

Az Európai Bizottság lesöpörte az asztalról a Minority SafePack kisebbségvédelmi kezdeményezést

Az Európai Bizottság 2021. január 15-én tette közzé a Minority SafePack nemzeti kisebbségvédelmi kezdeményezéssel kapcsolatos közleményt.¹ A brüsszeli testület teljes egészében elutasította a javaslatcsomagot, annak kilenc eleme közül egyik vonatkozásában sem indítja meg az uniós jogalkotási eljárást. Ezzel a döntéssel a Bizottság nem csupán a Minority SafePacket aláírásukkal támogató több mint 1,1 millió polgár akaratát hagyta figyelmen kívül, ezzel az út szélén hagyva mintegy 50 millió, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó polgárát, de az unió demokráciáját is aláasta a részvételi demokrácia eszközeinek teljes eljelentéktelenítésével, mélyítve és szélesítve az uniós polgárok és az EU brüsszeli bürokrata vezetése között tátongó szakadékot.

Hiába az 1 123 422 uniós polgár kifejezett kérése (több mint 11 uniós tagállamban teljesítve az érvényességhez szükséges aláírásszámot), hiába a kezdeményezés nyilvános meghallgatásán bemutatott számos uniós intézmény támogató nyilatkozata,² hiába az Európai Parlament háromnegyedes többséggel elfogadott, uniós jogalkotás megindítására felszólító állásfoglalása,³ és hiába számos tagállami kormány és parlament kifejezett támogatása⁴ (ideértve a német Bundestag, a magyar Országgyűlés, a holland felsőház, valamint számos regionális parlament határozatait), a Bizottság továbbra is ellenáll a nemzeti és nyelvi kisebbségek védelmét szolgáló uniós jogalkotás megindításának. A testület most azt közölte, hogy a Minority SafePack egyetlen javaslata

¹ European Commission: *Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative, Minority SafePack – One Million Signatures for Diversity in Europe* (2021. január 15.).

² Tárnok Balázs: *A Minority SafePack nyilvános meghallgatása az Európai Parlamentben – széleskörű támogatást élvez a kezdeményezés*. Európa Stratégia Kutatóintézet, (2020. október 16.).

³ Tárnok Balázs: Nagy többséggel támogatta az Európai Parlament a Minority SafePack-et. *Felvidek.ma*, 2020. december 17.

⁴ Tárnok Balázs: *Az Európai Unió 2020-ban IV. – Kisebbségpolitika és európai polgári kezdeményezések*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. december 28.

vonatkozásában sem kíván előterjeszteni jogalkotási aktusra irányuló javaslatot.

A Bizottság közleményében egyenként megvizsgálta a csomag részét képező kilenc javaslatot, és minden egyes résszel kapcsolatban arra a következtetésre jutott, hogy a hatályos szabályozás megfelelő jogi keretet ad, ezért nem szükséges újabb jogi aktus elfogadása. Ennek megfelelően a Bizottság kizárólag azt irányozta elő, hogy a későbbiekben figyelemmel követi az eseményeket, és további tájékoztatást nyújt a meglévő szabályok betartásához. A Bizottság ezzel annak adta jelét, hogy nem is törekszik az őshonos nemzeti kisebbségek helyzetének és problémáinak megértésére. A teljes dokumentumon végigvonul ez a megközelítés, számos problémafelvetés kapcsán a szervezők céljainak szándékos félreértelmezése által. Erre jó példa a javaslatcsomag hontalan, állampolgárság nélküli személyek helyzetének rendezésével kapcsolatos része. A szervezők bár egyértelműen közölték, hogy ezzel a baltikumi orosz ajkú és a vándorló életet folytató roma közösségek tagjai helyzetének rendezése a cél (e közösségek számos tagja egyetlen állampolgársággal sem rendelkezik, holott a helyi őshonos közösségek tagjai), a Bizottság mégis a migrációt támogató javaslatként értelmezte a szervezők felvetését. Sovány vigasz, hogy e tekintetben is elégségesnek tartotta a hatályos uniós szabályokat, és legalább nem akarta a kezdeményezést a bevándorlók jogainak bővítésére használni. Más esetekben a Bizottság idegen tollakkal ékeskedett, és az Európa Tanács nem kötelező érvényű ajánlásaira hivatkozva nyilvánította elégségesnek a jelenlegi szabályozási rendszert.

Jogi szempontú értékelés

A Bizottság már a közlemény elején leszögezi, hogy az EU-nak nincs kifejezett hatásköre a nemzeti kisebbségek védelmére. Ez bár elvi megközelítésben igaz, a Minority SafePack erénye éppen abban áll, hogy a javaslatcsomag az unió elsődleges joga adta keretek között, a Szerződések tiszteletben tartásával fogalmaz meg javaslatokat a hatályos szabályok módosítására és kiegészítésére. Ráadásul éppen a Minority SafePack nyilvántartásba vétele kapcsán indult Románia kontra Bizottság ügyben mondta ki az Európai Törvényszék, hogy a Bizottság benyújthat a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmének növelését célzó, az unió fellépését saját hatásköre alá tartozó területeken kiegészítő jogalkotási javaslatot. Éppen ezért a Bizottság óvakodott

attól, hogy olyan megállapítást tegyen, miszerint jogi akadály van annak, hogy a szervezők kérésének megfelelő javaslatokat terjesszen elő.

Ehelyett a Bizottság mind a kilenc javaslat tekintetében azzal érvelt, hogy a hatályos uniós jogi keret megfelelő, éppen ezért nem szükséges a szervezők által előírányzott jogalkotási javaslatok előterjesztése. Ez az érvelés a legkézenfekvőbb a Bizottság számára, amely egyben kevés lehetőséget hagy a szervezőknek a Bizottság döntésének későbbi megtámadására. A Bizottságot ugyanis a jogalkotási javaslat beterjesztéséről szóló döntés vonatkozásában széles mérlegelési jogkör illeti meg: a Bizottság egy sikeres európai polgári kezdeményezés után sem köteles jogalkotási javaslatot benyújtani. Ezt az Európai Unió Bírósága is megerősítette⁵ az Egy közülünk magzatvédelmi európai polgári kezdeményezés ügyében hozott másodfokú ítéletében, 2019 decemberében. A Bizottság tehát pusztán politikai okokból is elutasíthatja a kezdeményezésben előírányzott jogalkotási javaslatok benyújtását, még akkor is, ha jogi szempontból ezek az intézkedések illeszkednének az európai uniós jog keretébe. A Bizottság így közleményében sem azt mondta, hogy jogilag nincs lehetősége a javaslat előterjesztésére (ez a kijelentés vita tárgyát képezhetne volna), csupán azt, hogy a hatályos jogi keret megfelelősége miatt nem szükséges új jogi aktus elfogadása (ennek megítélése sokkal inkább politikai kérdés, mintsem jogi).

Bár a Bizottság valóban nem köteles a polgári kezdeményezés eredményeként jogalkotási aktusra irányuló javaslatot benyújtani, az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet⁶ (EPK-rendelet) értelmében a testületnek a közleményében ismertetnie kellett a kezdeményezéssel kapcsolatos jogi és politikai következtetéseit. A kétfajta következtetés esetleges szétválasztásáról az Európai Unió Bírósága korábban az Egy közülünk kezdeményezés esetében nyilatkozott.⁷ Ez alapján a Bizottságnak nem kell a jogi és politikai következtetéseit formálisan elkülönítenie egymástól, de lehetővé kell tenni az indokok jogi és politikai jellegének megértését. Vitatható ugyanakkor, hogy ennek a követelménynek a Bizottság közleménye mennyiben tesz eleget, a kétfajta szempont elkülönítése még a szakemberek számára is nehézkes, az átlag uniós polgárról nem is beszélve.

⁵ Európai Unió Bírósága: „Fellebbezés – Intézményi jog – Az »Egy közülünk« polgári kezdeményezés – Az Európai Bizottságnak a következtetéseit és a polgári kezdeményezésben kért lépések meg nem tételének okait összefoglaló közleménye”. (2019. december 19.).

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről.

⁷ Európai Unió Bírósága (2019): i. m.

Politikai szempontú értékelés

A Bizottság a közleménnyel egyértelművé tette, hogy semmit sem szándékozik tenni a nemzeti kisebbségek uniós szintű védelmének megteremtése és ekképpen saját kulturális sokfélesége, az európai kulturális örökség részét képező őshonos európai nyelvek, kultúrák és nemzeti jellegzetességek megőrzése érdekében. Sőt a javaslatcsomag teljes elutasításával a testület éppen az Unió sokféleségének és valódi európai jellegének felszámolását mozdította elő. Azzal ugyanis, hogy a testület nem vesz tudomást az őshonos nemzeti közösségek nyelvének és kultúrájának fennmaradását fenyegető mindennapi veszélyekről, és ehelyett folyton a nemzeti kisebbségek integrációjáról beszél, gyakorlatilag a közösségek asszimilálása mellett foglalt állást. Ez a folyamat pedig hosszú távon az európai őshonos kultúrák eltűnéséhez vezethet, és ekképpen ellentétben a Szerződésekben foglalt azon kötelezettséggel, miszerint az Unió biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását.

Úgy tűnik azonban, hogy csak az őshonos nemzeti kisebbségek mostoha- gyermekek a különböző kisebbségi csoportok közül. Ahogy erre a Bizottság is kitér a közleményében, a testület 2020-ban több stratégiai dokumentumot fogadott el a különböző kisebbségi csoportok érdekében, így a rasszizmus elleni cselekvési tervet,⁸ a nemi (*gender*) esélyegyenlőségi stratégiát,⁹ az LMBTIQ-személyek egyenlőségéről szóló stratégiát¹⁰ és a romák egyenlőségét célzó stratégiai keretrendszert.¹¹ Ennek ellenére ugyanez a szervezet az őshonos nemzeti kisebbségek védelmére irányuló javaslatcsomag teljes egészét elkaszált bármiféle kompromisszumos megoldási javaslat vagy stratégiai dokumentum előirányozása nélkül. Ezenfelül a Bizottság a közleményben a szervezők által felvetett problémákra számos esetben a romák esélyegyenlősége érdekében elfogadott dokumentumokra és szempontokra hivatkozik, mintha a romák helyzete vagy az érdekükben elfogadott intézkedések valamennyi őshonos nemzeti közösségre alkalmazhatók lennének.

⁸ European Commission: *A Union of Equality: EU Anti-Racism Action Plan 2020–2025* (2020. szeptember 18.).

⁹ European Commission: *A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020–2025* (2020. március 5.).

¹⁰ European Commission: *Union of Equality: LGBTIQ Equality Strategy 2020–2025* (2020. november 12.).

¹¹ European Commission: *A Union of Equality: EU Roma Strategic Framework for Equality, Inclusion and Participation*. COM/2020/620 végleges (2020. október 7.).

Az uniós jogalkotás megindítására kizárólagosan jogosult Európai Bizottság korábban sohasem foglalkozott a nemzeti kisebbségek védelmével. Ebben áll a Minority SafePack történelmi jelentősége, vagyis hogy a sikeres aláírás-gyűjtéssel az uniós polgárok rákényszerítették a Bizottságot arra, hogy tűzze napirendre a kérdést, ezzel egyben érdemi állásfoglalásra készítetve a testületet. Ez az uniós részvételi demokrácia üvegplafonja: a kezdeményezés szervezői – az uniós polgárok támogatásával – eddig a pontig tudták befolyásolni az uniós döntéshozatalt, de a jogalkotás megindításáról szóló érdemi döntésbe már nem enged beleszólást a bürokrata testület.

A Bizottság közleménye nem csupán a Minority SafePack érdeméről és a nemzeti kisebbségek európai uniós védelmének jogi és politikai lehetőségeiről szóló kinyilatkoztatás, de az Unió demokráciája felett hozott elmarasztaló ítélet is egyben. A közleményből ugyanis arra is következtethetünk, hogy a Bizottság az európai polgári kezdeményezés intézményét sem veszi komolyan. Hiába került sor a polgári kezdeményezések rendszerének felülvizsgálatára (és új rendelet elfogadására), ha a Bizottság továbbra sem veszi figyelembe polgárai akaratát, újra és újra bizonyítékot szolgáltatva arra, hogy igazából nyűg számára a valódi polgári részvétel. A Bizottság rendszeresen saját demokratikus fejlettségének demonstrálására használja az európai polgári kezdeményezés intézményét (jó példa erre a közlemény kapcsán kiadott sajtóanyag),¹² abban a pillanatban azonban, hogy az alulról jövő kezdeményezések elérnek a Bizottsághoz, a testület az esetek döntő többségében becsukja az ajtót az uniós polgárok előtt. A Minority SafePackról szóló közlemény után ugyanis elmondható, hogy a Bizottság által eddig megvizsgált (immár) öt európai polgári kezdeményezésből a testület négy (!) kezdeményezést bármilyen javaslat előterjesztése nélkül söpört le az asztalról (de a bizottsági előterjesztést eredményező Right2Water vízvédelmi kezdeményezés is csak részsikerként tekinthető). Hiába konzultál a Bizottság rendszeresen a „brüsszeli buborék” civil szervezeteivel, ha az alulról jövő kezdeményezéseknek esélyük sincs ténylegesen befolyásolni az uniós döntéshozatali folyamatokat. A professzionális lobbira szakosodott szervezetek döntéshozatali folyamatokba bevonása bár kétségtől szükséges és hasznos a jó kormányzás szempontjából, ez nem helyettesítheti a valódi népi részvételt, amelynek egyetlen eszköze az Európai Unióban az európai polgári kezdeményezés intézménye. Ezzel a valódi polgári-népi részvétellel tudna az Unió közelebb kerülni a polgáraihoz, azonban ettől

¹² European Commission: *European Citizens' Initiative: European Commission Replies to 'Minority SafePack' Initiative* (2021. január 15.).

a Bizottság immár rendszerszinten és tendenciózusan elzárkózik. Jó példa erre a Bizottság *geo-blocking* eltörlésével kapcsolatos javaslatra adott válasza. A testület azzal válaszolt a több mint 1,1 millió uniós polgár által támogatott felvetésre, hogy párbeszédet kíván indítani az érdekelt felekkel (értsd: szakmai és civil szervezetekkel, lobbistákkal) a kérdésről, mielőtt további cselekvést irányoz elő.

A döntésben vélhetően jelentős szerepe volt Věra Jourovának, aki a Bizottságon belül az európai polgári kezdeményezések rendszeréért felel. Ő volt a közlemény tervezetének szakmai előkészítője, amelyet később a Biztosok Kollégiuma elfogadott. A cseh biztos nem áll a nemzeti kisebbségek nagylelkű pártfogójának hírében, ráadásul nem kizárt, hogy a magyar kormánnyal vívott csatái¹³ is befolyásolták a hozzávetőleg több mint egymillió magyar nemzeti-ségű uniós polgár által sikerre vitt kezdeményezés érdemi megválaszolása során.

Mi következik most?

Az Európai Parlament (EP) eljárási szabályzata¹⁴ értelmében az EP értékeli a Bizottság közleményét és a javasolni tett lépéseket, és ha a Bizottság nem terjeszt elő megfelelő javaslatot a polgári kezdeményezésről, az EP illetékes bizottsága meghallgatást szervezhet, illetve az EP – akár állásfoglalással is záruló – plenáris vitát tarthat a kérdésről. A Parlament továbbá dönthet úgy is, hogy él az EUMSZ 225. cikke szerinti jogával, vagyis tagjainak többségével újra felkérheti a Bizottságot jogalkotási aktusra irányuló javaslat előterjesztésére. Az európai polgári kezdeményezések európai parlamenti jelentéstevője,¹⁵ Vincze Loránt, a Minority SafePack mögött álló Európai Nemzetiségek Föderatív Uniójának (FUEN) elnöke szerint így alappal remélhető, hogy az EP további lépéseket fog tenni a kezdeményezés napirenden tartása érdekében.

A kezdeményezés szervezőinek munkája nem ért véget a Bizottság elutasító közleményével. Ahogy korábban említettük, a szervezőknek bár adott a lehetősége a Bizottság közleményének megtámadására, a dokumentum szövege és érvelése, valamint az Európai Unió Bírósága által az Egy közülünk polgári

¹³ Tárnok Balázs: *Hungarian Government Cuts Political Ties with Commissioner Jourová*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. szeptember 30.

¹⁴ Európai Parlament: *Az Európai Parlament eljárási szabályzata* (2019. július).

¹⁵ Vincze Loránt: *Később dönt az EB a Minority SafePackról, újraindul a nemzeti régiós aláírásgyűjtés*. 2020. május 20.

kezdeményezés ügyében hozott másodfokú ítéletben tett megállapítások jelentősen csökkentik egy ilyen semmisségi kereset sikerét, ráadásul ez évekkel is elnyújthatja a folyamatot. Marad az érdekérvényesítő tevékenység, amelyből a FUEN az elmúlt két-három évben eredményesen vette ki a részét. Az Európai Parlament októberben háromnegyedes többséggel támogatta a kezdeményezést, ez a politikai támogatottság pedig szilárd alap, amelyre a további cselekvéseket lehet építeni, akár az EUMSZ 225. cikk szerinti eljárás megindítása, akár az egyes részterületek szakbizottsági továbbvitele keretén belül.

2021. január 15.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A32019R0788>
- European Commission: *A Union of Equality: EU Anti-Racism Action Plan 2020–2025*. COM/2020/565 végleges (2020. szeptember 18.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52020DC0565>
- European Commission: *A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020–2025*. COM/2020/152 végleges (2020. március 5.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0152>
- European Commission: *Union of Equality: LGBTIQ Equality Strategy 2020–2025*. COM/2020/698 végleges (2020. november 12.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0698>
- European Commission: *A Union of Equality: EU Roma Strategic Framework for Equality, Inclusion and Participation*. COM/2020/620 végleges (2020. október 7.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2020:620:FIN>
- European Commission: *Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative 'Minority SafePack – One Million Signatures for Diversity in Europe'* (2021. január 15.). Online: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2021\)171&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2021)171&lang=en)
- European Commission: *European Citizens' Initiative: European Commission Replies to 'Minority SafePack' Initiative* (2021. január 15.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_81
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament eljárási szabályzata* (2019. július). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-TOC_HU.html
- Európai Unió Bírósága: „Fellebbezés – Intézményi jog – Az »Egy közülünk« polgári kezdeményezés – Az Európai Bizottságnak a következtetéseit és a polgári kezdeményezésben kért lépések meg nem vételének okait összefoglaló közleménye” (2019. december 19.). Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=65BDDE09023AA3FDC9160772B5B-32D22?text=&docid=221805&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=23519296>

Az Európai Bizottság lesöpörte az asztalról...

- Tárnok Balázs: *Hungarian Government Cuts Political Ties with Commissioner Jourová*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. szeptember 30. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/09/30/hungarian-government-cuts-political-ties-with-commissioner-jourova>
- Tárnok Balázs: *A Minority SafePack nyilvános meghallgatása az Európai Parlamentben – széleskörű támogatást élvez a kezdeményezés*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. október 16. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/10/16/a-minority-safepack-nyilvanos-meghallgatasa-az-europai-parlamentben-szeleskoru-tamogatast-elvez-a-kezdemenyezes>
- Tárnok Balázs: *Nagy többséggel támogatta az Európai Parlament a Minority SafePack-et. Felvidek.ma*, 2020. december 17. Online: <https://felvidek.ma/2020/12/nagy-tobbseggel-tamogatta-az-europai-parlament-a-minority-safepack-et/>
- Tárnok Balázs: *Az Európai Unió 2020-ban IV. – Kisebbségpolitika és európai polgári kezdeményezések*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. december 28. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/12/28/az-europai-unio-2020-ban-iv-kisebbssegpolitika-es-europai-polgari-kezdemenyezesek>
- Vincze Loránt: *Később dönt az EB a Minority SafePackről, újraindul a nemzeti régiós aláírásgyűjtés*. 2020. május 20. Online: <https://vinczelorant.eu/hu/kesobb-dont-az-eb-a-minority-safepackrol-ujraindul-a-nemzeti-regios-alairasgyujtes/?fbclid=IwAR0mRMqmy6Wbtyk1p1KYske9Vq-DFwtHK2Q0ZCGnBz-gBBxfvgdEKwoPSQo>