

VARGA PÉTER

MEGHALLGATVA, DE FIGYELMEN KÍVÜL HAGYVA: A MINORITY SAFEPAK EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS ÉS AZ UNIÓS ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLAT TANULSÁGAI¹

Az európai polgári kezdeményezés (EPK) az Európai Uniónak a lisszaboni szerződéssel bevezetett egyik legjelentősebb részvételi demokratikus újítása, amelynek célja az volt, hogy intézményes csatornát teremtsen az uniós polgárok kollektív politikai akaratának közvetlen kifejezésére. A jogintézmény bevezetése ugyanakkor kezdettől fogva magában hordozta azt a feszültséget, hogy miként egyeztethető össze a polgári részvétel ígérete a Bizottság jogalkotás-kezdeményezési monopóliumával és széles mérlegelési jogkörével. E strukturális feszültség különösen élesen jelent meg azokban a kezdeményezésekben, amelyek politikailag érzékeny területeket érintettek, így mindenekelőtt a nemzeti kisebbségek helyzetével foglalkozó európai polgári kezdeményezések esetében.

E jogintézmény korai szakaszában két olyan európai polgári kezdeményezést is benyújtottak, amely a nemzeti kisebbségek helyzetével foglalkozott: a Minority SafePack,² valamint a Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért³ elnevezésű kezdeményezést. Mindkettőt 2013-ban, az európai polgári kezdeményezés jogintézményének „hajnalán” nyújtották be, és mindkettő hosszú, több szakaszból álló eljárási és bírósági utat járt be. A két kezdeményezés tematikája, politikai érzékenysége és intézményi megítélése számos ponton eltért, ugyanakkor eljárási sorsuk és az azokból levonható jogi tanulságok feltűnő párhuzamokat mutatnak.

A Bizottság mindkét kezdeményezés esetében végül olyan közleményt fogadott el, amely nem irányozott elő további uniós jogi vagy jogalkotási aktusokat, és nem

1 A tanulmány a szerző egyéni álláspontját tükrözi. A szerző a tanulmányban tárgyalt, nemzeti kisebbségeket érintő két európai polgári kezdeményezéshez kapcsolódó bírósági eljárásokban részt vett Magyarország beavatkozási beadványainak előkészítésében.

2 Lásd a kezdeményezés honlapját. Letöltés helye: <https://minority-safe-pack.eu>; letöltés ideje: 2026. 03. 15.

3 Lásd a kezdeményezés honlapját. Letöltés helye: www.nationalregions.eu; letöltés ideje: 2026. 03. 15.

tartalmazott konkrét, kötelező erejű intézkedések megtételére irányuló vállalásokat.⁴ A Minority SafePack kezdeményezéshez kapcsolódó bírósági eljárások időközben lezárultak: az Európai Unió Bírósága végérvényesen elutasította a szervezők kereseteit, ezzel lezárva a 2013 óta tartó jogi folyamatot. A kohéziós politikára vonatkozó kezdeményezés esetében ugyanakkor új fejleményt jelent, hogy a Bizottság 2025-ben elfogadott elutasító közleményét a szervezők megtámadták az uniós bíróság előtt, így e jogvita jelenleg is folyamatban van.

E két kezdeményezés – és különösen az azokkal összefüggésben született bírósági ítéletek – nem csupán a nemzeti kisebbségek szempontjából bírnak jelentőséggel. Szélesebb értelemben is fontos tanulságokat hordoznak az európai polgári kezdeményezés jogi természetéről, a Bizottság mérlegelési és indokolási kötelezettségének terjedelméről, valamint az uniós polgárok és az intézmények közötti „érdemi párbeszéd” tényleges tartalmáról. A tapasztalatok arra utalnak, hogy az európai polgári kezdeményezés gyakorlati működésében feszültség alakult ki a formálisan biztosított részvételi lehetőségek és az érdemi intézményi válaszok között.

A két, nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos európai polgári kezdeményezés tartalmi összefüggéseivel, valamint a nyilvántartásba vételük körüli bírósági eljárásokkal a szakirodalom már részletesen foglalkozott.⁵ Jelen tanulmány ezért e kezdeményezések bemutatását csak annyiban idézi fel, amennyiben az szükséges a bírósági ítéletek jogértelmezési tanulságainak megértéséhez. A hangsúly nem a kisebbségvédelem anyagi jogi kérdésein, hanem az európai polgári kezdeményezés eljárási logikáján, valamint azon intézményi gyakorlatokon van, amelyek az érdemi válaszadás kereteit alakítják.

Bevezetésként indokolt röviden áttekinteni a kezdeményezésekhez kapcsolódó bírósági eljárások főbb állomásait is.⁶ A jogvita mibenléte szerint mindkét ügyben három, egymástól jól elkülöníthető bírósági eljárás rajzolódik ki. Először a Bizottság a

4 A Minority SafePack esetében: *Közlemény a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” elnevezésű európai polgári kezdeményezésről*, C(2021) 171 final, 2021. január 14. A kohéziós politikával kapcsolatos kezdeményezés esetében: *Közlemény a „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért” elnevezésű európai polgári kezdeményezésről*, COM(2025) 6015 final, 2025. szeptember 3.

5 Lásd például: Varga Péter – Tárnok Balázs: Európai polgári kezdeményezések a nemzeti kisebbségek védelmében. *Kisebbségi Szemle*, 2017. 2 (3). 91–108.; Manzinger Krisztián – Vincze Loránt: Minority SafePack. Esély az EU-s kisebbségvédelemre? *Pro Minoritate*, 2017. 27 (2). 3–21.; Tárnok Balázs: *Mire elég egymillió aláírás? Az európai polgári kezdeményezés mint a nemzeti kisebbségek jog- és érdekérvényesítési eszköze*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem – Ludovika Egyetemi Kiadó: Budapest, 2021.

6 Magyarország valamennyi eljárásban beavatkozó félként vett részt, a szervezők érveit, illetve a kezdeményezések nyilvántartásba vételének fenntartását támogatva. Románia, Szlovákia és Görögország az egyes eljárásokban eltérő összetételben, nem valamennyi ügyben vettek részt beavatkozóként, és a kezdeményezések elutasítása mellett érveltek.

nyilvántartásba vételt elutasító határozatot hozott,⁷ amelyet a szervezők megtámadtak az uniós bíróság előtt.⁸ Másodszor, a kezdeményezéseket – részleges vagy minősített formában – nyilvántartásba vették,⁹ és e döntéseket Románia megtámadta, sikertelenül.¹⁰ Harmadszor pedig a szervezők indítottak pert a Bizottság eljárást lezáró, kedvezőtlen közleményével szemben. E harmadik szakasz a *Minority SafePack* esetében már lezárult,¹¹ míg a kohéziós politikára vonatkozó kezdeményezésnél jelenleg is folyamatban van.¹² E többlépcsős jogvitasorozat lehetőséget teremt arra, hogy ne csupán egyes döntések jogszerűségét, hanem az európai polgári kezdeményezés egészének működési logikáját, intézményi súlypontjait és korlátait is értékeljük.

Jelen tanulmány e kérdéseket elsősorban a *Minority SafePack* kezdeményezéshez kapcsolódó ítélkezési gyakorlat alapján vizsgálja, különös tekintettel az eljárást lezáró bizottsági közlemény megtámadásával összefüggő perekre. Az elemzés nem a kezdeményezés teljes tartalmi spektrumát öleli fel, hanem három, a szervezők által is vitatott intézkedési javaslatra koncentrál, amelyek jól szemléltetik az európai polgári kezdeményezés eljárásának strukturális sajátosságait és problémáit: a nyelvi ajánlásra vonatkozó javaslatra (1. intézkedés), a nyelvi sokféleségi központok felállítására irányuló javaslatra (3. intézkedés), valamint az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv módosítására vonatkozó javaslatra (8. intézkedés).¹³ Ennek során nem a hagyományos esettanulmány-elméleti

7 A *Minority SafePack* esetében: *Határozat a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” elnevezésű európai polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételével kapcsolatos döntésről*, C(2013) 5969 final, 2013. szeptember 13.

A kohéziós politikával kapcsolatos kezdeményezés esetében: *Határozat a „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért” elnevezésű európai polgári kezdeményezés nyilvántartásba vétele iránti kérelem elutasításáról*, C(2013) 4975 final, 2013. július 25.

8 T-646/13. sz. ügy, Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative *Minority SafePack* kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2017:59.

A kohéziós politikával kapcsolatos kezdeményezés esetében: T-529/13. sz. ügy, Izsák Balázs Árpád és Dabis Attila kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2016:282; C-420/16 P sz. ügy, Izsák Balázs Árpád és Dabis Attila kontra Bizottság, ECLI:EU:C:2017:716

9 A *Minority SafePack* esetében: *A „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” elnevezésű javasolt európai polgári kezdeményezésről szóló, 2017. március 29-i (EU) 2017/652 bizottsági határozat*, HL 2017. L 92., 100. o.

A kohéziós politikával kapcsolatos kezdeményezés esetében: *A „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért” elnevezésű javasolt európai polgári kezdeményezésről szóló, 2019. április 30-i (EU) 2019/721 bizottsági határozat*, HL 2019. L 122., 55. o.

10 A *Minority SafePack* esetében: T-391/17. sz. ügy, Románia kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2018:859; C-899/19 P sz. ügy, Románia kontra Bizottság, ECLI:EU:C:2022:41.

A kohéziós politikával kapcsolatos kezdeményezés esetében: T-495/19. sz. ügy, Románia kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2021:344; C-54/22 P sz. ügy, Románia kontra Bizottság, ECLI:EU:C:2023:370.

11 T-158/21. sz. ügy, *Minority SafePack* kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2022:485; C-26/23 P sz. ügy, *Minority SafePack* kontra Bizottság.

12 T-781/25. sz. ügy, Izsák és társai kontra Bizottság (folyamatban).

13 Az egyes javaslatok szövegeit lásd a kezdeményezés honlapján. Letöltés helye: <https://minority-safe-pack.eu>; letöltés ideje: 2025. 02. 03.

kérdések bontásban, hanem közvetlenül az egyes javaslatok mentén rámutatva a következtetlenségekre és ellentmondásokra.

Nyelvi ajánlás: a javaslat „valódi” tartalmának kijelölése az európai polgári kezdeményezés eljárásában

A nyelvi ajánlás kapcsán kulcskérdés, hogy ki és az eljárás mely szakaszában jogosult meghatározni a javaslat valódi tartalmát. A Törvényszék – a közleményben kifejtett érveket mérlegelve és a korábbi ítélkezési gyakorlatot követve – arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság nem vétett mérlegelési hibát akkor, amikor úgy értékelte: a meglévő uniós eszközök és szakpolitikai intézkedések kellőképpen hozzájárulnak a kezdeményezés céljainak megvalósításához. A szervezők keresetükben lényegében azt kifogásolták, hogy a Bizottság által hivatkozott eszközök nem alkalmasak a javaslatban megfogalmazott célok tényleges elérésére, és így nem tekinthetők megfelelő válasznak a kezdeményezés tartalmi elemeire.

Tekintettel arra, hogy az Európai Bizottságnak e téren rendkívül széles mérlegelési jogköre van,¹⁴ miközben az Európai Unió Bíróságának felülvizsgálati hatásköre szükségyszerűen korlátozott, jelen tanulmány nem törekszik a Bizottság vonatkozó megállapításainak részletes érdemi elemzésére vagy értékelésére. Inkább arra irányul, hogy az európai polgári kezdeményezés mechanizmusának szempontjából vizsgálja: mennyiben tekinthető megalapozottnak az a – a bíróság által is jóváhagyott – megközelítés, amely a kezdeményezés e pontját kizárólag az oktatás és a kultúra szűkebben értelmezett területére korlátozta. Ez a szűkítés ugyanis problematikusnak tűnik annak fényében, hogy a javaslat valójában egy olyan tanácsi ajánlás elfogadására irányult, amely a kulturális és nyelvi sokszínűség védelmének átfogó eszközeit és módozatait lenne hivatott meghatározni, különösen a regionális és kisebbségi nyelvek közigazgatásban, közszolgáltatásban, oktatásban, kultúrában, igazságszolgáltatásban, médiában, egészségügyben, kereskedelemben és fogyasztóvédelemben, a címkézést is ideértve (az ítéletek szóhasználatában gyakran: „az élet más területein”), történő használatának védelmét illetően.¹⁵

Első fokon a Törvényszék arra alapozta döntését, hogy a javaslat által követett cél és a szervezők által ezzel kapcsolatban hivatkozott jogalapok fényében kell mérlegelni, hogy a Bizottság nyilvánvaló mérlegelési hibát követett-e el.¹⁶ Ennek során abból a

14 Lásd ezzel kapcsolatban A gyakorlat problémája: a mérlegelési és indokolási kötelezettség kiüresedése című részt is.

15 T-158/21. sz. ügy, 42. pont.

16 Uo. 45. pont.

körülményből, hogy a kezdeményezés kizárólag az EUMSZ 165. cikk (4) bekezdésének második francia bekezdésére és az EUMSZ 167. cikk (5) bekezdésének második francia bekezdésére hivatkozik, arra a következtetésre jutott, hogy ez a javaslata kizárólag kultúra és az oktatás területére vonatkozik, a nyelveknek az „élet más területein” való használata nem tartozott a Bizottság vizsgálati körébe.¹⁷ A fellebbezési eljárás során a Bíróság a rendelet nyelvtani (textuális) értelmezéséből kiindulva megismételte a korábbi ítélezési gyakorlatban kialakult (és jelen tanulmány által sem vitatott) tételét, miszerint a kezdeményezés arra szolgál, hogy a Bizottságot „felkérje” a Szerződések végrehajtásához szükséges megfelelő javaslat előterjesztésére, és nem arra, hogy kötelezze az érintett intézményt a polgári kezdeményezésben előírányzott intézkedés vagy intézkedések megtételére.¹⁸ Továbbá amikor a Bizottság úgy dönt, hogy nem tesz intézkedést egy európai polgári kezdeményezésre válaszul, nem köteles kimerítően meghatározni azokat a jogalapokat, amelyek alapján ilyen intézkedést hozhatott volna. Ehelyett azt kell ismertetnie, hogy miért döntött úgy, hogy nem él jogalkotási kezdeményezési hatáskörével.¹⁹ Ennek alapján úgy látta, hogy mivel a kezdeményezésben megjelölt két (fent jelzett) jogalap kizárólag az oktatás és a kultúra területére vonatkoznak, a Törvényszék helyesen állapította meg, hogy csak ezeket kell figyelembe venni a nyilvánvaló mérlegelés hiba értékelése során.²⁰

Véleményem szerint a bíróság által alkalmazott megközelítés ellentmondásba kerül az európai polgári kezdeményezés mechanizmusának egyes elemeivel, valamint az azt szabályozó rendelet és az azt megelőző ítélezési gyakorlat értelmezésével. Nem vitás, hogy az EPK-rendelet alapján az Európai Bizottság nem köteles a kezdeményezés valamilyen elemére külön-külön reagálni, ez azonban nem jelentheti azt, hogy a szervezők által lényegesnek tekintett vagy kifejezetten megjelölt részleteket figyelmen kívül hagyhatja arra hivatkozva, hogy az adott kezdeményezésben nem jelölték meg az ezekre vonatkozó konkrét jogalapot.

Felmerül a kérdés, hogy a Bizottság, illetve a bíróság jogszerűen járhat-e el úgy, hogy a kezdeményezők által javasolt és nyilvántartásba vett nyolc vonatkozásból („az élet más területein”) mindössze kettőt vizsgál, a többit pedig még csak értékelés tárgyává sem teszi. Amennyiben erre igenlő válasz adható, az azt jelentené, hogy abban az esetben, ha a szervezők egyes területekre vonatkozóan kívánnak választ kapni, azokat külön-külön javaslatok formájában kellett volna előterjeszteniük, az egyes jogalapok egyenkénti megjelölésével. Kérdéses azonban, miért ne teheték volna ezt meg egyetlen kezdeményezés

17 Uo. 43. és 80. pont.

18 C-26/23 P sz. ügy, 78.pont.

19 Uo. 80. pont.

20 Uo. 81–82. pont.

és javaslat keretében – különösen az EUMSZ 167. cikk (4) bekezdésére²¹ alapítva –, kizárólag az általuk relevánsnak tartott általános jogalap megjelölésével. Ez utóbbi megközelítés inkább összhangban áll azzal az általános, az ítélkezési gyakorlatban kimunkált követelménnyel, hogy az eljárás egyszerű, felhasználóbarát legyen.²² További kérdést vet fel, hogy amennyiben a szervezők egy újabb, a fent említett, külön-külön javaslatokat, de hasonló tartalmú kezdeményezést nyújtanának be, azt a Bizottság nyilvántartásba venné-e, vagy valamely elutasítási ok alapján nem venné nyilvántartásba az ilyen, ismétlődő jellegű kezdeményezést.

A fenti kérdések megválaszolásához mindenekelőtt szükséges felidézni az állandó ítélkezési gyakorlatot, amely az európai polgári kezdeményezések vizsgálatát két, egymástól jól elkülöníthető szakaszra bontja. Az első, a nyilvántartásba vételi szakaszban a Bizottság – illetve az e döntést felülvizsgáló bíróság – csupán egy előzetes, *in abstracto* jellegű vizsgálatot folytat le. Ennek keretében kizárólag arra kell szorítkoznia, hogy objektív szempontból megítélje: az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatban megfogalmazott, absztrakt szinten tervezett intézkedések elvileg elfogadhatók-e a Szerződések alapján. Amennyiben a rendeletben meghatározott feltételek teljesülnek, ezt követi a második, teljes körű és részletes vizsgálati szakasz, amelynek során a Bizottság már azt mérlegeli, hogy kíván-e érdemi intézkedést tenni a javasolt intézkedések tárgyában.²³

A jelen ügyben a szervezők a kezdeményezés benyújtásakor – tehát már az előzetes vizsgálat megindításakor – egyértelműen rögzítették, hogy „az EU-nak szisztematikus megközelítést kell alkalmaznia nyelv- és kultúrpolitikájában”, és ennek keretében részletesen felsorolták azokat a szakpolitikai területeket, amelyeken elő kívánták mozdítani a kulturális és nyelvi sokféleség védelmét. A Bizottság hatásköri szempontból a kezdeményezés részleges nyilvántartásba vétele során is kizárólag azokat az elemeket zárhatja ki, amelyekről az előzetes vizsgálat alapján megállapítható, hogy nyilvánvalóan kívül esnek azon hatáskörén, amely alapján a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktsura irányuló javaslatot terjeszthetne elő. Márpedig a szervezők által e pontban felsorolt

21 Ez lényegében azt mondja, ki hogy a kulturális szempontokat az egyéb szakpolitikák során is figyelembe kell venni: „(4) Az Unió a Szerződések egyéb rendelkezései alá tartozó tevékenysége során, különösen kulturális sokszínűségének tiszteletben tartása és támogatása érdekében, figyelembe veszi a kulturális szempontokat.”

Ezt a megközelítést a Bizottság elismerte az Európai Unió kevésbé használt nyelveiről (lényegében a kisebbségi nyelvek) szóló közleményében. Lásd *Communication from the Commission. Lesser Used Languages of the European Union COM(94) 602 final*. 3.2. Treaty on European Union Education and culture. 17.

22 C-54/22. P sz. ügy, 40. pont és az ott hivatkozott további esetjog.

23 Lásd ezzel kapcsolatban különösen: C-420/16 P sz. ügy, 53–54. és 62. pont; T-391/17. sz. ügy, 43., 57. és 72. pont; T-495/19. sz. ügy, 112. pont és annak kontextusa; valamint azok megerősítése a másodfokú ügyekben: C-899/19 P és C-54/22 P sz. ügyek; továbbá T-561/14. sz. ügy, One of Us és mások kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2018:210, 77., 79. és 117. pont; T-495/19. sz. ügy, 102–104. pont.

területek közül – a Bizottság saját, korábban hivatkozott közleményeire is figyelemmel²⁴ – legalább a közszolgáltatások, a média, az egészségügy, a kereskedelem és a fogyasztóvédelem (ideértve a termékcímkézést is) egyértelműen nem tekinthetők olyanoknak, amelyek nyilvánvalóan kívül esnének az említett hatáskörén. Következésképpen az előzetes vizsgálat során a Bizottság nem juthatott arra a következtetésre, hogy e területek nem képezték a kezdeményezés részét. A nyilvántartásba vételről szóló határozat sem kifejezett, sem hallgatólagos módon nem tartalmazhat olyan értelmezést, amely egy adott intézkedési javaslat tárgyi hatályát utólag leszűkíti. Ebből fakadóan a hivatkozott területek az adott pont tekintetében nem zárhatók ki a részletes vizsgálat köréből.

E következtetést tovább erősíti, hogy a nyilvántartásba vételi határozat a kezdeményezés mellékletének teljes szövegére utal.²⁵ Ennek megfelelően a nyelvi ajánlásra vonatkozó javaslatot úgy kell értelmezni, ahogyan azt a szervezők megfogalmazták, és amelynek ismeretében a támogató aláírásokat is gyűjtötték. A szervezők, valamint az érintett uniós polgárok a nyilvántartásba vételi határozat alapján megalapozottan hihették, hogy a javaslatban megjelölt területek összessége a nyilvántartásba vett kezdeményezés részét képezi, és azokat a Bizottság a részletes vizsgálat során értékelni fogja.

A Bizottság a nyilvántartásba vételi határozatban nem jelezte, hogy el kíván térni a szervezők által megjelölt jogalaptól, illetve hogy az EUMSZ más rendelkezéseihez is kapcsolódó szakpolitikai területeket nem tekinti a bejegyzett intézkedés részének, vagy azokat nem kívánja vizsgálni. Amennyiben ez lett volna a szándéka, úgy a részleges vagy minősített nyilvántartásba vétel során egyértelműen rögzítenie kellett volna, hogy a támogató aláírások kizárólag az oktatás és a kultúra területére korlátozódóan gyűjthetők.²⁶

A Bizottság és a bíróság ezzel ellentétes értelmezése nehezen egyeztethető össze az európai polgári kezdeményezésekről szóló rendelet azon alapvető elvárásaival, amelyek szerint az eljárási szabályoknak világosnak, egyszerűnek, felhasználóbarátnak és a kezdeményezés jellegével arányosnak kell lenniük annak érdekében, hogy elősegítsék a polgárok részvételét, és közelebb hozzák az uniót a polgáraihoz.²⁷

24 A korábban említett, az unió kevésbé használt nyelveiről szóló közleménye, illetve *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Többnyelvűség: európai töke és közös elkötelezettség (COM(2008) 566 final, 2008.9.18.)*, 5. o.

25 Minority SafePack nyilvántartásba vételi határozat, (EU) 2017/652., lásd különösképpen a (4) és (12) preambulumbekkezdéseket.

26 Lásd ebben az értelemben T-495/19. sz. ügy, 116. pont; C-54/22. P sz. ügy, 61., 64–66. pont.

27 Lásd ezzel kapcsolatban különösen: T-495/19. sz. ügy, 116. pont; C-54/22 P sz. ügy, 40. és 66. pont.

A fentiekben arra is rámutattunk, hogy a bíróság az európai polgári kezdeményezésekre vonatkozó rendelkezések értelmezése során következetesen a nyelvtani (textuális) értelmezésből indul ki. A rendelet értelmében a szervezőknek a nyilvántartásba vétel érdekében meg kell jelölniük a Szerződések azon rendelkezéseit, amelyek – a szervezői csoport megítélése szerint – kapcsolatba hozhatók a javasolt fellépésekkel. A „megítélése szerint” fordulat nem azt a követelményt támasztja a szervezőkkel szemben, hogy az egyes javasolt intézkedésekhez pontos és kimerítő jogalapokat rendeljenek. E rendelkezés célja sokkal inkább az, hogy a szervezők előzetesen tájékozódjanak az uniós hatáskörök kereteiről, és ennek megfelelően olyan kezdeményezést dolgozzanak ki, amely elvileg nyilvántartásba vehető. Ezt az értelmezést támasztja alá az ítélezési gyakorlat azon megállapítása is, miszerint a „javaslat szervezői nem szükségszerűen jogászok, akik pontosságra törekcszenek írásbeli megnyilvánulásaikban és akik ismeretekkel rendelkeznek az Unió hatásköreit és a Bizottság jogköreit illetően”.²⁸ Az ilyen tulajdonságokkal rendelkező szervezőknek nem volt okuk azt hinni, hogy a vonatkozó javaslatot minősítés nélkül nyilvántartásba vevő Bizottság a későbbiekben csak az oktatás és kultúra szempontjából vizsgálja, mert az egyéb területekhez nem rendeltek külön jogalapokat.

Megjegyzendő még, hogy a Bizottság kialakult gyakorlata szerint a nyilvántartásba vétel során végzett előzetes vizsgálat nem korlátozódik kizárólag a kezdeményezésben kifejezetten megjelölt jogalapokra, hanem a Szerződések teljes rendszerét figyelembe veszi annak megállapítása érdekében, hogy fennáll-e uniós hatáskör a javasolt fellépések tekintetében. Ezzel logikailag és dogmatikailag is nehezen összeegyeztethető az a megközelítés, amely szerint a Bizottság éppen a részletes vizsgálati szakaszban szűkíti le az elemzés horizontját kizárólag a szervezők által kifejezetten megjelölt jogalapokra. Könnyen elképzelhető ugyanis olyan helyzet, amelyben a szervezők tartalmilag teljes mértékben az uniós jogrendbe illeszkedő javaslatot fogalmaznak meg, ám tévesen azonosítják annak jogalapját. Ha a Bizottság ilyen esetben a kezdeményezést előbb nyilvántartásba veszi, majd a részletes vizsgálat során – előre látható módon – pusztán a téves jogalap-megjelölésre hivatkozva elutasítja, az az európai polgári kezdeményezés céljával és rendeltetésével aligha lenne összeegyeztethető, különösen akkor, ha a Szerződésekben egyébként létezik olyan jogalap, amely alapján a Bizottság érdemben eljárhatna.

A *Minority SafePack* kezdeményezés tapasztalatai, valamint a Bizottság korábbi gyakorlata alapján arra lehet következtetni, hogy a Bizottság széles mérlegelési jogkörére hivatkozva maga dönti el, hogy az egyes kezdeményezések esetében kizárólag a kifejezetten megjelölt jogalapokra szorítkozik-e, vagy a Szerződések teljes rendszerét veszi figyelembe az elemzés során. Ez a gyakorlat nem csupán széles, hanem gyakorlatilag korlátlan mérlegelési jogkört biztosít a Bizottság számára, nemcsak abban a tekintetben, hogy kíván-e jogalkotási javaslatot

28 T-495/19. sz. ügy, 116. pont.

előterjeszteni, hanem abban is, hogy a kezdeményezés egyes elemeinek vizsgálatát milyen irányban és milyen terjedelemben folytatja le. Mindezek fényében a Bizottság lényegében szabadon határozhatja meg, hogy egyes európai polgári kezdeményezések esetében a Szerződések egészét figyelembe véve vizsgálja-e a lehetséges jogalapokat, míg más esetekben kizárólag a szervezők által megjelölt rendelkezésekre szorítkozik. E differenciált eljárás ráadásul indokolási kötelezettség nélkül érvényesül, ami magában hordozza az önkényes döntéshozatal veszélyét, és végső soron alááshatja az európai polgári kezdeményezés intézményébe vetett bizalmat.

Szemléltetésképpen érdemes összevetni a Minority SafePack kezdeményezés esetében alkalmazott megközelítést A közös kereskedelempolitika összhangja az uniós szerződésekkel és a nemzetközi joggal elnevezésű európai polgári kezdeményezés²⁹ kapcsán követt gyakorlattal, még akkor is, ha a két ügy közvetlen összehasonlítása csak korlátozott mértékben lehetséges. A különbség abból fakad, hogy míg a Minority SafePack ügyében a jogalapok kérdése az eljárás végén, a javasolt intézkedésekről szóló bizottsági közleményhez kapcsolódik, addig az utóbbi kezdeményezés esetében azok értékelése már az eljárás elején, a nyilvántartásba vételről szóló határozat meghozatalakor történt. Felmerül tehát a kérdés, hogy ez az eltérés mennyiben befolyásolja azt, milyen jogalapok mentén köteles a Bizottság vizsgálni a kezdeményezést az eljárás egyes szakaszaiban, illetve milyen mértékű felügyeleti jogot gyakorol e tekintetben a Bíróság.

A közös kereskedelempolitika összhangja az uniós szerződésekkel és a nemzetközi joggal elnevezésű kezdeményezés esetében a szervezők nem jelölték meg az EUMSZ 215. cikkét lehetséges jogalként, a Bizottság azonban ennek ellenére mind az első – a nyilvántartásba vételt elutasító³⁰ –, mind a második – a nyilvántartásba vételt elrendelő³¹ – határozatában kifejezetten vizsgálta e rendelkezést. Vagyis a Bizottság olyan jogalap mentén vette nyilvántartásba a kezdeményezést, amelyet a szervezők maguk nem nevesítettek beadványukban. Felvetődik a kérdés, hogy amennyiben a kezdeményezés eljut az aláírásgyűjtést követő érdemi vizsgálati szakaszba, a Bizottság jogszerűen utasíthatta volna-e el a további intézkedések megtételét kizárólag azon az alapon, hogy a szervezők nem jelölték meg a megfelelő jogalapot. Ilyen esetekben a nyilvántartásba vételkor

29 New initiative registered: Ensuring common commercial policy conformity with EU Treaties and international law. Letöltés helye: https://citizens-initiative.europa.eu/news/new-initiative-registered-ensuring-common-commercial-policy-conformity-eu-treaties-and_hu; letöltés ideje: 2025. 11. 05.

30 Az „A közös kereskedelempolitika összhangja az uniós szerződésekkel és a nemzetközi joggal” elnevezésű javasolt európai polgári kezdeményezésről szóló, 2019. szeptember 4-i (EU) 2019/1567 bizottsági határozat, HL 2019. L 241., 1. o.

31 Az „A közös kereskedelempolitika összhangja az uniós szerződésekkel és a nemzetközi joggal” elnevezésű javasolt európai polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételére irányuló kérelemről szóló, 2021. szeptember 8-i (EU) 2021/1484 bizottsági végrehajtási határozat, HL 2021. L 324., 19. o.

határozatba már eleve kódolva van-e a későbbi automatikus elutasítás? A másik lehetőség, hogy a Bizottságnak érdemben vizsgálnia kellett volna a kezdeményezést egy olyan jogalap mentén, amelyet a szervezők nem neveztek meg. Ez utóbbi esetben további kérdés, hogy a Bizottság számára ez kötelezettséget jelent-e, vagy csupán lehetőséget, és amennyiben utóbbi, milyen szempontok alapján dönti el, hogy egy adott kezdeményezést kizárólag a szervezők által megjelölt jogalapok szerint, vagy a Szerződések teljes rendszerét figyelembe véve vizsgál.

A Minority SafePack-ügyben hozott ítélet e kérdéseket nyitva hagyta, és legalábbis bizonyos fokú következetlenségre utal az ítélkezési gyakorlat. Véleményem szerint a korábbi esetjog egyértelműen abba az irányba mutatott, hogy az európai polgári kezdeményezést annak tartalma, vagyis a benne foglalt javaslatok érdemi céljai alapján kell elbírálni, és e vizsgálatot nem szűkítheti le a szervezők által – szükségszerűen előzetes és nem mindig pontos – jogalap-megjelölés. Különösen nem indokolt, hogy az uniós intézmények éppen a részletesebb, érdemi vizsgálati szakaszban térjenek el ettől a megközelítéstől. Ebben az esetben ugyanis paradox helyzet állna elő: szűk mérlegelési jogkör esetén a Bizottság eltérhetne a kezdeményezésben megjelölt jogalapoktól, míg tág mérlegelési jogkör fennállása esetén éppen ellenkezőleg, kizárólag azokhoz lenne kötve. Az az érv, hogy utóbbi esetben szabadon mérlegel, azért nem fogadható el, mert a Bizottság mérlegelési jogkörének lényege valójában abban áll, hogy eldöntse, kíván-e jogalkotási vagy egyéb intézkedést tenni a kezdeményezés alapján; abban azonban, hogy a javasolt intézkedéseket érdemben megvizsgálja-e és azokhoz indokolást nyújt, nem dönthet pusztán a szervezők által megjelölt jogalapok alapján szelektálva.

Az előbbi gondolatmenettel szemben felvethető ellenérvként, hogy a kereskedelem-politikára vonatkozó kezdeményezés esetében nem a szervezők, hanem maga a Bizottság nevesítette a szükséges jogalapot a nyilvántartásba vételről szóló határozatban. Ez azonban óhatatlanul felveti a kérdést, hogy ugyanezt miért nem tette meg a Minority SafePack ügyében. Amennyiben a Bizottság úgy ítélte meg, hogy az ott felsorolt szakpolitikai területek vizsgálatához további jogalapok hozzárendelése volt szükséges, ezt a nyilvántartásba vételi határozatban kellett volna egyértelműen jeleznie – ahogyan azt a másik kezdeményezés esetében meg is tette. Ehelyett az adott pontot változatlan formában, minősítés vagy korlátozás nélkül vette nyilvántartásba.

E szempontból vizsgálva az ügyet ismét arra a következtetésre juthatunk, hogy a szervezők és a támogató aláírást nyújtó uniós polgárok megalapozottan hihették: a benyújtott kezdeményezésben felsorolt valamennyi terület a javaslat hatálya alá tartozik, és azokat a Bizottság az érdemi vizsgálat során figyelembe fogja venni. Az eddigi tapasztalatok alapján az a nehezen védhető gyakorlat rajzolódik ki, hogy a Bizottság a nyilvántartásba vételi eljárás során nem következetesen kezeli az egyes kezdeményezéseket, ami a későbbi

eljárási szakaszokban jelentős és nehezen orvosolható érdeksérelmet okozhat a szervezők számára.

A Nyelvi Központ felállításának elutasítása – bizonyítékok, hallgatás és bírósági kontroll az uniós fellebbezési eljárásban

A *Minority SafePack* európai polgári kezdeményezés harmadik intézkedési javaslata nyelvi sokféleségi központ felállítására irányult, amelynek célja a regionális és kisebbségi nyelvek fontosságának hangsúlyozása, a sokféleség népszerűsítése minden szinten, alapvetően uniós finanszírozással. A Bizottság elutasító álláspontja azon a megfontoláson alapult, hogy elengedhetetlenül fontos fenntartani és fejleszteni az Európa Tanács Élő Nyelvek Európai Központján (ECML) keresztül megvalósított együttműködést, valamint bizottsági támogatást nyújtani a 2019-es, A nyelvtanítás és a nyelvtanulás átfogó megközelítéséről szóló tanácsi ajánlás végrehajtásához a tagállamoknak. A Bizottság szerint ez garantálja a megfelelő uniós hangsúlyt, és segít elkerülni a további központok erőfeszítései és erőforrásai megkettőzésének kockázatát.³²

Jelen elemzés a Törvényszék (elsőfokú bíróság) azon megállapításait veszi kritika alá, amelyek az ECML relevanciájára vonatkozó bizonyítékok értékelésével kapcsolatosak, illetve a Bíróságnak a fellebbezési eljárás során tett megállapításait.

Magyarország, a felpereseket támogatva, az elsőfokú eljárásban lényegében azt állította, hogy a Bizottság tévesen állapította meg az ECML és az Európa Tanács (ET) közötti szoros kapcsolatot az eljárás során benyújtott dokumentumaiban. Állítását arra alapozta, hogy a Bizottság által hivatkozott, az ECML és az ET regionális és kisebbségi nyelvekkel foglalkozó részlege közötti kapcsolat nehezen képzelhető el anélkül, hogy az utóbbi a releváns szakmai dokumentumainak egyikében sem tesz említést az ECML-ről, miközben más szervezetet kifejezetten nevesít.³³ Ehhez kapcsolódóan fontos megjegyezni, hogy a kezdeményezés lebonyolításával kapcsolatos eljárások idején az ECML honlapján nyilvánosan elérhető információk szerint nem volt kifejezetten a regionális vagy kisebbségi nyelveket célzó projektje.

32 *Minority SafePack* közlemény, C(2021) 171 final, Következtetések, 3.3 bekezdés.

33 Ezt támasztotta alá többek között az, hogy a Bizottság azzal érvelt, az ECML a honlapján közzétette a Nyelvi Charta alkalmazásáról szóló monitoring jelentést. Magyarország beadványában rámutatott arra, hogy ez a jelentés kifejezetten felsorolja azokat a szervezet és intézményeket, amelyekkel együttműködik, és ezek között, feltűnő módon, nem szerepel az ECML. Önmagában abból a körülményből, hogy az ECML a honlapján változatlan formában közzétette az ET jelentését, nem vonható le semmilyen következtetés a köztük fennálló szoros szakmai kapcsolatra.

A Törvényszék arra a következtetésre jutott,³⁴ hogy a felperes és Magyarország nem terjesztett elő olyan konkrét bizonyítékot, amely megkérdőjelezné az Európa Tanács és az ECML közötti, a megtámadott közleményben és a Bizottság írásbeli beadványaiban említett szoros kapcsolatok meglétét. A megközelítés olyan eljárási igazságtalansághoz vezet, amelyben a Bizottságnak nem kell bizonyítania pozitív állítását („szoros kapcsolat van”), a másik félnek (szervezők és beavatkozók) viszont cáfolnia kell a Bizottság alátámasztás nélküli állítását. Magyarország a fellebbezési eljárásban fenntartotta és új módon mutatta be a fenti érveit, és egyben kifogásolta a Törvényszéknek a bizonyítékokra vonatkozó megállapítását. A Bíróság a fellebbezési eljárásban azt állapította meg, hogy a fellebbezés csupán megismétli azokat az érveket, amelyeket a Törvényszék előtt már előadott és vizsgált, a fellebbező nem támasztott alá jogkérdést, így a fellebbezésnek ez a pontja elfogadhatatlan.

A Törvényszék ítélete ellen indított fellebbezési eljárás alapszabálya,³⁵ hogy a Bíróság hatásköre a Törvényszék eljárásának jogi kérdéseire korlátozódik. A Bíróság nem jogosult a tényállás felülvizsgálatára, sem a bizonyítékok újbóli értékelésére. Az a tény, hogy a Törvényszék a rendelkezésre álló tényeket és bizonyítékokat másként ítélte meg, mint részes felek és a beavatkozók, nem minősül jogi hibának. Azonban az európai unió bírósága előtti eljárásnak ez a jellege, miszerint a tények felülvizsgálatát kizárja, nem jelentheti azt, hogy az elsőfokú bíróság eljárása teljesen kontrollálhatatlan, különösen abban az esetben, ha nem adott indokolást megállapításaira.³⁶ Az előterjesztett érv szerint a Bizottság által a Törvényszék előtt hivatkozott jelentés nem említi az ECML-t. Ez a hiányosság nyitott ténybeli kérdést hagyott a Törvényszék számára. A Törvényszék dönthetett úgy, hogy a dokumentumban szereplő hallgatás önmagában nem elegendő cáfoló bizonyíték arra, hogy az ECML és az Európa Tanács között ne lenne egyéb típusú szoros, de nem listázott kapcsolat. Azonban a Törvényszéknek legalább röviden ki kellett volna térnie arra, hogy miért nem tartotta a jelentésben található hiányosságra való hivatkozást elegendőnek a Bizottság állításának cáfolatára, vagy hogy ennek vizsgálata miért nem releváns az ügy eldöntése szempontjából. E hiányosság valóban megnehezíti a felek számára, hogy megértsék a döntés érdemi alapjait és megkérdőjelezi a bírósági kontroll hatékonyságát.

34 T-158/21 sz. ügy, 101. pont.

35 EUMSZ 58. cikk.

36 A Magyarország által hivatkozott érvekre és dokumentumokra az elsőfokú ítélet azt állítja, hogy nem terjesztett elő konkrét bizonyítékot a Bizottság állításainak cáfolatára, de az ítélet nem adott semmilyen magyarázatot arra, hogy a hivatkozott dokumentumokat miért találta elégtelennek, illetve miért nem voltak alkalmasak a Bizottság állításainak cáfolására. Lásd például: C-535/06 P sz. ügy, Moser Baer India kontra Tanács, ECLI:EU:C:2009:498, 31–33. pont; C-413/08 P sz. ügy, Lafarge kontra Bizottság, ECLI:EU:C:2010:355, 25. pont.

Magyarország ezen kívül arra is hivatkozott a fellebbezés során, hogy a Törvényszék eltérő bizonyítási mércét alkalmazott a Bizottság és a kezdeményezők, valamint a beavatkozó fél esetében.³⁷ A Törvényszék az ítéletben³⁸ a Bizottság által állított tényt, minden egyéb bizonyíték előterjesztése nélkül, bizonyítottnak fogadta el, csupán azon az alapon, hogy a felperes azt nem vitatta. A Törvényszéknek hasonlóképpen kellett volna eljárnia a szóban forgó javaslat során felhozott tények esetében is. Magyarország beadványában kifejezetten azt állította, hogy a Nyelvi Charta monitoringját végző testületek jelentései a felhasznált források között nem említik az ECML-t. Mivel ezt az állítást a Bizottság beadványában nem vitatta, a Törvényszéknek – a saját maga által felállított standardok alapján – azt bizonyítottnak kellett volna elfogadnia. Az előző bekezdésben kifejtetteken túlmenően ez további érv, amely a Törvényszéknek a bizonyítékok meglétére vonatkozó megállapításait vonja kétségbe.

Az eltérő bizonyítási mérce alkalmazására való hivatkozás – függetlenül attól, hogy a Bíróság a végén annak helyt ad vagy elutasítja – közvetlenül a jogszabályok alkalmazásának jogszerűségét vonja kétségbe, ami jogkérdésnek minősül a fellebbezési eljárásban.³⁹ Ezen jogalap előterjesztése lehetővé teszi a Bíróság számára, hogy a Törvényszék eljárásának tisztaságát felülvizsgálja, ami túlmutat a pusztán tények felülvizsgálatán. Az ítélet nem tárja fel a Törvényszék indokolását arra vonatkozóan, hogy miért tér el saját ítéletének más pontjában alkalmazott standardtól, az megakadályozza a Bíróságot a teljes körű jogi felülvizsgálatban.

Audiovizuális politika: Generikus bejegyzés – a vizsgálat tárgyának újrakeretézése

Az audiovizuális irányelvre vonatkozó javaslat nyilvántartásba vételének vizsgálatakor megállapítható, hogy a Bizottság olyan eljárási megoldást alkalmazott, amely lehetővé tette számára, hogy érdemi állásfoglalás nélkül térjen ki olyan konkrét javaslat megválaszolása elől, amely egyértelműen az Európai Unió hatáskörébe tartozó kérdéseket érintett volna. Ez a megközelítés módszertani sajátosságai folytán gyakorlatilag bármely szakpolitikai területtel kapcsolatos, nem kizárólag kisebbségvédelmi célú kezdeményezés tartalmi megválaszolását is megkerülhetővé teszi.

37 A bizonyítási teherrel kapcsolatban lásd a C-420/16 P sz. ügyet.

38 T-158/21. sz. ügy, 56. pont.

39 E tekintetben lásd: C-413/06 P sz. ügy, Bertelsmann és Sony Corporation of America kontra Impala, ECLI:EU:C:2008:392, 44. és 117. pont. A Bíróság e körben rögzítette, hogy a bizonyítási mérce meghatározása és a bizonyítási szabályok betartása olyan jogkérdés, amely fellebbezés alapját képezheti.

A kezdeményezők e pontban rögzítették, hogy *„jelenleg a műsorok szabad vétele csak egy bonyolult eljárást követően lehetséges, amelynek során a vételt biztosítani kívánó tagállam köteles műsorlistát benyújtani annak a tagállamnak, ahol a műsorszolgáltató székhelye található”*.⁴⁰ E problémamegjelölés alapján olyan módosítást javasoltak, *„amely a nemzeti kisebbségek által lakott régiókban biztosítja az audiovizuális szolgáltatások és a sugárzott tartalmak szabad vételét – az analóg és digitális műsorszórás, a kérésre szolgáltatott tartalmak, valamint a földi és műholdas sugárzás tekintetében egyaránt”*.⁴¹ A kezdeményezők a probléma részletes bemutatása mellett sz személyes találkozó is ismertették az említett keretbe illeszkedő, utóbb kidolgozott konkrét megoldási javaslatukat.⁴²

A Bizottság a nyilvántartásba vételi határozatában elismerte, hogy az audiovizuális szektor tekintetében uniós jogalkotás elvileg lehetséges, majd – a kezdeményezés szövegét lényegében változatlan formában visszatükrözve – bejegyezte az intézkedési javaslatot. E körben kiemelendő, hogy az indokolásban semmilyen utalást nem tett arra, hogy a bejegyzés során el kíván térni a kezdeményezők által javasolt intézkedéstől. Ennek megfelelően a kezdeményezőknek – a nyelvi ajánlás esetében tapasztaltakhoz hasonlóan – nem állt rendelkezésükre olyan információ, amely alapján feltételezhették volna, hogy javaslatuk eltérő tartalommal került a nyilvántartásba.

Az eljárást lezáró közleményben ezzel szemben a Bizottság már nem foglalkozott a kezdeményezésben azonosított érdemi problémával. A műsorlistákra vonatkozó kérdést teljes mértékben mellőzte, és sem a kezdeményezők által az eljárás során később pontosított, sem az eredeti javaslathoz szorosan kapcsolódó megoldási indítvány tekintetében nem foglalt állást. A Bizottság érdemi értékelését a videómegosztó platformokra vonatkozó általános rendelkezések ismertetésére korlátozta, miközben a műsorlisták problémaköre – amely a szervezők tájékoztatása szerint a kezdeményezés központi elemét képezte – teljesen háttérbe szorult.

40 A szervezők pontatlanul jelölték meg a műsorlisták benyújtásának eljárási rendjét. Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv 14. cikke alapján a műsorlistákat nem a műsorszolgáltató székhelye szerinti tagállamnak, hanem a Bizottságnak kell benyújtani. Az eljárás érdemi célja ugyanakkor az, hogy a műsorlista tartalma a másik tagállam joghatósága alá tartozó médiaszolgáltatók számára hozzáférhetővé váljon, lehetővé téve a műsorok jogszerű vételét. A témában szakértelemmel rendelkező Bizottság számára egyértelműen azonosítható volt, milyen műsorlistákról van szó. Kétely esetében pedig a Bizottságnak lehetősége van az eljárás során tisztázni a szervezőkkel a javasolt intézkedés tartalmát.

41 A kezdeményezés mellékletének 6.2. pontja. Letöltés helye: <https://minority-safe-pack.eu>; letöltés ideje: 2025. 12. 03.

42 Fruitful discussions at the presentation of the Minority SafePack Initiative to the European Commission. Letöltés helye: <https://fuen.org/en/article/Fruitful-discussions-at-the-presentation-of-the-Minority-SafePack-Initiative-to-the-European-Commission>; letöltés ideje: 2025. 11. 05.

The Minority SafePack Initiative got an overwhelmingly positive feedback in the Public Hearing of the European Parliament. Letöltés helye: <https://fuen.org/en/article/The-Minority-SafePack-Initiative-got-an-overwhelmingly-positive-feedback-in-the-Public-Hearing-of-the-European-Parliament>; letöltés ideje: 2025. 12. 03.

Felvetődik a kérdés: miként kellett volna eljárniuk a szervezőknek, különösen a nyilvántartásba vételt követően, hogy a Bizottság megvizsgálja és választ adjon arra konkrét problémára, amit már a kezdeményezés első benyújtása alkalmával jeleztek, majd az eljárás későbbi szakaszaiban pontosítottak, körülírtak és konkrét szövegjavaslatot is benyújtottak azzal kapcsolatban; mindezt úgy, hogy a Bizottság a határozatban szereplő „általánosító” megfogalmazás alapján és széles mérlegelési jogkörével élve ne tudja elkerülni a válaszádat az uniós hatáskörbe tartozó konkrét javaslati elemről.

A Bizottság által alkalmazott, a lényegi kérdést elkerülő megközelítés abban áll, hogy formálisan nyilvántartásba veszi az adott szakpolitikai területet szabályozó uniós kezdeményezést – jelen esetben az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelvet⁴³ –, majd ezt követően, széles diszkrecionális jogkörére hivatkozva, maga határozza meg, hogy annak mely aspektusait vonja be az érdemi vizsgálat körébe. Ez az eljárás lehetőséget teremt arra, hogy a Bizottság – anélkül, hogy formálisan elutasítaná a kezdeményezést – akár teljes egészében figyelmen kívül hagyja annak lényegi elemeit és a szervezők által azonosított konkrét problémát, jelen esetben a társadalmilag jelentős eseményeket tartalmazó listák szabályozásának kérdését.

Ez a megközelítés szükségképpen felveti az érdemi párbeszéd és a politikai vita mi-
benlétének követelményének sérelmét. Az európai polgári kezdeményezés mechanizmusának lényegi eleme ugyanis a polgárok és az uniós intézmények közötti párbeszéd, valamint hogy biztosítsák a politikai vita kezdeményezésének lehetőségét az uniós polgárok számára.⁴⁴ A nyelvi ajánlás kapcsán tett megállapításokhoz hasonlóan itt is kérdésként merül fel, hogy megfelel-e e követelménynek az olyan eljárási gyakorlat, amelyben a döntéshozó intézmény a kezdeményezők által – mind a személyes találkozón, mind a nyilvános meghallgatáson – bemutatott egyetlen konkrét javaslattal nem foglalkozik, és a felmerült kérdést kizárólag saját értelmezési keretében vizsgálja.

A kezdeményezés ilyen módon történő kezelését az Európai Unió Bírósága hallgatólagosan jóváhagyta. A bírósági eljárás során mind a fellebbezők, mind Magyarország arra hívták fel a figyelmet, hogy a Bizottság ténylegesen nem a szervezők által azonosított problémával foglalkozott, hanem attól elmozdulva annak egy másik aspektusát vonta vizsgálata körébe, amely ráadásul nem is orvosolná a bemutatott problémát. A Törvényszék az elsőfokú ítéletében röviden ismerteti Magyarország érveit a társadalom számára

43 Az Európai Parlament 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., 2010.4.15., 1–24.

44 C-418/18 P sz. ügy, 65., 70. pont.

kiemelkedő jelentőségű eseményekkel összefüggésben, azonban azokat arra hivatkozással utasítja el, hogy a szóban forgó javaslat a nyilvántartásba vett formájában nem tartalmazott kifejezett utalást e körre, továbbá hogy az alkalmazandó irányelv hatálya nem terjed ki a szellemi tulajdonjogok szabályozására. A Törvényszék ezen érvelése több szempontból is erőteljesen vitatható, mivel – egyebek mellett – felveti a nyilvántartásba vett kezdeményezés tartalmának és értelmezési kereteinek problémáját.

A fellebbezési eljárásban Magyarország lényegében arra hivatkozott, hogy a Törvényszék tévesen jutott arra a következtetésre, miszerint a társadalom számára kiemelkedő jelentőségű események nem képezték volna a nyilvántartásba vett kezdeményezés részét. A kezdeményezés melléklete – amely annak elválaszthatatlan részét képezi⁴⁵ – kifejezetten nevesíti a műsorlistákat, amelyek rendeltetésüknél fogva éppen a társadalom számára kiemelkedő jelentőségű eseményeket tartalmaznak.⁴⁶ A nyilvántartásba vételről szóló határozat kifejezetten visszaüt a kezdeményezés egészére, és – amint arra már utaltunk – a Bizottság nem jelezte, hogy e tartalmi elemektől el kívánna térni. Mindezek fényében nehezen indokolható, hogy a Bizottság, illetve a Törvényszék miként juthatott utóbb arra az álláspontra, miszerint e kérdéskör nem képezte volna a kezdeményezés tárgyát.

Legalább ennyire figyelemre méltó, hogy a fellebbezési eljárás során a Bíróság ugyan röviden összefoglalta Magyarország – mint beavatkozó fél – érveit, azonban azokra érdemi válasz nem érkezett. Kétségtelen, hogy az uniós bírósági eljárásokban a Bíróság elsősorban a fő fellebbező fél jogi álláspontjára, valamint az annak elbírálásához szükséges indokokra összpontosít. Ugyanakkor a méltányos eljáráshoz való jogból fakadó követelmények azt is megkívánják, hogy a döntéshozatal szempontjából releváns érveket – függetlenül azok előterjesztőjének eljárásjogi státuszától – a Bíróság ténylegesen mérlegelje. Egy szakmailag kifogástalanabb indokolás legalább röviden indokolhatta volna, hogy Magyarország érvei miért nem alkalmasak az érintett fellebbezési jogalap értékelésének megváltoztatására. A beavatkozó fél által előterjesztett érvek ugyanis nem csupán megerősítő vagy kiegészítő jelleggel bírhattak, hanem önálló jogi relevanciával is rendelkeztek: a kezdeményezés tartalmának téves jogi megítélésére alapított érvelés – amennyiben azt a Bíróság érdemben vizsgálta volna és elfogadta volna – önmagában is alkalmas lehetett volna az ítélet e részének megváltoztatására.

45 T-529/13. sz. ügy, 50. és 56. pont; C-420/16 P sz. ügy, 54. pont; T-646/13. sz. ügy, 31–32. pont.

46 Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv 14. cikk (1) bekezdése értelmében ezek a listák tartalmazzák a társadalmi szempontból kiemelkedő jelentőségű eseményeket, amelyre az utóbb pontosított szövegjavaslat irányult; tulajdonképpen ez a listák lényege.

Végezetül megjegyzendő, hogy az uniós intézmények ilyen megközelítése a polgári kezdeményezések szervezőit sajátosan paradox helyzetbe hozza. Amennyiben a szervezők részletesen fejtik ki javaslatukat, a Bizottság eljárásának egyik lehetséges következménye, hogy arra hivatkozással kerül el az egyes részelemek érdemi vizsgálatát, hogy nem köteles minden egyes elemre kiterjedően állást foglalni. Amennyiben viszont a kezdeményezések inkább a lényegi elemekre koncentrálnak, úgy fennáll annak a veszélye, hogy a Bizottság a bejegyzés során általánosításhoz folyamodik, majd később saját értelmezési keretei szerint vizsgálja azokat. Mindkét megközelítés eredményeként a konkrét és érdemi válaszadás elmarad, ami a polgári kezdeményezés intézményének rendeltetésszerű működését kérdőjelezi meg.

Hátrányos megkülönböztetés, egyenlő bánásmód és a nemzeti kisebbségek(hez tartozó személyek): áldilemmák és szómágia

A Bizottság közleménye és az azzal kapcsolatos bírósági ítéletek megítélése szempontjából ugyan nincs relevanciája, de egy gondolati lépés erejéig indokolt visszatérni a nyilvántartásba vevő határozatban elutasított, a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépést célzó intézkedéshez. A kezdeményezés szervezői eredetileg a hátrányos megkülönböztetés elleni és az egyenlő bánásmódot elősegítő hatékony intézkedések megtételét kérték, ideértve a nemzeti kisebbségeket érintő intézkedéseket is, többek között az EUMSZ 19. cikk (1) bekezdése alapján elfogadott, az egyenlő bánásmód területén hatályos tanácsi irányelvek felülvizsgálata útján. A Bizottság a határozatának végleges elutasító részében nem csupán az irányelvek felülvizsgálatának lehetőségét zárta ki, hanem álláspontja szerint általában sem fogadható el a Szerződések végrehajtását célzó uniós jogi aktus a hátrányos megkülönböztetés elleni és az egyenlő bánásmódot elősegítő hatékony intézkedések körében, amennyiben azok a nemzeti kisebbségeket érintenék.⁴⁷ A határozat szerint ezt a következtetést kizárólag abból vezette le, hogy az EUMSZ 19. cikkében felsorolt megkülönböztetési okok kimerítő felsorolása nem tartalmazza a nemzeti kisebbséghez való tartozást. A hivatkozott indokolásból egyértelműen és kizárólagosan ez az érv olvasható ki jogalapbizáró okként; minden további magyarázat – például a nemzeti identitásra, a kollektív jogokra vagy a politikai érzékenységre vonatkozóan – már értelmetlő kiegészítésnek minősülne, nem pedig a szöveg egyértelmű tartalmának.⁴⁸

47 Minority SafePack nyilvántartásba vételi határozat, (EU) 2017/652., (8) preambulumbekkezdés.

48 Az elutasítás indokolásának teljes szövege: „*Nem fogadható el továbbá a Szerződések végrehajtását célzó uniós jogi aktus a hátrányos megkülönböztetés elleni és az egyenlő bánásmódot elősegítő hatékony intézkedések*

A Bizottság álláspontja – és különösen az ahhoz fűzött indokolás – erőteljesen vitatható. Kétségtelen, hogy az EUMSZ 19. cikke kimerítő felsorolást tartalmaz a megkülönböztetés tilalmának védett okairól. Ez a körülmény azonban nem akadályozta meg az uniós jogalkotót abban, hogy a romák társadalmi integrációját célzó tanácsi ajánlásokat fogadjon⁴⁹ el mint uniós jogi aktusokat, jóllehet a „roma” mint védett tulajdonság szintén nem szerepel a cikk taxatív felsorolásában. A vonatkozó jogi aktusok egyike sem utal erre kifejezetten, de valószínű, hogy a romákat a Bizottság a „faji vagy etnikai származás” fogalomkörébe inherensen beleértett csoportként kezeli. Ezen az alapon azonban a nemzeti kisebbségekhez való tartozás mint generikus (minden egyes nemzeti kisebbséget, a romákat is beleértve, lefedő) fogalom sem lenne szükségszerűen kizárható ugyanezen kategóriából, különösen abban az esetben, ha az intézkedések nem kisebbségi státuszt vagy kollektív jogokat, hanem egyéni egyenlőségi védelmet céloznak. Ezzel összefüggésben érdemes felidézni, hogy a Bizottság következetesen Európa legnagyobb etnikai kisebbségeként tartja számon a romákat.⁵⁰ Amint arra a szakirodalom már korábban is rámutatott, emberi jogi szempontból indokolatlan merev határvonalat húzni a faji vagy etnikai származás, illetve a nemzeti kisebbséghez tartozás között; egy ilyen megközelítés

tekintetében sem, ideértve a nemzeti kisebbségeket illető intézkedéseket is, többek között az egyenlő bánásmód terén meglévő tanácsi irányelvek felülvizsgálatával. Jóllehet az uniós intézményeknek az EUSZ 3. cikke (3) bekezdésének megfelelően tevékenységi területüktől függetlenül tiszteletben kell tartaniuk az Unió »kulturális és nyelvi sokféleségét«, és az Európai Unió Alapjogi Chartája 21. cikke (1) bekezdésének megfelelően tartózkodniuk kell a »nemzeti kisebbséghez tartozás« alapján történő megkülönböztetéstől, e rendelkezések egyike sem képezi jogalapját az intézmények fellépésének. Az EUMSZ 19. cikke szerint a Szerződések egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül és a Szerződések által az Unióra átruházott hatáskörök keretén belül a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag megfelelő intézkedéseket fogadhat el a nemen, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális irányultágon alapuló megkülönböztetés leküzdésére. A megkülönböztetés alapjainak e kimerítő felsorolása nem tartalmazza azonban a nemzeti kisebbséghez való tartozást. Következésképpen az EUMSZ 19. cikke nem képezheti a Szerződések végrehajtását célzó olyan uniós jogi aktus jogalapját, amelynek célja »a hátrányos megkülönböztetés elleni és az egyenlő bánásmódot elősegítő hatékony intézkedések« elfogadása, »ideértve a nemzeti kisebbségeket« illető intézkedéseket is.

- 49 Az Európai Unió Tanácsának ajánlása (2013. december 9.) a romák integrációjára vonatkozó hatékony tagállami intézkedésekről, HL C 378., 2013.12.24., 1.

A vonatkozó javaslat nyilvántartásba vételének elutasítását követően: Az Európai Unió Tanácsának ajánlása (2021. március 12.) a romák egyenlőségének, befogadásának és részvételének előmozdításáról, HL C 93., 2021.3.19., 1.

Megjegyzendő még, hogy az ajánlások *de facto* csoportlogikát használnak, ehhez igazodik a nyelvezet is, ami közelebb áll a kollektív jogokhoz, mint ahhoz az egyéni jogi formulához, amelyet a Bizottság a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kapcsán követelne meg.

- 50 Mind a korábbi, mind a jelenlegi EU roma stratégiai dokumentum szerint a romák Európa legnagyobb etnikai kisebbségét alkotják. A becslések szerint Európában 10–12 millió roma él, akik közül mintegy 6 millió az Európai Unióban. Lásd *Közlemény az „Az EU romák integrációjára vonatkozó nemzeti stratégiák uniós kerete 2020-ig” című dokumentumról*, COM(2011) 173 final, 2011. április 5. *Közlemény az „Az EU romák egyenlőségére, befogadására és részvételére vonatkozó stratégiai kerete 2020–2030” című dokumentumról*, COM(2020) 620 final, 2020. október 7.

rádásul közvetlenül szembemenne az Emberi Jogok Európai Bíróságának bevett eset-jogával, amely e kategóriák között funkcionális, nem pedig formalista különbségtételt alkalmaz.⁵¹

A fenti érvelésből nem az a következtetés adódik, hogy az uniós jogalkotó általános jogalkotási hatáskörrel rendelkezne a nemzeti kisebbségek helyzetére vonatkozóan, vagy hogy e csoportok eleve kizártak lennének az EUMSZ 19. cikke szerinti védelemből.⁵² Nehezen védhető azonban az a bizottsági álláspont – legalábbis a nyilvántartásba vevő határozatban adott indokolás alapján –, hogy pusztán amiatt ne lenne elfogadható uniós jogi aktus a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés és az egyenlő bánásmód előmozdítása érdekében a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek vonatkozásában, mert e kategória ebben a formában nem szerepel a taxatív felsorolásban.

Az Európai Unió így paradox módon elfogadja a „romák” mint csoport szakpolitikai kezelését anélkül, hogy kollektív jogokat ismerne el számukra, ugyanakkor nem hajlandó elfogadni a „nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek” egyenlőségi kezelését. Ez a különbségtétel nem dogmatikailag kényszerítő, jogtechnikailag kezelhető lenne, a Bizottság azonban tudatos politikai önkorlátozással elkerüli e megközelítés felvállalását. Az uniós intézmények ehelyett új kategóriákat és fogalmakat alkotnak, amelyek adott esetben alkalmasak az érvelési következtetlenségek elfedésére. Ilyen például az a megközelítés, amely szerint az Európai Unió a marginalizált közösségek – például a romák

51 Varga Péter: „Racial or Ethnic Origin” vs. „Membership of a National Minority” in EU Law. *Minority Studies*, 2014. (17). 7–26. A tanulmány vonatkozó része: “[...]when it is relevant in the given case, the ECtHR consequently uses the term ‘ethnic’ (and its variations) and analyses the ethnic origin of persons concerned, due to the fact that, according to its well-established case law, race, ethnic origin and national minority are overlapping concepts with no clear limitations. In *Timishev v. Russia* the ECtHR found that ‘ethnicity and race are related and overlapping concepts. Whereas the notion of race is rooted in the idea of biological classification of human beings into subspecies according to morphological features such as skin colour or facial characteristics, ethnicity has its origin in the idea of societal groups marked by common nationality, tribal affiliation, religious faith, shared language, or cultural and traditional origins and backgrounds.’ It should be borne in mind that there is still no legally binding definition of national minority in international law, however, the attributes of national minorities are the same as for ‘ethnicity’ in the cited case. The ECtHR adopted the same approach in *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, where it examined the fundamental rights of two persons, one of Roma and the other of Jewish ethnic origin, both having national minority status in their state. The court found that ‘[d]iscrimination on account of a person’s ethnic origin is a form of racial discrimination’. In *D. H. and others v. the Czech Republic* landmark case on Article 14 ECHR, the court examined discrimination in education of persons belonging to national minorities under domestic legislation from a racial and ethnic origin point of view, despite the fact that Article 14 lists discrimination on ground of association with national minority as well.” Lásd az ott hivatkozott esetjogot is.

52 Ilyen értelmezésre adott okot az előző lábjegyzetben már idézett tanulmány, habár mindössze azt kívánta megkérdőjelezni, hogy az alapító szerződések kizárólag egyetlen, specifikus etnikai csoport esetében szolgáltatnak jogalapot meghatározott jogi aktus elfogadására. Az értelmezésre lásd: Toggenburg, Gabriel N.: The European Union and the Protection of Minorities: New Dynamism Via the European Citizen Initiative? *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, 2018. 11 (3–4). 362–391.

– társadalmi-gazdasági integrációját a kohéziós politikában külön beruházási prioritásként határozza meg.⁵³ A Bizottság részéről az is felmerült, hogy a nemzeti kisebbségek kérdése a sérülékeny csoportok (vulnerable groups) körében lenne kezelhető.⁵⁴ E fogalmat azonban – egyelőre – nem jogi kategóriaként, hanem pusztán célcsoport-leírásként alkalmazzák, amit a kényszerű distinkcióalkotás igénye és annak bizonytalansága leng körül. A tendencia tovább erősödik azáltal, hogy a Bizottság egyre inkább olyan, nem klasszikus jogi kategóriákat alkalmaz, mint a „rasszizált kisebbségek” (racialised minorities).⁵⁵ E fogalom a marginalizált kisebbségek és sérülékeny csoportok mellé illesztve lehetővé teszi bizonyos etnikai és kulturális sajátosságok szakpolitikai figyelembevételét anélkül, hogy azokhoz kifejezett jogi státuszt vagy kollektív jogi elismerést kellene társítani.

A gyakorlat problémája: a mérlegelési és indokolási kötelezettség kiüresedése

A Minority SafePack-ítéletben a bíróság olyan tág értelmezési mezőt hagyott a Bizottság számára, amely a döntési mérlegelés és az indokolási kötelezettség jogilag alig kontrollálható jellegét eredményezi. Ez gyakorlatilag a Bizottság „parttalan” mérlegelési autonómiájához és indokolási szabadságához vezet, ami azonban nehezen egyeztethető össze az európai polgári kezdeményezés mechanizmusának a bíróság által is elismert céljával. A bíróság egy eljárást lezáró közleménnyel kapcsolatos korábbi ítéletben már kimondta, hogy az európai polgári kezdeményezés célja a polgárok és az uniós intézmények közötti párbeszéd előmozdítása.⁵⁶ Továbbá egyetértett a főtanácsnok véleményével, miszerint annak hozzáadott értékét nem az eredmény bizonyossága képezi, hanem az a lehetőség,

53 Lásd különösen az Európai Parlament és a Tanács (EU) 1304/2013 rendeletét (2013. december 17.) az Európai Szociális Alapról, HL L 347., 2013.12.20., 470–486., 3. cikk (1) bekezdés b) pont vii. alpont („a marginalizált közösségek, például a romák társadalmi-gazdasági integrációja”); valamint az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1057 rendeletét (2021. június 24.) az Európai Szociális Alap Plusz (ESF+) létrehozásáról, HL L 231., 2021.6.30., 21–59. o., 4. cikk (1) bekezdés j) pont („a marginalizált közösségek – például a romák – társadalmi-gazdasági integrációjának előmozdítása”).

Lásd még a témában: Kohéziós politika közlemény, COM(2025) 6015 final.

54 Pl. az Európai Unió Tanácsának magyar elnöksége által szervezett tematikus konferencián 2024. december 12-én (Brüsszel).

55 Európai Bizottság: *Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendeletére az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra és egyéb eszközökre vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról* (közös rendelkezésekről szóló rendelet – CPR), COM(2023) 336 final, preambulum (az egyenlőségre, a megkülönböztetés tilalmára és a társadalmi befogadásra vonatkozó preambulumbekezdések, amelyek többek között a *racialised minorities* és a roma közösségek helyzetére utalnak).

56 C-418/18 P sz. ügy, 65. pont.

hogy az uniós polgárok politikai vitát kezdeményezhessenek az uniós intézményekben anélkül, hogy meg kellene várni egy jogalkotási eljárás megindítását.⁵⁷

A Bizottság túl széles körű mérlegelési joga és az ezzel járó minimális indokolási kötelezettség jelentősen korlátozza a napirend meghatározását és az érdemi párbeszéd lehetőségét. Nehezen képzelhető el érdemi vita olyan helyzetben, ahol az egyik (kezdeményező) fél konkrét felvetéseit a másik (meghatározó pozícióban lévő) fél meg tudja kerülni, és csupán a saját maga által lényegesnek ítélt általános szakpolitikai keretet és néhány esetlegesen vagy áttételesen kapcsolódó intézkedést ismertet. A *Minority SafePack*-ügyben elsősorban nem az „eredmény bizonyosságát” kérték számon az uniós intézményrendszeren, hanem – egyebek mellett – azt, hogy a kezdeményezők konkrét felvetéseikkel kapcsolatban megismerhessék a Bizottság álláspontját, és azt, hogy az miként illeszkedik az uniós jogi és szakpolitikai környezetbe. Az érdemi párbeszédhez és vitához elengedhetetlen, hogy az indítványozó, kezdeményező fél konkrét választ kapjon a javaslatára és az általa lényegesnek tartott érvekre, még ha ez a válasz nem is feltétlenül a várt jogalkotási lépés. A párbeszéd minősége a címzett érvekhez való érdemi viszonyulás mértékén múlik.

Az Európai Bizottság számára az európai polgári kezdeményezés eljárásának kezelésével kapcsolatos kötelezettségek teljesítése viszonylag egyszerűnek tűnik azáltal, hogy a Bíróság által támasztott indokolási követelmények minimálisak. Ez a megállapítás nem vitatja, hogy a Bizottságnak komplex és nehéz jellegű szakpolitikai kérdéseket kell mérlegelnie. Azonban ennek a mélyreható mérlegelésnek a döntés meghozatalában kellene lecsapódnia (azaz hogy tesz-e jogalkotási javaslatot, vagy sem), nem pedig az indítványozók érveire adott válaszok tartalmának minimalizálásában.

Az európai polgári kezdeményezésekkel kapcsolatos eljárásban a Bizottságnak az alábbi, egyelőre könnyen teljesíthető kötelezettségeknek kell eleget tennie:

- Nyilvántartásba vétel: Amennyiben a kezdeményezés megfelel a szerződésekben és a vonatkozó rendeletben előírt formai és tartalmi feltételeknek, a Bizottság köteles azt nyilvántartásba venni.
- A szervezők meghallgatása: Miután az európai polgári kezdeményezés összegyűjtötte az egymillió támogató aláírást és a megfelelő minimumküszöböt a tagállamok meghatározott számában, a Bizottság köteles a szervezőket megfelelő szinten fogadni, és lehetővé tenni számukra, hogy részletesen elmagyarázzák a kezdeményezés célkitűzéseit. Ezzel biztosítja a formális párbeszéd lehetőségét. A Bizottság képviselteti magát az Európai Parlament által szervezett nyilvános meghallgatáson is, amelyen rendszerint ismerteti előzetes álláspontját.

57 Uo. 70. pont.

- Közlemény elfogadása: Végül a Bizottság hivatalos közleményben foglalja össze a kezdeményezéssel kapcsolatos jogi és politikai következtetéseit, adott esetben az általa meghozni szándékolt intézkedéseket, és azok – vagy azok elmaradásának – okait.

A jogi és politikai megfontolásokat összegző közleménnyel szemben az ítélkezési gyakorlat gyakorlatilag semmilyen érdemi tartalmi követelményt nem fogalmaz meg a kezdeményezők konkrét érveivel kapcsolatban. Ez lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy megkerülje az indítványozók által lényegesnek tartott, speciális érvek megválaszolásának kötelezettségét, megelégedve azzal, hogy pusztán a jogalkotás kezdeményezésének elmaradása mögötti általános indokokat ismerteti. A Minority SafePack esetében alkalmazott megoldás, hogy a kezdeményezők által bemutatott konkrét javaslatok mellőzésével ismerttet néhány, a témakörhöz (adott esetben nagyon áttételesen) kapcsolódó intézkedést, amelyek alapján – ezek tényleges hatásának vizsgálata nélkül – arra a következtetésre jut, hogy nincs szükség további jogi aktusra. Ez a gyakorlat súlyosan csökkenti az európai polgári kezdeményezés mint részvételi eszköz politikai hozzáadott értékét és a kezdeményezés által generált vita minőségét.

A szervezők és a Bizottság jogainak, illetve kötelezettségeinek aszimmetriája jól érzékelhető a kezdeményezés körébe vonható intézkedések jellegének megítélése tekintetében is. A katalán függetlenségi mozgalom keretében benyújtott európai polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételének elutasítása során a Törvényszék kifejezetten rámutatott arra, hogy a nyilvántartásba vételi szakaszban kizárólag azok az intézkedések vehetők figyelembe, amelyek kifejezetten a Szerződéseinek végrehajtása céljából elfogadandó jogi aktusra irányuló javaslat benyújtására alkalmasak.⁵⁸ Ezzel szemben a Bizottság egy sikeresnek minősített kezdeményezésre adott válaszában élhet azzal a lehetőséggel, hogy olyan egyéb – nem jogalkotási jellegű – intézkedésekre hivatkozzon, amelyek meglátása szerint hozzájárulnak a kezdeményezésben megfogalmazott célok eléréséhez. A Minority SafePack kezdeményezés kapcsán például a Bizottság a nyelvi ajánlásra vonatkozó javaslat tekintetében a közleményében a Nyelvi Charta, az UNESCO-egyezmény, valamint a Tanács kulturális munkaterve körében vázolt intézkedésekre utalt. Ezek azonban nem

58 Az „Uniós jog, a kisebbségi jogok és a spanyol intézmények demokratizálása” elnevezésű európai polgári kezdeményezés arra kérte fel Bizottságot, hogy „A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret” elnevezésű, az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz intézett bizottsági közleménnyel [COM(2014)158] összefüggésben vizsgálja meg a katalán régió függetlenségi mozgalmával kapcsolatos spanyolországi helyzetet, és adott esetben tegyen lépéseket ezzel kapcsolatban. A benyújtott kérelem formálisan nem fogalmazta meg, hogy a szervezők jogi aktus megalkotására irányuló javaslat benyújtását tartják szükségesnek a Bizottság részéről, amely erre hivatkozva elutasította a nyilvántartásba vételt. A Törvényszék a döntést helybenhagyta. Lásd bővebben: T-611/19. sz. ügy, Comité des citoyens de l’initiative « Derecho de la UE, derechos de las minorías y democratización de las instituciones españolas » kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2022:483.

minősülnek a Szerződések végrehajtását célzó uniós jogi aktusoknak, és jellegüknél fogva nem alkalmasak azoknak a joghatásoknak a kiváltására, amelyeket a nyilvántartásba vétel feltételeként megkövetelt – és számonkért – jogi aktusok természetüknél fogva eredményeznek.

Sikeres-e az európai polgári kezdeményezés jogintézménye? Volt-e hozadéka a két, nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos kezdeményezésnek?

Az európai polgári kezdeményezés formális és anyagi jogi sikerének elválasztása a nemzeti kisebbségek védelmére irányuló kezdeményezések tükrében

A Bizottság az európai polgári kezdeményezések számára kialakított hivatalos felületén⁵⁹ a bejegyzett kezdeményezéseket két, illetve három kategóriába sorolja, ezzel áttekinthető képet nyújtva azok jogi és eljárási státuszáról, valamint előrehaladásáról. E kategóriák egyike a „megválasztott” – a honlap korábbi változatában „sikeresnek” nevezett – kezdeményezések köre. E fogalomhasználat alatt a Bizottság nem azokat a kezdeményezéseket érti, amelyek ténylegesen jogalkotási eljárást indítottak el, hanem mindazon eseteket is, amelyek maradéktalanul teljesítették a rendeletben meghatározott eljárási követelményeket: a nyilvántartásba vételtől a támogató nyilatkozatok összegyűjtésén át egészen a hivatalos meghallgatásig és a Bizottság érdemi vizsgálatáig. E kezdeményezések ennél fogva formai és eljárási értelemben vitathatatlanul sikeresnek tekinthetők, hiszen a szervezők képesek voltak legalább egymillió uniós polgár mozgósítására, biztosították a földrajzi reprezentativitást, és végigvezették az ügyet a nyilvántartásba vételt követő valamennyi eljárási szakaszon.

Anyagi jogi szempontból ugyanakkor a siker mércéje jóval összetettebb. Idetartozik annak vizsgálata, hogy a Bizottság él-e a rendelet által számára biztosított – ám nem kötelező jellegű – kezdeményezési jogával, és ténylegesen jogalkotási javaslatot terjeszt-e az Európai Parlament és a Tanács elé. Számos olyan bekezdést is a „sikeres” kategóriába sorolt, amely ezt a második, tartalmi küszöböt nem lépte át. Ezekben az esetekben a Bizottság ugyan készített értékelést, ám végül nem látott indokot jogalkotási indítvány előterjesztésére. Mindez azt eredményezi, hogy bár az uniós polgárok kollektív fellépése eljárásjogi értelemben eredményes volt, a politikai és anyagi jogi következmények tekintetében nem érte el végső célját. E kettősséget a jogintézmény sajátos természete

⁵⁹ Letöltés helye: https://citizens-initiative.europa.eu/_hu; letöltés ideje: 2026. 01. 30.

teszi lehetővé: sem az EUMSZ, sem a vonatkozó rendelet nem garantálja a jogalkotás automatikus megindítását, mindössze annak lehetőségét teremti meg, hogy a polgárok közvetlenül napirendre helyezzenek bizonyos uniós politikai kérdéseket.

Az elmúlt évtizedben a két kisebbségvédelmi tárgyú európai polgári kezdeményezéshez kapcsolódó bírósági eljárások jelentős mértékben hozzájárultak ahhoz, hogy tisztázódjon e sajátos jogintézmény – mint a részvételi demokrácia uniós szintű megtestesítőjének – helye és funkciója az Európai Unió demokratikus életében. Az intézmény gyakorlati működésével kapcsolatos tapasztalatok, valamint a releváns bírói esetjog egyaránt elősegítették annak felismerését, hogy az európai polgári kezdeményezés nem pusztán egy petíciós mechanizmus, hanem az uniós döntéshozatalba való tényleges társadalmi beleszólás egyik kulcsfontosságú eszköze kellene hogy legyen. Az említett ügyek arra is rávilágítottak, hogy a polgári kezdeményezés demokratikus funkciója kettős természetű: egyrészt tematizálja az uniós polgárok által relevánsnak tartott kérdéseket, másrészt intézményi párbeszédet generál, amely elvekben hozzájárulhat az uniós politikaformálás átláthatóságának és fogadókészségének erősítéséhez. Ugyanakkor kérdéses, hogy e funkciók pusztá betöltése önmagában elegendő-e ahhoz, hogy az európai polgári kezdeményezés maradéktalanul elérje célját.

Az európai polgári kezdeményezés jogintézményének közel tizennégy éves működése alapján összességében megállapítható, hogy a Bizottság a kezdeti időszakban szigorúan értelmezte a nyilvántartásba vétel feltételeit, és számos kezdeményezést elutasított. E döntések következtében több eljárás is indult az uniós bíróság előtt, amelyekben a szervezők rendszerint alulmaradtak a Bizottsággal szemben.⁶⁰ Áttörést a Minority SafePack ügye⁶¹ jelentett, amelyben a Bíróság első alkalommal semmisítette meg a Bizottság nyilvántartásba vételt elutasító határozatát az indokolási kötelezettség megsértése miatt. A Bizottság ezt követően a részleges bejegyzés eszközével élt, és nyilvántartásba vette a kezdeményezést, ami érzékelhető változást eredményezett a nyilvántartásba vételi gyakorlatban. Más a helyzet azonban a kezdeményezésekben foglalt javaslatok érdemi kezelésével. A Bizottság honlapja szerint az elmúlt tizennégy év alatt összesen 131 kezdeményezést vettek nyilvántartásba, amelyek közül mindössze 13 jutott el a „megválaszolt” szakaszba. E körülmény elsősorban azon múlik, hogy a szervezők képesek-e összegyűjteni a szükséges számú támogató nyilatkozatot, ami jelentős szervezési erőfeszítést igényel. A tényleges jogalkotási eredmény ennél is szűkebb: a Bizottság mindössze egy esetben irányozta elő

60 Pl.: T-450/12. sz. ügy, Anagnostakis kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2015:739; T-44/14. sz. ügy, Constantini kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2016:223; T-361/14. sz. ügy, HB kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2017:252; T-529/13. sz. ügy, Izsák Balázs Árpád és Dabis Attila kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2016:282.

61 T-646/13 sz. ügy.

a kezdeményezés szerinti jogalkotási javaslat előterjesztését,⁶² a kezdeményezők azonban ennek továbbvitelét kifogásolják,⁶³ egy további esetben pedig a kezdeményezés témájához tematikusan kapcsolódó, de tartalmilag eltérő javaslattal élt.⁶⁴

A fennmaradó megválaszolt kezdeményezések esetében a Bizottság közleményei nem irányoznak elő uniós jogalkotási vagy egyéb jogi aktust, jóllehet a rendelet és az ítélezési gyakorlat értelmében ezek értékelhetők az európai polgári kezdeményezésnél.⁶⁵ A Bizottság következtetéseit gyakran azzal zárja, hogy jelenleg nem látja indokoltnak további jogi vagy jogalkotási lépések megtételét, ugyanakkor a jövőben figyelemmel kíséri a fejleményeket. Az ilyen általános, blanketta jellegű megállapítások alapján azonban nehezen állapítható meg, hogy az esetlegesen később bekövetkező, a kezdeményezés szempontjából kedvező fejlemények közvetlenül az adott európai polgári kezdeményezés hatásának tudhatók-e be.⁶⁶ Mindezek alapján indokoltnak tűnik megkülönböztetni az eljárási szempontból kifogástalanul végrehajtott kezdeményezéseket mint formális

62 End the Cage Age elnevezésű európai polgári kezdeményezés. Letöltés helye: https://food.ec.europa.eu/animals/animal-welfare/eci/eci-end-cage-age_en; letöltés ideje: 2025. 11. 05.

63 A kezdeményezők sérelmezik, hogy az Európai Bizottság nem fogadott el az *End the Cage Age* európai polgári kezdeményezésről szóló közleményt módosító, az említett kezdeményezésre válaszul a jogalkotási javaslat elfogadására vonatkozó új ütemezést tartalmazó közleményt (T-151/24. sz. ügy, End the Cage Age kontra Bizottság, HL 2024. C 2959.).

64 „Tiltsák be a glifozátot, és védjék meg az embereket és a környezetet a mérgező növényvédő szerektől!” elnevezésű európai polgári kezdeményezés. Letöltés helye: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000002_hu; letöltés ideje: 2025. 11. 05.

65 Lásd A gyakorlat problémája: a mérlegelési és indokolási kötelezettség kiüresedése című rész végét.

66 A Bizottság utókövetésként hivatkozott többek között az ivóvízirányelv módosítására, illetve a víz újrafelhasználásáról szóló rendeletre irányuló javaslatára (lásd „Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!” elnevezésű európai polgári kezdeményezés. Letöltés helye: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2012/000003/water-and-sanitation-are-human-right-water-public-good-not-commodity_en; letöltés ideje: 2026. 01. 30.). Az EPK-rendelet értelmében a Bizottságnak az eljárást lezáró közleményben ismertetnie kell az általa tervezett lépéseket és azok indokait. A közlemény nem jelzett ilyen irányú egyértelmű jogalkotást azonnal, a Bizottság később elindította az ivóvízirányelv felülvizsgálatát, és 2018-ban javaslatot nyújtott be az irányelv módosítására. A vonatkozó közlemény nem irányozta elő az utóbb megvalósult jogalkotási aktusokat, és az olyan általános megállapítások, mint a konzultáció kezdeményezése, a transzparencia növelése vagy a strukturált párbeszéd, nem tekinthetők jogalkotási aktus előterjesztésére irányuló lépéseknek. Önmagában az a körülmény, hogy e fejleményekre a közlemény elfogadását követően került sor, nem alapoza meg a kezdeményezés kiváltó hatásának megállapítását. Hasonlóképpen a cápauszony-kereskedelem tilalmára irányuló európai polgári kezdeményezés (lásd „Stop finning – Stop the trade” elnevezésű kezdeményezés. Letöltés helye: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2020/000001_hu; letöltés ideje: 2026. 01. 30.) esetében a Bizottság azon megállapítása, miszerint „megvizsgálja, hogy mely jogi eszközök lennének a legalkalmasabbak a laza uszonyok kereskedelmének megszüntetése érdekében”, nehezen értelmezhető érdemi jogalkotási fellépésként. Ez különösen azért problematikus, mert az európai polgári kezdeményezés jogintézményének lényege éppen abban áll, hogy a Bizottságot a jogalkotási intézkedés lehetőségének vizsgálatára ösztönözze; e körülmény pusztá megismérlésének a kezdeményezés hozadékaiként való beállításá ezért nem tekinthető a kezdeményezésre adott tartalmi válasznak, hanem tautologikus érveléshez vezet. Az érvet csak erősíti, hogy az utókövetés keretében eddig nem történt jogalkotási kezdeményezés.

sikereket, valamint azokat az eseteket, amelyek tényleges jogalkotási lépéshez vezetnek, és így anyagi jogi sikernek tekinthetők a szervezők szempontjából. A Bizottság a tényleges jogalkotási eredmények hiányát az eljárási sikerek tágabb értelmezésével ellensúlyozza, fenntartva ezzel a mechanizmus politikai láthatóságát, miközben változatlanul érvényesíti a Szerződések által számára biztosított kizárólagos kezdeményezési jogot.

*Az európai polgári kezdeményezés eljárásjogi kereteinek fejlődése
a kisebbségi ügyek tapasztalatai alapján*

A gyakorlatból eredő értelmezési kérdések egyúttal rávilágítottak az eredeti rendeleti keret⁶⁷ szabályozási hiányosságaira is. Ennek következtében a jogalkotó – a tapasztalatok szisztematikus feldolgozását követően – az új rendeletben⁶⁸ több, korábban bizonytalan vagy vitatott eljárási elem pontosítását is elvégezte. E pontosítások közül kiemelkedik a részleges bejegyzés lehetőségének kodifikálása,⁶⁹ amelyet az eredeti szabályozás még nem ismert. A kérdés először a Minority SafePack-ügyben merült fel, amikor a szervezők több, egymással összefüggő javaslatot terjesztettek elő, amelyek közül a Bizottság csak bizonyos elemeket talált az uniós hatáskörrel összhangban állónak. Mivel az eredeti rendelet nem tartalmazott rendelkezéseket a részleges nyilvántartásba vételről, az eljárás jogi keretei bizonytalanok voltak, és a Bizottság mérlegelési jogkörének határai is tisztázatlanul maradtak. A Bizottság a Minority SafePack-ügy során elismerte, hogy a kezdeményezések összetett és többkomponensű jellege szükségessé teheti egyes részek önálló befogadását, amennyiben azok egyébként megfelelnek az uniós hatáskörök rendszerének. Az új rendelet ezt a gyakorlatban kialakult igényt kodifikálta, kifejezetten lehetővé téve a részleges nyilvántartásba vételt, ezáltal növelve az intézmény rugalmasságát és hatékonyságát.

Hasonlóképpen tisztázódott a támogató aláírások benyújtásának határideje is. Az eredeti rendelet e tekintetben teljesen hallgatott, így nem szabályozta, hogy a szervezők a hitelesített aláírásokat milyen időkeretben kötelesek a Bizottsághoz benyújtani. A gyakorlatban ez két kiemelt ügyben vált különösen relevánssá: a szervezők mindkét esetben – attól tartva, hogy a leköszönő Bizottság kevésbé volna nyitott a kezdeményezés érdemi vizsgálatára – kivártak, és csak az új Bizottság hivatalba lépését követően terjesztették elő

67 Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) az európai polgári kezdeményezésről (HL 2011. L 65., 1–22.).

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

69 A rendelet 6. cikk (4) bekezdésének b) pontja.

az aláírásokat.⁷⁰ Bár a felek között e kérdésben végül nem alakult ki tényleges jogvita, a helyzet mégis rávilágított arra, hogy a szabályozás túlzott rugalmassága bizonytalanságot okoz, és akár a kezdeményezési folyamat időbeli elhúzódsához is vezethet. Az uniós jogalkotó ezért az új rendeletben három hónapos, objektíven meghatározott határidőt⁷¹ állapított meg a támogató nyilatkozatok Bizottsághoz történő benyújtására, ezzel biztosítva a végrehajtási eljárás kiszámíthatóságát és az intézmény működésének stabilitását.

Összességében elmondható, hogy a két ügy hozzájárult ahhoz, hogy az európai polgári kezdeményezés világosabb, jogilag koherensebb és eljárásilag rendezettebb keretek között működjön. Az új szabályozás e tanulságok beépítésével megerősítette a polgári kezdeményezés szerepét a demokratikus részvétel csatornájaként, egyúttal stabilabb jogi alapot teremtve a jövőbeli kezdeményezések számára.

Anyagi jogi elmozdulás a nemzeti kisebbségek védelmében

A nemzeti kisebbségek helyzete szempontjából kiemelkedő jelentőségű fejlemény, hogy a Bíróság kimondta, hogy „[...] noha az Unió hatáskörébe tartozó területeken a Bizottság jogosult arra, hogy az EUMSzerződés vonatkozó rendelkezései által kifejezetten követett célkitűzések megvalósítása céljából olyan jogi aktusokra vonatkozó javaslatokat nyújtson be, amelyek figyelembe veszik a javasolt EPK tárgyát képező értékeket és célkitűzéseket, főszabály szerint semmi sem akadályozhatja meg ezen intézményt abban, hogy olyan különös aktusokra vonatkozó javaslatot nyújtson be, amelyek, mint a jelen ügyben, arra irányulnak, hogy kiegészítsék az Unió fellépését a hatásköre alá tartozó területeken az EUSZ 2. cikkben kimondott értékek, valamint az EUSZ 3. cikk (3) bekezdés negyedik albekezdésében kimondott kulturális és nyelvi sokszínűsége tiszteletben tartásának biztosítása céljából.”⁷² Egyszerűbben megfogalmazva: a Bíróság elismerte, hogy a Bizottság – meglévő uniós szakpolitikák keretében – jogosult olyan jogi aktusokat is kezdeményezni, amelyek nem kifejezetten kisebbségvédelmi hatáskörre épülnek, de ténylegesen hozzájárulhatnak a nemzeti kisebbségek védelméhez és a kulturális, nyelvi sokszínűség megőrzéséhez.

70 A Minority SafePack esetében lásd: Transnational Minority Activism in Europe: Beyond the Minority SafePack Initiative. 2025. június 17. Letöltés helye: www.europenowjournal.org ; letöltés ideje: 2025. 12. 14.

A kohéziós politikákkal kapcsolatban lásd: Nemzeti régiókról szóló polgári kezdeményezés. *Magyar Nemzet*, 2025. március 4. Letöltés helye: <https://magyarnemzet.hu>; letöltés ideje: 2025. 12. 14.

71 A rendelet 13. cikke.

72 T391/17. sz. ügy, 56. pont.

Bár ez a tétel már régóta jelen volt az uniós politikai diskurzusban, és a tagállamok között is vita tárgyát képezte, bírói értelmezés útján történő megerősítése korábban még nem ment végbe. Mivel a kérdéskörben korábban nem született kimerítő bírósági döntés, a kérdés vitatható volt az uniós intézményekben, különösen a tagállamok által. E helyzetben jelent mérőldkövet az Európai Unió Bíróságának a Minority SafePack-ügyben hozott ítélete, amely kimondta, hogy az uniós szakpolitikák keretében – meghatározott feltételek mellett – intézkedések tehetők a nemzeti kisebbségek védelme érdekében. Ez a megállapítás ugyanakkor jelenlegi formájában még nem tekinthető teljesen kiforrott jogi koncepciónak, különösen a Bizottság, valamint több tagállam következetesen elutasító, általános jellegű álláspontjára tekintettel, annak tényleges jogi tartalommal való megtöltéséhez további jogalkotási kezdeményezések és jogérvényesítő tevékenység szükségesek.

Záró gondolatok: általános tanulságok, nemcsak a nemzeti kisebbség(hez tartozó személyek) számára

Eljárási kettősség: a nyilvántartásba vétel és az érdemi döntéshozatal szakadéka

Az európai polgári kezdeményezés bevezetése kifejezetten az Európai Unió demokratikus deficitjére adott válaszként értelmezhető. Az intézmény célja az volt, hogy csökkentse az uniós döntéshozatal és az uniós polgárok közötti távolságot, erősítse a részvételi demokrácia elemeit, és lehetőséget teremtsen arra, hogy a polgárok kollektív politikai akarukat közvetlen módon juttassák el az uniós intézményekhez.⁷³

Az európai polgári kezdeményezések intézményes keretei azonban eleve a Bizottság számára kedvező hatalmi konfigurációban működnek, amelyet tovább erősít a Bizottság kvázi jogalkotás-kezdeményezési monopóliuma és az ahhoz kapcsolódó széles mérlegelési jogköre. E struktúrában a „pálya” nem pusztán formálisan, hanem ténylegesen is a Bizottság javára lejt: nemcsak abban, hogy a kezdeményezés nyomán nem köteles jogalkotási javaslatot előterjeszteni, hanem abban is, hogy a kezdeményezés érdemi elbírálásának módját és kereteit lényegében maga határozza meg.

A Minority SafePack kezdeményezéssel összefüggő eljárások jól szemléltetik, hogy a Bizottság az évek során több, egymástól eltérő technikát alakított ki az érdemi válaszadás

⁷³ Anches, 2014. The European Citizens' Initiative, i. m. 224–245.; Longo, 2019. The European Citizens' Initiative:..., i. m. 181–200.; Bouza García, Luis – Del Río Villar, Susana: The ECI as a Democratic Innovation: Analysing its Ability to Promote Inclusion, Empowerment and Responsiveness in European Civil Society. *Perspectives on European Politics and Society*, 2012. 13 (3). 312–324.; vö. EUSZ 11. cikk (4) bekezdés; C-418/18 P sz. ügy.

elkerülésére. Ezek a módszerek formai szempontból megfelelnek az európai polgári kezdeményezésre irányadó eljárási követelményeknek, ugyanakkor alkalmasak arra, hogy a kezdeményezés demokratikus potenciálját érdemben korlátozzák.

- Az implicit hatályszűkítés technikája

A nyelvi ajánlásra vonatkozó javaslat esetében a Bizottság a kezdeményezést látszólag változatlan formában vette nyilvántartásba, ugyanakkor implicit módon leszűkítette annak tárgyi hatályát, anélkül hogy ezt a nyilvántartásba vételi határozatban egyértelművé tette volna. Ennek következtében a kezdeményezők számára előre nem volt kiszámítható, hogy az érdemi válaszadás során a Bizottság a javaslat mely aspektusait tekinti ténylegesen vizsgálat tárgyának. Hasonló megközelítés figyelhető meg a kohéziós politikával kapcsolatos kezdeményezés esetében is. A szervezők és az uniós polgárok csak a Bizottság közleményéből értesültek arról, hogy mely konkrét javaslatokat nem tekinti az uniós hatáskör körébe tartozónak.⁷⁴ A nyilvántartásba vételi határozat az alapító szerződések egyes rendelkezéseinek megfogalmazását lényegében szó szerint vette át általános fenntartásként, anélkül hogy ebből azonosítható lett volna a kizárt javaslatok köre. Ennek következtében a kezdeményezők számára nem volt előre kiszámítható az érdemi vizsgálat tényleges tárgya.

- A tematika kisajátításának technikája

Az audiovizuális politikát érintő javaslat esetében a Bizottság a kezdeményezést tág, általános megfogalmazásban vette nyilvántartásba, anélkül hogy a konkrét problémaköröket vagy intézkedési elemeket nevesítette volna. Az érdemi válaszadás szakaszában ezt követően – széles mérlegelési jogkörére hivatkozva – elkerülte az eredeti kezdeményezésbe illeszthető konkrét javaslatok értékelését, és kizárólag saját, előzetesen kialakított szakpolitikai prioritásaira koncentrált. E módszer révén a Bizottság formálisan eleget tett válaszadási kötelezettségének, miközben tartalmilag eltávolodott a kezdeményezők által felvetett problémától.

- Az érdemi érvelés mellőzésének technikája

A nyelvi sokféleségi központokra vonatkozó javaslat esetében a Bizottság a kezdeményezést változatlan formában nyilvántartásba vette, az érdemi válaszadás során azonban nem reflektált a szervezők által részletesen bemutatott szakmai indokokra. Indokolásában kizárólag a javaslathoz csupán áttételesen kapcsolódó intézkedéseket vázolt fel, anélkül hogy megvizsgálta volna, azok miként járulhatnak hozzá a gyakorlatban a kezdeményezők által megfogalmazott célok eléréséhez.

⁷⁴ Lásd a közlemény 3.1 pontját.

E technikák közös sajátossága, hogy a kezdeményezők számára a nyilvántartásba vételi eljárás során érdemben nem nyílik meg a hatékony bírósági jogorvoslat lehetősége, mivel formailag a Bizottság nyilvántartásba vette a javaslatukat, így azt lényegében nincs is okuk vitatni. Az érdemi válaszadás szakaszában a Bizottság diszkrecionális jogkörében széles mozgástérrel rendelkezik a nyilvántartásba vett kezdeményezés kezelésére, aminek következtében az eljárás két szakasza között a bírói kontroll jelentősen visszaszorul.

Ez elsősorban a mérlegelési jogkör tartalmának és korlátainak kérdését veti fel. A Bizottság a nyilvántartásba vételi eljárás során csupán absztrakt jogi vizsgálatot folytat, amely arra irányul, hogy a kezdeményezés tárgya elvileg az uniós hatáskörök körébe tartozhat-e. E szakaszban mérlegelési jogköre szűk, ugyanakkor a vizsgálat nem terjed ki a kezdeményezés politikai, szakpolitikai vagy gyakorlati megvalósíthatóságára, és a rendeletben taxatívén rögzített feltételeken túl további érdemi követelmények nem érvényesülnek. A Bizottság ebben az eljárásban köteles figyelembe venni a szervezők által benyújtott mellékleteket és magyarázatokat, amelyek a kezdeményezés értelmezési keretét adják, és – amennyiben indokolt – részlegesen vagy minősített módon nyilvántartásba venni a kezdeményezést. A korábbi ítélkezési gyakorlatban kimunkált ezen követelménytől azonban a *Minority SafePack*-ügy esetében a bíróság mintha elmozdult volna a kezdeti állapotok felé. Az aláírásgyűjtést követő, érdemi döntést tartalmazó közlemény elfogadásakor a Bizottság mérlegelési jogköre jelentősen kitágul, miközben az indokolás tartalmára és mélységére vonatkozó követelmények korlátozottan kikényszeríthetők. A Bizottság így szabadon dönthet arról, hogy a szervezők által utólag benyújtott dokumentumokat, a személyes találkozón elhangzott érveket, illetve az Európai Parlamentben tartott nyilvános vitát milyen mértékben és milyen módon építi be döntésébe és annak indokolásába – vagy éppen teljesen figyelmen kívül hagyja azokat.

Ez a kettősség – a nyilvántartásba vételi eljárás viszonylag formalizált, jogilag kontrollált jellege és az érdemi döntés szinte teljes diszkrecionalitása között – ahhoz vezet, hogy a kezdeményezések jelentős része a folyamat végső szakaszában nem eredményez érdemi intézményi reakciót. Miközben a kezdeti formai akadályok mára mérséklődtek, és egyre több kezdeményezés jut el a támogató nyilatkozatok sikeres összegyűjtéséig, a Bizottság közleményeiben hozott döntések gyakran nem tükrözik az eljárás során felmerült érvek és viták összességét, hanem elsősorban a Bizottság aktuális szakpolitikai prioritásaihoz igazodnak.

Amennyiben a polgári kezdeményezés sikerének mércéje elsősorban az eljárás szabályszerű lefolytatása, nem pedig az érdemi intézményi válasz vagy jogalkotási következmény, úgy az európai polgári kezdeményezés a demokratikus deficit csökkentése helyett könnyen annak újratermeléséhez járulhat hozzá. Ebben az értelemben a polgárok részvétele formálissá válik: a napirendre tűzés lehetősége fennáll, az érdemi döntési befolyás

azonban kivételes marad. A polgári kezdeményezés ugyanis éppen azon a ponton ütközik korlátba, ahol a demokratikus deficit csökkentésének legnagyobb jelentősége lenne: a politikai akarat jogi formába öntésének szakaszában.

A probléma a jövőben különösen élesen jelentkezhet azon európai polgári kezdeményezések esetében, amelyek tematikája már eleve szerepel a Bizottság politikai napirendjén, és amelyeknél a polgári részvétel inkább utólagos legitimációs funkciót tölthet be. Az ilyen kezdeményezések esetleges „sikere” – még abban az esetben is, ha az jogalkotási lépésekkel párosul – csupán korlátozott mértékben tekinthető valóban transzformatív jellegűnek. Sokkal inkább az önlegitimáció eszközeként funkcionálhat, amennyiben a Bizottság a polgári kezdeményezésre hivatkozva erősíti meg egyébként is előzetesen kialakított szakpolitikai irányvonalát. Ez a gyakorlat azonban nehezen lenne összeegyeztethető az európai polgári kezdeményezés normatív rendeltetésével, amely éppen abban állna, hogy az uniós polgárok alulról szerveződő módon hívják fel a Bizottság figyelmét olyan szabályozási szükségletekre, amelyek korábban egyáltalán nem, vagy legalábbis nem kellő hangsúllyal jelentek meg az intézményi döntéshozatal napirendjén.

A részvételi demokrácia kiüresedésének kockázatai

Az empirikus adatok különösen élesen világítanak rá a fent említett feszültségekre. A nyilvántartásba vett kezdeményezések alacsony száma, a „megválasztott” kezdeményezések szűk köre, valamint a tényleges jogalkotási javaslattal záruló ügyek rendkívüli ritkasága azt sugallja, hogy az európai polgári kezdeményezés jelenlegi működése inkább szimbolikus, mintsem transzformatív jellegű. A Bizottság által alkalmazott blanketta jellegű következtetések – például a fejlemények jövőbeni nyomon követésére való utalás és egyéb, nem jogalkotási jellegű tevékenység – nem teremtenek valódi elszámoltathatóságot, és nem teszik lehetővé a polgárok számára annak megítélését, hogy részvételük milyen konkrét hatást gyakorolt az uniós döntéshozatalra.

Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata – érthető módon – megerősíti, hogy a Bizottság nem köteles a kezdeményezésben foglalt intézkedések megtételére, azonban egyúttal hangsúlyozza az indokolási kötelezettség és a kezdeményezéssel folytatott párbeszéd jelentőségét. E párbeszéd azonban érdemi tartalom hiányában formálissá válik. Amennyiben a Bizottság az érvelését leválasztja az eljárás egészéről, és a kezdeményezést nem a felvetett kérdések teljességében, hanem saját belátása szerint, szelektíven értékeli, az európai polgári kezdeményezés részvételi demokráciát szolgáló funkciója kiüresedik. E jelenséget a szakirodalom találóan úgy írja le, hogy az európai polgári kezdeményezés ily módon a részvételi eszköz szerepéből fokozatosan egy inkább performatív

jellegű gyakorlattá alakul, amelynek tényleges, érdemi hatása korlátozott marad.⁷⁵ A gyakorlat alkotmányos szempontból különösen problematikus. Az EUMSZ 11. cikkében rögzített részvételi demokrácia nem pusztán eljárási lehetőséget, hanem érdemi bevonást ígér az uniós polgárok számára. Ha azonban a Bizottság döntései nem kapcsolódnak érdemben a polgárok által felvetett kérdésekhez, és az indokolás nem ad tényleges választ azokra, az európai polgári kezdeményezés olyan intézményi legitimációs funkciót tölthet be, amely elmozdul a demokratikus részvétel érdemi megvalósításától. Ebben az értelemben a Bizottság gyakorlata nem csupán jogtechnikai, hanem a részvételi demokrácia alkotmányos ígéretét érintő kihívást is felvet.

Mindezek alapján az európai polgári kezdeményezés eddigi működése inkább a demokratikus deficit kezelésének látszatát keltheti, mintsem annak érdemi csökkentését valósítaná meg. Az intézmény kétségtelenül hozzájárul az uniós politikai diskurzus nyitottságához és tematizálásához, azonban csak korlátozott mértékben képes betölteni azt a közvetítő szerepet, amit az uniós jogalkotó a polgárok és az uniós intézmények közötti kapcsolat erősítése érdekében szánt neki.

Az európai polgári kezdeményezés utókövetésének újragondolása

Felmerül a kérdés, hogy a tanulmányban azonosított problémák és hiányosságok milyen módon orvosolhatók: elsősorban szabályozási beavatkozás révén, vagy inkább a Bizottság intézményi gyakorlatának megváltoztatása útján. Nem egyértelmű, hogy jogszabályi szinten előírható-e részletesebb, a kezdeményezők érveire közvetlenebbül reagáló indokolási kötelezettség. Az indokolás tartalmával, annak terjedelmével és megalapozottságával kapcsolatos kérdések ugyanis az uniós döntéshozatal általános problémaköréhez tartoznak, és messze túlmutatnak az európai polgári kezdeményezés intézményén. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint *„nem szükséges, hogy az indokolás valamennyi jelentőséggel bíró tény és jogkérdésre külön kitérjen, mivel azt, hogy valamely aktus indokolása megfelele az EUMSZ 296. cikk követelményeinek, nem pusztán a szövegére figyelemmel kell megítélni, hanem az összefüggéseire, valamint az érintett tárgyra vonatkozó jogszabályok összességére való tekintettel is”*.⁷⁶

75 Alemanno, Alberto: When Failure Succeeds and Success Fails. *Verfassungsblog*. 2025. Letöltés helye: <https://verfassungsblog.de/european-citizens-initiative/>; letöltés ideje: 2025. 06. 19.

76 T-561/14. sz. ügy, 144. pont.

Mindazonáltal megfontolandó lenne legalább az európai polgári kezdeményezés eljárása utókövetési szakaszának újragondolása. A jelenlegi rendszerben az eljárás lényegében a Bizottság közleményének elfogadásával lezárul, miközben az ezt követő „utókövetési” tevékenység többnyire a közleményben már hivatkozott szakpolitikai intézkedések felsorolásának folytatására korlátozódik. Mindez egy olyan új intézményi dinamika kialakulásának szükségességére mutat rá, amelyben a Bizottságtól az európai polgári kezdeményezések utókövetése során érdemibb és rendszeresebb megközelítés lenne elvárható.⁷⁷ Megfontolandó lenne egy olyan eljárási mechanizmus kialakítása, amely a Bizottság válaszadási kötelezettségének fenntartása mellett lehetőséget biztosít a szervezők számára arra, hogy a közlemény elfogadását követően is reagáljanak a Bizottság álláspontjára. Ennek keretében jelezhetnék, hogy mely javaslatokra nem kaptak érdemi választ, mely kérdésekben látják úgy, hogy a Bizottság megkerülte a kezdeményezés által felvetett problémát, illetve mely pontokon tartják indokoltnak a szakpolitikai vita további folytatását.

Az ilyen jellegű eljárási megoldás mellett szól az a körülmény is, hogy a kezdeményezés benyújtása és a Bizottság válasza között gyakran több év telik el.⁷⁸ Ez idő alatt mind a jogi környezetben, mind a társadalmi-politikai realitásokban jelentős változások következhetnek be. A jelenlegi rendszerben ezekre a változásokra lényegében kizárólag a Bizottság reagálhat, miközben a szervezők – a kezdeményezés eredeti szövegéhez kötve – korlátozott mozgástérrel rendelkeznek.

Természetesen egy ilyen utókövetési mechanizmus sem garantálná önmagában, hogy a szervezők minden felvetésükre világos és egyértelmű választ kapjanak. Ugyanakkor az intézmények és a kezdeményezők közötti érdemi párbeszéd erősítésével hozzájárulhatna ahhoz, hogy pontosabban azonosíthatók legyenek a felvetett problémák, valamint hogy a fennálló szakpolitikai nézetkülönbségek világosabban artikulálódjanak az uniós döntéshozatal keretei között.

⁷⁷ Alemanno, 2025. When Failure Succeeds and Success Fails, i. m.

⁷⁸ Mindkét kisebbségvédelmi vonatkozású kezdeményezés nyilvántartásba vételét még 2013-ban indították el a szervezők. A Minority SafePack esetében 2021-ben született válasz, a kohéziós politikát érintőben pedig 2025-ben.

Irodalomjegyzék

Alemanno, Alberto: When Failure Succeeds and Success Fails. *Verfassungsblog*, 2025. Letöltés helye: <https://verfassungsblog.de/european-citizens-initiative/>; letöltés ideje: 2025. 06. 19. DOI: 10.59704/138199162e4b6987.

Anches, Delia: The European Citizens' Initiative. In: Naumescu, Victor (ed.): *Democracy and Security in the 21st Century: Perspectives on a Changing World*. Cambridge Scholars Publishing: Newcastle, 2014. 224–245.

Bouza García, Luis – Del Río Villar, Susana: The ECI as a Democratic Innovation: Analysing its Ability to Promote Inclusion, Empowerment and Responsiveness in European Civil Society. *Perspectives on European Politics and Society*, 2012. 13 (3). 312–324. DOI: <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702576>

Longo, Erik: The European Citizens' Initiative: Too Much Democracy for EU Polity? *German Law Journal*, 2019. 20 (2). 181–200. DOI: <https://doi.org/10.1017/glj.2019.16>

Manzinger Krisztián – Vincze Loránt: Minority SafePack. Esély az EU-s kisebbségvédelemre? *Pro Minoritate*, 2017. 27 (2). 3–21.

Tárnok Balázs: *Mire elég egymillió aláírás? Az európai polgári kezdeményezés mint a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvérvényesítési eszköze*. Nemzeti Köszolgálati Egyetem – Ludovika Egyetemi Kiadó: Budapest, 2021. DOI: <https://doi.org/10.36250/01021>

Toggenburg, Gabriel N.: The European Union and the Protection of Minorities: New Dynamism Via the European Citizen Initiative? *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, 2018. 11 (3–4). 362–391. DOI: <https://doi.org/10.35998/ejm-2018-0019>

Varga Péter: „Racial or Ethnic Origin” vs. „Membership of a National Minority” in EU Law. *Minority Studies*, 2017. (2). 7–26.

Varga Péter – Tárnok Balázs: Európai polgári kezdeményezések a nemzeti kisebbségek védelmében. *Kisebbségi Szemle*, 2017. 2 (3). 91–108.