

Tárnok Balázs

A Törvényszék ítélete a Minority SafePack kontra Bizottság ügyben

A Bizottság indokolási kötelezettségének elmulasztása az európai polgári kezdeményezés bejegyzésének elutasítása során

Hivatalos hivatkozás: T-646/13. sz. Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe kontra Európai Bizottság ügy, még nem tették közzé, ECLI:EU:T:2017:59

Tárgyszavak: a Bizottság jogalkotási hatáskörének nyilvánvaló hiánya • európai polgári kezdeményezés • indokolási kötelezettség • nemzeti és nyelvi kisebbségek védelme • nyilvántartásba vétel megtagadása

Értelmezett jogszabályhelyek: 211/2011/EU rendelet az európai polgári kezdeményezésről (1), (2), (20) preambulumbekzdés, 4. cikk (2) bekezdés b) pont, (3) bekezdés – EUMSZ 24. cikk, 296. cikk – EUSZ 11. cikk (4) bekezdés

1. Tények
2. A *Minority SafePack* európai polgári kezdeményezéséről
3. Pertörténet és a felek érvei
4. A döntés jogi érvelése
5. Rendelkező rész és a *ratio decidendi*
6. Az ítélet kritikája
7. Az eset jelentősége

1. Tények

A *Minority SafePack* európai polgári kezdeményezés polgári bizottsága¹ 2013. július 15-én benyújtotta az Európai Bizottságnak a „*Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*” című európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatot a nemzeti és nyelvi kisebbségek védelme, valamint Európa nyelvi és kulturális sokszínűségének megőrzésére vonatkozó uniós szabályok megalkotása érdekében. A polgári kezdeményezés nyolc szakpolitikai területen tizenegy javaslatot fogalmazott meg. Az Európai Bizottság 2013. szeptember 13-i határozatával² elutasította a kezdeményezés bejegyzését, így nem kezdődhetett meg az aláírások gyűjtése. A felperesek 2013. november 25-én keresetet nyújtottak be az Európai Törvényszékhez a Bizottság határozatának semmissé nyilvánítása érdekében.

2. A *Minority SafePack* európai polgári kezdeményezéséről

A szükséges információkként megadott adatokból kitűnik, hogy 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, közképviselet, egyenlőség, audiovizuális és egyéb médiatartalom, valamint regionális (állami) támogatás szakpolitikai területeken.³ Ezen információkból kitűnik, hogy a kezdeményezők a javaslat megfogalmazása során ügyeltek az európai uniós cselekvés hatásköri korlátjaira, és tiszteletben tartották a Szerződésben rögzített terminológiai fordulatokat. Ennek megfelelően a kezdeményezők az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 2. cikkének individualista jogi megközelítését („a kisebbséghez tartozó személyek jogai”) alkalmazták a nemzeti és nyelvi kisebbségek vonatkozásában,⁴ a kezdeményezés céljaként pedig az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 167. cikkében foglaltak érvényesülését, az Unió kulturális és nyelvi sokféleségét támogató jogi aktusok elfogadását jelölték meg.

Az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat különösen az alábbiak elfogadására irányul (Ítélet 25. pont):

- ajánlás a kulturális és nyelvi sokféleség védelméért és előmozdításáért az Unióban;
- támogatási programok módosítása a kis regionális és kisebbségi nyelveken elérhetőségük érdekében, valamint egy nyelvi sokféleségi központ felállítása, amely a regionális és kisebbségi nyelvek fontosságát hangsúlyozza, és amit az Unió finanszíroz;

¹ 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).

² C (2013) 5969 végleges.

³ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/1507>.

⁴ A kezdeményezés megmaradt az EUSZ 2. cikk által kifejezett kisebbségi jogok individuális megközelítésénél, miközben az Alapjogi Charta 21. cikke által nevesített kisebbségek védelme érdekében kezdeményezett jogalkotást.

– az uniós regionális alapokra vonatkozó közös rendelkezések módosítása oly módon, hogy a nemzeti kisebbségek védelme és a kulturális, nyelvi sokféleség népszerűsítése bekerüljön a tematikus célkitűzések sorába;

– a „Horizont 2020” programra vonatkozó rendelet módosítása azon hozzáadott érték kutatásának javítása érdekében, amelyet a nemzeti kisebbségek, valamint a kulturális és nyelvi sokszínűség az uniós régiók gazdasági és társadalmi fejlődéséhez adhat;

– a nemzeti kisebbséghez tartozó polgárok Unión belüli helyzetének erősítése, a célból, hogy az európai parlamenti választáskor figyelembe vegyék jogos kívánalmaikat;

– a hátrányos megkülönböztetés elleni és az egyenlő bánásmódot elősegítő hatékony intézkedések elősegítése, ideértve a nemzeti kisebbségeket illetőket is;

– az audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó irányelv⁵ módosítása az audiovizuális szolgáltatások és a sugárzott tartalmak vétele szabadságának a nemzeti kisebbségek által lakott régiókban való biztosítása érdekében;

– a nemzeti kisebbségeket és kultúrájukat támogató projektek tömbösített felmentése a regionális támogatások *de minimis* szabálya alól.

A szervezők a polgári kezdeményezéshez csatolt részletes ismertetőben határozták meg, mit értenek nemzeti és nyelvi kisebbség alatt. Eszerint a nemzeti kisebbség/etnikai csoport olyan közösség, amely (a) valamely állam területének egy részén többen, vagy szétszórva él; (b) az illető állam lakosságához képest kisebb lélekszámú; (c) tagjai a szóban forgó állam állampolgárai; (d) tagjai generációk sorára visszamenőleg az említett területen éltek; (e) a kérdéses közösség etnikai, nyelvi vagy kulturális jellemzői tekintetében különbözik az állam többi állampolgárainak közösségétől és ezeket a jellemzőket meg kívánja őrizni.

A kezdeményezők által meghatározott kisebbségfogalom nagyban emlékeztet a nemzetközi *soft law* formájában elfogadott, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201/1993. sz. ajánlása 1. cikkelyében található kisebbségfogalomra.⁶ A két definíció lényeges tartalmi elemei megegyeznek, így ezzel kapcsolatban is megállapítható, hogy a kezdeményezők vélhetően nem kívántak új, vitatható tartalmi elemekkel indokolatlan támadási felületet biztosítani, hanem visszanyúltak a jogi kötéserővel nem bíró, de a nemzetközi *soft law* legelismertebb és legpontosabban meghatározott kisebbségdefiníciójához.

⁵ Az Európai Parlamenti és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) HL L 95., 2010. 1.).

⁶ „[...] nemzeti kisebbség alatt az embereknek egy államon belüli olyan csoportja értendő, amelynek tagjai: a) ennek az államnak a területén laknak és annak állampolgárai; b) régi, szilárd és tartós kapcsolatot tartanak fenn ezzel az állammal; c) sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellegzetességekkel rendelkeznek; d) kellően reprezentatívak, bár számszerűleg kisebbségben vannak ezen állam egy körzetének lakossága körében; e) arra törekednek, hogy közösen megőrizzék azt, amiből közös identitásuk fakad, nevezetesen kultúrájukat, hagyományait, vallásukat vagy nyelvüket.”

3. Pertörténet és a felek érvei

2013. november 25-én a kezdeményezők keresetet nyújtottak be a Törvényszékhez, melyben azt kérték, hogy semmisítse meg a 2013. szeptember 16-án közzétett, 2013. szeptember 13-i C(2013) 5969 végleges bizottsági határozatot, és az alpelest kötelezze az eljárásban felmerült költségek viselésére.⁷

Ahogy az a Törvényszék által közzétett jogalapokból kiderül, a felperesek érveiket két nagyobb kérdéskör keretében fogalmazták meg.⁸ A felperesek szerint egyrészt a döntés alaki hibákban szenved, mivel a határozattal a Bizottság megsértette az EUMSZ 296. cikk második bekezdésében és a 211/2011/EU rendelet (a továbbiakban: EPK rendelet)⁹ 4. cikk (3) bekezdésében meghatározott követelményeket,¹⁰ vagyis nem teljesítette indokolási kötelezettségét. Ennek keretében a felperesek azt sérelmezték, hogy a Bizottság (a) a polgári kezdeményezés tizenegy témaköréből nem nevezi meg azokat, amelyek a véleménye szerint azon hatáskörön kívül esnek, hogy a Szerződés végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be; (b) azt sem közli, hogy e témakörök miért esnek a hatáskörön kívül, valamint (c) nem ismerteti, hogy az EPK rendelet miért nem jogosítja fel arra, hogy egy javasolt polgári kezdeményezés egyes, a hatáskörébe eső részeit nyilvántartásba vegye. A felperesek szerint, másrészt, a Bizottság döntése anyagi jogilag is hibás. A felperesek a második jogalap keretében az EUSZ 11. cikkének, az EUMSZ 24. cikk első bekezdésének és az EPK rendelet 4. cikk (2) és (3) bekezdésének megsértésére hivatkoztak. A felperesek szerint a Bizottságnak ugyanis nem volt megfelelő jogalapja a polgári kezdeményezés bejegyzésének elutasítására, mivel az EPK rendelet 4. cikk (2) bekezdésé-

⁷ <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=151054&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&id=1164049>.

⁸ A felek érvei – az első jogalap tekintetében – az ítéletből derülnek ki. Korábban a T-529/13. számú, Izsák és Dabis kontra Bizottság ügyben a Bizottság felszólította a felpereseket, hogy a per polgári kezdeményezés honlapján közzétett iratanyagát azonnali hatállyal távolítsák el. 2014 júliusában a Bizottság hivatalos felszólítást küldött az Izsák és Dabis kontra Bizottság ügy tárgyát képező európai polgári kezdeményezés szervezőinek, amelyben felszólította őket, hogy legkésőbb 3 napon belül távolítsák el a polgári kezdeményezésük honlapjáról és „minden más honlapról” az ügy iratanyagát, „továbbá gondoskodjanak arról, hogy azok ne legyenek hozzáférhetőek a nyilvánosság számára.” A kezdeményezők a Bizottság kérését az Európai Unió Alapjogi Chartájának 11. cikke alapján megtagadták (ld. a Székely Nemzeti Tanács elnökének közleményét, 2014. július 21-én, www.sznt.sic.hu). Mindezek fényében jelen ügyben fel sem merült az iratanyag közzététele az ítélet előtt.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről (HL L 65., 2011. 3. 11.).

¹⁰ Előbbi értelmében „a jogi aktusoknak indokolást kell tartalmazniuk, és azokban utalni kell minden olyan javaslatra, kezdeményezésre, ajánlásra, kérésre vagy véleményre, amelyet a Szerződések előírnak”. Utóbbi jogszabályhely alapján „a Bizottság visszautasítja a nyilvántartásba vételt, ha a (2) bekezdésben meghatározott feltételek nem teljesülnek”. Ugyanezen szakasz értelmében „a javasolt polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételének elutasítása esetén a Bizottság tájékoztatja a szervezőket az elutasítás okairól, valamint a rendelkezésükre álló valamennyi lehetséges peres és peren kívüli jogorvoslatról”.

ben foglalt bejegyzés elutasítására alapot adó feltételek egyike sem teljesült. Meglátásuk szerint ugyanis (d) egyik javasolt témakör sem esik nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be, de még ha valamelyik témakör e hatáskörön kívülre is esne, a Bizottságnak a javasolt polgári kezdeményezést legalább részlegesen nyilvántartásba kellett volna vennie.¹¹

A Törvényszék 2017. február 3-ai ítéletében¹² helyt adott a felperesek kérelmének, megsemmisítve ezáltal a Minority SafePack európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat nyilvántartásba vétele iránti kérelmet elutasító 2013. szeptember 13-i C(2013) 5969 final bizottsági határozatot. A Törvényszék első ízben adott ízgat semmissé nyilvánítási eljárás keretében egy európai polgári kezdeményezés szervezőjének a Bizottság kezdeményezés bejegyzését elutasító határozatával szemben indított perben.

4. A döntés jogi érvelése

(I) A felperes a Bizottság határozatának alaki jogi hibái kapcsán azt rója fel a Bizottságnak, hogy az nem teljesítette indokolási kötelezettségét. A Bizottság a megtámadott határozatban ugyanis csupán annak a kimondására szorítkozott, hogy a kiegészítő tájékoztatásban részletezett témák közül csak bizonyosak tartoznak a hatáskörébe, és anélkül, hogy részletezte volna, hogy mely témakörök esnek a hatáskörön kívül, arra a következtetésre jutott, hogy a javaslat nyilvántartásba vételét teljes egészében el kell utasítani, mivel annak részleges bejegyzését az EPK rendelet nem írja elő (Ítélet 9. pont). A felperesek indokolása szerint az indokolási kötelezettség betartása azért is fontos, mivel egyrészt az európai polgári kezdeményezés a polgárok jogalkotási eljárásban való demokratikus részvételének eszköze, amelynek hozzáférhetőnek és könnyen alkalmazhatónak kell lennie, másrészt az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatok szervezői általában nem hivatásos jogászok (Ítélet 9. pont). A felperesek szerint a Bizottságnak részleteznie kellett volna az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatban kinyilvánított javaslatok közül azokat, amelyek véleménye szerint nyilvánvalóan nem tartoznak a hatáskörébe. Másodsorban, meg kellett volna jelölnie azon okokat, amelyekre tekintettel az egyes szóban forgó javaslatokat illetően erre a következtetésre jutott. Indokolás hiányában a szervezők ugyanis 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 állásponhoz igazítani annak érdekében, hogy a Bizottsághoz új javaslatot nyújtsanak be. Egyébiránt a Bizottság hozzáállása az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat szerzőit arra készítette volna, hogy a javaslatban szereplő tizenegy intézkedést külön-külön mutassák be, ami ellentétes lenne az eljárásgazdaságosság elvével és nem bátorítja a polgárok részvételét, valamint nem teszi elérhetőbbé az Uniót úgy, ahogy azt az EPK rendelet (2) preambulumbekzdése előírja (Ítélet 10. pont).

A Törvényszék szerint az állandó ítélkezési gyakorlata értelmében¹³ az egyedi határozat megindokolására irányuló indokolási kötelezettség¹⁴ célja az érintettnek elegendő tájékoztatás biztosítása annak eldöntéséhez, hogy a határozat megalapozott-e, van-e valamilyen hibája, valamint annak lehetővé tétele, hogy az uniós bíróság gyakorolja a vizsgált határozat jogszerűsége feletti felülvizsgálatot (Ítélet 15. pont). A Törvényszék megállapítja továbbá, hogy az indokolásnak a szóban forgó jogi aktus jellegéhez kell igazodnia, az indokolási kötelezettséget az eset körülményeire, így különösen a jogi aktus tartalmára és a hivatkozott indokok jellegére, összefüggéseire tekintettel kell vizsgálni (Ítélet 16. pont).

A Törvényszék az indokolási kötelezettség teljesítésének fő indokaként az európai polgári kezdeményezéshez való jogot jelöli meg. Ennek kapcsán leszögezi, hogy a javaslat nyilvántartásba vételének megtagadása a polgárok polgári kezdeményezésre benyújtásához való jogának¹⁵ hatékonyságát érinti, ezért az ilyen határozatnak egyértelműen fel kell tüntetnie a megtagadást igazoló okokat (Ítélet 17. pont). Az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatot benyújtó polgár ugyanis meg kell, hogy érthesse azon okokat, amelyek miatt a Bizottság a kezdeményezést nem vette nyilvántartásba. A Törvényszék szerint ez a polgári kezdeményezéshez való jog jellegéből következik, amely jog célja – amint azt az EPK rendelet (1) preambulumbekzdése megállapítja –, hogy erősítse az uniós polgárság intézményét, és tovább fokozza az Unió demokratikus működését a polgároknak az Unió demokratikus életében való részvétele által (Ítélet 18. pont).

(II) A felperesek szerint a Bizottságnak a megtámadott határozatban meg kellett volna jelölnie azon okokat, amelyek alapján úgy vélte, hogy az EPK rendelet nem engedi az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat részleges bejegyzését. Az ilyen értelmezést ugyanis sem a rendelet szövege, sem a szerződések nem támasztják alá (Ítélet 12. pont). A felperesek a kiegészítő tájékoztatás záró rendelkezésében ráadásul külön kiemelik, hogy tudatában vannak annak, hogy „az Alapító Szerződések értelmezésekor jogi véleménykülönbségek támadhatnak”. A kezdeményezők ezért leszögezik: „a szerzők tehát számí-

¹¹ Az első tanács elnöke 2014. szeptember 4-i végzésével megengedte Magyarországnak, hogy a felperes, illetve a Szlovák Köztársaságnak és Romániának, hogy a Bizottság kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon. Az ügyben 2016. szeptember 16-án tartottak szóbeli meghallgatást. Ld. FUEN Press Releases, 16.09.2016., www.fuen.org/news/single/article/european-minorities-optimistic-after-hearing-at-the-eu-court/.

¹² A Törvényszék ítélete (2017. február 3.) a T-646/13. sz., Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe kontra Európai Bizottság ügyben (a továbbiakban: Ítélet).

¹³ A Törvényszék ítélete 2015. szeptember 30-án a T-450/12. sz., Anagnostakis kontra Bizottság ügyben, fellebbezés alatt, EU:T:2015:739.

¹⁴ EUMSZ 296. cikk: „[...] A jogi aktusoknak indokolást kell tartalmazniuk, és azokban utalni kell minden olyan javaslatra, kezdeményezésre, ajánlásra, kérésre vagy véleményre, amelyet a Szerződések előírnak.” Az EPK rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdése, miszerint a Bizottság tájékoztatja a szervezőket a megtagadás okairól, az említett indokolási kötelezettségnek az európai polgári kezdeményezés területén való konkrét kifejezése.

¹⁵ EUMSZ 24. cikk.

tanak arra, hogy az elemző csoport a javaslatokat egyenként mérlegeli, amennyiben valamelyikük elfogadhatatlannak bizonyul, ennek nem kell a többi javaslatra is kihatnia.¹⁶ A felperes szerint az olyan polgárok jogainak gyakorlása, akik nem szakosodott jogászok, valamint az európai polgári kezdeményezés mint a közvetlen demokrácia eszköze ezt a kötelezettséget támasztja a Bizottsággal szemben (Ítélet 12. pont). Ezzel szemben a Bizottság szerint e következtetést nem vonhatja kétségbe az a körülmény, hogy a szervezők a kiegészítő tájékoztatásban felkérték a Bizottságot, hogy az említett mellékletben szereplő minden egyes téma tekintetében vizsgálja meg, hogy a javaslat nyilvánvalóan elfogadhatatlan-e (Ítélet 12. pont). A Bizottság érvelése szerint a megtámadott határozat egyértelműen jelezte, hogy a javaslat nem vehető nyilvántartásba, mivel annak egy része hatáskörén kívül esik, a Bizottság pedig nem köteles kifejtetni az EPK rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjára vonatkozó értelmezési indokait (Ítélet 14. pont).

A Törvényszék ítéletében megállapítja, hogy bár a megtámadott határozatból kitűnik, hogy a Bizottság a javaslat nyilvántartásba vételét az EPK rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerinti feltétel be nem tartása miatt utasítja el, és erre vonatkozóan indokolást is ad, ez nyilvánvalóan elégtelen, figyelembe véve különösen a szervezők által a kiegészítő tájékoztatásban nyújtott információkat (Ítélet 22. pont). A Törvényszék szerint a Bizottság elmulasztotta annak meghatározását, hogy a tizenegy jogi aktusra irányuló javaslat közül melyek azok, amelyek szintén nyilvánvalóan az uniós jogi aktusra irányuló javaslat benyújtására vonatkozó hatáskörén kívül esnek. A Bizottság továbbá elmulasztotta e mérlegelést bármilyen indokolással alátámasztani, annak ellenére, hogy a szervezők pontosan megjelölték a javasolt aktustípusokat, továbbá a vonatkozó jogalapokat és ezen aktusok tartalmát (Ítélet 27. pont).

A Törvényszék utal rá, hogy a Bizottság a megtámadott határozatban kifejti, hogy csupán a javaslat egyes részeit tudná nyilvántartásba venni, így a kérelmet meglátása szerint egészében el kell utasítani. A Törvényszék szerint, még ha feltételezhető is ezen álláspont megalapozottsága – vagyis hogy nem vehető nyilvántartásba az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat, ha azt a Bizottság részlegesen elfogadhatatlannak minősíti –, a szervezők számára nem tették lehetővé a kiegészítő tájékoztatásban megfogalmazott javaslatok közül azok beazonosítását, amelyek meglátásuk szerint kívül estek a hatáskörén, sem pedig az ezen értékelést eredményező indokok megismerését. Következésképpen nem tudták vitatni az említett értékelés megalapozottságát, mint ahogy a Törvényszék sem tud felülvizsgálatot gyakorolni a Bizottság értékelésének jogszerűsége felett. Mindemellett teljes körű indokolás hiányában egy új, immár a Bizottság kifogásait figyelembe vevő európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat esetleges benyújtása komoly nehézségekbe ütközne, akárcsak az EPK rendelet (2) preambulumbekkezdésében felidézett, a polgárok részvételének bátorítására és az Unió elérhetőbbé tételére irányuló célkitűzések megvalósítása (Ítélet 28–29. pont).

(III) A felperesek szerint a Bizottság által képviselt állásponttal ellentétben, az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat tárgyára vonatkozó – kiegészítő tájékoztatásban rész-

letezett – tizenegy jogi aktus elfogadására vonatkozó konkrét javaslattal kapcsolatos információk ugyanolyan jelentőséggel bírnak, mint a kötelezően nyújtott információk (Ítélet 11. pont). Ezzel kapcsolatban a Bizottság úgy érvelt, hogy csupán az öt-száz karakterig terjedő, a polgári kezdeményezés „korpuszának” tekinthető rész alkotja a polgári kezdeményezés bejegyzése során figyelembe veendő és tartalmát meghatározó részt, az ahhoz mellékletként csatolt kiegészítő tájékoztatás csupán indikatív és információs jelleggel bír.¹⁷ Az alperes Bizottság szerint ezzel szemben a megtámadott határozat a javaslat tárgyát, azaz a kisebbségek védelmét, valamint a kulturális és nyelvi sokszínűség fejlesztését illetően tartalmazza a nyilvántartásba vétel megtagadásának főbb okait. A Bizottság szerint ugyanis a javaslat tárgyát annak szövege a kötelezően benyújtandó részben végleges módon tartalmazza, míg a mellékletként csatolt magyarázatok és a kiegészítő tájékoztatás pusztán jelzésértékűek, tájékoztató jellegűek (Ítélet 13. pont).

A kiegészítő tájékoztatás figyelembevételével kapcsolatban a Törvényszék az Izsák és Dabis kontra Bizottság ügyre hivatkozva megállapítja, hogy ellentétben a Bizottság által a beadványaiban kifejtett állásponttal, az EPK rendelet II. mellékletében meghatározott információk nem korlátozódnak a kötelezően benyújtandó információkra, ugyanis a rendelet alapján a kezdeményezés szervezői számára nyitva áll az a lehetőség, hogy bővebb információkat vagy akár uniós jogszabálytervezetet is benyújtsanak. A Bizottság számára ez azzal a kötelezettségével jár együtt, hogy ugyanolyan módon vizsgálja meg az említett információkat, mint a melléklet alapján benyújtott bármely más információt, valamint hogy alaposan és pártatlanul vizsgálja meg az eset összes releváns körülményét (Ítélet 32. pont).

5. Rendelkező rész és a *ratio decidendi*

A fenti megfontolások összességére tekintettel a Törvényszék megállapítja, 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, és ennek megfelelően járjon el, valamint hogy a Törvényszék gyakorolhassa a nyilvántartásba vétel megtagadásának jogszerűsége feletti felülvizsgálatot (Ítélet 33. pont). Következésképpen meg kell állapítani, hogy a Bizottság nem tett eleget az indokolási kötelezettségének, mivel nem jelölte meg sem azon intézkedéseket, amelyek nem tartoztak a hatáskörébe, sem az e következtetést alátámasztó indokokat.

A Törvényszék szerint ugyanis az indokolási kötelezettség célja az érintettnek elegendő tájékoztatás biztosítása annak megítéléséhez, hogy helytálló-e a határozat, legfőbb

¹⁶ Kiegészítő tájékoztatás, www.fuen.org/fileadmin/user_upload/main-activities/MSPI/MSPI-Safepack-HU-mit-aufkleber_260215.pdf 14.

¹⁷ Az EPK rendelet II. melléklete meghatározza a polgári kezdeményezés kötelező elemeit. Ennek alapján a benyújtott polgári kezdeményezés bejegyzéséhez szükséges megjelölni a polgári kezdeményezés nevét, tárgyát és fő célját. A melléklet biztosítja a jogot, hogy a kezdeményezők bővebb tájékoztatást csatoljanak a beadványhoz, ez azonban nem kötelező elem. A tárgyleírás „legfeljebb 200 karakter” lehet, míg az európai polgári kezdeményezés szervezői a kiegészítő tájékoztatásban bővebb információkat is megadhatnak, többek között annak tárgyával kapcsolatban.

indoka pedig az európai polgári kezdeményezéshez való jog biztosítása. A nyilvántartásba vétel megtagadása tehát a polgári kezdeményezés benyújtásához való jog hatékonyságát érinti, ugyanis a javaslatot benyújtó polgár meg kell, hogy érthesse azon okokat, amelyek miatt az általa javasolt kezdeményezés bejegyzését megtagadták. A Törvényszék szerint ezen egyedüli indokra tekintettel a keresetnek helyt kell adni, anélkül, hogy a második jogalap vizsgálata szükséges volna (Ítélet 34. pont).

6. Az ítélet kritikája

(I) A Bizottság indokolási kötelezettségét az EPK rendelet (20) preambulumbekzdése rögzíti: „[...] a Bizottságnak világosan, érthetően és részletesen indokolnia kell a tervezett intézkedéseit, és hasonlóképpen meg kell indokolnia azt is, ha nem tervezi semmilyen intézkedést”. A Bizottság indokolási kötelezettségének teljesítése segíti elő a jobb megértést, hogy a polgárok a döntésből következtetéseket levonva, az elutasított polgári kezdeményezés után a hibákat kiküszöbölve egy új, immár befogadható polgári kezdeményezést nyújtsanak be. Ahogy a Törvényszék is megállapítja ítéletében, a polgári kezdeményezés elutasításának a polgárok számára érthetőnek, az uniós jogban jártas szakemberek bevonása nélkül is értelmezhetőnek kell lennie. Ez a megközelítés áll összhangban az EPK rendelet előírásaival is, mely szerint a „polgári kezdeményezésre alkalmazandó eljárásoknak és feltételeknek világosnak, egyszerűnek, felhasználóbarátnak és a polgári kezdeményezés jellegével arányosnak kell lenniük annak érdekében, hogy bátorítsák a polgárok részvételét és elérhetőbbé tegyék az Uniót.”¹⁸ Amennyiben a polgári kezdeményezést elutasító határozat nem teszi egyértelművé, hogy a kezdeményezés mely része nem felel meg befogadhatósági kritériumoknak és miért, az azt is eredményezheti, hogy a kezdeményezők újabb és újabb polgári kezdeményezéseket nyújtanak be a Bizottsághoz, mivel nem tudják, hogy a korábbi kezdeményezések során hol hibáztak. Ez alapvetően sérti a polgári kezdeményezésekkel szemben támasztott követelményeket, amelyek azt célozzák, hogy az uniós polgárok bátran vegyenek részt a polgári kezdeményezések szervezésében, csökkentve ezzel az egyre növekvő szakadékot a polgárok és az uniós döntéshozatal között.

Ennek megfelelően – figyelembe véve az európai polgári kezdeményezés célját és elveit – helyesek a Törvényszék megállapításai, amikor megállapítja, hogy a teljes körű indokolás hiányában egy új, immár „javított” javaslat benyújtása nehézségekbe ütközne, amely veszélybe sodorná az említett (2) preambulumbekzdésben meghatározott célokat is. Ezenfelül kiemelten üdvözlendő, hogy a Törvényszék ítéletében hangsúlyozza a polgári kezdeményezéshez való jog fontosságát, és a Bizottság indokolási kötelezettségét is e jog érvényesüléséből vezeti le. A polgári kezdeményezés céljainak érvényesülése kiemelten fontos a jogintézmény hatékony működése szempontjából. Az Európai Unió demokratikus működését érintő aggályok, valamint az Unió és a polgárok eltávolodásának csökkentése különösen fontos

integrációs feladat, amelyre az európai polgári kezdeményezés is hivatott. Ezt a feladatát az intézmény csak hatékony működésével képes elérni, amihez elengedhetetlen a polgári kezdeményezéshez való jog érvényesülésének biztosítása az eljárás során.

(II) Bár a Bizottság szerint az EPK rendelet nem teszi lehetővé a polgári kezdeményezések részleges bejegyzését, e megállapítás meglátásunk szerint több tekintetben sem helytálló. Mindenekelőtt érdemes arra felhívni a figyelmet, hogy a rendelet nem hogy nem zárja ki a kezdeményezések részleges bejegyzését, hanem egyáltalán nem szól ennek lehetőségéről, tehát nem is tiltja azt.¹⁹ Ekképpen – a kiterjesztő értelmezést elkerülve – arra a következtetésre kell jutnunk, hogy tiltás hiányában a részleges bejegyzés alapvetően lehetséges, de legalábbis a kezdeményezés azon részei, amelyek az Unió hatáskörébe esnek, nem utasíthatók el. Ezt az értelmezést támogatja az Európai Parlament részleges bejegyzés lehetőségét érintő állásfoglalása is.²⁰ A javaslat „csomagként történő kezelése”, és így egyes hatáskörön kívül eső témakörök okán az egész kezdeményezés bejegyzésének elutasítása, beleértve az EU hatáskörébe tartozó kérdéseket is, rendkívül aggályosnak tekinthető.²¹

A polgári kezdeményezésre vonatkozó jogszabályok ilyen, a polgárok érdekeivel ellentétben álló kiterjesztő értelmezése nem csupán a polgári kezdeményezés céljait és hatékonyságát veszélyezteti,²² de ellentétben áll az Unió által vallott, és a gyakorlatban következetesen alkalmazott jogértelmezési elvekkel is. Ilyen kiforrott jogértelmezési gyakorlatot képvisel az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata a jogi aktusok részleges érvénytelenítése kapcsán. A jogi aktusok részleges érvénytelenítésének lehetőségéről ugyan az uniós jog *expressis verbis* nem rendelkezik, a Bíróság joggyakorlatában ez a konstrukció mégis előfordul. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának értelmében valamely uniós aktus részleges megsemmisítése abban az esetben lehetséges, ha a megsemmisíteni kért elemek elvá-

¹⁸ EPK rendelet (2) preambulumbekzdése.

¹⁹ Anastazia KARATZIA: „The European Citizens’ Initiative in Practice: Legal Admissibility Concerns,” *European Law Review* 4/2015, 526.

²⁰ Az állásfoglalásban az Európai Parlament felhívta a Bizottságot annak megfontolására, hogy amennyiben egy polgári kezdeményezés csak részben felel meg a bejegyzési feltételeknek, úgy a polgári kezdeményezést részben jegyezze be, függetlenül attól, hogy a polgári kezdeményezés egésze egyébként nem felel meg az előírásoknak. Ezzel kapcsolatban az Európai Parlament felhívta a Bizottságot, hogy tájékoztassa a kezdeményezőket arról, hogy polgári kezdeményezésük mely részét lehetne bejegyezni, tekintettel arra, hogy a felek közti párbeszéd kiemelten fontos eleme az eljárásnak. Ld. az Európai Parlament 2015. október 28-i állásfoglalása az európai polgári kezdeményezésről [2014/2257(INI)] 16. pont.

²¹ Ld. GORDOS Árpád: „Perben, haragban – Luxemburgban. Polgárok kezdeményezései a nemzeti kisebbségi jogokért,” *Pro Minoritate*, 2014. ősz, 144–145., GORDOS Árpád: A nemzeti kisebbségi ügy helyzete, időszaki kérdései Európában. Kisebbségek és nemzeti közösségek. A külhoni magyarság jogvédelmének hagyományos és új útjai (Budapest: Nemzetstratégiai Kutatóintézet 2014) 88–89.

²² James ORGAN: „Decommissioning direct democracy? A critical analysis of Commission decision-making on the legal admissibility of European citizens initiative proposals.” *European Constitutional Law Review*, 10/2014, 432.

laszthatók az aktus többi részétől.²³ A Bíróság többször is kimondta azt, hogy ez az elválaszthatósági követelmény nem teljesül, ha az aktus részleges megsemmisítése folytán annak lényeges tartalma megváltozik.²⁴ Úgy gondoljuk, ha a Bíróság következetesen alkalmaz egy elvet ítélkezési gyakorlatában, az elvnek analóg módon más témaköröket érintően is érvényesülnie kell. Ekképpen a jogi aktusok részleges érvénytelenítésének elveit megfelelően alkalmazni kellene a polgári kezdeményezések részleges bejegyzése tekintetében is.

Bár a Törvényszék ítéletében megállapítja, hogy a Bizottság indokolása nyilvánvalóan elégtelen, mivel a Bizottság elmulasztotta annak meghatározását, hogy szerinte mely javasolt témakörök esnek nyilvánvalóan hatáskörén kívül, valamint e mérlegelést nem is indokolta, a részleges bejegyzés lehetőségével kapcsolatban nem foglalt állást, így a kérdés továbbra is nyitott. Az ítéletben a Törvényszék ugyanis azt mondja, hogy „még ha feltételezhető is” a Bizottság azon álláspontjának megalapozottsága, hogy nem vehető nyilvántartásba a javaslat, ha azt a Bizottság részlegesen elfogadhatatlannak minősíti, a szervezők számára akkor sem tette lehetővé a szerinte hatáskörön kívül eső témakörök megismerését. Tehát a Törvényszék ítéletéből nem derül ki, hogy lehetséges-e a részleges uniós hatáskörbe eső európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatok bejegyzése a hatáskörbe eső javaslatok tekintetében.

(III) Különösen ellentmondásos a Bizottság érvelése a kiegészítő tájékoztatásban foglaltak figyelmen kívül hagyásával kapcsolatban az Izsák és Dabis kontra Bizottság ügyben hozott törvényszéki ítélet fényében. Az ügyben a felperesek ugyanis arra hivatkoztak, hogy a Bizottság tévesen vette figyelembe a Bővebb Tájékoztatást a polgári kezdeményezés bejegyzésénél. A Törvényszék az ítéletben arra hívta fel a figyelmet, hogy a Bizottság köteles minden rendelkezésére álló információt figyelembe venni, amelyet a felperesek a részére benyújtottak, tekintet nélkül arra, hogy azok figyelembevétele a megtámadott határozatban a felperesek érdekét szolgálta vagy sem.²⁵ Ennek megfelelően a Törvényszék nem fogadta el a felperesek érvelését, miszerint a Bővebb Tájékoztatás csupán az igényük alátámasztására felhozott példák voltak, amelyek nem adnak alapot semmilyen kötelezettségre.²⁶ A Törvényszék tehát el-

lentmondásba keveredett volna saját korábbi döntésével, amennyiben elfogadja a Bizottság érvelését a kiegészítő tájékoztatás figyelembevételenek elutasítása kérdésében, ekképpen a Törvényszék ítélete helytálló.

(IV) A Minority SafePack kezdeményezés az Európai Unió hatásköri korlátai között fogalmazott meg javaslatokat a nemzeti kisebbségek helyzetének orvoslására. A Törvényszék ítéletében azonban nem vizsgálta a felperesek megtámadott határozattal kapcsolatos anyagi jogi hibáival kapcsolatos érveit, miszerint egyik javasolt témakör sem esik nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be. 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, azt is okozta, hogy a szervezők sem tudták vitatni az értékelést, ekképpen a Törvényszék sem tud felülvizsgálatot gyakorolni a Bizottság értékelésének jogszerűsége felett (Ítélet 29. pont). A Törvényszék következőképpen a második jogalap vizsgálata nélkül hagyta helyben a felperesek kérelmét, kivonva ezzel magát a „nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés” fogalmának vizsgálata alól, annak ellenére, hogy ez a jogalap²⁷ a polgári kezdeményezésekre irányuló javaslatok visszautasításának bevett indokává vált.²⁸

Ezzel együtt a Bizottság döntésével általánosságban és a konkrét döntés tekintetében is merülnek fel aggályok. Általánosságban megemlítenéd, hogy sem az EPK rendelet, sem más jogforrás nem határozza meg a *nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés* fogalmát. A Bizottság értelmezésében ezek olyan helyzetek, amelyek esetében nincs szerződéses rendelkezés, amely megalapozhatná a jogalkotási javaslatot.²⁹ A konkrét ügyben a nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés kapcsán érdemes külön felhívni a figyelmet a Bizottság polgári kezdeményezés bejegyzését elutasító határozatában tett megjegyzésére, miszerint „az elutasító döntést a Bizottság mélyreható vizsgálat után hozta meg”. Felmerül a kérdés: miért volt egyáltalán szükség mélyreható vizsgálatra, ha a polgári kezdeményezés tárgya nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be? Ha a kezdeményezés „nyilvánvalóan” kívül esik a Bizottság hatáskörén, úgy véleményünk szerint – különös tekintettel a szöveg nyelvtani értelmezéséből levont következtetésekre – nem volna indokolt a mélyreható vizsgálat, hiszen a hatáskörön kívül esés a kezdeményezés tárgyából egyértelműen, különösebb vizsgálat nélkül következik. Következőképpen, mivel a Bizottság szerint szükség volt mélyreha-

²³ Ld. C-29/99. sz. Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélet 45. pont; C-378/00. sz. Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítélet 30. pont; C-239/01. sz. Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 33. pont; C-244/03. sz. Franciaország kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítélet 12. pont; C-36/04. sz. Spanyol Királyság kontra Európai Közösségek Tanácsa ügyben hozott ítélet 9. pont; C-427/12. sz. Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítélet 16. pont; C-508/13. sz. Északi Köztársaság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa ügyben hozott ítélet 11. pont.

²⁴ Ld. C-68/94. és C-30/95. sz. Franciaország és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 257. pont; C-29/99. sz. Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélet 46. pont; C-244/03. sz. Franciaország kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítélet 13. pont; C-504/09. P sz. Bizottság kontra Lengyelország ügyben hozott ítélet 98. pont.

²⁵ T-529/13. sz. Izsák és Dabis kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 49, 50, 54–57. pont.

²⁶ TÁRNOK Balázs: „Az Európai Törvényszék ítélete a Székely Nemzeti Tanács európai polgári kezdeményezése ügyében” *Jogesetek Magyarán* (JeMa) 2016/4. 41–47.

²⁷ EPK rendelet 4. cikk (2) bekezdés b) pont.

²⁸ A 2012 és 2015 közötti időszakban az 51 benyújtott európai polgári kezdeményezésből a Bizottság 20 kezdeményezést az uniós jogi alapon utasította el, hogy a „kezdeményezés nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy a szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be”. Ld. Report from the Commission to the European Parliament and the Council – Report on the application of Regulation (EU) No 211/2011 on the citizens’ initiative. COM (2015) 145 final. Brussels, 31 March 2015, 3–4.

²⁹ The European Citizens’ Initiative registration: falling at the first hurdle? Analysis of the registration requirements and the „subject matters” of the rejected ECIs, ECAS, Brüsszel 2014, 3–4.

tó vizsgálatra, a kezdeményezés tárgya nem eshet nyilvánvalóan az intézmény azon hatáskörén kívül, hogy jogalkotási javaslatot nyújtson be.

A befogadhatósági teszt és az ehhez köthető mélyreható vizsgálat kapcsán kérdésként felmerül, hogy mikor kell megvalósulnia ennek a vizsgálatnak. A Bizottság ugyanis mind az Izsák és Dabis kontra Bizottság, mind pedig a Minority SafePack kontra Bizottság ügyekben megállapítja a kezdeményezés bejegyzését elutasító határozatában, hogy a kezdeményezés tárgyának mélyreható elemzése után jutott arra a következtetésre, hogy az kívül esik azon a hatáskörén, hogy jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be, ezért elutasítja a kezdeményezés bejegyzését. Az európai polgári kezdeményezésre irányadó uniós jogszabályok alapján nem egyértelmű, hogy a polgári kezdeményezések alapos vizsgálatának mikor kell megvalósulnia. A mélyreható vizsgálat fentiekben kifejtett nyilvánvalóság kérdését érintő nyelvtani vonatkozásain túl nem világos ugyanis, hogy a Bizottság miért a polgári kezdeményezés kezdeti fázisában, a befogadhatósági teszt során végzi el a polgári kezdeményezés alapos vizsgálatát. Egyfelől – a korábbi gyakorlatot figyelembe véve – úgy tűnik, hogy a Bizottság e vizsgálatot a sikeres aláírásgyűjtés után végzi el,³⁰ valamint ez következik az európai polgári kezdeményezés Bizottság által összeállított útmutatójából is.³¹ Másrészt, az egyértelműnek tűnő iránymutatásra és jogértelmezési gyakorlatra tekintettel nehezen értelmezhető az EPK rendelet (20) preambulumbekzdésének fordulata, miszerint „annak nyilvánvalóvá tétele érdekében, hogy a legalább egymillió uniós polgár által támogatott polgári kezdeményezést és az azt követő lehetséges lépéseket alapos vizsgálatnak vetette alá, a Bizottságnak világosan, érthetően és részletesen indokolnia kell a tervezett intézkedéseit [...]”. Ez az ellentmondásos szabályozás alapot adhat a Bizottság átláthatatlan és visszaélészerű jogértelmezésére.

7. Az eset jelentősége

Az ítélet az európai polgári kezdeményezés vonatkozásában történelmi jelentőséggel bír, hiszen európai polgári kezdeményezés szervezői első ízben nyertek pert a Bizottsággal szemben az Európai Unió Bíróságán. Másrészt több fontos megállapítást is tartalmaz, így a polgári kezdeményezéshez való jog kiemelését, valamint a polgári kezdeményezés elveinek, a polgári kezdeményezésre alkalmazandó eljárások és feltételek világos, egyszerű és felhasználóbarát jellegének hangsúlyozását. Különösen fontos része az ítéletnek, hogy kellő súlyt tulajdonít a Bizottság indokolási kötelezettségének, tekintettel az elutasított polgári kezdeményezések megfelelő kijavítására és ismételt benyújtására. Mindezzel

a Törvényszék előremutató lépést tett a jogintézmény hatékony működése érdekében. A Törvényszék ezzel együtt nem foglalt állást a részleges bejegyezhetőség kérdésében, és az eljárásjogi kifogások megalapozottsága miatt az eljárások során rendszeresen akadályként felmerülő nyilvánvalóság bizonytalan tartalmát sem tisztázta. A Törvényszék döntése tehát eljárásjogi szempontból bír jelentőséggel, mivel elősegíti a polgári kezdeményezések szervezőinek tájékoztatását a megfelelő tartalmú kezdeményezések benyújtása érdekében, hozzájárulva a jogintézmény hatékony működéséhez és céljainak eléréséhez.

A Bizottság 2017. március 29-ei döntésével³² a Minority SafePack európai polgári kezdeményezés részleges bejegyzéséről határozott. Ennek értelmében 2017. április 3-ától, a határozat hatálybalépésének, valamint a polgári kezdeményezés bejegyzésének napjától egy év áll a szervezők rendelkezésére, hogy – a Bizottság által bejegyzett részek tekintetében – összegyűjtsék a polgári kezdeményezés eredményességéhez szükséges egymillió támogató aláírást.³³ Ahogyan arra korábban utaltunk, a Bizottság az első, a Törvényszék által megsemmisített határozatában kifejtette, 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 határozatában ugyanakkor kifejti, hogy a tizenegy javasolt témakör közül kettő nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy jogalkotási aktusra irányuló javaslatot nyújtson be,³⁴ a maradék kilenc azonban az Unió hatáskörébe tartozik, így a polgári kezdeményezést ezekre vonatkozóan részlegesen bejegyzi. A Bizottság közleményéből tehát kiderül, hogy mely témaköröket tartja a hatáskörébe tartozónak, valamint az is, hogy – korábbi álláspontjával ellentétben – lehetségesnek tartja a polgári kezdeményezések részleges bejegyzését. Különösen érdekes ez a szemléltetés annak fényében, hogy a Törvényszék a polgári kezdeményezések részleges bejegyzése kérdésében nem foglalt állást. A Bizottság a sajtóközleményben felhívja rá a figyelmet, hogy a kezdeményezés bejegyzése csupán az előzetes jogi befogadhatósági kritérium teljesülésére vonatkozott, a szükséges számú támogató aláírással összegyűjtése után a Bizottság pedig dönt arról, hogy beterjeszt-e jog-

³² C (2017) 2200 végleges.

³³ Egy éven belül, legalább 7 uniós tagállamból minimum egymillió támogató aláírással összegyűjtése esetén lesz sikeres a polgári kezdeményezés, a Bizottság azonban a sikeres aláírásgyűjtés esetén sem köteles a jogalkotási javaslat beterjesztésére, így az európai polgári kezdeményezés folyamata még több buktatót rejthet magában.

³⁴ 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 kívánalmainak figyelembevételéről 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 indokolását a C(2017) 2200 végleges határozat (7) és (8) preambulumbekzdésében.

³⁰ Erre utal az 1,8 millió összegyűjtött aláírással benyújtott, valaha volt legsikeresebb európai polgári kezdeményezésnek tekinthető „One of us!” („Egy közülünk!”) kezdeményezés ügye, amelyben a Bizottság a jogalkotási javaslat benyújtását a sikeres aláírásgyűjtés után azon az alapon tagadta meg, hogy megfelelő jogi szabályozási keret áll rendelkezésre a kérdésben.

³¹ Európai Bizottság: *Útmutató az európai polgári kezdeményezéshez*. 3. kiadás (Brüsszel: 2015. november 25.).

alkotási javaslatot.³⁵ Ezzel a Bizottság egyértelműen jelezte, hogy a sikeres aláírásgyűjtés után is elvetheti a jogalkotási javaslat benyújtását.

A szervezők a döntés kapcsán kifejtették, hogy a fontosnak ítélt javaslataik szinte kivétel nélkül bejegyzésre kerülnek, ami minden várakozásukat felülmúlta, ugyanis a polgári kezdeményezés sikere esetén kilenc jogi aktus jöhet létre, ami több,

mint ami a Római Szerződés elfogadása óta összesen az uniós kisebbségvédelemben történt.³⁶

Tárnok Balázs PhD-hallgató • Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Európai jogi Tanszék • tarnokbalazs@gmail.com

³⁵ Commission registers „Minority Safepack” European Citizens’ Initiative, European Commission – Press release. Brussels 29 March 2017 www.europa.eu

³⁶ Bejegyezte az Európai Bizottság a kisebbségi európai polgári kezdeményezést, 2017.3.29. www.rmdsz.ro