

Tárnok Balázs

Az Európai Törvényszék ítélete a Székely Nemzeti Tanács európai polgári kezdeményezése ügyében

Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért

Hivatalos hivatkozás: T-529/13. sz. Balázs-Árpád Izsák és Attila Dabis kontra Európai Bizottság ügy, EBHT-ben még nem tették közzé

Tárgyszavak: Bizottság hatáskörének nyilvánvaló hiánya • európai polgári kezdeményezés • kohéziós politika • nemzeti kisebbségi régiók • nyilvántartásba vétel megtagadása

Értelmezett jogszabályhelyek: 211/2011/EU rendelet az európai polgári kezdeményezésről, 1059/2003/EK rendelet a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról, EUMSZ 19. cikk, 167. cikk, 174. cikk, EUSZ 4. cikk

1. Tények
 - 1.1 Az európai polgári kezdeményezés mint a részvételi demokrácia eszköze
 - 1.2 A Székely Nemzeti Tanács polgári kezdeményezése
2. Pertörténet
3. A döntés jogi érvelése
4. A rendelkező rész és a *ratio decidendi*
5. Az érvelés kritikája
6. Az eset jelentősége

1. Tények

A Székely Nemzeti Tanács¹ 2011-ben határozatot² fogadott el egy európai polgári kezdeményezés elindításáról azzal a céllal, hogy az EU kohéziós politikája kezelje kiemelt figyelemmel a nemzeti régiókat. A Székely Nemzeti Tanács pedig már 2011 novemberében pontosította³ polgári kezdeményezése tárgyát, amelyet Izsák Balázs, a Székely Nemzeti Tanács elnöke és Dabis Attila, a szervezet külügyi megbízottja 2013. június 18-án nyújtottak be az Európai Bizottsághoz. A „kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért” elnevezésű polgári kezdeményezés tárgya, hogy az Unió kohéziós politikája kezelje kiemelt figyelemmel azokat a régiókat, amelyeket nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nyelvi sajátosságok különböztetnek meg az őket körülvevő régióktól. Az Európai Bizottság elutasította a polgári kezdeményezés bejegyzését azzal az indoklással, hogy arra nincs megfelelő jogi alap, mivel a kezdeményezés nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy a szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.

1.1 Az európai polgári kezdeményezés mint a részvételi demokrácia eszköze

Az EUSZ 10. cikke értelmében az Európai Unió főszabály szerint a képviseleti demokrácia elve alapján működik, ugyanakkor a közvetlen demokrácia egyes formái szintén elismertek az EU működése során.⁴ Az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése értelmében „legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy

jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség”. Az európai polgári kezdeményezés lényegében egy felkérés a Bizottság felé, hogy terjesszen elő jogalkotási javaslatot egy adott kérdésben, amely az Európai Unió jogalkotási kompetenciájába tartozik. Az uniós jog értelmében ugyanis a rendes jogalkotási eljárás keretén belül a Bizottság kizárólagos joga jogalkotási aktusra irányuló javaslatot benyújtani.⁵ Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy ha a Bizottság nem alkot jogszabálytervezetet, akkor nem indulhat el a rendes jogalkotási eljárás. E kizárólagosság enyhítésére szolgál az európai polgári kezdeményezés intézménye, melynek a benyújtására vonatkozó részletszabályokat az EPK Rendelet⁶ rögzíti.⁷

- 1 A szerző köszönetét fejezi ki témavezetőjének, Láncos Petra Leának, aki a szerző kutatását megjegyzéseivel és kutatási perspektívák felvetésével támogatta, valamint Sobor Dávid ügyvédnek, aki a felperesek képviselőjeként hozzájárult ahhoz, hogy a szerző közelebbről nyerhessen betekintést az ügy részleteibe.
- 2 http://sznt.sic.hu/hu-sic/index.php?option=com_content&view=article&id=461%3Aunios-szint-polgari-kezdemenyezésre-vonatkozó-hatarozat&catid=11%3Ahatarozatok&Itemid=15&lang=fa
- 3 http://sznt.sic.hu/hu-sic/index.php?option=com_content&view=article&id=498%3Aaz-unios-polgari-kezdemenyezés-nyilvántartásba-vetelehez-szuekseseg-informaciokra-vonatkozó-hatarozat&catid=11%3Ahatarozatok&Itemid=15&lang=fa
- 4 Az EUSZ 8. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy „minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében”, valamint, hogy a „döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni”.
- 5 EUMSZ 289. cikk (1) bekezdés, 294. cikk.
- 6 Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről, HL L 65, 2011.3.11.
- 7 Ennek értelmében a polgári kezdeményezést egy olyan polgári bizottság nyújthatja be, mely legalább hét olyan uniós polgárból áll, akik állandó lakóhelyük szerint legalább hét különböző tagállamot képviselnek, és elérték az európai parlamenti választásokon való részvételre jogosító életkort.

Az európai polgári kezdeményezés egy új, innovatív eszköze az európai uniós, nemzetek közötti részvételi demokráciának,⁸ amelyet a Lisszaboni Szerződés vezetett be. A polgári kezdeményezés lehetővé teszi az uniós polgárok számára, hogy az őket érintő kérdésekben közvetlenül fordulhassanak az európai uniós szervekhez, hozzájárulva ezzel az Unió demokratikus legitimitációjának erősítéséhez.⁹ A közvetlen demokrácia eszközeinek bevezetése az európai uniós döntéshozatali eljárásba az EU demokrácia-deficitjének problematikájából fakad.¹⁰ Vogiatzis szerint¹¹ az európai polgári kezdeményezés mint az EU demokratikus legitimitációjának erősítésül szolgáló jogi eszköz tényleges jelentőségét a jogalkotási eljárásban betöltött szerepére tekintettel kell értékelni, és nem úgy kell tekinteni rá, mint a közvetlen népi részvétel lehetőségére a döntéshozatali eljárásban.¹²

1.2 A Székely Nemzeti Tanács polgári kezdeményezése

A jelen értekezés tárgyát képező polgári kezdeményezés a „nemzeti régiók” kiemelt kezelését kezdeményezi a kohéziós politika végrehajtása során. A Székely Nemzeti Tanács meghatározása szerint a „nemzeti régiók” alatt „olyan földrajzi körzetre gondolunk, amely nemzeti, etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkezik azáltal, hogy területén egy őshonos nemzeti kisebbség többséget alkot, amely történelmileg is kötődik hozzá”.¹³ A kezdeményezők kiemelik, hogy a nemzeti régiók gondolata nem új tudományos terminológia vagy dogmatikai találmány, hiszen korábban az Európa Tanács meghatározta ennek fogalmát, illetve alapvető elemei megtalálhatóak a vonatkozó nemzetközi jogi dokumentumokban.¹⁴ A kezdeményezők a Bővebb Tájékoztatóban¹⁵ – amelyet mellékletként csatoltak a polgári kezdeményezéshez¹⁶ – hangsúlyozzák, hogy e régiók lakossága „helyi többséget alkotó, vagy jelentős számban ott élő nemzeti közösségek, amelyek az adott tagállamban számbeli kisebbségben vannak, és az állam azokat kisebbségként kezeli, régi európai kultúrák, nyelvek őrzői, és jelentős forrásai az EU és a szélesebb Európa kulturális, nyelvi sokszínűségének”.

A kezdeményezés legfontosabb jogalapját az EUMSZ 147–179. cikke képezik. Az EUMSZ 174. cikke rögzíti a kohéziós politika alapvető célját, vagyis, hogy „az Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik”. Ugyanezen cikk felsorol egyes régiótípusokat, amelyek kiemelt figyelmet igényelnek a kohéziós politika végrehajtása során.¹⁷ A kezdeményezés érvelése szerint ez a lista nem zárt, hanem sokkal inkább nyitva hagyja annak lehetőségét, hogy újabb régiók essenek e kiemelt figyelem követelménye alá, mint például a nemzeti, nyelvi vagy kulturális sajátosságokkal rendelkező régiók. Értelmezésükben „az Uniónak kiemelt figyelemmel kell kezelnie azokat a régiókat, amelyeket nemzeti, etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi sajátosságok jellemeznek azáltal, hogy lakosságuk jelentős arányát vagy éppen többségét egy őshonos európai kisebbség képezi, amely ott saját, történelmi gyökerű kultúrát teremtett”.¹⁸ Ezen felül hivatkoznak a NUTS Rendelet¹⁹ követelményére, miszerint „a nem közigazgatási egységeknek tükrözniük kell a gazdasági, társadalmi, történelmi, kulturális, földrajzi vagy környezeti körülményeket”.²⁰

2. Pertörténet

A Bizottság a polgári kezdeményezést hatásköri okokra hivatkozva nem jegyezte be, mivel értelmezésében az nyilvánvalóan kívül esik azon a hatáskörön, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására irányuló javaslatot nyújtson be.²¹ Ennek megfelelően a Székely Nemzeti Tanács és európai partnerei el sem kezdhették a szükséges aláírások gyűjtését. A kezdeményezők a Bizottság e döntése ellen semmissé nyilvánítás iránti keresetet²² nyújtottak be az Európai Unió Bíróságához.

8 Irmgard ANGLMAYER: „Implementation of the European Citizens' Initiative. The experience of the first three years” *European Parliamentary Research Service, Ex-Post Impact Assessment Unit* 2015. 3.

9 A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, COM (2015) 145 final, Brüsszel, 2015.3.31. 2.

10 KOMÁROMI László: „Participatory democracy: International and European tendencies, constitutional framework in Visegrad countries, Hungarian instruments and experiences” *Iustum Aequum Salutare* 2015/3. 53.

11 Nikos VOGIATZIS: „Is the European Citizens' Initiative a Serious Threat for the Community Method?” *European Journal of Legal Studies* 2013/1. 91–107.

12 Ld. Michael NENTWICH: „Opportunity Structures for Citizens' Participation: The Case of the European Union” in Albert WEALE – Michael NENTWICH (szerk.): *Political Theory and the European Union: Legitimacy, Constitutional Choice and Citizenship* (Oxford: Routledge 1998) 125–140.

13 IZSÁK Balázs: *Különleges jogállását a nemzeti régióknak* www.izsakbalazs.blogspot.hu.

14 Ahogy a kezdeményezők felhívják rá a figyelmet, e nemzeti régiókra utal az Európa Tanács 1201/1993 számú ajánlásának 11. cikke, a Kisebbségi és Regionális Nyelvek Európai Chartája a „regionális vagy kisebbségi nyelv használatának területét” meghatározva, illetve a Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről is többször utal az ilyen földrajzi egységekre, valamint az Európa Tanács 2007/1811 számú ajánlása 28. cikkében „nemzeti ambíciókkal rendelkező” régiókat említi.

15 Bővebb Tájékoztató: <http://www.nemzetiregiok.eu/bovebb-tajekoztatatas.php>.

16 Az EPK Rendelet II. melléklete meghatározza a polgári kezdeményezés kötelező elemeit. Ennek alapján a benyújtott polgári kezdeményezés bejegyzéséhez szükséges megjelölni a polgári kezdeményezés nevét, tárgyát és fő célját. A melléklet biztosítja a jogot, hogy a kezdeményezők bővebb tájékoztatást csatoljanak a beadványhoz, ez azonban nem kötelező elem.

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

18 Bővebb Tájékoztató (15. lj.).

19 Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK rendelete a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról HL L 154, 2003.6.21.

20 NUTS Rendelet Preambulum (10) bekezdés.

21 COM(2013) 4975 final.

22 Izsák és Dabis kontra Bizottság T-529/13. sz. ügy.

A perbe felperesi és alperesi oldalon különböző jogi személyek léptek be beavatkozóként. Románia, Szlovákia és Görögország a felperes oldalán, Magyarország pedig az alperest támogatva csatlakozott a perhez.²³ A felperes oldalán más entitások is jelezték beavatkozási igényüket: Kovászna megye (Románia), Debrőd község (Szlovákia), a baszk nemzeti párt, Euzko Alderdi Jeltzalea – Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV, Spanyolország), valamint a Brétagne réunie társaság (Franciaország).

A Törvényszék az összes nem tagállami beavatkozó kérelmét elutasította.²⁴ A baszk nemzeti párt kérelmét azon az alapon, hogy a pártot az Európai Unió Bírósága Alapokmányának előírásaival ellentétben annak ügyvezetője képviselte az eljárásban, nem pedig valamelyik tagállamban ügyvédként regisztrált személy.²⁵ Kovászna megye és Debrőd község kérelmét is elutasította a Törvényszék, mivel értelmezésében nem teljesítette az Európai Unió Bírósága Alapokmányának 40. cikkében foglalt jogvita kimeneteléhez fűződő jogos érdeke valószínűsítésének követelményét. A Törvényszék e két kérelem kapcsán leszögezte: Debrőd község és Kovászna megye érvei a területükön élő nemzeti kisebbségek kapcsán nem elég konkrétak, így egyikük sem tudta megfelelően bizonyítani érdekelttségét az ügy kimenetelében.²⁶ Valójában mindkét elutasított beavatkozó a kohéziós politikában érvényesülő rendellenességekre tekintettel érvelt. Kovászna megye kérelmében kifejtette, hogy a jelenlegi NUTS régiók felosztása kontraproduktív, mivel a Kovászna megyét körülvevő gazdagabb és fejlettebb régiók gátolják a megye fejlődését, és ezek a problémák orvosolhatóak vagy enyhíthetőek lehetnének, ha az EU kiemelt figyelmet fordítana az olyan nemzeti régiókra, mint Kovászna megye, mivel maga a tény, hogy az adott terület többségében egy nemzeti kisebbség lakja, befolyásolja a régió gazdasági helyzetét. Debrőd község hasonlóképpen, a Dél-Szlovákiában észlelhető redistribúciós akadályokkal támasztotta alá a kiemelt figyelem szükségességét. Beadványában Debrőd község kifejtette, hogy Dél-Szlovákiában gazdaságilag diszkriminálják azokat a régiókat, amelyekben a nemzeti kisebbségek alkotják a többséget. Az érdekelttség bizonyításának hiánya indokolta Brétagne réunie kérelmének elutasítását is, mely szervezet a történelmi Bretagne újraegyesítését tűzte ki célul – a Törvényszék szerint azonban ez a cél lényegtelen a szóban forgó ügy kimenetelére és az Unió kohéziós politikájának reformját célzó kezdeményezés szempontjából.²⁷

3. A döntés jogi érvelése

(I) A Törvényszék 2016. május 10-én tette közzé ítéletét, amelyben elutasítja a felperesek keresetét. A Törvényszék elfogadta a Bizottság megállapítását, miszerint a felperesek összes jogi érveket lényegében egyetlen jogalapra, az EPK Rendelet 4. cikk (2) bekezdése b) pontjának Bizottság általi megsértésére építették fel, vagyis arra, hogy a kezdeményezés tárgya nem esik nyilvánvalóan kívül a Bizottság azon hatáskörén, hogy jogalkotási tervezetet nyújtson be. A Törvényszék megállapította, hogy „e jogalap több kifogásra tagolódik, amelyek a következőkön alapulnak: először is az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdése

c) pontjának és az EUMSZ 174. cikknek, valamint az 1059/2003 rendelet 3. cikke (5) bekezdése és e rendelet (10) Preambulumbekzdése együttesen értelmezett rendelkezéseinek téves értelmezésén, másodsor az EUMSZ 167. cikk téves értelmezésén, harmadszor az EUMSZ 19. cikk (1) bekezdésének téves értelmezésén, negyedszer a 211/2011 rendelet 4. cikke (1) és (2) bekezdése által elő nem írt információk téves figyelembevételén és ötödször a hatáskörrel való visszaélésen és a megfelelő ügyintézés elvének megsértésén”.²⁸

(II) A Törvényszék először a felperesek azon érveit vizsgálta, miszerint a Bizottság a polgári kezdeményezés bejegyzésénél tévesen vette figyelembe a Bővebb Tájékoztatást. A Törvényszék felhívta rá a figyelmet, hogy a Bizottság köteles minden rendelkezésre álló információt figyelembe venni, amelyet a felperesek a részére benyújtottak, tekintet nélkül arra, hogy figyelembevétele a megtámadott határozatban a felperesek érdekét szolgálta-e.²⁹ Ennek megfelelően a Törvényszék nem fogadta el a felperesek azirányú érvelését, hogy a Bővebb Tájékoztatás csupán az igénye alátámasztására felhozott példák voltak, amelyek nem adnak alapot semmilyen kötelezettségre. A Törvényszék hangsúlyozta, hogy a kezdeményezők egyértelműen megfogalmazták elvárásait a javasolt jogi aktussal kapcsolatban, e követeléseket pedig az ügy érdemének eldöntésénél nem lehet figyelmen kívül hagyni.³⁰ Ennek megfelelően az ügy előzményeinek összegzése során az ítélet felidézte a Bővebb Tájékoztatásban foglaltakat, kiemelve a javasolt jogi aktus főbb pontjait.³¹ Az ítélet kiemelte: ahhoz, hogy be lehessen nyújtani a javasolt jogalkotási aktust, a Bíróságnak definiálni kellene a „nemzeti régió” fogalmát, és fel kellene sorolnia a definíciónak megfelelő, összes létező nemzeti régiót az Európai Unión belül. E jogalkotási aktusnak továbbá elő kellene írnia, hogy a tagállamoknak teljesíteniük kell a nemzetközi jogi megállapodásokból származó kötelezettségeiket, és bármely ilyen szerződészegés az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek sérelmét jelentené.³²

(III) Az ítélet másik kulcskérdése a „nemzeti régiók” fogalmának értelmezése volt, valamint annak elbírálása, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozás mennyiben jelent olyan hátrányt, amelyre a kohéziós politikának külön tekintettel kell lennie. A Törvényszék hangsúlyozta, hogy az EU kohéziós politikájának vonatkozásában a régiót a tagállamokban fennálló politikai, közigazgatási és intézményi rendnek megfelelően kell

23 A tagállamok alanyi jogon avatkozhatnak be az Európai Unió Bírósága előtti peres eljárásokba, így a Törvényszék azt az érdekelttség vizsgálat lefolytatása nélkül volt köteles tudomásul venni.

24 A Törvényszék Első Tanácsa Elnökének végzése (2015. május 18.).

25 (24. lj.) 14–23.

26 (24. lj.) 26–32.

27 (24. lj.) 33–37.

28 Ítélet 39. pont.

29 Ítélet 49., 50., 54–57. pont.

30 Ítélet 53. pont.

31 Ítélet 4–5. pont.

32 Ítélet 7–8. pont.

értelmezni, továbbá a régióknak a kohéziós politika szempontjából, a NUTS régiók létrehozása céljából összehasonlíthatónak kell lenniük. A Törvényszék szerint az EUMSZ 174–178. cikke nem jelenthet jogi alapot a javasolt jogalkotási aktus megalkotásához, mivel az a nemzeti régiókat a jelenleg fennálló adminisztratív egységektől eltérően határozza meg. A régiók ilyen, a kezdeményezők által felvázolt új meghatározása viszont kizárólag e régiók számára biztosított valódi jogi státusz garantálásával valósulhatna meg, tekintet nélkül a tagállamokban fennálló politikai, adminisztratív és intézményi rendre. Ez a kívánalom a Törvényszék szerint azonban egyértelműen ellentétes az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének azon követelményével, amely alapján a kohéziós politikának tiszteletben kell tartania a tagállamokban fennálló politikai, közigazgatási és intézményi helyzetet, így az uniós jogalkotó nem fogadhat el olyan jogi aktust, amely ekképpen határozza meg a nemzeti régiókat.³³

A felek EUMSZ 174. cikk (3) bekezdését érintő eltérő érvelésével kapcsolatban, miszerint pusztán az a tény, hogy egy adott régió lakosságát egy nemzeti kisebbség alkotja, súlyos demográfiai hátrányt valósít meg, a Törvényszék megállapította, hogy a felperesek *a fortiori* nem tudták bizonyítani állításait, vagyis, hogy a kohéziós politika jelenlegi végrehajtása veszélyeztetné a nemzeti régiók sajátos jegyeit. A Törvényszék elfogadta a Bizottság érvelését,³⁴ miszerint egy régió gazdasági fejlettsége nem szükségszerűen van összefüggésben a kulturális, nemzeti vagy nyelvi sajátosságaival, nem feltétlenül e sajátosságok léte okozza az adott régió más régiókhöz viszonyított hátrányosabb helyzetét. A döntés értelmében az EU kohéziós politikáját nem lehet e jellegzetességek gyengítésére, sem erősítésére használni, mivel nem mondható el általánosságban, hogy egy régió demográfiai hátrányt szenved azáltal, hogy a lakossága túlnyomó részét valamely nemzeti kisebbség alkotja.³⁵ A Törvényszék ezzel kapcsolatban a Bizottság érvelését is felidézte, miszerint e jellegzetességek akár előnyt is jelenthetnek az adott régió számára a turizmus erősítése és a többnyelvűség előnyei által.³⁶

(IV) Az ítélet végezetül kitért az EUMSZ 19. és 167. cikkeinek értelmezése. A Törvényszék nem fogadta el a felperesek érveit, miszerint a polgári kezdeményezésük a tagállamokban közvetve járul hozzá a kulturális sokszínűség megőrzéséhez és előmozdításához. A Törvényszék szerint helytálló volt a Bizottság megállapítása, hogy javasolt jogi szabályozás nem járulna hozzá az Unió kulturális politikája által követett bármely célkitűzés megvalósításához, mivel értelmezésében a javasolt jogi aktusnak arra kellett volna irányulnia, hogy az Unió kohéziós politikája keretében kialakítson bizonyos garanciákat a nemzeti kisebbségi régiók sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzőinek fennmaradásához. E garanciák a nemzeti kisebbségi régiók számára hozzáférést biztosítanak az Unió kohéziós politikájának alapjaihoz, e célkitűzés pedig egyrészt „jócskán túlmege a tagállamok kultúrájának virágzásához való egyszerű hozzájáruláson”, másrészt az EUMSZ 167. cikk bekezdésében pontosan meghatározott célok egyikéhez sem kapcsolódik közvetlenül. A Törvényszék tehát egyetértett a Bizottság azon meglátásával, hogy az Unió átfogó, harmonikus fejlődésének

előmozdítását célzó EUMSZ 174. cikke az egyes régiók gazdasági és szociális fejlődésére vonatkozik, nem pedig azok kulturális előrehaladására.³⁷ A diszkrimináció tilalmát előíró EUMSZ 19. cikkének alkalmazását illetően a Törvényszék leszögezte, nincs jelentősége annak, hogy a nemzeti kisebbségek diszkriminációjának tilalma a 19. cikk hatálya alá tartozik-e, ugyanis a javasolt kezdeményezés tárgya nem a nemzeti kisebbségek védelme vagy a diszkrimináció elleni küzdelem, hanem a kohéziós politika megreformálása a fentieknek megfelelően, következképp jelen eljárásban nincs lehetőség az e célokhoz kapcsolódó jogi aktus kezdeményezésére.³⁸

4. A rendelkező rész és a *ratio decidendi*

A Törvényszék szerint a felperesek által felhozott összes kifogás megdőlt,³⁹ így a felperesek által a lényegében egyetlen, a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdése *b)* pontjának megsértésére vonatkozó jogalapjuk alátámasztására felhozott összes kifogást el kell utasítani, ezért az említett jogalapot, és ebből következően a jelen kereset egészét is el kell utasítani.⁴⁰

A Törvényszék megállapította, hogy a felperesek érvelésével ellentétben a kohéziós politikát megosztott hatáskörként definiáló EUMSZ 4. cikke nem szolgálhat a kohéziós politika reformját célzó jogi aktus elfogadásának alapjául, mivel az csupán az EU hatásköreit határozza meg, míg a kohézióra vonatkozó átruházott hatáskör tekintetében az EUMSZ 174–178. cikkei irányadóak,⁴¹ e szakaszok értelmezése alapján ugyanakkor nem állapítható meg a Bizottság téves jogértelmezése, vagyis az, hogy a javaslat tárgya nem esik nyilvánvalóan a Bizottság jogalkotást kezdeményező hatáskörén kívül.

Az ítélet értelmében az Unió kohéziós politikája keretében a „régión” fogalmát a tagállamokban fennálló politikai, közigazgatási és intézményi helyzetet tiszteletben tartva kell meghatározni, így az Unió nem kezdeményezheti a javasolt jogi aktus elfogadását, amely e követelmény megsértésével, tehát a fennálló politikai, közigazgatási és intézményi helyzet figyelmen kívül hagyásával határozná meg a nemzeti régiókat.

A Törvényszék szerint továbbá a nemzeti régiók sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzőinek fennmaradása nem olyan cél, amely igazolhatná az Unió kohéziós politikája keretében valamely jogi aktusnak az elfogadását, mivel a Törvényszék szerint a kezdeményezők nem bizonyították, hogy általánosságban véve a nemzeti régiók sajátos jellemzői önmagukban hátrányt jelentenének az adott terület számára.

33 Ítélet 68–76. pont.

34 Ellenkérelem 2.2. 24–25. pont.

35 Ítélet 85. pont.

36 Ítélet 85–89. pont.

37 Ítélet 99–101. pont.

38 Ítélet 112–113. pont.

39 Ítélet 58., 90., 104., 114. és 127. pont.

40 Ítélet 128. pont.

41 Ítélet 68. pont.

5. Az érvelés kritikája

(I) A Törvényszék elfogadta a Bizottság érvelését, hogy a polgári kezdeményezést nem lehet bejegyezni, mert az nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy jogalkotási javaslatot nyújtson be. A „nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés” kérdése az EPK Rendelet 4. cikke (2) bekezdésében foglalt befogadhatósági teszt keretében merül fel, amely 2012 óta szolgál a polgári kezdeményezések visszautasításának alapjául.⁴² A polgári kezdeményezés működésének elemzése során felmerül, hogy a Bizottság túl szigorúan alkalmazza a kezdeményezésekkel kapcsolatos befogadhatósági vizsgálatot. Az uniós jogforrások nem határozzák meg a nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés fogalmát. A Bizottság értelmezésében ezek olyan helyzetek, amelyek esetében nincs szerződéses rendelkezés, amely meg alapozhatná a jogalkotási javaslatot.⁴³ Számos esetben ugyanakkor a Bizottság regisztráció bejegyzését elutasító döntése önkényes volt, mivel a hasonló kezdeményezések különböző elbírálásban részesültek, és/vagy a bejegyzés elutasításáról szóló indoklás hiányos volt.⁴⁴ Szintén ehhez kapcsolódik a Bizottság szerepével kapcsolatos érdekütközés. Egyes érintettek ugyanis érdekellentétet vélnek felfedezni a Bizottságnak az eljárásban betöltött kettős szerepét illetően, ugyanis az eljárás során tájékoztató, segítségnyújtó szerepet is betölt, valamint a későbbiekben dönt a kezdeményezések bejegyzéséről vagy az elutasításáról.⁴⁵

A Székely Nemzeti Tanács polgári kezdeményezés bejegyzésének elutasítása is jól szemlélteti a definíciók hiányának problematikáját, valamint az európai polgári kezdeményezés végrehajtásának rendellenességeit. James Organ szerint a Székely Nemzeti Tanács polgári kezdeményezésében foglalt három cél közül kettő, a nemzeti régiók fogalmának meghatározása és ezek név szerinti azonosítása *soft* jogi normáknak tekinthetőek, amelyek nem esnek nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be (a tagállamok nemzetközi jogi kötelezettségeinek betartatása Organ szerint is a Bizottság hatáskörén nyilvánvalóan kívül eső javaslat). A szerző szerint a Bizottság befogadhatósági követelményekkel kapcsolatos rendkívül szigorú értelmezésére utal, hogy bár a szervezők által előterjesztett, puha jogi következményekkel járó, a támogatások új prioritásokon alapuló átgondolására irányuló javaslat alkalmas lehet az EUMSZ 174. és 167. cikkeiben foglalt célok elérésére, a Bizottság elutasította a kezdeményezés bejegyzését. Organ meglátása szerint ez a szigorú értelmezés oda vezet, hogy a nyilvánvalóan a Bizottság hatáskörén kívül eső kezdeményezések elutasítása helyett csupán azokat a kezdeményezéseket jegyzik be, amelyek a szigorított követelményeknek megfelelően egyértelműen a Bizottság hatáskörébe esnek.⁴⁶

Egy másik kérdés a részleges bejegyzés lehetősége, amelyet – ellentétben az Európai Parlament ajánlásával – a Bizottság egyáltalán nem alkalmazott ebben az ügyben, bár lett volna rá lehetősége. Az Európai Parlament 2015. október 28-ai állásfoglalásában⁴⁷ felhívta a Bizottságot annak megfontolására, hogy amennyiben egy polgári kezdeményezés csak részben felel meg a bejegyzési feltételeknek, úgy a polgári kezdeménye-

zést részben jegyezze be, tekintet nélkül arra, hogy a polgári kezdeményezés egésze nem felel meg az előírásoknak. Ezzel kapcsolatban az Európai Parlament felhívta a Bizottságot, hogy tájékoztassa a kezdeményezőket arról, hogy a polgári kezdeményezésük mely részét lehetne bejegyezni, tekintettel arra, hogy a felek közti párbeszéd kiemelten fontos eleme az eljárásnak.⁴⁸ Habár az Európai Parlament állásfoglalása nem kötelezi a Bizottságot, nincs jogszabályi akadálya annak, hogy a kezdeményezés bizonyos részéről jogalkotási javaslatot nyújtson be. Véleményünk szerint az EPK Rendelet befogadhatósági tesztje alapján, amennyiben a javasolt polgári kezdeményezésben foglaltak egy része bejegyezhető, azt a Bizottság nem utasíthatja el azon az alapon, hogy az egész kezdeményezés nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy jogalkotási javaslatot nyújtson be. Véleményünk szerint ez a vizsgálati eljárás kizárólag az uniós joggal nyilvánvalóan össze nem egyeztethető javaslatok kiszűrésére hivatott, és adott esetben, a sikeres aláírásgyűjtés után, a Bizottság a javaslat részletes vizsgálatát követően határozhat arról, hogy melyek azok a részei a kezdeményezésnek, amelyek tekintetében benyújthatja a jogalkotási javaslatot a Parlamentnek és a Tanácsnak.

(II) A Törvényszék – a Bővebb Tájékoztatásban foglaltakat figyelembe véve – ítéletében arra a megállapításra jutott, hogy a kezdeményezés alapján a javasolt jogi aktusnak definiálni kellene a „nemzeti régió” fogalmát, és név szerint fel kellene sorolnia a definíciónak megfelelő, összes létező nemzeti régiót az Európai Unión belül.⁴⁹ Úgy gondoljuk, hogy a Törvényszék ezen következtetése nem megalapozott, ugyanis e kötelezettségről a Bővebb Tájékoztatás sem rendelkezett, valamint a tájékoztatás alapján nem is jutunk szükségszerűen arra a következtetésre, hogy a nemzeti régiók fogalmi kritériumait, különösképp taxatív felsorolásukat a javasolt jogi aktusnak kellene meghatároznia. A szubszidiaritás elvét szem előtt tartva a tagállamok lehetnek a legjobb megítélői, hogy területükön mely régiók tekinthetők nemzetinek, mivel nemzeti, nyelvi és kulturális sajátosságaik révén különböznek az őket körülvevő

42 2012 és 2015 között összesen ötvenegy polgári kezdeményezést nyújtottak be, amelyből húsz kezdeményezés bejegyzését utasította el a Bizottság, nagyrészt hatásköri alapokon. Ld. COM (2015) 145 final, 2015. 3–4.

43 *The European Citizens' Initiative registration: falling at the first hurdle? Analysis of the registration requirements and the „subject matters” of the rejected ECI, ECAS* (Brüsszel: 2014) 3–4.

44 (43. lj.) 4.

45 ANGLMAYER (8. lj.) 12.; GORDOS Árpád: „Perben, haragban – Luxemburgban, Polgárok kezdeményezései a nemzeti kisebbségi jogokért” *Pro Minoritate* 2014 ősz 138.

46 JAMES ORGAN: „Decommissioning direct democracy? A critical analysis of Commission decision-making on the legal admissibility of European citizens initiative proposals” *European Constitutional Law Review* 10:422–443. 2014. 431.

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

48 (47. lj.) 16. pont.

49 Ítélet 7. pont.

régióktól. A kezdeményezés ugyanis arra vonatkozott, hogy az Unió kohéziós politikája kezelje kiemelt figyelemmel a nemzeti régiókat, azonban meglátásunk szerint a nemzeti régiók meghatározása nem lehet kizárólagos hatáskör, arra ugyanis a szubszidiaritás elve alapján a tagállamok alkalmasak.

(III) A Törvényszék szerint a nemzeti régiók meghatározása sértené az uniós jog azon követelményét, hogy a jelenleg fennálló tagállami közigazgatási és intézményi helyzetet tiszteletben tartva kell meghatározni a régiókat, továbbá úgy találta, a felperesek nem tudták bizonyítani, hogy a kohéziós politika jelenlegi végrehajtása veszélyeztetné a nemzeti régiók sajátos jegyeit. A társadalmi-gazdasági, történelmi, kulturális körülmények figyelembevételének követelménye – ahogy azt a felperesek is hangsúlyozták – már a NUTS Rendelet (10) Preambulumbekzdésében,⁵⁰ valamint 3. cikke (5) bekezdésében⁵¹ is le van fektetve. Külön szeretnénk felhívni a figyelmet a Törvényszék jogértelmezésének szelektív jellegére egyazon jogszabályhely alkalmazása során: amíg az aktuális politikai, közigazgatási és intézményi helyzet tiszteletben tartásának követelményénél a Törvényszék az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére hivatkozik – bár az *expressis verbis* erről nem rendelkezik, hanem ebben a formában a NUTS rendelet (10) Preambulumbekzdése mondja azt ki –, addig ugyanazon Preambulumbekzdés második fordulatát – vagyis a gazdasági, társadalmi, történelmi, kulturális, földrajzi vagy környezeti körülmények figyelembevételének követelményét – már figyelmen kívül hagyja a nemzeti régiókat sajátos jegyeik miatt külön figyelemben való részesítésének érvei kapcsán.

Ezen felül a felperesek szerint a nemzeti régió léte önmagában hátránynak tekinthető, vagyis az EUMSZ 174. cikke (3) bekezdésének hatálya alá tartozik. A felperesek szerint ugyanis e régiók gazdasági fejlődésük szempontjából hátrányosabb helyzetben vannak az őket körülvevő régiókhoz képest, mivel kulturális, nyelvi és nemzeti sajátosságai hátráltatják a beruházásokat a régióban. Ez negatív hatással van a foglalkoztatásra, ennek folyományaként ezekben a régiókban magasabb a szegénység a többi régióhoz viszonyítva.⁵² Az erről szóló bizonyítást a felperesek bár valóban nem nyújtották be, azt véleményünk szerint megfelelően prezentálják a Kovászna megye és Debrőd község beavatkozási kérelméhez mellékelt tételes kimutatások.

A nyilvánvalóság fogalmának ellentmondásos értelmezéséhez visszatérve az sem teljesen érthető, hogy amennyiben a kezdeményezés nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy a kérdésben jogalkotási javaslatot nyújtson be, akkor miért követelné meg egyáltalán annak bizonyítását, hogy a nemzeti jelleg önmagában okot adhat a demográfiai hátrány létre. Érdemes ugyanis felhívni a figyelmet arra, hogy a Törvényszék kifejezetten nem reagált a felek eltérő érvelésére az EUMSZ 174. cikkében foglalt hátrányok tekintetében, vagyis arra, hogy EUMSZ 174. cikke (3) bekezdésében foglalt, hátrányos helyzetű régiókat felsoroló lista kimerítő vagy példálózó jellegű felsorolás. A felperesek szerint a felsorolás lezártatlan, valamint tekintet nélkül arra, hogy a lista egyébként példálózó vagy kimerítő jellegű, a nemzeti, nyelvi és kulturális sajátosságokkal rendelkező régiókra megfelelően alkalmazni kell a NUTS

Rendelet (10) Preambulumbekzdését, valamint a 3. cikk (5) bekezdését, melyek előírják a történelmi és kulturális sajátosságok figyelembe vételét a nem adminisztratív területi egységek létrehozása során.⁵³ A Bizottság ezzel szemben végig azon az állásponton volt, hogy a lista nem értelmezhető bővíthető felsorolásként. Érvelésük szerint az említett felsorolás értelmében az EU kohéziós politikájának kiemelt figyelemmel kell kezelni a (i) vidéki térségeket, (ii) az ipari átalakulás által érintett térségeket és (iii) az olyan súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat, mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók. A Bizottság szerint e bekezdés második fele csupán a harmadik, tehát a súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiók tekintetében határoz meg kimerítő jelleggel és pontosan meghatározott kiegészítéseket,⁵⁴ következésképp a lista egészében értelmezve egy taxatív felsorolás.⁵⁵ A Törvényszék ugyanakkor kizárólag azt állapította meg, hogy a felperesek nem tudták megfelelően bizonyítani, hogy önmagában egy régió nemzeti jellege szükségszerűen súlyos demográfiai hátrányt jelent a régió számára.⁵⁶ Ebből arra következtethetünk, hogy mivel a Törvényszék megkövetelte a hátrányos helyzet bizonyítását, megállja a helyét az az érvelés, hogy elvi szinten egy régió nemzeti jellege jelenthet súlyos demográfiai hátrányt. Így tehát megállapítható, hogy a Törvényszék, habár csak közvetve utal erre, de példálózó jellegű tekinti a 174. cikkben foglalt felsorolást.

Ezenfelül szeretnénk kiemelni, hogy a Törvényszék az uniós joganyag azon követelményére hivatkozott, melynek értelmében a kohéziós politikának tiszteletben kell tartania a tagállamokban fennálló adminisztratív és intézményi helyzetet. Az EUMSZ 174. cikk (3) bekezdése értelmében ugyanakkor a kohéziós politika végrehajtása során a határon átnyúló régiókat

50 NUTS Rendelet Preambulum (10) bekezdés: „Az aktuális politikai, közigazgatási és intézményi helyzetet is tiszteletben kell tartani. A nem közigazgatási egységeknek tükrözniük kell a gazdasági, társadalmi, történelmi, kulturális, földrajzi vagy környezeti körülményeket.”

51 NUTS Rendelet 3. cikk (5) bekezdés: „Ha egy adott NUTS-szinthez egy tagállamban – a (2) bekezdésben említett ismérvek megfelelően – nincs megfelelő méretű közigazgatási egység, e NUTS-szintet megfelelő számú, egymással határos, meglévő kisebb közigazgatási egység összevonásával kell képezni. Az ilyen összevonás olyan vonatkozó ismérveket vesz figyelembe, mint a földrajzi, társadalmi-gazdasági, történelmi, kulturális vagy környezeti körülmények.”

52 Ld. az alperes ellenkérelmére benyújtott felperesi válaszbeadványt.

53 Keresetlevél IV/3.

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

55 Ellenkérelem 2.3. 34–39. pont.

56 Gordos Árpád a 174. cikkben foglalt kategóriákra vonatkozó meglátása szerint, ha e kategóriák kapcsán a lemaradás felszámolását mint okot értelmezzük az egyes kiemelt figyelemben részesítendő régiótípusokat, mint például a határon átnyúló régiót pedig oksággként, úgy a kettő közti kapcsolat nem evidens, így joggal merül fel a kategóriák bővítésének további igénye. GORDOS (45. lj.) 141.

is kiemelt figyelemmel kell kezelni, ezek pedig nyilvánvalóan nem a fennálló intézményi rend leképeződései egy tagállamban. Ezek alapján szintén kérdéses, hogy miért utasítandó el egy hasonló alapokon nyugvó régiófogalom, amely egy adott terület nemzeti, nyelvi vagy kulturális jegyei alapján csoportosít nem létező adminisztratív egységeket, csakúgy, mint a határon átnyúló régiók.

(V) A felperesek az eljárás során hangsúlyozták, hogy a polgári kezdeményezés célja nem a nemzeti kisebbségek védelme, sem az autonóm státusz biztosítása számukra, hanem az, hogy a kohéziós politika kezelje kiemelt figyelemmel a nemzeti régiókat, tehát az a kohéziós politika végrehajtásához köthető. Ezt a tételt a Törvényszék ugyan – helyesen – elfogadta, következményeit azonban tévesen értelmezte, amennyiben azt a következtetést vonta le, hogy a javasolt jogi szabályozás nem járulna hozzá az Unió kulturális politikája által követett bármely célkitűzés megvalósításához, mivel az egyrészt túlmegy az Unió hatáskörén, másrészt nem kapcsolódik közvetlenül az EUMSZ 167. cikk bekezdésében meghatározott célokhoz. Véleményünk szerint azonban, ha az uniós jogot annak egészében értelmezzük, és az egyes szakpolitikák célkitűzéseit nem határoljuk el élesen egymástól, hanem azokat egymásra való kölcsönhatásukban vizsgáljuk, úgy a Törvényszék mindkét vonatkozó megállapítása megalapozatlan. A javaslat ugyanis nem mehet túl az Unió azon hatáskörén, hogy hozzájáruljon a tagállamokban a kulturális sokszínűség fenntartásához, ha a kulturális jegyek fennmaradása azt követeli meg, hogy az uniós szakpolitikák legyenek tekintettel a kulturális sajátosságokra. Ezen felül az, hogy a javaslat közvetlenül nem járul hozzá az EUMSZ 167. cikkben foglalt célok érvényesüléséhez semmiképp sem jelenti azt, hogy egyáltalán nem segíti elő e célok érvényesülését, vagy legalábbis egyáltalán nem nyilvánvaló a kölcsönhatás hiánya.⁵⁷

6. Az eset jelentősége

Az EPK Rendelet értelmében a „polgári kezdeményezésre alkalmazandó eljárásoknak és feltételeknek világosnak, egyszerűnek, felhasználóbarátnak és a polgári kezdeményezés jellegével arányosnak kell lenniük annak érdekében, hogy bátorítsák a polgárok részvételét és elérhetőbbé tegyék az Uniót”.⁵⁸

E követelménynek ellentmondva a Bizottság által a befogadhatósággal kapcsolatban támasztott akadályok és a feltételek szigorú értelmezése – melyet a jelen írás tárgyát képező eljárás is jól illusztrál – visszaveti ennek az új, közvetlen demokráciát szolgáló jogintézménynek a hatékonyságát. Az ilyen jogalkalmazás végső soron az európai polgári kezdeményezés fő célját veszélyezteti. Az Unió kohéziós politikájának legfőbb célja a régiók közti különbségek csökkentése, valamint a kevésbé fejlett régiók megerősítése a versenyképességük növelése és harmonikus fejlődésük biztosítása érdekében. Ennek ellenére a Bizottság – és vele egyetértésben a Törvényszék, ahogy annak döntése is jól mutatja – e célok elérése tekintetében kizárólag szociális és gazdasági szempontokat fogad el, figyelmen kívül hagyva a kohéziós politika kulturális, nyelvi és nemzeti tényezőit. Bár az ügy nyilvánvalóan olyan érzékeny tagállami kérdéseket érint, amelyekkel kapcsolatban a Bíróság jellemzően a távolmaradásra törekszik,⁵⁹ az eljárás során olyan szempontok merültek fel, amelyek az európai polgári kezdeményezés szabadságának, valamint a kohéziós politikára vonatkozó uniós joganyag értelmezésének szükségességét érintik. Az ügy meglátásunk szerint nem tekinthető pusztán a nemzeti kisebbségi érdekek uniós szintű előmozdítására irányuló törekvések érvényesítéseként. A kezdeményezők az ítélet ellen az Európai Unió Bíróságához fellebbeztek.⁶⁰ Másodfokon a Bíróságnak érdemes lenne megfontolnia, vajon valóban helytálló-e a polgári kezdeményezés bejegyzési feltételeinek szigorú értelmezése, különös tekintettel a polgári kezdeményezés fő céljainak érvényesülésére.

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

57 James Organ is azon a véleményen van, hogy a nemzeti régiók fogalmának meghatározása és név szerinti azonosításuk hozzájárulhat az EUMSZ 167. cikk (2) bekezdésében foglalt cél eléréséhez. ORGAN (46. lj.) 341.

58 EPK Rendelet (2) bekezdés.

59 Ld. A Bíróság 2012. október 16-i ítéletét a C-364/10. sz. Magyarország kontra Szlovák Köztársaság ügyben. ERNŐ VARNAY: „Hungary versus Slovakia – EU Membership versus Sovereign Statehood” in Marcel SZABÓ – Petra Lea LÁNCOS – Réka VARGA (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2013* (The Hague: Eleven International Publishing 2013) 144.

60 C-420/16 P sz. ügy Izsák és Dabis kontra Bizottság.