



BETHLEN GÁBOR  
Alapkezelő Zrt.

NPKI | NEMZETPOLITIKAI  
KUTATÓINTÉZET

## Az Európai Unió Törvényszékének ítélete a Minority SafePack európai polgári kezdeményezés ügyében

Fontos és előzménytelen szakaszgyőzelmet ért el a teljes Kárpát-medencei magyar közösség az Európai Unión belüli kisebbségi jogérvényesítés terén, ugyanis 2017. február 3-án az Európai Unió Törvényszéke helyt adott a [Minority SafePack európai polgári kezdeményezés](#)t előterjesztők kérésének, és megsemmisítette az Európai Bizottság elutasító határozatát. Ez volt az első az európai polgári kezdeményezések történetében, amelynek fellebbezése sikeres volt. Az alábbiakban röviden áttekintjük a [Minority SafePack](#) létrejöttét, tartalmát, ugyanakkor részletesen bemutatjuk a luxemburgi bíróság döntését és annak következményeit.

### **Röviden a Minority SafePack európai polgári kezdeményezésről**

Az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEN), a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ), a Dél-Tiroli Néppárt és az Európai Nemzetiségek Ifjúsága (YEN) már 2011-ben kezdeményezte egy európai szintű kisebbségvédelmi keretszabályozás létrehozását az Európai Unió keretén belül. A kezdeményezés egyik előzménye az Európai Parlament *Kisebbségi Intergroup*jának a 2000-es évek közepén beterjesztett javaslata volt, amely megrekedt az Európai Bizottság szűrőjén. 2012-ben egy új lehetőség adódott az elképzelés érvényesítésére. A Lisszaboni Szerződés által bevezetett európai polgári kezdeményezés intézménye az európai polgárok jogalkotási folyamatban való részvételét teremti meg azáltal, hogy amennyiben legalább hét EU-tagállamból minimum egymillió választókorú állampolgár kezdeményezi egy uniós hatáskörbe tartozó kérdés szabályozását, akkor a Bizottságnak megfontolás tárgyává kell tennie, hogy kezdeményez-e jogi aktust a témában. Az aláírásgyűjtés elindításának előfeltétele, hogy az Európai Bizottság döntsön a nyilvántartásba vételről. Ennek megállapítása, hogy egy kezdeményezés nyilvántartásba vehető-e, azaz az abban foglalt témakör mennyiben tartozik az EU hatáskörébe, azt egy erre vonatkozó előzetes határozatban ugyancsak a Bizottság állapítja meg.

A **Minority SafePack** elnevezésű polgári kezdeményezés (teljes nevén [Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe](#)) kezdeményező bizottsága hétagú: *Hans Heinrich Hansen*, dániai német, a FUEN volt elnöke (a kezdeményezők képviselője), *Kelemen Hunor*, romániai magyar, az RMDSZ elnöke (a kezdeményezők helyettes képviselője), *Luis Durnwalder*, dél-tiroli német, volt dél-tiroli kormányzó, *Karl-Heinz Lambertz*, belgiumi németajkú, Belgium német nyelvi közösségének volt miniszterelnöke, *Anke Spoorendonk*, németországi dán, Schleswig-Holstein tartomány minisztere, *Valentin Inzko*, karintiai szlovén, az ENSZ bosznia-hercegovinai főképviseelője, *Jannewietske de Vries*, hollandiai fríz, a hollandiai Frízföld tartomány volt



BETHLEN GÁBOR  
Alapkezelő Zrt.

NPKI | NEMZETPOLITIKAI  
KUTATÓINTÉZET

minisztere. A Minority SafePack hat területen – nyelv-oktatás-művelődés, regionális politika, közképviselés, egyenlőség, média, regionális (tagállami) támogatás – összesen 11 konkrét szabályozási javaslatot tesz, megjelölve a megfelelő jogalapokat, valamint a javasolt jogszabály típusát. A kezdeményezés tehát valójában nem egy, hanem több jogalkotási javaslatot tartalmazó csomag, amely az EU intézményrendszerében már létező és szabályozott területekhez kapcsolja a kisebbségi jogokat.

A Minority SafePack kezdeményezést 2013. július 16-án iktatták az Európai Bizottságnál, mely végül 2013. szeptember 13-án elutasította azt. Az elutasító levélben a Bizottság megjegyzi, hogy megvizsgálta a kezdeményezést abból a szempontból, hogy megfelel-e az Európai Parlament és Tanács [211/2011-es rendeletében](#) foglalt kritériumoknak, és megállapította, hogy az „nyilvánvalóan kívül esik az EB azon jogkörén, amely felhatalmazná, hogy jogalkotási javaslatot tegyen”. Az [elutasító határozat](#) ugyanakkor nem jelöli meg egyértelműen azokat a pontokat, amelyekre a fenti megállapítás érvényes. A kezdeményező bizottság úgy döntött, hogy az elutasító határozatot megtámadja az EU luxemburgi Törvényszékén. A panaszt 2013. november 25-én iktatták, érvelésük alapja pedig az, hogy a bíróság semmisítse meg a határozatot azon az alapon, hogy az EB nem indokolta megfelelően az elutasító határozatát. A procedurális indokok mellett a fellebbezés tartalmi elemekről is szólt, amelyek kitértek azokra az intézkedésekre, amelyek az EB szerint az EU-s kompetencián kívül esnek. A kezdeményezők oldalán a perbe belépett Magyarország, míg az EB oldalán Szlovákia és Románia.

### ***A bíróság ítélete és érvei***

Az Európai Unió Törvényszékének első tanácsa, az írásbeli szakaszt és a 2016. szeptember 16-i tárgyalást követően, 2017. február 3-án a T-646/143 ügyben meghozta az [ítéletét](#). A bíróság számba veszi a felperes és a Bizottság érveit, és kiemeli, hogy az alapvető jogvita tárgya annak a kérdésnek az eldöntése, hogy milyen mértékben kellett volna a Bizottságnak részleteznie ellenvetését azon javaslatokra vonatkozóan, amelyek véleménye szerint nyilvánvalóan nem tartoznak a hatáskörébe. Ugyanis a felperesek szerint meg kellett volna jelölnie azokat az okokat, amelyekre tekintettel az egyes szóban forgó javaslatokat illetően erre a következtetésre jutott. Indokolás hiányában a szervezők nem tudhatták, hogy az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat mely részére vonatkozóan kellett volna bizonyítani kérelmük megalapozottságát, és adott esetben nem tudják az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatot a Bizottság által képviselt állásponthoz igazítani annak érdekében, hogy a Bizottsághoz új javaslatot nyújtsanak be. A Románia és Szlovákia által támogatott Bizottság ellenérvei szerint a beadvány törzsszövege egyértelműen jelezte a szabályozni kívánt témakört (nemzeti kisebbségek jogai), és a különböző részletkérdések és konkrét javaslatok csupán a mellékletben szerepeltek. Ennek értelmében a Bizottság úgy vélte, hogy a



BETHLEN GÁBOR  
Alapkezelő Zrt.

NPKI | NEMZETPOLITIKAI  
KUTATÓINTÉZET

javaslat egy része nem tartozik a hatáskörébe, ezért az egész kezdeményezés nyilvántartásba vételét elutasította.

A bíróság azonban nem értett egyet a Bizottság véleményével. Kijelenti ugyanis, hogy a Bizottság annak ellenére utasította el a kezdeményezést, hogy az előterjesztők pontosan megjelölték a javasolt jogi normák típusait és a jogalapot. Úgy érvel továbbá, hogy bár a Bizottság a kifogásolt határozatban „felidézi a szervezők által az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatot alátámasztó kiegészítő információkban hivatkozott különböző jogalapokat, és ezt követően kijelenti, hogy az említett információkban szereplő bizonyos aktusok esetén jogosult lehet uniós aktusra vonatkozó javaslat előterjesztésére, az említett határozat csupán az említett javaslat mellékletének 1. fejezetében hivatkozott EUSZ 2. cikknek, az EUSZ 3. cikk (3) bekezdésének, valamint a Charta 21. cikke (1) bekezdésének megemlítésére szorítkozik, majd kimondja, hogy mivel csak az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat egyes részeit tudná nyilvántartásba venni, a kérelmet egészében el kell utasítani”.

A lényegre törő érve a bíróságnak, hogy a Bizottság „nem tette lehetővé a szervezők számára 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 a kezdeményezőknek nem volt lehetőségük vitatni az említett értékelés megalapozottságát. Ugyanakkor a bíróság azt is kijelenti, hogy épp ebből a hiányosságból fakadóan maga sem tud felülvizsgálatot gyakorolni a Bizottság értékelésének jogszerűsége fölött. Ez azt jelenti, hogy a bíróság elvi szinten megállapítja, hogy hiányosan megindokolt határozatok esetében önmagában ez a hiányosság elegendő ahhoz, hogy annak jogi értelemben vett értékelhetetlenségét, és ennek következtében annak semmisségét vonja maga után. A bíróság nyitva hagyta annak lehetőségét, hogy egy európai polgári kezdeményezést tartalmától függetlenül pusztán annak részleges elfogadhatatlansága miatt a Bizottságnak joga van azt teljes egészében elutasítani, ám ezt úgy kell megtegye, hogy a kezdeményezők beazonosíthassák azokat a részlemeket, amelyeket a Bizottság hatáskörén kívül esőnek tart és amelyek miatt az elutasítás mellett döntött.

Érdekes megfigyelni azt is, hogy a bíróság a teljes indoklásában központi helyre teszi az európai polgári kezdeményezés intézményének lényegét: azt, hogy a polgároknak, jogi ismeretek hiányában is, tényleges lehetőségük legyen részt venni az uniós jogalkotásban. Ebből a megközelítésből fakadóan olyan helyzetbe hozza a Bizottságot, hogy az a közember számára is érthető, átlátható módját válassza a polgári kezdeményezések elfogadhatóságának vizsgálatában. Éppen ezért fektet akkora hangsúlyt arra, hogy különösen a polgári kezdeményezések ügyében fontos a részletes,



BETHLEN GÁBOR  
Alapkezelő Zrt.

NPKI | NEMZETPOLITIKAI  
KUTATÓINTÉZET

érthető indoklás azokban az iratokban, amelyek révén az uniós polgárokkal közvetlenül kommunikál. Ezért is összegez az ítélet úgy, hogy „a megtámadott határozat nyilvánvalóan nem tartalmaz ahhoz elegendő információt, hogy a felperes megismerhesse az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat nyilvántartásba vételének megtagadására vonatkozó indokokat az említett javaslatban szereplő különböző információkra tekintettel, és ennek megfelelően járjon el”.

A Törvényszék ítéletének érdekessége, hogy csupán procedurális témákat érint, és amint a törvényszéki meghallgatáson is történt, egyáltalán nem tér ki a tizenegy intézkedési javaslat befogadhatóságának kérdésére.

Az ítélet megsemmisíti a kifogásolt EB-határozatot, és rendelkezik a költségek viseléséről. Az ítélettel szemben az Európai Unió Törvényszékének [eljárási szabályzata](#) (összefoglalva [itt](#)) értelmében fellebbezéssel lehet élni a Bírósághoz<sup>1</sup> (fellebbezés csak jogkérdésben lehetséges), ugyanakkor az nem halasztó hatályú, a Bizottság attól függetlenül köteles két hónapon belül új határozatot hozni.

Az ítélet nyomán a Minority SafePack kezdeményező bizottsága és a FUEN levélben fordultak az Európai Bizottsághoz, amelyben felhívják az EB figyelmét arra, hogy az európai polgári kezdeményezések regiszterében az elutasító döntést még nem semmisítették meg és kérik ennek rendezését. Ugyanakkor bejelentették, hogy készen állnak a párbeszédre az EB-vel a kezdeményezés formájáról és tartalmáról. Véleményük szerint a jó kormányzáshoz tartozó alapvető jog (Alapjogi Charta, 41. cikk), hogy egy újabb döntés meghozatala előtt az EB konzultáljon a kezdeményezőkkel

### ***Az ítélet jogi és politikai következményei***

Bár a bírósági eljárás során valójában egy formai elem – a Bizottság indoklási kötelezettsége – volt terítéken, mégis több szempontból is precedens értékű döntés született. Egyrészt jogi szempontból a Bizottság kényszerhelyzetben van, ugyanis meg kell pontosan jelölnie, hogy melyek azok a pontok, amelyek nem tartoznak az uniós szabályozás körébe. Értelemszerűen ez újabb luxemburgi pert is vonhat maga után azzal kapcsolatban, hogy a bíróság állapítsa meg az ebben a témakörben igencsak pontatlan uniós hatáskörök pontos határait. A FUEN nyilatkozatai szerint az EB következő döntésétől függően több forgatókönyv is elképzelhető. Kevésbé valószínű, hogy az EB pozitív döntést hoz és ezúttal regisztrálja a kezdeményezést, megadva az aláírásgyűjtés azonnali elindítását lehetőségét. A második forgatókönyv szerint az EB részleges regisztrálásról hoz döntést, amelyre akkor teremthető esély, ha valós párbeszédbe kezd a kezdeményezőkkel, amelynek megegyezés lesz a vége. A harmadik lehetőség egy újabb negatív döntés, amely azonban a részletes indoklás révén

---

<sup>1</sup> Az Európai Unió luxembourgi székhelyű Bírósága két igazságszolgáltatási fórumból áll, melyek a következők: a Bíróság és a Törvényszék



**BETHLEN GÁBOR**  
*Alapkezelő Zrt.*

**NPKI** | NEMZETPOLITIKAI  
KUTATÓINTÉZET

lehetőséget teremt arra, hogy a kezdeményezők a befogadható elemekből (amennyiben elégségesnek ítélik meg azokat) új javaslatot nyújtsanak be, miközben, párhuzamosan a törvényszék tartalmi értelmezését kérik az elutasított elemekkel kapcsolatban. Az EB nehéz helyzet előtt áll, ha az általa megfogalmazott pozitív elemeket is elutasítja egy harmadik döntésben. A FUEN célja az egyéves aláírásgyűjtési kampány mihamarabbi elindítása, amelynek révén tematizálhatják az európai kisebbségpolitikát, bevonhatnak több tagállamot és régiót, az európai közbeszéd tárgyává tehetik felvetéseiket. Az is rendkívül fontos, hogy a bírósági döntés következtében az EU különböző szintjein és intézményeiben felerősödhet a kisebbségi jogvédelem kérdése, az őshonos nemzeti közösségek kultúrája, anyanyelve és hagyományai megőrzésének és fejlesztésének szükségessége és fontossága.