

VARGA PÉTER – TÁRNOK BALÁZS

EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉSEK
A NEMZETI KISEBBSÉGEK VÉDELMEBEN

Az európai polgári kezdeményezés az európai uniós részvételi demokrácia 2012 áprilisától hatályba lépő új eszköze, amelyet a nemzeti alkotmányfejlődés inspirált¹ és a Lisszaboni Szerződés vezetett be az uniós jogba. Az új jogintézmény nyújtotta lehetőségekkel a nemzeti kisebbségek jogainak védelmével és előmozdításával foglalkozó szervezetek tagjainak sorából alakult polgári bizottságok is élni kívántak. A tanulmány az eddig benyújtott két ilyen tárgyú polgári kezdeményezés tartalmát, illetve jogi sorsát mutatja be, külön kitérve az azokkal kapcsolatos uniós bírósági ítéletek jogfejlesztő hatására.

Az európai polgári kezdeményezésről

Az európai polgári kezdeményezés célja, hogy megerősítse az uniós polgárság intézményét, és tovább fokozza az Unió demokratikus működését többek között azért, hogy kimondja, minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében az európai polgári kezdeményezés révén.² Az európai polgári kezdeményezés elsődleges európai uniós jogi keretét az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 11. cikk (4) bekezdése jelenti. Ennek értelmében „*legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség.*” Az európai polgári kezdeményezésre vonatkozó legfontosabb másodlagos uniós jogforrás a polgári kezdeményezésről szóló rendelet (továbbiakban: EPK-rendelet),³ amely a jogintézmény részletszabályait tartalmazza.

1 Cuesta-López, Victor: A Comparative Approach to the Regulation of the European Citizens' Initiative. *The European Citizens' Initiative: a First for Participatory Democracy? Perspectives on European Politics and Society*, Special Issue, 2012. 13 (3). 257–269, itt: 258.

2 Az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet (1) preambulumbekkezdés.

3 Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről, HL L 65, 2011. 03. 11.

Az Európai Unióban jogalkotási aktusra irányuló javaslatot kizárólag az Európai Bizottság terjeszthet az uniós törvényhozó elé. Az európai polgári kezdeményezés lényegében az Európai Bizottság rendes jogalkotási eljárás megindításában betöltött monopol szerepét hivatott árnyalni azzal, hogy egymillió uniós polgár támogató aláírása esetén a Bizottságnak foglalkoznia kell egy kérdéssel, habár nincs semmilyen tekintetben kötve ezekhez a javaslatokhoz. Az Európai Unióban ugyanis kizárólag a Bizottság terjeszthet be a jogalkotó elé jogalkotási aktus elfogadására irányuló javaslatot, ekképpen kizárólag bizottsági döntés függvénye, hogy egy adott kérdésben megindul-e a jogalkotási eljárás. Az európai polgári kezdeményezés által az Európai Parlament⁴ és a Tanács⁵ mellett immár az uniós polgárok is kezdeményezhetik, hogy a Bizottság foglalkozzon egy adott kérdéssel és terjesszen elő javaslatot abban az uniós jogalkotó részére. A két uniós intézmény felkéréséhez hasonlóan az európai polgárok felhívása sem köti a Bizottságot, tehát a jogalkotási eljárásban betöltött monopol helyzete – a gyakorlati működést tekintve – továbbra is töretlen. Ennek megfelelően a polgári kezdeményezést inkább napirendet meghatározó és politikaformáló eszköznek⁶ tekintjük.

A polgári kezdeményezés első lépése egy polgári bizottság felállítása, amelynek legalább hét tagállamból származó természetes személyekből kell állnia. Ezt követi a polgári kezdeményezés Európai Bizottság általi bejegyzése. A nyilvántartásba vételhez szükséges, hogy a szervezők az EPK-rendelet mellékletében meghatározott kötelezően benyújtandó információkat a Bizottság rendelkezésére bocsájtsák.⁷ A kötelezően benyújtandó információk megküldése után a Bizottság elvégzi a javasolt polgári kezdeményezés előzetes befogadhatósági ellenőrzését, vagyis megvizsgálja, hogy a polgári kezdeményezés megfelel-e az

4 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 225. cikk: „Az Európai Parlament tagjainak többségével felkérheti a Bizottságot olyan kérdésre vonatkozó megfelelő javaslat előterjesztésére, amely az Európai Parlament megítélése szerint a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktus kidolgozását teszi szükségessé. Ha a Bizottság nem terjeszt elő javaslatot, ennek okairól tájékoztatja az Európai Parlamentet.”

5 EUMSZ 241. cikk: „A Tanács egyszerű többséggel felkérheti a Bizottságot, hogy végezze el a Tanács által a közös célkitűzések eléréséhez szükségesnek tartott vizsgálatokat, és terjesszen be hozzá megfelelő javaslatokat. Ha a Bizottság nem terjeszt elő javaslatot, ennek okairól tájékoztatja a Tanácsot.”

6 Głogowski, Paweł – Maurer, Andreas: *The European Citizens' Initiative – Chances, Constraints and Limits. Political Science Series.* Institute for Advanced Studies: Vienna, 2013., itt: 9.

7 A javasolt polgári kezdeményezés címe, tárgya, céljainak leírása, a Szerződések azon rendelkezései, amelyek a szervezők megítélése szerint a javasolt fellépésre vonatkoznak, a polgári bizottság hét tagjának személyes adatai, valamint a javasolt polgári kezdeményezés támogatási és finanszírozási forrásai a nyilvántartásba vétel időpontjában. A rendelet ezen felül lehetőséget ad arra, hogy a szervezők bővebb információkat is megadhassanak a javasolt polgári kezdeményezés tárgyával, céljaival és hátterével kapcsolatban, illetve a beadványhoz jogszabálytervezetet is mellékelhetnek.

EPK-rendelet 4. cikk (2) bekezdésében foglalt befogadhatósági feltételeknek.⁸ Amennyiben a Bizottság meglátása szerint a kezdeményezés megfelel a befogadhatósági feltételeknek, a benyújtást követő két hónapon belül a javasolt polgári kezdeményezést nyilvántartásba veszi, ellenben, ha meglátása szerint valamelyik feltétel nem teljesül, úgy visszautasítja a kezdeményezés bejegyzését. A bejegyzést követően a szervezőknek egy év áll a rendelkezésükre, hogy legalább 7 uniós tagállamból – az egyes tagállamokra irányadó minimális aláírásszámra vonatkozó feltételeknek megfelelően⁹ – összegyűjtsék a kezdeményezés érvényességéhez szükséges egymillió támogató aláírást. A támogató nyilatkozatokat papírformátumban és online is lehet gyűjteni. Az egyéves határidő leteltét követően az egyes tagállami hatóságok – a nemzeti joggal és gyakorlattal összhangban – három hónapon belül ellenőrzik és igazolják az összegyűjtött aláírásokat, melynek végén a Bizottság részére kibocsátanak egy, az érvényes támogató nyilatkozatok számát igazoló dokumentumot.¹⁰ A szervezők ezt követően benyújthatják a polgári kezdeményezést a Bizottságnak, amelyhez csatolniuk kell a kezdeményezéshez kapott támogatásra és finanszírozásra vonatkozó információkat. A Bizottság megfelelő szinten fogadja a szervezőket, lehetővé téve számukra, hogy polgári kezdeményezésüket közmeghallgatáson ismertethessék. A Bizottságnak ezt követően meg kell vizsgálnia a polgári kezdeményezést, és külön-külön meg kell határoznia az arra vonatkozó jogi, illetve politikai következtetéseit. Bár a Bizottság nem köteles a polgári kezdeményezés eredményeként jogalkotási aktusra irányuló javaslatot benyújtani, három hónapon belül nyilatkoznia kell, hogyan szándékozik eljárni az ügyben.

8 Ezek a következők: (1) megalakult a polgári bizottság és a 3. cikk (2) bekezdésének megfelelően kijelölték a kapcsolattartó személyeket; (2) a javasolt polgári kezdeményezés nem esik nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be; (3) a javasolt polgári kezdeményezés nem nyilvánvalóan visszaélészerű, komolytalan vagy zaklató jellegű; (4) a javasolt polgári kezdeményezés nem nyilvánvalóan ellentétes az Uniónak az EUSZ 2. cikkében foglalt értékeivel.

9 Az EPK-rendelet 1. melléklete.

10 Ennek megfelelően a támogató aláírások ellenőrzésének módja eltérhet az egyes tagállamokban.

A nemzeti kisebbségek védelme érdekében indított európai polgári kezdeményezések

Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért

A Székely Nemzeti Tanács által létrehozott polgári bizottság¹¹ 2013. június 18-án nyújtotta be az Európai Bizottsághoz a *Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért* elnevezésű európai polgári kezdeményezését, amelynek megindításáról a szervezet már 2011-ben határozott. A polgári kezdeményezés tárgya, hogy az Unió kohéziós politikája kezelje kiemelt figyelemmel azokat a régiókat, amelyeket nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nyelvi sajátosságok különböztetnek meg az őket körülvevő régióktól.¹² Az Európai Bizottság elutasította¹³ a polgári kezdeményezés bejegyzését azzal az indoklással, hogy a kezdeményezés nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy a szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be. A kezdeményezők a Bizottság e döntése ellen semmissé nyilvánítás iránti keresetet¹⁴ nyújtottak be az Európai Unió Bíróságához.¹⁵ A Törvényszék 2016. május 10-én tette közzé ítéletét,¹⁶ amelyben teljes egészében elutasította a felperesek keresetét. Az ítélet ellen a kezdeményezők a Bírósághoz fellebbeztek.¹⁷ A kezdeményezés egyfajta csalódottságból fakadó reakciónak tekinthető, hiszen az európai uniós csatlakozás kapcsán az EU-s intézményektől a régiók megerősítése kérdésében várt segítség elmaradt,¹⁸ a kezdeményezés által felvetett problémák azonban ma is kézzelfoghatóak.¹⁹

-
- 11 Képviselők: Izsák Balázs, a Székely Nemzeti Tanács elnöke (Románia) és Dabis Attila, a Székely Nemzeti Tanács külügyi megbízottja (Magyarország).
 - 12 A kezdeményezéshez csatolt kiegészítő tájékoztatás részletes indoklást nyújt a felvetett szabályozási kérdések szükségességéről, a nemzeti régiók koncepciójának alátámasztása érdekében megjelöli a releváns nemzetközi jogi forrásokat, valamint kitér a javasolt jogalkotási aktus szükséges tartalmi elemeire is. Letöltés helye: www.nemzetiregiok.eu/bovebb-tajekoztatás; letöltés ideje: 2017. 10. 09.
 - 13 C (2013) 4975 végleges bizottsági határozat.
 - 14 Izsák és Dabis k. Bizottság T-529/13. sz. ügy.
 - 15 A perbe beavatkozóként csatlakozott az alperes oldalán Románia, Szlovákia és Görögország, míg Magyarországon a felperes szervezeteket támogatta. A felperes oldalán nem tagállami beavatkozók is jelezték beavatkozási igényüket: Kovászna megye (Románia), Debrőd község (Szlovákia), a baszk nemzeti párt, Euzko Alderdi Jeltzalea – Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV, Spanyolország), valamint a Brétagne réunie társaság (Franciaország). Utóbbi nem tagállami beavatkozási kérelmeket a Törvényszék maradéktalanul elutasította, így érveiket is figyelmen kívül hagyta az ítélet meghozatala során.
 - 16 A T-529/13. sz. Izsák és Dabis kontra Bizottság ügyben 2016. május 10-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2016:282).
 - 17 C-420/16 P sz. ügy Izsák és Dabis kontra Bizottság.
 - 18 Manzinger Krisztián: Nemzetiségi többségű régiók és az Európai Unió, avagy a Brexit egyik lehetséges politikai következménye. Külügyi és Külgazdasági Intézet: *Külügyi Szemle*, 2016. 15 (4)., itt: 11.
 - 19 Ahogy ezt az Izsák-Dabis k. Bizottság ügyben Kovászna megye és Debrőd község beavatkozási kérelme is szemlélteti.

Az ítélet egyik kulcskérdése volt a nemzeti kisebbségi régió fogalmának meghatározása. A Törvényszék ítéletében megállapította, hogy – a felperesek érveivel ellentétben – a Bizottság a befogadhatósági vizsgálat során helyesen vette figyelembe a bővebb tájékoztatásban foglaltakat. A Törvényszék hangsúlyozta, hogy a kezdeményezők egyértelműen megfogalmazták elvárásait a javasolt jogi aktussal kapcsolatban, e követeléseket pedig nem lehet figyelmen kívül hagyni az ügy érdemének eldöntésénél.²⁰ Az ítélet kiemelte: a bővebb tájékoztatás értelmében a javasolt jogalkotási aktusnak meg kell határoznia a „nemzeti kisebbségi régió” fogalmát, és fel kellene sorolnia a definíciónak megfelelő, összes létező nemzeti kisebbségi régiót az Európai Unión belül. E jogalkotási aktusnak továbbá elő kellene írnia, hogy a tagállamoknak teljesíteniük kell a nemzetközi jogi megállapodásokból származó kötelezettségeiket.²¹ A per során a Bizottság fő érve – amelyet ítéletében a Törvényszék is elfogadott – a „régio” fogalmának európai uniós jogban meggyökeresedett változata volt. A Törvényszék hangsúlyozta, hogy az EU kohéziós politikájának vonatkozásában a „régio” fogalmát a tagállamokban fennálló politikai, közigazgatási és intézményi rendnek megfelelően kell értelmezni, a javasolt jogalkotási aktus a nemzeti régiókat azonban a jelenleg fennálló adminisztratív egységektől eltérően határozza meg. A régiók ilyen, a kezdeményezők által felvázolt új meghatározása viszont kizárólag e régiók számára biztosított valódi jogi státusz garantálásával valósulhatna meg. Ez a kíváncsolom a Törvényszék szerint egyértelműen ellentétes az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének azon követelményével, amely alapján a kohéziós politikának tiszteletben kell tartania a tagállamokban fennálló politikai, közigazgatási és intézményi helyzetet.²² Hozzá kell tennünk, hogy a nemzeti régiók fogalma sem a nemzetközi jog,²³ sem pedig a jogtudomány²⁴ számára nem új fogalom, így normatív s elméleti támpontok is segíthetik a nemzeti régió szervezők által javasolt definíciójának meghatározását.

Egy másik kardinális nézetkülönbség volt a felek között, hogy súlyos demográfiai hátrányt valósít-e meg az a tény, hogy egy adott régió lakosságát egy nemzeti kisebbség alkotja. A felperesek ugyanis azzal érveltek, amely egyben a kezdeményezés alapfeltevése, hogy a nemzeti kisebbségek által lakott régiók, amelyek több esetben nem azonosak a tagállamokban fennálló közigazgatási területekkel, azon tulajdonságukból adódóan, hogy lakosságuk túlnyomó többségét nemzeti kisebbségek alkotják, hátrányos helyzetbe kerülnek a szomszédos régiókhoz képest. Végző soron ez a felperesek szerint azt jelenti, hogy a kohéziós politika jelenlegi végrehajtása veszélyezteti a nemzeti kisebbségi régiók

20 A T-529/13. sz. Izsák és Dabis ügyben hozott ítélet, 53. p.

21 A T-529/13. sz. Izsák és Dabis ügyben hozott ítélet, 7–8. p.

22 Uo. 68–76. p.

23 Ld. a Bővebb tájékoztatást.

24 Pl. Malloy, Tove H.: National Minority 'Regions' in the Enlarged European Union: Mobilizing for Third Level Politics? *ECMI Working Paper* 24. July 2005.

fennmaradását, ekképpen pedig az Európai Unió kulturális sokszínűségét is. Ebből következik a szervezők szerint, hogy a Bizottságnak mint az uniós szerződések őrének jogalkotási aktus benyújtására irányuló kötelezettsége áll fenn a kohéziós politika jelenlegi végrehajtásának megreformálása céljából. A Szerződések rendelkezéseit ugyanis együttesen kell értelmezni, és mivel az egyik szakpolitika végrehajtása veszélyezteti az Európai Unió kulturális sokszínűségét, e mechanizmus módosításra szorul.²⁵ A Bizottság ugyanakkor nem látott összefüggést a nemzeti sajátosság és a hátrányos helyzet között. Érvelése szerint egy régió gazdasági fejlettsége nem szükségszerűen van összefüggésben a kulturális, nemzeti vagy nyelvi sajátosságaival, nem feltétlenül e sajátosságok léte okozza az adott régió más régiókhoz viszonyított hátrányosabb helyzetét. A Törvényszék elutasította a felperesek érveit, mivel meglátása szerint a felperesek *a fortiori* nem tudták bizonyítani állításait, vagyis, hogy a kohéziós politika jelenlegi végrehajtása veszélyeztetné a nemzeti régiók sajátos jegyeit,²⁶ sőt, a Törvényszék szerint e jellegzetességek akár előnyt is jelenthetnek az adott régió számára a turizmus erősítése és a többnyelvűség előnye által.²⁷ Meg kell jegyeznünk ugyanakkor, hogy a beavatkozó felvidéki Debrőd község és az erdélyi Kovászna megye is részletes, adatsorokkal alátámasztott érvelést nyújtott be arra vonatkozóan, hogy Székelyföldön és Dél-Felvidéken kimutatható egyes, nemzeti kisebbségek által lakott régiók hátrányos megkülönböztetése, azonban mivel a Törvényszék elutasította a nem tagállami entitások beavatkozási kérelmét, így érveiket sem vette figyelembe. A Törvényszék tehát a beavatkozók által benyújtott tételes bizonyítás mellőzésével jutott arra a következtetésre, hogy a felperesek nem tudták bizonyítani a kapcsolatot a demográfiai lemaradás és a nemzeti jelleg között. Ezen felül az ítéletből az sem derült ki, hogy a demográfiai hátrány hivatkozható-e a kohéziós politika keretében, vagyis hogy EUMSZ 174. cikke (3) bekezdésében foglalt, hátrányos helyzetű régiókat felsoroló lista kimerítő vagy példálózó jellegű felsorolás.²⁸ Amíg a felperesek szerint a felsorolás nyílt végű, így bővíthető például a demográfiai hátránnyal is, addig a Bizottság szerint a lista nem értelmezhető bővíthető felsorolásként, mivel a bekezdés második fele csupán a harmadik, tehát a súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiók tekintetében határoz meg kimerítő jelleggel és pontosan meghatározott kiegészítéseket,²⁹ következésképpen, a lista egészében értelmezve egy taxatív felsorolás.³⁰ A Törvényszék

25 A T-529/13. sz. Izsák és Dabis ügyben hozott ítélet, 79. p.

26 Uo. 80. p.

27 Uo. 85–89. p.

28 EUMSZ 174. cikk (3) bekezdés: „Az érintett régiók közül kiemelt figyelemmel kell kezelni a vidéki térségeket, az ipari átalakulás által érintett térségeket és az olyan súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat, mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók.”

29 EUMSZ 174. cikk (3) bekezdés: „(...) mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók.”

30 A T-529/13. sz. ügyben Izsák és Dabis ügyben hozott ítélet, 64. p.

ugyanakkor nem nyilatkozott arról, hogy a listát nyílt vagy zárt végű felsorolásként kellene értelmezni, kizárólag azt állapította meg, hogy a felperesek nem tudták megfelelően bizonyítani, hogy önmagában egy régió nemzeti jellege szükségszerűen súlyos demográfiai hátrányt jelent a régió számára.³¹ Ebből arra következtethetünk, hogy mivel a Törvényszék megkövetelte a hátrányos helyzet bizonyítását, megállja a helyét az az érvelés, hogy elvi szinten egy régió nemzeti jellege jelenthet súlyos demográfiai hátrányt.³²

Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért

A Minority SafePack európai polgári kezdeményezés³³ polgári bizottsága³⁴ 2013. július 15-én nyújtotta be az Európai Bizottsághoz a *Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért* című európai polgári kezdeményezést, amely 8 szakpolitikai területen 11 javaslatot fogalmazott meg, és amelyet a FUEN, az RMDSZ, a Dél-Tiroli Néppárt (SVP) és az Európai Nemzetiségek Ifjúsága (YEN) kezdeményezett a FUEN 2012-es moszkvai kongresszusán.³⁵ A polgári kezdeményezés tárgya, hogy az Európai Unió növelje a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmét és támogassa az Unió kulturális és nyelvi sokszínűségét. A kezdeményezés fő célja, hogy az Európai Unió fogadjon el a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmét növelő és az Unió kulturális és nyelvi sokféleségét erősítő jogi aktusokat. A kezdeményezés intézkedések elfogadását irányozta elő a regionális és kisebbségi nyelvek, művelődés és oktatás, regionális politika, közképviselés, egyenlőség, audiovizuális és egyéb médiatartalom valamint regionális (állami) támogatás szakpolitikai területeken.³⁶ Az Európai Bizottság elutasította³⁷ a kezdeményezés bejegyzését, mivel meglátása szerint a javaslat nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy a szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be, így nem kezdődhetett meg az aláírások gyűjtése.

31 Gordos Árpád a 174. cikkben foglalt kategóriákkal kapcsolatos meglátása szerint, ha e kategóriák kapcsán a lemaradás felszámolását, mint okot értelmezzük, az egyes kiemelt figyelemben részesítendő régiótípusokat, mint például a határon átnyúló régiót pedig okságként, úgy a kettő közti kapcsolat nem evidens, így joggal merül fel a kategóriák bővítésének további igénye. Gordos 2014, 141.

32 Tárnok Balázs: Az Izsák és Dabis kontra Bizottság ügy az Európai Unió Bíróságán. *Jogesetek Magyarázata*, 2016. (4)., itt: 46.

33 Letöltés helye: www.ec.europa.eu; letöltés ideje: 2017. 10. 09.

34 Tagjai: Hans Heinrich Hansen (Dánia), Kelemen Hunor (Románia), Karl Heinz Lambertz (Belgium), Jannewietske Annie De Vries (Hollandia), Valentin Inzko (Ausztria), Alois Durnwalder (Olaszország) és Anke Spoorendonk (Németország).

35 Manzinger Krisztián – Vincze Loránt: Minority SafePack – esély az EU-s kisebbségvédelemre? *Pro Minoritate*, 2017. nyár. 3–21., itt: 10.

36 Letöltés helye: www.ec.europa.eu; letöltés ideje: 2017. 10. 09.

37 C (2013) 5969 végleges határozat.

A felperesek keresetet nyújtottak be a Törvényszékhez a Bizottság határozatának semmissé nyilvánítása érdekében.³⁸

A felperesek keresetükben azt kifogásolták, hogy a Bizottság nem teljesítette indokolási kötelezettségét. Bár a bejegyzést elutasító határozatban a Bizottság maga is elismeri, hogy egyes témakörök európai uniós hatáskörbe tartoznak, mivel – a Bizottság akkori értelmezése szerint – a polgári kezdeményezések egyes részeinek bejegyzését az EPK-rendelet nem teszi lehetővé, az egész kezdeményezést elutasította. A Bizottság a tizenegy témakörből nem nevezte meg azokat, amelyek a véleménye szerint a jelzett hatáskörön kívül esnek, ezzel kapcsolatban indokolást nem nyújtott; valamint nem ismertette, hogy meglátása szerint az EPK-rendelet miért nem jogosítja fel a kezdeményezés részleges bejegyzésére. A Törvényszék 2017. február 3-ai ítéletében³⁹ helyt adott a felperesek kérelmének, megsemmisítve a Bizottság elutasító határozatát,⁴⁰ első ízben helybenhagyva a felperesek kérelmét egy polgári kezdeményezés bejegyzését elutasító bizottsági döntés semmissé nyilvánításának tárgyában.⁴¹ Az ítélet eljárásjogi szempontból bír relevanciával, mivel a Törvényszék az indokolási kötelezettség megsértésére alapozta ítéletét. Tekintettel arra, hogy a Törvényszék helyt adott a felperesek kérelmének az ítélet ezen alaki jogi problémájával kapcsolatban, a felperesek által felhozott, anyagi jogi jogsértésre vonatkozó érvet, vagyis hogy a kezdeményezés nem esik nyilvánvalóan kívül a Bizottság azon hatáskörén, hogy a szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be, már szükségtelennek tartotta megvizsgálni. Ebből következik, hogy az anyagi jogkérdés tekintetében – így arról, hogy a javasolt témakörök közül melyik esik uniós hatáskörön kívül, valamint magának a nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés fogalmáról – a Törvényszék nem folytatott vizsgálatot. A Törvényszék szerint ugyanis azzal, hogy a Bizottság nem teljesítette indokolási kötelezettségét, a szervezők számára nem tette lehetővé a meglátása szerint hatáskörön kívül eső javaslatok beazonosítását, sem az ezen értékelést eredményező indokok megismerését, így azon túl, hogy a szervezők sem tudták vitatni az értékelést, a Törvényszék sem tudott felülvizsgálatot gyakorolni a Bizottság értékelésének jogszerűsége felett.⁴²

A megsemmisítés következtében a Bizottságnak új határozatot kellett hoznia, amellyel már – korábbi álláspontjával szembemelve – részlegesen bejegyezte a Minority SafePack

38 T646/13. sz., Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe k. Európai Bizottság ügy.

39 A Törvényszék ítélete (2017. február 3.) a T646/13. sz., Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe k. Európai Bizottság ügyben, ECLI:EU:T:2017:59.

40 C(2013) 5969 végleges határozat.

41 Azóta a polgári kezdeményezés szervezői szempontjából másik pozitív ítélet is született – A Törvényszék 2017. május 10-ei ítélete a T-754/14. számú, Michael Efler és társai kontra Európai Bizottság ügyben, ECLI:EU:T:2017:323.

42 A T-646/13. sz. Minority SafePack ügyben hozott ítélet 29. p.

európai polgári kezdeményezést. Ez jelentős előrelépést eredményezett nem csupán a Minority SafePack polgári kezdeményezés sikerre vitelében, hanem a Bizottság indokolási kötelezettségének tartalmi részleteinek megszilárdításában és a polgári kezdeményezések részleges bejegyzése lehetőségének megalapozásában is.⁴³ A szervezőknek – 2017. április 3-tól, a polgári kezdeményezés bejegyzésének napjától – egy év áll a rendelkezésére, hogy a Bizottság által bejegyzett részek tekintetében legalább 7 uniós tagállamból összegyűjtsék a polgári kezdeményezés eredményességéhez szükséges egymillió támogató aláírást.

Az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatos jogfejlődés

Az indokolási kötelezettség

Az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatos eljárások korai szakaszában a Bizottság meglehetősen rövid, bejegyzést elutasító határozataiban az indokolás is rendszerint szűkszavú volt. Mindössze annak rögzítésére szorítkozott, hogy a megfelelő jogalapokat olyannak találta, amelyek alapján megállapítható, hogy a kezdeményezés nem felel meg a bejegyzési feltételeknek. Az ezzel kapcsolatos törvényszéki eljárások egyik visszatérő eleme volt annak vizsgálata, hogy milyen részletességgel kell a Bizottságnak indokolnia döntéseit. Az EUMSZ 296. cikk (2) bekezdése értelmében ugyanis az uniós szervek jogi aktusainak indokolást kell tartalmazniuk. Az EPK-rendelet szövege kevés támaszpontot ad ebben a vonatkozásban. Mindössze azt írja elő, hogy a polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételének elutasítása esetén a Bizottság tájékoztatja a szervezőket az elutasítás okairól.⁴⁴ A már bejegyzett és kellő számú aláírással támogatott kezdeményezés esetére viszont már előírja a világot, érthető és részletes indokolási kötelezettséget.⁴⁵

A bejegyzési határozat indokolásával kapcsolatos követelmények meghatározása az ítélezési gyakorlatra maradt, amely azonban érdemben viszonylag kevés újat hoz. A Törvényszék már a polgári kezdeményezésekkel kapcsolatos első ítéletében⁴⁶ lényegében az egyedi határozatokra vonatkozó korábbi gyakorlatában kibontott tételeket ismételte meg. Az indokolási kötelezettség célja kettős: egyrészt elegendő tájékoztatást nyújtani annak eldöntéséhez, hogy a határozat megalapozott-e vagy érvényességének vitatását lehetővé tevő hibája van, másrészt lehetővé tenni, hogy az uniós bíróság gyakorolja a határozat jogszerűsége feletti

43 C (2017) 2200 végleges határozat.

44 EPK-rendelet 4. cikk (3) bekezdés 2. mondata.

45 EPK-rendelet (20) preambulumbekkezdés.

46 T-450/12. sz. Anagnostakis kontra Bizottság ügyben 2015. szeptember 30-án hozott ítélet. (ECLI:EU:T:2015:739).

felülvizsgálatot.⁴⁷ Az indokolásnak nem kell kitérnie valamennyi releváns tény- és jogkérdésre, hanem azt az eset körülményeire, különösen a jogi aktus tartalmára és a hivatkozott indokok jellegére tekintettel kell vizsgálni. Így például a szükségállapot elvének szabályozására irányuló kezdeményezés⁴⁸ esetében – amely rövid és nem egyértelmű módon, a jogalapelv szolgáló cikkekre mindössze utalást tartalmazott, külön magyarázat nélkül – elegendőnek bizonyult ahhoz, hogy a Bizottság is mindössze azzal érveljen, hogy sem a kezdeményező által említett, sem bármely egyéb jogalapelv nem hatalmazza fel arra, hogy a kitűzött cél elérését lehetővé tevő jogi aktusra irányuló javaslatot tegyen. Más volt a helyzet a *Minority SafePack* ügyben, amelyben a javaslat nyolc fejezetre tagolt, tizenegy intézkedést jelölt meg és részletes kiegészítő információkat is tartalmazott. A Bizottság elutasító határozatában nem jelölte meg, hogy a tizenegy, jogi aktusra irányuló javaslata közül melyek azok, amelyek hatáskörén kívül esnek és ezzel kapcsolatban semmilyen indokolást sem adott. Elutasító határozat esetén azonban lehetővé kell tenni a szervezők számára, hogy javaslataik közül beazonosíthassák azokat, amelyek a Bizottság szerint kívül esnek hatáskörén, valamint az ezen értékelést eredményező indokok megismerését. Ennek hiányában ugyanis – amint arra korábban már utaltunk – a kezdeményezők nem tudják vitatni az említett értékelés megalapozottságát, mint ahogy a bíróság sem tud felülvizsgálatot gyakorolni a Bizottság értékelésének jogszerűsége felett. Az indokolás hiányosságát alátámasztó további érv, hogy megfelelő indokolás hiányában a kezdeményezők komoly nehézségekbe ütköznek a Bizottság álláspontját figyelembe vevő új európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatot benyújtása során.⁴⁹

Az ítélkezési gyakorlat rámutatott arra is, hogy a határozatok indokolására vonatkozó kötelezettség olyan lényeges eljárási szabálynak minősül, amit külön kell választania az indokolás megalapozottságának kérdésétől. Az esetleges tartalmában hibás indokolás legfeljebb a határozat érdemi jogszerűségét érintheti, magának az indokolásnak a meglétét azonban nem.⁵⁰

Az indokolási kötelezettséghez, illetve a hatáskör megállapításához kapcsolódó lényeges eljárási kérdés, hogy melyek azok az információk, amelyeket a Bizottság köteles megvizsgálni a nyilvántartásba vételről szóló döntés során. Pontosabban, mennyire köti a Bizottságot a kezdeményezők által benyújtott úgynevezett *Bővebb tájékoztatás*.⁵¹ A Bizottságnak az ezzel kapcsolatos korábbi következtetlen gyakorlatára utal a nemzeti kisebbségekkel kapcsol-

47 C-589/15. P. sz. Anagnostakis kontra Bizottság ügyben 2017. március 7-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:663) 28. és 29. bek, valamint az ott hivatkozott további ügyek.

48 One million signatures for „A Europe of Solidarity” elnevezésű kezdeményezés, elérhető: www.ec.europa.eu

49 A T-646/13. sz. *Minority SafePack* ügyben hozott ítélet 29. p.

50 A T-450/12. sz. Anagnostakis kontra Bizottság ügyben hozott ítélet, 33. p. és az ott hivatkozott további ügyek.

51 A rendelet II. melléklete szerint a szervezők mellékelten bővebb információkat is megadhatnak a javasolt polgári kezdeményezés tárgyával, céljaival és hátterével kapcsolatban. Ha úgy kívánják, a beadványhoz jogszabálytervezetet is mellékelhetnek.

latos két ügyben képviselt diametrikusan ellentétes álláspontja.⁵² Az Izsák és Dabis ügyben a Bizottság akként érvelt, hogy a bővebb tájékoztatásban foglaltakat ugyanolyan módon kell megvizsgálni, mint a rendelet melléklete alapján benyújtott bármely más információt, ennél fogva köteles volt megvizsgálni a bővebb tájékoztatást.⁵³ A Minority SafePack ügy írásbeli szakaszában ezzel szemben még azzal érvelt, hogy kizárólag a nyilvántartásba vételi kérelem szövegtörzsében szereplő információkat veheti figyelembe hatáskörének vizsgálata során,⁵⁴ ettől az álláspontjától csak a tárgyaláson állt el. A Törvényszék az Izsák és Dabis ügyben hozott ítéletében az előző érvelést fogadta el – amit később, a Minority SafePack ügyben hozott döntésében is fenntartott – megállapítva, hogy ugyanolyan módon kell megvizsgálni a bővebb tájékoztatásban foglalt információkat, mint a kezdeményezés tartalmát meghatározó melléklet alapján benyújtott bármely más információt.⁵⁵ Ezen álláspont teljes mértékben érthető, hiszen az EPK-rendelet II. melléklete a javasolt polgári kezdeményezés tárgyának leírását legfeljebb 200 karakter, a céljának leírását pedig legfeljebb 500 karakter terjedelemben határozza meg. A megjelölt terjedelmi korlátok nem teszik lehetővé, hogy a szervezők egy komplex kezdeményezés minden vonatkozását részletesen ismertessék. A Minority SafePack kezdeményezői például a fő célkitűzések leírásánál egyértelműen megjelölték, hogy kezdeményezés által előterjeszteni javasolt jogi aktusoknak a regionális és kisebbségi nyelvek, az oktatás és a kultúra, a regionális politika, a részvétel, az egyenlőség, az audiovizuális és egyéb médiatartalom, illetve a regionális (állami) támogatás terén kellene magukba foglalniuk szakpolitikai intézkedéseket. Ezek kifejtésére csak a bővebb tájékoztatóban volt lehetőségük.

A jogalkotási javaslat előterjesztésével kapcsolatos hatáskör nyilvánvalósága

A rendeletben meghatározott feltételek⁵⁶ teljesülése esetén a Bizottság nyilvántartásba veszi a kezdeményezést. A nyilvántartásba vételi feltétel teljesüléséhez szükséges, hogy a kezdeményezők kellő pontossággal és világosan megjelöljék a kezdeményezés tárgyát és célját annak érdekében, hogy a Bizottság be tudja azonosítani azokat a jogi aktusokat, amelyek előterjesztésére a szervezők javaslatot tesznek, és amelyekre vonatkozóan a Szerződések

52 A kérdésnek azért van különös jelentősége, mert a bővebb információk figyelembevétele, illetve figyelmen kívül hagyása döntő hatással volt a Bizottságnak a bejegyzést elutasító döntésére.

53 A T-529/13. sz. Izsák és Dabis ügyben hozott ítélet, 49–50. p.

54 A T-646/13. sz. Minority SafePack ügyben hozott ítélet, 30., 32. p.

55 A T-529/13. sz. Izsák és Dabis ügyben hozott ítélet 49.p., a T-646/13. sz. Minority SafePack ügyben hozott ítélet 32. p.

56 Ld. a 12. sz. lábjegyzetet.

megfelelő jogalapot szolgáltatnak.⁵⁷ Az eddigi gyakorlat során az elutasító határozatok alapjául, hogy a Bizottság úgy találta, hogy a kezdeményezés nyilvánvalóan azon hatáskörön kívül esik, hogy a szerződések végrehajtására uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.⁵⁸ A Bizottságnak az európai polgári kezdeményezéssel foglalkozó honlapja szerint a Bizottság hatáskörébe tartozik a jogalkotási javaslatok előterjesztése, ha a cikkben szerepel a „*jogalkotási eljárás*” kifejezés – feltéve, hogy a cikk erről nem rendelkezik másképpen – vagy a cikk konkrétan említi azt, hogy a Bizottság feladata, hogy javaslatot tegyen.⁵⁹

A kezdeményezők a bírósági eljárásokban a nyilvánvalóság követelményével kapcsolatban rendszerint arra hivatkoznak, hogy egy átlagos uniós polgár nem rendelkezik az uniós jogban nagyfokú jártassággal, a kezdeményezéssel kapcsolatos eljárásnak pedig felhasználóbarátnak kell lenni, így a Bizottság sem alkalmazhat túl szigorú szűrőt a bejegyzéskor. A kezdeményezők érvelése szerint a bejegyzéshez lényegében elegendő, ha maga a kezdeményezés olyan tárgykörre vonatkozik, amely esetében az Unió rendelkezik jogalkotói hatáskörrel. A Bizottság nem osztja ezt az álláspontot. Értelmezése szerint a hatáskör hiánya akkor nyilvánvaló, ha annak megállapítása, hogy az alapító szerződések egyetlen rendelkezése sem szolgálhat a kezdeményezés tárgyát érintő aktus jogalapjaként, nem függ ténybeli tényezőktől.⁶⁰ A bejegyzés során végzett vizsgálatnak pedig teljesnek kell lennie, ellenkező esetben ugyanis könnyen előfordulhat, hogy a bejegyzett kezdeményezésről csak az eljárás végén derül ki, hogy a Bizottság nem kezdeményezheti az abban megjelölt jogi aktus elfogadását,⁶¹ és a kezdeményezés megtévesztő lehet az aláíró uniós polgárokkal szemben.

A Törvényszék annak vizsgálatakor, hogy a kezdeményezés nyilvánvalóan a Bizottság uniós jogi aktus kezdeményezésére irányuló hatáskörön kívül esik, az alapító szerződésekben foglalt hatáskör-átruházás elvéből indul ki, amely szerint az egyes intézmények az alapító szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül járnak el. A Törvényszék nem fogadta el a Bizottság érvelését, miszerint már ebben a fázisban teljes vizsgálatot kell

57 Ld. *mutatis mutandis* a T-361/14. sz. HB kontra Bizottság ügyben 2017. április 5-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:252) 32., 39. és 47. pontját.

58 A Bizottság ilyen irányú hatásköreinek hiányával foglalkozó kritikai elemzés három kategóriát különböztetett meg: a javasolt kezdeményezés egyértelműen a Bizottság hatáskörén kívül esik; mérlegeléstől függ, hogy a Bizottság hatáskörén kívül esik-e az egyébként uniós szabályozási szakpolitikával kapcsolatos ügy; valószínűsíthető, hogy a kezdeményezés a Bizottság hatáskörébe tartozik, mert a Szerződések értelmezésétől függ, hogy az adott javaslat az Unió által szabályozott körbe tartozik-e. Lásd: *The European Citizens' Initiative Registration: Fall in fat The Firts Hurdle? analysis of the registration requirements and the „subject matters” of the rejected ECIs*. ACAS Brussels, December 2014. Letöltés helye: www.democracy-international.org; letöltés ideje: 2017. 10. 09.

59 Letöltés helye: www.ec.europa.eu; letöltés ideje: 2017. 10. 09.

60 T-44/14. sz. Constantini kontra Bizottság ügyben 2016. április 19-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2016:223) 12. pont.

61 Uo. 13. p.

végezni, hanem úgy látta, hogy a nyilvántartásba vételkor csupán egy első vizsgálatot kell végezni, és csak nyilvántartásba vétel esetében kerül sor teljesebb vizsgálatra.⁶² Erre a következtetésre annak alapján jutott a Törvényszék, hogy a rendelet három hónapos határidőt szab a Bizottságnak arra, hogy a kezdeményezés benyújtását követően közleményben foglalja össze az arról alkotott jogi és politikai következtetéseit.⁶³

Meglátásunk szerint a Törvényszék ítélkezési gyakorlata egyelőre nem válaszolta meg egyértelműen – amennyiben ez egyáltalán lehetséges – a dilemmát, hogy a „nyilvánvalóan” jelző mennyiben változtat az alkalmazandó teszten. Vagyis: miben lenne eltérő a Bizottság által alkalmazott teszt, ha a rendelet csak az „azon hatáskörén kívül esik” fordulatot használná. A „nyilvánvalóan” jelző használatának egyik magyarázata lehet, hogy az lehetővé teszi, hogy a Bizottság a bejegyzést követően is módosíthatja ezzel kapcsolatos álláspontját.

Végeredményben a Törvényszék a vitatott jogalapok érdemi vizsgálatába bocsátkozik, a felperes és az alperes érveinek szembeállítása után saját elemzést végez és levonja következtetéseit arra vonatkozóan, hogy a Bizottság helyesen alkalmazta-e a jogalkotási javaslat előterjesztésével kapcsolatos hatáskör megvizsgálásának követelményét. A nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó kezdeményezéseket illetően megjegyezzük, hogy véleményünk szerint önmagában az a körülmény, hogy az EUSZ 2. cikke nem szolgáltat jogalapot uniós jogalkotásra nem jelenti azt, hogy ne lehetne uniós jogi aktust elfogadni az ott megjelölt értékek – például a kisebbségek jogainak – védelme és előmozdítása céljából a Szerződések által egyébként biztosított jogalapok szerint. A jogalkotás során az Európai Uniónak tekintettel kell lennie az *Alapjogi chartára*, így annak 22. cikkelyében meghatározott nyelvi és kulturális sokféleségre is. A nemzeti kisebbségek helyzetének javítása nem csak olyan jogi eszközökkel érhető el, amelyek kifejezetten és kizárólag az adott közösségekre vagy a hozzájuk tartozó egyénekre vonatkoznak ebben a minőségükben, hanem olyanokkal is, amelyek a nemzeti kisebbségi lét fontos színtereire, mint például a nyelv, kulturális örökség vagy társadalmi kohézióra vonatkozó szabályokat tartalmaznak. Ezt a megközelítést tükrözi a Minority SafePack elnevezésű kezdeményezés is, amely az uniós szakpolitikák 11 területére vonatkozóan tartalmaz intézkedési javaslatokat. Példa az ilyen jellegű jogalkotásra a strukturális alapokról szóló EU rendelet,⁶⁴ amely a romák befogadására vonatkozó nemzeti

62 Uo. 17. p., a T-529/13. sz. Izsák és Dabis ügyben hozott ítélet 60–61. p.

63 T-44/14. sz. Constantini kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 17. pontja. A bíróság azt is jelezte, hogy a hatáskör kérdésének vizsgálatát le kell választani a javasolt jogi aktus szükségességének vizsgálatáról. Előbbinek a nyilvántartásba vételi szakaszban van helye, utóbbinak ezt követően, a kezdeményezéssel kapcsolatos jogi, illetve politikai következtetésekről szóló közleményben.

64 Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

stratégiai szakpolitikai keretet előzetes feltétellel nyilvánítja a strukturális alapok vonatkozásában. Az EU Alapjogi Ügynökségének értékelése szerint ez az első eset, hogy egy beruházási prioritás a romák, mint marginalizálódott közösségek befogadására fókuszál.⁶⁵

Az Európai Bizottság változó gyakorlata és a polgári kezdeményezések részleges bejegyzése

A polgári kezdeményezések részleges bejegyzésének lehetőségét a Bizottság a Minority SafePack kezdeményezésről hozott második, immár a kezdeményezést bejegyző határozata alapozta meg. A Bizottság első, a Törvényszék által megsemmisített határozatában még úgy érvelt, hogy bár a kezdeményezés egyes részei az Európai Unió hatáskörébe tartoznak, a kezdeményezés nem jegyezhető be, mivel az EPK-rendelet nem teszi lehetővé az európai polgári kezdeményezések részleges bejegyzését. A Bizottság új határozata értelmében ugyanakkor a 11 javasolt témakör közül csupán kettő esik nyilvánvalóan kívül a Bizottság azon hatáskörén, hogy jogalkotási aktusra irányuló javaslatot nyújtson be,⁶⁶ a maradék 9 az Unió hatáskörébe tartozik,⁶⁷ 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.⁶⁸ A Törvényszék részleges bejegyzéssel kapcsolatos érdemi

65 Ld. ezzel kapcsolatban a FRA Fundamental rights: challenges and achievements in 2013 – Annual report 2013. kiadványának 7.2.4. pontját a 173. oldalon.

66 A Bizottság kizárólag az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének és az EUMSZ 25. cikkének módosítására irányuló, az Európai Parlament képviselőinek megválasztásakor a nemzeti kisebbséghez tartozó polgárok jogos kívánalmainak figyelembe szóló, valamint a hátrányos megkülönböztetés elleni és az egyenlő bánásmódot elősegítő hatékony intézkedésekre vonatkozó, az EUMSZ 19. cikk (1) bekezdésének felülvizsgálatát célzó javaslatokat tartotta nyilvánvalóan európai uniós hatáskörön kívül eső felvetéseknek. Ld. A Bizottság erre vonatkozó indoklását a C(2017) 2200 végleges határozat (7) és (8) preambulumbekkezdésében.

67 A Bizottság a többi pont tekintetében a benyújtott javaslatok szövegét átvette, csupán a strukturális alapok feladataira vonatkozó javaslat szövegében eszközölt egy fontosabb kiegészítést, az eredeti javaslat szövegét kiegészítve a következő – valószínűsíthetően saját, későbbi döntésének biztosítására szolgáló – toldalékkal: „amennyiben a támogatandó fellépés hozzájárul az Unió gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának erősítéséhez.” Ld. C (2017) 2200 végleges határozat 1. cikk (2) bekezdés 4. pont.

68 A Törvényszék ítéletében a felek ezzel kapcsolatos érveire csupán annyiban nyilatkozik, hogy „még ha feltételezhető is a Bizottság által képviselt azon érdemi álláspont megalapozottsága, amely szerint tartalmától függetlenül nem vehető nyilvántartásba az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat, ha azt ezen intézmény részlegesen elfogadhatatlannak minősíti, a szervezők számára nem tették lehetővé az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat mellékletében megfogalmazott javaslatok közül azok beazonosítását, amelyek ezen intézmény szerint a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében kívül estek a hatáskörén, sem pedig az ezen értékelést eredményező indokok megismerését, és következésképpen nem tudták vitatni az említett értékelés megalapozottságát, mint ahogy a Törvényszék sem tud felülvizsgálatot gyakorolni a Bizottság értékelésének jogszerűsége felett.” – a T-646/13. sz. Minority SafePack ügyben hozott ítélet, 29.p.

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.

Az elmúlt hónapokban egyértelműen megfigyelhető egyfajta pozitív eltolódás a Bizottság gyakorlatában a kezdeményezések bejegyzésével kapcsolatban, különös tekintettel a polgári kezdeményezés felhasználóbarát jellegét előíró rendeleti követelményre. Ennek legékebb példája a polgári kezdeményezések részleges bejegyezhetőségének lehetővé tétele, hiszen a *Minority SafePack* ügyben precedensteremtő jelleggel alkalmazott részleges bejegyzést a Bizottság azóta alkalmazta a *Stop TTIP*⁶⁹ és a bérunióról szóló polgári kezdeményezések esetében is. A kezdeményezések részleges bejegyzése ugyanakkor magában rejti azt a veszélyt, hogy a kezdeményezés ennek következtében elveszíti jellegét meghatározó javaslatait, a kezdeményezés „kiüresedik”. Ez figyelhető meg a béruniós kezdeményezésnél, amely bár a bérunió megvalósítását határozza meg legfőbb céljaként, a Bizottság bejegyző határozatában⁷⁰ kizárta a bérek európai uniós összehangolásának kérdését a kezdeményezés tárgyköréből, mivel az nem uniós hatáskör.

Véleményünk szerint sem a hatáskörmegosztás elvéből, sem az indokolási kötelezettségből nem vonható le olyan következtetés, hogy a Bizottság ne élhetne a részleges nyilvántartásba vétel lehetőségével az európai polgári kezdeményezések esetében. A Bizottság ezzel kapcsolatos korábbi álláspontja megváltozott, ami az európai polgári kezdeményezésekkel kapcsolatos gyakorlat folyamatos alakulásának fényében teljes mértékben érthető. Ezt a következtetést támasztja alá a polgári kezdeményezés intézményének bíróság általi értelmezése is, amely szerint a kezdeményezés mechanizmusát, annak elemeit tágan kell értelmezni annak érdekében, hogy az minden polgárnak általános jogot biztosítson a demokratikus életben való részvételre.⁷¹ Amennyiben a szervezők egy adott ügyben úgy ítélik meg, hogy a kezdeményezés abban a változatban, ahogy azt a Bizottság nyilvántartásba vette, nem járul hozzá a szervezők által megjelölt átfogó célhoz, lehetőségük adott, hogy a kezdeményezést visszavonják és új, módosított kezdeményezést nyújtsanak be, vagy a bejegyző határozat egyes tartalmi elemeit a bíróság előtt megtámadják.

69 A *Stop TTIP* bejegyzését a Törvényszék ítélete előzte meg, melyben – a *Minority SafePack* ügghöz hasonlóan – megsemmisítette a Bizottság kezdemény bejegyzését elutasító határozatát. – Ld. T-754/14. sz. Efler és társai k. Bizottság ügyet, valamint a kezdeményezés bejegyzéséről szóló C (2017) 4725 végleges határozatot.

70 C (2017) 3328 végleges.

71 Lásd a T-754/14. sz. Efler és társai kontra Bizottság ügyben 2017. május 10-én hozott ítéletnek (ECLI:EU:T:2017:323) a jogi aktus fogalmának értelmezésére vonatkozó megállapításokat és különösen az ítélet 37. pontját.

A Bizottság (vitatott) diszkrecionális jogköre a jogalkotási javaslat benyújtásával kapcsolatban

Az EPK-rendelet előírja a Bizottság számára, hogy – az egymillió aláírás benyújtását követően – közleményben foglalja össze a polgári kezdeményezésről alkotott jogi és politikai következtetéseit, az esetlegesen megtenni kívánt lépéseit és ezek okait, illetve ha nem kíván lépéseket tenni, ennek okait,⁷² ami tulajdonképpen azt jelenti, hogy a kezdeményezés, pontosabban az abban javasolt intézkedések további sorsa alapvetően a Bizottság akaratának függvénye. Különösen szembetűnő ez az *Egy közülnk* elnevezésű polgári kezdeményezés esetében, amelynél a Bizottság úgy döntött, hogy nem nyújt be jogalkotási javaslatot, mivel megfelelőnek tartotta a meglévő uniós jogi keretet.⁷³ A Bizottság döntését a szervezők megtámadták a Törvényszéken és a folyamatban lévő ügy során folytatódik a vita a részvételi demokrácia mibenlétéről az európai polgári kezdeményezések vonatkozásában⁷⁴. A kereset⁷⁵ szerint a Bizottság – a Szerződéseknek az intézményközi párbeszédre vonatkozó előírásaival szembehelyezkedve – monopóliumot tart fenn a jogalkotási eljárásban, és jogi érvekkel is alá kellett volna támasztania, hogy miért nem továbbította a kezdeményezés szerinti javaslatait az Európai Parlamentnek. A Bizottság kötelezettségeinek körvonalazása mellett az ügy lényeges hozadéka lehet annak megállapítása, hogy meddig terjed a bírói felülvizsgálat terjedelme a Bizottságnak a kezdeményezéssel kapcsolatos eljárást lezáró közleményének felülvizsgálatával kapcsolatban, tekintettel arra, hogy a Bizottság nemcsak jogi, hanem politikai következtetéseit is kifejti a közleményben.

Záró gondolatok

Öt évvel az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet hatályba lépését követően továbbra is kérdéses, milyen sikerrel járt az uniós polgárság megerősítése, illetve az Unió demokratikus működésének fokozására hivatott európai polgári kezdeményezés. A kép meglehetősen felemás. A kezdeményezések esetenkénti, eljárásjogi értelemben vett eredményes lezárásától eltekintve kérdés, hogy egy-egy polgári kezdeményezés meg tudja-e ténylegesen határozni az uniós jogalkotás napirendjét, vagy csak a Bizottság napirendjén

72 Az EPK-rendelet 10. cikke.

73 A Bizottság COM (2014) 355 final közleménye.

74 A kézirat lezárása után ebben az ügyben is megszületett az ítélet: A Törvényszék 2018. április 23-i ítélete a T-561/14. sz. European Citizens' Initiative One of Us k. Bizottság ügyben, ECLI:EU:T:2018:210

75 Lásd a T-561/14 sz. One of Us és mások kontra Parlament és mások ügyben 2014. július 25-én benyújtott keresetet (2014/C 409/65).

egyébként is szereplő jogalkotási elképzelésekhez nyújt további legitimációt. A mérleget javíthatja a Minority SafePack elnevezésű kezdeményezéssel kapcsolatos eljárás, amely az elegendő számú aláírás összegyűjtését követően⁷⁶ az első olyan kezdeményezések egyike lehet, amelyben a Bizottság kifejezetten az uniós polgárok kérésétől indítva tesz javaslatot uniós jogalkotásra.

A kezdeményezések sorsát tekintve alapvető szerep jutott az Európai Unió Bíróságának, amely folyamatosan alakítja kezdeményezésekkel kapcsolatos gyakorlatot, elsősorban annak eljárási vonatkozásait. A tartalmi kérdéseket, a kezdeményezések érdemi vonatkozásait illetően meglehetősen visszafogott hozzáállást tanúsított. Az eddigi tapasztalatok alapján a Bizottság a kezdeményezések által javasolt intézkedések sorsának kizárólagos alakítója, pedig a kezdeményezés egyik célja éppen az lenne, hogy olyan témákat is sikerüljön az uniós jogalkotók napirendjére tűzni, amelyek eredetileg nem, vagy nem ilyen tartalommal szerepeltek a Bizottság napirendjén. Az elutasított bejegyzések nagy száma nemcsak annak tudható be – noha kétségtelenül ez is releváns tényező –, hogy a szervezők járatlanok az uniós jogban. Az uniós jogalkotó, illetve jogalkotási aktusok kezdeményezője eleve számolhatott azzal, hogy a napirendjükön nem szereplő témakörökkel, illetve eltérő vagy részben eltérő politikai elképzelésekkel rendelkező polgárok is élni fognak a kezdeményezés nyújtotta lehetőségekkel.

A részleges bejegyzéssel kapcsolatos új megközelítés előnyös mind a Bizottság, mind pedig a kezdeményezés szervezői számára, hiszen előbbi érvényesíteni tudja a polgári kezdeményezés felhasználóbarát jellegére vonatkozó követelményt, ráadásul ekképpen koránt sem garantált, hogy érzékeny politikai kérdésekben egyáltalán állást kell foglalnia,⁷⁷ a kezdeményezők pedig elkezdhetik az aláírások gyűjtését, és ezzel egyidejűleg széleskörű európai konzultációt indíthatnak a kérdésben. Így bár érvényesül a polgári kezdeményezés szabadsága, szélesedik és mélyül az európai közbeszéd egy adott probléma kapcsán, vitatható, hogy a polgári kezdeményezés teljesíti-e eredendő célját, vagyis hogy a polgárokat közelebb hozza az Unióhoz. Ha ugyanis egy kiüresített kezdeményezés végül összegyűjti a szükséges számú aláírást, és a Bizottság – jogosan – nem terjeszt elő jogalkotási javaslatot egy olyan kérdésben, amit bár a bejegyző határozatában kivett a kezdeményezés tárgyi hatálya alól,

76 A kézirat lezárásakor még folyt a támogató aláírások gyűjtése.

77 Sikertelen aláírásgyűjtés esetén a Bizottságnak egyáltalán nem kell foglalkoznia az adott kérdéssel, ugyanakkor sikeres aláírásgyűjtés után is megtagadhatja a jogalkotási aktusra irányuló javaslat beterjesztését. A polgári kezdeményezés első 5 éve alatt mindössze 4 polgári kezdeményezés érte el az egymillió támogató aláírást. Ezzel szemben a Bizottság a polgári kezdeményezés működésének első 3 évében viszonylag nagyszámú polgári kezdeményezés bejegyzését utasította el a befogadhatósági teszt során. Több erre vonatkozó döntést – így mindkét, jelen értekezéssel érintett ügy elutasító határozatát – az Európai Unió Bírósága előtt támadták meg a kezdeményezők. A Bizottság részéről tehát észszerű ez az előzékeny hatást keltő, ugyanakkor számára a gyakorlati érvényesülés miatt munkateher és politikai érzékenység szempontjából is kedvező „módszerváltás”.

de ezt a szervezők a kampányban rejlő politikai népszerűsítés miatt nem kommunikálták megfelelően a közvélemény felé, a nem kellőképpen tájékozott uniós polgárok könnyen az Európai Uniót találhatják a kezdeményezés érdemi érvényesülése megakadályozójának, ezzel pedig tovább nőhet a szakadék az Unió és polgárai között.