



## Határozatok Tára

MICHAL BOBEK  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2019. július 29.<sup>1</sup>

**C-418/18. P. sz. ügy**

**Puppink és társai  
kontra**

**Európai Bizottság**

„Fellebbezés – Intézményi jog – Európai polgári kezdeményezés – Az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése – Az emberi embriók megsemmisítésével járó tevékenységek Európai Unió általi finanszírozása – Kutatáspolitikai – Közegészség – Fejlesztési együttműködés – A szükséges támogató nyilatkozatokat megszerző európai polgári kezdeményezés – A 211/2011/EU rendelet 10. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerinti bizottsági közlemény – A Bizottság sikeres európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatos kötelezettségei – A bírósági felülvizsgálat terjedelme”

### I. Bevezetés

1. Patrick Grégor Puppink és hat másik személy (a továbbiakban: fellebbezők) alkotják az „Uno di noi” („Egy közülünk”) címet viselő európai polgári kezdeményezés (a továbbiakban: európai polgári kezdeményezés) polgári bizottságát. Az európai polgári kezdeményezést az Európai Bizottság nyilvántartásba vette. Ezt követően egy milliónál több aláírást szerzett. Következésképpen elérte a releváns küszöböt, és azt a Bizottság elé terjesztették, amely fogadta az európai polgári kezdeményezés polgári bizottságának tagjait. Az Európai Parlamentben meghallgatást szerveztek az európai polgári kezdeményezés megvitatása végett. Végezetül, a Bizottság közleményt fogadott el, amelyben kifejtette, hogy úgy határozott, semmilyen lépést nem fog tenni az európai polgári kezdeményezés céljainak megvalósítása érdekében.

2. A fellebbezők a Törvényszék előtt kérték a szóban forgó közlemény megsemmisítését. Nem jártak sikerrel. A fellebbezők a jelen fellebbezéssel a Törvényszék elsőfokú ítéletét támadják meg.<sup>2</sup>

3. Az európai polgári kezdeményezés az egyik olyan újítás, amelyet a Lisszaboni Szerződés vezetett be, hogy előmozdítsa a polgároknak az Európai Unió demokratikus életében való részvételét. A 211/2011/EU rendelet<sup>3</sup> létrehozta az európai polgári kezdeményezés jogszabályi keretét. Ez a jogi aktus már többször az uniós bíróságok elé került olyan ügyekben, amelyek a Bizottságnak valamely európai polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételét megtagadó határozataihoz kapcsolódtak.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Eredeti nyelv: angol.

<sup>2</sup> 2018. április 23-i One of Us és társai kontra Bizottság ítélet (T-561/14, EU:T:2018:210).

<sup>3</sup> A polgári kezdeményezésről szóló, 2011. február 16-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2011. L 65., 1. o.; helyesbítés: HL 2012. L 94., 49. o.) (a továbbiakban: az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet).

<sup>4</sup> Lásd: 2017. szeptember 12-i Anagnostakis kontra Bizottság ítélet (C-589/15 P, EU:C:2017:663); 2019. március 7-i Izsák és Dabis kontra Bizottság ítélet (C-420/16 P, EU:C:2019:177); a Törvényszék 2016. április 19-i Costantini és társai kontra Bizottság ítélete (T-44/14, EU:T:2016:223); 2017. február 3-i Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe kontra Bizottság ítélete (T-646/13, EU:T:2017:59); 2017. április 5-i HB és társai kontra Bizottság ítélete (T-361/14, nem tették közzé, EU:T:2017:252); 2017. május 10-i Efler és társai kontra Bizottság ítélete (T-754/14, EU:T:2017:323).

4. A jelen ügy újszerűsége abban rejlik, hogy ez a Bíróság előtt folyamatban lévő első olyan ügy, amelynek tárgyát a Bizottság által „sikeres európai polgári kezdeményezés” (vagyis az előírt küszöböt elérő európai polgári kezdeményezés) esetében végzett nyomon követés képezi. Az „Egy közülünk” ugyanis a mai napig egyike annak a pusztán négy európai polgári kezdeményezésnek, amely megszerezte a szükséges számú aláírást.<sup>5</sup> Ez viszont a jelen ügyben két jelentős elvi kérdést vet fel: először is, köteles-e a Bizottság konkrét jogalkotási javaslatot előterjeszteni valamely sikeres európai polgári kezdeményezést követően? Másodszor, milyen terjedelemben alkalmazandó bírósági felülvizsgálat a Bizottság által valamely sikeres európai polgári kezdeményezést követően elfoglalt álláspont felülvizsgálata során?

## II. Uniós jogi háttér

5. Az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet (1) preambulumbekzdése szerint „az [EUSZ] megerősíti az uniós polgárság intézményét, és tovább fokozza az Unió demokratikus működését többek között azért, hogy kimondja, minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében az európai polgári kezdeményezés révén. Ez az eljárás lehetővé teszi a polgárok számára, hogy közvetlenül forduljanak a Bizottsághoz olyan kérelemmel, amelyben a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslat beterjesztésére hívják fel a Bizottságot, hasonlóan az [EUMSZ] 225. [cikk] értelmében az Európai Parlament számára, valamint az EUMSZ 241. [cikk] értelmében a Tanács számára biztosított joghoz”.

6. Az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet (20) preambulumbekzdése a következőképpen szól: „a Bizottságnak meg kell vizsgálnia a polgári kezdeményezést, és külön-külön meg kell határoznia az arra vonatkozó jogi, illetve politikai következtetéseit. Három hónapon belül azt is meg kell határoznia, hogyan szándékozik eljárni az ügyben. Annak nyilvánvalóvá tétele érdekében, hogy a legalább egymillió uniós polgár által támogatott polgári kezdeményezést és az azt követő lehetséges lépéseket alapos vizsgálatnak vetette alá, a Bizottságnak világosan, érthetően és részletesen indokolnia kell a tervezett intézkedéseit, és hasonlóképpen meg kell indokolnia azt is, ha nem tervez semmilyen intézkedést. Amikor a Bizottsághoz olyan polgári kezdeményezés érkezik be, amelyet a kellő számban aláírtak, és amely ezen rendelet egyéb előírásainak is megfelel, úgy a szervezőknek jogában áll a kezdeményezést uniós szintű közmeghallgatáson bemutatni.”

7. Az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 2. cikkének 1. pontja értelmében a „polgári kezdeményezés” „az e rendeletnek megfelelően a Bizottsághoz benyújtott kezdeményezés, amelyben felkéri a Bizottságot, hogy hatáskörén belül terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra van szükség, és amelyet a tagállamok legalább egynegyedéből származó, egymillió jogosult aláíró támogat”.

8. Az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 10. cikke meghatározza a polgári kezdeményezések Bizottság általi vizsgálatára vonatkozó eljárást. E rendelkezés szerint:

„(1) A polgári kezdeményezés 9. cikknek megfelelő benyújtását követően a Bizottság:

[...]

c) három hónapon belül közleményben foglalja össze a polgári kezdeményezésről alkotott jogi és politikai következtetéseit, az esetlegesen megtenni kívánt lépéseit, és ezek okait, illetve ha nem kíván lépéseket tenni, ennek okait.

<sup>5</sup> A másik három sikeres európai polgári kezdeményezés eddig a Right2Water, a Stop vivisection és a Ban glyphosate. Lásd: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful>.

(2) Az (1) bekezdés c) pontjában említett közleményről értesítést kapnak a szervezők, valamint az Európai Parlament és a Tanács, és azt közzé kell tenni.”

9. Az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 11. cikke értelmében, „[h]a a 10. cikk (1) bekezdésének a) és b) pontjában foglalt feltételek teljesülnek, a 10. cikk (1) bekezdésének c) pontjában megállapított határidőn belül lehetőséget kell biztosítani a szervezők számára a polgári kezdeményezés közmeghallgatáson történő ismertetésére. A Bizottság és az Európai Parlament biztosítja, hogy a meghallgatást az Európai Parlamentben megtartsák, adott esetben az Unió többi, részt venni kívánó intézményével, szervével és hivatalával együtt, valamint, hogy a Bizottság megfelelő szinten legyen képviselve”.

### III. Tényállás

10. 2012. május 11-én az Európai Bizottság az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 4. cikke (2) bekezdésének megfelelően nyilvántartásba vette az „Egy közülünk” címet viselő európai polgári kezdeményezést.<sup>6</sup> A európai polgári kezdeményezésnek a Bizottság által rendelkezésre bocsátott online nyilvántartásban szereplő célja a következő: „[a]z emberi méltóság, az élethez való jog és minden ember integritásának jogi védelme a fogantatás pillanatától kezdve, valamennyi releváns területen, ami [az Európai Unió] hatáskör[é]be tartozik”. Az európai polgári kezdeményezés célkitűzéseit a nyilvántartás a következőképpen írta le: „[a]z emberi embrió méltósága és integritása tiszteletet érdemel. Ezt állapítja meg az [Európai Unió Bírósága] a »Brüstle« ügyben, melyben az embriót az ember fejlődésének kezdeteként definiálják. Amikor az embrió életéről van szó az Unió hatáskörébe tartozó kérdésekben, a következetesség garantálása érdekében az [Európai] Uniónak meg kell tiltania és be kell fejezni minden olyan tevékenység anyagi támogatását, amelyekben feltételezhetően emberi embriók megsemmisítése történik; m]indez különösen a kutatás, a fejlesztési támogatás és a közegészségügy területeit érinti.”

11. A Szerződéseknél az európai polgári kezdeményezés szervezői által relevánsként meghatározott rendelkezései a következők: az EUSZ 2. és EUSZ 17. cikk, valamint az EUMSZ 4. cikk (3) és (4) bekezdése, továbbá az EUMSZ 168., EUMSZ 180., EUMSZ 182., EUMSZ 209., EUMSZ 210. és EUMSZ 322. cikk.

12. Az európai polgári kezdeményezéshez csatolt egy melléklet konkrétan három meglévő uniós jogi aktus módosítására irányuló jogszabálytervezetet tartalmazott.

13. Elsősorban azt javasolták, hogy az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet<sup>7</sup> egészüljön ki egy új cikkel. A javasolt rendelkezés értelmében: „[k]öltségvetési előirányzat nem finanszíroz olyan tevékenységet, amelyben ténylegesen vagy feltételezhetően emberi embriókat pusztítanak el”.

14. Másodsorban azt javasolták, hogy a „Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogram (2014–2020) létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat<sup>8</sup> 16. cikkének (3) bekezdése egészüljön ki egy új szakasszal. Az új szakasz kizárná az összes támogatásból az olyan „kutatási tevékenységeket[et], amely[ek] során emberi embriókat semmisítenek meg, beleértve az összejt[ek] beszerzés[é]re irányuló ilyen tevékenységeket is, [valamint a] bármely fázisban lévő emberi embrionális összejtek felhasználó kutatásokat”.

<sup>6</sup> ECI (2012) 000005.

<sup>7</sup> HL 2002. L 248., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás: 1. fejezet, 4. kötet, 74. o.; helyesbítés: HL 2007. L 99., 18. o.

<sup>8</sup> COM(2011) 809 végleges.

15. Harmadsorban azt javasolták, hogy a fejlesztési együttműködés finanszírozási eszközének létrehozásáról szóló, 2006. december 18-i 1905/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet<sup>9</sup> 2. cikke egészüljön ki egy új (5) bekezdéssel. A javasolt rendelkezés értelmében „e rendelet alapján az Unió támogatása nem használható fel közvetlenül vagy közvetve abortuszok finanszírozására, [sem] olyan szervezetek finanszírozására, melyek ösztönzik vagy elősegítik az abortuszokat. [Az e] rendeletben [tett,] [...] a Nemzetközi Népesedési és Fejlesztési [Konferencia] reprodukció és [...] szexuális egészség, egészségügy, jogok, szolgáltatások, termékek, oktatás és tájékoztatás kifejezéseire, [elveire és akcióprogramjára,] a Kairói [Menetrendre] és a Millenniumi Fejlesztési Célokra, különösen az 5. – egészségügyről és anyai halandóságról szóló – célra [való hivatkozások nem] értelmezhető[k úgy, hogy] jogalapot ad[nak] uniós források felhasználására abortuszok közvetlen vagy közvetett finanszírozására”.

16. 2014. február 28-án az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 9. cikkének megfelelően az európai polgári kezdeményezés szervezői benyújtották a kezdeményezést a Bizottságnak. Ezt követően 2014. április 9-én az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 10. cikke (1) bekezdése b) pontjának megfelelően a Bizottság fogadta az európai polgári kezdeményezés szervezőit. 2014. április 10-én az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 11. cikkének megfelelően az európai polgári kezdeményezés szervezői az Európai Parlamentben megszervezett közmeghallgatáson ismertették kezdeményezésüket.

17. 2014. május 28-án az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 10. cikke (1) bekezdésének c) pontja alapján a Bizottság közleményt fogadott el a szóban forgó európai polgári kezdeményezésről<sup>10</sup> (a továbbiakban: közlemény), amelyben akként foglalt állást, hogy semmilyen javaslatot nem fog tenni az európai polgári kezdeményezésben kért intézkedésekkel kapcsolatban.

18. A közlemény tartalmát a megtámadott ítélet 13–30. pontja ismerteti.

#### **IV. A megtámadott ítélet és a Bíróság előtti eljárás**

19. A fellebbezők a 2014. július 25-i keresetükkel kérték a közlemény megsemmisítését, másodlagosan pedig az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 10. cikke (1) bekezdése c) pontjának megsemmisítését.

20. A Törvényszék 2015. november 26-i végzésével<sup>11</sup> helyt adott a Parlament és a Tanács által felhozott elfogadhatatlansági kifogásnak, és mint elfogadhatatlant elutasította a keresetet az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 10. cikke (1) bekezdésének c) pontjának megsemmisítésére vonatkozó részében, mert a keresetet az EUMSZ 263. cikkben rögzített határidő lejártát követően terjesztették elő.

21. A közlemény tekintetében a keresetben öt megsemmisítési jogalap szerepelt. A fellebbezők az első jogalapjukkal arra hivatkoztak, hogy a Bizottság megsértette az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 10. cikke (1) bekezdésének c) pontját, mivel az európai polgári kezdeményezésre válaszul nem terjesztett elő jogi aktusra irányuló javaslatot. A fellebbezők a másodlagosan felhozott második jogalappal arra hivatkoztak, hogy e mulasztás az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése megsértésének minősül. A fellebbezők a harmadik jogalappal előadták, hogy a Bizottság megsértette az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 10. cikke (1) bekezdésének c) pontját, mivel a közleményben nem külön-külön foglalta össze az európai polgári kezdeményezésről alkotott jogi és politikai következtetéseit. A negyedik jogalap szerint a Bizottság megszegte az indokolási kötelezettségét. A fellebbezők az ötödik jogalapjukkal előadták, hogy a Bizottság több értékelési hibát követett el.

<sup>9</sup> HL 2006. L 378., 41. o.

<sup>10</sup> COM(2014) 355 final.

<sup>11</sup> 2015. november 26-i One of Us kontra Parlament és társai végzés (T-561/14, nem tették közzé, EU:T:2015:917).

22. A Törvényszék a One of Us és társai kontra Bizottság ítéletében (a továbbiakban: megtámadott ítélet)<sup>12</sup> először is azt állapította meg, hogy a kereset elfogadhatatlan, amennyiben azt a „European Citizens’ Initiative One of Us” nevet viselő szervezet nyújtotta be, ami nem érinti a kereset elfogadhatóságát, amennyiben azt az európai polgári kezdeményezés polgári bizottságát alkotó hét természetes személy is benyújtotta.<sup>13</sup> Másodszor, a Törvényszék megállapította, hogy a közlemény olyan megtámadható jogi aktus, amellyel szemben megsemmisítési kereset terjeszthető elő.<sup>14</sup> Végezetül elutasította a fellebbezők által felhozott öt megsemmisítési jogalapot és a keresetet,<sup>15</sup> a fellebbezőket pedig saját költségeik és a Bizottság részéről felmerült költségek viselésére kötelezte.

23. A fellebbezők a jelen fellebbezés révén azt kérik, hogy a Bíróság helyezze hatályon kívül a Törvényszék ítéletét, semmisítse meg a közleményt, és kötelezze a Bizottságot a fellebbezési eljárás és az elsőfokú tárgyalás költségeinek viselésére.

24. A fellebbezők az első fellebbezési jogalapjukkal előadják, hogy a Törvényszék jogilag tévesen értelmezte az EUSZ 11. cikk (4) bekezdésének és az európai polgári kezdeményezésről szóló rendeletnek a hatályát és jelentését. A fellebbezők a második fellebbezési jogalappal előadják, hogy a Törvényszék tévesen nem állapította meg, hogy a közlemény nem külön-külön tartalmazza a Bizottság jogi és politikai következtetéseit, amint azt az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet megköveteli. A fellebbezők a harmadik fellebbezési jogalappal előadják, hogy a Törvényszék nem vizsgálta meg kellően alaposan a közleményt, mivel korlátozott felülvizsgálati mércét, azaz a nyilvánvaló hiba mércéjét alkalmazta. A fellebbezők a negyedik fellebbezési jogalappal előadják, hogy a Törvényszék még az alkalmazott felülvizsgálat mértékének helyessége esetén is elmulasztotta megállapítani, hogy a közleményben szereplő indokok megfeleltek a nyilvánvaló hiba mércéjének. Végezetül a fellebbezők az ötödik fellebbezési jogalappal előadják, hogy a Törvényszék tévesen jellemezte az európai polgári kezdeményezés célját, amikor megállapította, hogy annak tárgyát nem az embrió mint emberi lény méltóságának védelme képezi.

25. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a jelen fellebbezést, és kötelezze a fellebbezőket a költségek viselésére.

26. A felek álláspontjukat a Bíróság előtt 2019. március 25-én tartott tárgyaláson terjesztették elő.

## V. Értékelés

27. A jelen indítványban az öt fellebbezési jogalap mindegyikével abban a sorrendben foglalkozom, amelyben azokat a fellebbezők előterjesztették. Először is, értelmezem az EUSZ 11. cikk (4) bekezdésének és az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet releváns rendelkezéseinek hatályát és értelmét A). Másodszor, megvizsgálom a Bizottság arra vonatkozó kötelezettségét, hogy „külön-külön” rögzítse a jogi és politikai következtetéseket B). Harmadszor, rátérek a bírósági felülvizsgálat Törvényszék által alkalmazott terjedelmének kérdésére C). Negyedszer, a Bizottság közleményében állítólagosan szereplő nyilvánvaló hibák fennállásával foglalkozom D). Végül azzal zárom, hogy röviden megvizsgálom az európai polgári kezdeményezés tárgyának téves jellemzéséhez kapcsolódó fellebbezési jogalapot E).

12 2018. április 23-i ítélet (T-561/14, EU:T:2018:210).

13 A megtámadott ítélet 53–65. pontja.

14 A megtámadott ítélet 66–101. pontja.

15 A megtámadott ítélet 102. és azt követő pontjai.

### **A. Az első jogalapról: az EUSZ 11. cikk (4) bekezdésének és az európai polgári kezdeményezésről szóló rendeletnek az értelmezése**

28. A fellebbezők az első fellebbezési jogalapjukkal előadják, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 118. és 125. pontjában elutasította az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése és az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet hatályával és jelentésével kapcsolatos, első és második megsemmisítési jogalapjukat. A fellebbezők az első és a második megsemmisítési jogalap révén azzal érveltek a Törvényszék előtt, hogy a közlemény sérti az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 10. cikke (1) bekezdésének c) pontját, másodlagosan pedig az EUSZ 11. cikk (4) bekezdését amiatt, hogy a Bizottság az európai polgári kezdeményezésre válaszul nem terjesztett elő jogi aktusra irányuló javaslatot. A fellebbezők álláspontja szerint – eltekintve attól a három kivételes helyzettől, amely a jelen ügyben nem állt fenn – az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 10. cikke (1) bekezdésének c) pontját sérti a Bizottság arra vonatkozó határozata, hogy nem tesz lépéseket.<sup>16</sup>

29. A fellebbezők több érvet hoznak fel az első fellebbezési jogalapjuk alátámasztása céljából. Először is arra hivatkoznak, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 111. pontjában megállapította, hogy a jogalkotás-kezdeményezésnek a Szerződések által a Bizottság javára biztosított „kvázi monopóliumát” „nem érinti [...] egy minimális számú polgár azon jog[a], hogy bizonyos feltételek mellett »kezdeményezhetik«, hogy a Bizottság terjesszen elő megfelelő javaslatot”. A fellebbezők azzal érvelnek, hogy a megtámadott ítélet nem veszi figyelembe az európai polgári kezdeményezés egyedülálló jellemzőit. Ez kitűnik a megtámadott ítélet 113. pontjából, amelyben a Törvényszék megállapította, hogy „az uniós jogalkotó azon szándékát, hogy az európai polgári kezdeményezés mechanizmusát nem ruházza fel a jogalkotási kezdeményezésre irányuló jogkörrel, megerősíti a 211/2011 rendelet (1) preambulumbekkezdése, amely az európai polgári kezdeményezés tekintetében biztosított jogot lényegében a Parlamentre az EUMSZ 225. cikkben, a Tanácsra pedig az EUMSZ 241. cikkben ruházott joghoz hasonlítja. Márpedig egy, a Parlamenttől vagy a Tanácstól eredő kérelem nem kényszeríti a Bizottságot jogi aktusra irányuló javaslat előterjesztésére [...]”.

30. Másodszor, a fellebbezők álláspontja szerint az EUSZ 17. cikk (2) bekezdése – amelynek értelmében „jogalkotási aktus[t] kizárólag a Bizottság javaslata alapján lehet elfogadni” – nem jelenti azt, hogy a Bizottság korlátlan mérlegelési mozgástérrel rendelkezik valamely javaslatnak a sikeres európai polgári kezdeményezésekkel kapcsolatos elfogadását illetően. A fellebbezők előadják, hogy a Bizottságot a jogalkotás-kezdeményezési hatáskörének gyakorlása keretében megillető mérlegelési mozgásteret úgy kell gyakorolni, hogy az előmozdítsa a sikeres európai polgári kezdeményezések céljának megvalósulását. A fellebbezők – analógia útján a Tanács kontra Bizottság ítélettel<sup>17</sup> érvelve – előadják, hogy a Bizottság arra vonatkozó határozatának, hogy sikeres európai polgári kezdeményezés esetén nem kezdeményez jogalkotási eljárást, olyan indokokon kell alapulnia, amelyeket „meggyőző elemekkel alá kell támasztani”, és amelyek nem ellentétesek az európai polgári kezdeményezés céljával. A fellebbezők álláspontja szerint a mérlegelési mozgáster gyakorlása kizárólag úgy ellenőrizhető, ha előírják, hogy azt általános politikákra és közcélokra hivatkozással kell indokolni, és a megtámadott ítéletben a Törvényszék nem foglalkozott az európai polgári kezdeményezés közpolitikai céljaival és az EUSZ III. címe, valamint az EUMSZ 24. cikk közötti kölcsönhatással, és azokat nem határozta meg az európai polgári kezdeményezésről szóló rendeletnek megfelelően.

<sup>16</sup> Ezt a három helyzetet a megtámadott ítélet 103. pontja ismerteti: „[...] először is, amennyiben az európai polgári kezdeményezésben kért intézkedések már nem szükségesek [...] másodszor, amennyiben az európai polgári kezdeményezésben kért intézkedések elfogadása a kezdeményezés nyilvántartásba vételét követően lehetetlenné vált, harmadszor pedig, amennyiben a polgári kezdeményezés nem tartalmaz intézkedésre irányuló konkrét javaslatot, hanem egy megoldandó probléma fennállásának jelzésére szorítkozik, és a Bizottságra hagyja az adott esetben megtehető lépések meghatározását.”

<sup>17</sup> 2015. április 14-i ítélet (C-409/13, EU:C:2015:217, 75. és 76. pont).

31. Harmadszor, a fellebbezők előadják, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot a megtámadott ítélet 124. pontjában annak megállapításával, hogy az európai polgári kezdeményezés mechanizmusának célja, hogy a Bizottságot felkérjék, hogy terjesszen elő jogalkotási javaslatot. A fellebbezők álláspontja szerint bármely magánszemély bármikor felkérheti a Bizottságot arra, hogy valamely javasolt lépést megtegyen, és ennek nem feltétele egymillió ellenőrzött aláírás összegyűjtése. Előadják, hogy az egyetlen személytől vagy lobbistáktól, illetve petíció benyújtóitól érkező felkéréshez képest megkülönböztetett státuszt kell élveznie az olyan európai polgári kezdeményezésnek, amelyet egymillió polgár írt alá nehézkes hivatalos eljárás keretében, jelentős költségviselés mellett. A fellebbezők azzal érvelnek, hogy az európai polgári kezdeményezés célja, hogy kezelje az Európai Unió demokratikus deficitjét. Az európai polgári kezdeményezés szervezésével kapcsolatos költségviselés és nehézségek arra utalnak, hogy a megtámadott ítéletben a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot azzal, hogy az európai polgári kezdeményezésnek nem tulajdonított a puszta felkéréshez képest jelentősebb státuszt. A fellebbezők közelebbről előadják, hogy közel kétfélmillió aláírás megszerzését követően csak egy fagyos kétórás találkozóban volt részük az egyik biztossal, és az Európai Parlamentben olyan meghallgatáson vettek részt, amelynek keretében a képviselők felszólalása töltötte ki a felszólalási idő jelentősebb részét, és meghallgatás helyett inkább kioktatták őket. A fellebbezők álláspontja szerint a jogalkotó bizonyosan nem ezt irányozta elő az európai polgári kezdeményezés céljaként. Álláspontjuk szerint a megtámadott ítélet az európai polgári kezdeményezést hamis ígéretté teszi.

32. A következő pontokban kifejttem, hogy álláspontom szerint az első fellebbezési jogalap miért alapul az EUSZ 11. cikk (4) bekezdésének és az európai polgári kezdeményezésről szóló rendeletnek a téves értelmezésén. A fellebbezők ezzel kapcsolatos előadásait a releváns rendelkezések szövege és keletkezéstörténete a), valamint az európai polgári kezdeményezés mechanizmusának az intézményközi döntéshozatali folyamat keretében történő rendszertani és kontextusbeli vizsgálata b), valamint az európai polgári kezdeményezés (megfelelően azonosított) tárgya és célja c) sem támasztja alá. Ennélfogva az első fellebbezési jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.

*a) Az EUSZ 11. cikk (4) bekezdésének és az európai polgári kezdeményezésről szóló rendeletnek a szövegéről és keletkezéstörténetéről*

33. A fellebbezők kifogásolják, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 124. pontjában az európai polgári kezdeményezés mechanizmusát úgy jellemzi, hogy az a Bizottság „felkérése” arra, hogy terjesszen elő jogalkotási javaslatot. A Törvényszék az említett pontban megállapította, hogy az európai polgári kezdeményezés mechanizmusának célja, hogy „a Bizottságot felkérjék, hogy – hatáskörén belül – terjesszen elő jogalkotási javaslatot”.

34. Pusztán *szöveg* szempontjából azonban e megállapítás hűen tükrözi az európai polgári kezdeményezésnek az elsődleges uniós jogon alapuló alkotmányos meghatározását. Az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése értelmében legalább egymillió uniós polgár *kezdeményezheti, hogy* a Bizottság *terjesszen elő* megfelelő javaslatot.

35. Egyértelmű tehát, hogy az EUSZ 11. cikk (4) bekezdésében szereplő, „kezdeményezheti, hogy [...] terjesszen elő” fordulat nem utal „benyújtási kötelezettségre”. Ugyanez vonatkozik a többi nyelvi változatra is. Habár egyes más nyelvi változatok sürgetőbb megfogalmazást – „kérést” vagy „kezdeményezést” – tartalmaznak, a szavak természetes jelentése alapján nem érthetők úgy, hogy utasítanak a Bizottságot.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Lásd például: németül „[...] können die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern”; spanyolul „[...] podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea”; olaszul „[...] possono prendere l’iniziativa d’invitare la Commissione europea”; hollandul „kunnen zij het initiatief nemen de Europese Commissie te verzoeken”; portugálul „pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia”; és csehül „se může ujmout iniciativy a vyzvat Evropskou komisi”.

36. Természetesen számít a szöveg *kontextusa*. Ez különösen akkor igaz, ha a szöveg nem egyértelmű vagy homályos, amely esetben valamely „felhívás” – kontextustól függően – bárminek minősülhet, a közlemény címzettjének tájékoztatása céljából előterjesztett, pusztán fakultatív ajánlástól a rejtett, azonban gyakorlatilag igen egyértelmű utasításig.<sup>19</sup>

37. Az ilyen típusú kontextusfüggő elemzés azonban aligha releváns a jelen ügy szempontjából. Először is, hacsak a kontextus és a cél nem írja felül a szavak természetes jelentését, a „felhívás” opcionális, egy „lehetőség”, nem pedig „kötelezettség”. Az lehetőséget vagy alkalmat teremt, de nem ír elő eljárási kötelezettséget. Másodszor, mindenesetre nem hiányzik egyrészt a szöveg, másrészt pedig a kontextus és a cél közötti összhang. A releváns elsődleges és másodlagos jogi rendelkezések kontextusa és célja nem cáfolja, hanem inkább megerősíti azt, hogy az európai polgári kezdeményezés – mint „előterjesztés kezdeményezése” – nem értelmezhető akként, hogy olyan utasítást foglalna magában, amely a Bizottságot arra kötelezné, hogy eleget tegyen az említett felhívásnak.

38. Az EUSZ 11. cikk (4) bekezdésének keletkezéstörténete alátámasztja ezt az értelmezést. E rendelkezés gyökerei az Európai Alkotmányt létrehozó szerződéstervezet<sup>20</sup> 46. cikkének (4) bekezdéséig nyúlnak vissza. E rendelkezés célja nem tűnik ki egykönnyen az előkészítő anyagokból, mivel az európai polgári kezdeményezést az Európa jövőjével foglalkozó konvent egyes munkacsoportjai nem vitatták meg. E rendelkezés meglehetősen egyedülálló módon, később jelent meg a vitákban.<sup>21</sup>

39. A rendelkezésre álló okirati bizonyítékokból azonban úgy tűnik, hogy az Alkotmányt létrehozó szerződéstervezet 46. cikkének (4) bekezdésévé váló módosítás – a közvetlen demokratikus eszközökhöz kapcsolódó és a Bizottság egyértelmű kötelezettségekkel való terhelését célzó más módosításokkal ellentétben<sup>22</sup> – a kezdeményezések Bizottság elé terjesztésének mechanizmusaként született meg, azonban nem kötelezte a Bizottságot arra, hogy csatlakozzon ezekhez a kezdeményezésekhez.<sup>23</sup>

40. Az európai polgári kezdeményezésnek az EUMSZ 24. cikk szerint az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet formájában megvalósuló további jogszabályi megnyilvánulása megfelel ennek a megközelítésnek. Az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 2. cikkének 1. pontjában szereplő meghatározás szerint a „polgári kezdeményezés” olyan „kezdeményezés, amelyben *felkéri* a Bizottságot, hogy [...] terjesszen elő megfelelő javaslatot [...]”. Ennek megfelelően a 10. cikk (1) bekezdésének c) pontja akként rendelkezik, hogy a Bizottság valamely sikeres európai polgári kezdeményezésre válaszul közleményben foglalja össze az *esetlegesen* megtenni kívánt lépéseit, és ezek okait, *illetve ha nem kíván* lépéseket tenni, ennek okait. Ezt tovább pontosítja a (20) preambulumbekkezdésben szereplő mondat, amelyet a Parlament egy módosítását<sup>24</sup> követően vezettek be, és amelynek értelmében a Bizottságnak „meg kell indokolnia azt is, ha nem tervez semmilyen intézkedést”.

19 Ennek szemléltetéséért lásd: Belgium kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványom (C-16/16 P, EU:C:2017:959, 114–115. és 140–141. pont).

20 HL 2003. C 169., 1. o. E rendelkezés a következőképpen szól: „Legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy a Bizottság terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint az Alkotmány végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség. Az ilyen kezdeményezésekre alkalmazandó eljárásokat és feltételeket uniós jogszabály határozza meg.”

21 Lásd például: Morelli, M., *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*, Giuffrè editore, Milánó, 2011, 55. és azt követő oldalak.

22 A polgári kezdeményezés elemeiről, az európai népszavazásról és a petíciós jogról szóló, ehhez kapcsolódó módosításokkal összefüggésben lásd: Lamassoure, A., „Proposition d'amendement à l'Article 34 (bis)”, amely a Bizottság javaslat előterjesztésére irányuló kötelezettségét tartalmazza, valamint Einem, C. és Berger, M. „Suggestion for amendment of Article: 34a”, amely a népszavazás tartásának kötelezettségére vonatkozik. A módosítások elérhetők itt: <http://european-convention.europa.eu/EN/amendemTrait/amendemTrait2352.html?lang=EN>.

23 Lásd: Meyer, J., „Suggestion for amendment of Article: I-46, part I, title VI (CONV 724/03)”. E módosítás indokolása szerint „A petíciós jogot a polgárok jogalkotási javaslatoknak az Európai Bizottság elé terjesztéséhez való jogává bővíti ki. A Bizottságnak ezt követően határoznia kell arról, hogy kezdeményez-e jogalkotási tevékenységet.”

24 Az európai polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatra vonatkozó I. jelentés (COM(2010) 0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074 (COD)), 19. módosítás, Alkotmányügyi Bizottság, A7-0350/2010.



41. Ezenfelül az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet előkészítő anyagai egyértelművé teszik, hogy az olyan modellen alapul, amely nem teszi kötelezővé a sikeres európai polgári kezdeményezést, és amely fenntartja a Bizottság jogalkotás-kezdeményezési „kvázi monopóliumát”.<sup>25</sup> Az Európai Parlament jelentése ennek különösen jelentős megerősítéseként említhető meg. Az előadók – „annak elkerülése érdekében, hogy (az európai polgári kezdeményezést övező nagy elvárásokból esetlegesen egyenesen) csalódás és meghiúsulás következzen” – kiemelték, hogy „a Bizottság nem minden sikeres kezdeményezés esetében terjeszt elő jogalkotási javaslatot. A Bizottság jogalkotás-kezdeményezési monopóliuma ugyanis érvényesül, és végül a Bizottság határoz arról, hogy biztosít-e folytatást a sikeres polgári kezdeményezéseknek”<sup>26</sup>.

42. Összegezve, mind a releváns elsődleges és másodlagos jogi rendelkezések *szövege*, mind pedig e rendelkezések *keletkezéstörténete* egyértelműen arra utal, hogy az európai polgári kezdeményezést nem úgy tervezték és fogalmazták meg, hogy az a Bizottságot a kért javaslat elfogadására kötelezze. Ugyanez következik abból a rendszertani és intézményi kontextusból, amelyben az európai polgári kezdeményezés elhelyezkedik, és amelyre most rátérek.

#### *b) Az európai polgári kezdeményezés rendszertani és intézményi kontextusáról*

43. Azt, hogy az ilyen sikeres európai polgári kezdeményezés nem köti a Bizottságot, a rendszertani érvek két típusa is alátámasztja: *először is* azok, amelyek az európai polgári kezdeményezésnek az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelettel megállapított rendszerére korlátozódnak, *másodszor* pedig azok, amelyek az elsődleges jog tágabb rendszerével kapcsolatosak, és azt tükrözik, hogy az európai polgári kezdeményezés megfelelően illeszkedik az intézményközi döntéshozatal kontextusába.

44. Ami az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet rendszerét illeti, az európai polgári kezdeményezés jogszabályi megfogalmazása azon alapul, hogy a sikeres európai polgári kezdeményezések nem kötik a Bizottságot. Először is az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet – a Bizottság állásfoglalásának kötelezettségét előíró, azonban európai polgári kezdeményezések keretében tett javaslatokhoz követésére a Bizottságot nem feltétlenül kötelező – 10. cikke (1) bekezdése c) pontjának pusztán létezése önmagában is meglehetősen egyértelműen utal erre. Másodszor, a sikeres európai polgári kezdeményezések nem kötelező jellege képezi alapját az említett rendelkezés és az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 4. cikke szerkezeti viszonyának is. Amennyiben ugyanis a sikeres európai polgári kezdeményezések kötelező jellegűek lennének, kérdésként merül fel, hogy a jogalkotó a nyilvántartásba vételnek az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében jelenleg szereplő feltételeit illetően hasonlóan nyitott lett volna-e. A szóban forgó cikk előírja, hogy a Bizottság az európai polgári kezdeményezéseket nyilvántartásba veszi, kivéve ha „nyilvánvaló” indokok miatt a nyilvántartásba vételt meg kell tagadni, ami egyfajta „kétség esetén kötelező nyilvántartásba vétel” megközelítésként értelmezhető.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Az európai parlamenti vitáról lásd: Szeligowska, D. és Mincheva, E. „The European Citizens’ Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis”, *Perspectives on European Politics and Society*, 13. köt., 2012, 3. kiadás, 270–284. o., 274. o.

<sup>26</sup> Az európai polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatra vonatkozó I. jelentés (COM(2010) 0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074 (COD)), Indokolás, Alkotmányügyi Bizottság, A7-0350/2010.

<sup>27</sup> A nyilvántartásba vételi szakaszban történő elfogadhatóság tág megközelítését a Bíróság azon ítélkezési gyakorlata is alátámasztja, amelyben a Bíróság eddig kizárólag az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában szereplő feltételt értelmezte. A Bíróság ebben az összefüggésben megállapította, hogy a Bizottság valamely javasolt európai polgári kezdeményezés átvételét követően „köteles [a 4. cikk (2) bekezdésének b) pontjában szereplő] nyilvántartásba vételi feltételt olyan módon értelmezni és alkalmazni, hogy biztosítsa az európai polgári kezdeményezés könnyű elérhetőségét, és kizárólag akkor [tagadhatja meg a] nyilvántartásba [vételt], ha az [európai polgári kezdeményezés] nyilvánvalóan a hatáskörén kívül esik”. Lásd e tekintetben: 2017. szeptember 12-i Anagnostakis kontra Bizottság ítélet (C-589/15 P, EU:C:2017:663, 49. és 50. pont); 2019. március 7-i Izsák és Dabis kontra Bizottság ítélet (C-420/16 P, EU:C:2019:177, 64. pont).

45. A Törvényszék az európai polgári kezdeményezés elsődleges uniós jog rendszerébe történő illeszkedésének tágabb kérdését illetően ezt a rendszertani elemzést a megtámadott ítélet 107–113. pontjában végezte el. A fellebbezők lényegében a megtámadott ítélet 111. pontjában tett megállapítást támadják, amely megállapítás szerint a Bizottság jogalkotás-kezdeményezési „kvázi monopóliumát” nem érinti az európai polgári kezdeményezés. A fellebbezők álláspontja szerint a sikeres európai polgári kezdeményezések érintik a Bizottság kezdeményezési jogát. A Bizottság a mérlegelési mozgásterét kizárólag arra használhatja fel, hogy előmozdítsa az európai polgári kezdeményezés céljait, és az európai polgári kezdeményezés javaslatait kizárólag az európai polgári kezdeményezés céljával nem ellentétes, meggyőző elemekkel alátámasztva utasíthatja el. A fellebbezők e megközelítés alátámasztása céljából analógia útján utalnak a Tanács kontra Bizottság ítéletre.<sup>28</sup>

46. Először is, ezen érvek megvitatása és elutasítása során a Bizottság kezdeményezési hatásköréből kell kiindulni. Ez, a Bizottságot az EUSZ 17. cikk (2) bekezdése és az EUMSZ 289. cikk alapján megillető hatáskör az intézményi egyensúly elvének kifejeződése.<sup>29</sup> Az említett intézményi egyensúly az Európai Unió jellemzője és sajátossága. A Bizottság kezdeményezési hatáskörének „kvázi-monopóliuma” – amely az uniós jogalkotási folyamat és a nemzetállamok jogalkotási folyamata közötti jelentős eltérést jelez – az Európai Unió mint államok és emberek összessége intézményi felépítésének sajátosságából ered, és a „közösségi módszer” kulcsfontosságú elemének minősül.<sup>30</sup> Ezt a „kvázi monopóliumot” történetileg azzal magyarázták, hogy a kezdeményezési hatáskört olyan független hatóságra kell ruházni, amely képes azonosítani az általános európai érdeket, és nem enged a nemzeti menetrendeknek vagy a nemzeti politikai viták mentén megosztott politikai mozgalmaknak; hogy a különböző tagállamok az Európai Parlamentben egyenlőtlenül vannak képviselve; vagy hogy megfelelő eszközökkel rendelkező, szakosodott, nemzetek feletti (vagy több nemzetet átfogó) hatóság technikai kapacitására kell támaszkodni.<sup>31</sup>

47. Anélkül, hogy értékelni kívánnám ezen indokok (folyamatos) megfelelőségét vagy egyéb szempontjait, (jogi) álláspontom szerint az számít, hogy a pozitív jog értelmében egyértelmű, hogy a Bizottságot – néhány kivétellel – felruházták a kezdeményezési hatáskörrel. A Parlament és a Tanács hagyományosan „társjogalkotóként” jár el, azonban a jogalkotási eljárás „kezdeményezésének” szakaszában kizárólag arra rendelkezik hatáskörrel, hogy a Bizottságot – az EUMSZ 225. cikk, illetve az EUMSZ 241. cikk alapján – megfelelő javaslatok előterjesztésére kérje fel.

48. A Bizottság ítélezési gyakorlatban értelmezett kezdeményezési hatáskörének tárgyi hatálya – az általános érdekek előmozdítására vonatkozó, az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésén alapuló kötelezettséggel összhangban – kiterjed annak Bizottság általi eldöntésére, hogy előterjeszt-e jogalkotási aktusra irányuló javaslatot, vagy sem, valamint az ilyen javaslat tárgyának, céljának és tartalmának meghatározására is.<sup>32</sup> Igaz, hogy az ítélezési gyakorlat előíranyozza annak lehetőségét, hogy a Bizottság bizonyos körülmények esetén az uniós jog értelmében köteles legyen ilyen javaslatot tenni.<sup>33</sup> Ahogyan azonban arra a Bizottság helyesen rámutatott az írásbeli észrevételeiben, ez a kivétel azokra az esetekre vonatkozik, amelyekben a Szerződések kötelezővé teszik az intézmények számára, hogy jogalkotás céljából gyakorolják hatáskörüket.<sup>34</sup> Főszabály szerint ugyanis nem zárható ki, hogy

28 2015. április 14-i ítélet (C-409/13, EU:C:2015:217, 75. és 76. pont).

29 E tekintetben lásd: 2017. szeptember 6-i Szlovákia és Magyarország kontra Tanács ítélet (C-643/15 és C-647/15, EU:C:2017:631, 146. pont).

30 E tekintetben lásd: Jääskinen főtanácsnok Tanács kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-409/13, EU:C:2014:2470, 44. és 45. pont).

31 E vitával kapcsolatban lásd: Ponzano, P., „Le droit d’initiative de la Commission européenne: théorie et pratique”, *Revue des affaires européennes*, 2009-2010/1, 27–35. o.; Ponzano, P., Hermanin, C., és Corona, D., *The Power of Initiative of the European Commission: A Progressive Erosion?*, Notre Europe, 2012, 7. o.; vagy von Buttlar, C., *Das Initiativrecht der Europäischen Kommission*, Duncker & Humblot, Berlin, 2003, 17. o.

32 2015. április 14-i Tanács kontra Bizottság ítélet (C-409/13, EU:C:2015:217, 70. pont); 2017. szeptember 6-i Szlovákia és Magyarország kontra Tanács ítélet (C-643/15 és C-647/15, EU:C:2017:631, 146. pont).

33 2015. április 14-i Tanács kontra Bizottság ítélet (C-409/13, EU:C:2015:217, 70. pont).

34 Az EGK-Szerződés 74. és 75. cikkén alapuló közös közlekedéspolitikához hasonlóan. Lásd: 1985. május 22-i Parlament kontra Tanács ítélet (13/83, EU:C:1985:220, különösen 64–68. pont).

valamely európai polgári kezdeményezés olyan területre vonatkozzon, amelyen a Szerződésekben biztosított megbízás teljesítése érdekében kötelező javaslatot elfogadni. Ilyen esetben azonban végső soron e megbízás alapozná meg az eljárási kötelezettséget, nem pedig az, hogy az említett javaslat elfogadásának kezdeményezése sikeres európai polgári kezdeményezésből ered.

49. A kezdeményezés hatáskörének e lényeges jellemzői – köztük a javaslat előterjesztésére vonatkozó választási lehetőség, a javaslat célja és tartalma – az Unió döntéshozatali rendszere alapvető elemeinek minősülnek. E jellemzők a Bizottság függetlenségének és az Európai Unió általános érdekének előmozdítására kapott megbízásának az alapját képezik.

50. A fellebbezők által támogatott értelmezés ellentétes lenne a Bizottság EUSZ 17. cikk (1) bekezdésében rögzített megbízásával, amelynek értelmében előmozdítja az Európai Unió általános érdekeit, és ennek érdekében megteszi a megfelelő kezdeményezéseket. Ezen értelmezés a Bizottság kezdeményezési hatáskörének gyakorlása során – az EUSZ 17. cikk (3) bekezdésével összhangban – a teljes mértékben független eljárás öt terhelő általános kötelezettségétől való eltérést is sugall. Mindkét rendelkezés azt határozza meg, hogy a Bizottságnak hogyan kell gyakorolnia a kezdeményezési hatáskörét.<sup>35</sup>

51. Amennyiben ugyanis valamely, egymilliónál is több polgár támogatását élvező európai polgári kezdeményezés arra kötelezné a Bizottságot, hogy kezdeményezést terjesszen elő, a Bizottság lényegében kénytelen lenne követni az uniós polgárok egy adott (potenciálisan nagy, de összességében valószínűleg igencsak korlátozott) számának utasításait. Ez nemcsak a teljesen független eljárásra vonatkozó, az EUSZ 17. cikk (3) bekezdésében szereplő megbízással lenne ellentétes, hanem azt is jelentené, hogy a Bizottság az általános érdekek az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésével összhangban történő előmozdítása során saját értékelését nem tudná teljesen pártatlan módon elvégezni. Nem képezi vita tárgyát, hogy ez utóbbi kötelezettség magában foglalja objektív elemek és technikai jellegű összetett értékelések, valamint olyan *más polgárok és érdekelt felek* érdekének és hozzájárulásának figyelembevételét is, amely polgárok és érdekelt felek a demokratikus jogaik gyakorlásának szerves részeként jogosultak a kifejezni saját álláspontjukat a jövőbeni kezdeményezések által előirányzott politikai választási lehetőségeket illetően.<sup>36</sup>

52. A Bizottság jogszabály-kezdeményezési hatásköre magában foglalja annak lehetőségét, hogy ezen intézmény előzetes konzultációkat folytasson, és beszerezze a szükségesnek ítélt információkat,<sup>37</sup> ami magában foglalhatja az adott sikeres európai polgári kezdeményezés által követett céloktól eltérő választási lehetőségeket alátámasztó érdekek és információk figyelembevételét is. Ahogyan azt az EUSZ 11. cikk nyilvánvalóvá teszi, az uniós döntéshozatalra esetlegesen egyébként a javaslatok készítése révén hatást gyakorló számos szereplő és megfontolás nem szűkíthető és nem korlátozható a polgárok részvételét lehetővé tevő egyetlen demokratikus mechanizmusnak minősülő európai polgári kezdeményezésre. E cikk ugyanis nemcsak az európai polgári kezdeményezésről rendelkezik, hanem azt is előírja, hogy az intézmények biztosítják, hogy a polgárok és az érdekképviselői szervezetek véleményt nyilváníthassanak (az (1) bekezdés), és hogy az intézmények az érdekképviselői szervezetekkel és a civil társadalommal nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet tartanak fenn (a (2) bekezdés), valamint hogy a Bizottság, annak érdekében, hogy biztosítsa az Európai Unió fellépéseinek koherenciáját és átláthatóságát, széles körű előzetes konzultációkat folytat (a (3) bekezdés).

<sup>35</sup> E tekintetben a Bíróság ítélezési gyakorlatában következetesen emlékeztetett arra, hogy „az uniós intézmények akarattal nyilvánítására vonatkozó szabályokat a Szerződések állapítják meg, és azokról sem a tagállamok, sem maguk az intézmények nem rendelkezhetnek”. Lásd például: 2015. szeptember 10-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-363/14, EU:C:2015:579, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat).

<sup>36</sup> E tekintetben a dokumentumokhoz való hozzáférés fontosságával kapcsolatban lásd: 2018. szeptember 4-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet (C-57/16 P, EU:C:2018:660, 108. pont).

<sup>37</sup> E tekintetben lásd: 2004. március 23-i Franciaország kontra Bizottság ítélet (C-233/02, EU:C:2004:173, 51. pont).

53. Hangsúlyozandó, hogy az EUSZ 11. cikk (4) bekezdéséből vagy az európai polgári kezdeményezésről szóló rendeletből sem következik az, hogy a Bizottságnak elő kellene mozdítania a sikeres európai polgári kezdeményezések *céljait*. Figyelembe véve az Európai Unió intézményi és döntéshozatali rendszerének sajátosságait és a jelenlegi alkotmányos keretet, ez megakadályozná a Bizottságot abban, hogy a jogalkotási programja keretében koherensen gyakorolhassa a kezdeményezési hatáskörét. Amennyiben ugyanis a Bizottságnak elő kellene mozdítania minden sikeres európai polgári kezdeményezést, nem lehetne kizárni olyan, némileg rendellenes helyzetek felmerülését, amelyekben a Bizottság ellentétes, eltérő vagy egymást átfedő álláspontokat támogató európai polgári kezdeményezésekből eredően egymással ütköző javaslatokat lenne köteles előterjeszteni.<sup>38</sup>

54. Ezenfelül elgondolkodtató, hogy mindez – még ha elvileg lehetséges is – hogyan működne a gyakorlatban. A fellebbezők a tárgyaláson azzal érveltek, hogy annak ellenére, hogy a Bizottság (esetlegesen politikailag) szembe helyezkedik valamely sikeres európai polgári kezdeményezéssel, ezen intézmény köteles annak megfelelő javaslatot készíteni és azt parlamenti vitára előterjeszteni. A Bizottságnak tehát elő kellene készítenie minden egyes sikeres európai polgári kezdeményezést, beleértve az egymást átfedő tárgyú, azonban eltérő tartalmú európai polgári kezdeményezéseket is? Vajon a Bizottság köteles-e javaslatok előterjesztése mellett egy adott megközelítés követésére és az európai polgári kezdeményezés összes elemének átvételére is? A Bizottság az „európai polgári kezdeményezés egyfajta titkárságává” válik-e? Hogyan és milyen szempontok alapján értékelnék a Bizottság javaslatai európai polgári kezdeményezésen alapuló megbízásnak való „megfelelését”, tekintettel arra, hogy valószínű, hogy a megbízást gyakran meglehetősen elvontan fogalmazzák meg, így az számos további jogalkotási lehetőséget eredményez?

55. Másodszor, az Európai Parlament az EUMSZ 225. cikkel összhangban és a Tanács az EUMSZ 241. cikkel összhangban hatáskörrel rendelkezik arra, hogy a Bizottságot megfelelő javaslat benyújtására *kérje fel*, és arra kötelezze a Bizottságot, hogy indokolja meg, ha nem terjeszt elő ilyen javaslatot. Igaz, hogy az EUSZ 11. cikk (4) bekezdésében szereplő „kezdeményezheti” kifejezés eltér az EUMSZ 225. cikkben és az EUMSZ 241. cikkben használt „felkérheti” kifejezéstől. Az azonos megfogalmazás hiányának és az abból következő értelmezési kérdések ellenére az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet (1) preambulumbekkezdése kifejezi a jogalkotó arra irányuló szándékát, hogy az európai polgári kezdeményezést a Tanáccsal és a Parlamenttel *egy szintre* helyezze azáltal, hogy az uniós polgároknak az ezen intézményeket megillető joghoz hasonló jogot biztosít.

56. A fellebbezők által javasolt értelmezés megbillentené ezt az egyensúlyt. Azt jelentené, hogy valamely, egymilliónál is több polgár által támogatott európai polgári kezdeményezés a közvetlenül és demokratikusan megválasztott Európai Parlament és a demokratikusan, noha közvetetten felhatalmazott Tanács kezdeményezési hatáskörét is meghaladó kezdeményezési hatáskörre tenne szert. Az európai polgárok egy (hangos) része gyakorlatilag nagyobb jelentőséget kapna ahhoz a két uniós intézményhez képest, amelyeknek (potenciálisan) az összes európai polgár adott közvetlen és közvetett felhatalmazást.

57. Ezen a ponton tisztázni kell, hogy milyen mértékű a hasonlóság egyrészt a Parlament és a Tanács kezdeményezési jogai, másrészt pedig az európai polgári kezdeményezés kezdeményezési jogai között. A Bíróság alelnöke valamely európai polgári kezdeményezés polgári bizottsága által egy adott tagállam és a Bizottság között folyamatban lévő ügyben előterjesztett beavatkozási kérelmet elbíráló végzésében megállapította, hogy a javasolt európai polgári kezdeményezések nem kezelhetők a jogi aktusok uniós

<sup>38</sup> Igaz, hogy demokráciában természetesen egyidejűleg is kezelhetők és megvitathatók eltérő vagy egyenesen egymással ellentétes tartalmú kezdeményezések. A nemzeti szinttel könnyen párhuzam vonható abban az esetben, ha különböző javaslatokat egyidejűleg nyújtanak be és vitatnak meg valamely parlamentben. Ez az analógia azonban nem teljesen releváns, mivel nemzeti szinten az ilyen helyzetek jellegükből adódóan a parlament, a parlamenti csoportok vagy a parlamenti politikai klubok – később valószínűleg egymással összecsapó vagy a már benyújtott kormányzati javaslatot megtámadó – egyes tagjait megillető kezdeményezési joggal függenek össze. E tekintetben eredményesebben lehet analógiát felállítani azzal a helyzettel, amelyben ugyanaz a kormányzat egyidejűleg, egymásnak ellentmondó javaslatokat nyújt be a nemzeti parlamenthez, ami aligha nevezhető hatékony (vagy akár demokratikus) kormányzásnak, bármely szinten is forduljon elő.

intézmények általi elfogadására irányuló, az intézményekre vonatkozó, az EUMSZ Hatodik része I. címének 1. fejezetében foglalt általános rendelkezések tárgyát képező, és elfogadásukat illetően az I. cím 2. fejezetében meghatározott rendes jogalkotási eljárás szabályainak hatálya alá tartozó javaslatokkal azonos módon.<sup>39</sup>

58. Ezt a megállapítást annak megfelelő kontextusában kell érteni és értelmezni. A szóban forgó megállapítás az Európai Unió Bírósága alapokmánya 40. cikke második bekezdésének értelmezésére vonatkozott; e bekezdés értelmében természetes vagy jogi személyek nem avatkozhatnak be a tagállamok és az Unió intézményei közötti jogvitákba. Az európai polgári kezdeményezést és az uniós intézményeket az uniós bíróságok előtt folyamatban lévő „alkotmányossági” ügyekben megillető eljárási jogok hasonlóságának hiánya olyan kérdés, amely igencsak eltér azok kezdeményezési jogainak általános rendszertani és alkotmányos funkciójától. Másképpen megfogalmazva az, hogy az Európai Unió Bírósága alapokmánya egyes rendelkezéseinek alkalmazása révén a különböző típusú jogalanyokra eltérő kereshetőségi és beavatkozási szabályok vonatkoznak, aligha tehető a kezdeményezési jogaik mint olyanok összehasonlíthatóságának hiányára vonatkozó, általános alkotmányos megállapításá.

59. Végezetül a fellebbezők az érveik alátámasztása érdekében analógia útján hivatkoznak a Tanács kontra Bizottság ítéletre<sup>40</sup> is. Előadják, hogy valamely jogalkotási kezdeményezés előterjesztésének sikeres európai polgári kezdeményezést követő elmaradása kizárólag olyan *meggyőző elemekkel* támasztható alá, *amelyek nem ellentétesek az európai polgári kezdeményezés céljával*.

60. A Bíróság a Tanács kontra Bizottság ítéletben megállapította, hogy a Bizottságnak a már előterjesztett és a jogalkotási folyamatba már hivatalosan bevezetett javaslat visszavonására való hatásköre „nem ruházza fel ezen intézményt a jogalkotási eljárás lefolytatása során vétőjoggal, amely ellenkezne a hatáskörmegosztás, illetve az intézményi egyensúly elvével”. A Bíróság ehhez azt is hozzáfűzte, hogy „ha a Bizottság, miután rendes jogalkotási eljárás keretében előterjesztett valamely javaslatot, úgy határoz, hogy azt visszavonja, ki kell fejtenie a Parlament és a Tanács számára e visszavonás okait, amelyeket – azok vitatása esetén – *meggyőző elemekkel* alá kell támasztani”<sup>41</sup>.

61. A Tanács kontra Bizottság ügy tárgyát tehát tényállás szempontjából olyan helyzet képezte, amelyben a Bizottság vissza kívánt vonni egy adott jogalkotási javaslatot azt követően, hogy ő maga indította meg a döntéshozatali eljárást. Nem látom be, hogy a jelen ügy szempontjából hogyan lehetne bármilyen párhuzamot vonni az említett ügygel, mivel a jelen ügy tárgya eltérő, és eltérő felekre vonatkozik. Meglehetősen logikus módon a Bizottságnak a sikeres európai polgári kezdeményezésre vonatkozó, a Bizottság általi javaslattételt és a jogalkotási folyamat kezdetét megelőző álláspontja eltér attól a helyzettől, amelyben a Bizottság már elfogadott valamely javaslatot, és döntéshozatali eljárást indított más intézményeknél.

62. Álláspontom szerint ezek a megfontolások megerősítik, hogy a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor a megtámadott ítélet 124. pontjában megállapította, hogy az európai polgári kezdeményezés mechanizmusának célja, hogy a Bizottságot felkérjék, hogy – hatáskörén belül – terjesszen elő jogalkotási javaslatot, miközben lehetővé teszi, hogy a Bizottság a jogalkotás-kezdeményezési hatáskörének gyakorlása során széles mérlegelési jogkörrel rendelkezzen. Ezenfelül a Törvényszék akkor sem alkalmazta tévesen a jogot, amikor a megtámadott ítélet 111. pontjában megállapította, hogy a Bizottság jogalkotás-kezdeményezési jogát nem érinti az európai polgári kezdeményezés bevezetése.

39 2018. szeptember 5-i *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe* kontra Bizottság végzés (C-717/17 P(I)), nem tették közzé, EU:C:2018:691, 31. pont).

40 2015. április 14-i ítélet (C-409/13, EU:C:2015:217).

41 2015. április 14-i ítélet (C-409/13, EU:C:2015:217, 75. és 76. pont).

c) Az európai polgári kezdeményezés céljáról és tárgyáról

63. Ezenfelül a fellebbezők azzal érvelnek, hogy a Törvényszék megtámadott ítéletben szereplő indokolása azt eredményezné, hogy az európai polgári kezdeményezés holt betűvé válna, és nem rendelkezne hozzáadott értékkel. A fellebbezők valójában előadják, hogy amennyiben az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése és az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet általuk alkalmazott értelmezésének nem adnának helyt (másképpen megfogalmazva, ha megerősítést nyerne, hogy – rendkívüli körülményektől eltekintve – a sikeres európai polgári kezdeményezések nem kötelezik a Bizottságot arra, hogy jogi aktusra irányuló javaslatot terjesszen elő), az európai polgári kezdeményezés mechanizmusát megfosztanák a hatékony érvényesüléstől.

64. Ez az érv sem győz meg, amennyiben az nem pusztán a fellebbezők korábbi érvének kiterjesztése és elvontabb módon történő újbóli megfogalmazása; ennek oka meglehetősen egyszerű: a fellebbezők által előadott ilyen cél létezését soha nem állították. Állítólagosan nem az a cél hiúsulna meg, amelynek előmozdítására az európai polgári kezdeményezést objektíve létrehozták, hanem az a cél, amelyet a fellebbezők szerint az európai polgári kezdeményezésnek elő kell mozdítania. Magyarán szólva, a célok egyfajta cseréjét javasolják annak előadásával, hogy valamely nyúl kevésbé érvényesülne hatékonyan, ha azt nem galambként értelmeznék. A nyúl azonban nyúl marad, hacsak nem történik valami igazán haladó szintű varázslat, és a közönséget nem sikerül rábírní arra, hogy a nyulat azért nézzék, hogy galambot lássanak.

65. A fentiekben már felvázoltam, hogy a jogalkotó (akkoriban) milyen célt szem előtt tartva vezette be az európai polgári kezdeményezést.<sup>42</sup> Még ha valamely viszonylagosan friss alkotmányjogi és másodlagos jogi szöveg fel is válthatná a jogalkotó eredeti szándékát az (eltérő és új) jelenlegi szándékkal, továbbra sem látom be, miért lenne ma más az európai polgári kezdeményezés célja.

66. Az európai polgári kezdeményezés céljának értékelése szempontjából az európai polgári kezdeményezés jelenleg hatályos elsődleges jogi rendszerben meghatározott tágabb céljai bírnak jelentőséggel.

67. Az európai polgári kezdeményezés Lisszaboni Szerződésben történő bevezetését az Európa jövőjével foglalkozó konventtel kapcsolatos viták sürgették, és az része annak a szélesebb körű próbálkozásnak, amelynek célja, hogy az EUSZ 2. cikk szerint alapvető értéknek minősülő demokratikus elvet az Unió intézményi rendszerének középpontjába helyezze. Az EUSZ II. cím, amely megelőzi az uniós intézményekre vonatkozó, az EUSZ III. címben szereplő konkrét rendelkezéseket, a „demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezésekkel” foglalkozik; e rendelkezések között szerepel az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése, amely az európai polgári kezdeményezés alapköve.

68. Ezen általános kereten belül az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése az Európai Unió tágabb demokratikus rendszerének képezi részét, és annak jelentős alkotóeleme. Az EUSZ 10. cikk (1) bekezdése értelmében az Unió működése a *képviselési* demokrácia elvén alapul azzal, hogy az EUSZ 10. cikk (2) bekezdése értelmében az Unió szintjén a polgárok közvetlen képvisellete az Európai Parlamentben valósul meg.

69. A képviselési demokrácia ilyen vízióját aztán az elsődleges jog kiegészíti és tovább fokozza azzal, hogy részvételi és deliberatív demokráciát szolgáló fórumokat hoz létre az EUSZ 10. cikk (3) bekezdése, valamint az európai polgári kezdeményezést előíró EUSZ 11. cikk révén. Közelebbről, az ítélkezési gyakorlatban már szereplő megállapítás szerint az európai polgári kezdeményezés a részvételi demokrácia egyik eszköze, amely a polgároknak az EUSZ 10. cikk (3) bekezdésében biztosított ahhoz való jogához kapcsolódik, hogy részt vegyenek az Unió demokratikus életében.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> A jelen indítvány fenti 38–41. pontja.

<sup>43</sup> 2017. szeptember 12-i Anagnostakis kontra Bizottság ítélet (C-589/15 P, EU:C:2017:663, 24. pont).

70. Hasonlóképpen, a másodlagos jog szintjén az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet (1) és (2) preambulumbekzdésében foglaltaknak megfelelően az említett rendelet célja, hogy bátorítsa a polgárok részvételét, és az Európai Uniót elérhetőbbé tegye számukra.<sup>44</sup>

71. Az európai polgári kezdeményezés arra vonatkozó célja, hogy támogassa a polgárok demokratikus folyamatban való részvételét, és előmozdítsa a polgárok és az uniós intézmények közötti párbeszédet, azonban nem eredményez eltérést a jogalkotási folyamat intézményi egyensúlyát képező korábbi elemektől, és nem szünteti meg a Bizottság jogalkotási monopóliumát. A részvétel meglévő demokratikus struktúrákon belüli fokozása vagy bátorítása nem azonos az ilyen struktúrák megkerülésével vagy felváltásával.

72. Ennélfogva úgy tűnik, hogy az európai polgári kezdeményezés mechanizmusának valódi célja inkább eltér a fellebbezők által előadott céltól. Kizárólag a helyes alkotmányos és intézményi keret meghatározását követően lehet foglalkozni az európai polgári kezdeményezés „hozzáadott értékével” és/vagy „hatékony érvényesülésével”.

73. Az európai polgári kezdeményezés mechanizmusa – ha azt megfelelő alapon értékelik – igencsak messze van attól, hogy ne legyen hatása. Az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet – az EUMSZ 24. cikk szerinti megbízást teljesítve – azt a jogot, hogy egymilliónál több polgár felkérje a Bizottságot, hogy fogadjon el jogi aktusra irányuló javaslatot, egy sor olyan rendelkezés révén fogalmazza meg, amelyek – különösen a Bizottságot illetően – olyan konkrét és részletes kötelezettségeket tartalmaznak, amelyek túlmutatnak a polgárok és az uniós intézmények közötti interakció korábbi csatornáin. Az európai polgári kezdeményezés hozzáadott értéke tehát legalább négy külön szinten nyilvánul meg: i. a nyilvános vita előmozdítása, ii. egyes témakörök vagy aggályok fokozott láthatósága, iii. privilegizált hozzáférés az uniós intézményekhez, ami lehetővé teszi az említett aggályok határozott módon történő előterjesztését, és iv. a nyilvános és politikai ellenőrzést elősegítő, indokolással ellátott intézményi válasza való jogosultság.

74. Először is, az európai polgári kezdeményezés állandó és hivatalos fórumot hoz létre a polgárok számára abból a célból, hogy azok egy adott kérdés köré szerveződhetnek. Emellett olyan platformot kínál részükre, amellyel kezdeményezéseket tehetnek és hozhatnak nyilvánosságra, valamint hogy az adott kezdeményezésre különböző tagállamokból származó polgároktól szerezzenek támogatást. Ily módon arra szolgál, hogy a tagállami határokat átívelő módon összegyűjti a polgárok közös érdeklődésére számot tartó kérdéseket, és hozzájárul a közös európai térség megerősítéséhez. Másodszor, az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet a sikeres európai polgári kezdeményezések átláthatóságát és láthatóságát is biztosítja azáltal, hogy 10. cikke (1) bekezdésének a) pontja szerint kötelezővé teszi e kezdeményezések nyilvántartásban történő haladéktalan közzétételét. Harmadszor, az európai polgári kezdeményezés hozzáférést biztosít a Bizottsághoz, vagyis a jogalkotási folyamat kezdeményezéséért felelős intézményhez. Az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 10. cikke (1) bekezdésének b) pontja rögzíti, hogy a polgári kezdeményezésnek az e rendelet 9. cikkének megfelelő benyújtását követően a Bizottság „megfelelő szinten” fogadja a szervezőket, és lehetővé teszi számukra a polgári kezdeményezés részletes ismertetését. Az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 11. cikke értelmében lehetőséget kell biztosítani a szervezők számára a polgári kezdeményezés Parlamentben tartott közmeghallgatáson történő ismertetésére. Negyedszer, az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 10. cikke (1) bekezdésének c) pontja a Bizottságot arra kötelezi, hogy közleményben foglalja össze az európai polgári kezdeményezésről alkotott jogi és politikai következtetéseit, az (esetlegesen) megtenni kívánt lépéseit, és az álláspontját alátámasztó okokat. Az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 10. cikkének (2) bekezdése szerint e közleményről értesítést kapnak a szervezők, az Európai Parlament és a Tanács, és azt közzé kell tenni.

<sup>44</sup> 2017. szeptember 12-i Anagnostakis kontra Bizottság ítélet (C-589/15 P, EU:C:2017:663, 49. pont); 2019. március 7-i Izsák és Dabis kontra Bizottság ítélet (C-420/16 P, EU:C:2019:177, 53. pont).

75. A fellebbezők ugyanakkor azzal érvelnek, hogy az európai polgári kezdeményezésnek a jogalkotási eljárás keretében, közelebbről a Parlament, vagyis a demokratikus felhatalmazottsággal rendelkező intézmény előtt (közvetlen) vitát kell eredményeznie.

76. Már részletesebben kitértem arra, hogy az európai polgári kezdeményezést az alkotmányos és intézményi struktúrája szempontjából miért nem a meglévő jogalkotási folyamat megkerülését szolgáló lehetőségként, hanem e folyamatot elősegítő eszközként alkották meg.<sup>45</sup> Ebből a szempontból az európai polgári kezdeményezés olyan intézményi mechanizmust hoz létre, amely a polgárok politikai álláspontjának a jogalkotási folyamatért, ezen belül annak elindításáért továbbra is felelős intézményekhez történő becsatornázását szolgálja.

77. Valamelyest elgondolkodtató a fellebbezőknek a demokratikus felhatalmazással rendelkező intézményhez, jelesül a Parlamenthez történő közvetlen hozzáféréssel és az iránta való közvetlen elkötelezettséggel (az előzőek hiányával) kapcsolatos érve. Újfent hangsúlyozni kell, hogy az európai polgári kezdeményezés jogszabályi megfogalmazása lehetővé teszi, hogy valamely sikeres európai polgári kezdeményezés polgári bizottságának tagjai közvetlenül hozzáférhessenek a Parlamenthez. Az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 11. cikke szerint e személyek lehetőséget kapnak arra, hogy a kezdeményezésüket a Parlament előtt ismertessék. Az eljárás e konkrét elemét a maga a Parlament által az európai polgári kezdeményezésről szóló rendeletre<sup>46</sup> vonatkozó tárgyalások keretében előterjesztett módosítás vezette be. Az európai polgári kezdeményezések Parlamentben zajló vitája lehetővé teszi, hogy a polgárok egy csoportja az érdeklődésükre számot tartó kérdéseket tudatosítsanak a szóban forgó intézmény előtt, így arra is lehetőség nyílik, hogy kezdeményezésüket támogassa a Parlament vagy annak egyes tagjai. A Parlament sajátjaként fogadhatja el az európai polgári kezdeményezés céljait, és azokat előmozdíthatja a saját kezdeményezési hatáskörének gyakorlása révén, amennyiben biztosított a megfelelő parlamenti többség.<sup>47</sup>

78. Az európai polgári kezdeményezés sajátos hozzáadott értékét tehát nem feltétlenül az eredmény bizonyossága, hanem az abból eredő irányok és lehetőségek képezik. Az európai polgári kezdeményezés lehetővé teszi a polgárok részvételét azáltal, hogy kezdeményezésüket a Bizottság elé terjeszti, és az Európai Parlamentben szervezett meghallgatáson mutatja be, politikai vitát kezdeményezve az intézményekben anélkül, hogy bevárná jogalkotási eljárás megindítását.<sup>48</sup> Az európai polgári kezdeményezés sikere tehát nem pusztán azzal mérhető, hogy abból születik-e hivatalos javaslat, hanem az általa kiváltott politikai vitával is.<sup>49</sup>

79. Végezetül összehasonlításaként hozzáfűzhető, hogy nem kivételes, az, hogy az európai polgári kezdeményezés nem gyakorol kötelező hatást a címzett intézményre. Jól illeszkedik a „napirend-meghatározó” kezdeményezések modelljébe, amely különbözik a „közvetlen népi kezdeményezés” rendszereitől, amelyekben a javaslatot közvetlenül a választók elé terjesztik

45 A jelen indítvány fenti 39–42. pontja.

46 Az európai polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatra vonatkozó I. jelentés (COM(2010) 0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074 (COD)), 52. módosítás, Alkotmányügyi Bizottság, A7-0350/2010.

47 Ez kiegészíthető azzal, hogy az Európai Parlament és az Európai Bizottság közötti kapcsolatokról szóló keretmegállapodás (HL 2010. L 304., 47. o.) a 16. pontjában jelentős összefüggést hoz létre a Parlamenttől származó, EUMSZ 225. cikk szerinti felkérés nyomán követése és az európai polgári kezdeményezés között. A Bizottság kötelezettséget vállal arra, hogy az állásfoglalástól számított 3 hónapon belül beszámol a nyomon követésről, és ha nem nyújt be javaslatot, ezt „részletesen megindokolja”. Közelebbről, a Bizottság „kötelezettséget vállal továbbá arra, hogy az állampolgári kezdeményezések alapján tett jogalkotási kezdeményezésre irányuló kérelmek esetében a Parlamenttel már a korai szakaszban szorosan együttműködik”. Az Európai Parlamenttel való interakciót illetően lásd: Karatzia, A., „The European Citizens’ Initiative and the EU Institutional Balance: On realism and the possibilities of affecting EU law-making”, *Common Market Law Review*, 54, 2017, 177. o., 187–190. o.

48 E tekintetben lásd: 2017. május 10-i Efler és társai kontra Bizottság ítélet (T-754/14, EU:T:2017:323, 45. pont).

49 Az európai ombudsman hivatalból indított, Bizottságra vonatkozó OI/9/2013/TN vizsgálatának lezárásáról szóló 2015. március 4-i határozatának 20. pontjában foglaltak szerint.



népszavazásra.<sup>50</sup> A fentiekben már említettek szerint<sup>51</sup> az európai polgári kezdeményezés intézményi kialakítása mindig is az előző és nem az utóbbi kategóriába tartozott. Mivel ugyanis a napirend-meghatározó nemzeti kezdeményezések hozzáférést biztosíthatnak a nemzeti parlamentekhez mint kezdeményezési joggal rendelkező nemzeti intézményekhez, ehhez hasonlóan az Európai Unió *sui generis* rendszerében az európai polgári kezdeményezést a kezdeményezés jogával a fentiek szerint felruházott intézménynél kezelik.

80. A fentiek összességéből kitűnik, hogy az európai polgári kezdeményezés sokkal több a részvételi demokrácia irányába történő pusztán szimbolikus biccentsélnél. Olyan intézményi mechanizmusról van szó, amely lehetővé teszi a polgárok egy csoportjának érdeklődésére számot tartó szakpolitikai kérdések felvetését. Segít abban, hogy ezek a kérdések a különböző tagállamok közös európai érdekű ügyeiként kristályosodjanak ki. Láthatóvá teszi a polgárok számára aggodalomra okot adó olyan kérdéseket, amelyek adott esetben még nem szerepelnek az intézmények napirendjén vagy akár az Európai Parlamentben képviselt politikai csoportok napirendjén. Lehetővé teszi a közvetlen hozzáférést ahhoz az intézményhez, amely rendelkezik a jogalkotás-kezdeményezés hatáskörével az adott *sui generis* uniós intézményi rendszeren belül. Ezenfelül kötelezi a szóban forgó intézményt – a Bizottságot – arra, hogy komolyan megvizsgálja és értékelje a sikeres európai polgári kezdeményezések javaslatait, és ezt nyilvánosan, valamint a nyilvánosság ellenőrzése mellett tegye. Biztosítja, hogy az európai polgári kezdeményezés tartalmát megvizsgálják és nyilvánosan megvitassák a demokratikusan megválasztott Európai Parlamentben. Mindezen okok rámutatnak arra, hogy az európai polgári kezdeményezés – annak ellenére, hogy annak az elsődleges és másodlagos jogban jelenleg szereplő rendszere nem eredményez a Bizottság számára kötelezettséget arra, hogy javaslatot terjesszen elő – *sui generis* napirend-meghatározó mechanizmusként vitathatatlan hozzáadott értékkel rendelkezik.

81. A fellebbezők észrevételeikben nem bizonyítják, hogy az EUSZ 11. cikk (4) bekezdésének és az európai polgári kezdeményezésről szóló rendeletnek a Törvényszék által a megtámadott ítéletben alkalmazott értelmezése ellentétes lenne az európai polgári kezdeményezés mechanizmusának (megfelelően meghatározott) céljával vagy hatékony érvényesülésével.

82. A fellebbezők által előadott érvek ehhez képest némileg eltérő problémára mutatnak rá: a fellebbezők az európai polgári kezdeményezés mechanizmusának sikeres alkalmazását, ebből következően az intézményekkel való egyeztetést követően valójában nem értenek egyet a részvételük érdemi kimenetelével. Nemcsak a Bizottságnak a javaslat előterjesztésének mellőzésére vonatkozó politikai választásával, hanem a Parlamentben a részükre biztosított meghallgatás során folytatott vitával sincsenek megelégedve. A fellebbezők szavaival élve a Bizottsággal való interakció (a Bizottság egy tagjával tartott találkozó)<sup>52</sup> fagyos volt, míg a Parlament tagjai hallgatás helyett inkább kioktatták őket. Ezen a ponton nyitva hagyható az a kérdés, hogy ezekből a felvetésekből mi következik a demokrácia lényegének tiszteletben tartását, jelesül az adott szakpolitikai eredménnyel való esetleges egyet nem értés mellett a deliberatív folyamat és intézményeinek tiszteletét illetően.

83. Mindezen megfontolások azonban arra a következtetésre engednek jutni, hogy az EUSZ 11. cikk (4) bekezdésének és az európai polgári kezdeményezésről szóló rendeletnek a helyes értelmezése esetén az európai polgári kezdeményezés messze van attól, hogy „holt betűnek” minősüljön. Ezen aktusok szövege egyszerűen valami mást közvetít, mint amit a fellebbezők mondani szeretnének.

50 Más kezdeményezési rendszerek összehasonlító nézőpontból történő megvitatásáért lásd: Cuesta López, V., „A Comparative approach to the Regulation on the European Citizens’ Initiative”, *Perspectives on European Politics and Society*, 13, 2012, 257–269. o, 263. o.; Petropoulos, E., „Die Europäische Bürgerinitiative im paneuropäischen Kontext: Wo steht die direkte Demokratie in der EU im Vergleich zu ihren Mitgliedstaaten?”, *Saar Blueprints*, 11/2016; Qvortrup, M., „The Legislative Initiative: A comparative Analysis of the Domestic Experiences in EU Countries”, in Dougan, M., Nic Shuibhne, N., és Spaventa, E., *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*, Hart, Oxford, 2012, 291–304. o.

51 A fenti 39. és 71. pont.

52 Lásd a jelen indítvány 31. pontját.

84. Egy utolsó záró megjegyzést kell tenni. A fellebbezők által felhozott első fellebbezési jogalap elemzése azt eredményezte, hogy az az európai polgári kezdeményezést úgy kell értelmezni, hogy az szövege és (múltbeli és jelenlegi) kontextusa, valamint tárgya és célja alapján jelenleg az Európai Unió jogalkotási folyamatában helyezkedik el. A jelen indítványban – noha az európai polgári kezdeményezés egyes újszerű jellemzőit pozitívan emelem ki – természetesen nem utalok arra, hogy olyan tökéletes mechanizmusról lenne szó, amely csodálatos megoldást kínál az Európai Unió demokratikus felhatalmazással kapcsolatos állítólagos vagy tényleges hiányosságaira, ezen belül csökkenti a polgárok és az uniós intézmények közötti állítólagos távolságot. Az európai polgári kezdeményezés jelenlegi intézményi kialakításának számos aspektusa ugyanis a jogtudósok (többé vagy kevésbé építő jellegű) kritikájának tárgyát képezte.<sup>53</sup> Ezenfelül az európai polgári kezdeményezés jogalkotási kerete nemrég intézményi viták<sup>54</sup> és módosítás<sup>55</sup> tárgyát képezte. Ezek a viták aztán logikailag visszavezetnek a Bizottság szerepének potenciális megváltoztatásával kapcsolatos vitához és a Bizottság más intézmények megkeresésére történő kezdeményezéshez való jogához.

85. Az esetleges jövőbeli intézményi kialakítással és felépítéssel kapcsolatos vitákkal összefüggésben tehát számos más, talán még jobb, azonos vagy eltérő célok előmozdítására irányuló lehetőség is előírányozható. A jelen ügy tárgyát azonban az európai polgári kezdeményezés mechanizmusa és az EUSZ keretében meghatározott, valamint az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet által továbbfejlesztett intézményi kialakítása képezi. A már bemutatott metaforával zárva a jogalkotó feladata annak eldöntése, hogy kívánja-e, hogy ne legyen többé nyúl, hanem inkább galamb vagy adott esetben macska, illetve bálna.

86. Álláspontom szerint mindezekből az következik, hogy az első fellebbezési jogalap egészét mint megalapozatlant el kell utasítani.

### ***B. A második jogalapról: a jogi és a politikai indokok közötti különbségtétel***

87. A fellebbezők a második fellebbezési jogalappal előadják, hogy a Törvényszék – noha elismeri, hogy a Bizottság a közleményben az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet (20) preambulumbekzdésének előírásával ellentétben nem tett különbséget a „jogi” és „politikai” indokok között – tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 128. és 132. pontjában megállapította, hogy a (20) preambulumbekzdés nem releváns. A fellebbezők előadják, hogy a preambulumbekzdések szerepet játszanak az uniós jog anyagi jogi rendelkezéseinek értelmezésében. A (20) preambulumbekzdés értelmezi az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 10. cikke (1) bekezdésének c) pontját, és összhangban áll azzal a rendelkezéssel. A jogi és politikai következtetések közti különbségtétel továbbá azért is fontos, hogy a Bíróság felül tudja vizsgálni ezt a két kategóriát.

88. A Bizottság előadja, hogy a megtámadott ítélet nem tartalmaz téves jogalkalmazást, másodlagosan pedig azzal érvel, hogy a közleményben valójában külön-külön meghatározta a jogi és politikai következtetéseit.

53 Például Organ, J., „Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiative Proposals”, *European Constitutional Law Review*, 10. köt./3. sz., 2014, 422–443. o.; Guilloud-Colliat, L., „La mise en oeuvre de l’initiative citoyenne européenne: anatomie d’un échec”, *Revue du droit de l’Union européenne*, 4. köt., 2008, 175–200. o.; valamint Bouza Garcia, L., és Del Río Villar, S., „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*, 13(3), 2012, 312–324. o.

54 Lásd a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról szóló bizottsági jelentéseket (COM(2015) 145 final és COM(2018) 157 final) és „Az európai polgári kezdeményezés: az első 3 év tapasztalata. Az európai szintű megvalósítás értékelése” dokumentumot, az Európai Parlament Kutatószolgálat, 27. és azt követő oldalak, valamint az Európai Parlament abban hivatkozott határozatait.

55 Az európai polgári kezdeményezésről szóló, 2019. április 17-i (EU) 2019/788 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2019. L 130., 55. o.) Az új rendelet nem változtat azon, hogy a sikeres európai polgári kezdeményezések nem kötik a Bizottságot. E tekintetben azonban olyan módosításokat vezet be, amelyek a Bizottság általi nyomon követés Parlament általi politikai felülvizsgálatához (16. cikk) és a Parlamentnek a kezdeményezés meghallgatást követő politikai támogatásának felmérésére vonatkozó kötelezettségéhez (a 14. cikk (3) bekezdése) kapcsolódnak.

89. A Törvényszék a megtámadott ítélet 128. pontjában megjegyezte, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az uniós jogi aktusok preambulumának nincs kötelező hatálya, és arra nem lehet hivatkozni sem az adott jogi aktus rendelkezéseitől való eltérés, sem az e rendelkezések szövegétől nyilvánvalóan eltérő értelmezés céljából.<sup>56</sup>

90. A Törvényszék ezen ítélkezési gyakorlat alapján az ítéletének 129. és 130. pontjában megállapította, hogy mivel a jogi és politikai következtetések külön-külön történő meghatározására irányuló, az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet (20) preambulumbekzdésében említett kötelezettséget nem ismétli meg az említett rendelet 10. cikke (1) bekezdésének c) pontja, a Bizottságot nem terheli ilyen kötelezettség az e rendelkezésben előírt közlemény megfogalmazása során. Ezt követően a Törvényszék a megtámadott ítélet 131. pontjában hozzáfűzte, hogy mindenesetre feltéve, hogy a Bizottság jogilag köteles külön-külön meghatározni a jogi és politikai következtetéseket, mivel ez a kötelezettség tisztán formális, annak megsértése nem eredményezheti a közlemény megsemmisítését.

91. Álláspontom szerint ugyanis jogilag téves a Törvényszéknek az az érvelése, amely a preambulumbekzdések uniós jogi aktusok értelmezésében betöltött szerepével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatnak a jelen ügyben történő alkalmazására vonatkozik. E téves jogalkalmazás azonban nem érinti az ítélet rendelkező részét, amely a Törvényszék érvelésében szereplő további jogalapok alapján fenntartható.

92. Igaz, hogy a megtámadott ítéletben hivatkozott állandó ítélkezési gyakorlat szerint a preambulumbekzdések nem térhetnek el attól a konkrét rendelkezéstől, amelynek értelmezésére irányulnak, és például az adott jogi aktus rendelkező részében elő nem irányzott új követelmények hozzáadásával nem szolgálhatnak alapul olyan értelmezéshez, amely nyilvánvalóan ellentétes azok szövegével. A preambulumbekzdések tehát önmagukban természetesen nem minősülnek alkalmazandó jogi rendelkezéseknek.

93. Az említett két egyértelmű kategórián (a „tükörrendelkezés” hiányán és az egyértelmű ellentmondáson) felül azonban a preambulumbekzdések általában olyan fontos értelmezési elemek, amelyek – azzal a konkrét rendelkezéssel összefüggésben, amelyhez kapcsolódnak – hitelt érdemlően rögzítik a jogalkotó szándékát. Ily módon a preambulumbekzdéseket gyakran használják teleológiai értelmezés céljára annak érdekében, hogy tisztázzanak vagy pontosabban értelmezzenek a jogi szövegben szereplő valamely jogi rendelkezést.<sup>57</sup> Nyilvánvaló azonban, hogy preambulumbekzdések ilyen alkalmazása esetén a preambulumbekzdés alapján történő értelmezés és új kötelezettségeknek a preambulumbekzdés alapján történő bevezetésének mellőzése közötti határvonal veszélyesen elmosódottá válhat.<sup>58</sup>

94. A jelen ügyben az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 10. cikke (1) bekezdése c) pontjának szövege és a (20) preambulumbekzdés szövege közötti egyetlen lényeges különbséget az jelenti, hogy a (20) preambulumbekzdésben szereplő „külön-külön” kifejezést a szóban forgó cikk szövege nem használja. A szöveg többi része azonban gyakorlatilag azonos (a Bizottságnak három hónapon belül meg kell határoznia a saját jogi és politikai következtetéseit).

<sup>56</sup> Lásd: 1998. november 19-i Nilsson és társai ítélet (C-162/97, EU:C:1998:554, 54. pont); 1998. november 25-i Manfredi ítélet (C-308/97, EU:C:1998:566, 30. pont); 2005. november 24-i Deutsches Milch-Kontor ítélet (C-136/04, EU:C:2005:716, 32. pont).

<sup>57</sup> Szemléltetésképpen lásd például: 2005. július 12-i Alliance for Natural Health és társai ítélet, (C-154/04 és C-155/04, EU:C:2005:449, 91. és 92. pont); 2011. december 21-i Ziolkowski és Szeja ítélet (C-424/10 és C-425/10, EU:C:2011:866, 42. és 43. pont); 2018. július 25-i Confédération paysanne és társai ítélet (C-528/16, EU:C:2018:583, 44–46. és 51. pont).

<sup>58</sup> E kategóriában a tankönyvi példák olyan helyzeteket foglalnak magukban, amelyekben valamely jogi aktus cikkeiben szereplő, meg nem határozott vagy határozatlan jogi fogalmat az adott preambulumbekzdés alapján megszorítóan vagy tágan értelmezznek. Ily módon egy adott fél valamely kötelezettséggel terhelhető, vagy egy másik fél számára jogot biztosíthatnak, aminek alapját természetesen formálisan egy adott jogi aktus valamely cikke képezi, azonban valójában olyan preambulumbekzdésen alapul, amely jelentősen módosíthatja a szóban forgó jogi fogalom terjedelmét.

95. A megfogalmazásban tehát leheletnyi különbség van. Azonban ez a szóban forgó szabályok logikus céljára tekintettel aligha minősül a preambulumbekzdés és a cikk közötti ellentmondásnak. A Bíróság imént felvázolt gyakorlata alapján ellentmondás hiányában nem elképzelhetetlen a „külön-külön” kifejezést belemagyarázni az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 10. cikke (1) bekezdésének c) pontjába.

96. A következő indokokból kifolyólag azonban úgy gondolom, nem kéne ezt tenni.

97. A „külön-külön” kifejezés kétféleképpen érhető: jelentheti azt, hogy mind a jogi, mind pedig a politikai megfontolásoknak *szerepelniük* kell, és/vagy azt, hogy nem csak szerepelnie kell mindkettőnek, hanem azokat a közlemény szövegében *fizikailag el* is kell *különíteni* egymástól.<sup>59</sup>

98. A (20) preambulumbekzdést – a 10. cikkben szereplő, „jogi és politikai” következtetésekre történő hivatkozással együtt – az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet tárgyalása során az Európai Parlament által előterjesztett módosítás révén vezették be. E módosítás indokolása pusztán arra mutat rá, hogy „a Bizottság válaszában [...] mind jogilag, mind politikailag indokoltnak kell lennie”.<sup>60</sup>

99. A (20) preambulumbekzdés ugyanis – tekintettel annak kontextusára és céljára – akként értelmezhető, hogy kiemeli, hogy a Bizottságnak a jogi és politikai következtetéseit egyértelműen, úgy kell meghatározni, hogy a polgárok megérthessék a szóban forgó megfontolások különbözőségét. Ily módon a jogi és politikai következtetések kinyilvánításának az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 10. cikke (1) bekezdésének c) pontjában szereplő kötelezettsége a Bizottság által valamely sikeres európai polgári kezdeményezésre adott válaszban szereplő érvelés minőségével és tartalmával kapcsolatos. Ez összhangban áll azzal, hogy a (20) preambulumbekzdés szerint a Bizottságnak „világosan, érthetően és részletesen indokolnia kell a tervezett intézkedéseit”, és hasonlóképpen „meg kell indokolnia azt is, ha nem tervez semmilyen intézkedést”. Az ilyen fokozott indokolási kötelezettség ugyanis – amellett, hogy alapvető eljárásjogi követelmény – a sikeres európai polgári kezdeményezések alapos, komoly és részletes vizsgálatának garanciája és bizonyítéka is.

100. Az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet (20) preambulumbekzdésével összefüggésben értelmezett 10. cikke (1) bekezdésének c) pontja tehát egyszerűen azt jelenti, hogy mind a jogi, mind pedig a politikai megfontolásoknak szerepelniük kell a Bizottság érvelésében, és hogy az olvasónak képesnek kell lennie annak megfejtésére, hogy mi micsoda. Nehezemre esik azonban csatlakozni az olyan formalista értelmezéshez, amely azt sugallja, hogy a Bizottságnak az említett követelményen felül a közleményét olyan különböző pontokba kell szednie, amelyek kötelezően a „jogi megfontolások” és „politikai megfontolások” címet viselik, és ennek elmulasztása a közlemény automatikus megsemmisítését eredményezi.

101. Létezik egy további, pragmatikus indok: a jogi és politikai következtetéseknek az európai polgári kezdeményezés folyamatának e szakaszában történő fizikai elkülönítése némelyest mesterséges, és adott esetben nehezen érhető el.

102. Először is, a javasolt európai polgári kezdeményezés jogi értékelése főként a 4. cikk (2) bekezdése szerinti nyilvántartásba vételkor, vagyis akkor zajlik le, amikor a Bizottság ellenőrzi az EUSZ 2. cikkben foglalt értékeknek való megfelelést, valamint hogy hatáskörrel rendelkezik-e a kért javaslat előterjesztésére. Mivel a szóban forgó vizsgálat kizárólag egyes „nyilvánvaló” körülmények esetén vezethet a nyilvántartásba vétel megtagadásához, helye van a jogi elemzésnek abban a szakaszban, amikor a Bizottság a 10. cikk (1) bekezdésének c) pontja alapján közleményt tesz közzé. Emellett az

59 Anélkül, hogy „visszamenőleges értelmezésbe” kívánnék bocsátkozni, érdemes megemlíteni, hogy a „külön-külön” kifejezés eltűnt a 2019/788 rendelet – az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet (20) preambulumbekzdésének megfelelő – (28) preambulumbekzdéséből.

60 Indokolásért lásd az európai polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatra vonatkozó I. jelentés (COM(2010) 0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074 (COD)) 19. módosítását, Alkotmányügyi bizottság, A7-0350/2010. Hasonlóképpen, az 52. módosítás rámutat arra, hogy „a Bizottságnak a kezdeményezésre vonatkozóan jogi és politikai következtetéseket kell levonnia. A közleménynek a következtetések mindkét típusát tartalmaznia kell”.

említett jogi elemzés szolgálhatja a más uniós jogi aktusnak való megfelelés ellenőrzését is. Ebben a szakaszban azonban természetes, hogy a Bizottság közleményében szereplő értékelés nagyobb része valószínűsíthetően politikai természetű, mivel a sikeres európai polgári kezdeményezések nyomán követésre vonatkozó döntés alapján véve politikai döntés. Ebben a szakaszban tehát a jogi következtetések valószínűsíthetően a hatályos jog leíró jellegű bemutatására korlátozódnak, amely bemutatás biztosítja a politikai következtetések levonásához szükséges kontextust.

103. Másodszor, még ha nem is ez lenne a helyzet, és a jogi következtetések természetét tágabban lehetne értelmezni, előfordulhat, hogy az európai polgári kezdeményezés végső szakaszában – amelyben a Bizottság meglehetősen alaposan köteles foglalkozni az európai polgári kezdeményezés érdemével – nehéz kategorikusan meghatározni, hogy az érvek közül melyek jogi és melyek politikai természetűek. Hacsak a „jogi megfontolások” fogalmát nem kell a releváns jog és nemzetközi kötelezettségek (amelyek értelmezéséről mindenestre már elmondható, hogy magában foglal némi politikai értékelést) száraz újbóli megállapítására korlátozni, valószínű, hogy az érdemi értékelés szakaszában felhozott számos érv átjárható.

104. A fentiek alapján arra a következtetésre kell jutni, hogy a közlemény teljesíti a (20) preambulumbekezdéssel összhangban értelmezett 10. cikk (1) bekezdésének c) pontjában foglalt rendelkezéseket. A Bizottság saját következtetéseit úgy adja elő, hogy érthető legyen az azokban foglalt megfontolások jogi és politikai természete. A Bizottság megjegyzése szerint a közlemény „Háttér” címet viselő 2. pontja a jogi helyzet ismertetését szolgálja. „Az európai polgári kezdeményezésben foglalt indítványok értékelése” címet viselő 3. pont részletezi az európai polgári kezdeményezés politikai értékelését. Ezenfelül a fellebbezők soha nem érveltek azzal, hogy képtelenek azonosítani a Bizottság közleményében szereplő megfontolások politikai vagy jogi természetét.

105. A Törvényszék a megtámadott ítélet 128–131. pontjában arra hivatkozik, hogy a (20) preambulumbekézdés értelmezése formai követelményt ír elő, és hogy ezen az alapon nyilvánvaló ellentét áll fenn a (20) preambulumbekézdés és a 10. cikk (1) bekezdésének c) pontja között. A jelen indítvány fenti 92–96. pontjában rögzített indokokból ugyanakkor úgy vélem, hogy ezen érvelés téves jogalkalmazást tartalmaz.

106. Az is egyértelmű azonban, hogy a megtámadott ítélet rendelkező része továbbra is helytálló, mivel az a jelen indítvány 97–105. pontjában kifejtett jogalapokra tekintettel kellően megalapozott.

107. Következésképpen a második fellebbezési jogalapot mint hatástalant el kell utasítani, mivel a megtámadott ítélet rendelkező része továbbra is kellően megalapozott.

### ***C. A harmadik jogalapról: bírósági felülvizsgálat***

108. A fellebbezők a harmadik fellebbezési jogalappal előadják, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 170. pontjában tévesen alkalmazta a jogot, amikor megállapította, hogy a Bizottságnak a jogalkotási javaslat európai polgári kezdeményezés alapján történő benyújtásának mellőzésére vonatkozó határozatát a Bíróság kizárólag korlátozottan vizsgálhatja felül, és a szóban forgó határozatot kizárólag a nyilvánvaló értékelési hibák tehetik hibássá.

109. A fellebbezők azzal érvelnek, hogy nem tudható, a közlemény mentes-e a nyilvánvaló hibáktól, mivel nincs olyan szempont, amely alapján meg lehetne különböztetni a nyilvánvaló hibát a nem nyilvánvaló hibától. Álláspontjuk szerint a Törvényszék túl alacsonyra tette a lécet, és magának tartotta fenn azt a jogot, hogy szabadon eldöntse, sikerült-e azt megugrani. Ezenfelül a fellebbezők előadják, hogy paradox az a megállapítás, amely szerint a közlemény indokainak felülvizsgálhatónak kell lenniük, ha a felülvizsgálat terjedelme ennyire csekély és homályos. Ezenfelül azzal érvelnek, hogy a jelen ügy különbözik a Törvényszék által a „nyilvánvaló hibák” mércéjének alkalmazása

szempontjából releváns előzményként említett Rica Food üggyől.<sup>61</sup> Az említett ügy a polgárnak nem minősülő személyeket a homályos pénzügyi érdekekkel kapcsolatban megillető jogokkal foglalkozott, szemben a jelen üggyel, amely az uniós polgárokat valamely egyértelműen meghatározott demokratikus jogra tekintettel megillető jogokra vonatkozik. A fellebbezők a Törvényszék álláspontját a következőképpen foglalják össze: „mivel a Közösség széles mérlegelési mozgásterrel rendelkezik az Antillákról származó cukrot illetően, széles mérlegelési jogkörrel kell rendelkeznie az olyan európai polgári kezdeményezés elutasítására is, amellyel nem rokonszenvez”.

110. A Bizottság előadja, hogy a harmadik fellebbezési jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani. Kizárólag a korlátozott bírósági felülvizsgálat egyeztethető össze a Bizottság kezdeményezési hatáskörével. Ezenfelül a Bizottság a Schönberger kontra Parlament ítéletre<sup>62</sup> hivatkozással előadja, hogy nem lenne összeegyeztethető az, ha az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 10. cikke (1) bekezdésének c) pontja alapján elfogadott közlemény teljes körű felülvizsgálat tárgyát képezné, míg a Parlament által valamely petíció kezelésének módját illetően elfogadott határozatokat úgy kellene kezelni, hogy azok egyáltalán nem képezhetik bírósági felülvizsgálat tárgyát.

111. A szóban forgó fellebbezési jogalap felveti azt a kulcsfontosságú kérdést, hogy az uniós bíróságoknak milyen mértékű ellenőrzés alá kell vonniuk az olyan közleményt, amely tartalmazza a Bizottságnak valamely sikeres európai polgári kezdeményezés nyomán követésével kapcsolatos határozatát. Ez a kérdés szükségszerűen kapcsolódik az első fellebbezési jogalap keretében felhozott kérdésekhez, amelyek vizsgálata megerősítette, hogy a Bizottság nem köteles a sikeres európai polgári kezdeményezések által javasolt jogi aktusra vonatkozó javaslatot elfogadni.

112. A megtámadott ítélet 170. pontja – amely e fellebbezési jogalap alapján kritika tárgyát képezi – szerepel a fellebbezők által első fokon felhozott ötödik megsemmisítési jogalap Törvényszék általi vizsgálatában. A megtámadott ítélet 170. pontja – annak megjegyzését követően, hogy a Bizottság számára széles mérlegelési mozgásteret kell biztosítani a jogalkotás-kezdeményezési jogkörének gyakorlásával, következőképpen annak eldöntésével összefüggésben, hogy sikeres európai polgári kezdeményezést követően tesz-e lépéseket<sup>63</sup> – rögzíti a közleményre alkalmazandó bírósági felülvizsgálat hatályát és szintjét. A szóban forgó pont szerint annak „a Törvényszék általi korlátozott felülvizsgálat tárgyát kell képeznie, amely – az indokolás megfelelő jellegén felül – többek között az említett döntést érintő nyilvánvaló értékelési hibák fennállásának vizsgálatára irányul”. A Törvényszék e megállapítás megtétele során analógia útján releváns forrásként utalt a Bíróság Rica Foods ítéletére.<sup>64</sup>

113. Álláspontom szerint a fellebbezők érvei a megtámadott ítélet imént idézett pontjában nem tártak fel téves jogalkalmazást.

114. Mielőtt elemezném a bírósági felülvizsgálat megtámadott ítéletben alkalmazott *terjedelmét*, először is emlékeztetni a bírósági felülvizsgálatnak a szóban forgó ítéletben alapul vett *hatályára*.

115. A Törvényszék a fellebbezők által vitatott pontban határozottan megállapította, hogy a közlemény bírósági felülvizsgálat tárgyát képezi. Megállapítható, hogy ez a megerősítés jelentősen megszilárdítja az európai polgári kezdeményezés helyzetét. Ez bírósági garanciát nyújt arra, hogy a Bizottság a sikeres európai polgári kezdeményezéseket megfelelően megvizsgálja. Ez kizárólag azzal egészíthető ki, hogy a szóban forgó megállapítás messze nem volt magától értetődő, ahogyan arra rámutat a kérdésre vonatkozó korábbi tudományos vita.<sup>65</sup>

61 2005. július 14-i Rica Foods kontra Bizottság ítélet (C-40/03 P, EU:C:2005:455).

62 2014. december 9-i ítélet (C-261/13 P, EU:C:2014:2423).

63 A megtámadott ítélet 169. pontja.

64 2005. július 14-i Rica Foods kontra Bizottság ítélet (C-40/03 P, EU:C:2005:455, 53–55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

65 A sikeres európai polgári kezdeményezésekre vonatkozó utólagos közlemény igazolhatóságára vonatkozó vitával kapcsolatban lásd például: Dougan, M., „What are we to make of the citizens’ initiative?”, *Common Market Law Review*, 48, 2011, 1807–1848. o., 1839. o.; Vogiatzis, N., „Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens’ initiative process”, *European Law Journal*, 23, 2017, 250–271. o., 257. o.

116. Ezenfelül a megtámadott ítéletben a Törvényszék megállapította, hogy felülvizsgálható mind a közleményben szereplő *indokolás megfelelése*, mind pedig a közlemény érdemi tartalmának alapját képező *értékelés*.

117. Amint azt a Bizottság észrevételeiben megjegyzi, ez az álláspont ellentétes a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatával, amelynek tárgyát a Parlament petíciókezelés módjával kapcsolatos álláspontjának bírósági felülvizsgálata képezi. A Bíróság ugyanis megállapította, hogy az említett álláspont nem alkalmas a bírósági felülvizgálatra a Parlamentet megillető széles politikai mérlegelési mozgáster miatt.<sup>66</sup> Ezzel szemben a Törvényszék a megtámadott ítéletben – annak ellenére, hogy elismerte a Bizottságot e tekintetben megillető széles mérlegelési mozgásteret – nem vizsgálta meg, hogy a közleményben szereplő *értékelés* a bírósági felülvizgálattól elkülönülő politikai jellegű döntés-e.<sup>67</sup>

118. Álláspontom szerint ezt helyesen tette. E szilárd megközelítés megfelelően tükrözi az európai polgári kezdeményezés rendszerét és céljait. Az európai polgári kezdeményezés mechanizmusának mint a demokratikus elv kifejeződésének kulcsfontossága, az említett európai polgári kezdeményezés sikerességének sürgető követelményei és az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet által meghatározott eljárásjogi garanciák mind azt igazolják, hogy az uniós bíróságok általi felülvizsgálat még jelentős mértékű politikai mérlegelés esetén sem kizárólag az indokolás megfelelésére terjed ki, hanem a Bizottság határozatának alapját képező érdemi szempontok vizsgálatát is magában foglalja.<sup>68</sup>

119. Az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 10. cikke (1) bekezdésének c) pontja alapján elfogadott közlemények felülvizsgálhatósága ugyanis szervesen összefügg azzal, hogy az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet az európai polgári kezdeményezés folyamatának ezen utolsó szakaszában milyen kötelezettségeket ír elő a Bizottsággal szemben. A Bizottság köteles az álláspontját világos, részletes és teljes körű indokolással alátámasztani. Az indokolásnak tartalmaznia kell mind a jogi, mind pedig a politikai megfontolásokat. Az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 10. cikke által előírt kötelezettségek azonban nem pusztán eljárásjogi jellegűek, hanem magukban foglalják a sikeres európai polgári kezdeményezések javaslatainak kellő és alapos megfontolására vonatkozó kötelezettséget is.

120. A megtámadott ítélet a felülvizsgálat *terjedelmét* illetően két eltérő megközelítést alkalmaz. Először is, megállapítja, hogy az uniós bíróságoknak ellenőrizniük kell az indokolás megfelelését. Ezen elem felülvizsgálata – amely a fentieknek megfelelően a sikeres európai polgári kezdeményezések által létrehozott kulcsfontosságú intézményi kötelezettség<sup>69</sup> – nem korlátozódik a „nyilvánvaló hibák” vizsgálatára. Tehát teljes körű felülvizsgálatról van szó. Másodszor, a Törvényszék megállapítja, hogy a felülvizsgálatnak az adott határozatot hibássá tevő *nyilvánvaló értékelési hibák* fennállásának ellenőrzésére is ki kell terjednie.

121. E tekintetben a fellebbezők vitatják a felülvizsgálatnak az említett második elemre, jelesül a Bizottság közleményében szereplő *érdemi értékelésre* alkalmazott mértékét. Közelebbről, a fellebbezők kritikájának középpontjában a megtámadott ítéletben hivatkozott azon ítélkezési gyakorlat áll, amely irányadó a bírósági felülvizsgálat elfogadott terjedelmét illetően. A fellebbezők – annak érdekében, hogy kifogásolják a bírósági felülvizsgálatnak a Törvényszék által a megtámadott ítéletben javasolt terjedelmét – továbbra is hangsúlyozzák, hogy a szóban forgó helyzet és a Rica Foods ügyben hozott ítéletben szereplő helyzet között eltérések vannak.

66 2014. december 9-i Schönberger kontra Parlament ítélet (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, 24. pont).

67 Tehát nem fogadta el, hogy valamely „politikai kérdés” fennállása miatt kivételek lehetnek a bírósági felülvizsgálat alól, ami bizonyos mértékben szintén elképzelhető lett volna. Mi képezné felülvizsgálat tárgyát annak elismerése esetén, hogy a Bizottságot a sikeres európai polgári kezdeményezések nyomán követését illetően *politikai* mérlegelési jogkör illeti meg? Az ízlés, a hiedelmek és a politikai meggyőződések aligha képezhetik tárgyát (ézszerű) bírósági felülvizsgálatnak. E vitával kapcsolatban általánosságban lásd: Butler, G., „In search of the Political Question Doctrine in EU law”, *Legal Issues of Economic Integration*, 45. köt., 4. sz., 2018, 329–354. o.

68 Vagyis egy másik sikon a jelen indítvány fenti 73. és 74. pontjában szereplő, a „hozzáadott értékkel” kapcsolatos vitát tükrözi.

69 Lásd a jelen indítvány 100. pontját.

122. Álláspontom szerint a fellebbezők kifogása e tekintetben téves.

123. Hangsúlyozandó, hogy a bírósági felülvizsgálat nyilvánvaló értékelési hiba ellenőrzésére korlátozott terjedelme olyan helyzetekhez kapcsolódik, amelyekben az uniós intézmények széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek, különösen amikor intézkedéseket fogadnak el „olyan területeken, amelyek a részükről különösen politikai jellegű választást vonnak maguk után”<sup>70</sup>. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint ugyanis a felülvizsgálatának intenzitása az intézményeknek biztosított mérlegelési mozgástérrel összhangban változik.<sup>71</sup>

124. A Rica Food ítéletre mint releváns forrásra ebben a kontextusban, vagyis a felülvizsgálat megfelelő terjedelmét illetően utaltak. Ebben az összefüggésben az említett utalás teljes mértékben megfelelő, mivel – a fellebbezők előadásával ellentétben – kevés köze van az adott ügyben történő behozatal tárgyához, azonban azt általában véve a felülvizsgálat megfelelő terjedelmének megjelölésére használják. Ez mellékesen kiegészíthető azzal, hogy a szóban forgó ügyre történő utalás találó volt, mivel – ahogyan az Léger főtanácsnok szóban forgó ügyre vonatkozó indítványából kitűnik – az az ügy magával vonta a politikai mérlegelési mozgástér akkori Elsőfokú Bíróság által alkalmazott felülvizsgálatának terjedelmével kapcsolatos konkrét kérdést.<sup>72</sup>

125. Ahogyan azt az első fellebbezési jogalappal összefüggésben megjegyeztem, általában véve azokon a területeken, amelyeken a Bizottság igen széles mérlegelési mozgástérrel rendelkezik, a bírósági felülvizsgálat terjedelme tehát korlátozott. E mérlegelési mozgástér mindenekelőtt politikai természetű, azonban a Bizottság átfogó értékeléseit is magában foglalhatja azokban az esetekben, amelyekben a Bizottság úgy határoz, hogy (nem) gyakorolja a kezdeményezési hatáskörét.

126. Mindenesetre, tekintettel arra, hogy a Bizottság közleményében szereplő, az európai polgári kezdeményezés által kért javaslat elutasítására vonatkozó döntés lényege túlnyomórészt politikai jellegű értékelésen alapszik,<sup>73</sup> és feltéve, hogy az ilyen, jellegéből eredően politikai döntés végül bírósági felülvizsgálat tárgyát kell, hogy képezze, nem látom be, hogy az ilyen értékelés hogyan képezhetné szigorú bírósági felülvizsgálat tárgyát anélkül, hogy az sértené az intézményi egyensúly elve által különösen az uniós végrehajtó hatalom és az uniós bíróságok között felállított határokat.

127. A Bizottság kezdeményezési hatáskörének politikai vonatkozása ugyanis korlátozott mértékű felülvizsgálatot tesz szükségessé, ami jellegéből adódóan magában foglalja az eltérő érdekek egyeztetését és a szakpolitikai lehetőségek közül történő választást. Ezenfelül e vonatkozás a Bizottság közleményében szereplő fő értékelés – vagyis hogy a Bizottság kezdeményezési hatáskörének részeként milyen módon kell és egyáltalán kell-e nyomon követni a sikeres európai polgári kezdeményezéseket – politikai természetéből is következik. Az uniós bíróságok nem helyettesíthetik a Bizottság által végzett politikai értékelést, amelynek tájékoztatnia kell a Bizottság azon döntéséről, hogy kezdeményezési hatáskörének gyakorlása révén elindítja-e a döntéshozatali eljárást.

128. Álláspontom szerint ezért a harmadik fellebbezési jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.

70 Lásd például: 2017. szeptember 6-i Szlovákia és Magyarország kontra Tanács ítélet (C-643/15 és C-647/15, EU:C:2017:631, 124. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

71 Lásd például: 2014. március 18-i Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-427/12, EU:C:2014:170, 40. pont); 2018. december 11-i Weiss és társai ítélet (C-493/17, EU:C:2018:1000, 24. pont); 2019. április 30-i Olaszország kontra Tanács (Halászati kvóta a földközi-tengeri kardhal vonatkozásában) ítélet (C-611/17, EU:C:2019:332, 57. és 120. pont).

72 Léger főtanácsnok Rica Foods kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-40/03 P, EU:C:2005:93, 45–50. pont).

73 Lásd a jelen indítvány fenti 103. pontját.



#### **D. A negyedik jogalapról: nyilvánvaló értékelési hibák**

129. A fellebbezők a negyedik fellebbezési jogalappal előadják, hogy még ha a felülvizsgálat Törvényszék által alkalmazott terjedelme helyes is lenne, a Törvényszék nem állapította meg, hogy a Bizottság által a közleményben előadott indokok megfelelnek-e a nyilvánvaló hibára vonatkozó vizsgálatnak.

130. A fellebbezők a Bizottság közleményének öt pontját vitatják, amelyeket álláspontjuk szerint lerontanak az említett nyilvánvaló értékelési hibák.

131. Először is, a fellebbezők a Brüstle ítéletre<sup>74</sup> hivatkozással előadják, hogy nyilvánvalóan nem áll összhangban egymással az olyan találmányok szabadalmaztatásának megtiltása, amely találmányok emberi embriók megsemmisítését teszik szükségessé, és ezzel egyidejűleg a szóban forgó kutatás támogatása.

132. A fellebbezők által a Bíróság Brüstle ítéletéből levont következtetések igencsak túlmutatnak a Brüstle ügy keretein.

133. Ahogyan arra a Bizottság helyesen rámutat, az említett ítélet kizárólag az szabadalmaztathatóság kérdésére vonatkozott. Az említett ügyben értelmezés tárgyát képező 98/44/EK irányelvnek<sup>75</sup> ugyanis „nem [célja], hogy az emberi embriók tudományos kutatás keretében történő alkalmazását szabályozza. Az irányelv célja a biotechnológiai találmányok szabadalmazhatóságára korlátozódik”<sup>76</sup>. A szabadalmaztathatóságból való kizárás nem kapcsolódik a tudományos kutatás tilalmához vagy a tudományos kutatás adott területen történő finanszírozásának tilalmához.<sup>77</sup> A szabadalmaztathatóság adott területen történő konkrét kizárása ugyanis lehetetlenné teszi valamely, kereskedelmi hasznosításhoz való kizárólagos jog létrehozását, ami igencsak eltér a tudományos kutatás által – annak különböző alkalmazásai területein – felvetett kérdésektől.

134. A Törvényszék tehát nem tévedett, amikor a megtámadott ítélet 173. pontjában megállapította, hogy nem szenved nyilvánvaló értékelési hibában a Bizottságnak a közlemény 2.1 pontjának végén szereplő azon következtetése, amely szerint a Brüstle ítélet nem foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy ilyen jellegű kutatást szabad-e végezni, illetőleg finanszírozni.

135. Másodszor, a fellebbezők előadják, hogy magától értetődően lehetetlen egyensúlyt teremteni az embrió élethez való joga és az emberi embrionális őssejtekkel kapcsolatos kutatás érdekei között. Az emberi méltóság fogalma tiltja az ilyen egyensúly megteremtését. Ennek megfelelően a fellebbezők előadják, hogy a közleményben a Bizottság nyilvánvalóan tévesen állapította meg, hogy „nem szükséges tisztázni az embrió jogállását”.

136. Egyetértek a Bizottsággal abban, hogy ez az érv hatástalan. A szóban forgó érv nem a Törvényszék érvelésének olyan pontja ellen irányul, amely a fellebbezők által az ötödik megsemmisítési jogalapjuk keretében felhozott állítólagos értékelési hibákat elemezte, hanem a Törvényszék az indokolási kötelezettség állítólagos megsértéséhez kapcsolódó negyedik megsemmisítési jogalapra vonatkozó megállapításainak egyike ellen. A Törvényszék ugyanis a megtámadott ítélet 156. pontjában az indokolás megfelelőségét vizsgálta meg.

74 2011. október 18-i ítélet (C-34/10, EU:C:2011:669).

75 A biotechnológiai találmányok jogi oltalmáról szóló, 1998. július 6-i európai parlamenti és tanács irányelv (HL 1998. L 213., 13. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 20. kötet, 395. o.).

76 2011. október 18-i Brüstle ítélet (C-34/10, EU:C:2011:669, 40. pont); 2014. december 18-i International Stem Cell Corporation ítélet (C-364/13, EU:C:2014:2451, 22. pont).

77 E tekintetben lásd: Bot főtanácsnok Brüstle ügyre vonatkozó indítványa (C-34/10, EU:C:2011:138, 44. pont), amelyben a főtanácsnok kiemeli, hogy „a szabadalmazhatóság és a kutatás számomra nem tűnik egymástól elválaszthatatlannak”.

137. Harmadszor, a fellebbezők egy sor olyan érvet hoztak fel, amelyekkel lényegében a Törvényszéknek az emberi embrionális őssejtekkel kapcsolatos kutatásra vonatkozó érvelését kifogásolják. A fellebbezők előadják, hogy a közleményben szereplő megállapítás, amely szerint a „háromszoros védelem” rendszere etikailag szilárd szempontot biztosít a kutatási projektek értékeléséhez, nyilvánvaló értékelési hiba. Nem csak nyilvánvaló hiba, hanem egyenesen abszurd is a Bizottság azon előadása, hogy az ilyen rendszer, amely 28-ból 27 tagállamban jogellenesnek minősülő kutatási projektek finanszírozását teszi lehetővé, magas mércét valósít meg. Ezzel összefüggésben a fellebbezők előadják, hogy a Törvényszék eltérő etikával kapcsolatos megközelítése téves jogalkalmazásnak minősül, mert nem a Bíróság feladata, hogy a sikeres európai polgári kezdeményezésekkel kapcsolatban meghatározza a versengő szociális és etikai kérdések lényegét, mivel az az bíróságok helyett a politikai folyamat számára jelent kérdést. Ezenfelül a fellebbezők azzal érvelnek, hogy a Törvényszék álláspontja nem etikus. A Törvényszék tisztán szubjektív megközelítést alkalmazott, amely a Bizottság álláspontjának meghamisíthatatlanná tételére tesz kísérletet. Végezetül, a fellebbezők előadják, hogy a Törvényszék által végzett felülvizsgálat hiányos, mivel a Törvényszék nem vizsgálta meg a fellebbezők által hivatkozott összes értékelési hibát. E tekintetben a fellebbezők azt róják fel, hogy – a Brüstle ügy megvitatása ellenére – a megtámadott ítélet a továbbiakban nem tárgyalja a Bizottság „háromszoros védelem” rendszerével kapcsolatos állításait.

138. A fellebbezők által felhozott, fent ismertetett érvek megalapozatlanok. Úgy tűnik, ezek az érvek a Törvényszék ítéletének helytelen értelmezésén alapulnak.

139. A Törvényszék a megtámadott ítéletnek – a fellebbezők érvelésében megfogalmazott kritika középpontjában álló – 176. pontjában először is felvázolta az európai polgári kezdeményezés és a Bizottság által követett eltérő etikai megközelítések alapvető jellemzőit, rámutatva arra, hogy „a vitatott európai polgári kezdeményezésben szereplő etikai megközelítés szerint az emberi embrió ember, amelyet meg kell illetnie az emberi méltóságnak és az élethez való jognak, míg a Bizottságnak a közleményben szereplő etikai megközelítése figyelembe veszi az emberi embriók élethez való jogát és emberi méltóságát, ugyanakkor az emberi embrionális őssejtekkel kapcsolatos olyan kutatás szükségleteit is figyelembe veszi, amely a ma még kezelhetetlen vagy halálosnak számító betegségek kezelésére szolgálhat [...]”. Ezt követően a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy „ennél fogva nem úgy tűnik, hogy a Bizottság által követett etikai megközelítés nyilvánvaló értékelési hibában szenvedne ezt a kérdést illetően, a felpereseknek egy eltérő etikai megközelítésen alapuló érvei pedig nem igazolják ilyen hiba fennállását”.

140. Nyilvánvaló, hogy a Törvényszék nem képviselt olyan álláspontot vagy etikai véleményt, amellyel szemben kifogásként lehetne felhozni, hogy politikai döntéseket „jogiasítana el”. A fellebbezők érvelésével ellentétben a Törvényszék ítélete precízen megőrzi a politikai mérlegelési mozgásteret, amely a jelenlegi intézményi döntéshozatali rendszerben a Bizottságot illeti meg abban az esetben is, ha valamely európai polgári kezdeményezés sikeres. A Törvényszék annak felülvizsgálata során, hogy a közlemény tartalmazott-e nyilvánvaló értékelési hibát, pusztán arra mutatott rá, hogy a fellebbezők a Bizottság által támogatottól eltérő etikai álláspontot képviselnek.

141. Ezen érvelés nem kifogásolható. Ahogyan arra a Bizottság helyesen rámutatott, az említett megközelítés – a bírósági felülvizsgálat alkalmazandó terjedelmének megfelelően – kiemeli, hogy a Bizottságot a jelenlegi jogi keret kellő voltának és megfelelőségének értékelése során megillető politikai mérlegelési mozgáster az azon döntését alátámasztó indokolás egyik elemét képezi, hogy nem gyakorolja mérlegelési jogkörét annak érdekében, hogy a szóban forgó európai polgári kezdeményezés által javasolt értelemben éljen a kezdeményezési hatáskörével.

142. Álláspontom szerint ezért a Törvényszéknek a megtámadott ítélet 176. és 177. pontjában szereplő érvelése megfelelően lefedi a fellebbezők által felhozott érveket. Nem látom a továbbiakban indokoltnak, hogy tovább részletezzem ezeket az érveket, mivel azok vagy a Bizottság által a mérlegelési mozgásterének gyakorlása során kifejezett értékválasztásokat, vagy azt kifogásolják, hogy a Törvényszék nem foglalt etikai álláspontot, és indokolatlanul egyes értékek mellé állt.

143. Negyedszer, a fellebbezők előadják, hogy nyilvánvalóan ellentmondásos az a nem bizonyított állítás, hogy az uniós adóalanyok által finanszírozott abortuszok biztosítása csökkenti az abortuszok számát.

144. Ez az érv hatástalan annyiban, amennyiben az nem érinti a Törvényszék által a fellebbezőknek a Bizottság fejlesztési együttműködéssel kapcsolatos megfontolásaira vonatkozó panaszára válaszul előadott érvének fő csapásvonalát.<sup>78</sup> Mindenesetre úgy tűnik, hogy ez az érv a közlemény meglehetősen kétséges értelmezésén alapul, mivel abban nem található ilyen megállapítás.<sup>79</sup>

145. Ötödször, a fellebbezők azzal érvelnek, hogy a Bíróság ítéletében tévesen ismertette az érveiket annak a megtámadott ítélet 164. pontjában történő megállapításával, hogy „a felperesek továbbá úgy vélik, hogy az MFC-k és az ICPD cselekvési programja nem jogilag kötelező kötelezettségvállalást, hanem politikai célkitűzéseket képez”. A fellebbezők ehelyett arra kívántak rámutatni, hogy a Bizottság tévesen adta elő, hogy a szóban forgó dokumentumok kötelező jogi kötelezettségvállalásokat tartalmaznak, ami a Bizottság által elkövetett nyilvánvaló hiba volt.

146. Még ha ezt úgy is kell értelmezni, hogy a Törvényszék hibát követett el akkor, amikor nem állapította meg, hogy a Bizottság azon állítása, amely szerint az MFC-k és az ICPD cselekvési programja jogi kötelezettségeket tartalmaz, nyilvánvaló hibának minősül, ez az érv nem fogadható el, mivel a Bizottság közleménye valójában nem tartalmaz ilyen állítást. Ez az érv tehát nem tár fel téves jogalkalmazást a Törvényszék által tett megállapításban, amely szerint a fellebbezőknek a megtámadott ítélet 164. pontjában ismertetett érvei nem bizonyítják nyilvánvaló értékelési hiba fennállását.

147. Mindezen megfontolásokból következően a negyedik fellebbezési jogalapot el kell utasítani, mivel az álláspontom szerint részben hatástalan, részben pedig megalapozatlan.

#### ***E. Az ötödik jogalapról: az európai polgári kezdeményezés téves jellemzése***

148. A fellebbezők az ötödik fellebbezési jogalappal előadják, hogy a megtámadott ítélet 156. pontja téves jogalkalmazást tartalmaz, amennyiben abban a Törvényszék megállapította, hogy nem szükséges azzal foglalkozni, hogy az emberi embrió emberi lénynek minősül-e.

149. A fellebbezők azzal érvelnek, hogy az európai polgári kezdeményezés tárgya, célja és indoka világosan kiderül annak tárgyából, amely „az emberi méltóság, az élethez való jog és minden ember integritásának jogi védelme a fogantatás pillanatától kezdve [...]”. A fellebbezők szerint a Törvényszék azért jutott erre a következtetésre, mert tévesen jellemezte az európai polgári kezdeményezés célját annak megállapításával, hogy annak célja az embrió mint emberi lény védelme helyett pusztán az uniós jogalkotónak tett három javaslat beiktatása.

150. A Bizottság álláspontja szerint valamely magánféltől eredő dokumentum értelmezése a tényállás értékeléséhez tartozik és az – azt az esetet kivéve, amelyben a bizonyíték egyértelmű jelentését elferdítették – nem minősül fellebbezési eljárásban a Bíróság által felülvizsgálendő jogkérdésnek.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> Lásd a megtámadott ítélet 179. és 180. pontját.

<sup>79</sup> A közlemény 3.3. pontja pusztán a következő megállapítást tartalmazza: „[a]zokban a fejlődő partnerországokban, amelyekben az EU támogatást biztosít az egészségügyi ágazatnak, a támogatás vagy azáltal hivatott segíteni az egészségügyi rendszert, hogy az ellátás minden szakaszában, integrált keretek között támogatja a szexuális és a reprodukív egészségvédelmet, illetve az anyák, az újszülöttek és a gyermekek egészségének védelmét biztosító szolgáltatásokat, vagy pedig olyan költségvetési támogatás nyújtásával, amely arra irányul, hogy az adott országban javuljon a nemzeti egészségügyi szolgáltatásnyújtás minősége. A támogatás lényegénél fogva közvetlenül vagy közvetetten emelni fogja az ellátás színvonalát a partnerországok által kínált egészségügyi szolgáltatások teljes spektrumában, függetlenül attól, hogy a szolgáltatások magukban foglalják-e az anyák életének megmentését célzó abortusszal összefüggő szolgáltatásokat. Ez az átfogó európai uniós támogatás jelentős mértékben hozzájárul a terhességmegszakítások számának csökkentéséhez, mivel fokozza a biztonságos és minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférést, egyaránt beleértve ebbe a színvonalas családtervezést, a fogamzásgátló módszerek széles skáláját, a sürgősségi fogamzásgátlást és az átfogó szexuális oktatást.”

<sup>80</sup> E megfontolás alátámasztásával kapcsolatban lásd: 2006. július 13-i Bizottság kontra Volkswagen ítélet (C-74/04 P, EU:C:2006:460, 49–53. pont).

151. Nem vagyok meggyőződve arról, hogy helyes-e a (sikeres) európai polgári kezdeményezések tárgya meghatározásának kérdését valamely magánfél dokumentumához hasonló tényállási elemként jellemezni. Míg természetesen tényállási kérdés az, ami le lett írva, egyértelműen nem csak ténybeli jellegű az említett tényállásnak az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 4. cikkének (2) bekezdése szerinti „nyilvántartásba vehetőség” céljából, illetve az európai polgári kezdeményezés más, későbbi szakaszában történő közvetlen jogi minősítése. Ezenfelül aligha lehet azzal érvelni, hogy az európai polgári kezdeményezések hasonlóak például a két magánfél által megtárgyalt, majd versenyjogi kontextusban az uniós bíróságok tudomására jutó szerződésekhez. Az európai polgári kezdeményezések kontextusában a magánfelek aktusainak (valójában azok sorozatának) az uniós intézményekkel való folyamatos cseréje és értékelése történik.

152. Habár általában véve a tényállás és a jog közötti határvonal megtárgyalása csábító lehet, úgy gondolom, hogy a jelen ügy kontextusában teljes mértékben felesleges is lenne. A megtámadott ítéletben a Törvényszék semmilyen szempontból nem jellemezte tévesen az európai polgári kezdeményezés célját.

153. A fellebbezők érvéből az következik, hogy a Bizottságnak nem kellett volna úgy értelmeznie az európai polgári kezdeményezést, hogy ahhoz kizárólag arra van szükség, amit az kifejezetten kért (azaz a mellékletben szereplő három konkrét jogalkotási javaslatra), hanem emellett az európai polgári kezdeményezés tárgyát úgy kellett volna értelmeznie, hogy az az embriók emberi természetére vonatkozó kifejezett jogi álláspont elfogadására irányuló konkrét kérelemnek minősül.

154. Nem értek egyet ezzel.

155. Az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 4. cikkének (1) bekezdése szerint a szervezőknek az adott európai polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételének kérelmezése előtt rendelkezésre kell bocsátaniuk a II. mellékletben rögzített releváns információkat. E melléklet alapján a javasolt polgári kezdeményezés címe legfeljebb 100 karakter (1), annak tárgya legfeljebb 200 karakter (2), és céljainak leírása legfeljebb 500 karakter (3) lehet. Ezenfelül a szervezők nem kötelező alapon, kívánságuk esetén jogszabálytervezetet terjeszthetnek elő.

156. A szóban forgó európai polgári kezdeményezésben a (3) pontban szereplő konkrét célokat egyértelműen akként határozzák meg, hogy azok javaslatot képeznek arra, hogy „meg kell [tiltani] és be kell fejezni minden olyan tevékenység anyagi támogatását, amelyekben feltételezhetően emberi embriók megsemmisítése történik[; m]indez különösen a kutatás, a fejlesztési támogatás és a közegészségügy területeit érinti”<sup>81</sup>. Ezeket a célokat konkrét jogszabálytervezet kísérte.

157. Ezzel összefüggésben a Bíróság a javasolt európai polgári kezdeményezéseknek az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 4. cikke szerint történő nyilvántartásba vétele szempontjából már kiemelte, hogy a Bizottság köteles gondosan és pártatlanul megvizsgálni az európai kezdeményezések szervezői által rendelkezésre bocsátott valamennyi elemet, amennyiben azok a javaslatuk mellékletében bővebb információkat is megadnak a javaslat tárgyával, céljaival és hátterével kapcsolatban.<sup>82</sup> Ezenfelül mindezeket az elemeket kellően figyelembe kell venni a Bizottságnak az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 10. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerinti közleménye szempontjából.

158. Az európai polgári kezdeményezés céljai logikus módon azonosak maradnak mindkét említett szakaszban. A jelen ügyben a Bizottság a célokat az európai polgári kezdeményezés által tett konkrét javaslatok alapján értelmezte, így arra a következtetésre jutott, hogy azok nyilvántartásba vehetők, mivel teljesítik az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 4. cikkében foglalt feltételeket.

<sup>81</sup> Lásd a jelen indítvány 11. pontját.

<sup>82</sup> Lásd: 2017. szeptember 12-i Anagnostakis kontra Bizottság ítélet (C-589/15 P, EU:C:2017:663, 35. és 45. pont); 2019. március 7-i Izsák és Dabis kontra Bizottság ítélet (C-420/16 P, EU:C:2019:177, 51. pont).

Álláspontom szerint igen sajátos az az érvelés, amely szerint a Bizottságnak emellett (vagy ezenfelül) az európai polgári kezdeményezés céljait a fent említett tárgy alapján is értelmeznie kellett volna, mivel ez igen valószínű módon ahhoz vezethetett volna, hogy a cél nem teljesítette volna az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában foglalt követelményeket.

159. Dióhéjban összefoglalva tehát a Bizottság terhére valójában azt róják fel, hogy az európai polgári kezdeményezés konkrét, egyértelműen kimondott céljain felül nem értelmezett egy további, az európai polgári kezdeményezés címéből következő célt. Egy ilyen értelmezés alighanem az európai polgári kezdeményezés kárára lett volna, mivel ebben az esetben e célt (vagy akár az európai polgári kezdeményezés egészét) ki kellett volna zárni a nyilvántartásba vételből. Személy szerint el kell ismernem, hogy eléggé nehezemre esik azonosítani a Bizottság olyan hatáskörét, amely feljogosítja a Bizottságot arra, hogy az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjával összhangban olyan uniós jogi aktust terjesszen elő, amely rendezi azt a kérdést, hogy az emberi embrió emberi lény-e.

160. Ilyen körülmények között nem állapítható meg, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot a megtámadott ítélet 156. pontjában, ahol megállapította, hogy a szóban forgó európai polgári kezdeményezés célja nem az emberi embrió jogállásának meghatározása vagy egyértelművé tétele, hanem az, hogy a Bizottság terjessze az uniós jogalkotó elé ezt a három javaslatot.

161. Álláspontom szerint ezért az ötödik fellebbezési jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.

## **VI. Költségek**

162. Az eljárási szabályzat 184. cikkének (1) bekezdése szerint a fellebbezési eljárásban is alkalmazandó 138. cikkének (1) bekezdése értelmében a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte.

163. A Bizottság kérte a pervesztes fél költségek viselésére kötelezését. Álláspontom szerint a fellebbezők pervesztesek. A fellebbezőket ezért a jelen fellebbezési eljárással kapcsolatos költségek viselésére kell kötelezni.

## **VII. Végkövetkeztetés**

164. A fenti megfontolások tükrében azt javaslom a Bíróságnak, hogy:

- a fellebbezést utasítsa el;
- a fellebbezőket kötelezze saját költségeik, valamint a Bizottság részéről felmerült költségek viselésére.