között alig két hónapot, pontosan 57 napot „veszítettek” a koronavírus-járvány miatt.³¹ A *Minority SafePack* esetében a 2020. március 23-ára tervezett nyilvános meghallgatást az Európai Parlament 2020. október 15. napjára halasztotta.³² Ezt követően az Európai Bizottságnak három hónapja lesz megvizsgálni a kezdeményezés javaslatait, így legkésőbb 2021. január 15-ig közzé kell tennie a kezdeményezéssel kapcsolatos következtetéseit. Így tehát a szervezők több időt nyertek arra, hogy további támogatókat szerezzenek. Az ügy sikerre vitele szempontjából fontos, hogy a szervezőknek bizonyítaniuk kell, hogy komoly politikai támogatottsággal rendelkezik az ügyük, ugyanis az EPK-rendelet 14. cikk (3) bekezdése alapján a nyilvános meghallgatást követően az Európai Parlament értékeli a kezdeményezés politikai támogatottságát. A kitölti határidőket arra használta fel a FUEN, hogy az európai uniós intézményeknél és a tagállami kormányoknál további politikai támogatást szerezzen a kezdeményezésnek.³³

Összegzés

A koronavírus-járvány váratlan helyzet elé állította az európai polgári kezdeményezések szervezőit és a rendszert felügyelő európai uniós intézményrendszert. Válaszul erre a különleges helyzetre az uniós intézmények a folyamatban lévő európai polgári kezdeményezések határidőinek meghosszabbítása mellett döntöttek. E tanulmány által vizsgált két, különböző szakaszban lévő európai polgári kezdeményezés – a *Minority SafePack* és a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés –

²⁹ Pataky (2020): i. m.

³⁰ A *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés 2020. május 7-én ért véget, míg a Bizottság csak május 20-án terjesztette elő az átmeneti intézkedések bevezetéséről szóló rendeletjavaslatát.

³¹ Ennél szélesebb időintervallummal történő kalkulálás esetén – amely során február végét tekintjük a járvány kezdetének, amikor Olaszországban összefüggő területeket zártak le annak terjedése miatt – is csupán mintegy két és fél hónapos idővesztéssel számolhatunk.

³² Ezt Vincze Loránt jelentette be a European Forum Alpbach 2020 keretén belül megrendezett „Minority Rights in the EU” nevezetű előadáson.

³³ FUEN: MSPI: *FUEN Vice President Alfreider met Italian Undersecretary of State Riccardo Fraccaro* (2020. augusztus 19.).

jól szemlélteti, hogy a határidő-hosszabbítás milyen politikai és jogi aggályokat vetett fel. Jogi szempontból az átmeneti intézkedéseket szavatoló rendelet a visszaható hatály elvének alkalmazásával átmenetileg bizonytalan helyzetet teremtett. Politikai szempontból pedig kiemelendő, hogy a Bizottság rendelet nélkül, saját hatáskörben eljárva meghosszabbíthatta volna az aláírásgyűjtési időszakokat, ám nem így tett. Mindezzel együtt azonban több szempontból igazolható, hogy a Bizottság a rendeleti utat választva a Parlament és a Tanács jóváhagyását kérte a határidő-hosszabbításhoz. Ezzel egyrészt tiszteletben tartotta a hatáskörmegosztás elvét, másrészt – a politikai felelősséget megosztva a két másik uniós intézménnyel – erősebb legitimációval ruházta fel a határidők meghosszabbítását. A végeredmény összességében méltányosnak tekinthető az érintett európai polgári kezdeményezések szempontjából.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete az európai polgári kezdeményezésről, HL L 130, 2019. május 17. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0788&from=EN>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/1042 rendelete (2020. július 15.) a Covid19-világjárványra tekintettel az európai polgári kezdeményezésről szóló (EU) 2019/788 rendeletben előírt gyűjtési, ellenőrzési és vizsgálati szakaszokra vonatkozó határidőkkel kapcsolatos ideiglenes intézkedések megállapításáról. HL L 231/7, 2020. július 18. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A2001042.EUP&dbnum=57>
- Európai Parlament: *Jóváhagyta a Parlament az európai polgári kezdeményezések határidőinek meghosszabbítását* (2020. július 9.). Online: <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20200706IPR82733/europai-polgari-kezdemenyezesek-hatarideje-meghosszabbította-az-ep>
- Európai Tanács: *A Tanács ideiglenes intézkedéseket fogadott el az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatban* (2020. július 14.). Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/07/14/council-adopts-temporary-measures-related-to-the-european-citizens-initiative>
- European Commission: *Commission offers own servers to help get first European Citizens' Initiatives off the ground* (2012. július 18.). Online: https://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/press-releases/2012/07/2012_07_18_eci_en.htm
- European Parliament: *Deal on ECI extensions: plans for additional flexibility approved* (2020. június 25.). Online: <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20200625IPR82004/deal-on-eci-extensions-plans-for-additional-flexibility-approved>
- European Parliament: *Text adopted by Parliament, 1st reading/single reading 2020/0099(COD)* (2020. július 9.). Online: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1624985&ct=e&cl=en>
- FUEN: *MSPI: FUEN Vice President Alfreider met Italian Undersecretary of State Riccardo Fraccaro* (2020. augusztus 19.). Online: <https://www.fuen.org/en/article/MSPI-FUEN-Vice-President-Alfreider-met-Italian-Undersecretary-of-State-Riccardo-Fraccaro>
- FUEN: *The Minority SafePack Initiative citizens' committee: Legislative proposals* (2020). Online: <https://bit.ly/2Owj3b>
- Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Covid19-világjárványra tekintettel az európai polgári kezdeményezésről szóló (EU) 2019/788 rendeletben előírt gyűjtési, ellenőrzési és vizsgálati szakaszokra vonatkozó határidőkkel kapcsolatos ideiglenes intézkedések meghatározásáról. Európai Bizottság, Brüsszel, 2020. 05. 20., COM(2020) 221 végleges. Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2020/0221/COM_COM\(2020\)0221_HU.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2020/0221/COM_COM(2020)0221_HU.pdf)
- MTI: *Aláírásgyűjtés a nemzeti régiók védelmében: az SZNT a határidő meghosszabbítását kérte. Maszol*, 2020. április 8. Online: <https://www.maszol.ro/index.php/belfold/124953-alairasgy-jtes-a-nemzeti-regiok-vedelmeben-az-sznt-a-hatarid-meghosszabbitasat-kerte>
- Pataky Lehel Zsolt: *Nemzeti régiók: az SZNT szerint még nem folytatódhat az aláírásgyűjtés, Maszol*, 2020. június 18. Online: <https://www.maszol.ro/index.php/kulfold/128447-nemzeti-regiok-polgari-kezdemenyezes-folytatodhat-az-alairasgy-jtes>
- Petri Bernadett: *Érzéksalódás vagy integrációra mért ütés – miről is szól tulajdonképpen a Német Szövetségi Alkotmánybíróság döntése? Nemzeti Közszerkeleti Egyetem*, 2020. május 12. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/05/12/erzekcsalodas-vagy-integraciora-mert-utes-mirol-is-szol-tulajdonkeppen-a-nemet-szovetsegi-alkotmanybirosag-dontese>
- Tárnok Balázs: *Az Európai Törvényszék ítélete a Székely Nemzeti Tanács európai polgári kezdeményezése ügyében. Jogesetek Magyarázata*, (2016), 4. 41–47. Online: <https://jema.hu/article.php?c=464>

- Tárnok Balázs: A Törvényszék ítélete a Minority SafePack kontra Bizottság ügyben. *Jogesetek Magyarázata*, (2017), 1–2. 67–74. Online: <https://bit.ly/3d3lVne>
- Tárnok Balázs: *Az európai polgári kezdeményezés különös tekintettel a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmére* (PhD-értekezés). Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, 2020. Online: <https://bit.ly/373asAg>
- Vincze Loránt: Minority SafePack advice to ongoing initiatives: adapt to the new setting. *European Union*, 2020. március 23. Online: https://europa.eu/citizens-initiative-forum/index.php/blog/minority-safepack-advice-ongoing-initiatives-adapt-new-setting_en
- Vincze Loránt: Később dönt az EB a Minority SafePackról, újraindul a nemzeti régiós aláírásgyűjtés. *Vinczelorant.eu*, 2020. május 20. Online: <https://vinczelorant.eu/hu/kesobb-dont-az-eb-a-minority-safepackrol-ujraindul-a-nemzeti-regios-alairasgyujtes>