



PÁZMÁNY *1635*
— *a l a p i t v a*

Pázmány Law Working Papers

2016/31

Tárnok Balázs

**A Minority SafePack európai polgári
kezdeményezés az Európai Unió
Bírósága előtt**

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Pázmány Péter Catholic University Budapest

<http://www.plwp.eu>

A Minority SafePack európai polgári kezdeményezés az Európai Unió Bírósága előtt

1. Előzmények

Hans Heinrich Hansen, az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniójának (FUEN) elnöke, és Kelemen Hunor, a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ) elnöke 2013 júliusában európai polgári kezdeményezést nyújtott be a nemzeti és nyelvi kisebbségek védelme, valamint Európa nyelvi és kulturális sokszínűségének megőrzésére vonatkozó uniós szabályok megalkotása érdekében. A polgári kezdeményezés 8 szakpolitikai területen 11 javaslatot fogalmazott meg. Az Európai Bizottság 2013. szeptember 13-i határozatával¹ elutasította a kezdeményezés bejegyzését, így nem kezdődhetett meg az aláírások gyűjtése. A felperesek, a Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe és társai, az Európai Törvényszékhez 2013. november 25-én benyújtott keresetükkel támadták meg a határozatot.

2. MinoritySafePack - egy millió aláírás a sokszínű Európáért európai polgári kezdeményezés (MSPI)

2.1. Az MSPI tárgya és céljai

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 média tartalom valamint regionális (állami) támogatás szakpolitikai területeken.²

A kezdeményezők az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 2. cikkének fordulatát, a kisebbséghez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartását jelölték meg a kezdeményezés tárgyaként, tehát az Európai Unió alapvető értékeinek betartására összpontosítottak. A kezdeményezés tárgya alapján a másik fő jogalap az Unió kulturális és nyelvi sokszínűségének védelme, az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 167. cikke. A kezdeményezés a kötelezően benyújtandó információk alapján igyekszik szigorúan az Unió hatásköri keretein belül maradni, erre utal az a fordulat is, hogy a kezdeményezés célja a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmét erősítő és az Unió kulturális és nyelvi sokféleségét támogató jogi aktusok elfogadása. A nemzeti és nyelvi kisebbségek pontos meghatározása is szerephez jut. A kezdeményezés megmaradt az EUSZ 2. cikk által kifejezett

* PhD hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, tarnokbalazs@gmail.com

A szerző ezúton mond köszönetet témavezetőjének, Dr. Lános Petra Leának a szakmai és nyelvi lektorálásért.

¹ C (2013) 5969 végleges https://www.fuen.org/fileadmin/user_upload/downloads/2_Rejection_COM.pdf

² <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/1507>

kisebbségi jogok individuális megközelítésénél, miközben az Alapjogi Charta 21. cikke által nevesített kisebbségek védelme érdekében kezdeményezett jogalkotást.

A kezdeményezők a kiegészítő tájékoztató első fejezetében jelölték meg kezdeményezésük indokait. Hivatkoztak az EUSZ 2. cikkében foglalt uniós értékekre, kiemelve, hogy „az Európai Unió egyre nagyobb mértékben felelős a nemzeti kisebbségekhez tartozó, regionális vagy kisebbségi nyelvet beszélő személyek életét befolyásoló jogszabályokért, politikákért és tevékenységekért, ilyen értelemben az említett területen maga is fontos szerepet játszik.” Ugyanitt utalnak a nemzeti kisebbségek védelmének uniós 'kettős mércéjére', vagyis arra, hogy miközben számos közép-európai új tagállam, csatlakozása érdekében a Koppenhágai-kritériumoknak megfelelő, a nemzeti kisebbségek védelmét szolgáló, korszerű modelleket vezetett be, csatlakozásuk után ezeket a mechanizmusokat már nem működtetik. A kiegészítő tájékoztató szerint Európában a kisebbségek védelme az egyes pozitív fejlemények ellenére még sok tekintetben hiányos, „elterjedt a kisebbségekhez tartozó személyek hátrányos megkülönböztetése és társadalmi kirekesztése, a regionális és kisebbségi nyelvek többsége pedig veszélyeztetett.”³

2.2. A nemzeti kisebbség, mint jogi és politikai fogalom

A szervezők a polgári kezdeményhez csatolt részletes ismertetőben határozták meg, mit értenek a nemzeti és nyelvi kisebbség alatt. Eszerint a nemzeti kisebbség/etnikai csoport olyan közösség, amely (i) valamely állam területének egy részén tömbben, vagy szétszórtan él, (ii) az illető állam lakosságához képest kisebb lélekszámú, (iii) tagjai a szóban forgó állam állampolgárai, (iv) tagjai generációk sorára visszamenőleg az említett területen éltek, (v) a kérdéses közösség etnikai, nyelvi vagy kulturális jellemzői tekintetében különbözik az állam többi állampolgárainak közösségétől és ezeket a jellemzőket meg kívánja őrizni.

Ehelyütt röviden érdemes kitérni annak vizsgálatára, hogy a kezdeményezők által definiált kisebbségfogalom mennyiben illeszkedik a nemzetközi jogban létező eddigi meghatározásokhoz. Mint ismeretes, a nemzeti kisebbségek pontos meghatározásának kísérletei eddig nem tudták áttörni a nemzetállami koncepcióhoz ragaszkodó államok ellenállását. Egyes tagállamok, mint például Magyarország, pontos fogalmi kereteket határoztak meg a területükön élő nemzetiségek számára, más országok nem támogatták jogi kötőerővel bíró kisebbségdefiníció kialakítását.⁴ Nem csupán közép-európai probléma tehát a nemzeti kisebbségek jogi helyzetének megfelelő rendezésével kapcsolatos permanens ellenállás. Ha a nemzeti kisebbségek védelmében tett nemzetközi erőfeszítéseket vesszük alapul, a Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt Luxembourg, Görögország és Belgium bár aláírta,⁵ de nem ratifikálta, így az esetükben nem bír kötőerővel. Franciaország pedig ET tagállam léteére még alá sem írta az egyezményt.⁶ E miatt az ellenállás miatt maga a Keretegyezmény sem tartalmaz definíciót a nemzeti kisebbségekre nézve,⁷ de nem meglepő az

³ Kiegészítő tájékoztató, https://www.fuen.org/fileadmin/user_upload/main-activities/MSPI/MSPI-Safepack-HU-mit-aufkleber_260215.pdf, 3-4.o.

⁴ Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report. Council of Europe. Strasbourg, February 1995, 10.o.

⁵ http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157/signatures?p_auth=ggTk7HIV

⁶ <http://www.coe.int/en/web/minorities/etats-partie>

⁷ A Keretegyezmény tehát „nem határozta meg pontosan a kisebbségvédelem alanyait, s ezért a jogok érvényesíthetősége nagymértékben a befogadó állam, anyaállam, illetve a kisebbségek közötti erőviszonyok függvényé vált.” Jobbágy István: A kisebbségek fogalmának meghatározási problémája a nemzetközi kapcsolatokban – A kérdés szlovákiai vonatkozásai. Magyar Kisebbség, 24/2.sz. 194-208.

sem, hogy az uniós tagállamok is elzárkóztak ettől az elsődleges uniós jogforrások megalkotása során. Így bár jogi kötőerővel bíró meghatározás eddig nem született sem nemzetközi jogi, sem uniós jogi szinten, születettek *soft law* vagy politikai deklaráció kategóriájába sorolható definíciók, amelyek precíz leírást adnak arról, hogy Európában kiket is kell értenünk az őshonos nemzeti kisebbségek alatt.⁸

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.⁹ 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 kötőerővel nem bíró, de a nemzetközi *soft law* legelismertebb és legpontosabban meghatározott kisebbségdefiníciójához.

3. A Törvényszék előtti eljárás és a lehetséges jogi érvek

3.1. A felperesek kérelme

2013. november 25-én a kezdeményezők keresetet nyújtottak be az Európai Törvényszékhez,¹⁰ melyben azt kérték, hogy a Törvényszék semmisítse meg a 2013. szeptember 16-án közzétett, 2013. szeptember 13-i C(2013) 5969 végleges bizottsági határozatot, és az alperest kötelezze az eljárásban felmerült költségek viselésére.¹¹

A felperesek két jogalapra hivatkoztak keresetük alátámasztása érdekében. Véleményük szerint a Bizottság határozatával megsértette az EUMSZ 296. cikk második bekezdésében és a 211/2011/EU rendelet (EPK rendelet¹²) 4. cikkének (3) bekezdésében meghatározott alaki követelményeket. 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.“ A

⁸ Tárnok Balázs: *Régi és új kisebbségek Európában – A migrációs válság lehetséges hatásai az őshonos/hagyományos és a bevándorló kisebbségek jogaira*. Magyar ENSZ Társaság, A kisebbségek jövője a globalizálódó világban – tanulmánykötet, 2016

⁹ „[...] 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.“

¹⁰ T-646/13. sz. ügy, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe és társai kontra Bizottság

¹¹ <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=151054&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1164049>

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU Rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről (HL L 65., 2011.3.11.), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011R0211-20131008&from=HU>

felperesek kifejtették, hogy a Bizottság a polgári kezdeményezés tizenegy témaköréből nem nevezte meg azokat, amelyek a véleménye szerint azon hatáskörén kívül esnek, hogy a szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be. A Bizottság ezen felül azt sem közölte, hogy ezek a témakörök miért esnek a hatáskörén kívül. A felperesek továbbá azt kifogásolták, hogy a Bizottság nem ismertette, hogy a 211/2011 rendelet miért nem jogosítja fel arra, hogy egy javasolt polgári kezdeményezés egy részét vagy részeit nyilvántartásba vegye.

A felperesek által felhozott második jogalap a szerződések vagy a végrehajtásuk érdekében alkalmazandó valamely jogszabály sérelme volt. A felperesek ennek keretében az EUSZ 11. cikk, az EUMSZ 24. cikk első bekezdésének, és a 211/2011 rendelet 4. cikke (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) bekezdésében foglalt bejegyzés elutasítására alapot adó feltételek egyike sem teljesült. A Bizottság elutasító határozatát támadva a felperesek kifejtették, hogy egyik olyan témakör sem esik nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a szerződések végrehajtásához olyan uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be, amelynek az előterjesztésére a Bizottságot felkérték. Hozzá tették, hogy még ha valamelyik témakör e hatáskörön kívülre is esne, a Bizottságnak a javasolt polgári kezdeményezést nyilvántartásba kellett volna vennie azokra a témákra korlátozva, amelyek a szupranacionális intézmény véleménye szerint nem esnek nyilvánvalóan e hatáskörön kívül.

A Magyar Kormány 2014. május 30-án beavatkozási kérelmet, majd 2014. október 21-én beavatkozási beadványt nyújtott be a felperesek oldalán. Az alperes oldalán Szlovákia és Románia lépett fel beavatkozóként.¹³

3.2. A Bizottság határozatát támadó jogi érvek

Az ügyben 2016. szeptember 16-án tartottak szóbeli meghallgatást.¹⁴ Jelen írásban csupán a FUEN és az RMDSZ sajtónyilatkozataira, valamint a FUEN által közzétett dokumentumokra tudunk támaszkodni a polgári kezdeményezés kiegészítő tájékoztatásán és a Bizottság bejegyzést elutasító döntésén kívül. A T-529/13. számú, Izsák és Dabis kontra Bizottság ügyben a Bizottság ugyanis felszólította a felpereseket, hogy a per polgári kezdeményezés honlapján közzétett iratanyagát azonnali hatállyal távolítsák el.¹⁵ Mindezek fényében jelen ügyben vélhetően fel sem merült az iratanyag közzététele az ítélet előtt. A Törvényszék előzetes ígérete szerint az ítélet a tárgyalást követő 3-5 hónapon belül születik majd meg,¹⁶ így akár már december közepére, de legnagyobb valószínűség szerint csak februárra várható ítélethirdetés az ügyben. Mivel nem állnak rendelkezésünkre a felek, valamint a beavatkozók érvei, a döntés közzétételéig a Bizottság elutasító határozata, a sajtónyilatkozatok és egyéb közzétett

¹³ A Magyar Kormány részvétele az Európai Unió Bírósága előtt zajló eljárásokban, Áttekintés a 2015. január 1-én folyamatban lévő eljárásokról, forrás: <http://eujog.im.kormany.hu/>

¹⁴ FUEN Press Releases, 16.09.2016. <https://www.fuen.org/news/single/article/european-minorities-optimistic-after-hearing-at-the-eu-court/>

¹⁵ 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

¹⁶ FUEN Press Releases, 15.09.2016. <https://www.fuen.org/news/single/article/minority-safepack-initiative-we-are-confident-that-we-have-a-strong-case/>

dokumentumok alapján próbáljuk felvázolni a felek lehetséges érveit, alapozva a korábbi hasonló ügyekben felhozott érvelésekre, így különösen a Székely Nemzeti Tanács polgári kezdeményezésének elutasítása nyomán első fokon lezajlott, Izsák és Dabis kontra Bizottság ügyre.

Ahogy az a Bíróság által közzétett jogalapokból, valamint a FUEN képviselőinek tárgyalást követő nyilatkozataiból kiderül,¹⁷ a felperesek érveiket két nagyobb kérdéskör keretében fogalmazták meg. A felperesek szerint egyrészt a döntés alaki hibákban szenved, mivel a határozattal a Bizottság nem megfelelően tájékoztatott döntéséről. Ennek keretében a felperesek azt sérelmezték, hogy a Bizottság (i) nem nevezi meg azokat a témaköröket, amelyek a véleménye szerint azon hatáskörén kívül esnek, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be; (ii) azt sem közli, hogy e témakörök miért esnek a hatáskörén kívül; (iii) valamint nem ismerteti, hogy az EPK rendelet miért nem jogosítja fel arra, hogy egy javasolt polgári kezdeményezés egyes, a hatáskörébe eső részeit vegye nyilvántartásba. A felperesek szerint, másrészt, a Bizottság döntése anyagi jogilag is hibás, mivel (iv) 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.

3.2.1. A Bizottság tájékoztatási kötelezettségéről

A FUEN ismertetője¹⁸ szerint az eljárás során benyújtott érvelés egyik sarokköve az elutasító döntés áttekinthetőségének kérdése volt. A Bizottság tájékoztatási kötelezettsége kapcsán ugyanis a felperesek szerint nem elegendő, ha a Bizottság hoz egy döntést, azt azonban kellő alapossággal nem indokolja meg, támasztja alá. Ez a magatartás ugyanis nem 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. A FUEN azt az álláspontot képviselte, hogy 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.”¹⁹

A Bizottság szakmai szempontú, politikai megítélésétől mentes vizsgálatának kötelezettségét az EPK rendelet (20) preambulumbekzdése is rögzíti: „A Bizottságnak meg kell vizsgálnia a polgári kezdeményezést, és külön-külön meg kell határoznia az arra vonatkozó jogi, illetve politikai következtetéseit.” Ugyanezen bekezdés a Bizottság megfelelő tájékoztatási kötelezettségét is előírja: „[...] a Bizottságnak világosan, érthetően és részletesen indokolnia kell a tervezett intézkedéseit, és hasonlóképpen meg kell indokolnia azt is, ha nem tervez semmilyen intézkedést” (kiemelés általam.) Ezen felül az Európai Unió Bíróságának az európai polgári kezdeményezést érintő korábbi esetjoga szerint a Bizottság olyan tájékoztatást köteles

¹⁷ FUEN Press Releases, 16.09.2016.

¹⁸ European Parliament is investigating how the European Citizens' Initiative should be reformed and wants to hear about the experiences of the Minority SafePack Initiative, 25 February 2016. (a továbbiakban: FUEN Tájékoztató, 2016. február) https://www.fuen.org/fileadmin/user_upload/main-activities/MSPI/MSPI-Basic_information-FdB.pdf

¹⁹ EPK Rendelet (2) preambulumbekzdése

nyújtani a polgári kezdeményezés bejegyzésének elutasítása tárgyában, amely a polgárok számára is érthető. A FUEN ennek megfelelően keresetükben foglalt érveik elfogadását várja a Bíróságtól, mivel a Bizottság határozata nem tér ki a lényeges jogi kérdésekre, ezen felül maga a döntés is sokkal szűkszavúbb, mint a korábbi polgári kezdeményezésekben hozott elutasító bizottsági döntések.²⁰

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.

3.2.2. A polgári kezdeményezések részleges bejegyzésének lehetőségéről

Bár a Bizottság szerint az EPK rendelet nem teszi lehetővé a polgári kezdeményezések részleges bejegyzését, e megállapítás meglátásom szerint több tekintetben sem helytálló. Mindenekelőtt érdemes felhívni rá a figyelmet, hogy a rendelet egyáltalán nem tiltja a kezdeményezések részleges bejegyzését, éppen ellenkezőleg, nem szól ennek lehetőségéről, de nem is tiltja azt. 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. 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, de ellentétben áll az Unió által vallott, és a gyakorlatban következetesen alkalmazott jogértelmezési elvekkel. 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 elválaszthatók az aktus többi

²⁰ FUEN Press Releases, 15.09.2016.

²¹ Ld. Gordos Árpád: Perben, haragban – Luxemburgban. Polgárok kezdeményezései a nemzeti kisebbségi jogokért, *Pro Minoritate*, 2014 ősz, 144-145.o., Gordos Árpád: A nemzeti kisebbségi ügy helyzete, időszerű kérdései Európában. Kisebbségek és nemzeti közösségek. A külföldi magyarság jogvédelmének hagyományos és új útjai. Budapest, Nemzetstratégiai Kutatóintézet, 2014, 88-89.o.

résztől.²² A Bíróság többször is kimondta azt, hogy ez az elválaszthatósági követelmény nem teljesül, ha az aktus részleges megsemmisítése folytán annak lényeges tartalma megváltozik.²³ Úgy gondolom, 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 kell a polgári kezdeményezések részleges bejegyzése tekintetében is.

A részleges bejegyezhetőség kérdésével kapcsolatban az Európai Parlament is adott ki állásfoglalást 2015. október 28-án.²⁴ Ebben 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.²⁵

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 számítanak arra, hogy az elemző csoport a javaslatokat egyenként mérlegeli, amennyiben valamelyikük elfogadhatatlannak bizonyul, ennek nem kell a többi javaslatra is kihatnia."²⁶ Fehér Miklós Zoltán, a magyar kormány jogi képviselője az eljárás során külön felhívta a bíróság figyelmét arra, hogy az elutasítás nem vette figyelembe a kezdeményezők záró rendelkezését, miszerint akár részleges bejegyzést is elfogadnak.²⁷

3.2.3. A nyilvánvalóság és a befogadhatósági teszt megfelelő értelmezéséről

A nyilvánvalóság és a Bizottság által túlságosan szigorúan alkalmazott befogadhatósági teszt kérdése az európai polgári kezdeményezés elmúlt négy évét értékelő tudományos értekezések java részében problémaként merült fel. A 2012 és 2015 közti időszakban az 51 benyújtott európai polgári kezdeményezésből a Bizottság 20 kezdeményezését azon a jogi alapon²⁸ utasította el, hogy a „kezdeményezés nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy a szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.”²⁹

²² 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 k. 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. Észt köztársaság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa ügyben hozott ítélet, 11. pont.

²³ 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.

²⁴ Az Európai Parlament 2015. október 28-i állásfoglalása az európai polgári kezdeményezésről (2014/2257(INI))

²⁵ Uo, 16.pont

²⁶ Kiegészítő tájékoztatás, 14.o.

²⁷ <http://rmdsz.ro/sajtoszoba/hir/a-luxemburgi-birosagi-meghallgatas-utan-optimistak-a-minority-safepack-kezdemenyezoi>

²⁸ EPK rendelet 4. cikk (2) bekezdés b) pont

²⁹ 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.

A Bizottság döntésével kapcsolatban általánosságban és a konkrét döntés tekintetében is merülnek fel aggályok. Általánosságban megemlítendő, 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.³⁰ A pontos meghatározás hiánya a jogértelmezés során komoly rendellenességekkel járhat. A Bizottság európai polgári kezdeményezés regisztrációjának bejegyzését elutasító döntése több esetben is önkényes volt, mivel a hasonló kezdeményezések különböző elbírálásban részesültek, és/vagy a bejegyzés elutasításáról szóló indokolás hiányos volt.³¹ Ez összefüggésben állhat a Bizottságnak az eljárásban betöltött kettős szerepével. Érdeellentét fedezhető fel ugyanis a Bizottságnak az európai polgári kezdeményezés során betöltött szerepvállalásával kapcsolatban, hiszen az eljárás során egyszerre tölt be tájékoztató és segítségnyújtó szerepet, miközben a későbbiekben ő dönt a kezdeményezések bejegyzéséről vagy az elutasításáról.³²

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 véleményem 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. Következésképp, mivel a Bizottság szerint szükséges volt mélyreható vizsgálatra, a kezdeményezés tárgya nem eshet nyilvánvalóan kívül az intézmény azon hatáskörén, 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 és társai 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. Erre utal az 1,8 millió összegyűjtött aláírással benyújtott, valaha volt legsikeresebb európai polgári kezdeményezésnek tekinthető a „One of us!” („Egy közülünk!”) kezdeményezés ügye, amelyben a Bizottság a jogalkotási javaslat benyújtását a sikeres aláírásgyűjtés után azon az

³⁰ 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.

³¹ Uo, 4.

³² Irmgard Anglmayer: *Implementation of the European Citizens' Initiative. The experience of the first three years*, European Parliamentary Research Service, 2015, 12.; Gordos Árpád: 'Perben, haragban – Luxemburgban, Polgárok kezdeményezései a nemzeti kisebbségi jogokért.', *Pro Minoritate*, 2014 ősz, 138.

alapon tagadta meg, hogy megfelelő jogi szabályozási keret áll rendelkezésre a kérdésben. Ez következik az európai polgári kezdeményezés Bizottság által összeállított útmutatójából is.³³ 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 [...]” (kiemelés általam). Ez az ellentmondásos szabályozás alapot adhat a Bizottság átláthatatlan és visszaélészerű jogértelmezésére, különösen azon kezdeményezések esetében, ahol felmerül a Bizottság jogi és politikai következtetéseknek nem egyértelmű elhatárolása.

Az ügyben a felperesek kiemelt jelentőségű érve lehet, összehangolva azt a részleges befogadhatósággal kapcsolatban ismertetett érvekkel, hogy a Bizottság a határozatban kifejezetten utal arra, hogy a kezdeményezés bizonyos részei a Bizottság jogalkotási javaslat benyújtására vonatkozó hatáskörébe tartozhatnak. Ebből ugyanis az következik, hogy a kezdeményezés egésze nem esik nyilvánvalóan a Bizottság hatáskörén kívül.

3.2.4. A kiegészítő tájékoztatás figyelembe vételéről

A kiegészítő tájékoztatás figyelembe vételének kérdése a Bíróság anyagi jogi hibájával kapcsolatban bír jelentőséggel. Ezzel kapcsolatban a Bizottság úgy érvelt, hogy csupán az 500 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 tájékoztatás³⁴ csupán indikatív és információs jelleggel bír.³⁵ A FÜEN érvelése szerint semmi sem utal arra az EPK rendeletben, hogy az ilyen csatolmányok ne képeznek szerves részét a polgári kezdeményezésnek, így azt a kezdeményezés tárgyával és céljaival együtt kell értelmezni.³⁶

Különösen ellentmondásos a Bizottság ezen érvelése 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 ítéletben³⁷ 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-e vagy sem.³⁸ 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.³⁹ Vagyis a Törvényszék ellentmondásba keveredne saját korábbi döntésével, amennyiben elfogadná a Bizottság érvelését a kiegészítő tájékoztatás figyelembe vételének elutasítása kérdésében.

³³ Európai Bizottság: Útmutató az európai polgári kezdeményezéshez, Harmadik kiadás, Brüsszel, 2015 november, 25.o.

³⁴ 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.

³⁵ FÜEN Tájékoztató, 2016. február

³⁶ Uo.

³⁷ A T-529/13 sz. Izsák és Dabis k. Bizottság ügyben a Törvényszék által 2016. május 10-én hozott ítélet, 8-9.p.

³⁸ Uo, 49, 50, 54-57.p.

³⁹ Tárnok Balázs: Az Izsák és Dabis kontra Bizottság ügy az Európai Unió Bíróságán, megj.alatt: Jogesetek Magyarázata, 2016.

4. Összegzés

Vincze Lóránt, a FUEN elnöke a tárgyalást követően pozitívan nyilatkozott az ügy lehetséges kimeneteléről, mondván „nyitottságot és érdeklődést tapasztaltak a bírók részéről.” A FUEN-elnök ezen felül hozzátette: „az európai kisebbségeknek jó esélye van ebben az alaposan felépített ügyben, optimisták vagyunk a meghozandó döntéssel kapcsolatban. A tárgyalás során világossá vált, hogy javaslataink többsége igenis elfogadható az uniós keretszabályok értelmében és az Európai Bizottság köteles lett volna ezeket figyelembe venni, mielőtt elutasította a teljes csomagot.”⁴⁰

A Bizottság magatartása, a kezdeményezés bejegyzését elutasító határozata és annak módja meglátásom szerint jól példázta, hogy a Bizottság elutasítja a nemzeti kisebbségek helyzetének napirendre kerülését az Európai Unióban.⁴¹ A Minority SafePack európai polgári kezdeményezés azonban az Európai Unió hatásköri korlátai között fogalmazott meg javaslatokat a nemzeti kisebbségek helyzetének orvoslására. Így bár az a nemzeti és nyelvi kisebbségek számára nyújtana garanciákat, azok védelmére irányul, mivel az Unió fogalmi és hatásköri keretei között marad, véleményem szerint semmiképp sem eshet annak egésze kívül a Bizottság azon hatáskörén, hogy jogalkotási aktus elfogadására irányuló javaslatot nyújtson be. Habár a Szerződések kifejezetten nem állapítanak meg uniós hatáskört a nemzeti és nyelvi kisebbségek védelmére, a szerződések és egyes szakpolitikák céljainak végrehajtásához jogi garanciákat kell biztosítani a nemzeti és nyelvi kisebbségek számára, ekképpen e feladatok is az Unió szükséges hatáskörének tekinthetők. Másfelől, amennyiben a javaslat egésze nem felel meg az uniós kompetenciáknak, úgy tekintettel arra, hogy a kezdeményezés a Bizottság szerint is tartalmazott olyan rendelkezéseket, amelyek uniós hatáskörbe tartoznak, a Bizottságnak legalább e témakörök tekintetében be kellett volna jegyeznie a polgári kezdeményezést.

Továbbra is kérdés azonban, hogy a felek milyen érveket hoztak fel az eljárás során. Miként arra korábban utaltunk, az ügy iratanyaga nem hozzáférhető, és a Törvényszék döntése leghamarabb 2016 végére várható. A FUEN képviselőinek nyilatkozatai és a megjelölt jogalapok is arra engednek következtetni, hogy az ügyben a hangsúly az európai polgári kezdeményezés eljárásjogi kérdéseire helyeződött. Ennek megfelelően az ítélet is kiemelkedően fontos megállapításokat tartalmazhat az intézmény jogirodalom által széles körben tárgyalt, gyakorlati működésével kapcsolatos problémákról. A Törvényszéknek az európai polgári kezdeményezés céljainak érvényre juttatása érdekében tisztázni kellene egyes, eddig meg nem határozott fogalmakat, mint amilyen a nyilvánvalóság. Emellett értelmezésével fel kellene oldania az egyes, polgári kezdeményezésre irányadó források közti, így a Bizottság kezdeményezésre vonatkozó alapos vizsgálatának időbeli elhelyezésére vonatkozó ellentmondásokat. A Törvényszéknek ezen felül a polgári kezdeményezések részleges bejegyzésével kapcsolatban is állást kellene foglalnia. A részleges bejegyzés elutasítása nagyban veszélyeztetheti az európai polgári kezdeményezések felhasználóbarát jellegét, és alááshatja az intézmény gyakorlati működését, hiszen arra ösztönözheti a kezdeményezőket, hogy javaslataikat részleges formában nyújtsák be a Bizottsághoz. Ez egyrészt felesleges többletköltségekkel járhat, másrészt túlbürokratizálhatja az uniós közvetlen demokráciát, ez pedig az Unió és polgárai közti szakadék további szélesedéséhez vezethet.

⁴⁰ A luxemburgi bírósági meghallgatás után optimisták a Minority SafePack kezdeményezői, 2016.09.16. <http://rmdsz.ro/sajtoszoba/hir/a-luxemburgi-birosagi-meghallgatas-utan-optimistak-a-minority-safepack-kezdemenezoi>

⁴¹ Katharina Crepaz: The Impact of Europeanization on Minority Communities in “Old” Member States: Italy and France, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol 13, No 3, 2014, 73-93.