



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ



Tárnok Balázs

Mire elég
egymillió aláírás?

Tárnok Balázs
Mire elég egymillió aláírás?

Tárnok Balázs

Mire elég egymillió aláírás?

Az európai polgári kezdeményezés
mint a nemzeti kisebbségek jog-
és érdekérvényesítési eszköze



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2023

Szerző
Tárnok Balázs

Szakmai lektor
Láncos Petra Lea

A kézirat lezárva: 2021. augusztus 10.

Kiadja a Nemzeti Közszerzői Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Varga Zoltán
Olvasószerkesztő: Bíró Csilla
Korrekter: Kalcsics Ildikó és Resofszki Ágnes
Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

DOI: <https://doi.org/10.36250/01021>

ISBN 978-963-531-768-4 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-769-1 (elektronikus PDF) | ISBN 978-963-531-770-7
(ePub)

© A szerző, 2023
© A kiadó, 2023

Minden jog védve.

Tartalom

Fontosabb rövidítések jegyzéke	7
Előszó	9
Köszönetnyilvánítás	13
1. Bevezetés	15
2. A nemzeti kisebbségek jog- és érdekérvényesítési lehetőségei a nemzetközi térben és az Európai Unióban	23
2.1. Fogalmi és elméleti keretek	24
2.1.1. Definíciós nehézségek	24
2.1.2. Az őshonos nemzeti kisebbségek és a bevándorló kisebbségek	26
2.1.3. A kisebbségi jogok mint az emberi jogi koncepció része, illetve a kisebbségi jogok kollektív értelmezése	29
2.2. Nemzetközi kitekintés	32
2.2.1. Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ)	32
2.2.2. Európa Tanács (ET)	35
2.2.3. Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ)	39
2.3. A nemzeti kisebbségek jogai az Európai Unióban	40
2.3.1. Kisebbségvédelmi rendelkezések az elsődleges uniós jogban	41
2.3.2. Kisebbségvédelem a másodlagos uniós jogban	52
2.3.3. Kisebbségvédelmi tárgyú uniós esetjog	53
2.4. Az uniós intézmények és a kisebbségvédelem	55
2.4.1. Európai Parlament	56
2.4.2. Az Európai Unió Tanácsa – a tagállamok eltérő álláspontjának széles skálája	61
2.4.3. Európai Bizottság	66
3. Az európai polgári kezdeményezés (EPK)	69
3.1. Az EPK mint az uniós részvételi demokrácia új eszköze	69
3.1.1. Az EPK célja és sajátossága	71
3.1.2. Az EPK elhatárolása a részvételi demokrácia egyéb formáitól	74
3.1.3. EPK – történeti előzmények	82
3.2. Az EPK jogi kerete az Európai Unióban	85
3.2.1. Az eljárás folyamata	86
3.2.2. Az EPK benyújtásának tartalmi követelményei	96
3.2.3. Az aláírásgyűjtés formai követelményei	101
3.2.4. Az Európai Bizottság kétlépcsős vizsgálata	104
3.3. Az EPK működési problémái és az EPK-rendelet reformja	122
3.3.1. A régi EPK-rendelet felülvizsgálatának szükségessége és a reform folyamata	123

3.3.2. Működési nehézségek, megoldási javaslatok és fennmaradó problémák – elemzés	125
3.3.3. A reform értékelése	143
4. Európai polgári kezdeményezések a nemzeti kisebbségek védelmében	145
4.1. A Minority SafePack kezdeményezés	146
4.1.1. A Minority SafePack kezdeményezéséről	146
4.1.2. Minority SafePack kontra Bizottság ügy (T-646/13.)	148
4.1.3. Nyilvántartásba vétel	157
4.1.4. Románia kontra Bizottság ügy (T-391/17.)	159
4.1.5. Az aláírásgyűjtés	163
4.1.6. A kezdeményezés intézményi vizsgálati szakasza	169
4.1.7. Az Európai Bizottság közleménye a Minority SafePack kezdeményezésről	176
4.1.8. Az Európai Bizottság közleményének megtámadása az Európai Törvényszék előtt	180
4.2. A nemzeti régiókról szóló kezdeményezés	182
4.2.1. A nemzeti régiókról szóló polgári kezdeményezésről	182
4.2.2. Izsák és Dabis kontra Bizottság ügy (T-529/13.)	187
4.2.3. Izsák és Dabis kontra Bizottság ügy (C-420/16. P.)	197
4.2.4. Románia kontra Bizottság ügy (T-495/19.)	201
4.2.5. Az aláírásgyűjtés	202
4.2.6. Az aláírásgyűjtés után	219
5. Az EPK mint a nemzeti kisebbségek jog- és érdekérvényesítésének hatékony eszköze	221
5.1. A sikeres EPK ismérvei	222
5.1.1. A civil szervezetek szerepvállalásának szükségessége az EPK szervezésében	222
5.1.2. Az európai hálózatok szükségességéről és a „húzó tagállamok” szerepéről	229
5.1.3. A megfelelő anyagi források szükségessége	231
5.1.4. A két vizsgált EPK értékelése	232
5.2. Az EPK mint a nemzeti kisebbségek védelmének hatékony politikai érdekérvényesítő eszköze?	237
5.2.1. EPK – az Unió demokráciáját növelő vagy politikai érdekérvényesítő eszköz?	238
5.2.2. Az EPK mint politikai érdekérvényesítő eszköz hatékonyságáról	243
5.2.3. Lehetőségek és korlátok az EPK kisebbségvédelmi célú felhasználására	248
5.2.4. A két vizsgált EPK értékelése	250
6. Összegzés	255
Felhasznált irodalom	263

Fontosabb rövidítések jegyzéke

AFCO	az Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottsága
CULT	az Európai Parlament Kulturális és Oktatási Bizottsága
EBEÉ	Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet
EBESZ	Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet
EJB	az Egyesült Nemzetek Szervezetének Emberi Jogi Bizottsága
EJEB	az Emberi Jogok Európai Bírósága
EJEE	Emberi Jogok Európai Egyezménye
EJT	az Egyesült Nemzetek Szervezetének Emberi Jogi Tanácsa
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
EP	Európai Parlament
EPK	európai polgári kezdeményezés
ET	Európa Tanács
ET PK	az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlés
EUMSZ	az Európai Unió működéséről szóló szerződés
EUSZ	az Európai Unióról szóló szerződés
FUEN	Federal Union of European Nationalities (Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója)
LIBE	az Európai Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága
Máért	Magyar Állandó Értekezlet
PETI	az Európai Parlament Petíciós Bizottsága
PPJNE	Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya
RMDSZ	Romániai Magyar Demokrata Szövetség
UPR	universal periodic review (az Egyesült Nemzetek Szervezetének egyetemes időszakos emberi jogi felülvizsgálati eljárása)

Fiamnak

Előszó

A nemzeti kisebbségek védelme nem csupán a szakmai érdeklődésem tárgya, hanem vállalt hivatásom is egyben. Felvidéki magyarként a kisebbségi jog- és érdekvédelem egész életemet végigkísérte. Bár a kisebbségi lét számos nehézséget okozhat a mindennapok során, jómagam áldásként élem meg. Felvidéken (és általában a külhonban) magyarnak lenni örökölt állapot, de saját választásunk kérdése is. Kaszás Attila felvidéki színészóriás ezt így fogalmazta meg: „Kisebbségi magyarnak lenni egy másik életérzés. [...] A határon túli magyarnak azt jelenti a haza, mint a sivatagi embernek a víz. Egy sivatagi embernek a víz lelkiállapot.”¹

A nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelme mint hivatás választásában meghatározóak voltak számomra a felvidéki magyarságot 2006–2010 között a sovinszta szlovák államhatalom részéről ért jogsértések és politikai támadások. Ezen időszakra tehető Malina Hedvig megverése, számos magyarellenos törvény elfogadása, így különösen a nyelvtörvény szigorítása vagy a kettős állampolgárság betiltása. Nemzeti közösségünk ellen intézett számos megnyilvánulást szülővárosomban, Komáromban, testközelből tapasztaltam: Sólyom László államhatáron történő feltartóztatását, Cirill és Metód szobrának a helyi lakosság akarásával ellentétes áthelyezését, Ján Slota Trianon- emlékművének avatását a magyar–szlovák határon. A legijesztőbb az a cinizmus volt, ahogy a szlovák kormány ezt a megfélemlítő politikát folytatta. Bár a sorozatos politikai támadások ellen több nemzetközi szervezet felemelte a hangját, a szlovák kormány ezeket a kritikákat lerázta magáról. Mindezzel egy időben a szlovák–magyar bilaterális kapcsolatok is megromlottak, illetve a hivatalban lévő magyar kormány is háttérbe szorította a határon túli magyarok nemzetpolitikai célú támogatását. Ezenfelül ezen időszak alatt a felvidéki magyarság politikai egysége is megbomlott, aminek eredményeképpen 2010-ben nem jutott be a parlamentbe a felvidéki magyarok etnikai alapon szervezett politikai pártja. Úgy tűnt, magunkra maradtunk, hazai érdekérvényesítési lehetőségeink vésszenen beszűkültek.

Bár mára a közhangulat jelentősen javult az 1990-es évek mečiari, majd a 2000-es évek második felének ficói sovinszta politikájához képest, Szlovákia továbbra sem olyan állam képét mutatja, amely értékként tekint a területén élő nemzeti kisebbségekre, és őszintén törekszik azok kultúrájának, anyanyelvének

¹ Berniczky Konkoly Edit: *Színházzserelem*. Szár, szerzői magánkiadás, 2004. 154–162.

és identitásának megőrzésére. A felvidéki magyarok az anyaország bilaterális kapcsolatokban rejlő érdekérvényesítő képességére sem bízhatják teljesen magukat, hiszen Magyarország ez irányú lehetőségei messze nem korlátlanok – a „virágzó” szlovák–magyar kapcsolatok idején továbbra is hatályban vannak a szlovák nyelvtörvény diszkriminatív rendelkezései, tiltott a kettős állampolgárság, a kollektív bűnösség elvének alkalmazásával koboznak el földet a Beneš-dekrétumok alapján, és időnként vezető szlovák politikusok nemzetbiztonsági kockázatként hivatkoznak közösségünkre.

A határon túli magyarságnak ennek okán elemi érdeke a nemzetközi szervezetek és fórumok minél hatékonyabb bevonása a kisebbségi jogi követelések előmozdításába, illetve a határon túli magyar közösségek érdekeinek minél szélesebb körű érvényesítése, különösen az Európai Unióban. A területi államokra nézve kötelező, érvényesíthető, így a nemzeti kisebbségek helyzetét ténylegesen javítani képes európai uniós garanciarendszer csökkentené közösségeink aktuális politikai változásoknak való kitettségét.

A fenti eseményeket követően alakult ki bennem az elhatározás, hogy szakmai érdeklődésemet a nemzeti kisebbségek európai uniós védelmének szenteltem. Figyelemmel arra, hogy felvidékiként Magyarországon kezdtem meg jogi tanulmányaimat, kötelességemnek éreztem, hogy közösségem szolgálatából ekképpen is kivegyem a részem. Ennek megfelelően már szakdolgozatomban is az uniós kisebbségvédelmi lehetőségeket vizsgáltam, valamint Gyeney Laura irányítása alatt részt vettem a Kisebbségi Jogvédő Intézet munkájában is.

2015-ben, a doktori tanulmányaim kezdetén a nemzeti kisebbségek európai uniós jog- és érdekvédelmének egy új eszközét, az európai polgári kezdeményezést választottam kutatásom tárgyául. A döntésemet az is befolyásolta, hogy ezen idő alatt már folyamatban volt a *Minority SafePack* és a *nemzeti régiókról* szóló európai polgári kezdeményezések bírósági eljárása. Elhatározásomban ezenfelül kulcsszerepet játszott témavezetőm, Lángos Petra Lea ajánlása és támogatása a választott kutatási téma iránt.

A későbbiekben aztán gyakorló jogászként mindkét kezdeményezésben szerepet vállalhattam. A *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés szervezőinek jogi képviseletét ellátó Sobor Dávid ügyvéd munkáját 2015-től segítettem. Ennek köszönhetően én is kivehettem a részem a közel hatévtényi luxemburgi pereskedés után történelmi sikerrel záródó bírósági eljárással kapcsolatos jogi munkából. 2017-ben Halzl József és Csáky Csongor felkérésére a *Minority SafePack* magyarországi aláírásgyűjtésének koordinációját ellátó Rákóczi Szövetség jogi tanácsadójaként dolgoztam a nemzeti kisebbségvédelmi kezdeményezés hazai

aláírásgyűjtési kampányában, így részese lehettem az európai uniós kisebbségvédelem egyik sikertörténetének. 2018 májusa óta a Rákóczi Szövetség egyik alelnökeként is igyekszem kivenni a részem a külhoni magyarság érdekvédelméből.

Írásom, illetve a határon túli magyar közösségek joginak védelmével és érdekeinek nemzetközi szintű érvényesítésével kapcsolatos elköteleződésem, remélem, valamelyest hozzájárul a nemzeti kisebbségek és a külhoni magyarság európai uniós jog- és érdekérvényesítésével kapcsolatos lehetőségeinek feltérképezéséhez.

2021. augusztus 10.

Tárnok Balázs

Vákát

Köszönetnyilvánítás

Köszönettel tartozom a Nemzeti Közzolgálati Egyetemnek, illetve ezen belül az Eötvös József Kutatóközpontnak és az Európa Stratégia Kutatóintézetnek jelen értekezés könyv formájában való kiadásának támogatásáért.

Köszönöm a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának, illetve a Jog- és Államtudományi Doktori Iskolának a doktori tanulmányaim során nyújtott támogatást. Jelen kiadvány *Az európai polgári kezdeményezés különös tekintettel a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmére* című, 2020. november 4-én a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskolájában megvédett doktori értekezésem frissített és átdolgozott változata.

Hálásan köszönöm doktori iskolai témavezetőmnek, Lángos Petra Leának többéves szakmai mentorálását, tanácsait, támogatását és a doktori képzés teljes ideje alatt nyújtott folyamatos segítségét – nélküle ez a könyv sem születhetett volna meg.

Hálával tartozom Szabó Marcelnek, Gyeney Laurának és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Európai jogi Tanszék további munkatársainak a sokéves támogatásukért.

Köszönetemet fejezem ki Koltay Andrásnak, Navracsics Tibornak, Török Bernátnak és Deli Gergelynek, akik a Nemzeti Közzolgálati Egyetem, illetve az Európa Stratégia Kutatóintézet kötelékein belül támogatták és támogatják szakmai és tudományos előmeneteletem. Köszönöm továbbá Breuer Klárának, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem korábbi nemzetközi igazgatójának, valamint az NKE Európa Stratégia Kutatóintézetben munkatársaimnak támogató biztatásokat.

Hálás vagyok Sobor Dávidnak a támogatásáért, tanácsaiért és baráti biztatásáért, valamint az általa nyújtott lehetőségért, hogy közreműködhettem a nemzeti régiókról szóló kezdeményezésnek az Európai Unió Bírósága előtti pervitelével kapcsolatos munkában, aminek köszönhetően értékes tudással és tapasztalatokkal gazdagodtam. Köszönöm továbbá Izsák Balázsnak, a Székely Nemzeti Tanács elnökének, hogy érdemesnek talált a nemzeti régiók ügyének képviseletére.

Köszönettel tartozom Csáky Csongornak, a Rákóczi Szövetség elnökének, valamint Halzl Józsefnek (†), a Rákóczi Szövetség örökös tiszteletbeli elnökének, hogy részt vehettem a *Minority SafePack* magyarországi aláírásgyűjtésének sikerre vitelében, és értékes gyakorlati tapasztalatokat szerezhettem az európai

polgári kezdeményezések aláírásgyűjtési szakaszáról. Köszönöm továbbá Vincze Lorántnak, az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEN) elnökének, valamint Németh Zsoltnak, az Országgyűlés Külügyi Bizottsága elnökének a támogatását.

Hálával tartozom Szalayné Sándor Erzsébetnek és Manzinger Krisztiánnak az elmúlt években nyújtott tanácsaikért és támogatásukért, valamint a jelen könyv alapjául szolgáló doktori értekezés szakmai véleményezéséért.

Hálával és szeretettel gondolok a 2021-ben tragikusan fiatalon elhunyt barátra és kollégára, Lancz Attilára, akinek szintén sok bátorítást és támogatást köszönhetek.

Köszönettel tartozom Smith Lacey Annának, April H. Foley nagykövet asszonynak és a Hungary Foundation kuratóriumának e kiadvány utómunkálatai idején nyújtott nagylelkű támogatásukért.

Köszönöm a Ludovika Egyetemi Kiadó munkatársainak e kiadvány szerkesztésével és megjelentetésével kapcsolatban elvégzett.

Köszönöm a támogatást családomnak: feleségemnek és fiamnak, akik nélkülöztek e munka megírásának idejére.

1. Bevezetés

A nemzeti kisebbségek – és különösen a külhoni magyar nemzeti közösségek – jogainak fontosságát a magyar jogásztársadalom számára nem szükséges különösebben hangsúlyozni. A száz évvel ezelőtti trianoni békediktátum következtében több millió magyar, illetve a történelmi Magyarország területének mintegy kétharmada került idegen állam fennhatósága alá. A Magyarország határain kívül kisebbségben élő magyar nemzeti közösségek védelme, e közösségek iránt viselt felelősség nemzeti identitásunk szerves része. E felelősséget az Alaptörvény is rögzíti.² Magyarország ezenfelül egy többnemzetiségű állam, a velünk élő 13 nemzetiség az Alaptörvény értelmében államalkotó tényező. A nemzeti kisebbségek és különösen a magyar nemzeti közösségek jogvédelme ennek megfelelően a magyar jogtudomány kiemelt figyelmét élvező terület.

Mára a nemzeti kisebbségek jog- és érdekérvényesítésének fontos dimenziója a nemzetközi tér. A kisebbségi jogok előmozdításában ugyanis – az adott nemzeti közösség fogadó állammal szemben megfogalmazott követelésein és küzdelmén, valamint esetlegesen az anyaállam és a területi állam közötti bilaterális meg egyezéseken és politikai érdekérvényesítésen túl – kiemelt szerepe van a nemzeti kisebbségi jogi követelések externalizációjának,³ vagyis a nemzetközi szervezetek és fórumok, így az Európai Unió bevonásának a kisebbségi jogi követelések előmozdításába.

Jelen értekezésemet a nemzeti kisebbségek európai uniós jog- és érdekérvényesítésére összpontosítom, amelynek keretén belül azt vizsgálom, hogy az Európai Unió részvételi demokráciájának új eszköze, az európai polgári kezdeményezés alkalmas lehet-e a nemzeti kisebbségek jogainak védelmére, a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos európai uniós jogi keret fejlesztésére, valamint e közösségek politikai érdekeinek előmozdítására, így különösen

² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) *D) cikk*: „Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.”

³ Myra A. Waterbury: *Friends in High Places? The Externalisation of Hungarian Minority Rights Claims*. In Anna-Mária Biró – Katrina Lantos Swett (szerk.): *The Noble Banner of Human Rights – Essays in Memory of Tom Lantos*. Leiden–Boston, Brill Nijhoff, 2018. 150–182.

a nemzeti kisebbségek európai uniós szintű védelmével kapcsolatos elutasító politikai felfogás megváltoztatására.

A nemzeti kisebbségek védelme a jogtudomány kiemelt érdeklődésre számot tartó területe. A kisebbségvédelem nemzetközi intézmény- és keretrendszerét számos elismert hazai és külföldi szerző átfogóan bemutatta, illetve ismerjük a nemzeti kisebbségek európai uniós védelmének hasonlóan rendkívül gazdag szakirodalmát (lásd a 2.2. és 2.3. fejezetet). Jelen értekezés fő célkitűzése ennek megfelelően nem az európai uniós kisebbségvédelem teljes körű bemutatása, ezt a részt csupán érintőlegesen tárgyaljuk. E kutatások megállapításainak ismertetésével bemutatjuk a kisebbségek jogaira vonatkozó hatályos uniós jogi keretet, valamint feltárjuk a nemzeti kisebbségek védelmének lehetőségeit az uniós jog adta kereteken belül.

A kisebbségek védelméhez hasonlóan az európai polgári kezdeményezésnek is tekintélyes nemzetközi szakirodalma van: az eszközt több szempontból bemutató tanulmánygyűjteményeken túl azt számos neves szerző munkásságából ismerhetjük (lásd a 3. fejezetet). Eddig ugyanakkor kevés tudományos igényű munka született az európai polgári kezdeményezés kisebbségvédelmi célokra történő felhasználásának lehetőségeiről (javarészt egy-egy rész kérdést tárgyaló tanulmányok keretén belül),⁴ átfogó munka pedig e viszonylatban eddig nem készült, sem hazai, sem nemzetközi szinten. Jelen értekezés ennek pótlására tesz kísérletet.

A nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos európai uniós jogalkotás előmozdítására irányuló kisebbségi érdekérvényesítésnek ugyan számos módját ismerjük (lásd lent), jelen értekezés kifejezetten az európai polgári kezdeményezést mint az uniós demokrácia eszközét vizsgálja. Arra a kérdésre kereszük a választ, hogy az európai polgári kezdeményezés alkalmas eszköz lehet-e a nemzeti kisebbségek uniós jog- és érdekvédelmére. Feltevésünk szerint igen. Az értekezést a két, kisebbségek védelmére irányuló európai polgári kezdeményezés, a *Minority SafePack* és a *nemzeti régiókról szóló kezdeményezés* ihlette.

⁴ Gabriel N. Toggenburg: The European Union and the Protection of Minorities: New Dynamism Via the European Citizen Initiative? *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, 11. (2018), 3–4. 362–391; Manzinger Krisztián – Vincze Loránt: Minority SafePack – esély az EU-s kisebbségvédelemre? *Pro Minoritate*, (2017), 2. 3–21; Gordos Árpád: Perben, haragban – Luxemburgban. Polgárok kezdeményezései a nemzeti kisebbségi jogokért. *Pro Minoritate*, (2014a), 3. 133–147; Benda Vivien et al.: A közvetlen demokrácia európai útjai, különös tekintettel az európai polgári kezdeményezésre. *Kisebbségvédelem*, 1. (2019), 69–94.

Felmerül ugyanakkor a kérdés, hogy miért éppen az európai uniós kisebbségvédelmi lehetőségeket vizsgáljuk, és miért nem egyéb nemzetközi szervezetek, így például az Európa Tanács által nyújtott kisebbségvédelmi lehetőségekkel foglalkozunk bővebben. A nemzetközi kisebbségvédelmi rendszerből – a *pacta sunt servanda* elvet leszámítva – hiányzik a valódi kényszerítő erő, amely e normák érvényesülését a kormányokon számonkérhetné, és megvalósulásukat garantálná. Az EU előnye más nemzetközi szervezetekkel szemben, hogy az uniós jog megfelelő politikai akarat esetén feltétlen érvényesülést igénylő és kikényszeríthető normákat fogadhat el a nemzeti kisebbségek védelme érdekében, amelyek valódi megoldást nyújthatnának a kisebbségek problémáira.

Az értekezés első nagy kutatási kérdése annak vizsgálatára irányul, hogy a hatályos európai uniós jogi keret alkalmas-e a nemzeti kisebbségek olyan hatékony védelmére, amelynek köszönhetően az Európai Unióban biztosított a nemzeti kisebbségek megmaradása, identitásuk, valamint etnikai, kulturális és nyelvi jellegzetességeik megőrzése.⁵ Ennek kapcsán azt feltételezzük, hogy az uniós kisebbségvédelmi jogi keret gyenge, a kifejezett kisebbségvédelmi hatáskör hiánya és a túlságosan általános kisebbségvédelmi rendelkezések miatt a gyakorlatban alkalmatlan a nemzeti kisebbségek védelmére. A kisebbséghez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása ugyan a lisszaboni szerződés hatálybalépése óta az Európai Unió deklarált alapértéke, ez azonban a gyakorlatban nincs jelentős hatással a nemzeti kisebbségek helyzetére. Ahogyan erre Szalayné is felhívja a figyelmet, „újból és újból kénytelenek vagyunk rácsodálkozni arra, milyen nehéz az alapértékeket jogi normákba önteni és e jogi normákat tényleges és mindennapos realitássá változtatni”.⁶

Éppen ezért szükségesnek gondoljuk a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos európai uniós jogi keret fejlesztését. A jelenlegi, szinte kizárólag a kisebbséghez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartására mint alapértékre épített, konkrét és a nemzeti kisebbségek védelme érdekében felhívható és érvényesíthető jogi normákat nélkülöző jogi keret ugyanis nem nyújt megfelelő védelmet a nemzeti kisebbségek számára. Ha pedig a gyakorlatban a kisebbségek

⁵ Ahogy arra Nagy Noémi felhívja a figyelmet, nincs olyan kötelező erejű uniós dokumentum, amely meghatározná, mit ért az Unió „kisebbségvédelem” alatt. Nagy Noémi: Kettős Mércé az Európai Unió kisebbségvédelmi politikájában. In Ádám Antal (szerk.): *PhD-tanulmányok, X. kötet*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája, 2011. 4.

⁶ Szalayné Sándor Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadó, 2003. 11.

jogainak védelme nem érvényesül, az az EU alapértékének sérelmét eredményezi, és ez ellen az Európai Uniónak fel kell lépnie. Egyébiránt a nemzeti kisebbségek védelmét biztosító jogi keret megalkotását az erkölcsi elvárások és az általános igazságérzet is megalapozzák. Flachbarth Ernő, a 20. század első felének aktív felvidéki származású nemzetközijog-tudósa szerint „a jogtudomány azt a magas rangot, amelyet még a XVIII. században, a természetjog tanának korszakában élvezett, csak úgy szerezheti vissza, ha nem elégszik meg a jogalkotó tolmácsának szerepével, hanem ezen felül azt a célt tűzi ki, hogy a jogrendet az erkölcsi normákhoz, a társadalom igényeihez és a népek jogérzetéhez igazítsa”.⁷

A nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos európai uniós jogi keret fejlesztése kapcsán arra a feltevésre építünk, hogy erre a Szerződések lehetőséget biztosítanak. Másrészt úgy véljük, hogy az európai polgári kezdeményezés intézménye alkalmas lehet a változások ösztönzésére mind a kérdés európai uniós szintű tematizálása, mind pedig a konkrét jogi normák megalkotásában vagy módosításában való közreműködés által.

Másfelől azt is feltételezzük, hogy a hatályos jogi keret megváltoztatásához szükséges politikai akarat egyelőre hiányzik mind a tagállamok, mind pedig az uniós intézmények részéről. Bár vannak olyan tagállamok, amelyek kifejezetten támogatják a nemzeti kisebbségek védelmét, több tagállam hagyományosan ezzel szemben határozza meg önmagát. Az uniós intézmények tekintetében is hasonlóan felel meg a helyzet. Az Európai Parlament az elmúlt évtizedekben számos kisebbségvédelmi tárgyú, de alapvetően politikai jellegű állásfoglalást fogadott el, amelyek inkább politikai, mintsem jogi hivatkozási alapok. Ezzel szemben a Bizottság soha nem vette napirendjére a nemzeti kisebbségek védelmét. Ennek azért is van jelentősége, mert a Bizottságnak kizárólagos joga van az uniós jogalkotási eljárás megindítására, azaz kulcsfontosságú szerepet tölt be az uniós kisebbségvédelmi jogi keret megváltoztatásában.

Vizsgálatunk ugyanakkor azt is feltételezi, hogy az uralkodó politikai megközelítés – mind a tagállamok, mind az uniós intézmények részéről – megfelelő politikai érdekérvényesítő tevékenységgel megváltoztatható. Ezért kiemelkedően fontos a nemzeti kisebbségek hatékony uniós jogi védelme érdekében kifejtett politikai érdekérvényesítő tevékenység. A kisebbségvédelmi jogi keret

⁷ Flachbarth Ernő gondolatát (*System des internationalen Minderheitenrechtes* című műve nek – Budapest, Veröffentlichung des Instituts für Minderheitenrecht an der Budapester Kgl. Ungarischen Péter Pázmány Universität, 1937 – előszavából) idézi Gál Gyula: Flachbarth Ernő, a tudós és professzor. *Jura*, 6. (2000), 1–2. 85.

bővítésének ugyanis előfeltétele a jelenleg uralkodó politikai megközelítés megváltoztatása és az általános politikai ellenállás megszüntetése a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatban.

A 2. fejezetben az európai uniós kisebbségvédelmi jogi és politikai keretet mutatjuk be. Előbb megvizsgáljuk, hogy van-e olyan kisebbségfogalom, amelyre a nemzeti kisebbségek védelme során hivatkozhatunk. Kitérünk a fogalommeghatározás esetleges szempontjaira, az egyes nemzeti kisebbségek elhatárolási kérdéseire. Ezt követően nemzetközi kitekintés keretén belül ismertetjük a nemzetközi kisebbségvédelem szervezeteit, intézményeit, fórumait és mechanizmusait, szemléltetjük e nemzetközi rendszer lehetőségeit és gyenge pontjait. Ezek után a kisebbségek védelmével kapcsolatos hatályos uniós jogi rendelkezéseket elemezzük. Megvizsgáljuk, hogy milyen kisebbségvédelmi rendelkezéseket tartalmaznak az elsődleges uniós jogi dokumentumok, kitérünk a másodlagos jogforrásokra, illetve azok hiányára, valamint feltárjuk az Európai Unió Bírósága kisebbségvédelmi vonatkozású ítélezési gyakorlatát is.

A tételes jog kapcsán azt feltételezzük, hogy nincsenek szilárd és a gyakorlatban is alkalmazható jogi alapok, csupán olyan, egyelőre bizonytalan jelentéstartalommal bíró rendelkezések, amelyek inkább politikai jellegű kiindulási alapok, mintsem a gyakorlatban is a kisebbségek védelmére felhívható jogszabályhelyek. Figyelemmel arra, hogy a hatályos uniós kisebbségvédelmi rendszer gyengesége leginkább a kisebbségvédelmi célú másodlagos uniós jogi aktusok hiányára vezethető vissza, a fejezet utolsó részében az uniós társjogalkotók és a jogalkotási eljárás megindítására kizárólagosan jogosult Európai Bizottság kisebbségvédelmi tárgyú politikai álláspontját ismertetjük.

A 3. fejezetben bemutatjuk az európai polgári kezdeményezés intézményét, egyfajta kézikönyv jellegű útmutatót szolgáltatva az Unió részvételi demokráciájának ezen új eszközéhez. Ennek keretén belül ismertetjük az eszköz jellegzetességeit, elhelyezzük az uniós jog rendszerében, és összehasonlítjuk más polgári részvételi eszközökkel (népi kezdeményezések, petíció, társadalmi konzultáció). Betekintést nyújtunk a polgári kezdeményezés életre hívásának történeti előzményeibe, működésébe és követelményeibe. Kiemelt figyelmet fordítunk a polgári kezdeményezések kétlépcsős vizsgálatára és az ebből származó problémákra, így különösen a nyilvántartásba vételi szakasz során felmerült nehézségekre, a „nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés” fogalmára, a Bizottságnak a kezdeményezések nyilvántartásba vételével kapcsolatos változó jogalkalmazói gyakorlatára, valamint a Bizottság diszkrecionális jogkörére. Ezt követően részletesen elemezzük az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 2017 és 2019 között lezajlott

felülvizsgálatát. Ennek keretén belül tanulmányozzuk a korábbi működési nehézségeket, az azok kapcsán tett jogalkotói és a tudomány szereplői által megfogalmazott javaslatokat, valamint az új rendelet által átültetett módosításokat. Habár az új rendelet számos kérdés tekintetében megoldani látszik az európai polgári kezdeményezések gyakorlati működésének elmúlt években tapasztalt nehézségeit, több olyan probléma azonosítható, amely vélhetően a jövőben is befolyásolni fogja az eszköz hatékony működését.

A 4. fejezetben részletesen elemezzük, hogy a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos kezdeményezésekben a szervezők hogyan hívták segítségül az európai polgári kezdeményezés eszközt a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvérvényesítésére. Mindkét ügy vonatkozásában ismertetjük a kezdeményezések háttérét és fő javaslatait. Részletesen elemezzük az Európai Törvényszék és az Európai Unió Bírósága előtti semmissé nyilvánítási eljárásokat, ideértve mind a szervezők, mind pedig később, a kezdeményezések bejegyzését követően az ellenérdekeltek által indított eljárásokat, értékelve és kritikával illetve az ítéleteket. Részletekbe menő betekintést nyújtunk a szervezők által megvalósított aláírásgyűjtési kampányokba, beszámolunk az aláírásgyűjtés tanulságairól és tapasztalatairól. Elemezzük a *Minority SafePack* uniós intézményi vizsgálatát, az Európai Bizottság kezdeményezést elutasító közleményét, valamint vizsgáljuk a kezdeményezések lehetséges további alakulását és várható hatásait.

Az 5. fejezetben a jelen értekezés tárgyát képező kutatás fő kérdésére keresünk a választ, vagyis hogy az EPK alkalmas és hatékony eszköz-e a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvérvényesítésére. Előbb megvizsgáljuk, hogy mi szükséges ahhoz, hogy egy európai polgári kezdeményezés sikeres legyen. Azt feltételezzük, hogy a civil szervezetek szerepvállalása elengedhetetlen az európai polgári kezdeményezések sikerre vitelében. A feltevés szerint további kritérium, hogy ezek a szervezetek európai hálózattal is rendelkezzenek, mindemellett pedig képesek legyenek koncentrálni az aláírásgyűjtést egy-két tagállamban, ahol kiemelkedően magas lesz az aláírások száma. A hipotézis szerint a sikeres európai polgári kezdeményezés harmadik feltétele a megfelelő finanszírozottság.

A fejezet második részében arra keressük a választ, hogy az európai polgári kezdeményezésre elsősorban a demokrácia növelésének vagy a társadalmi csoportok érdekvérvényesítésének eszközeként érdemes tekintenünk. Feltevésünk, hogy bár a jogtudomány képviselői az EU democráciadeficitjének csökkentésére hivatott eszközként tekintenek az európai polgári kezdeményezésre, a gyakorlatban sokkal inkább érdekvérvényesítő eszközként használható, és nem igazán tud hozzájárulni az Unió democráciájának javításához. E megközelítésben

kulcsfontosságú kérdés, hogy hatékony érdekérvényesítő eszköz-e az európai polgári kezdeményezés. Hatékonyságának vizsgálata során három szempontot veszünk figyelembe: az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatos tudatosságot, a „sikeres polgári kezdeményezés” fogalmának meghatározását, illetve az eszköz „ár-érték” arányát. Végül azt is vizsgáljuk, hogy az EPK irányulhat-e a nemzeti kisebbségek védelmére, illetve milyen keretek között teheti tárgyává a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmét.

Mindkét kérdés vonatkozásában értékeljük a két kiemelten vizsgált polgári kezdeményezést. Előbb azt nézzük meg, hogy az általunk meghatározott sikerességi követelmények mennyiben érvényesültek a *Minority SafePack* és *nemzeti régiókról szóló kezdeményezés* esetében, majd azt mutatjuk be, hogy e kezdeményezések miként tudtak hozzájárulni a nemzeti kisebbségek európai uniós jog- és érdekérvényesítéséhez.

Az értekezés lezárásaként összegezzük a kutatás eredményeit. Arra igyekszünk választ adni, hogy valóban lehet-e az európai polgári kezdeményezés a nemzeti kisebbségek európai uniós jog- és érdekérvényesítésének eszköze.

Vákát

2. A nemzeti kisebbségek jog- és érdekérvényesítési lehetőségei a nemzetközi térben és az Európai Unióban

Ebben a fejezetben a nemzeti kisebbségek védelmének európai uniós jogi és politikai keretét tanulmányozzuk.

A fogalmi és elméleti háttérre vonatkozó részben megvizsgáljuk a nemzeti kisebbségeket érintő fogalmi keretet, azt kutatva, hogy van-e olyan kisebbségfogalom, amelyre a nemzeti kisebbségek védelme során hivatkozhatunk. Kitérünk az őshonos és bevándorló kisebbségek közti elhatárolás szempontjaira, valamint arra, hogy a kisebbségi jogok miként helyezhetők el és értelmezhetők az egyetemes emberi jogi keretrendszerben, illetve ez milyen lehetőségeket rejt magában a hatékony érdekérvényesítés szempontjából. Taglaljuk továbbá az e megközelítésből fakadó azon kihívásokat is, hogy a nemzeti kisebbségek jogai kapcsán szükségszerűen alkalmazandó kollektív jogi felfogás miként alkalmazható az emberi jogok individualista megközelítésében.

Külön alfejezetet szentelünk a nemzetközi kitekintésnek. Bár jelen értekezés tárgya az európai polgári kezdeményezés mint az Európai Unió nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos jogi kerete fejlesztésének lehetséges eszköze, fontos bemutatni a nemzeti kisebbségek jog- és érdekérvényesítése szempontjából releváns nemzetközi kereteket. Vizsgáljuk az Egyesült Nemzetek Szervezete, az Európa Tanács és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet kisebbségvédelmi jogforrásait, egyezményeit, mechanizmusait és érdekérvényesítési fórumait. Mint látni fogjuk, a nemzetközi kisebbségvédelmi rendszerből – a *pacta sunt servanda* elvet leszámítva – hiányzik a tényleges kényszerítő erő, amely e normák érvényesülését garantálná. Az EU előnye más nemzetközi szervezetekkel szemben ugyanakkor éppen abban rejlik, hogy megfelelő politikai akarat esetén feltétlen érvényesülést igénylő és kikényszeríthető normákat fogadhat el a nemzeti kisebbségek védelme érdekében, amelyek valódi megoldást jelenthetnének a nemzeti kisebbségek problémáira.

Ezt követően a kisebbségek védelmével kapcsolatos hatályos uniós jogi rendelkezéseket mutatjuk be. Ismertetjük az elsődleges uniós jogi dokumentumok kisebbségvédelmi rendelkezéseit, kitérünk a másodlagos jogforrásokra, illetve azok hiányára, valamint tanulmányozzuk az Európai Unió Bíróságának kisebbségvédelmi vonatkozású ítélezési gyakorlatát is.

Végezetül az európai uniós rendes jogalkotási eljárás szereplőinek nemzeti kisebbségek uniós szintű védelmével kapcsolatos hozzáállását elemezzük, tehát az uniós szintű kisebbségvédelem politikai helyzetképét mutatjuk be. Ennek során ismertetjük az Európai Parlament által elfogadott állásfoglalásokat, az Európai Parlament nyújtotta egyéb jog- és érdekérvényesítési lehetőségeket, az egyes tagállamok eltérő felfogását, valamint az Európai Bizottság elutasító álláspontját és annak lehetséges okait.

2.1. Fogalmi és elméleti keretek

2.1.1. Definíciós nehézségek

Amikor egy adott területen kisebbségben élő nemzeti közösségről szólunk, a nemzetközi és a hazai szakirodalom jelentős részében a „kisebbség”, „nemzeti kisebbség”, „nemzetiség”, esetleg „öshonos kisebbség” fogalmakkal találkozunk. Pontos definíció jelenleg semmilyen jogi kötőerejű nemzetközi dokumentumban nem létezik. Ennek ellenére számos szerző kísérletet tett a kisebbségfogalom átfogó definíciójának megalkotására, illetve több definíció és meghatározás született egyrészt a nemzetközi *soft law* keretében, másrészt politikai programok részeként.

A nemzetközi *soft law* keretében elfogadott definíciók közül az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201 (1993) sz. ajánlása⁸ 1. cikkelyében olvasható megfogalmazás számít az egyik legjobban körülhatárolt kisebbségfogalomnak, azon belül is a *nemzeti kisebbségek* első számú nemzetközi említése ez. Eszerint

„nemzeti kisebbség alatt az embereknek egy államon belüli olyan csoportja értendő, amelynek tagjai:

- a) ennek az államnak a területén laknak és annak állampolgárai;
- b) régi, szilárd és tartós kapcsolatot tartanak fenn ezzel az állammal;
- c) sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellegzetességekkel rendelkeznek;
- d) kellően reprezentatívak, bár számszerűleg kisebbségben vannak ezen állam egy körzetének lakossága körében;

⁸ Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése: 1201 (1993) sz. ajánlás – az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez fűződő, a kisebbségek jogairól szóló kiegészítő jegyzőkönyvvel kapcsolatban.

- e) arra törekednek, hogy közösen megőrizték azt, amiből közös identitásuk fakad, nevezetesen kultúrájukat, hagyományaikat, vallásukat vagy nyelvüket”.

Más szerzők is hasonló alapokra helyezve fogalmaztak meg egyes részletekben eltérő meghatározásokat.⁹ Néhányan azonban kifejezetten a „kisebbség” szó használatával szemben, a „közösség” kifejezés mellett foglaltak állást. Duray szerint a kisebbségi tudat „lelki zsugorodást” okoz, és mivel a modern emberi jogi szemléletet figyelembe véve a nemzeti közösségeket megillető jogok nem tehetők függővé az adott népcsoport számbeli arányától, az ezt kifejező nyelvi megfogalmazás is felesleges.¹⁰ Kiss szerint a kisebbség szónak sem mint minőségi, sem mint mennyiségi megjelölésnek az azonos jogokkal és kötelezettségekkel bíró polgárok Európai Uniójában nincs létjogosultsága.¹¹

Van olyan megközelítés is, miszerint a kisebbségek definíciójához való szigorú ragaszkodás nemhogy előmozdítja, hanem hátráltatja a nemzeti kisebbségek jogvédelmére irányuló európai törekvéseket, hiszen maga a definíció az első akadály, amely kibékíthetetlen ellentétként feszül az uniós tagállamok között.¹² E megközelítés szerint a definíció hiánya nem jelenti azt, hogy nem lehet megfelelő tartalmú jogi aktusokat elfogadni az Európai Unióban a nemzeti kisebbségek védelmére. Vizi szerint ugyanakkor „anélkül, hogy a tagállamok között bármilyen konszenzus kialakulna a kisebbség vagy a kisebbségvédelem fogalmáról, nem várható, hogy az EU által védendő kisebbségi jogok megfogalmazásában egyetértésre tudnának jutni”.¹³

⁹ Tawhida Ahmed: *The Impact of the EU Law on Minority Rights*. Oregon, Hart Publishing, 2011.

¹⁰ Duray Miklós: A kisebbség mennyiségi vagy politikai fogalom? In Schwarcz Gyöngyi (szerk.): *Kisebbségek és nemzeti közösségek. A külhoni magyarság jogvédelmének hagyományos és új útjai*. Budapest, Nemzetstratégiai Kutatóintézet, 2014. 16–20.

¹¹ Kiss Antal: Babilontól Pütkösdig. Kisebbségpusztító államnyelv, közösségépítő anyanyelv. In Schwarcz Gyöngyi (szerk.): *Kisebbségek és nemzeti közösségek. A külhoni magyarság jogvédelmének hagyományos és új útjai*. Budapest, Nemzetstratégiai Kutatóintézet, 2014. 29–32.

¹² Balázs Vizi: Protection without definition – notes on the concept of “minority rights” in Europe. *Minority Studies*, 15. (2013a), 1. 7–26.

¹³ Vizi Balázs: A kisebbségi jogok védelmének európai szintere napjainkban: normatív rezsim és politikai diskurzus. *Pro Minoritate*, (2018), 2. 10–11.

Itt jegyezzük meg, hogy a magyar jogi terminológia a „nemzetiség” kifejezést használja,¹⁴ és a magyar jogi szaknyelv szerint is ez a helyes magyar kifejezés a nemzetközi jogirodalom által használt „nemzeti kisebbség” fogalomra. Ennek ellenére a hazai szakirodalomban is legtöbb esetben a „nemzeti kisebbség”, „kisebbség” vagy az „őshonos kisebbség” terminus fordul elő. Jelen értekezés – figyelemmel annak európai uniós vizsgálódási szempontjára – a nemzetközi terminológia alapján kialakított magyar nyelvi fogalmakat használja, így a nemzeti kisebbségek vagy őshonos kisebbség fogalmakat.

Különösen nehéz az őshonosság feltételeinek meghatározása, amelyhez több szempont szerint kellene közelíteni. Ilyen szempontok az időbeliség, a számszerűség, a kultúra, a nyelv, valamint a csoportidentitás. Itt érdemes megvizsgálnunk az egyes nemzetközi dokumentumok által használt kifejezéseket. Az Európa Tanács és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) dokumentumaiban a „nemzeti kisebbségek” (*national minorities*) kifejezéssel találkozhatunk. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése az általa elfogadott, fent említett 1201 (1993) sz. ajánlásán kívül más jelentésekben is kitért a nemzeti kisebbségek jogaira (lásd később), továbbá az *Emberi Jogok Európai Egyezménye* (EJEE) 14. cikke is tiltja a nemzeti kisebbséghez tartozáson alapuló diszkriminációt.

2.1.2. Az őshonos nemzeti kisebbségek és a bevándorló kisebbségek

Az őshonos/hagyományos és új/bevándorló kisebbségek elhatárolása nem új keletű kérdés Európában, és az elmúlt évek migrációs tendenciái alapján vélhetően még erőteljesebben merül fel majd a következő évtizedek során. A téma politikai dimenziója mellett jogi szempontból is fontos a kétfajta kisebbség elhatárolása, hiszen a megfelelő jogi védelem garantálásához elengedhetetlen, hogy pontosan definiáljuk az egyes kategóriákat. Az őshonos európai népek kiemelt státuszának biztosítása, így kultúrájuk megőrzése is csak a szükséges jogi distinkciók alapján biztosítható.

¹⁴ Erre utal a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény szóhasználata is, amely a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényt helyezte hatályon kívül, ezzel pedig a „nemzetiség” kifejezést tette újra az uralkodó kifejezéssé a magyar jogtudományban.

Egyesek szerint, ha a „jogvesztést” elfogadjuk a bevándorlók leszármazottjai esetében, akkor annak irányadónak kell lennie az őshonos kisebbségekre is.¹⁵ Varga arra hívja fel a figyelmet, hogy a kétfajta kisebbség közti elhatárolással eddig az európai politikai és szakértői fórumok sem foglalkoztak.¹⁶ Szent-Iványi ennek okát abban látja (utalva Németország példájára, amely ugyan különbséget tesz a két kategória között, mégis tartózkodik a kisebbségi jogok kiterjesztésétől), hogy az európai államok félnek attól, hogy az őshonos kisebbségeknek juttatott jogokra idővel a bevándorló közösségek is igényt formálnak.¹⁷ Eplényi szerint azonban a „bevándorló kisebbségek összemosása az őshonosok közösségeivel oda vezethet, hogy végül egyik kérdést sem lehet megnyugtatóan rendezni”.¹⁸ Manzinger és Vincze szerint néhány évvel ezelőttig a közvélemény a jelen-ség létét sem volt hajlandó elismerni, azonban a németországi Sarrazin-vita,¹⁹ az elmúlt évek sariaitélkezései és a közel-keleti konfliktuszónába távozó nyugati-európai állampolgárokkal kapcsolatos fejlemények változást hoztak a kérdésben.²⁰ A szerzők szerint közép-európai perspektívából nézve a legsúlyosabb gond az őshonos és bevándorló kisebbségek párhuzamba állítása kapcsán abból származik, hogy a „bevándorló hátterű állampolgárok iránt támasztott integrációs-asszimilációs elvárásokat egyesek megpróbálják a teljesen más élethelyzetben levő őshonos kisebbségekre is kiterjeszteni”.²¹

Éppen ezért számos kisebbségi jogokkal foglalkozó szakember érvel a kétfajta kisebbség közti különbségtétel mellett. Szent-Iványi szerint a bevándorló közösségekkel szemben „teljesen mások a többségi társadalom attitűdjei és elvárásai, mint az őshonos, az évszázadok óta az adott területen élő kisebbségekkel szemben”,²² ezért a kétfajta közösség gyökeresen eltérő megközelítést igényel.

¹⁵ Thomas W. Pogge: Accomodation Rights for the Hispanics in the United States. In Will Kymlicka – Alan Patten (szerk.): *Language Rights and Political Theory*. Oxford, Oxford University Press, 2007. 108.

¹⁶ Csilla Varga: EU Minority Protection Policy: Talks About Nothing or Positive Development Trends? *Iustum Aequum Salutare*, 14. (2018), 3. 260.

¹⁷ Szent-Iványi István: Az európai integráció és a kisebbségvédelem: új lehetőségek – régi problémák. In Tabajdi Csaba (szerk.): *Pro Minoritate Europae – Az európai kisebbségekért*. Pilisszentkereszt, EU-Ground Kft., 2009. 78–91.

¹⁸ Eplényi Kata: A nemzeti kisebbségek védelme az Európai Unióban. *Létünk*, (2013), különszám. 45–46.

¹⁹ Juhász Attila – Kiss Anikó: A Sarrazin-vita rétegei és eddigi hozadéka. *Lettre*, (2011), 81.

²⁰ Manzinger–Vincze (2017): i. m. 19.

²¹ Manzinger–Vincze (2017): i. m. 19.

²² Szent-Iványi (2009): i. m. 84.

Ódor szerint a megfelelő jogi distinkciók új helyzetet teremthetnének Európa őshonos közösségei számára.²³ Gál szerint, amennyiben olyan általános európai elvek érvényesítésére összpontosítunk, mint amilyen az önkormányzatiság, a szubszidiaritás, az anyanyelvhasználat, akkor „kiküszöbölhetjük az új, a migráns kisebbségek integrálásának és az őshonos közösségek esélyegyenlőségének szembeállítását”.²⁴

A bevándorló kisebbségek megkülönböztetése az őshonos kisebbségektől azzal is indokolható, hogy amíg az őshonos nemzeti közösségek külső hatalmi döntés eredményeként kerültek kisebbségi helyzetbe (*border-shifting*),²⁵ a bevándorló kisebbségek önkéntes vállalásuk alapján válnak részeseivé egy idegen társadalomnak. Gordos szerint éppen e miatt az önkéntes döntésük miatt a bevándorló kisebbségek számára az asszimiláció az irányadó.²⁶ A szerző szerint, amennyiben az erre irányuló törekvéseket a bevándorlók nem fogadják el, lehetőségük van visszatérni származási országukba.²⁷ Szintén a területiségi elv alapján határolja el az egyes kisebbségeket Kymlicka, aki szerint a bevándorló kisebbségek nem kötődnek egy adott földrajzi területhez, míg az állam nélküli nemzetek (*sub-state nation*) és az őslakos népek történelmileg kötődnek ahhoz a területhez, amely később különböző okok miatt (például határok változása) egy más állam fennhatósága alá került.²⁸

Ezenfelül a kétfajta kisebbség elhatárolása – és ekképpen az őshonos közösségek számára biztosított többletjogok – igazolása vonatkozásában az összetartozás-tudat is meghatározó. A bevándorló kisebbségek egy kulturális szempontból eltérő alapokon nyugvó társadalomból, tipikusan több országból,

²³ Ódor Bálint: A nemzetpolitikai érdekérvényesítés lehetőségei az EU-ban Lisszabon után. *Pro Minoritate*, (2011), 3. 3–18.

²⁴ Gál Kinga: A hagyományos nemzeti kisebbségek nemzetközi védelmének jogi és politikai keretei. In Tabajdi (2009): i. m. 62–77.

²⁵ Gordos Árpád: A nemzeti kisebbségi ügy helyzete, időszerű kérdései Európában. In Schwarcz Gyöngyi (szerk.): *Kisebbségek és nemzeti közösségek. A külhoni magyarság jogvédelmének hagyományos és új útjai*. Budapest, Nemzetstratégiai Kutatóintézet, 2014b. 70.

²⁶ Gordos Árpád: Új jogalkotói szándékok az európai térben és az EU-ban a nemzeti kisebbségek védelmére. *Európai Jog*, 14. (2014c), 6. 1–11.

²⁷ Varga Csilla azonban felhívja rá a figyelmet, hogy a bevándorlók jelentős része nem önkéntes döntése alapján, hanem kényszer hatására, így például háborúk, természeti katasztrófák miatt hagyja el hazáját. Varga (2018): i. m. 261.

²⁸ Will Kymlicka: Beyond the Indigenous/Minority Dichotomy? In Stephen Allen – Alexandra Xanthaki (szerk.): *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Oxford–Portland, Hart Publishing, 2011. 184.

esetleg különböző földrészekről érkeztek, ekképpen az összetartozás-tudatuk sem annyira egységes, mint az évszázadok óta adott területen élő őshonos közösségek esetében. Szent-Iványi István szerint a bevándorló közösségekkel szemben „teljesen mások a többségi társadalom attitűdje és elvárásai, mint az őshonos, az évszázadok óta az adott területen élő kisebbségekkel szemben”, ezért a kétfajta közösség gyökeresen eltérő megközelítést igényel.²⁹ E közösségek többnyire etnikai, illetve vallási háttér, valamint a származási ország szerint is elkülönülnek a társadalmon belül.³⁰ Ezzel szemben a kisebbségben élő őshonos közösségeket erős összetartozás-tudat jellemzi, ami abból is fakad, hogy ezek a közösségek huzamosabb ideje élnek együtt egy adott földrajzi területen [lásd az ET PK 1201 (1993) sz. ajánlásában található „nemzeti kisebbség” meghatározást].

Míg a bevándorló kisebbségek az európaiaktól sok esetben teljesen eltérő kulturális alapokkal és történelmi hagyományokkal rendelkeznek, az őshonos nemzeti kisebbségek és a többségben élő európai népek között kulturális azonosság és közös történelmi hagyományok figyelhetők meg. Az összetartozás-tudat pedig a nemzeti közösségek, így a kulturális sokszínűség fenntartásához elengedhetetlen, különösen a nemzeti közösségek európai integrációja miatt. Az európai integráció iránti elkötelezettség fenntartása az őshonos közösségek esetében az előjogok megadásával biztosítható, a bevándorló közösségek esetében pedig közösségeik integrációjában történő érdekeltségének előmozdításával.

Manzinger és Vincze ezért az őshonos nemzeti kisebbségek számára biztosított jogokat célszerűnek tartja a hagyományosan e közösségek által lakott területekhez kapcsolni.³¹ Ez a megközelítés szoros gondolati összefüggésben áll a jelen értekezésben a későbbiek során tárgyalt „nemzeti régiók” koncepciójával.

2.1.3. A kisebbségi jogok mint az emberi jogi koncepció része, illetve a kisebbségi jogok kollektív értelmezése

Az I. világháborút követően a Nemzetek Szövetsége keretében a kisebbségvédelem egy sajátos rendszerét hozták létre, amely csupán egyes államok számára állapított meg kötelezettségeket. A népszövetségi kisebbségvédelmi rendszer kudarcot vallott, aminek hatására 1945 után az ENSZ-ben egy olyan új emberi

²⁹ Szent-Iványi (2009): i. m.

³⁰ Manzinger–Vincze (2017): i. m. 19.

³¹ Manzinger–Vincze (2017): i. m. 19.

jogi rezsim alakult ki, amelynek középpontjában az individuális jogi megközelítés állt. Kialakult az a vélemény, hogy a kisebbségi jogok veszélyt jelenthetnek az államok stabilitására.³² Ez a paradigmaváltás a nemzetközi kisebbségvédelemre is komoly hatással volt. Kialakult az az elképzelés, hogy pusztán az emberi jogok és alapvető szabadságok elidegeníthetetlen volta elegendő védelmet nyújt a kisebbségeknek. Újabb fordulatot a hidegháború lezárása és az 1990-es évek elején kirobbant délszláv konfliktus etnikai atrocitásai hoztak, amikor újra napirendre került a kérdés. Erre elsősorban éppen az egyetemes emberi jogok mindenhatóságába vetett bizalom megdőlése miatt került sor.³³ Az 1945 után kialakult doktrinális megközelítés ennek ellenére továbbra sem változott meg.³⁴

Ma a nemzetközi térben a kisebbségi jogokat jellemzően az egyetemes emberi jogok részének tartjuk. A kisebbségvédelem ebben a megközelítésben tehát az emberi jogok védelmének része, de ahhoz képest többletet jelent, hiszen individuális része mellett van egy közösségi része is: míg a kisebbségvédelem egyéni része az adott kisebbséghez tartozó személy védelmét szolgálja, amelynek célja a többség tagjaival egyenlő bánásmód biztosítása (ez összhangban van az egyéni emberi jogi megközelítéssel), a közösségi része a csoport védelmére, a csoport sajátosságainak fenntartására irányul. A két rendszer közti átfedés egyúttal az emberi jogi dogmatika alkalmazhatóságát mutatja azokra a jogokra vonatkozóan, amelyek az egyéneket egy kisebbségi csoporthoz való tartozásukból eredően illetik meg, így a hatékonyabb kisebbségvédelem lehetőségét hordozza magában.³⁵

A fenti megközelítésnek számos előnye mellett tagadhatatlan kihívása az egyéni emberi jogok koncepciójától alapvetően idegen csoportjogi felfogás alkalmazása. A kollektív jogi megközelítés a kisebbségek védelme során azonban szükségzerű, ugyanis a nemzeti kisebbségek egyes jogai kizárólag csoportjogként értelmezhetők. A kisebbségeket megillető nyelvi, kulturális és oktatási jogokat egyénként gyakoroljuk, mégis kollektív jogként értelmezzük, hiszen igénybevételi lehetőségük annak köszönhető, hogy egy adott közösség számára biztosítottak, ráadásul bizonyos egyéni jogok – például az anyanyelvi oktatáshoz

³² Jennifer Jackson-Preece: *Minority Rights in Europe: From Westphalia to Helsinki*. *Review of International Studies*, 23. (1997), 1. 75–92.

³³ Szalayné (2003): i. m. 34.

³⁴ Vizi (2018): i. m. 3.

³⁵ Szalayné (2003): i. m. 195.

való jog – csak a kollektív jogok elismerése révén élvezhetők.³⁶ Hasonló véleményen van Vogel is, aki szerint a kisebbség „természetszerűen csoportként létezik, és csak csoportként tudja megélni, megőrizni és továbbadni identitását”.³⁷ Andrassy szerint a kollektív nyelvhasználati jogok nem veszélyeztetik az individuális jogi megközelítést, ráadásul az e megközelítést vallók is jellemzően elismerik kollektív nyelvi jogként például a többségi nemzet hivatalos nyelv meghatározásához fűződő jogát.³⁸

Sokan azonban kétségbe vonják a kisebbségek számára biztosított kollektív többletjogok legitimitását, mondván, hogy az egyetemes emberi jogi keret a csoportjogok biztosítása nélkül is kellő védelmet nyújt az egyéneknek, illetve hogy a többségi társadalomban kisebbségiként élni nem olyan súlyos hátrány, amelyet a jognak kompenzálnia kellene. Kardos szerint a „politikai demokrácia alapvető elve a többség hatalma, a kisebbséget a többség permanens ellenszenvével, azaz a többség kisebbségellenes összeesküvésével szemben csupán kifejezett garanciák védhetik meg”.³⁹ Hasonlóan közelített a kérdéshez Orbán, aki szerint „a nacionalizmus a közösségen, a közösséghez tartozáson keresztül fenyegeti az egyén szabadságát, ezért az individuális szabadság megteremtéséhez és fenntartásához a közösség védelmén keresztül vezet az út”.⁴⁰ Kymlicka szerint bár a kisebbségek ilyen előnyben részesítése különbségtétel az egyenlő állampolgári jogokhoz képest, mégis szükséges a közösség felszámolódástól való megóvása érdekében; a pusztán egyenlő állampolgári jogokat biztosító állam pedig valóban diszkriminál, az egyenlő jogok ugyanis ebben a tekintetben a többségi kultúra dominanciájának elismerését jelentik.⁴¹ Szalayné szerint az individuális emberi jogok leglojálisabb alkalmazása sem akadályozhatja meg, hogy a különböző kisebbségi csoportokhoz tartozó egyéneket hátrányos megkülönböztetések

³⁶ Manzinger Krisztián: *A területi fókuszú kisebbségvédelem szükségessége és főbb ismérvei Európában*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2019a. 52.

³⁷ Vogel Sándor: *Európai kisebbségvédelem. Erdélyi nemzetiségpolitikák*. Csíkszereda, Pro Print, 2001.

³⁸ György Andrassy: National or ethnic minorities and collective language rights. In Korinek László (szerk.): *Tanulmányok Földvári Józseftiszteletére*. Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 1996. 18–26.

³⁹ Kardos Gábor: *Kisebbségek: konfliktusok és garanciák*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2007. 121.

⁴⁰ Orbán Viktor: Nyitóbeszéd a liberalizmus és kollektív jogok című konferencián. In Lőrincz Csaba et al.: *Nemzetpolitika '88–'98. Tanulmányok, publicisztikák, beszédek, interjúk*. Budapest, Osiris Kiadó, 1998. 25.

⁴¹ Will Kymlicka: *Liberalism, Community and Culture*. Oxford, Clarendon Press, 1991. 151–152.

érjék, így a kisebbségek számára pusztán a formális – és nem a tényleges – egyenlőség biztosítása a közösség felszámolódásához vezet.⁴² Várady szerint vannak olyan jogos kisebbségi igények, amelyek csak az általánostól eltérő szabályozással oldhatók meg; a „többletjogoknak” nevezett jogok zömmel nem többletet, hanem egyenlőséget (vagy nem is teljes egyenlőséget, csak annak megközelítését jelentik).⁴³

2.2. Nemzetközi kitekintés⁴⁴

Az alábbiakban ismertetjük az egyes nemzetközi szerződések kisebbségvédelmi tárgyú rendelkezéseit, illetve bemutatjuk a nemzetközi szervezetek égisze alatt létrejött kisebbségvédelmi tárgyú és kisebbségvédelmi rendelkezéseket tartalmazó emberi jogi egyezményeket és határozatokat, ezek végrehajtási mechanizmusait és kisebbségi érdekérvényesítésre alkalmas fórumait.

Látni fogjuk, hogy a nemzetközi kisebbségvédelmi rendszerből hiányzik a tényleges kényszerítő erő, amely e normák érvényesülését a kormányokon számonkérhetné. A nemzetközi kisebbségvédelmi jogforrások egyik része kötelező erejű ugyan, de nincs megfelelő szankciós rendszer, így végrehajtásuk sincs megfelelően biztosítva, míg a nagyobb részük a nemzetközi *soft law* keretébe tartozik. A nemzetközi garanciarendszer elemei végrehajtási hiányosságaik ellenére fontos hivatkozási pontok, amelyekre az Európai Unió is képes támaszkodni a későbbi jogfejlesztés során.

2.2.1. Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ)

A nemzetközi jogi kisebbségvédelem modern formája – amelynek keretén belül egy nemzetközi szervezet ellenőrzi, hogy a kisebbségi sorban élő lakosság

⁴² Szalayné (2003): i. m. 183–190.

⁴³ Várady Tibor: Fogalomkeretek és jogvédelem. Többletjogok a kisebbségi jogok? In *Kisebbségek és nemzeti közösségek. A külhoni magyarság jogvédelmének hagyományos és új útjai*. Budapest, Nemzetstratégiai Kutatóintézet, 2014. 46–48.

⁴⁴ Jelen fejezet jelentős részben támaszkodik a szerző alábbi művére: Tárnok Balázs: A szlovákiai magyarok jog- és érdekérvényesítési lehetőségei a nemzetközi térben. In: Gyurcsík Iván (szerk.): *Gyönyör József-emlékkötet. „Lesz-e végre igazi hazánk?”* Debrecen, Kisebbségekért – Pro Minoritate Alapítvány – Méry Ratio Kiadó, 2022. 196–220.

és kisebbséghez tartozó személyek jogai nem csorbulnak-e – az I. világháborút követő területi változások ellentételezéseként jelent meg a Nemzetek Szövetsége keretén belül.⁴⁵ A népszövetségi kisebbségi rendszer kudarcát követően alapokmánya értelmében az ENSZ-nek nem vált feladatává a kisebbségek védelme, vagyis a direkt kisebbségvédelmi rendszer felállítása.⁴⁶ Ehhez hasonlóan az ENSZ keretén belül elfogadott emberi jogok egyetemes nyilatkozata⁴⁷ sem tartalmaz kisebbségvédelmi rendelkezéseket.⁴⁸

Ezzel együtt a nemzetközi kisebbségvédelem egyik legfontosabb jogforrása mégis az ENSZ-hez kötődik; a szervezet égisze alatt fogadták el a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának* (PPJNE) 27. cikkét. Ez a cikk az első és máig egyetlen világsszintű, nemzetközi jogi kötőerővel bíró kisebbségvédelmi rendelkezés, amelynek értelmében „olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, [...] vagy hogy saját nyelvüket használják”. A „csoportjuk más tagjaival együttesen” szófordulat az emberi jogok individuális alapja mellett kiemeli a kisebbségi jogok csak kollektíven gyakorolható jellegét, ezzel a cikkben garantált jogok az egyéni és a csoportjogok közti sávba kerültek. Az egyezségokmányban foglalt kötelezettség ratifikáló államként Szlovákiát is köti. A 27. cikk kisebbségi szempontból értelmezett hiányossága a pozitív lépések megtételére kötelezés (az államnak csak a jog megtagadásától kell tartózkodnia), illetve hogy a jogokra a kisebbség mint csoport nem, csak az ahhoz tartozó egyének hivatkozhatnak.⁴⁹ A PPJNE végrehajtását egy emberi jogi szakértőkből álló testület, az *ENSZ Emberi Jogi Bizottsága* (EJB) felügyeli. Felügyeleti eljárása során az EJB támaszkodik a részes államok által öt évente benyújtott jelentésekre, de felhasználhatja a független szakértők és nem kormányzati szervezetek által benyújtott árnyékjelentéseket is. A felügyeleti eljárás keretében lehetőség van egyéni panaszok benyújtására is. Ezenfelül az EJB általános állásfoglalásokat

⁴⁵ Kovács Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2011. 334.

⁴⁶ Egyesült Nemzetek Szervezete: Alapokmány. 1945.

⁴⁷ Egyesült Nemzetek Szervezete: *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata* (1948).

⁴⁸ Bár a nyilatkozat az eredeti elképzelés szerint tartalmazott volna kisebbségvédelmi tárgyú cikket, a deklaráció „anyjának” tartott Eleanor Roosevelten ellennállása miatt kimaradt belőle, mondván, a kisebbségi kérdés „nem általános jelentőségű”, és „csak Európára vonatkozik”. Szalayné (2003): i. m. 149.

⁴⁹ Szalayné (2003): i. m. 206.

is kibocsát, amelyekben meghatározza az egyezségokmányban foglalt jogok alkalmazási körét, értelmezi az egyes rendelkezéseket.

Ennél konkrétabb megfogalmazásokat tartalmaz az ENSZ Közgyűlésének 47/135. sz. határozata (*Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól*, 1992 – „*ENSZ kisebbségi nyilatkozat*”⁵⁰), amely által először jelent meg a „nemzeti kisebbség” fogalma az ENSZ dokumentumaiban. Ez volt a nemzetközi közösség első próbálkozása, hogy önálló dokumentumban tegyen hitet a kisebbségi jogok védelmének szükségessége mellett.⁵¹ A nyilatkozat továbbá nagyobb hangsúlyt fektet a kisebbségek pozitív védelmének állami kötelezettségére, amennyiben kötelezi a területi államot arra, hogy védje a kisebbségek létét és identitását, és minden szükséges jogalkotói és egyéb intézkedést tegyen ahhoz, hogy a kisebbségek tagjai emberi jogukat diszkriminációmentesen gyakorolhassák, anyanyelvüket megtanulhassák, kultúrájukat megismerhessék. Bár a dokumentum a nemzetközi *soft law* keretébe tartozik, fontos hivatkozási pont mind a nemzetközi diskurzusban, mind pedig a bilaterális kapcsolatokban – szlovákiai magyar vonatkozásban például kiemelt jelentősége van, ugyanis a szlovák–magyar alapszerződésben a felek magukra nézve kötelező erővel ruházták fel a nyilatkozatot.

Az ENSZ előtti kisebbségi érdekérvényesítés további fontos intézménye az *Emberi Jogi Tanács* (EJT). 2008 óta ez az intézmény valósítja meg az ENSZ egyetemes időszakos emberi jogi felülvizsgálati eljárását (*universal periodic review*, UPR). Az UPR általános, egyetemes emberi jogi vizsgálati mechanizmus, független attól, hogy valamely ország mely nemzetközi emberi jogi egyezménynek részese. Az egyes államok vonatkozásában ötévente megvalósuló felülvizsgálat során az EJT három forrásra támaszkodik: a vizsgált állam kormánya által benyújtott nemzeti jelentésre, az ENSZ emberi jogi mechanizmusai által készített összefoglalóra, valamint az ombudsmanok és a civil szervezetek információira.

Kisebbségi szempontból további fontos szereplő az *ENSZ emberi jogi főbiztos*, aki az emberi jogok alkalmazását felügyeli, és ennek eredményeként bizalmasan felhívhatja a kormányok figyelmét különféle emberi jogi kérdésekre, így a kisebbségi vonatkozású emberijog-sértésekre is. A szervezet specifikus kisebbségi hivatala az *ENSZ kisebbségi jogi különmegbízott* (*Special Rapporteur on minority issues*), akinek fő feladata az ENSZ kisebbségi nyilatkozat

⁵⁰ Egyesült Nemzetek Szervezete: *A Közgyűlés 47/135. sz. határozata – Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól*. (1992).

⁵¹ Majtényi Balázs: Az ENSZ és a kisebbségek védelme. *Kisebbségkutatás*, 12. (2003), 1. 167–177.

alkalmazásának elősegítése. A különmegbízott átfogó jelentéseket készíthet egy adott ország kisebbségeinek helyzetéről, egyéni panaszeljárás keretében felveheti a kapcsolatot az egyes államokkal egy konkrét jogsérelem kapcsán, valamint vezeti az évente Genfben megrendezett *Kisebbségi Fórum* szakmai munkáját.⁵² A Kisebbségi Fórum évente megrendezett kétnapos ülésén több százan vesznek részt, a jelenlét nincs speciális státuszhoz kötve, azon bárki részt vehet, így fontos lehetőséget jelent a kisebbségek képviselői számára az őket érintő ügyek globális szintű tematizálása és szakmai kapcsolataik bővítése céljából.⁵³

2.2.2. Európa Tanács (ET)

A 47 tagállamot tömörítő Európa Tanács egy regionális, nemzetközi emberi jogi szervezet, amelynek célja az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság védelme.⁵⁴ Az ET égisze alatt született meg 1950-ben az *Emberi Jogok Európai Egyezménye* (EJEE), amelyet az ET valamennyi tagállama aláírt, és amelynek végrehajtását a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) felügyeli. Az EJEE a nemzeti kisebbségekről csupán egy diszkriminációtilalmi rendelkezést tartalmaz (EJEE 14. cikk), amelynek értelmében a dokumentumban meghatározott jogok élvezetét minden megkülönböztetés, így többek között a nemzeti kisebbséghez tartozás alapján történő diszkrimináció nélkül kell biztosítani.⁵⁵

Bár az EJEE-nek nincsenek kifejezetten kisebbségvédelmi rendelkezései, az egyezményben foglalt egyes jogok sérelme rendszeresen felmerül kisebbséghez tartozó személyek esetében olyan tagállami szabályozások vonatkozásában, amelyek egyes kisebbségi közösségeket érintenek, vagy kifejezetten ellenük irányulnak.⁵⁶ Az elmúlt években számos ilyen ügy került a strasbourgi bíróság elé, köztük szlovákiai magyar kisebbségeket érintő kérdések is, így például

⁵² Lásd bővebben: Izsák Rita: Az ENSZ kisebbségi ügyekért felelős különleges jelentéstevőjének tapasztalatai a mandátum első három évében (2011–2014). *Pro Minoritate*, (2014), 2. 13–21.

⁵³ Lakatos István: Az ENSZ kisebbségvédelmi rendszere. *Kisebbségi Szemle*, 2. (2017), 3. 26–27.

⁵⁴ Az Európa Tanácsot (*Council of Europe*) fontos megkülönböztetni az Európai Tanácstól (*European Council*) és az EU Tanácsától (*Council of the EU*) – utóbbi kettő az Európai Unió intézménye.

⁵⁵ Európa Tanács: *Emberi Jogok Európai Egyezménye*. (1950).

⁵⁶ Kovács (2011): i. m. 340–341; Gerencsér Balázs Szabolcs: „Nyelvében él...”. Budapest, Nemzetstratégiai Kutatóintézet, 2015. 56–59.

a Beneš-dekrétumok kapcsán a *Bosits k. Szlovákia ügy*, vagy a szlovák nyelvtörvény kapcsán a *Pereszlényi k. Szlovákia ügy*.⁵⁷ Ezekben az ügyekben bár a jogviták tárgya az egyes egyéni alapjogok sérelme, a sérelmet előidéző nemzeti jogi tényállás az egész kisebbségi közösséget érinti, így egy-egy ilyen döntésben a kisebbséghez tartozó személy számára kedvező ítélet képes a kisebbség mint csoport számára is jelentős eredményt elérni, ha a tagállam a vonatkozó nemzeti szabályozás vagy gyakorlat korrekciójára kényszerül. Ezért is különösen fontos, hogy minél több ilyen ügy születhessen, azonban a gyakorlatban visszatérő probléma, hogy az ügyfelek elzárkóznak a perindítástól, így sok esetben egyáltalán nem lesz nemzetközi ügy a problémás helyzetekből.⁵⁸

A délszláv háború hatására az ET keretein belül fogadták el a *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját*,⁵⁹ illetve a *nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményt*.⁶⁰ A *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (Nyelvi charta)* nem a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogait védi közvetlenül, hanem – az európai kulturális örökség részeként – a kisebbségi és regionális nyelveket. A Nyelvi charta egyrészt tartalmazza az általános elvek olyan gyűjteményét, amely minden aláíró országra nézve – és minden nyelv vonatkozásában – maradéktalanul kötelező, másrészt az egyes nyelvekre vonatkozó kötelezettségvállalásokat rögzíti, egy *à la carte* rendszer bevezetésével; a Nyelvi charta által felkínált pontokból az aláíró országok választanak ki minden egyes adott nyelvre vonatkozóan legalább harmincöt konkrét kötelezettségvállalást. A *Ketegyezmény* egyetlen jogi kötőerővel bíró átfogó nemzetközi kisebbségvédelmi szerződés. Egy átfogó, azonban tudatosan keretjellegű kisebbségvédelmi dokumentum, hiszen nem tartalmaz közvetlenül végrehajtandó jogi kötelezettségeket, csupán normatív elveket, amelyeket a szerződő államok belső jogalkotásuk és jogalkalmazásuk útján kötelesek megvalósítani és végrehajtani. A *Ketegyezmény* 1. cikkében megteremtí az összefüggést a kisebbségvédelem és az emberi jogok védelme között: „a nemzeti kisebbségek és ezen kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és szabadságainak védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének szerves részét képezi és mint ilyen, a nemzetközi

⁵⁷ Emberi Jogok Európai Bírósága: Judgment in Case of Bosits v. Slovakia. 75041/17 (2020. május 19.). Emberi Jogok Európai Bírósága: Decision in Case Július Pereszlényi-Servis TV-Video v. Slovakia. 25175/15 (2021. május 25.)

⁵⁸ Fiala-Butora János: Árnyékjelentések Felvidéken. In Dabis Attila (szerk.): *Magyarok jogvédelme a Kárpát-medencében 2018*. Budapest, Kisebbségi Jogvédő Intézet, 2019a. 161–186.

⁵⁹ Európa Tanács: *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája*. (1992).

⁶⁰ Európa Tanács: *Ketegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről* (1995).

együttműködés keretébe tartozik.” A dokumentum nem kötelezi el magát a kollektív jogok mellett, de több esetben kimondottan cselekvő magatartást vár el az államtól a kisebbségek érdekében.

A *Nyelvi charta végrehajtási mechanizmusa* értelmében a részes államok ötévente, ezt követően pedig két és fél évente átfogó időszakos jelentést nyújtanak be a meghozott intézkedésekről. Az egyezmény végrehajtását az ET részéről a független szakértőkből álló Szakértői Bizottság végzi (magyar tagja Kardos Gábor). A Szakértői Bizottság küldöttsége előbb meglátogatja az adott országot, konzultál kisebbségi nem kormányzati szervezetekkel és kormányzati hatóságokkal, majd elfogadja saját értékelési jelentését. A folyamatot a Miniszteri Bizottság zárja le az intézkedésekkel kapcsolatos ajánlások megfogalmazásával és esetleges közzétételével. A *Keretegyezmény végrehajtása* ehhez nagyon hasonló azzal a különbséggel, hogy az ellenőrzést a Tanácsadó Bizottság elnevezésű független szakértői testület végzi (legutóbbi magyar tagja Szalayné Sándor Erzsébet).

A nem kormányzati és kisebbségi szervezeteknek kulcsszerepük van a Keretegyezmény és a Nyelvi charta nyomkövetési mechanizmusában, hiszen hasznos információkkal láthatják el a Tanácsadó Bizottságot és a Szakértői Bizottságot. Árnyékjelentéseket a civil szervezetek bármikor benyújthatnak, de a leghatékonyabb, ha erre az intézményi ellenőrzést követően, de még az országlátogatások előtt kerítenek sort, hiszen így alkalmuk van reagálni a tagállam jelentésére, amelyet aztán személyesen is megvitathatnak az országlátogatást végző delegációval. A szervezetek az árnyékjelentésben véleményezhetik a tagállami jelentés egészét, annak egy részét, vagy kiegészíthetik azt.

A fenti egyezmények bár kötelező erejűek az aláíró államokra nézve, gyengeségük végrehajtásukban rejlik, ezáltal erejüket is gyengítik – ahogy Kardos Gábor fogalmaz: minden nemzetközi norma annyit ér, amennyit végrehajtanak belőle.⁶¹ Hiányoznak ugyanis az egyezményekből a szankcionáló mechanizmusok; az EJEE-vel ellentétben nem áll mögöttük bíróság, csupán egy bizottság kormányzati jelentéseken alapuló időszakos vizsgálata, így egyéni vagy kollektív panaszra sincs lehetőség. Ráadásul ezek az ellenőrzési eljárások – szemben a bírósági eljárásokkal – egyáltalán nem transzparenssek; nem nyilvános, hogy az ellenőrzést végző bizottság milyen arányban támaszkodott a különböző forrásokra, mely érveket és milyen súllyal vett figyelembe.⁶² A Keretegyezmény és a Nyelvi charta végrehajtását ellenőrző szakértői bizottságok több felvidéki

⁶¹ Kardos Gábor: Mérlegen a Nyelvi charta. *Kisebbségi Szemle*, 2. (2017), 3. 40.

⁶² Fiala-Butora (2019a): i. m. 165.

magyarokat érintő esetben teljesen eltérően értékelték ugyanazon tényállásokat.⁶³ További általános probléma a végrehajtással kapcsolatban a kormányzati késedelmek a jelentések betérjesztésében, a politikai nyomásgyakorlás az ellenőrző testületek által készített ajánlástervezetek tartalmának megváltoztatására, az elfogadott ajánlások végre nem hajtása, illetve a felülvizsgálati mechanizmus inaktivitása két jelentéstételi forduló között.⁶⁴ Végül szintén problémaként azonosítható a konfliktusmegelőző mechanizmusok hatásainak megjelenése a kisebbségi jogi egyezmények végrehajtásában. Ez a gyakorlat csökkenti a kisebbségvédelmi egyezmények hatékonyságát, ugyanis amellet, hogy olyan kisebbségi jogsértések legitimálásához vezet, amelyek egy emberi jogi rendszerben elfogadhatatlanok, az sem látszik, hogy a kisebbségi jogi szervezetek diplomatikusabb hozzáállásuk eredményeképpen sikerebben oldottak volna meg kisebbségi jogi problémákat.⁶⁵

A fenti kisebbségvédelmi egyezményeken túl az Európa Tanács különböző szervei számos további *soft law* dokumentumot, határozatból és ajánlásból álló jelentést fogadtak el a nemzeti kisebbségek védelmében – a legtöbb esetben magyar kezdeményezés vagy közreműködés eredményeként. Ezek közül kiemelendő a *Gross-jelentés*,⁶⁶ a *Kalmár-jelentés*,⁶⁷ a *Magyar–Hunziker-jelentés*,⁶⁸ a *Hoffmann-jelentés*⁶⁹ és a *Kovács-jelentés*.⁷⁰ Ezeken túl fontos megemlíteni

⁶³ Fiala-Butora János: A Kisebbségvédelmi keretegyezmény és a Nyelvi charta végrehajtása – egy-
sleges standard vagy szétfejlődés? *Kisebbségi Szemle*, 2. (2017), 3. 57–69.

⁶⁴ Kardos (2017): i. m. 38; Kardos Gábor: A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartá-
jának végrehajtási mechanizmusa. In Kántor Zoltán – Eplényi Kata (szerk.): *Térvesztés és határ-
talanítás. A magyar nyelvpolitika 21. századi kihívásai*. Budapest, Nemzetpolitikai Kutatóinté-
zet – Lucidus Kiadó, 2012. 66–79.

⁶⁵ Fiala-Butora János: Az európai kisebbségvédelmi rendszer: rendszerszintű problémák és be-
nem váltott remények. *Fundamentum*, 23. (2019b), 1–2. 20–21.

⁶⁶ Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése: 1334 (2003) sz. határozat és 1609 (2003) sz. ajánlása – Az auto-
nóm régiók pozitív tapasztalatai mint az európai konfliktusok megoldását ösztönző forrás.

⁶⁷ Európa Tanács Parlamenti Közgyűlés e: 1985 (2014) sz. határozat – A nemzeti kisebbségek
helyzete és jogai Európában.

⁶⁸ Európa Tanács: ET Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa CPR33 (2017) 02 vég-
leges, 424 (2017) sz. állásfoglalása és 410 (2017) sz. ajánlása – Regionális és kisebbségi nyelvek
Európában.

⁶⁹ Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése: 2118 (2018) sz. ajánlása és 2196 (2018) sz. határo-
zat – A regionális és kisebbségi nyelvek védelme és támogatása Európában.

⁷⁰ Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése: 2198 (2021) sz. ajánlása és 2368 (2021) sz. határo-
zat – A nemzeti kisebbségek védelméről Európában.

még az ET PK 1201 (1993) sz. ajánlását, amelyet a szlovák–magyar alapszerződésben a felek magukra nézve kötelező erejűnek ismertek el.

Kisebbségi szempontból az ET kiemelt jelentőségű, független alkotmányjogászokból álló tanácsadó szerve a Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (ismertebb nevén: *Velencei Bizottság*). A bizottság – az egyes tagállamok, az ET intézményei, illetve az érintett tagállamok alkotmányosan elismert intézményeinek kérésére – megvizsgálhatja a tagállamok, az érintett államok alkotmányos kérdéseit, és ezekről ajánlásokat, véleményeket fogalmaz meg a tagállam számára. A szervezet véleményeinek jogi kötőereje nincs, de a tagállamok jellemzően figyelembe veszik ezeket a javaslatokat. A Velencei Bizottság tevékenységére jó példaként szolgál a testület szlovák államnyelvtörvényt vizsgáló 2010-es jelentése, amely a törvény több rendelkezését nemzetközi szerződésbe ütközőnek minősítette.⁷¹

Kardos szerint a '90-es években elfogadott, a kisebbségek védelmének minimumszabályait tartalmazó nemzetközi egyezmények a mai helyzetben már meg sem születnének, ugyanis ma már nincsenek súlyos etnikai konfliktusok Európában, ráadásul a bevándorolt közösségek kérdése árnyékba borítja a hagyományos nemzeti kisebbségek jogvédelmét is.⁷² Jelen helyzetben ugyanakkor már a meglévő nemzetközi szabályok jobb érvényesülése is jelentős eredményeket lenne képes elérni a szlovákiai magyar nemzeti közösség számára.

2.2.3. Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ)

Az EBESZ – 1994-ig Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEE) – egy 57 államot tömörítő nemzetközi biztonsági szervezet, amelynek fő funkciója az európai béke, biztonság és stabilitás megőrzése, a korai előrejelzés, a konfliktus- és válságkezelés a diplomácia eszközeivel. A szervezet tehát a kisebbségi konfliktusmegelőzési mechanizmusok és nem a hagyományos

⁷¹ Velencei Bizottság: Opinion on the act on the state language of the Slovak Republic. CDL-AD(2010)035-e. (2010); Lancz Attila: „A Velencei Bizottság minden megalapozott ajánlása”. Elemzés a Velencei Bizottság szlovákiai államnyelvtörvényt értékelő véleményéről és a vélemény konkrét ajánlásainak hatásáról a végleges törvényszövegre. *Fórum Társadalomtudományi Szemle*, 13. (2011), 2. 47–58; Szabó Mihály Gizella: A szlovák nyelvpolitika és a nyelvhasználat jogi szabályozása Szlovákiában a rendszerváltozás után. In Szabó Mihály Gizella – Lanstyák István (szerk.): *Magyarok Szlovákiában VII. Nyelv*. Somorja, Fórum Kisebbségkutató Intézet, 2011. 17.

⁷² Kardos (2017): i. m. 38.

emberi jogi védelmi rendszerek közé sorolható.⁷³ A szervezet égisze alatt elfogadott számos dokumentum részletesen kitér a kisebbségek védelmére, így például a EBEÉ 1975. évi helsinki, illetve az 1990. évi koppenhágai záródokumentuma.

Az EBEÉ 1992-ben önálló hivatalt is felállított a nemzeti kisebbségek jogainak védelmére, amelyet a *nemzeti kisebbségügyi főbiztos* lát el. A főbiztos feladata a kisebbségeket érintő konfliktusoknak már a korai szakaszban történő kezelése, aminek eredményeként tematikus ajánlásokat tesz közzé, és a konfliktusok megelőzésére képes megoldásokat vázol fel.

Az EBESZ dokumentumai nélkülözik a jogi kötőerőt, de a gyakorlatban a kisebbségvédelem területén a szervezet (és különösen a kisebbségi főbiztos) képes pozitívan befolyásolni a kisebbségek helyzetét. Ez ugyanakkor nem mindig van így, amire jó példa szlovákiai magyar viszonylatban a szlovák nyelvtörvény 2009. évi módosítása kapcsán tett EBESZ-ajánlások teljes figyelmen kívül hagyása Szlovákia részéről.

2.3. A nemzeti kisebbségek jogai az Európai Unióban⁷⁴

Európa kulturálisan, történelmileg és nyelvileg is rendkívül színes kontinens. A több száz év alatt kialakult és többször nagymértékben változó határok olyan helyzetet eredményeztek, hogy ma Európában rendkívül magas a nemzeti kisebbségben élő személyek száma. Ma az Európai Unióban közel minden tizedik polgár valamely nemzeti kisebbséghez tartozónak vallja magát (több mint 50 millió ember), ami részben a keleti bővítésnek köszönhető.⁷⁵ Az elmúlt évtizedek továbbá arra tanították Európát, hogy az etnikai feszültségeket nem szabad félvállról venni (gondoljunk csak az egyes nyugat-európai terrorcselek-

⁷³ Fiala-Butora (2019b): i. m. 18–20.

⁷⁴ Jelen fejezet jelentős részben támaszkodik a szerző korábban megjelent műveire: Tárnok Balázs: Az őshonos nemzeti közösségek helyzetének védelme és előmozdításának lehetőségei az Európai Unióban, különös tekintettel a szlovákiai magyarság és az európai kisebbségek nyelvhasználati jogaira. In Tamás Csaba Gergely (szerk.): *Magyarország és a közép-európai térség az Európai Unióban. Díjnyertes pályázatok, 2014.* Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2016b. 37–84; Tárnok Balázs – Wágner Tamás: A nemzeti kisebbségek védelme az Európai Unióban. In Szabó Marcel – Lános Petra Lea – Gyeney Laura (szerk.): *Uniók szakpolitikák.* Budapest, Pázmány Press, 2019; Tárnok Balázs: A szlovákiai magyarok jog- és érdekérvényesítési lehetőségei a nemzetközi térben. In Gyurcsik (2022): i. m. 196–220.

⁷⁵ Eplényi (2013): i. m. 44.

ményekre vagy akár a nemzetközi kisebbségvédelmi keretrendszer megszületését előmozdító délszláv konfliktusra). Szent-Iványi István szerint „a kisebbségi jogok biztosítása a legjobb megelőzés: nemcsak azért kell megadnunk, mert az megilleti az érintetteket – bár ez önmagában elég alap lenne –, hanem azért is, mert megtagadásukért sokkal nagyobb árat kell fizetnünk”.⁷⁶ Ezenfelül az uniós tagállamok többsége számos kisebbségvédelmi tárgyú nemzetközi megállapodás részese; a Keretegyezményt példának okáért az EU tagállamai közül kizárólag Franciaország nem írta alá, illetve Belgium, Görögország és Luxemburg aláírta, de nem ratifikálta,⁷⁷ tehát a többi 23 tagállam vonatkozásában kötelező erővel bír.

Ahogy látni fogjuk, az Európai Uniónak ugyan nincs kifejezett hatásköre a nemzeti kisebbségek védelmére, mégis a kisebbségi jog- és érdekérvényesítés egyik legfontosabb szereplője. Ez annak köszönhető, hogy az uniós jogban már most is vannak olyan jogszabályhelyek,⁷⁸ amelyek felhívhatók a nemzeti kisebbségek védelmére, és amelyeket érdemes lenne a kisebbségeknek kedvező módon használni.⁷⁹ Másrészt, amíg a nemzetközi kisebbségvédelmi rendszerből hiányzik a valódi kényszerítő erő, amely e normák érvényesülését a kormányokon számonkérhetné, az EU megfelelő politikai akarat esetén kikényszeríthető normákat fogadhat el a nemzeti kisebbségek védelme érdekében. Az Európai Unióban rejlő ezen potenciál miatt kiemelten érdemes foglalkoznunk az EU-val.

2.3.1. Kisebbségvédelmi rendelkezések az elsődleges uniós jogban

Ebben a részben az Európai Unió elsődleges jogi keretét, tehát a Szerződéseket és az Alapjogi Chartát vizsgáljuk. Látni fogjuk, hogy bár a kisebbséghez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása az Európai Unió deklarált alapértéke, ez nem jelent új hatáskört a kisebbségek védelmére. Barten szerint

⁷⁶ Szent-Iványi (2009): i. m. 89.

⁷⁷ Forrás: coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=157.

⁷⁸ Gabriel Toggenburg szerint több mint 50 uniós jogalkotási aktus hivatkozik a nemzeti kisebbségekre, közülük a legtöbb az Alapjogi Charta 21. cikke vonatkozásában. Ha az összes uniós dokumentumot figyelembe vesszük (beleértve például munkadokumentumokat, parlamenti kérdéseket vagy állásfoglalásokat), úgy több mint 1100 dokumentum említi a nemzeti kisebbségeket. A szerző szerint ez bizonyítja, hogy a kérdés politikai szempontból gyakran tárgyalt az EU-ban. Lásd Toggenburg (2018): i. m. 364–365.

⁷⁹ Vizi Balázs: *Európai kaleidoszkóp – Az Európai Unió és a kisebbségek*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2013b. 56.

ez azt a skizofrén helyzetet eredményezi, hogy bár az Unió értéként határozza meg a kisebbséghez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartását, hatáskör nem társul hozzá a kisebbségek érdekében történő fellépésre.⁸⁰ A legfőbb probléma ugyanis éppen az, hogy a kisebbségek jogai kívül esnek az Európai Unió működéséről szóló, az EU hatásköreit tartalmazó szerződés (továbbiakban: EUMSZ) 3–6. cikkeiben meghatározott uniós hatáskörökön. Ezenfelül olyan másodlagos uniós jogi aktus sincs, amely a hatásköri keretek között rögzítene garanciákat a nemzeti kisebbségek védelmére. Ennek ellenére az EU elsődleges jogában már most is vannak olyan jogszabályhelyek, amelyek felhívhatók a nemzeti kisebbségek védelmére, ráadásul a Szerződések alapvetően lehetőséget nyújtanak a nemzeti kisebbségek védelmére szolgáló jogi aktusok elfogadására,⁸¹ amihez szintén szükséges az uniós „alkotmányos alapok” ismerete.

2.3.1.1. A kisebbséghez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása mint az EU alapértéke

A lisszaboni szerződés értelmében az Európai Unióról szóló szerződés (továbbiakban: EUSZ) 2. cikke meghatározza az Unió alapvető értékeit – ezek olyan általános értékek, amelyeket a tagállamok és az EU intézményei kötelesek tevékenységük során tiszteletben tartani. Ennek eredményeként először jelent meg a Szerződésben a „kisebbségek” kifejezés. Az EUSZ 2. cikke értelmében ugyanis „az Unió az [...] emberi jogok – ideértve a *kisebbségekhez tartozó személyek jogait* – tiszteletben tartásának értékein alapul”.

A „kisebbséghez tartozó személyek jogai” megfogalmazás részben magyar siker eredménye. Az Alkotmányszerződés szövegezése során a Konvent magyar tagjai a „kettős mérce” megszüntetését javasolták: a nemzeti kisebbségek jogainak védelme úgy manifesztálódjon az alapító szerződésben, hogy a koppenhágai kritériumok számonkérhetősége is biztosított legyen a csatlakozás után. A magyar javaslat csak részben teljesült, két jelentős módosítással: a „kisebbségi jogok” helyett (ami engedett volna következtetni a kollektív jogok létrejöttére) a „kisebbséghez tartozó személyek jogai” formula került be, másrészt nem került

⁸⁰ Ulrike Barten: The EU's Lack of Commitment to Minority Protection. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 15. (2016), 2. 107.

⁸¹ Gabriel Toggenburg: The Lisbon Treaty: a rich cocktail served in an only half-full glass. *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, 5. (2012), 2. 85; Toggenburg (2018): i. m. 389.

be a „nemzeti vagy etnikai” jelző, ezzel pedig a védendő értéket az összes kisebbségre kiterjesztette (bár az Alkotmányszerződés elbukott, megfogalmazását a Reformszerződés átvette).

Bár e cikk értelmezési kerete meglehetősen széles körű, a nemzeti kisebbségek uniós védelmének legfontosabb hivatkozási pontja. Egyrészt e cikk értelmében a kisebbséghez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása az Unió alapvető értéke – elviekben ugyanolyan súlyú alapértéke, mint az elmúlt években az Unió számos politikáját jelentősen meghatározó jogállamiság. Másrészt éppen a tág fogalmazási keret miatt e cikk alapján a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzését garantáló jogok is az Unió alapvető értékei.

Az EUSZ 2. cikke rendkívül óvatos fogalmazásának oka lehet az EUSZ 7. cikkének rendelkezése. A 2. cikkben foglalt alapvető értékek védelmére ugyanis a 7. cikkben foglalt prevenciós és szankciós mechanizmus szolgál, az úgynevezett 7. cikk szerinti eljárás.⁸² A 7. cikk (1) bekezdése egy prevenciós eljárás megindítását irányozza elő, amelynek keretében a Tanács négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésével megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. A 7. cikk (2) bekezdése egy büntető mechanizmus, amelynek eredményeképpen az Európai Tanács egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket, és amennyiben ilyen megállapításra jutott, a Tanács minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat. Ez a szankciós és prevenciós eljárás arra enged következtetni, hogy az EU és a tagállamok összessége együtt figyeli a tagállamok értéksértéseit, és ezt a 7. cikkben foglalt eljárással szankcionálni is tudja.

Az EUSZ 7. cikk hatálya nem korlátozódik az uniós jog által szabályozott területekre. Ezt fejti ki a Bizottság véleménye,⁸³ amelynek értelmében az Unió nemcsak a közös értékeknek e korlátozott területen történő megsértése esetén léphet fel, hanem az olyan területen elkövetett megsértések esetén is, amely

⁸² A közelmúltban különös jelentőséget kapott az eljárás, hiszen hazánkkal és Lengyelországgal szemben is elindult az (1) bekezdés szerinti prevenciós mechanizmus – míg Magyarországgal szemben az Európai Parlament kezdeményezésére indult meg a Tanács előtti vizsgálat, addig Lengyelország ellen a Bizottság látta indokoltnak aktiválni az EUSZ 7. cikke szerinti eljárást.

⁸³ Európai Közösségek Bizottsága: *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union – Respect for and promotion of the values on which the Union is based*. COM (2003) 606 végleges (2003. október 15.).

a tagállamok autonóm cselekvési körébe tartozik⁸⁴ (európai közrendi minimum⁸⁵). Bár ez az értelmezés súlyos politikai kérdéseket vet fel, hiszen adott esetben az EU intézményei a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozó területeken is kezdeményezhetnek politikai természetű eljárásokat a tagállamokkal szemben (egyes vélemények szerint éppen ennek lehetünk tanúi napjainkban, amikor a Bizottság az alaptörvényekre hivatkozva indít eljárást tagállamokkal szemben, amely területek egyébként nem esnek uniós hatáskörbe),⁸⁶ kisebbségvédelmi szempontból ez kedvező, hiszen jogi szempontból nyitva hagyja azt a lehetőséget, hogy az uniós intézmények a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelmében indítsák meg az eljárást, és ekképpen érvényt szerezzenek az EUSZ 2. cikkében foglalt értéknek. A politikai realitások szempontjából ez a forgatókönyv azonban egyelőre messze nem valószínű, ugyanis az uniós intézmények a nemzeti kisebbségek védelmének kérdésében általában tartózkodnak a tagállamok felelősségre vonásától.⁸⁷

A kisebbséghez tartozó személyek jogainak védelme mint uniós alapérték deklarálása a nemzeti kisebbségekkel szemben kialakult „kettős mérce” problémáját enyhítette. A '90-es évek elején a tagjelölt államokra vonatkozó koppenhágai kritériumok ugyan előírták a „kisebbségek tiszteletét és védelmét”, a lisszaboni szerződésmódosítás hatálybalépéséig az uniós jog a tagállamoktól szinte semmiben nem követelte meg a kisebbségek védelmét. Az az ellentmondásos helyzet állt tehát elő, hogy amíg az Unió a tagjelölt államoktól megkövetelte a kisebbségek tiszteletét és védelmét, saját tagállamai vonatkozásában semmilyen garanciákat nem állított fel a kisebbségek védelmére nézve. Következésképpen az Unión belül a kisebbségek védelme sokkal kevésbé volt biztosított, mint az Unión kívüli tagjelölt államokban. Bruno de Witte ironikus megjegyzése szerint a kisebbségért való aggodalom „elsősorban exportcikk, és nem hazai

⁸⁴ Czika Tihamér: A kisebbségi jogok kérdése az EU-jogban Lisszabon után. *Scientia Iuris – Román–Magyar Jogtudományi Közlöny*, (2011), 3. 101.

⁸⁵ Lángos Petra Lea: Az európai közrendi minimum. A tagállamok autonómiájának korlátai a tagállamok számára fenntartott hatáskörök gyakorlása és a tisztán tagállami tényállások körében. In Takács Péter (szerk.): Az állam szuverenitása. *Eszmény és/vagy valóság*. Budapest–Győr, Gondolat Kiadó – Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézet – Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, 2015. 292–307.

⁸⁶ Kottász Zoltán: Átírták az uniós játékszabályokat. *Magyar Nemzet*, 2021. július 26.

⁸⁷ Vizi (2013b): i. m. 59–62.

fogyasztásra ajánlott”.⁸⁸ Vizi szerint „az EU láthatólag nem vállalta egyértelműen az értékközösséget a tagjelöltekkel, ám igyekezett a kisebbségi jogok kelet-európai elfogadtatásában megjelenő érdekeit érvényre juttatni”.⁸⁹

A lisszaboni szerződéssel a kettős mérce e vetülete ugyan enyhült, teljes mértékben azonban ezt a szerződésmódosítás sem számolta fel. Miközben ugyanis az EUSZ 2. cikke nem értelmezhető kollektív jogként,⁹⁰ a koppenhágai kritériumok egyértelműen e jogok kollektív gyakorlását fogalmazzák meg elvárásként.⁹¹ Ha a lisszaboni szerződésmódosítás során igazán következetesek akartak volna lenni a tagállamok, és valóban fel akarták volna oldani a kettős mérce problémáját, akkor a tagjelölt országok számára kijelölt követelmények útján továbbhaladva ugyanazon követelményeket támasztják a régi tagállamok felé is. Azzal ugyanis, hogy a koppenhágai kritériumok révén kollektív jog jellegű elvárások állnak fenn a tagjelölt országok irányában, azonban a régi tagországokban csupán individuális jog jellegű értékként jelenik meg, az egyenlőség elve sérül, és ezzel a kettős mérce sem oldódott fel teljes mértékben.⁹²

2.3.1.2. A diszkrimináció tilalma

A nemzeti kisebbségek védelmére felhívható hatályos uniós jogi keret másik sarokköve a diszkrimináció tilalma.

Az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése értelmében az Unió elismeri az Alapjogi Chartáját, amely ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések. Az EU Alapjogi Chartája 21. cikkében rögzíti, hogy tilos a nyelven és a *nemzeti kisebbséghez tartozáson* alapuló megkülönböztetés. A 22. cikk továbbá kimondja, hogy az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokszínűséget. Az Alapjogi Chartával az Uniónak ugyanakkor nem keletkezik új feladata a kisebbségek védelmére, ráadásul az Alapjogi Charta – 51. cikke értelmében – nem alkalmazható minden élethelyzetben: rendelkezéseinek címzettjei csak az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok, de csak annyiban,

⁸⁸ Bruno de Witte: *Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*. Florence, European University Institute, 2000. 3.

⁸⁹ Vizi Balázs: Az Európai Unió keleti bővítése és a kisebbségek védelme. *Pro Minoritate*, (2003), 1. 4.

⁹⁰ Vizi (2013b): i. m. 46.

⁹¹ Ódor (2011): i. m. 7.

⁹² Nagy (2011): i. m. 3.

amennyiben az Unió jogát hajtják végre. A tagállamok nemzeti hatáskörben folytatott tevékenységére tehát nem alkalmazható, így a kisebbségeket leginkább sújtó élethelyzetekre – amikor a tagállam saját hatáskörön belül vonja meg a jogokat a nemzeti kisebbségektől – nincs joghatással. Ráadásul bár az Alapjogi Charta beemelte az elsődleges uniós jogba a „nemzeti kisebbség” fogalmat, ehhez nem rendeltek hozzá pontosító rendelkezést.⁹³ Mindezek ellenére az Alapjogi Charta mint az alapjogok európai katalógusa morális ereje miatt politikai hivatkozási alapul szolgálhat azokban az esetekben is, ahol egyébként nem tud joghatást kiváltani.

A nemzeti kisebbségek védelmében továbbá a diszkrimináció tilalmának általános, az EUMSZ 19. cikke szerinti jogalapja is felhívható, amely az amszterdami szerződéssel jelent meg az uniós jogban. Az EUMSZ 19. cikke általában biztosít lehetőséget különleges jogalkotási eljárás keretében – egyhangúság a Tanácsban, parlamenti konzultációt követően – az egyéb védett tulajdonságokon alapuló megkülönböztetés leküzdésére a „Szerződések egyéb rendelkezéseinek sérelme nélküli” kereteken belül. Ennek értelmében a Tanács intézkedéseket tehet többek között az „etnikai származáson alapuló” megkülönböztetés leküzdésére.

A nemzeti kisebbségek szempontjából ez a felhívhatóság azonban korlátozott. Az EUMSZ 19. cikke ugyanis nem említi a nemzeti kisebbségek diszkriminációjának tilalmát, csupán az *etnikai származáson* alapuló diszkriminációt tiltja. Így bár az Alapjogi Charta 21. cikke alapján tiltott a nemzeti kisebbséghez tartozáson alapuló hátrányos megkülönböztetés, kérdéses, hogy az Uniónak van-e hatásköre a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogainak védelmére szolgáló proaktív antidiszkriminációs intézkedések meghozatalára. Az Alapjogi Ügynökség jelentése⁹⁴ szerint a 19. cikk az Uniónak nem biztosít arra vonatkozó hatáskört, hogy kifejezetten antidiszkriminációs intézkedéseket hozzon, ha valakit nyelvhasználat vagy nemzeti hovatartozása miatt ér hátrányos megkülönböztetés. Ezt támasztja alá az is, hogy a *Minority SafePack* kezdeményezést részlegesen bejegyző bizottsági határozat értelmében a javaslatcsomag hátrányos megkülönböztetés elleni és egyenlő bánásmódot elősegítő hatékony intézkedésekre vonatkozó, az EUMSZ 19. cikk (1) bekezdésének felülvizsgálatát célzó javaslata

⁹³ Toggenburg (2012): i. m. 82–83.

⁹⁴ Európai Unió Alapjogi Ügynöksége: *Respect for and protection of persons belonging to minorities 2008–2010*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2011.

a Bizottság szerint nyilvánvalóan európai uniós hatáskörön kívül eső felvetés.⁹⁵ A Bizottság szerint a megkülönböztetés alapjainak az EUMSZ 19. cikkében található kimerítő felsorolása nem tartalmazza a nemzeti kisebbséghez való tartozást. Következésképpen az EUMSZ 19. cikke nem képezheti a Szerződések végrehajtását célzó olyan uniós jogi aktus jogalapját, amelynek célja „a hátrányos megkülönböztetés elleni és az egyenlő bánásmódot elősegítő hatékony intézkedések” elfogadása, „ideértve a nemzeti kisebbségeket” illető intézkedéseket is.⁹⁶

Ezzel szemben mások úgy gondolják, hogy az EUMSZ 19. cikke által alkalmazott „etnikai származáson” alapuló diszkriminációval kapcsolatos rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell a nemzeti kisebbségek vonatkozásában is.⁹⁷ Varga szerint a nemzetközi jogi gyakorlat azon az állásponton van, hogy a faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés magában foglalja a bőrszínen és a nemzeti kisebbséghez tartozáson alapuló megkülönböztetést is.⁹⁸ A szerző kifejti, hogy figyelemmel az *Emberi Jogok Európai Egyezményének* szóhasználatára,⁹⁹ illetve az Emberi Jogok Európai Bíróságának ezzel kapcsolatos joggyakorlatára (*Timishev k. Oroszország ügy*)¹⁰⁰ az EUMSZ 19. cikkét megfelelően alkalmazni kell a nemzeti kisebbségek védelme vonatkozásában is.¹⁰¹ A jövőbeli értelmezés miatt ezért is lesz feltétlenül szükséges tisztázni, hogy mit értünk „etnikai származás” alatt. Ettől függhet ugyanis, hogy milyen irányt vesz a pozitív jogalkotási kötelezettség, és az milyen eredményeket fog hozni

⁹⁵ Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy mivel a kezdeményezés 11 javaslatából 9 vonatkozásában a Bizottság részlegesen bejegyezte a *Minority SafePack* kezdeményezést, a szervezők e döntést nem támadták meg a Törvényszék előtt, így a Bíróság álláspontját a kérdésről nem ismerhettük meg.

⁹⁶ Európai Bizottság: *A Bizottság (EU) 2017/652 határozata (2017. március 29.) a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezésről*. COM (2017) 2200 végleges (2017. április 6.). (8) preambulumbekzdés.

⁹⁷ Gabriel N. Toggenburg: *A remaining Share of a New Part? The Union’s Role vis-à-vis Minorities after the Enlargement Decade*. *EUI Working Papers – Law*, (2006), 15. De Witte (2000): i. m. 19.

⁹⁸ Péter Varga: “Racial or Ethnic Origin” vs. “Membership of a National Minority” in *EU Law. Minority Studies*, (2014), 17. 140.

⁹⁹ EJEE 14. cikk: „A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, *nemzeti kisebbséghez tartozás*, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

¹⁰⁰ Ebben az ügyben az EJEB kimondta, hogy az etnikai származás magában foglalja a nemzeti származást. Lásd Emberi Jogok Európai Bírósága: *Judgment in Case Timishev v. Russia*. 55762/00, 55974/00 (2005. december 13.).

¹⁰¹ Varga (2014): i. m. 141–145.

a kisebbségek védelmében.¹⁰² A diszkriminációt tilalom ezen általános klauzulája kiegészítheti, de nem helyettesítheti a speciális kisebbségi rendelkezéseket.¹⁰³

2.3.1.3. Alapjogok védelme az EU-ban

Az uniós elsődleges jogi keretben az alapjogok védelmét is fel lehet használni közvetett jelleggel a nemzeti kisebbségek védelmére.

Az európai integráció eredetileg nem rendelkezett kifejezett alapjogvédelmi kötelezettséggel, az kezdetben gyakorlatilag csak a gazdasági együttműködésre korlátozódott;¹⁰⁴ az évek során azonban fokozatosan az emberi jogi szempontok is megjelentek. Ebben élen járt az Európai Bíróság, amely több ítéletében is kimondta, hogy az emberi jogok az uniós jog részei.¹⁰⁵ Az alapjogvédelmi kötelezettséget a közösség tehát az évek során saját jogrendjéből vezette le.¹⁰⁶ A Szerződések ugyanakkor hosszú ideig nem tartalmaztak utalást az alapvető jogokra. Az áttörést a maastrichti szerződés (1992) jelentette, amely deklarálta, hogy „az Unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat”, ahogyan azokat az EJEE biztosítja, továbbá „ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek”. A későbbi szerződések (amszterdami, nizzai, lisszaboni) tovább bővítették e jogokat, az alapjogi kötelezettségek és elvek nagy része mégis a lisszaboni szerződéssel került bele az EU elsődleges jogába.¹⁰⁷

Az EUSZ 6. cikkének (2) bekezdése értelmében az Unió csatlakozik az EJEE-hez. Ezen célkitűzés értelmében a jövőben bármely uniós aktust a strasbourgi

¹⁰² Juhász Hajnalka: A nyelvi jogok helyzete az Európai Unióban: korlátok és lehetőségek. In Kántor–Eplényi (2012): i. m. 56.

¹⁰³ Nagy (2011): i. m. 12.

¹⁰⁴ Osztoivits András: *EU-jog*. Budapest, HVG-ORAC, 2012. 241–254.

¹⁰⁵ Lásd például: C-29/69. sz., Erich Stauder kontra City of Ulm – Sozialamt ügyben 1969. november 12-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1969:57); C-11/70. sz., Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel ügyben 1970. december 17-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1970:114); C-4/73. sz., J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung kontra Európai Községek Bizottsága ügyben 1974. május 14-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1974:51).

¹⁰⁶ Tawhida Ahmed – Israel de Jesús Butler: The European Union and Human Rights: An International Law Perspective. *European Journal of International Law*, 17. (2006), 4. 771–801.

¹⁰⁷ Ingolf Pernice: The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights. In Stefan Griller – Jacques Ziller (szerk.): *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Wien, Springer, 2008. 235–256.

székhelyű EJEB elé lehetne terjeszteni, az pedig értékelheti, hogy az adott norma megfelel-e az általa vallott elveknek.¹⁰⁸ A csatlakozással az Uniót új kötelezettség terheli, hiszen a magánszemélyek számára lehetővé válik, hogy közvetlenül az Uniót idézzék az EJEB elé az egyezmény tiszteletben tartásának elmulasztásáért.¹⁰⁹ A csatlakozás eredményeként Juhász szerint az Európai Unió Bíróságának esetjoga az EJEB esetjogához fog közelíteni, ami hosszú távon a magyar nemzetpolitika céljait szolgálhatja.¹¹⁰

Mindezen elméleti megközelítéseket ugyanakkor beárnyékolja a ratifikáció megakadása, valamint az Európai Unió Bíróságának 2014. decemberi 2/13. véleménye,¹¹¹ amely szerint az EJEE-hez való csatlakozás ellentétes az uniós joggal.¹¹² A Bíróság aggályai az EU-s jog autonómiájára jelentett fenyegetéssel és a Bíróság kizárólagos hatáskörével kapcsolatosak. A csatlakozással ugyanis az EJEE az uniós jog szerves részét képeznél, így az Unió „külső ellenőrzés alá kerülne, amelynek tárgya az EJEE-ben foglalt jogok és szabadságok tiszteletben tartása”.¹¹³ A Bíróság szerint a csatlakozás ezenfelül alkalmas a tagállamok közötti kölcsönös bizalom veszélyeztetésére. A Bíróság szerint a csatlakozás azt követelné meg mindegyik tagállamtól, hogy ellenőrizze az alapvető jogok más tagállamok általi tiszteletben tartását, ezért az „alkalmas az Unió alapjául szolgáló egyensúly, valamint az uniós jog autonómiájának veszélyeztetésére”. A Bíróság tehát saját pozícióját és hatásköreit tartotta szem előtt az emberi jogok védelmének kárára. A Jogászok Nemzetközi Bizottsága szerint¹¹⁴ a vélemény „jelentős visszalépést jelent az emberi jogok európai védelmében”. A Bíróság ezenfelül megjegyezte, hogy a csatlakozásnak megfelelően az EJEB hatáskörrel rendelkezne a közös kül- és biztonságpolitikai intézkedések elbírálására is, amelyek az Európai Unió Bírósága felülvizsgálatán is kívül esnek, ezzel pedig „kizárólag egy Unión kívüli szervre lenne bízva az említett uniós jogi

¹⁰⁸ Szabó Marcel – Lángos Petra Lea – Gyeney Laura (szerk.): *Az Európai Unió jogi fundamentumai*. Budapest, Szent István Társulat, 2012. 129.

¹⁰⁹ Juhász (2012): i. m. 59.

¹¹⁰ Juhász (2012): i. m. 58.

¹¹¹ Európai Unió Bírósága: Európai Unió Bíróságának 2/13. sz. véleménye. (2014. december 18.) (ECLI:EU:C:2014:2454).

¹¹² Lángos Petra Lea: A Bíróság 2/13. számú véleménye az Unió EJEE-hez való csatlakozásáról. *Pázmány Law Working Papers*, (2015), 1.

¹¹³ Európai Unió Bírósága: 180/14. sz. sajtóközlemény (2014. december 18.).

¹¹⁴ ICJ: EU Court Opinion a major setback for human rights in Europe. *ICJ.org*, 2014. december 18.

aktusoknak az EJEE-ben biztosított jogok tiszteletben tartása tekintetében való kizárólagos bírósági felülvizsgálata”. Ha tehát a Bíróságnak nincs hatásköre a közös kül- és biztonságpolitika felett, akkor más nemzetközi bíróságnak sem lehet.¹¹⁵ A vélemény értelmében a Bíróság tehát arra a nézőpontra helyezkedett, hogy a saját hatásköreinek megóvása előbbre való az európai emberi jogok érvényesülésénél, ezzel mélyen aláásva az alapjogvédelem EU-ban hosszú évtizedek alatt elért eredményeit.

A 6. cikk (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok, ahogyan azokat az egyezmény garantálja, illetőleg ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek, az Unió általános elveiként értendők. Ennek értelmében az Unió az emberi jogok védelme érdekében – az eddig bemutatott EUSZ 2. cikk és az Alapjogi Charta mellett – támaszkodhat az EJEE-re és a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira egyaránt. Az Európai Unió Bírósága „mindig úgy tartotta, hogy a közösségi jog alapelvei közé tartozó alapvető jogok tiszteletben tartásának biztosítása során ihletet meríthet a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból”.¹¹⁶ Vizi szerint a kisebbségek jogainak a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiként történő elismerése lehetséges annak ellenére, hogy a tagállamok a nemzeti kisebbségek elfogadásához különféleképpen állnak hozzá. Ezenfelül azt is reálisnak tartja, hogy a Bíróság a kisebbségi jogok tiszteletben tartásának megítélésében az Európa Tanács kisebbségvédelmi keretegyezményére támaszkodjon, ahogy azt a múltban tette az emberi jogok esetében még az egyezményhez való intézményi csatlakozás előtt.¹¹⁷ E jogszabályhelyeknek a kisebbségek védelme érdekében történő felhívása ugyanakkor az Európai Unió Bírósága jogértelmezésének pozitív irányú fordulatát kívánna meg, kérdéses azonban, hogy a Bíróság mennyiben akar majd beavatkozni egy politikailag ennyire érzékeny területbe.

¹¹⁵ Steve Peers: The CJEU and the EU’s accession to the ECHR: a clear and present danger to human rights protection. *EU Law Analysis*, 2014. december 18.

¹¹⁶ Vizi (2013b): i. m. 68.

¹¹⁷ Vizi (2013b): i. m. 69.

2.3.1.4. Egyéb kisebbségvédelmi jogalapok – kulturális és nyelvi sokféleség, valamint a gazdasági, társadalmi és területi kohézió

Az uniós kisebbségvédelem lehetséges jogalapja a kulturális és nyelvi sokféleség védelme. Az EUSZ 3. cikk (3) bekezdés 4. albekezdése értelmében „az Unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét, továbbá biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását”. A kulturális és nyelvi sokféleségnek a nemzeti kisebbségek védelme szempontjából legfontosabb dimenziói az oktatás, a kultúra és a nyelvhasználat. Míg az oktatásban az EUMSZ nem tartalmaz a nemzeti kisebbségek vonatkozásában egyértelműen értelmezhető rendelkezéseket, a kultúra terén sokkal inkább. Az EUMSZ 167. cikk (1) bekezdése értelmében „az Unió hozzájárul a tagállamok kultúrájának virágzásához, tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségüket”. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy egyik terület sem esik az Unió kizárólagos hatáskörébe, ráadásul a kultúra, a nyelv és az oktatás területén csak támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések tehetők. Ami pedig a kisebbségi nyelvhasználati jogok kérdését illeti, az uniós dokumentumok a kisebbségek támogatása helyett gyakrabban szólnak a regionális vagy kisebbségi nyelvek és kultúrák támogatásáról. A védett érték nem a kisebbséghez tartozó személyek joga (hiszen némelyik tagállamban ezek nem is léteznek), hanem a kisebbségi nyelvek mint az európai kulturális örökség részei – csakúgy, mint az Európa Tanács keretén belül elfogadott Nyelvi chartában.¹¹⁸ Így tehát a nemzeti kisebbségek nyelvhasználati jogai jelentik azt az eszközt, amelybe az európai uniós kisebbségvédelmi rendszerben leginkább bele tudunk kapaszkodni.

Az uniós kisebbségvédelem egy további lehetséges jogalapja a gazdasági, társadalmi és területi kohézió előmozdítása. Az EUSZ 3. cikk (3) bekezdés 3. albekezdésének értelmében az Unió „előmozdítja a gazdasági, a társadalmi és a területi kohéziót, valamint a tagállamok közötti szolidaritást”. A kohéziós politika alapjait a Szerződésekben az EUMSZ 174–178. cikke jelenti (a *nemzeti régiókról* szóló európai polgári kezdeményezés is ezt jelölte meg jogalapjaként – lásd később). Ami a hatásköröket illeti, szemben a nyelvi és kulturális sokféleség megőrzése vonatkozásában elmondottakkal a gazdasági, társadalmi és területi kohézió ígéretesebbnek tűnik, hiszen ez a terület a megosztott hatáskörök közé tartozik. Barten szerint ugyan a kisebbséghez tartozó személyek a kohéziós politikából előnyösen részesülhetnek, ha szegényebb régióban élnek,

¹¹⁸ Kardos (2007): i. m. 124.

a kohéziós politikának azonban nem lehet elsődleges célja a nemzeti kisebbségek védelme.¹¹⁹ A regionális politika viszont annak ellenére, hogy nem etnikai, hanem gazdasági kritériumokon alapul, egész régiók felemelkedéséhez járulhat hozzá, függetlenül azok etnikai összetételétől, ezzel is csökkentve a többséghez tartozók ellenállását.

2.3.2. Kisebbségvédelem a másodlagos uniós jogban

Az európai uniós joganyagban nincsen olyan másodlagos jogi norma, amely általánosságban és fő célja szerint a nemzet kisebbségek védelmére irányulna. Mindez az elsődleges jognak a kisebbségek védelmére utaló túlságosan általános megfogalmazású jogszabályhelyeiből, valamint a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatban a tagállamok és az uniós intézmények (elsősorban az Európai Bizottság) részéről kifejtett, fent részletezett elutasító magatartásból fakad. Habár az Európai Parlament több állásfoglalásában is jelezte, hogy szükség volna a kisebbségek védelmét szolgáló másodlagos jogi aktusok megalkotására, a Bizottság eddig nem vette napirendjére a kérdést, így meg sem fontolta a jogalkotási eljárás megindítását ebben a témakörben. A később részletezett *Nagy-jelentés* a legfrissebb állásfoglalás az Európai Parlament részéről, amelyben a képviselők felhívják a Bizottságot egy a kisebbségek védelmére irányuló másodlagos uniós jogi aktus elfogadására (lásd lent). Kifejezetten a kisebbségek védelmét célzó, konkrét másodlagos jogforrások híján egyelőre csak a diszkrimináció tilalmával kapcsolatos, általános másodlagos jogi normát tudjuk felhasználni mint közvetett kisebbségvédelmi eszközt.

Az EUMSZ 19. cikke alapján fogadták el a horizontális és vertikális hatályú *fajiegyenlőség-irányelvet*,¹²⁰ amely a faji vagy etnikai alapú diszkriminációval szembeni fellépést írja elő a foglalkoztatás, az oktatás, a szociális védelem és az egészségügyi hozzáférés terén. Rendelkezései nemcsak a nemzeti hatóságokat kötelezik, hanem a magánjogi viszonyokban is irányadók. Az irányelv célja a megkülönböztetés megakadályozása. Ennek megfelelően felhívja a tagállamokat az egyenlő bánásmód érvényesülésének elősegítésére, bár nem ír elő tevőleges

¹¹⁹ Barten (2016): i. m. 108.

¹²⁰ A Tanács 222/43/EK számú irányelve (2009. július 13.) a faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének megvalósításáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja (HL)*. (2009), augusztus 25. 1–91.

intézkedéseket a tagállamok számára a hátrányos helyzetű etnikai csoportok tényleges egyenlőségének megteremtése érdekében. A többi uniós dokumentumhoz hasonlóan az irányelv nem definiálja a „faji vagy etnikai származás” fogalmát. Mindazonáltal az antidiszkriminációs szabályozási terület miatt az irányelvnek kiemelkedő jelentősége van a nemzeti kisebbségek számára.¹²¹

2.3.3. Kisebbségvédelmi tárgyú uniós esetjog¹²²

Az Európai Unió Bíróságának a nemzeti kisebbségek kérdéséhez kapcsolódó esetjogából a kisebbségvédelmi vonatkozással bíró nyelvhasználati joggal kapcsolatos döntései, illetve a *Minority SafePack*-ügy kapcsán tett legutóbbi megállapításai emelendők ki.

A *Groener-ügyben*¹²³ a Bíróság megállapította, hogy nem életszerűtlen az ír nyelvtudás megkövetelése bizonyos állások esetében.¹²⁴ A Bíróság szerint az EGK-szerződés nem tiltja a nemzeti nyelv védelmére és támogatására vonatkozó tagállami politikát, de a nyelvi követelményeket arányos és nem diszkriminatív módon kell alkalmazni.¹²⁵ Az *Angonese-ügyben*¹²⁶ a Bíróság ítéletében diszkriminatívnak és aránytalannak minősítette a támadott szabályozást, mivel az akadályozta a személyek szabad mozgását: csak azok tölthették be a kérdéses álláshelyeket, akik a tartományban szereztek képesítést.¹²⁷ A *Mutsch-ügyben*¹²⁸

¹²¹ Vizi (2013b): i. m. 40.

¹²² Lásd bővebben: Lános Petra Lea: A nyelvi diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság és a Törvényszék joggyakorlatában. *Jogelméleti Szemle*, (2012), 3. 30–52.

¹²³ A C-379/87. sz., Anita Groener kontra Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee ügyben 1989. november 28-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:1989:599).

¹²⁴ Az ügy tárgyát képező esetben egy holland tanárnőt Írországbán azért utasítottak el egy állástól, mert nem tudott írul.

¹²⁵ C-379/87. sz., Groener vs. Minister for Education ügy, 19.

¹²⁶ A C-281/98. sz., Roman Angonese kontra Cassa di Risparmio di Bolzano SpA ügyben 2000. június 6-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2000:296).

¹²⁷ Az ügy hátterében egy olaszországi takarékszövetkezet szabályzata állt, amely előírta, hogy a munkavállalóknak olasz–német kétnyelvűséget igazoló nyelvvizsga-bizonyítvánnyal kell rendelkezniük, azonban az intézmény a nyelvismeret igazolására csak azokat a dokumentumokat fogadta el, amelyeket a bank székhelye szerinti olasz tartományban letett sikeres nyelvvizsga után állítottak ki.

¹²⁸ A C-137/84. sz., Ministère public kontra Robert Heinrich Maria Mutsch ügyben 1985. július 11-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1985:335).

a Bíróság megállapította, hogy a tagállami állampolgárokat azon országban, ahol tartózkodnak, ugyanolyan jogok illetik meg a büntetőeljárásban, mint az érintett tagállam állampolgárait.¹²⁹ A *Bickel–Franz*-ügyben¹³⁰ a Bíróság az előző ügyben kifejtett klauzulát alkalmazta, és megállapította, hogy az olasz rendelkezés¹³¹ rejtett diszkriminációt alkalmaz, hiszen a helyi német anyanyelvű olasz állampolgárok eleget tesznek a lakóhely kívánalmának, míg más tagállamok német anyanyelvű polgárai nem.¹³² A Bíróság továbbá kimondta, hogy lehet egy állam legitim célja a kisebbségek védelme,¹³³ de mivel a közösségi jog nem kötelezi őket erre, ha egy tagállam a saját akaratából alkotott ilyen szabályokat, akkor azokat alkalmaznia kell az EU-tagállamok minden hasonló helyzetben lévő polgárára.¹³⁴

Ezekben az ügyekben a kisebbségi nyelvhasználók is csupán az állampolgárság alapján történő diszkrimináció tilalmára hivatkozhattak, nyelvüket pedig a Bíróság tagállamuk hivatalos nyelvével azonosította.¹³⁵ Nyelvhasználati jogaik nem terjedtek ki kisebbségi anyanyelvükre, így a tagállamok hivatalos nyelveit beszélő állampolgárok előnyösebb helyzetbe kerültek, ez pedig „bebetonozta a kisebbségi nyelveket beszélő állampolgárok korábban is fennálló másodrendű státuszát”.¹³⁶

Mint arra később részletesen is kitérünk, az elmúlt évtizedek egyik legfontosabb európai bírósági jogesete a *Minority SafePack* európai polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételével kapcsolatban indult T-391/17. sz., *Románia kontra Bizottság* ügy. Ebben az Európai Törvényszék kimondta, hogy a Bizottság nyújthat be a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmének növelését célzó, az Unió fellépését a hatásköre alá tartozó területeken kiegészítő jogalkotási javaslatot. Ehhez hasonló, de az uniós kisebbségvédelemre gyakorolt

¹²⁹ Az ügy tárgya: egy német anyanyelvű luxemburgi állampolgár került Belgiumban bíróság elé, ahol a helyi szabályozás szerint a német kisebbségnek joga van a Bíróság előtt anyanyelvét használni.

¹³⁰ A C-274/96. sz., Horst Otto Bickel és Ulrich Franz elleni büntetőeljárási ügyben 1998. november 24-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1998:563).

¹³¹ Egy osztrák és egy német állampolgár ellen Olaszországban, Dél-Tirolban indult büntetőeljárás, ahol az olasz jog szerint az eljárásban az ott élő állampolgárok használhatják a német és az olasz nyelvet egyaránt. Az előző üggyhöz hasonlóan kérvényezték az eljárás német nyelvű lefolytatását. A különbség, hogy itt a tartományi honosság alapján igényelhető a többletjog, a Mutsch-ügyben pedig állampolgársági alapon, azonban Bickel és Franz nem laktak az országban, azon csak átutaztak.

¹³² C-274/96. sz. Bickel és Franz ügy, 25.

¹³³ C-274/96. sz. Bickel és Franz ügy, 29.

¹³⁴ Szalayné (2003): i. m. 227.

¹³⁵ Láncoş (2012): i. m.

¹³⁶ Láncoş (2012): i. m.

hatása tükrében ehhez képest elenyésző jelentőségű megállapításokat korábban is megfogalmazott már a Bíróság. A *Groener*- és a *Bickel–Franz*-ügyhöz képest tehát sokkal tartalmasabb megállapítást tett a Törvényszék, ezzel lényegében megnyitva az utat a kisebbségvédelmi tárgyú európai uniós jogalkotás előtt. Ez a megállapítás azért is történelmi jelentőségű, mert azt a korábban uralkodó véleményt annullálta, hogy a Bizottságnak nincs jogalapja a nemzeti kisebbségek védelmét érintő jogalkotás kezdeményezésére (lásd lent).

2.4. Az uniós intézmények és a kisebbségvédelem

A nemzeti kisebbségek védelme szempontjából külön érdemes megvizsgálni az egyes uniós intézményeket, ezen intézmények eddigiekben tanúsított hozzáállását a nemzeti kisebbségek védelméhez, valamint a nemzeti kisebbségek számára rendelkezésre álló egyes jog- és érdekérvényesítési lehetőségeket az intézményeken belül.

Figyelemmel arra, hogy a nemzeti kisebbségek uniós védelmének legnagyobb hiátusa a nemzeti kisebbségek védelmére irányuló másodlagos uniós jogi aktusok hiánya, elsősorban a rendes jogalkotási eljárásban szerepet betöltő intézmények álláspontját elemezzük. Vizsgálatunk tárgyát e fejezetben tehát a két társjogalkotó, az Európai Parlament (mint az uniós polgárok képviselője, az EU népképviselői szerve) és az Európai Unió Tanácsa (mint a tagállami érdekek képviselője), valamint a rendes jogalkotási eljárás megindítására kizárólagosan jogosult Európai Bizottság (mint az EU szupranacionális szerve) képezi.

Látni fogjuk, hogy az Európai Parlament az elmúlt évtizedekben többször kiállt a nemzeti kisebbségek, illetve a kisebbségi és regionális nyelvek védelme mellett, azonban ebből csupán *soft law* dokumentumok születtek. Ezzel szemben az uniós jogalkotási folyamat megindítására kizárólagosan jogosult Európai Bizottságban – és számos tagállamban – jelenleg uralkodó felfogás szerint a nemzeti kisebbségek védelme tagállami hatáskörbe tartozik, amittől az Uniónak távol kell tartania magát. Ennek a felfogásnak számos oka van, amelyek közül kiemelkedik a kérdés politikai szempontból rendkívül érzékeny jellege. Eplényi szerint a nemzeti kisebbségeket érintő kérdések „szinte kivétel nélkül átpolitizáltak, hiszen a jog és a politika – a nemzeti szuverenitás fontos elemeként – egyszerre van jelen”.¹³⁷

¹³⁷ Eplényi (2013): i. m. 46.

2.4.1. Európai Parlament¹³⁸

Az Európai Parlament (EP) az elmúlt évtizedekben többször foglalkozott a nemzeti kisebbségek védelmével, és számos állásfoglalást fogadott el az uniós kisebbségvédelmi keretek kidolgozását sürgetve. Ezek az állásfoglalások ugyanakkor inkább politikai és nem jogi hivatkozási alapok, hiszen nincs kötelező erejük sem a Bizottságra, sem pedig a tagállamokra nézve. Ezzel együtt e jelentések és az azok nyomán elfogadott állásfoglalások fontos hivatkozási pontokká és ekképpen a nemzeti kisebbségek jog- és érdekérvényesítésének kiemelt eszközévé váltak az elmúlt évtizedekben.

Ezenfelül az EP számos további lehetőséget biztosít arra, hogy a valamely nemzeti kisebbséghez tartozó uniós polgárok vagy azok csoportja kisebbségi tárgyú panaszainak hangot adjanak, illetve tagállamuk nemzeti kisebbségek jogait csorbító szabályozására vagy gyakorlatára felhívhassák az uniós intézmények figyelmét.

2.4.1.1. Európai parlamenti állásfoglalások a nemzeti kisebbségek védelmében

Az 1987-ben elfogadott *Kuypers*-jelentés a kisebbségi nyelvhasználat kiterjesztését szorgalmazta a közmédia, valamint a kulturális, gazdasági és társadalmi élet területére. Az 1994-ben a *Killilea*-jelentés alapján elfogadott *Nyelvi kisebbségek az Európai Közösségben* című állásfoglalásában a Parlament kinyilvánította, hogy a kisebbségi nyelvek és kultúrák szerves részét képezik az Unió kultúrájának és az európai örökségnek, ezért a Közösségnek jogi védelmet és megfelelő pénzügyi forrásokat kellene biztosítania a kisebbségek számára. A jelentés felszólította a tagállamokat, hogy ismerjék el nyelvi kisebbségeiket, és teremtsék meg a fenntartásukhoz szükséges feltételeket. Emellett felhívta a Bizottságot és a Tanácsot, hogy vegyék be az oktatási és kulturális programokba a kisebbségi nyelveket.¹³⁹ Közvetlenül a keleti bővítés előtt, 2003-ban az Európai Parlament elfogadta az *Ebner*-jelentést, amely arra kérte fel az Európai Bizottságot, hogy vizsgálja meg a nyelvi jogok helyzetét az Európai Unióban. Mindezek fényében akkor úgy tűnt, hogy az Európai Unió s különösen az Európai Parlament

¹³⁸ E fejezet jelentős mértékben támaszkodik a szerző korábban megjelent tanulmányára: Tárnok-Wágner (2019): i. m.

¹³⁹ Vizi (2013b): i. m. 29–30.

támogatja a kisebbségi jogok bővítését, felismerve, hogy egy stabil és virágzó Európa e csoportok hatékony védelme nélkül elérhetetlen.¹⁴⁰ A keleti bővítés után az Európai Parlament elfogadta a *Morales*-jelentést, amely az Unió kulturális és nyelvi sokszínűségét értékként nevezte meg, továbbá igyekezett kezelni a koppenhágai kritériumok révén már hosszú ideje fennálló kettős mérce problematikáját is.¹⁴¹ Üdvözlendő, hogy a jelentés felismerte a bevándorló és az őshonos kisebbségek közötti különbségtétel fontosságát. Ennek ellenére a fentieket sokáig nem követték további lépések: napjainkig a kisebbségvédelmi tárgyú jelentések számának csökkenését lehetett megfigyelni. Ez alól csak a 2013-ban elfogadott, *A veszélyeztetett európai nyelvek védelméről* szóló állásfoglalás a kivétel. Azonban ez a határozat csupán a veszélyeztetett nyelvekkel foglalkozik, és nem a kisebbségi nyelvekkel általában.¹⁴²

2018-ban két – elsősorban Csáky Pál és Nagy József felvidéki európai parlamenti képviselő nevéhez fűződő – állásfoglalásnak köszönhetően újra napirendre került a nemzeti kisebbségek védelme az Európai Parlamentben. 2018 februárjában az EP elfogadta a Csáky Pál felvidéki európai parlamenti közreműködésével kidolgozott *A kisebbségek védelme és hátrányos megkülönböztetésük tiltása az EU tagállamaiban* című állásfoglalást,¹⁴³ amely az uniós kisebbségvédelem mérföldköve. Ennek oka, hogy az eddig bemutatott állásfoglalások jórészt a nyelvi jogokkal foglalkoztak, utóbbi viszont már kitér az őshonos nemzeti és nyelvi kisebbségek védelmére is.¹⁴⁴ Az állásfoglalás kiindulópontja lehet az uniós szintű kisebbségvédelem további fejlesztésének is,¹⁴⁵ hiszen egyértelműen kimondja, hogy az európai őshonos kisebbségek védelme nemzeti és uniós felelősség, amelyet azonos szinten kell kezelni a Szerződés egyazon cikkében (EUSZ 2. cikk) foglalt többi alapvető értékkel. Az állásfoglalás kritikát fogalmaz meg az EU-n belüli kisebbségvédelemről is, rámutatva arra, hogy a gyakorlat terén még bőven van tennivaló. Megállapítja, hogy az Európai Unió nem rendelkezik megfelelő eszközökkel a kisebbségi jogok betartásának monitorozására. A dokumentum

¹⁴⁰ Vizi (2013b): i. m. 35.

¹⁴¹ Vizi (2013b): i. m. 36.

¹⁴² Eplényi (2013): i. m. 49–50.

¹⁴³ Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2018. február 7-i állásfoglalása az uniós tagállamokban élő kisebbségek védelméről és megkülönböztetésmentességéről*. P8_TA(2018)0032.

¹⁴⁴ Tárnok Balázs: Bevezető – Jelentések a nemzeti kisebbségek jogainak védelméről az Európa Tanácsban és az Európai Parlamentben. *Kisebbségi Szemle*, 3. (2018), 1. 85–115.

¹⁴⁵ Mészáros Anikó – Bólya Boglárka: Európai parlamenti állásfoglalás született az őshonos kisebbségekről több mint egy évtizedes hallgatás után. *Európai Tükör*, 21. (2018), 2. 79.

szerint ezt a hiányosságot az Alapjogi Ügynökség tevékenységének kiterjesztése révén lehetne orvosolni. Egyesek szerint az állásfoglalással új fejezet nyílt az uniós kisebbségvédelem történetében: az Európai Parlament ugyanis egyértelműen elkötelezte magát az őshonos nemzeti kisebbségek jogainak következetes védelme mellett, ezzel pedig egy lépéssel a többi uniós intézmény előtt jár.¹⁴⁶

2018 novemberében újabb, a jövőbeli uniós kisebbségvédelmi rendszer alapjául szolgáló dokumentumot fogadott el jelentős többséggel el az Európai Parlament.¹⁴⁷ a Nagy József képviselő saját kezdeményezésű jelentése nyomán született, *Az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályok* című állásfoglalást.¹⁴⁸ A dokumentum legfőbb célkitűzése, hogy olyan garanciális szabályokat fektessen le, amelyeket valamennyi uniós tagállamnak be kellene tartania. Jelen pillanatban – az állásfoglalás szerint – ugyanis egyáltalán nem beszélhetünk uniós kisebbségvédelmi rendszerről, a meglévő antidiszkriminációs irányelvek pedig nem elegendők a nemzeti kisebbségek védelméhez. Az állásfoglalás elismeri, hogy az Európai Unió nem rendelkezik megfelelő eszközökkel arra, hogy a kisebbségi jogok tiszteletben tartását kikényszerítse. Éppen ezért átfogó uniós védelmi mechanizmust javasol, és felhívja az Európai Bizottságot a kisebbségek¹⁴⁹ védelmére vonatkozó uniós minimumszabályok közös keretének kidolgozására. E keretnek ki kell terjednie a tagállami bevált gyakorlatokat tükröző iránymutatásokra, valamint egy bizottsági ajánlásra. Az állásfoglalás továbbá felszólítja a Bizottságot egy irányelvre irányuló jogalkotási javaslat kidolgozására, amely irányelv egyértelmű hivatkozási pontokat tartalmaz, és szankciókat is kilátásba helyez a rendelkezések be nem tartása esetére.¹⁵⁰ Az állásfoglalás folyamatos monitoringtevékenységre szólítja fel az Európai Bizottságot és az Európai Alapjogi Ügynökséget, emellett felveti egy önálló, kisebbségek védelmére hivatott szervezet létrehozásának lehetőségét is.

¹⁴⁶ Mészáros-Bólya (2018): i. m. 87.

¹⁴⁷ 481-en támogatták, 112-en elleneztek, 73-an tartózkodtak.

¹⁴⁸ Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2018. november 13-i állásfoglalása az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályokról*. P8_TA(2018)0447.

¹⁴⁹ Az állásfoglalás – más uniós dokumentumokkal szemben – definiálja a „nemzeti kisebbségek” fogalmát, ebben az ET korábban már hivatkozott 1201 (1993). számú ajánlásában található meghatározásra épít. Másfelől azt is rögzíti, hogy a létező nemzetközi szabályok keretében a tagállamok jogosultak meghatározni a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket.

¹⁵⁰ A szankció alkalmazására vonatkozó felhívás különösen jelentős, hiszen az uniós kisebbségvédelmi rendszer legnagyobb gyengesége éppen az, hogy a tagállamokat nem lehet rászorítani az egyes, eddigiekben leginkább *soft law* formában létrehozott rendelkezések betartására.

A dokumentum kapcsán Tóth Norbert számos gyakorlati nehézségre hívja fel a figyelmet.¹⁵¹ Egyrészt a megjelölt jogalap, vagyis az EUMSZ 19. cikk (1) bekezdése értelmében az állásfoglalásra alapozott jogalkotási aktusokat, amelyek kezdeményezésére az Európai Bizottság jogosult, nem rendes, hanem különleges jogalkotási eljárás keretében fogadják el, amelyben az Európai Parlamentnek csak egyetértési joga van, míg a Tanácsnak egyhangúlag kell elfogadnia a Bizottság által esetlegesen beterveztett javaslatot. Tehát még ha az EP egyetértését is adja a javaslatához, a Tanácsban akkor is konszenzussal kell elfogadni a javaslatot. Így bármelyik tagállam megakaszthatja a folyamatot, ezért Tóth szerint, ha a Bizottság be is terjeszti a jogalkotási javaslatot, az legkésőbb a Tanácsban el fog akadni.¹⁵² A javaslat Tóth szerint akkor lehet sikeres, ha a jogalkotási eljárás során a javaslatot az EP-ben, illetve a Tanácsban fellazítják, vagy a Bizottság eleve egy puhább szövegű tervezetet nyújt be.¹⁵³ A Bizottság ugyanakkor nem köteles jogalkotási aktusra irányuló javaslatot – jelen esetben irányelvjavaslatot – beterveztetni, hanem megteheti ezt nem jogalkotási aktus, vagyis például ajánlástervezet formájában, amely vélhetően könnyebben „átmenne” a Tanácsban.¹⁵⁴ Mindezek ellenére a Bizottság eddig nem terjesztett elő jogalkotási javaslatot az állásfoglalás nyomán, amin a tartalmilag kapcsolódó *Minority SafePack* európai polgári kezdeményezés sikeres aláírásgyűjtése sem tudott javítani (lásd lent).

Az Európai Parlament elé került jelentések eddig nem tudtak átütő sikereket elérni a kisebbségvédelem terén, azonban politikailag és az EU legitimációja szempontjából meghatározó jelentőséggel bírnak. Az EP ugyanis az európai népképviselő intézménye, amely az EU szervei közül egyedüliként rendelkezik közvetlen legitimációval. Bár az Európai Parlament évtizedeken keresztül kiállt a kisebbségi jogok bővítése mellett, a többi uniós intézmény és a nemzeti kisebbségek jogainak védelmét ellenző tagállamok által emelt falat eddig még nem sikerült áttörnie. A következő lépés tehát az európai uniós rendes jogalkotási eljárás megindítására kizárólagosan jogosult Európai Bizottság „meggyőzése” arról, hogy mennyire fontos a nemzeti kisebbségek jogainak védelme.

¹⁵¹ Tóth Norbert: Az Európai Parlament jelentése az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályokról – elemzés. *Pro Minoritate*, (2018), 3. 85–88.

¹⁵² Márpedig „az EU-tagállamok egy része – diplomatikusan fogalmazva – nem tekinthető a kisebbségvédelem feltétlen támogatójának”. Lásd Tóth (2018): i. m. 88.

¹⁵³ Tóth (2018): i. m. 88.

¹⁵⁴ Tóth (2018): i. m. 88.

2.4.1.2. A jog- és érdekérvényesítés további szinterei az Európai Parlamentben

a) Petíciós jog mint a kisebbségvédelem eszköze

Az Európai Parlament tevékenységéhez szintén szorosan kapcsolódik a petíciós jog, amelynek vannak kisebbségvédelmi vonatkozásai is. A jogintézmény célja, hogy egyszerű formában lehetővé tegye az európai polgárok és az Unió területén állandó lakhellyel rendelkező személyek számára, hogy panaszaikkal és fellépésre irányuló kéréseikkel az Unió intézményeihez fordulhassanak. Legfontosabb vonása, hogy az egyéni intézkedésekre helyezi a hangsúlyt, továbbá a petíciókat egyénileg vagy csoportosan lehet benyújtani (tömeges petíció). A befogadhatósági kritériumok értelmében a petíciót benyújtó személynek közvetlenül érintettnek kell lennie, és az ügynek az EU tevékenységi területére kell esnie. Az Európai Parlament Petíciós Bizottsága (PETI) azonban mindkét feltételt tágan értelmezi: kizárólag a tisztán nemzeti ügyek minősülnek elfogadhatatlannak.

A PETI az elmúlt időszakban nagyon aktívnak és befogadónak bizonyult a kisebbségi vonatkozású ügyekkel kapcsolatban,¹⁵⁵ ami azt támasztja alá, hogy a petíciós jog alkalmas eszköz lehet a kisebbségi ügyek kezelésére. Manzinger szerint azonban a PETI szerepét „a helyén kell kezelni: ügyek megoldására a legritkább esetben alkalmas, politikai nyomás kifejtésére viszont képes, ami akár a probléma megoldását is elősegítheti”.¹⁵⁶

b) Kisebbségügyi Munkacsoport

Az EP-nek külön frakcióközi munkacsoportja foglalkozik a nemzeti kisebbségek védelmével, amely egyben a Parlament legnagyobb frakcióközi munkacsoportja. A Hagyományos Kisebbségek, Nemzeti Közösségek és Nyelvek Frakcióközi Munkacsoportja (rövidebb nevén Kisebbségügyi Munkacsoport) 1983-ban alakult meg; kezdetben a nyelvi kisebbségekre és a kisebbségi nyelvekre helyezte

¹⁵⁵ A PETI 2014–2019-es európai parlamenti ciklusban kifejtett kisebbségvédelmi tevékenységéről lásd bővebben: Manzinger Krisztián: Konstruktív párbeszéd vagy párhuzamos monológok? Az Európai Parlament nemzetiségi vonatkozású tevékenysége 2014–2019 között. *Kisebbségi Szemle*, 3. (2018), 4. 13–15.

¹⁵⁶ Manzinger (2018): i. m.

a hangsúlyt. Aktivizmusa számos, az Európai Parlament által elfogadott jelentés megfogalmazásához hozzájárult. A munkacsoport platformot biztosít az egyes kisebbségi közösségeknek, hogy problémáikra felhívhassák a figyelmet, valamint kapcsolatot teremtsen a politikusok, nemzetközi szervezetek, a tudományos szféra és az érintett kisebbségek között. A munkacsoportot 2020 januárjában is újjáalakították a képviselők, így a korábban megkezdett munka folytatódhat.

A munkacsoport megnövekedett lobbijének köszönhetően fogadták el 2014-ben a *Strasbourg-i manifesztumot*,¹⁵⁷ amely a nemzeti kisebbségek alapvető jogait határozza meg, és mintául szolgálhat egy jövőbeli uniós kisebbségvédelmi rendszernek is. A manifesztum felszólította az Európai Bizottságot, hogy a romastratégiahoz hasonló dokumentumot fogadjon el a nemzeti kisebbségek esetében is. 2019 májusában pedig a *Brüsszeli deklarációt*¹⁵⁸ fogadták el az európai kisebbségek ügyének hosszú távú, uniós szintű támogatása céljából.¹⁵⁹

2.4.2. Az Európai Unió Tanácsa – a tagállamok eltérő álláspontjának széles skálája

Az Európai Unió Tanácsának (Tanács) napirendjén eddig nem szerepelt a nemzeti kisebbségek európai uniós védelmének kérdése. Eddig egyetlen kisebbségvédelmi javaslat sem jutott el a jogalkotási eljárás szakaszába, mivel a jogalkotási eljárás megindítására kizárólagosan jogosult Bizottság soha nem terjesztett elő ilyen uniós jogi aktusra irányuló javaslatot. Társjogalkotó szerepénél fogva a Tanácsnak – és ekképpen a tagállamoknak – kulcsszerepe van az uniós kisebbségvédelmi jogi keret kialakításában, hiszen egy ilyen kisebbségvédelmi tárgyú jogalkotásban a végső szó a tagállamokat képviselő Tanácsé lesz.¹⁶⁰

Általános kisebbségvédelmi aggály, hogy amennyiben el is jut egy ilyen kisebbségvédelmi javaslat a Tanács elé, a nemzeti kisebbségek védelmének rendkívül érzékeny nemzeti jellege, valamint a tagállamoknak a kisebbségek védelmével kapcsolatos eltérő álláspontja miatt e javaslat a Tanács előtt elakad,

¹⁵⁷ Európai Parlament: The Strasbourg Manifesto on the protection of national minorities and languages within the framework of the European Union (2014. április 17.).

¹⁵⁸ Jövőbe tekintő nyilatkozattal zárták az EP-képviselők ötéves munkájukat a kisebbségvédelem terén. *Felvidék.ma*, 2019. március 28.

¹⁵⁹ A munkacsoport 2014–2019-es európai parlamenti ciklusban kifejtett tevékenységéről lásd bővebben: Manzinger (2018): i. m. 10–12.

¹⁶⁰ Manzinger–Vincze (2017): i. m. 15.

vagy túlzottan felpuhított szövegezéssel fogadják el. Éppen ezért különösen fontos megvizsgálunk, hogy az egyes tagállamok miként állnak a kérdéshez, illetve van-e esélye annak, hogy egy kisebbségvédelmi javaslat megszerezze a tagállamok szükséges többségének támogatását.

Egy államnak a kisebbségekhez és a kisebbségi jogok biztosításához való viszonyulása több szempont szerint vizsgálható. Manzinger és Vincze az alábbi szempontok szerint értékelik az egyes uniós tagállamok kisebbségpolitikáját: *a)* kisebbségek elismerése, *b)* kollektív jogok megítélése, *c)* bevándorló és őshonos közösségek közti különbségtétel, valamint *d)* a gazdasági racionalitás alapulvétele.¹⁶¹ A kollektív jogok biztosításán belül is kiemelendő a nemzeti kisebbségek számára felkínált a területi vagy kulturális önrendelkezés, valamint a kisebbségben élő közösségek által lakott területen garantált nyelvhasználati jogok terjedelme.

A tagállamok kisebbségekkel kapcsolatos eltérő felfogását jól szemlélteti, hogy óriási kihívásnak számít egy általánosan elfogadott, univerzális *kisebbség-fogalom* meghatározása. A legtöbb országban a sajátos demográfiai jellemzők és alkotmányjogi kategóriák okán ugyanis mást-mást jelent a kisebbség fogalma. Az Európai Unió tagállamai között sem tisztázott, ki mit ért „saját kisebbség” alatt.¹⁶² Gál szerint a kelet-közép-európai új uniós tagállamokban a kisebbségben élő közösségeket „nemzeti kisebbségnek” hívják.¹⁶³ Kardos arra hívja fel a figyelmet, hogy a diplomáciában uralkodó felfogás kiindulópontja, hogy az angol és francia nyelvben a nemzet az állammal egyjelentésű, így a megkülönböztetés azt fejezi ki, hogy a nemzeti kisebbségeknek van anyaállamuk, míg az etnikai kisebbségeknek nincs.¹⁶⁴ Egy másik értelmezés szerint a nemzeti kisebbségek nagy létszámú, az etnikai kisebbségek pedig kisebb létszámú közösségekre utalnak.¹⁶⁵ Barten szerint azonban a „nép” és a „kisebbség” közti terminológiai különbségtétel azt is magában foglalja, hogy a nép megnevezés önrendelkezést feltételez, míg a kisebbségek esetében ez nem áll fenn.¹⁶⁶

A nemzeti kisebbségek helyzete az EU egyes tagállamaiban nagyon eltérő. Az államok nagyon különbözően állnak hozzá a hagyományos kisebbségek

¹⁶¹ Manzinger–Vincze (2017): i. m. 15–20.

¹⁶² Juhász (2012): i. m. 52.

¹⁶³ Gál (2009): i. m.

¹⁶⁴ Kardos (2007): i. m. 122.

¹⁶⁵ Kardos (2007): i. m. 122.

¹⁶⁶ Ulrike Barten: What's in a Name? Peoples, Minorities, Indigenous Peoples, Tribal Groups and Nations. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 14. (2015), 1. 1–25.

védelméhez: az asszimilációs politikáktól kezdve a különleges alkotmányos kisebbségvédelmi garanciákig terjed a skála.¹⁶⁷ E skála egyik felén a skandináv országokat, különösen Finnországot, továbbá Ausztriát vagy Magyarországot helyezhetjük el, míg másik felén Franciaországot vagy Görögországot. Előbbiek számos nemzeti kisebbséget elismernek, különböző szintű önrendelkezést biztosítanak számukra, míg utóbbiak nem is ismerik el a területükön élő nemzeti kisebbségek létét, és ekképpen a kisebbségi jogok biztosítását is elvetik. Az alábbiakban néhány példát emelünk ki, szemléltetendő ezen skála sokszínűségét és a tagállamoknak a kisebbségek védelmével kapcsolatos eltérő alkotmányos berendezkedését, demográfiai és történelmi jellemzőit.

Bár az Európai Unióban hozzávetőleg 50 millió uniós polgár tartozik valamely nemzeti kisebbséghez, és a tagállamok többségében vannak is ilyen kisebb-nagyobb létszámú közösségek, nem minden tagállam rendelkezik nemzeti kisebbségekkel (gondoljunk csak az őshonos nemzeti kisebbségekre, nem ideértve a bevándorló kisebbségeket). *Luxemburg* és *Málta* kijelentette, hogy területükön nem találhatók nemzeti kisebbségek,¹⁶⁸ hasonló helyzetben van *Portugália* és *Írország* is.¹⁶⁹

Európában az egyik legrészletesebb kisebbségvédelmi jogszabályrendszerrel *Ausztria* rendelkezik. E – különböző történelmi korokban keletkezett, máig érvényes alkotmányos szabályokból álló – rendszerre jellemző a 19. század óta fennálló jogfolytonosság, a kisebbségi jogok rendszeres bővítése és az állam számára előírt tevőleges kötelezettség a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzésére.¹⁷⁰ Ausztria számos nemzeti közösséget elismer, széles körű jogokat biztosít a kisebbségek számára az általuk lakott területeken (így Burgenlandban, Bécsben, Alsó-Ausztriában és Karintiában a magyar, horvát, cseh, szlovák és szlovén nyelveknek). Szintén pozitív példaként szokták emlegetni a skandináv államokat, azon belül is *Finnországot*. Finnországhoz kötődik Európa egyik legegyszerűbb – és jó gyakorlatként is legtöbbször idézett – megoldása, az Åland-szigetek autonómiája. Ezenfelül a finn alkotmány a finn mellett a svéd nyelvet is az ország hivatalos nyelvévé teszi, holott az ország összlakosságának csupán mintegy 6 százalékát alkotják svéd anyanyelvű polgárok. Finnország

¹⁶⁷ Vizi (2013b): i. m. 13.

¹⁶⁸ Egyesült Nemzetek Szervezete: *Az ENSZ kisebbségi kézikönyve*. Budapest, Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, 2004.

¹⁶⁹ Vogel (2001): i. m. 63.

¹⁷⁰ Vogel (2001): i. m. 54–56.

továbbá külön jogszabályokban védi az összlakosság 0,3 százalékát képező számikat (lappok), külön parlamentet biztosítva számukra.¹⁷¹

Az államok kisebbségek irányába tanúsított nagylelkűsége azonban gyakran éppen abból fakad, hogy az adott kisebbség kis létszáma miatt területföltő főbiák nem befolyásolják a tagállamot kisebbségvédelmi rendszerének fejlesztésében. *Szlovéniában* például sem a szerbek, sem a horvátok nem élveznek elismert kisebbségi státuszt (ennek a fentiekben felül sajátos történelmi okai vannak), míg a lényegesen kisebb számú magyarok és olaszok területileg meghatározott kulturális önkormányzatisággal bírnak.¹⁷²

Vogel szerint egyes államok – így különösen *Franciaország, Románia, Szlovákia, Görögország* – centralizált nemzetállamban gyökerező alkotmányjogi rendszereik és hagyományaik miatt képtelenek elfogadni a kisebbségi elvek alapján fogant autonómiát, és következetesen fellépnek a kollektív jogok alkalmazása ellen is.¹⁷³ *Bulgária* és *Görögország* ráadásul veszélyként, nemzetbiztonsági kockázatként tekint a területén élő török kisebbségekre.¹⁷⁴ Ezen „területföltő koncepció” azon félelemből származik, hogy a kisebbségeknek biztosított többletjogok a területi állam szuverenitását és területi integritását veszélyeztetik.¹⁷⁵ Ezzel szemben *Olaszország* (Dél-Tirol), *Spanyolország* (Katalónia, Baszkföld stb.) és *Finnország* (Åland-szigetek) területi autonómiát biztosít a területén élő nemzeti kisebbségek egy részének.¹⁷⁶ Szintén a kollektív jogok biztosításának körébe tartozik az elismert kisebbségek kedvezményes parlamenti mandátumhoz jutásának biztosítása, amelyet *Horvátország, Magyarország* és *Szlovénia* is alkalmaz.¹⁷⁷ A magyarországi többszintű kisebbségi önkormányzati rendszer Európában is példaértékű standard lehetne.

A balti államokat általában negatív példaként szokták emlegetni a tagállami kisebbségvédelmi gyakorlatok vizsgálata során. *Észtországban* és *Lettországban* a szovjet megszállás idején beköltöztetett orosz ajkúak (akik mindkét országban a lakosság negyedét teszik ki) jelentős részének nincs észt vagy

¹⁷¹ Vogel (2001): i. m. 57–58.

¹⁷² Manzinger–Vincze (2017): i. m. 16–17.

¹⁷³ Vogel (2001): i. m. 18, 38.

¹⁷⁴ Manzinger–Vincze (2017): i. m. 15–16.

¹⁷⁵ Vogel (2001): i. m. 10.

¹⁷⁶ Manzinger–Vincze (2017): i. m. 18.

¹⁷⁷ Manzinger–Vincze (2017): i. m. 18.

lett állampolgársága.¹⁷⁸ Az utóbbi években az egyik legnagyobb visszalépést a kisebbségi jogok terén pedig a *litvániai* lengyel közösség esetében láthatjuk. Manzinger szerint ez a közösség az, amelynek – nem számítva a lettországi oroszokat – a leginkább romlott a jogi helyzete az EU-csatlakozás óta: továbbra is kötelező a nevek litvánosítása, tiltottak és szankcionáltak a kétnyelvű feliratok, 2010-ben pedig az ország hatályon kívül helyezte az euroatlanti integráció során elfogadott kisebbségi törvényét is.¹⁷⁹

Az európai kisebbségvédelmi gyakorlatok két legkirívóbb negatív példája *Franciaország* és *Görögország*. Előbbi esetében a lakosság etnikai összetétele nem számszerűsíthető, mivel a franciaországi népszámlálások nem vesznek fel erre vonatkozó adatokat.¹⁸⁰ Ezzel együtt az ország területén számos őshonos kisebbségi közösség azonosítható, így különösen az okcitánok, elzásziak, korszikaiak, baszkok, bretonok, katalánok vagy a flamandok. Franciaország ennek ellenére elvben és teljes egészében tagadja a kisebbségek létét.¹⁸¹ Görögország hasonló megközelítést alkalmaz: kisebbségként szigorúan vallási és nem etnikai/nemzeti kisebbségeket ismer el. Utóbbiak létét következetesen tagadja, sőt többször erőszakkal is fellép a török nemzetiségi törekvésekkel szemben.¹⁸²

Az egyes uniós tagállamok kisebbségvédelemmel kapcsolatos hozzáállása – ezen államok esetleges európai uniós kisebbségvédelmi javaslatokra adott válaszána megjólása keretén belül – a *nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumok*, így különösen az Európa Tanács keretén belül elfogadott Keretegyezmény és Nyelvi charta aláírásával és ratifikálásával kapcsolatos álláspontjuk által is szemléltethető. A Keretegyezményt az EU tagállamai közül nem írta alá Franciaország, míg azt aláírta, de nem ratifikálta Belgium, Görögország és Luxemburg. A Nyelvi chartát nem írta alá Belgium, Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia, Görögország, Írország és Portugália, illetve aláírta, de nem ratifikálta Franciaország, Olaszország és Málta.

¹⁷⁸ Manzinger Krisztián: A 2019-es európai parlamenti választások nemzetiségi vonatkozásai. *Kisebbségvédelem*, 1. (2019c). 119–120. A balti államok azonban csak részben rossz példák, hiszen Észtország legalábbis továbbviszi a két világháború közötti kisebbségi autonómiarendszerét. Lásd bővebben: Krisztián Manzinger: Social Cohesion for Parallel Societies? – Integrating Estonia's Russian-speaking Population. In Anne Tamm – Ágnes Tolnai (szerk.): *The Republic of Estonia. 100 Years of Innovation*. Budapest, Estonian Institute in Hungary, 2019d.

¹⁷⁹ Manzinger (2019c): i. m. 124–125.

¹⁸⁰ Manzinger (2019c): i. m. 126–127.

¹⁸¹ Vogel (2001): i. m. 50.

¹⁸² Vogel (2001): i. m. 63.

A kisebbségi jogok biztosítását ellenző tagállamok azonfelül, hogy a területükön nem biztosítják a nemzeti kisebbségek identitása megőrzésének feltételeit, valamint elzárkóznak a kisebbségvédelem nemzetközi garanciarendszerét lefektető nemzetközi szerződések aláírásától és/vagy ratifikálásától, gyakran az *uniós kisebbségvédelmi törekvések akadályozásában* is aktív szerepet vállalnak. Erre sor kerülhet a szélesebb nyilvánosság elérésének szándékával megfogalmazott politikai megnyilvánulások keretében (például az Európai Parlamentben napirendre kerülő kisebbségvédelmi tárgyú javaslatok tárgyalása során), de gyakran a háttérben, a nyilvánosság számára kevésbé érzékelhető jogi folyamatokban történő fellépések útján is. Utóbbira példa a jelen értekezésben tárgyalt két kisebbségvédelmi tárgyú európai polgári kezdeményezésnek az Európai Unió Bíróságán zajló tárgyalásaiba történő csatlakozási kérelmek benyújtása, és ekképpen a bírósági eljárásban történő aktív és önkéntes szerepvállalás a kisebbségvédelmi célú kezdeményezések szervezőivel szemben. Így például a *Minority SafePack* kezdeményezés esetében a Bizottság oldalán avatkozott be a perbe Szlovákia és Románia, valamint a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés bírósági eljárása során szintén a Bizottsághoz csatlakozott Románia és Szlovákia mellett Görögország is.

2.4.3. Európai Bizottság

A másodlagos kisebbségvédelmi uniós jogi aktus hiányának legfőbb – jogtechnikai szempontból értelmezett – oka, hogy az európai uniós jogalkotási eljárás megindítására kizárólagosan jogosult Európai Bizottság az eddigiekben soha nem tűzte napirendjére a nemzeti kisebbségek védelmét, holott erre számos kisebbségvédelmi szervezet és európai parlamenti állásfoglalás is többször felszólította. A Bizottság rendre elutasította ezeket a megkereséseket arra hivatkozva, hogy az Európai Uniónak nincs hatásköre ezen a területen. A testület a mai napig arra hivatkozva bújik ki a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos felelősség alól, hogy az egyes tagállamok feladata e közösség megfelelő védelemben részesítése.¹⁸³

2019 szeptemberében azonban az Európai Törvényszék a *Minority SafePack* nyilvántartásba vétele kapcsán indult *T-391/17. sz. Románia kontra Bizottság*

¹⁸³ Európai Parlament: *Parlamenti kérdések – Didier Reynders válasza az Európai Bizottság nevében* (2021. július 7.).

ügyben kimondta, hogy a Bizottság nyújthat be a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmének növelését célzó, az Unió fellépését a hatásköre alá tartozó területeken kiegészítő jogalkotási javaslatot (lásd lent). Ezzel a Törvényszék fontos hivatkozási alapot biztosított a jogalkotás megindításával kapcsolatos jövőbeli érvekkel szemben, megnyitva az utat a kisebbségvédelmi tárgyú európai uniós jogalkotás előtt.

Ahogy arra korábban már utaltunk, bár a kisebbséghez – így a nemzeti kisebbséghez – tartozó személyek jogának tiszteletben tartása az Unió alapértéke, az alapérték érvényesülését biztosító uniós garanciák hiányoznak. E „skizofrén helyzet”¹⁸⁴ felszámolása érdekében tehát szükségesnek látszik a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos uniós joganyag fejlesztése, elsősorban másodlagos uniós jogi aktusok elfogadása által, amire a Szerződések alapvetően lehetőséget nyújtanak.¹⁸⁵ Az uniós jogalkotási eljárást ugyanakkor kizárólag az Európai Bizottság indíthatja meg, ekképpen a nemzeti kisebbségek védelmét szolgáló uniós jogi aktusok megszületésében a Bizottság az első és a legfontosabb uniós aktor.

Ennek megfelelően az elmúlt időszakban a nemzeti kisebbségek jog- és érdekérvényesítési tevékenysége is egyre határozottabban a Bizottságra irányult. Ehhez a munkához sajátos lehetőséget biztosított az EU részvételi demokráciájának lisszaboni szerződésmódosítással megjelenő új eszköze, az európai polgári kezdeményezés. Az új jogintézmény legfontosabb célkitűzése az uniós polgároknak az uniós döntéshozatalba való bekapcsolása azáltal, hogy az európai polgári kezdeményezések útján befolyásolhatják a Bizottság napirendjét.

¹⁸⁴ Barten (2016): i. m. 107.

¹⁸⁵ Toggenburg (2012): i. m. 85; Toggenburg (2018): i. m. 389.

Vákát

3. Az európai polgári kezdeményezés (EPK)

Jelen értekezés tárgya annak vizsgálata, hogy az európai polgári kezdeményezés (EPK) mint politika- és jogalkotás-formáló eszköz alkalmas lehet-e a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmére. Ahhoz, hogy a fenti kutatási kérdésre választ tudjunk adni, szükséges az EPK intézményének részletes vizsgálata.

E fejezetben bemutatjuk az EPK-t mint a részvételi demokrácia eszközét, egyfajta kézikönyv jellegű útmutatót szolgáltatva az EPK intézményéhez. Ennek keretén belül ismertetjük az eszköz jellegzetességeit, elhelyezzük az uniós jog rendszerében, és összehasonlítjuk más polgári részvételi eszközökkel (népi kezdeményezések, petíció, társadalmi konzultáció).

Betekintést nyújtunk a polgári kezdeményezés életre hívásának történeti előzményeibe, működésébe és követelményeibe. Kiemelt figyelmet fordítunk a polgári kezdeményezések kétlépcsős vizsgálatára és az ebből származó problémákra, így különösen a nyilvántartásba vételi szakasz során felmerült nehézségekre, a „nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés” fogalmára, a Bizottságnak a kezdeményezések nyilvántartásba vételével kapcsolatos változó jogalkalmazói gyakorlatára, valamint a Bizottság diszkrecionális jogkörére.

Ezt követően részletesen elemezzük az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 2017 és 2019 között lezajlott felülvizsgálatát. Ennek keretén belül tanulmányozzuk a korábbi működési nehézségeket, az azok kapcsán tett jogalkotói és a tudomány szereplői által megfogalmazott javaslatokat, valamint az új rendelet által átültetett módosításokat. Habár az új rendelet számos kérdésben megoldani látszik az európai polgári kezdeményezések gyakorlati működésének elmúlt években tapasztalt nehézségeit, több olyan probléma azonosítható, amely vélhetően a jövőben is befolyásolni fogja az eszköz hatékony működését.

3.1. Az EPK mint az uniós részvételi demokrácia új eszköze

Az EUSZ 10. cikke értelmében az Európai Unió főszabály szerint a képviseleti demokrácia elve alapján működik, ugyanakkor a közvetlen demokrácia egyes formái szintén elismertek az EU működése során. Az EUSZ 10. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy „minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében”, valamint hogy a „döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni”.

A liszaboni szerződés a képvisleti demokrácia rendszerét kiegészítette a részvételi demokrácia eszközeivel, így létrehozta a háromrétegű európai uniós demokráciát, amely a közvetlen képviseléből, a közvetett képviseléből és a polgári részvételből tevődik össze.¹⁸⁶

A részvételi demokrácia eszközeinek bevezetése az európai uniós döntéshozatali eljárásba az EU demokráciadeficitjéből fakad.¹⁸⁷ Az Unió demokráciadeficitjének csökkentése és a demokratikusabb EU kívánalma nem új gondolat.¹⁸⁸ A 20. század első felének nagy részében a polgári részvételt a demokrácia átkának tartották,¹⁸⁹ mára azonban a népi részvétel bizonyos szempontból a politika szükségszerű velejárójává vált.¹⁹⁰ Az 1990-es évektől a részvételi elv megjelent az Európai Unióban.¹⁹¹ A maastrichti szerződés aláírása után bevezetett, polgári részvételnek teret adó lehetőségek nagy része azonban közvetlen és informális volt, amelyek nem bírtak semmilyen jogi kötőerővel.¹⁹² Az EPK azonban minden korábbinál radikálisabb értelmezése a részvételi demokráciának az Európai Unióban.¹⁹³

¹⁸⁶ Roland Bieber: The Citizens' Initiative – a Source of Additional Legitimacy for the European Union. In José Maria Beneyto – Ingolf Pernice (szerk): *Europe's Constitutional Challenges in the Light of the Recent Case Law of National Constitutional Courts*. Baden-Baden, Nomos, 2011. 240.

¹⁸⁷ Komáromi László: Participatory democracy: International and European tendencies, constitutional framework in Visegrad countries, Hungarian instruments and experiences. *Iustum Aequum Salutare*, 11. (2015), 3. 53.

¹⁸⁸ Peter Teglas: *The European Citizens' Initiative (Un)Successful Tool of Deliberative Democracy; Present State and Future Perspectives*. (h. n.), ECIT Foundation, 2015. 2; Bruno Kaufmann: Transnational "Babystep". The European Citizens' Initiative. In Maija Setälä – Theo Schiller (szerk.): *Citizens' Initiatives in Europe Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. New York, Palgrave Macmillan, 2012b. 229–233.

¹⁸⁹ Elizabeth Monaghan: Assessing Participation and Democracy in the EU: The Case of the European Citizens' Initiative. *Perspectives on European Politics and Society*, 13. (2012), 3. 285.

¹⁹⁰ Mark E. Warren: *Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory*. Brussels, Palgrave MacMillan, 2009.

¹⁹¹ Sabine Saurugger: The social construction of the participatory turn: The emergence of a norm in the European Union. *European Journal of Political Research*, 49. (2010), 4. 471.

¹⁹² Michael Nentwich: Opportunity Structures for Citizens' Participation: The Case of the European Union. *European Integration online Papers (EIoP)*, (2002), 1.

¹⁹³ Monaghan (2012): i. m. 295.

3.1.1. Az EPK célja és sajátossága

Az EPK az Unió nemzetek közötti részvételi demokráciájának innovatív eszköze,¹⁹⁴ amelyet a nemzeti alkotmányfejlődés inspirált,¹⁹⁵ és a lisszaboni szerződés vezetett be. Tágabb megközelítésben a világ első transznacionális napirend-kezdeményezése.¹⁹⁶

Az EPK lényege, hogy a polgárok közvetlenül fordulhatnak az Európai Bizottsághoz, ha a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslat beterjesztését látják szükségesnek. Az uniós polgárok ezzel képesek hatást gyakorolni az uniós szakpolitikai döntéshozatalra azáltal, hogy a számukra fontos ügyekben konkrét jogi intézkedéseket kezdeményeznek azokon a területeken, amelyekben az Európai Bizottság jogszabály-javaslat előterjesztésére jogosult.

Az EPK küldetése tehát közelebb hozni az Uniót polgáraihoz,¹⁹⁷ megerősíteni az uniós polgárság intézményét, valamint fokozni az Unió demokratikus működését.¹⁹⁸ Az EPK mint a „vita ösztönzését szolgáló eszköz” továbbá hozzájárul az Unió demokratikus működésének javításához a polgároknak az Unió demokratikus és politikai életében való részvétele révén.¹⁹⁹

Az uniós polgárok kollektív cselekvésre irányuló jogának biztosítása példa nélküli a nemzetközi szervezetek történetében.²⁰⁰ Legfőbb újítása éppen az, hogy

¹⁹⁴ Irmgard Anglmayer: Implementation of the European Citizens' Initiative. The experience of the first three years. (h. n.), European Parliamentary Research Service, Ex-Post Impact Assessment Unit, 2015. 3.

¹⁹⁵ Víctor Cuesta-López: A Comparative Approach to the Regulation of the European Citizens' Initiative. *Perspectives on European Politics and Society*, 13. (2012a), 3. 258.

¹⁹⁶ Maximilian Conrad: A Small-States Perspective on the European Citizens' Initiative. *Icelandic Review of Politics and Administration*, 9. (2013), 2. 302.

¹⁹⁷ Luis Bouza García – Susana del Río Villar: 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. (2012), 3. 312; Katrin Böttger – Julian Plottka: The ECI – An Overview of Opportunities and Constraints. In Maximilian Conrad et al. (szerk.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Baden-Baden, Nomos, 2016. 16.

¹⁹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről [a továbbiakban: régi EPK-rendelet], (1) preambulumbekkezdés.

¹⁹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről [a továbbiakban: EPK-rendelet], (1) és (4) preambulumbekkezdés.

²⁰⁰ Alex Warleigh: On the Path to Legitimacy? The EU Citizens Initiative Right from a Critical Deliberativist Perspective. In Carlo Ruzza – Vincent Della Sala (szerk.): *Governance and Civil Society in the European Union*. Manchester – New York, Manchester University Press, 2007. 64.

nem a társadalmi szervezetek részére biztosítja a részvételt a jogalkotásban, hanem elsősorban a magánszemélyek, az uniós polgárok részére, szakítva a korábbi tendenciákkal, amelyek során kiemelt társadalmi szervezetek szerepvállalásával valósult meg a részvételi demokrácia („Brüsszel végső soron Brüsszellel társalgott”²⁰¹). Jelentősége abban áll, hogy a népi részvétel ösztönzése által hozzájárulhat a belpolitikai közbeszéd élénkítéséhez, valamint elősegítheti a nemzetek közötti párbeszéd fejlődését is.²⁰² Bár korábban is voltak törekvések az Európai Unióban a közvetlen demokrácia megerősítésére, a lisszaboni szerződés elfogadása előtt a közvetlen demokrácia önmagában nem volt hatással az Európai Unió működésére.²⁰³ Kaufmann szerint az EPK sokkal közvetlenebb és transznacionálisabb, mint bármi, amit eddig uniós szinten tapasztalhattunk.²⁰⁴ Conrad szerint az európai polgári kezdeményezés az uniós részvételi demokrácia legerősebb eszköze,²⁰⁵ legfőbb erénye pedig az, hogy az európai nép szükségességének hangsúlyozása nélkül képes hozzájárulni az EU demokratizálódásához.²⁰⁶

A polgári kezdeményezés formalizálta a korábban is létező „kollektív kéréseket”, amelyek egyfajta nyomásgyakorló szerepet tölthettek be az Európai Unióban.²⁰⁷ Másfelől az európai polgári kezdeményezés a tagállamok jogrendjének tükrében is előremutató szabályozásnak számít, hiszen a tagállamok felében nincs olyan közvetlen demokráciát és népi részvételt erősítő szabályozás, amely lehetővé teszi, hogy a polgárok egy kisebb csoportja jogalkotási javaslatot kezdeményezzen.²⁰⁸ A lényeges különbség a nemzeti rendszerek és az európai polgári kezdeményezés között, hogy amíg a nemzeti népi kezdeményezések többségét a törvényhozó hatalomnak címzik, addig az európai polgári kezdeményezést az Unió „kormányának” nyújtják be. Ez az uniós jog sajátosságából,

²⁰¹ Luis Bouza García – Justin Greenwood: Introduction. *Perspectives on European Politics and Society*, 13. (2012), 3. 251.

²⁰² Víctor Cuesta-López: A Preliminary Approach to the Regulation on European Citizens’ Initiative from Comparative Constitutional Law. In Luis Bouza García et al. (szerk.): *The European Citizens’ Initiative – A First Assessment. Bruges Political Research Paper*, (2012b), 24. 8.

²⁰³ Michael Dougan: What are we to make of the citizens’ initiative? *Common Market Law Review*, 48. (2011), 6. 1808.

²⁰⁴ Bruno Kaufmann: *The European Citizens’ Initiative Pocket Guide*. Brussels, Green European Foundation, 2012b.

²⁰⁵ Conrad (2013): i. m. 302.

²⁰⁶ Conrad (2013): i. m. 318.

²⁰⁷ Dougan (2011): i. m. 1808.

²⁰⁸ Paolo Ponzano: *A million citizens can request European legislation: a sui generis right of initiative*. Florence, European University Institute, 2011.

pontosabban az Európai Bizottság jogalkotási eljárásban betöltött, jogalkotási aktus elfogadására irányuló javaslat benyújtásában fennálló monopolszerepéből fakad, ebből kifolyólag az Európai Bizottság a kezdeményezések címzettje.²⁰⁹

Az európai polgári kezdeményezés lényegében az Európai Bizottság jogalkotási eljárás megindításában betöltött monopolszerepét hivatott árnyalni azzal, hogy egymillió uniós polgár támogató aláírása esetén a Bizottságnak foglalkoznia kell egy kérdéssel, habár nincs semmiben kötve ezekhez a javaslatokhoz. Az Európai Unióban ugyanis kizárólag a Bizottság terjeszthet be a jogalkotó elé jogalkotási aktus elfogadására irányuló javaslatot, ekképpen kizárólag bizottsági döntés függvénye, hogy egy adott kérdésben megindul-e a jogalkotási eljárás. Az európai polgári kezdeményezés révén az Európai Parlament²¹⁰ és a Tanács²¹¹ mellett immár az uniós polgárok is kezdeményezhetik, hogy a Bizottság foglalkozzon egy adott kérdéssel, és terjesszen elő javaslatot abban az uniós jogalkotó részére.

A két uniós intézmény felkéréséhez hasonlóan az európai polgárok felhívása sem köti a Bizottságot, tehát a jogalkotási eljárásban betöltött monopolhelyezete a gyakorlatban továbbra is töretlen. Amennyiben ugyanis egy kezdeményezés eredményesen zárul, a Bizottság köteles az adott kérdést napirendjére tűzni, és bár jogalkotási aktusra irányuló javaslat beterjesztésére nem köteles (ez következik a jogalkotási javaslat benyújtásának opcionális jellegéből, amit az EUSZ vonatkozó szakaszában szereplő „kezdeményezheti” kifejezés is megalapoz), több esetben már a napirendre vétel is komoly eredménynek számít. Különösen igaz ez a nemzeti kisebbségek uniós védelme esetében, hiszen az Európai Bizottság az eddigiekben tartózkodott a kérdéskör napirendre tűzésétől. Ennek megfelelően a polgári kezdeményezést *napirend-meghatározó és politikaformáló*

²⁰⁹ Paweł Głogowski – Andreas Maurer: The European Citizens' Initiative – Chances, Constraints and Limits. *Political Science Series*, (2013), 134. 8.

²¹⁰ EUMSZ 225. cikk: Az Európai Parlament tagjainak többségével felkérheti a Bizottságot olyan kérdésre vonatkozó megfelelő javaslat előterjesztésére, amely az Európai Parlament megítélése szerint a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktus kidolgozását teszi szükségessé. Ha a Bizottság nem terjeszt elő javaslatot, ennek okairól tájékoztatja az Európai Parlamentet.

²¹¹ EUMSZ 241. cikk: A Tanács egyszerű többséggel felkérheti a Bizottságot, hogy végezze el a Tanács által a közös célkitűzések eléréséhez szükségesnek tartott vizsgálatokat, és terjesszen be hozzá megfelelő javaslatokat. Ha a Bizottság nem terjeszt elő javaslatot, ennek okairól tájékoztatja a Tanácsot.

eszköznek²¹² tartjuk. Auer szerint az európai polgári kezdeményezés „kérés” (*appeal*) a polgárok részéről a Bizottsághoz.²¹³

3.1.2. Az EPK elhatárolása a részvételi demokrácia egyéb formáitól

Az EPK jogi természetével és pontos minősítésével, a közvetlen, illetve részvételi demokrácia rendszerében történő elhelyezésével kapcsolatban vita van mind a tudomány szereplői, mind pedig a civil társadalom és a döntéshozók között. Az európai polgári kezdeményezés elsődleges jogalapjául szolgáló EUSZ 11. cikk (4) bekezdése ugyanis egyfajta kompromisszumként jött létre a polgári kezdeményezés szerepével kapcsolatos, eltérő értelmezések között.²¹⁴

Kaufmann szerint az EPK a közvetlen demokrácia eszköze,²¹⁵ Conrad szerint azonban ez a megközelítés téves, az EPK-t napirend-kezdeményezésnek tartja.²¹⁶ Egyesek szerint az EPK meghatározó eszköze a transznacionális tanácskozó (deliberatív) demokráciának,²¹⁷ amely a tagállami alkotmányfejlődések népi kezdeményezésekkel kapcsolatos legjobb tapasztalatait foglalja magában.²¹⁸ Mások szerint az EPK nem illeszkedik a deliberatív modellekhez, ezért a polgárokkal történő közvetlen kommunikációban betöltött szerepe is megkérdőjelezhető,²¹⁹ mivel az aláírásgyűjtés nem biztosít megfelelő visszacsatolást a kezdeményezés tartalmát illetően, és jellegeből adódóan inkább a radikális, mintsem a konszenzusos megközelítést követi.²²⁰

Conrad szerint az EPK az európai nyilvánosság révén több lehet, mint a transznacionális részvételi demokrácia egyszerű eszköze: idővel a transznacionális

²¹² Głogowski–Maurer (2013): i. m. 9.

²¹³ Andreas Auer: European Citizens’ Initiative. *European Constitutional Law Review*, 1. (2005), 1. 83.

²¹⁴ Carmen Gerstenmeyer et al.: Study on the European Added Value of the European Citizens’ Initiative. In Christian Salm: *The added value of the European Citizens’ Initiative (ECI), and its revision*. Study. Brussels, European Parliamentary Research Service, 2018. 54.

²¹⁵ Kaufmann (2012): i. m. 281.

²¹⁶ Conrad (2013): i. m. 320.

²¹⁷ A deliberatív demokrácia „felhívás egy informális politikai közösségi diskurzusra, amelynek intézményi alapját a civil társadalom önkéntes szervezetei biztosítják”. Lásd Tégla (2015): i. m. 1; Jürgen Habermas: *The inclusion of the other: studies in political theory*. Cambridge, MIT Press, 1998.

²¹⁸ Cuesta-López (2012a): i. m. 267.

²¹⁹ Bouza García – Del Río Villar (2012): i. m. 320.

²²⁰ Graham Smith: *Democratic Innovations*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009. 129–132.

deliberatív demokrácia eszközévé válhat.²²¹ Auer szerint az EPK informális politikai részvételi eszköz, amely kiegészíti a részvételi demokrácia tartópilléreit, a már meglévő részvételi mechanizmusokat.²²² Greenwood szerint az EPK az EU részvételi demokráciájának keretébe tartozó számos eszköz egyike, a nyilvános konzultációkkal és a civil szervezetekkel folytatott párbeszéddel együtt.²²³ Behringer szerint az EPK nem az uniós közvetlen demokrácia rendszere, hanem sokkal inkább az európai többszintű kormányzás felé tett lépés.²²⁴ Schöpflin²²⁵ szerint ezzel szemben az EPK sem nem a közvetlen, sem pedig nem a részvételi demokrácia eszköze, hanem egy *sui generis jogintézmény*.²²⁶

A fenti elméleti viták is jól szemléltetik, hogy az EPK egy sajátos eszköz, amely a részvételi demokrácia különböző megoldásainak elemeit vegyíti.²²⁷ Összehasonlító alkotmányjogi szempontból a részvételi demokráciának több olyan közvetlen eszközét ismerjük, amelyek emlékeztetnek az európai polgári kezdeményezésre, vagy ahhoz hasonló elemeket tartalmaznak, ezért elhatárolásuk különösen indokolt.

a) Napirend-kezdeményezés (agenda initiative) és népi kezdeményezés (popular initiative)

Schiller és Setälä szerint a népi kezdeményezés egy olyan eszköz, amely lehetővé teszi, hogy a polgárok közös fellépés útján (vagyis meghatározott számú aláírás összegyűjtésével) javaslatok formájában új kérdéseket töltszenek a politika napirendjére, amely javaslatokat aztán népszavazásra bocsátanak, vagy azokat

²²¹ Conrad (2013): i. m. 306.

²²² Auer (2005): i. m.

²²³ Justin Greenwood: The European Citizens' Initiative: bringing the EU closer to its citizens? *Comparative European Politics*, 17. (2019), 6. 940–956.

²²⁴ Jeannette Behringer: Just Sweets for the People? The ECI as a Participatory Tool Towards Pluralistic Democracy in the EU. In Conrad et al. (2016): i. m. 81–94.

²²⁵ 2004 és 2019 között európai parlamenti képviselő, az Európai Parlament polgári kezdeményezés tárgyában illetékes Alkotmányügyi Bizottságának (AFCO) korábbi tagja és több, európai polgári kezdeményezéssel foglalkozó jelentés szerzője.

²²⁶ Európai Parlament: *Draft Report with recommendations to the Commission on Revision of Regulation (EU) 211/2011 on the citizens' initiative*. 2017/2024(INL) (2017. június 26.). 7.

²²⁷ Carsten Berg – Paweł Głogowski: Heavy Stones in the Road: The ECI in Practice. In Conrad et al. (2016): i. m. 199.

a parlament (vagy más képviseleti szerv) köteles lesz megtárgyalni.²²⁸ A szerzők tehát a népi kezdeményezések két formáját, a népszavazási kezdeményezést és a napirend-kezdeményezést különböztetik meg. Míg a *népszavazási kezdeményezés* esetében egy adott időszak alatt meghatározott számú aláírást kell összegyűjteni, amely esetén a szervezők kérhetik a népszavazás kiírását az adott javaslatra vonatkozóan, addig a *napirend-kezdeményezés* esetén (amely nagyban hasonlít a petícióra) a szervezők nem követelhetik népszavazás kiírását.²²⁹ A népi kezdeményezés szintjei szerint megkülönböztetünk szupranacionális, országos, tagállami és helyi szintet.²³⁰

A napirend-kezdeményezés a részvételi demokrácia eszköze, amely a törvényhozó hatalom politikai akaratának teljes mértékben alá van rendelve. Több európai országban is ismerik, azonban valódi politikai jelentőséggel egyik európai államban sem bír.²³¹ A napirendjavaslat ugyanis csak arra irányul, hogy egy adott kérdést egy intézmény (a nemzeti jogrendszerekben általában a népképviseleti szerv) megtárgyaljon, és ennek eredményeként saját belátása szerint döntsön arról, hogy a javaslatnak megfelelően jár el, vagy sem.²³² Ezt a polgárok egy csoportja meghatározott időn belül összegyűjtött támogató aláírások útján kéri, amire a címzett intézménynek válaszolnia kell.²³³ A napirend-kezdeményezés címzettje a jogalkotásra vagy jogalkotási javaslat benyújtására jogosult szerv.

Az EPK ezek alapján elsősorban napirend-kezdeményezés. Célja ugyanis a Bizottság napirendjének módosítása (sikeres európai polgári kezdeményezés esetén a Bizottságnak napirendjére kell tűznie az adott kérdést), azonban az semiben nem kötelezheti jogalkotási javaslat benyújtására a Bizottságot. A napirend-kezdeményezés tehát továbbra is az eljárásának alanyát képező testület politikai akaratának van alárendelve.²³⁴ Ezek alapján a „polgári kezdeményezés” (*citizens'*

²²⁸ Schiller–Setälä (2012): i. m. 1.

²²⁹ Schiller–Setälä (2012): i. m.

²³⁰ Egyes szövetségi államok, mint például Svájc, minden lehetséges szinten alkalmazzák a népi kezdeményezést, míg az Egyesült Államok csupán az országos szint alatt. Az unitárius államok esetében is eltér a népi kezdeményezés területi szintű alkalmazása – Franciaország csak helyi szinten ismeri az intézményt, Magyarországon ellenben országos szintű volt a népi kezdeményezés. Lásd Antal Attila: Az európai közvetlen demokrácia felé. *Civil Szemle*, 22. (2010), 1. 36–37.

²³¹ Cuesta-López (2012b): i. m. 8.

²³² Komáromi László: Közvetlen demokrácia. In Csink Lóránt – Schanda Balázs (szerk.): *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban*. Budapest, Pázmány Press, 2017. 224.

²³³ Berg–Głogowski (2016): i. m. 201.

²³⁴ Cuesta-López (2012a): i. m. 256.

initiative) megnevezés önmagában is félrevezető lehet, hiszen sokkal inkább azt sugallja, hogy egy népi, semmint egy napirend-kezdeményezésről van szó.²³⁵

Egy másik megközelítés szerint a napirend-kezdeményezés a népi kezdeményezés egyik leggyengébb hatású megnyilvánulási formája. A legerősebb formája a népszavazási kezdeményezés, amely bár hasonlóan indul, mint a napirend-kezdeményezés, sikere esetén népszavazást írnak ki, így gyakorlatilag a polgárok egy csoportjának kezdeményezésére a nép dönt a javaslatról, vagyis a polgárok ebben a formában tudják leginkább gyakorolni a hatalmat. A részvételi demokrácia e formájában ugyanakkor szigorúbb szabályok érvényesülnek (tartalmi korlátozások, magas aláírásszámok és az aláírások ellenőrzésére vonatkozó szigorú követelmények).²³⁶ Mások összehasonlító alkotmányjogi vizsgálat alapján arra a következtetésre jutottak, hogy a polgári kezdeményezés közvetett népi kezdeményezés.²³⁷

A népi kezdeményezés – valójában napirend-kezdeményezés jellegű – intézménye 2011-ig a magyar jogrendnek is részét képezte az országos népi kezdeményezés formájában.²³⁸ Ehhez hasonló intézmények a hatályos jog szerint is léteznek a magyar jogrendben, például az országos népszavazási

²³⁵ Smith szerint a fogalmat (*citizens' initiative*) a nemzeti jogrendszerekből kölcsönözték, ahol azonban a népi/polgári kezdeményezést népszavazás követi. Lásd Graham Smith: *The European Citizens' Initiative: A New Institution for Empowering Europe's Citizens?* In Michael Dougan et al. (szerk.): *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*. Portland, OR, Hart Publishing, 2012. 228.

²³⁶ Berg–Głogowski (2016): i. m. 201–202.

²³⁷ A közvetlen népi kezdeményezés esetén a választópolgárok egy kérdést maguk döntenek el a kezdeményezést követő népszavazás esetében, a választópolgárok magukat aktivizálják, míg a közvetett népi kezdeményezés arra irányul, hogy a közhatalmat gyakorló szerv tűzze napirendjére a népi kezdeményezés tárgyát szolgáló kérdést. Lásd Antal (2010): i. m. 36.

²³⁸ A népi kezdeményezés szabályait a Magyar Köztársaság Alkotmánya (1949. évi XX. törvény), illetve az országos népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény tartalmazta. Előbbi az Alaptörvény 2012. január 1-jétől, utóbbit a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény helyezte hatályon kívül. Az országos népi kezdeményezés – amelynek érvényességéhez két hónap alatt 50 ezer támogató aláírást kellett összegyűjteni – arra irányult, hogy az Országgyűlés tűzze napirendjére a kezdeményezésben megfogalmazott, hatáskörébe tartozó kérdést. Az Országgyűlés köteles volt a kezdeményezést napirendjére tűzni és megtárgyalni.

kezdeményezés²³⁹ és a nemzetiségként történő elismerésre vonatkozó kezdeményezés²⁴⁰ formájában.

b) Petíció (petition)

A petíció (és e-petíció²⁴¹) a részvételi demokrácia megnyilvánulási formája, amely lehetővé teszi a polgárok számára, hogy különböző intézkedésekért folyamodjanak, de közvetlenül nem eredményez jogalkotást, és nem is kötelezi cselekvésre a döntéshozókat, ezért inkább politikai, mint jogi hatású intézmény.²⁴² A petíció európai uniós jogrendben ismert formáját fent ismertettük, azonban az valamilyen formában a legtöbb tagállam nemzeti jogrendszerében is megjelenik.

A petíciót azért is szükséges elhatárolni az EPK-tól, mert a petíció nem csupán a nemzeti jogrendszerekben létező eszköz, hanem az uniós jogrendnek is részét képező jogintézmény (petíciós jog). Ezenfelül a petíció és az EPK több hasonlóságot mutat, így például mindkét intézményt aláírással lehet támogatni.²⁴³ Az aláírással támogatás vonatkozásában jelentős különbség azonban, hogy amíg az EPK esetében szigorú érvényességi követelményeket határoz meg a rendelet a támogatók minimumszámára vonatkozóan, addig a petíció érvényessége nincs ilyen követelményhez kötve. Ez a joghatásukra is hatással van, míg ugyanis egy

²³⁹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 8. cikk (1) bekezdés: „Legalább kétszázezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendel el. A köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendelhet el. Az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.” Az országos népszavazási kezdeményezés részletszabályait a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény II. fejezete tartalmazza.

²⁴⁰ A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 148. § (3) bekezdése értelmében, ha a törvény által felsorolt tizenhárom nemzetiségen kívül további nemzetiség kíván bizonyosságot tenni arról, hogy megfelel a feltételeknek, legalább ezer – magát e nemzetiséghez tartozónak valló, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán szavazati joggal rendelkező magyar állampolgár – választópolgár kezdeményezheti a nemzetiség Magyarországon honos népcsoporttá nyilvánítását. Az eljárásra a 2013. évi CCXXXVIII. törvény országos népszavazás kezdeményezésére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.

²⁴¹ Az e-petíció általánosságban abban különbözik a petíciótól, hogy ebben a formában csupán elektronikus úton lehet támogató aláírásokat gyűjteni.

²⁴² Berg–Głogowski (2016): i. m. 200.

²⁴³ A petíció esetében az Európai Parlament honlapján kell regisztrálni egy személyes felhasználói fiókot, amely után a polgár jogosult különböző petíciókat támogatni aláírásával.

befogadott petíció esetében semmilyen jogi garancia nincs a megfelelő utánkövetésre (a Petíciós Bizottság bármikor dönthet úgy, hogy leveszi napirendjéről a petíciót), az EPK esetében a Bizottságnak (bár nincs jogalkotási aktus benyújtására irányuló kötelezettsége) közleményben mindenképpen foglalkoznia kell a kérdéssel csakúgy, mint nyilvános meghallgatás formájában a Parlamentnek is. Az EPK joghatásait tekintve tehát a petíciónál erősebb eszköz. Ráadásul, ha a Bizottság mégis úgy dönt, hogy jogalkotási aktusra irányuló javaslatot nyújt be, az EPK közvetlenül uniós jogalkotást eredményezhet, a Petíciós Bizottság ilyen jogosultsággal nem rendelkezik.

Ezzel együtt a két legmarkánsabb különbség a petíció és az EPK között, hogy egyrészt amíg előbbi egy egyénileg gyakorolható jogosultság (egy petíció benyújtásához elég egy magánszemély fellépése), addig az utóbbi kollektív eszköz (az EPK akkor sikeres, ha legalább egymillió uniós polgár támogatja aláírásával legalább hét különböző uniós tagállamból). Másrészt a petíció a hatályos szabályokkal kapcsolatban fogalmaz meg aggodalmakat vagy elvárásokat, ellenben az EPK az európai uniós jogalkotást igyekszik előmozdítani.²⁴⁴ Conrad szerint az egymillió uniós polgár jelentette legitimáció miatt az EPK sokkal inkább alkalmas az uniós polgárok és intézmények egymáshoz közelebb hozására, mint a petíció.²⁴⁵

c) Társadalmi konzultációk

A társadalmi konzultációk elsődleges jogalapját az EUSZ 11. cikk (2) és (3) bekezdései szolgáltatják.²⁴⁶ A társadalmi konzultációk egyik formája az Európai Bizottság által a 2000-es évek elején – az EU demokratikus legitimitását erősítendő – bevezetett, mára egyre gyakrabban használt *online konzultáció*, amelynek során a testület arra kéri az érdekelteket és az érdeklődőket, hogy mondják el véleményüket az új kezdeményezésekkel és a már bevezetett intézkedésekkel

²⁴⁴ Luis Bouza García: *The Significance of the European Citizens' Initiative for Pan-European Participatory Democracy*. (h. n.), International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2013. 14.

²⁴⁵ Conrad (2013): i. m. 305.

²⁴⁶ EUSZ 11. cikk (2) bekezdés: Az intézmények az érdekképviselői szervezetekkel és a civil társadalommal nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet tartanak fenn. (3) bekezdés: Az Európai Bizottság, annak érdekében, hogy biztosítsa az Unió fellépéseinek koherenciáját és átláthatóságát, az érintett felekkel széles körű előzetes konzultációkat folytat.

és hatályos jogszabályokkal kapcsolatban. A konzultációk honlapján a polgárok felkereshetnek egy adott kérdéssel kapcsolatban folyamatban lévő konzultációt, és az ott felkínált kérdőív kitöltésével elmondhatják véleményüket a tárgybeli javaslatról vagy jogszabályról. Ezzel együtt az online konzultáció a Bizottság által összeállított kérdőívek kitöltése útján történik, ez pedig bizonyos keretek közé szorítja a polgárok válaszadási lehetőségeit. Emiatt számos európai civil szervezet bírálta a Bizottságot és az online konzultáció intézményét. Másfelől, mivel a kérdőívek többsége csak félig standardizált, egy részük pedig nyitott, az online konzultációk alkalmasak a valóban minőségi visszajelzésre.²⁴⁷ Quittkat szerint az online konzultáció bevezetése bár siker, hiszen lehetővé teszi a minőségi visszajelzést, és a különböző szereplők széles körének bevonása által hozzájárul a megalapozott döntéshozatalhoz, ha továbbra is tisztázatlan marad, hogy egyes érveket miért és milyen alapon fogadnak vagy utasítanak el, az jelentős hatással lehet az eszköz döntéshozatali mechanizmusban ténylegesen betöltött szerepére.²⁴⁸

A konzultációk másik formája a *civil párbeszéd*, vagyis a hagyományos társadalmi konzultáció, amely a Bizottság szervezésében vagy ösztönzésére, leginkább lakossági fórumok formájában valósul meg. A civil párbeszédet mint konzultációs eszközt is érte azonban kritika, miszerint az intézmény nem teszi lehetővé azt, hogy az átlagpolgárok bekapcsolódjanak a véleménynyilvánítási folyamatba.²⁴⁹ Quittkat szerint a civil párbeszédnek zárt kört jelentenek, amelyben csak a beágyazódott szereplők vehetnek részt.²⁵⁰ Az 1990-es évek közepétől az európai intézmények igyekeztek minél szorosabb kapcsolatot kialakítani az egyre növekvő számú érdekszervezetekkel, ezért a civil párbeszéd leginkább a brüsszeli szervezetekre összpontosított, így nem tudott kapcsolatot kialakítani az alulról jövő kezdeményezésekkel és szervezetekkel.²⁵¹

A társadalmi konzultáció tanácskozó (deliberatív) jellege tekintetében hasonlítható össze az európai polgári kezdeményezéssel, egyéb vonatkozásaiban azonban attól jelentősen eltér. A konzultációk ugyanis (a demokratikus legitimitásnak a polgárok párbeszédbe bevonása általi növelésén túl) a polgárok

²⁴⁷ Christine Quittkat: The European Commission's Online Consultations: A Success Story? *Journal of Common Market Studies*, 49. (2011), 3. 654.

²⁴⁸ Quittkat (2011): i. m. 670–671.

²⁴⁹ Bouza García – Del Río Villar (2012): i. m. 316.

²⁵⁰ Quittkat (2011): i. m.

²⁵¹ Bouza García (2013): i. m. 15.

döntéshozatalt segítő visszajelzéseinek begyűjtését szolgálják (éppen ezért is a Bizottság jelentősen támogatja az európai civil ernyőszervezetek létrehozását²⁵²), de azok eredményei semmiben nem kötelezik a Bizottságot. Ráadásul a civil párbeszédet a Bizottság szervezi az általa kiválasztott témákban, míg az EPK során a polgárok választják ki a témákat, amelyekről a későbbiekben európai szintű párbeszédet indítanak, és amellyel kapcsolatban jogalkotásra kéri fel a Bizottságot.²⁵³ Az EPK-val tehát a Bizottság elveszti kapuőr jellegét az európai közbeszédben részt vevő szereplők részvételi körének meghatározásában.²⁵⁴ Greenwood szerint a Bizottság a részvételi demokrácia gyakorlása során (tehát a társadalmi párbeszéd keretében) elsősorban nem a széles tömegeket kívánja elérni, hanem természetes szövetségeit, a szakosított csoportokat.²⁵⁵

A társadalmi párbeszéddel szemben az EPK sikere azonban kevésbé múlik a szakértői mobilizáláson és a döntéshozókba vetett bizalmon, ez pedig elősegítheti az Unió közelebb hozását az átlagos polgárokhoz.²⁵⁶ Az EPK és a társadalmi konzultációk teljesen más alapokon nyugszanak: míg az előbbi az alulról jövő kezdeményezéseknek biztosít lehetőséget, addig az utóbbi a szakmai egyeztetéseket mozditja elő. Mindkét eszköz ugyanakkor ugyanazt a célt szolgálja (csupán más eszközökkel), vagyis a polgári részvétel erősítését – éppen ezért tökéletesen kiegészítik egymást.²⁵⁷

Kohler-Koch szerint naivitás azt feltételezni, hogy az uniós intézmények polgárokkal folytatott párbeszéde önmagában elősegítheti az Unió demokratizálódását. A szerző szerint ugyanis a szervezett civil társadalom nem helyettesítheti a szuverén népet, így a civil szervezetek nem lehetnek a polgárok legitim képviselői.²⁵⁸ Kohler-Koch továbbá egy területi alapú egyenlőtlenségre is felhívja a figyelmet az online konzultációk és civil párbeszéd kapcsán. Szerinte

²⁵² Luis Bouza García: How Could Article 11 TEU Contribute to Reduce the EU's Democratic Malaise? In Dougan et al. (2012c): i. m. 259.

²⁵³ Bouza García (2013): i. m. 16.

²⁵⁴ Annette Knaut – Julian Plottka: *The European Citizens' Initiative: New Knowledge Regimes for Interest Groups' Involvement in European Law Making Processes?* Paper presented at the 6th International Conference in Interpretive Policy Analysis: Discursive Spaces, Politics, Practices and Power. Cardiff, Cardiff University, 2011. 9.

²⁵⁵ Justin Greenwood: *Interest Representation in the European Union*. Hampshire, Palgrave Macmillan, 2011a.

²⁵⁶ Bouza García – Del Río Villar (2012): i. m. 314.

²⁵⁷ Bouza García (2012c): i. m. 272.

²⁵⁸ Beate Kohler-Koch: Post-Maastricht Civil Society and Participatory Democracy. *European Integration*, 34. (2012), 7. 814.

az észak- és nyugat-európai nem kormányzati szervezetek felülreprezentáltak a dél- és kelet-európai szervezetekhez képest.²⁵⁹

3.1.3. EPK – történeti előzmények

Az európai polgári kezdeményezésről szóló javaslatot Jürgen Meyer terjesztette be az Európai Unió Alkotmányának szövegezésére hivatott Konvent elé annak utolsó ülésén, 2003. június 5-én. A jogintézményre vonatkozó szövegrésznek az Alkotmányszerződés tervezetében emelése nem európai polgárok milliúi mozgósításának eredménye, hanem néhány civil szervezet²⁶⁰ több mint 20 éves lobbitevékenységéé;²⁶¹ a korábbi tervezetekben nem volt nyoma polgári kezdeményezéssel kapcsolatos javaslatnak. Mivel a javaslat az utolsó pillanatban került bele az Alkotmányszerződés tervezetében, és ekképpen semmilyen szakértő munkacsoport, sem pedig a Konvent plenáris ülése nem tárgyalta részleteiben, nem meglepő, hogy a tervezet csupán nagy vonalakban rendelkezett a polgári kezdeményezésről, maradandóan befolyásolva ezzel annak későbbi lehetőségeit, különös tekintettel a szakmai vita nélkül elfogadott szövegből eredő korlátokra.²⁶²

Az Alkotmányszerződés ugyan elbukott, de a lisszaboni szerződés „átmentette” az EPK-ra vonatkozó javaslatokat.²⁶³ Az EPK gondolata vegyes reakciókat

²⁵⁹ Kohler-Koch (2012): i. m. 816.

²⁶⁰ Az 1996 és 2003 között az európai részvételi demokráciáról szóló konzultációkon részt vevő 22 szervezet közül csupán három kérvényezte a Bizottságnál a Konvent során, hogy az Alkotmány-szerződés foglaljon magába a közvetlen demokráciára vonatkozó elveket, valamint 8 szervezet vett részt a 2009-es zöld könyv konzultációján. Lásd Luis Bouza García: Anticipating the Attitudes of European Civil Society Organisations to the European Citizens' Initiative (ECI): Which Public Sphere may it Promote? In Bouza García et al. (2012a): i. m. 37–38.

²⁶¹ Julia de Clerck-Sachsse: Civil Society and Democracy in the EU: The Paradox of the European Citizens' Initiative. *Perspectives on European Politics and Society*, 13. (2012), 3. 299–311; Luis Bouza García: From Civil Dialogue to Participatory Democracy: The Role of Civil Society Organisations in Shaping the Agenda in the Debates on the European Constitution. *Journal of Contemporary European Research*, 6. (2010), 1. 85–106; Bouza García (2012a): i. m. 37.

²⁶² Dougan (2011): i. m. 1809.

²⁶³ A cím (A demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezések) és a rendszerbeli elhelyezés (II. cím) bár módosult, az érdemi szabályozás nem változott az Alkotmányszerződésben foglaltakhoz képest.

váltott ki a tudományos elitből:²⁶⁴ egyesek meglehetősen semlegesen reagáltak,²⁶⁵ mások közjátéknak titulálták,²⁶⁶ és csak kevesen tartották a javaslatot valóban potenciálisan értékes újításnak.²⁶⁷

Az EUSZ 11. cikke bár – az Alkotmányszerződéssel ellentétben – nem viseli „A részvételi demokrácia elvei” fejezetcímet, tartalmában annak megalapozásaként értékelhető. A cikk különböző közvetlen demokratikus lehetőségeket határoz meg, így a polgárok és az érdekképviselői szervezetek számára az Unió intézményei által biztosított véleménynyilvánítás lehetőségét az Unió bármely tevékenységéről [11. cikk (1) bekezdés], az intézmények által az érdekképviselői szervezetekkel és a civil társadalommal fenntartott nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet [11. cikk (2) bekezdés], a Bizottság által az érintett felekkel folytatott széles körű előzetes konzultációkat [11. cikk (3) bekezdés], illetve az európai polgári kezdeményezést [11. cikk (4) bekezdés], amelynek részletszabályait külön rendelet határozza meg.

2009. május 7-én az Európai Parlament állásfoglalásban²⁶⁸ felkérte a Bizottságot, hogy terjesszen elő a *polgári kezdeményezés megvalósításáról szóló rendeletre irányuló javaslatot*. Az Európai Parlament az állásfoglalásban javaslatot tett az EPK-ra vonatkozó részletszabályozás kialakítására, érintve a tagállamok minimális számát, a résztvevők alsó korhatárát és az eljárás menetét.²⁶⁹ A 2009. május 9-én közzétett *Salzburgi manifesztum* üdvözölte az Európai Parlament állásfoglalását, és további javaslatokat fogalmazott meg a részletszabályozás kapcsán: felhívta a figyelmet arra, hogy a tagállamok egynegyedének minimális száma túlságosan szigorú követelmény lehet, valamint javaslatot tett az Európai Polgári Kezdeményezések Hivatalának felállítására.

²⁶⁴ Dougan (2011): i. m. 1814.

²⁶⁵ Koen Lenaerts – Damien Gerard: The structure of the Union according to the Constitution for Europe: The emperor is getting dressed. *European Law Review*, 29. (2004), 3. 289–322.

²⁶⁶ Michael Dougan: The convention’s draft constitutional treaty: Bringing Europe closer to its lawyers? *European Law Review*, 28. (2003). 763–793.

²⁶⁷ Anne Peters: European democracy after the 2003 Convention. *Common Market Law Review*, 41. (2004), 1. 37–85.

²⁶⁸ Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2009. május 7-i állásfoglalása, a Bizottsághoz intézett arra vonatkozó felkéréssel, hogy nyújtson be a polgári kezdeményezés megvalósításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatot*. P6_TA(2009)0389.

²⁶⁹ Antal (2010): i. m. 41.

Az Európai Bizottság még a lisszaboni szerződés hatálybalépése előtt közölte az *európai polgári kezdeményezésről szóló zöld könyvét*,²⁷⁰ valamint 2009 novemberében konzultációs eljárást indított az EPK-ról.²⁷¹ A dokumentum nyomán a legfőbb vitás pontok mentén elkezdődtek a tárgyalások a Bizottság által beterjesztett tervezetről.²⁷²

A konzultáció eredményeként 2010. március 31-én a *Bizottság beterjesztette javaslatát* az európai polgári kezdeményezésről szóló rendeletről.²⁷³ Az Európai Parlament és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság az információs szolgáltatásra vonatkozó túlságosan szigorú követelmények miatt továbbra is a rendelet felhasználóbarátabbá tételére szólított fel.²⁷⁴ A vitás kérdések nagy részét a tárgyalások során végül sikerült feloldani: a tagállamok jelentős száma alatt a tagállamok egynegyedét kell érteni, a befogadhatósági vizsgálatot a regisztrációs eljárás részévé tették, a kezdeményezés támogatására vonatkozó alsó korhatárt az európai parlamenti választáson való részvételhez kötötték, és 12 hónapban határozták meg az aláírásgyűjtési időszak hosszát. Az információs szolgáltatás (és különösen a személyi igazolvány adatainak megadása kérdésében) azonban nem sikerült megállapodniuk a tagállamoknak, így erre vonatkozóan eltérő szabályozás alakult ki a különböző tagállamokban.

A kompromisszum az intézményközi tárgyalásokon 2010 decemberében született meg, amelynek eredményeként fogadták el az európai polgári

²⁷⁰ Európai Bizottság: *Zöld könyv az európai polgári kezdeményezésről*. COM (2009) 622 végleges (2009. november 11.).

²⁷¹ A konzultáció 325 közreműködő részvételével zajló online konzultációból, valamint 40 érdekelt fél meghallgatásából állt. Lásd Böttger–Plotka (2016): i. m. 18; Luis Bouza Garcia: *New Rules, New Players? The ECI as a Source of Competition and Contention in the European Public Sphere. Perspectives on European Politics and Society*, 13. (2012b), 3. 340–341.

²⁷² A legvitatottabb kérdések voltak, hogy (i) mit jelent pontosan a „tagállamok egy jelentős száma”, (ii) milyen szükséges információkat kell begyűjteni az aláírásgyűjtés során, (iii) mennyiben kell meghatározni a polgári kezdeményezést aláírásukkal támogató uniós polgárok minimális életkorát, (iv) az eljárás során mikor kell megvalósítani a polgári kezdeményezések befogadhatósági vizsgálatát, (v) lehet-e kötelező ereje a sikeres polgári kezdeményezéseknek, valamint hogy (vi) befogadhatóak-e azok a polgári kezdeményezések, amelyek a szerződések módosítására irányulnak. Lásd Böttger–Plotka (2016): i. m. 19–20.

²⁷³ Európai Bizottság: *Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a polgári kezdeményezésről*. COM(2010) 119 végleges (2010. március 31.).

²⁷⁴ Böttger–Plotka (2016): i. m. 20.

kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendeletet (*régi EPK-rendelet*).²⁷⁵ A rendelet 2012. április 1-jén lépett hatályba, tehát e naptól lehetett benyújtani az első polgári kezdeményezéseket, és egészen 2019. december 31-ig, az európai polgári kezdeményezésről szóló új, 2019/788 rendelet hatálybalépéséig alkalmazták (lásd lent).

3.2. Az EPK jogi kerete az Európai Unióban

Az európai polgárokat megillető jogokat, így a szabad mozgás jogát, a választójogot, a diplomáciai vagy konzuli védelemhez való jogot, a petíciós jogot, az európai ombudsmanhoz folyamodás, valamint az Unió bármely intézményéhez vagy tanácsadó szervéhez folyamodás jogát az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdése sorolja fel.²⁷⁶ Bár e cikk külön nem nevesíti a polgári kezdeményezéshez való jogot, a jogirodalom az uniós polgárok jogaként tartja számon azt.

Az EPK elsődleges európai uniós jogi keretét az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése jelenti. Ennek értelmében „legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség”.

A polgári kezdeményezéssel kapcsolatos eljárásokat és feltételeket a másodlagos jog szintjén az európai polgári kezdeményezésről szóló, 2020. január 1-jén hatályba lépő rendelet (*EPK-rendelet* vagy *új EPK-rendelet*) határozza meg.²⁷⁷ Az EPK-hoz kapcsolódik továbbá az online gyűjtési rendszerekkel kapcsolatos technikai előírásokra vonatkozó végrehajtási rendelet.²⁷⁸

²⁷⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről [régí EPK-rendelet].

²⁷⁶ Gyeney Laura: Európai uniós polgárság. In Jakab András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2020.

²⁷⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről [EPK-rendelet].

²⁷⁸ A Bizottság 1179/2011/EU végrehajtási rendelete (2011. november 17.) az online gyűjtési rendszerekre vonatkozó technikai előírásoknak a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet értelmében történő megállapításáról.

3.2.1. Az eljárás folyamata

1. lépés: A szervezői csoport felállítása

Az EPK-rendelet leszögezi: a polgári kezdeményezés sikerre vitele érdekében szükség van a szervezett struktúra minimális szintjére, ezért elrendeli egy szervezői csoport felállítását, amelynek – „az egész Uniót érintő ügyek felvetésének ösztönzése és az ezekről való gondolkodás előmozdítása érdekében” – legalább hét tagállamból származó természetes személyekből kell felállnia.²⁷⁹ A szervezői csoport tehát legalább hét olyan uniós polgárból áll, akik állandó lakóhelyük szerint legalább hét különböző tagállamot képviselnek,²⁸⁰ és elérték az európai parlamenti választásokon való részvételre jogosító életkort.²⁸¹

A szervezői csoporton belül kapcsolattartó személyeket kell kijelölni (egy képviselőt és egy helyettest), akik a teljes eljárás alatt kapcsolattartó szerepet töltenek be a szervezői csoport és az uniós intézmények között, és akiket felhatalmaznak a szervezők nevében történő felszólalásra és eljárásra.²⁸² A polgári bizottság intézményét az EPK-rendelet a nemzeti jogi hagyományokból vette át (a legtöbb állam, amelynek van tapasztalata népi kezdeményezésekkel, megköveteli a polgári bizottság felállítását)²⁸³ azzal a céllal, hogy egyfajta szűrőként működjön, megakadályozva a „spammelést” és a magánszemélyek által benyújtott polgári kezdeményezések áradatát.²⁸⁴

A régi EPK-rendelet hatálya alatt a szervezők *magánszemélyként viselték a felelősséget* a kezdeményezésért, ami azonban komoly felelősségi kérdéseket vetett fel, különösen az aláírások gyűjtése vonatkozásában. A régi EPK-rendelet

²⁷⁹ EPK-rendelet (16) preambulumbekkezdés.

²⁸⁰ Ha a szervezők európai parlamenti képviselők, ők nem számítanak bele a szervezői csoport alakítása szempontjából szükséges legalacsonyabb számba. EPK-rendelet 5. cikk (1) bekezdés.

²⁸¹ EPK-rendelet 5. cikk (1)–(2) bekezdés.

²⁸² EPK-rendelet 5. cikk (3) bekezdés.

²⁸³ Amíg Svájcban is hét személy szükséges a népi kezdeményezés szervezőbizottságának felállításához, Spanyolországban pedig nincs ilyen mennyiségi követelmény, a szervezőbizottság tagjainak területi eloszlására – vagyis hogy a bizottságba különböző területi egységekből érkező képviselők érkezzenek – nem találunk példát az összehasonlító alkotmányjogban. Lásd Cuesta-López (2012b): i. m. 13.

²⁸⁴ Bruno de Witte et al.: *Legislating after Lisbon. New Opportunities for the European Parliament. EUDO Report*, (2010), 1. 9; Dorota Szeligowska – Elitsa Mincheva: *The European Citizens' Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis. Perspectives on European Politics and Society*, 13. (2012), 3. 276.

felülvizsgálata során felmerült a jogi személyiség biztosítása a szervezők részére, másrészt pedig a szervezői csoport egyetemleges felelősségvállalásának kérdése. Az új EPK-rendelet értelmében a szervezői csoport tagjai – az alkalmazandó nemzeti jog szerint – egyetemlegesen felelősek a kezdeményezés szervezése során szándékosan vagy súlyos gondatlanságból elkövetett jogellenes cselekmények révén okozott minden kárért.²⁸⁵ Ezenfelül a szervezőknek immár lehetőségük van valamely tagállam nemzeti jogával összhangban jogi személyt létrehozni kifejezetten egy adott kezdeményezés kezelése céljából.²⁸⁶

Az EPK-rendelet szerint más jogalanyok, különösen *szervezetek* számára lehetőséget kell biztosítani a polgári kezdeményezések előmozdítására, amennyiben azt teljes átláthatóság mellett végzik.²⁸⁷ Az európai polgári kezdeményezés ugyanis a polgárok személyhez fűződő joga, azonban a gyakorlatban *különböző szervezetek segítik azok sikerre vitelét* (lásd lent).

2. lépés: A javasolt kezdeményezés nyilvántartásba vétele

Az EPK-rendelet (18) preambulumbekzdése szerint annak elkerülése érdekében, hogy a rendeletben foglalt feltételeket nem teljesítő polgári kezdeményezéshez gyűjtsenek aláírásokat, még az aláírásgyűjtés megkezdése előtt *nyilvántartásba kell venni azt*. A nyilvántartásba vételhez szükséges, hogy a szervezők a rendelet II. mellékletében meghatározott kötelezően szolgáltatandó *információkat*²⁸⁸ a Bizottság rendelkezésére bocsássák. A kötelezően benyújtandó információk meghatározásán túl a II. melléklet hozzáteszi, hogy a szervezők mellékletet is nyújthatnak be a polgári kezdeményezés tárgyával, céljaival és hátterével

²⁸⁵ EPK-rendelet 5. cikk (5) bekezdés.

²⁸⁶ EPK-rendelet 5. cikk (7) bekezdés.

²⁸⁷ EPK-rendelet (29) preambulumbekzdés

²⁸⁸ A javasolt polgári kezdeményezés címe, legfeljebb 100 karakter terjedelemben; a Bizottságot javaslat betérjesztésére felhívó kezdeményezés célkitűzései, szóközők nélkül legfeljebb 1100 karakter terjedelemben; a Szerződések azon rendelkezései, amelyek a szervezők megítélése szerint a javasolt fellépéssel kapcsolatosak; a szervezői csoport tagjainak teljes neve, postacíme, állampolgársága és születési ideje, feltüntetve különösen a képviselő és a helyettes nevét, valamint e-mail-címét és telefonszámát; kezdeményezés kezelése céljából a tagállami jogszabályoknak megfelelően létrehozott jogi személy létrehozását igazoló dokumentumok, valamint az azt igazoló dokumentumok, hogy a szervezői csoportnak a jogi személy képviselőjeként kijelölt tagját felhatalmazták arra, hogy a jogi személy nevében eljárjon; a kezdeményezés támogatási és finanszírozási forrásai a nyilvántartásba vétel időpontjában.

kapcsolatban, szóközök nélkül számítva legfeljebb 5000 karakter terjedelemben, illetve a beadványhoz egy jogi aktusra irányuló tervezetet is mellékelhetnek. Ez utóbbi két melléklet csatolása tehát csupán fakultatív.

A kötelezően benyújtandó információk megküldése után a Bizottság elvégzi a javasolt polgári kezdeményezés előzetes (*ex ante*) befogadhatósági ellenőrzését, vagyis megvizsgálja, hogy a polgári kezdeményezés megfelel-e az EPK-rendelet 6. cikk (3) bekezdésében foglalt befogadhatósági feltételeknek [a régi EPK-rendelet 4. cikkének (2) bekezdése]:

- a) a szervezői csoport megfelelő módon igazolta, hogy teljesíti a felállításával kapcsolatos feltételeket;
- b) jogi személy létrehozása esetén a jogi személyt kifejezetten a kezdeményezés kezelése céljából hozták létre, és a szervezői csoportnak a jogi személy képviselőjeként kijelölt tagját felhatalmazták arra, hogy a jogi személy nevében eljárjon;
- c) a kezdeményezés egyetlen része sem esik nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslatot terjesszen elő;
- d) a kezdeményezés nem nyilvánvalóan visszaélésszerű, komolytalan vagy zaklató jellegű;
- e) a kezdeményezés nem nyilvánvalóan ellentétes az Uniónak az EUMSZ 2. cikkében foglalt értékeivel és az Európai Unió Alapjogi Chartájában rögzített jogokkal.

Amennyiben a Bizottság meglátása szerint a kezdeményezés megfelel a fenti feltételeknek, úgy két hónapon belül a javasolt polgári kezdeményezést egyedi nyilvántartási szám alatt nyilvántartásba veszi, és a szervezők megkezdhetik a támogató nyilatkozatok összegyűjtését.

A régi EPK-rendelet értelmében, ha a bejegyzési feltételek közül valamegyik nem teljesült, a Bizottság visszautasította a nyilvántartásba vételt.²⁸⁹ Az új EPK-rendelet a részleges nyilvántartásba vétel lehetőségének biztosításával egy többlépcsős eljárást ír elő arra az esetre, ha a Bizottság szerint a c) pont nem teljesül, vagyis a kezdeményezés valamely része nyilvánvalóan uniós hatáskörön kívül esik.²⁹⁰ Ha a c) pont kivételével minden más követelménynek megfelel a beterjesztett javaslat, akkor erről a Bizottság egy hónapon belül indoklással

²⁸⁹ Régi EPK-rendelet 4. cikk (3) bekezdés.

²⁹⁰ EPK-rendelet 6. cikk (4) bekezdés.

ellátott értékelésében tájékoztatja a szervezőket. A szervezői csoport az értékelés alapján módosíthatja a kezdeményezést, de vissza is vonhatja vagy fenn is tarthatja azt. Ha a szervezők módosítják vagy fenntartják a kezdeményezést, a Bizottság: *a)* nyilvántartásba veszi a kezdeményezést (értelemszerűen erre az értékelésnek megfelelő módosítás esetén kerülhet sor); *b)* részlegesen veszi nyilvántartásba a kezdeményezést (ha a kezdeményezők fenntartják, vagy a Bizottság szerint nem megfelelően módosítják a vitatott részeket). Minden más esetben visszautasítja a nyilvántartásba vételt (a részleges nyilvántartásba vétel lehetőségét később tárgyaljuk részletesen) – ebben az esetben az eljárás megakad, nem kezdődhet meg az aláírásgyűjtés. A Bizottság döntése ellen a szervezők semmissé nyilvánítási keresetet nyújthatnak be az Európai Unió Törvényszékén.

3. lépés: Aláírásgyűjtés

A támogató aláírások gyűjtése megkezdésének előfeltétele, hogy a Bizottság nyilvántartásba vegye a javasolt polgári kezdeményezést. Ha ez megtörtént, megkezdődhet a támogató nyilatkozatok gyűjtése elektronikusan (*online*) és papíralapon (*offline*) is. A papíralapú és az online gyűjtött aláírások egyenértékűek.

Amíg a papíralapú gyűjtéshez használt támogató nyilatkozat formanyomtatványát az EPK-rendelethez csatolt III. számú melléklet tartalmazza, az online gyűjtési rendszerekre a Bizottság részletes technikai előírásokat határoz meg a megfelelő biztonsági tulajdonságokkal rendelkező online gyűjtési rendszerek biztosítása érdekében. A szervezők már a régi EPK-rendelet hatálya alatt is használhatták a Bizottság által a szervezők részére ingyenesen rendelkezésére bocsátott, e rendelet előírásainak megfelelő műszaki és biztonsági jellemzőkkel rendelkező nyílt forráskódú szoftvert, vagy létrehozhattak saját online gyűjtési rendszert. Utóbbi esetben a szervezőknek olyan, a webhelyükön keresztül hozzáférhető online gyűjtési rendszert kellett felállítaniuk, amely megfelelt a régi EPK-rendelet 6. cikkének (4) bekezdésében előírt átfogó biztonsági és műszaki követelményeknek²⁹¹ és a külön rendeletben²⁹² foglalt részletes technikai előírásoknak. Az online rendszerben gyűjtött adatokat valamely tagállam területén kellett

²⁹¹ EPK-rendelet 6. cikk (4) bekezdés.

²⁹² A Bizottság 1179/2011/EU végrehajtási rendelete (2011. november 17.) az online gyűjtési rendszerekre vonatkozó technikai előírásoknak a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet értelmében történő megállapításáról.

tárolni (egy szerveren). Az online gyűjtési rendszerek EPK-rendeletben foglalt előírásoknak történő megfeleléségét annak a tagállamnak az illetékes nemzeti hatósága végezte (egy hónapos határidőn belül), ahol a szervezők az adatokat tárolták.²⁹³ Amennyiben a tagállami hatóság megfelelőnek találta a gyűjtési rendszert, a szervezők részére az EPK-rendelet IV. mellékletében meghatározott mintának megfelelő igazolást bocsátottak ki erről, amely egyben előfeltétele volt a támogató nyilatkozatok online gyűjtésének.²⁹⁴

Ezt a rendszert az új EPK-rendelet csak részben tartja fenn, ugyanis saját online gyűjtési rendszer létrehozására és az ezen keresztül történő aláírásgyűjtésre csupán a 2022. december 31-ig nyilvántartásba vett kezdeményezések esetében lesz lehetőség. Az ezen időpont után bejegyzett kezdeményezéseknek a Bizottság által létrehozott és működtetett központi online gyűjtési rendszert kell használniuk.²⁹⁵ E központi rendszer a polgárok számára ingyenes (költségeit az Unió általános költségvetése fedezi), illetve rendelkeznie kell tárhelyszolgáltatással és szoftverrel is. A központi online gyűjtési rendszeren begyűjtött adatokat a Bizottság által e célra rendelkezésre bocsátott szervereken kell tárolni.²⁹⁶ Szintén az új rendelet vívmánya, hogy a központi online gyűjtési rendszerben lehetővé kell tenni a nyomtatott formátumban gyűjtött támogató nyilatkozatok feltöltését. Amennyiben a szervezői csoport élni kíván ezzel a lehetőséggel, valamennyi támogató nyilatkozatot legkésőbb a gyűjtési időszak végét követő két hónapon belül fel kell töltenie.²⁹⁷

A szervezők számára egyszerűbb megoldás, ha a Bizottság szoftverét használják az elektronikus gyűjtéshez. A 2012–2015 közti időszakban a 31 bejegyzett kezdeményezés közül 21 gyűjtött aláírásokat elektronikus úton is, amelyek közül csupán kettő, a *Vízhez való jog (Right2Water)* és a *30 km/h – tegyük élhetővé az utcáinkat! (30km/h – making the streets liveable)* kezdeményezések használtak saját gyűjtőrendszert, a többi kezdeményezés a Bizottság ingyenes szoftverét

²⁹³ EPK-rendelet (15) preambulumbekkezdés.

²⁹⁴ Bár a gyűjtési rendszerekkel szemben támasztott követelmények EU-szerte egységesek, az igazolási eljárás tagállamonként eltérhet, a tagállamok szabadon dönthetnek arról, hogy miképpen ellenőrzik a rendszerek megfeleléségét.

²⁹⁵ EPK-rendelet (23) preambulumbekkezdés.

²⁹⁶ EPK-rendelet (21) preambulumbekkezdés, 10. cikk (1) bekezdés.

²⁹⁷ EPK-rendelet 10. cikk (1) és (3) bekezdés.

használta,²⁹⁸ míg a 2015–2018 közti időszakban tizenkét kezdeményezés használta a Bizottság szoftverét.²⁹⁹

Az elektronikusan és papíralapon gyűjtött aláírások megoszlása szerint a sikeres kezdeményezések eltérő képet mutatnak. Amíg az alapvetően konzervatív célközönséggel indított *Egy közülünk (One of Us)*³⁰⁰ EPK esetében az aláírások mintegy 70 százaléka papíralapon gyűlt össze, addig az állatkísérletekkel szemben megfogalmazott *Tiltsák be az állatkísérleteket! (Stop Vivisection)*³⁰¹ esetében már az online gyűjtött aláírások voltak többségben (60 százalék), a vízvédelmi *Vízhez való jog (Right2Water)*³⁰² kezdeményezéshez az aláírások 80 százaléka online formában érkezett.³⁰³ A negyedik sikeres kezdeményezés, a *Tiltsák be a glifozátot! (Ban Glyphosate)*³⁰⁴ európai polgári kezdeményezés esetében az aláírások 21 százaléka papíron, 79 százaléka elektronikus úton érkezett be.³⁰⁵ A *Minority SafePack* esetében az online aláírások aránya összeurópai szinten mintegy 58 százalékra tehető (Magyarországon az aláírásoknak csupán 40 százaléka érkezett be elektronikusan). Így bár a támogató aláírások többsége

²⁹⁸ Európai Bizottság: *Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról*. COM (2015) 145 végleges (2015. március 31.). [Európai Bizottság (2015): i. m.]

²⁹⁹ Európai Bizottság: *Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról*. COM(2018) 157 végleges (2018. március 28.). 9.; Európai Bizottság (2018): i. m.

³⁰⁰ Európai Bizottság: *Egy közülünk*.

³⁰¹ Európai Bizottság: *Stop Vivisection*.

³⁰² Bár a Bizottság sikeresnek értékeli a *Right2Water* EPK-t, valójában ez inkább csak rész siker. Bakó Beáta szerint a Bizottság a sikeres aláírásgyűjtés után a jogalkotási aktus beterjesztése helyett a „hoztam is, meg nem is” típusú megoldást választotta. Szerinte „az állásfoglalásnak egyáltalán nem az a baja, hogy a Bizottság gyakorlatilag elutasítja a kezdeményezést (ezt minden további nélkül megteheti, hiszen az elbírálás mérlegelési jogkörébe tartozik), hanem hogy úgy csinál, mintha nem utasítaná el”. Lásd Bakó Beáta: *Kikerülhető jogalkotás – Az európai polgári kezdeményezés jelene és jövője. Jogi Fórum*, 2014. április 17. Ezzel együtt sokan azzal érvelnek, hogy a kezdeményezés végső soron sikeres volt, hiszen előmozdította a vízzel kapcsolatos szolgáltatások kivételét a 2013-as „koncessziós irányelvből”. Maximilian Conrad – Annette Knaut: *Introduction: The ECI at Three – More Constraints than Opportunities?* In Conrad et al. (2016): i. m. 11.

³⁰³ Európai Bizottság (2015): i. m. 7. Más adatok szerint a papíralapon gyűjtött aláírások száma az egyes kezdeményezésekben: *Egy közülünk*: – 65 százalék; *Right2Water*: – 18 százalék; *Stop Vivisection*: – 4 százalék; a három kezdeményezésben a papíralapú aláírások átlaga 34 százalék. Lásd Carsten Berg – Paweł Głogowski: *An overview of the first two years of the European Citizens' Initiative*. In Carsten Berg – Janice Thomson (szerk.): *An ECI That Works! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*. (h. n.), The ECI Campaign, 2014. 11–18.

³⁰⁴ Európai Bizottság: *Tiltsák be a glifozátot, és védjék meg az embereket és a környezetet a mérgező növényvédő szerektől!* (é. n.)

³⁰⁵ Európai Bizottság (2018): i. m. 7.

online aláírások formájában érkeznek be,³⁰⁶ többek szerint e téren nem várható digitális forradalom.³⁰⁷

4. lépés: A támogató nyilatkozatok tagállami ellenőrzése és igazolása

Miután a szervezők összegyűjtötték a szükséges támogató nyilatkozatokat, a papíralapú és online gyűjtött aláírásokat egymástól elkülönítve ellenőrzés és igazolás céljából az EPK-rendelet V. mellékletében meghatározott formanyomtatvány használatával a gyűjtési időszak végétől számított három hónapon belül benyújtják a hatáskörrel rendelkező tagállami hatóságoknak.³⁰⁸ A szervezői csoport csak abban az esetben nyújtja be a támogató nyilatkozatokat a tagállami hatóságoknak, amennyiben az aláírók száma elérte az aláírók számára vonatkozó előírást.³⁰⁹

A hatóság a kérelem kézhezvételétől számított három hónapon belül a nemzeti joggal és gyakorlattal összhangban megfelelő ellenőrzéseknek veti alá a benyújtott támogató nyilatkozatokat, végül pedig a VI. mellékletben meghatározott mintának megfelelő igazolást állít ki a szervezők számára, amelyben igazolja az adott tagállamból származó érvényes támogató nyilatkozatok számát.³¹⁰ Ezt a szervezők beszerzik minden olyan tagállam hatóságától, amelyhez ellenőrzés céljából aláírásokat nyújtottak be.

A támogató aláírások ellenőrzésének módja eltérhet az egyes tagállamokban, és elviekben bárhogy történhet, akár véletlenszerű mintavétellel is.³¹¹ Ami az ellenőrzés módját illeti, a kezdeti időszak (2012–2015) három sikeres kezdeményezésnél (*Vízhez való jog; Egy közülünk; Tiltsák be az állatkísérleteket!*) 17 tagállam végezte az aláírások ellenőrzését véletlenszerű mintavétellel, míg a negyedik sikeres kezdeményezés, a *Tiltsák be a glifozátot!* esetében 12 tagállam végzett ilyen ellenőrzést. Egyik kezdeményezésnél sem volt semmilyen lényeges eltérés a véletlenszerű mintavétellel folytatott és a minden aláírásra kiterjedő

³⁰⁶ Berg–Głogowski (2014): i. m. 17.

³⁰⁷ Böttger–Plottka (2016): i. m. 25; Stéphane Carrara: Towards e-ECIs? European Participation by Online Pan-European Mobilization. *Perspectives on European Politics and Society*, 13. (2012), 3. 366.

³⁰⁸ A régi EPK-rendelet nem határozott meg határidőt, ezt a joghézagot pótolta az új rendelet.

³⁰⁹ EPK-rendelet 12. cikk (2) bekezdés.

³¹⁰ EPK-rendelet 12. cikk (5) bekezdés.

³¹¹ EPK-rendelet 12. cikk (4) bekezdés.

részletes vizsgálat eredményei között.³¹² A véletlenszerű mintavételre nemzetközi összehasonlító viszonylatban is találunk példát, hiszen a véletlenszerű mintavétel közkedvelt ellenőrzési módszer az Amerikai Egyesült Államok néhány államában, így például Kaliforniában.³¹³

Ami az érvénytelenített aláírások számát illeti, ugyanezen három sikeres kezdeményezésnél az aláírások közel 90 százalékát érvényesnek ítélték a nemzeti hatóságok, míg a *Tiltsák be a glifozátot!* esetében 87 százalékos volt az érvényességi arány.³¹⁴ Hozzá kell tennünk ugyanakkor, hogy az érvénytelen aláírások arányát az is befolyásolhatja, hogy az aláírások mekkora hányada érkezett be elektronikus támogató nyilatkozatként. Amíg ugyanis az online aláírás során a rendszer figyelmeztet arra, ha az adatot hiányosan adja meg a támogató (például a személyazonosító szám esetében kevesebb karaktert ütött be a szükségesnél), a papíralapú aláíró íveknél az ilyen hiányosságok az adott támogató nyilatkozat érvénytelenségét vonhatják maguk után.³¹⁵

5. lépés: A kezdeményezés benyújtása a Bizottsághoz és a polgári kezdeményezések Bizottság általi vizsgálata

Amennyiben az aláírások ellenőrzését végző nemzeti hatóságok által kiállított igazolások beszerzését követően az EPK-rendeletben meghatározott minden előírt eljárás és feltétel teljesül, a szervezők az EPK-rendelet VII. mellékletében meghatározott formanyomtatvány alkalmazásával benyújthatják a kezdeményezésüket a Bizottsághoz, amelyhez csatolniuk kell a kezdeményezéshez kapott támogatásra és finanszírozásra vonatkozó információkat.³¹⁶

A régi EPK-rendelet joghézagot tartalmazott, ugyanis nem állapított meg arra vonatkozó határidőt, hogy a szervezőknek meddig kell benyújtaniuk

³¹² Európai Bizottság (2015): i. m. 9–10; Európai Bizottság (2018): i. m. 10.

³¹³ Cuesta-López (2012b): i. m. 19.

³¹⁴ Európai Bizottság (2015): i. m. 9; Európai Bizottság (2018): i. m. 10.

³¹⁵ Amennyiben ugyanis a támogató személy a papíralapú ív kitöltése során hiányosan adja meg személyes adatait, és ez a támogató nyilatkozat kitöltése során nem derül ki, az az ellenőrzésnél a támogató nyilatkozatának érvénytelenségét vonhatja maga után. Ekképpen a papíralapú ívek esetében jellemzően nagyobb a hibaarány, mint az EPK támogatására online formában beérkezett nyilatkozatok esetében.

³¹⁶ EPK-rendelet 13. cikk.

kezdeményezésüket a Bizottsághoz.³¹⁷ Az Európai Parlament is felhívta a figyelmet állásfoglalásában,³¹⁸ hogy e határidő hiánya zavart és bizonytalanságot eredményez mind az intézmények, mind a polgárok között. Ezt a joghézagot használták ki a *Minority SafePack* európai polgári kezdeményezés szervezői, akik az aláírások nemzeti hatóságok általi, 2018 júliusában lezárult ellenőrzését követően csupán 2020 januárjában nyújtották be a sikeres polgári kezdeményezésüket (lásd később). Ezt a joghézagot a 2020. január 1-jén hatályba lépő új EPK-rendelet felszámolta, három hónapos határidőt állapítva meg a kezdeményezés Bizottsághoz történő benyújtására (az utolsó, tagállami ellenőrző hatóság által kiállított igazolás kézhezvételétől számítva).³¹⁹

Az utánkövetési eljárás során mind a Bizottságnak, mind pedig az Európai Parlamentnek fontos szerepe van. A kezdeményezés beérkezése után a Bizottság haladéktalanul közzéteszi a polgári kezdeményezést a nyilvántartásban, és a kezdeményezés benyújtását követő egy hónapon belül megfelelő szinten fogadja a szervezőket, lehetővé téve számukra a polgári kezdeményezéssel felvetett kérdések részletes ismertetését. Az EPK-rendelet (28) preambulumbekzdése értelmében a Bizottságnak meg kell vizsgálnia a polgári kezdeményezést és meg kell határoznia az azzal kapcsolatos jogi és politikai következtetéseit, valamint az általa meghozni szándékolt intézkedéseket. A Bizottság nem köteles a polgári kezdeményezés eredményeként jogalkotási aktusra irányuló javaslatot benyújtani, ugyanakkor hat hónapon belül³²⁰ közleményben kell ismertetnie a kezdeményezéssel kapcsolatos jogi és politikai következtetéseit, adott esetben az általa meghozni szándékolt intézkedéseket és azok – vagy azok elmaradásának – okait (amennyiben tervez intézkedéseket tenni, azok ütemezését is).³²¹ A rendelet tehát előírja a Bizottság indokolási kötelezettségét is, különösen jelentős hangsúlyt fektetve annak fontosságára, hogy az e szakaszba eljutott polgári kezdeményezések

³¹⁷ Európai Bizottság (2015): i. m. 12.

³¹⁸ Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2015. október 28-i állásfoglalása az európai polgári kezdeményezésről*. P8_TA(2015)0382. G. p.

³¹⁹ EPK-rendelet 13. cikk.

³²⁰ A régi EPK-rendelet három hónapos határidőt határozott meg a Bizottság számára.

³²¹ EPK-rendelet 15. cikk (2) bekezdés.

megfeleltek az eddigi követelményeknek, tehát legalább egymillió uniós polgár aláírásával támogatta a kezdeményezést.³²²

Fontos kiemelni, hogy a Bizottságot teljes mérlegelési jogkör illeti meg a benyújtott EPK-val kapcsolatban. Ennek megfelelően kizárólag a polgári kezdeményezés közzétételére, valamint a jogi és politikai következtetéseit tartalmazó közlemény kibocsátására köteles.³²³ Ha a Bizottság úgy dönt, hogy benyújt jogalkotási aktusra irányuló javaslatot, úgy e javaslat benyújtása jelenti a teljes sikerű európai polgári kezdeményezés utolsó mozzanatát, amellyel elkezdődik a jogalkotási eljárás.

Az Európai Parlament utánkövetési szerepét érinti a szervezők azon joga, hogy az EPK benyújtását követő három hónapon belül az Európai Parlamentben nyilvános meghallgatáson ismertethessék az érvényes és sikeres polgári kezdeményezéseket.³²⁴ Az Európai Parlament eljárási szabályzata továbbá szabályozza a kezdeményezéssel kapcsolatos nyilvános meghallgatást. Ennek értelmében az Európai Parlament elnöke megbízza a téma szerint illetékes bizottságot a meghallgatás megszervezésével (míg a Petíciós Bizottság automatikusan társbizottsággá válik). Az illetékes bizottság felkér egy, a szervezőket képviselő csoportot (amelynek a polgári kezdeményezés kapcsolattartói közül legalább az egyik tagja), hogy a meghallgatáson ismertesse a kezdeményezést. Ez a rendelkezés biztosítja azt, hogy a polgári kezdeményezéseket támogató szervezetek az utánkövetési folyamatnak is aktív részesei legyenek, és így a kezdeményezések szakmai képviselete ebben a szakaszban is fennmaradjon.³²⁵

Az eljárási szabályzat 2019. januári módosítása³²⁶ értelmében a Parlament a polgári kezdeményezésről a nyilvános meghallgatást követő plenáris ülésen vitát tart, és már a vita napirendre tűzésekor határoz arról, hogy a vitát

³²² „A Bizottságnak világosan, érthetően és részletesen indokolnia kell a tervezett intézkedéseit, beleértve azt, hogy a kezdeményezésre válaszul benyújt-e uniós jogi aktusra irányuló javaslatot, és hasonlóképpen meg kell indokolnia azt is, ha nem tervez semmilyen intézkedést” [EPK-rendelet (28) preambulumbekkezdés].

³²³ Anastasia Karatzia: The European Citizens' Initiative in Practice: Legal Admissibility Concerns. *European Law Review*, 40. (2015), 4. 511.

³²⁴ EPK-rendelet 14. cikk (2) bekezdés.

³²⁵ Európai Parlament: Az *Európai Parlament eljárási szabályzata* (9. parlamenti ciklus – 2021. január). 222. cikk (1) és (4) bekezdés.

³²⁶ Európai Parlament: Az *Európai Parlament 2019. január 31-i határozata a Parlament eljárási szabályzatának következőket érintő módosításáról: az I. cím 1. és 4. fejezete; az V. cím 3. fejezete; a VII. cím 4. és 5. fejezete; a VIII. cím 1. fejezete; a XII. cím; a XIV. cím és a II. melléklet*. P8_TA(2019)0046.

állásfoglalással zárja-e majd le. A Parlament ezenfelül értékeli a polgári kezdeményezéssel kapcsolatos jogi és politikai következtetéseit felvázoló közleménye eredményeként tett bizottsági lépéseket. Amennyiben a Bizottság nem terjeszt elő megfelelő javaslatot a polgári kezdeményezésről, az illetékes bizottság meghallgatást szervezhet, illetve a Parlament dönthet arról, hogy tart-e plenáris vitát, és hogy a vitát állásfoglalással zárja-e le. A Parlament dönthet úgy is, hogy él az EUMSZ 225. cikke szerinti jogával, vagyis tagjainak többségével felkérheti a Bizottságot jogalkotási aktusra irányuló javaslat előterjesztésére.³²⁷

Erre a módosításra azt követően került sor, hogy a régi EPK-rendelet felülvizsgálata folyamán felmerült az utánkövetés folyamatának erősítése a Parlament által. Figyelemmel arra, hogy ily módon a Parlament határoz meg maga számára feladatot, ehhez nem az EPK-rendelet módosítása, hanem a Parlament eljárási szabályzatának módosítása vált szükségessé. A részvételi és képviseleti demokrácia kombinált nyomásgyakorlása tekintetében a Parlament megtette a szükséges lépéseket, azonban ezek a rendelkezések sem nyújtanak semmilyen garanciát arra, hogy az uniós polgárok kinyilvánított akarata érvényesül az uniós döntéshozatal során.

3.2.2. Az EPK benyújtásának tartalmi követelményei

a) Jogalap megjelölése

Az EPK-rendelet nem írja elő, hogy a szervezőknek minden jogalapot kötelező megjelölniük a benyújtás során, csupán a Szerződések azon rendelkezéseit kéri megjelölni, amelyek a „szervezők megítélése szerint a javasolt fellépéssel kapcsolatosak”. Több, nemzeti jog szerint működő napirend-kezdeményezéssel ellentétben³²⁸ az EPK szervezőinek tehát elég csupán általánosan megfogalmazva benyújtaniuk javaslataikat, nem szükséges kész jogalkotási aktusra irányuló javaslatot mellékelniük. Ez egyrészt könnyebbséget jelent a szervezőknek,

³²⁷ Európai Parlament: *Az Európai Parlament eljárási szabályzata* (9. parlamenti ciklus – 2021. január). 222. cikk (8) és (9) bekezdés.

³²⁸ Olaszországban (Olasz Köztársaság Alkotmánya 71. cikk) és Ausztriában [Ausztria Alkotmánya 4. cikk (2) bekezdés] is kész törvényjavaslatot kell benyújtani a népi kezdeményezés keretén belül, ellenben a svájci népi kezdeményezés benyújtható általános javaslat formájában (*initiative populaire générale*). Lásd Cuesta-López (2012b): i. m. 14.

másfelől azonban túlságosan széles kereteket ad az általánosságban megfogalmazott célok értelmezéséhez.³²⁹ Bár egy kész jogszabályjavaslat erős alapot jelenthet a későbbi tárgyalásokhoz, egy ilyen dokumentum megszövegezése komoly szakmai felkészültséget igényel, amelynek a legtöbb szervezői csoport nincs birtokában³³⁰ (ezzel együtt az EPK-rendelet lehetővé teszi egy ilyen javaslat csatolását a kezdeményezéshez).

Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely uniós jogi aktus *jogalapjának* megválasztását objektív és bírósági úton felülvizsgálható körülményekre kell alapítani, amelyek közé tartozik a jogi aktus célja és tartalma.³³¹ A javasolt EPK jogalapjaként meg lehet jelölni általános és különleges jogalapokat. Főszabály szerint a kezdeményezésekben különleges, *lex specialis* jogalapokat kell megjelölni, azonban meghatározhatók általános, *lex generalis* jogalapok is, amely kezdeményezések leginkább az uniós elvek és értékek megvalósulását célozzák. Sőt a kezdeményezések esetlegesen pontos jogalap meghatározása nélkül is befogadhatók.³³² A Bizottság *A felelősségteljes hulladékkezelésért (Pour une gestion responsable des déchets, contre les incinérateurs)* EPK-t annak ellenére jegyezte be, hogy a szervezők jogalapként a maastrichti szerződés cikkére hivatkoztak. Más esetben ugyanakkor ugyanazon jogalapra hivatkozó kezdeményezések ellentétes elbírálásban részesültek a Bizottság által a befogadhatósági vizsgálat során.³³³ Ez annak fényében különösen problémás, hogy a Bizottság a befogadhatósági vizsgálat során pusztán jogi megfontolásokat mérlegelhet, az alapján kell döntenie a kezdeményezés nyilvántartásba vételéről. Az ugyanazon vagy hasonló jogi alapokon nyugvó kezdeményezések eltérő elbírálása szintén a Bizottság első vizsgálati lépcső keretén belül alkalmazott visszaélészerű eljárására szolgáltatnak gyanúalapot.

Az EPK-rendelet nem tartalmaz taxatív listát az EPK tárgya alól *kivett témakörökről*. Cuesta-López a rendeletből a betérjesztett polgári kezdeményezés

³²⁹ Glogowski–Maurer (2013): i. m. 11–12.

³³⁰ Antal Attila szerint ez „egyrészt kivitelezhetetlen, mivel nem minden civil kezdeményezés alkalmas egyből »jogiasításra«, másrészt pedig célszerűtlen is, mert egy polgári kezdeményezéshez kapcsolott jogszabálytervezet nem feltétlenül képes a finomszabályozásra”. Lásd Antal (2010): i. m. 49.

³³¹ A C-589/15. P. sz., Anagnostakis kontra Európai Bizottság ügyben 2017. március 7-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:663) [Anagnostakis kontra Bizottság ügyben hozott másodfokú ítélet], 67.

³³² Karatzia (2015): i. m. 518.

³³³ Mind az *End Ecocide*, mind pedig a *Together for a Europe free from legalised prostitution* kezdeményezés az EUMSZ 83. cikkére hivatkozott jogalapként, előbbi bejegyezte, utóbbit azonban nem vette nyilvántartásba a Bizottság. Lásd Karatzia (2015): i. m. 519–520.

koherenciáját és egységességét garantáló előírásokat hiányolja. Példaként a svájci népi kezdeményezésben előírt követelményre hivatkozik, amelynek értelmében érvénytelen a népi kezdeményezés, amennyiben annak szövege nem felel meg a tartalmi egységesség elvének.³³⁴

b) A jogi aktusra irányuló javaslat megjelölése – „Stop TTIP” EPK

A polgári kezdeményezésben ezenfelül *jogalkotási aktusra irányuló javaslatot* kell előterjeszteni. A *Stop TTIP* EPK³³⁵ kapcsán értelmezési kérdéseket vetett fel a „jogi aktus” fogalma.³³⁶ A Bizottság arra hivatkozva utasította el a nevezett EPK nyilvántartásba vételét, hogy nem tett javaslatot jogalkotási aktus elfogadására, hanem éppen ellenkezőleg, a jogalkotás megakadályozását indítványozta, vagyis a negatív megközelítés volt az oka a bejegyzés elutasításának.³³⁷ A Bizottság szerint tehát nem jegyezhető be az a polgári kezdeményezés, amely a Bizottságot arra hívja fel, hogy ne nyújtson jogalkotási aktus elfogadására irányuló javaslatot.³³⁸ A döntés ellenzői szerint a tárgyalások megszüntetésére vonatkozó javaslat beterjesztése a Tanács részére a Bizottság hatáskörébe tartozik, így hibás volt a bejegyzés elutasítása.³³⁹ A jogvita feloldása érdekében a szervezők semmissé nyilvánítás iránti keresetet nyújtottak be a Törvényszékhez (*Efler-ügy*). A Törvényszék a felperesek kérelmének adott helyt, egyértelműen kiállva az EPK-indítás szabadsága mellett.³⁴⁰

Az eljárás során a felperesek kifejtették: javaslatuk kéri a Bizottságot, hogy terjesszen a Tanács elé egyrészt egy tanácsi jogi aktusra irányuló javaslatot

³³⁴ Cuesta-López (2012b): i. m. 16.

³³⁵ Európai Bizottság: *Stop TTIP*.

³³⁶ Az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése értelmében az európai polgári kezdeményezés keretén belül a polgárok azt kezdeményezhetik, hogy „az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség”.

³³⁷ Karatzia (2015): i. m. 517.

³³⁸ A javaslat arra irányult, hogy a Bizottság tegyen ajánlást a Tanács részére arra vonatkozóan, hogy az vonja vissza a TTIP tárgyalására adott felhatalmazást, és ne kösse meg a CETA-t. A javaslat célja tehát a TTIP és a CETA megkötésének megakadályozása volt.

³³⁹ James Organ: Commission Blocks TTIP ECI and Public Debate. *The ECI Campaign*, 2014b. október 23.

³⁴⁰ A T-754/14. sz., Efler és társai kontra Európai Bizottság ügyben 2017. május 10-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:323) [Efler-ügyben hozott ítélet].

a TTIP megkötésére adott tárgyalási felhatalmazás visszavonására, másrészt egy további tanácsi jogi aktusra irányuló javaslatot arra vonatkozóan, hogy az ne engedélyezze a Bizottság részére a TTIP és a CETA aláírását és ez utóbbiak megkötését.³⁴¹ A Törvényszék szerint a jogi aktus fogalmát úgy kell értelmezni, hogy az magában foglalja a nemzetközi megállapodások megkötése céljából tárgyalások megkezdésére felhatalmazó határozatokat is;³⁴² továbbá az Unió demokratikus életében való részvétel célja magában foglalja annak a lehetőségét is, hogy kérni lehessen a hatályban lévő jogi aktusok módosítását vagy megsemmisítését, különösen, mivel az európai polgári kezdeményezésre vonatkozó szabályozás nem tartalmaz olyan utalást, amely szerint a polgárok részvétele ne lenne elképzelhető valamely jogi aktus elfogadásának megakadályozása érdekében.³⁴³ A Törvényszék tehát a polgároknak a demokratikus életbe történő minél szélesebb bevonását szem előtt tartva, nem sokkal a *Minority SafePack*-döntést követően (lásd lent) ismét megerősítette az EPK felhasználóbarát jellegét.³⁴⁴

c) Eredményezheti-e az EPK az elsődleges uniós jog módosítását?

Eltérő vélemények alakultak ki azzal kapcsolatban, hogy az EPK jogi kerete megengedi-e a Szerződések módosítására irányuló kezdeményezés bejegyzését.³⁴⁵ Az egyik megközelítés értelmében a Szerződések módosítására irányuló kezdeményezések beleeshetnek a Bizottság hatáskörébe az EUSZ 48. cikk (2) bekezdése³⁴⁶ alapján.³⁴⁷ Bouza García és Greenwood szerint kifejezetten semmi sem tiltja a szervezőknek, hogy az EPK keretén belül a Szerződések módosítását kérjék a Bizottságtól.³⁴⁸ Ennek ellenére az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése alapján

³⁴¹ Efler-ügyben hozott ítélet, 28.

³⁴² Efler-ügyben hozott ítélet, 37.

³⁴³ Efler-ügyben hozott ítélet, 41–42.

³⁴⁴ Marco Inglesse: Positioning Efler in the Current Narrative of European Citizens' Initiatives. *European Papers*, 2. (2017), 2. 749–758.

³⁴⁵ Karatzia (2015): i. m. 513.

³⁴⁶ EUSZ 48. cikk (2): „Bármely tagállam kormánya, az Európai Parlament vagy a Bizottság javaslatot nyújthat be a Tanácsnak a Szerződések módosítására. A javaslatok egyebek mellett irányulhatnak a Szerződések által az Unióra ruházott hatáskörök bővítésére vagy szűkítésére. A javaslatot a Tanács továbbítja az Európai Tanácsnak, és arról értesíti a nemzeti parlamenteket.”

³⁴⁷ Cuesta-López (2012a): i. m. 257, 259; Auer (2005): i. m. 79, 83.

³⁴⁸ Luis Bouza García – Justin Greenwood: What is a successful ECI? In Conrad et al. (2016): i. m. 158–159.

mégis arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a Szerződések implicit módon kizárják az ilyen kezdeményezések bejegyzését.³⁴⁹ Az EPK elsődleges jogforrása ugyanis kizárólag a Szerződés végrehajtása érdekében teszi lehetővé a polgári kezdeményezés benyújtását. Ezt a megközelítést támasztja alá az az érvelés, miszerint ha a tagállamok a Szerződések módosítása során azt szerették volna elérni, hogy a polgári kezdeményezések a Szerződések módosítására irányulhassanak, vagy azt eredményezzék, akkor ennek megfelelő szövegezést választottak volna, és nem a Szerződések végrehajtásához szükségesség követelményét hangsúlyozták volna az EUSZ 11. cikkében.³⁵⁰

Ezzel szemben egy másik megközelítés szerint az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése nem zárja ki egyértelműen az EUSZ 48. cikk (2) bekezdésének alkalmazását az EPK hatásköri korlátait illetően.³⁵¹ *Az önrendelkezés mint emberi jog érvényesítése az EU-ban (Enforcing Self-determination Human Right in the EU)* európai polgári kezdeményezés bejegyzését elutasító válaszában a Bizottság ugyanakkor kifejezetten ezzel szemben foglalt állást.

Ennek ellenére egyes polgári kezdeményezések kapcsán, bár nem kifejezetten a Szerződések módosítására irányulnak, felmerülhet a Szerződések módosításának szükségessége a polgári kezdeményezésben foglaltak alapján.³⁵² A Bizottság már 2012 júniusában állást foglalt egy ilyen kérdésben az *Emeljük fel szavunkat a nukleáris energia ellen (My voice against nuclear power)* EPK kapcsán. Bár a kezdeményezés környezetvédelmi és az elővigyázatosság elvén alapuló javaslatokat fogalmazott meg, és nem irányult kifejezetten a Szerződések módosítására, a Bizottság álláspontja szerint sem az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése, sem az EUMSZ 24. cikke nem értelmezhető úgy, mint amely a Bizottságnak olyan polgári kezdeményezés bejegyzését tenné lehetővé, amely az elsődleges jog módosításához vezetne.³⁵³ Hasonló okok miatt utasította el a Bizottság *Az önrendelkezés mint emberi jog érvényesítése az EU-ban* polgári kezdeményezést, amely az önrendelkezéshez való jog mint emberi jog uniós jogrenden belüli elhelyezését javasolta. A Bizottság ezekkel kapcsolatban megállapította, hogy az EUSZ 48. cikk (2) bekezdésében foglalt rendes

³⁴⁹ Ezt támasztja alá az EUSZ 11. cikk (4) bekezdésének megfogalmazása, amely abban az esetben teszi lehetővé az európai polgári kezdeményezés benyújtását, ha az adott ügyben a „polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség”.

³⁵⁰ Karatzia (2015): i. m. 514.

³⁵¹ Karatzia (2015): i. m. 514; Organ (2014): i. m. 438.

³⁵² Dougan (2011): i. m. 1835.

³⁵³ Karatzia (2015): i. m. 514.

felülvizsgálati eljárás az európai polgári kezdeményezés keretein kívül esik, mivel az csak az uniós szerződések végrehajtásához szükséges jogi aktusra irányulhat.³⁵⁴

Ezen joggyakorlat fényében felmerül a kérdés, hogy miért jegyezte be a Bizottság 2013 januárjában a *Let Me Vote* európai polgári kezdeményezést. A szervezők arra vonatkozóan fogalmaztak meg jogalkotási aktusra irányuló javaslatot, hogy a külföldön élő állampolgárok jogosultak legyenek részt venni a tartózkodásuk helye szerinti tagállam összes választásán. A szervezők tehát az uniós polgárok jogait rögzítő EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének módosítására tettek javaslatot, így a kezdeményezés az EUSZ 11. cikk (4) bekezdésének tilalmába ütközhet. A szervezők jogalapként az EUMSZ 25. cikkét jelölték meg, amely lehetőséget biztosít a Tanács számára, hogy különleges jogalkotási eljárás keretében – az Európai Parlament egyetértését követően és egyhangú határozattal – rendelkezéseket fogadjon el a 20. cikk (2) bekezdésében felsorolt jogok megerősítésére és kibővítésére. Organ szerint a Bizottság meghúzott egy vonalat a bejegyezhető és a már szerződésmódosítással járó polgári kezdeményezések között; erre példaként emeli ki a Bizottság eltérő hozzáállását az *Az önrendelkezés mint emberi jog érvényesítése az EU-ban* és a *Let Me Vote* kezdeményezésekhez.³⁵⁵

Meglátásunk szerint, figyelemmel az EUSZ 11. cikk (4) bekezdésének korábban kiemelt megfogalmazására, valamint általánosságban véve a hatáskör-átruházás elvére, az EPK nem irányulhat a Szerződések módosítására és nem is eredményezheti azt. A polgári kezdeményezések ilyen alkalmazása sértené a hatáskör-átruházás és a tagállamok szuverenitásának elvét, hiszen a tagállamok erre irányuló kifejezett hozzájárulása nélkül a Szerződések kerete sérthetetlen.

3.2.3. Az aláírásgyűjtés formai követelményei

a) Mennyiségi és területi követelmények

Ahhoz, hogy egy EPK érvényes legyen, kettős konjunktív feltételnek kell teljesülnie. Egyrészt az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése értelmében *legalább egymillió*

³⁵⁴ Karatzia (2015): i. m. 514.

³⁵⁵ Organ (2014a): i. m. 437–439.

uniós polgár aláírása szükséges a polgári kezdeményezés érvényességéhez. A szükséges egymillió aláírás az Európai Unió tagállamai összlakosságának (az uniós polgárok) 0,2 százalékát jelenti, ami viszonylag alacsony szám az összlakosság és a napirend-kezdeményezésekkel kapcsolatos tagállami gyakorlatok fényében³⁵⁶ (abszolút számokban az EPK-ra vonatkozó mennyiségi követelményeket egy ország előírása sem közelíti meg), ellenben az egymillió támogató aláírás összegyűjtése, különös tekintettel a hét tagállamot követelményül támasztó területi elemre, meglehetősen komoly feladat.³⁵⁷ Ekkora aláírásgyűjtésre európai viszonylatban a korábbi időszakokban nem találunk példát. Bouza García és Del Río Villar szerint az EPK politikailag erősebb eszköz lehet, mint jogi relevancia szempontjából, mivel – az Európai Unió demokratikus legitimációjának problémái miatt – a politika kevésbé teheti meg, hogy teljes mértékben figyelmen kívül hagyja egymillió uniós polgár kinyilvánított akaratát.³⁵⁸

A támogató aláírások gyűjtésére vonatkozó másik követelmény a területi elem, egy *földrajzi kvórum*,³⁵⁹ amely külön nehézséget okoz a mennyiségi követelményeknek való megfelelés során. Ez a területi követelmény önmagában kettős: a rendelet egyrészt meghatározza, hogy mit kell érteni az EUSZ 11. cikk (4) bekezdésében foglalt „a tagállamok egy jelentős száma” alatt, vagyis hogy hány tagállamban kell összegyűjteni a támogató aláírásokat, másrészt előírja az egyes tagállamokból minimálisan összegyűjtendő aláírások számát is (ezt az EPK-rendelet I. számú melléklete tartalmazza). Ez a minimális tagállami kvóta azt akadályozza meg, hogy viszonylag kevés tagállam állampolgára dominálja az intézményt.

Az EPK-rendelet szerint annak biztosítása érdekében, hogy a polgári kezdeményezés uniós érdeket képviseljen, ugyanakkor könnyen használható eszköz

³⁵⁶ Az európai országokban fennálló napirend jellegű kezdeményezések támogató aláírásaira vonatkozó mennyiségi követelményeket összehasonlítva megállapítható, hogy arányaiban az európai polgári kezdeményezés az enyhébb követelmények közé sorolható. Míg Lettorszában ez a szám kiugróan magas, hiszen a lakosság 10 százalékának támogató szavazata szükséges a napirend-kezdeményezés érvényességéhez, Olaszországban ugyanez az arány pedig csupán 0,08 százalék, az összes többi országban 1,47 és 0,26 százalék közé esik ez az arány. Lásd Cuesta-López (2012b): i. m. 11.

³⁵⁷ Mi sem jelzi jobban, hogy mennyire nem egyszerű összegyűjteni egymillió aláírást, mint az Európai Szakszervezeti Szövetség (European Trade Union Confederation, ETUC) 2006-ban indított próbakezdeményezésének (petíciójának) bukása, amely annak ellenére nem tudta elérni az egymillió aláírást, hogy hatvanmillió dolgozót képvisel egész Európában. Lásd Bouza García (2012a): i. m. 34.

³⁵⁸ Bouza García – Del Río Villar (2012): i. m. 315.

³⁵⁹ Komáromi (2017): i. m. 228.

legyen, az EPK aláíróinak legalább a *tagállamok egynegyedéből* kell származniuk.³⁶⁰ Az aláírások összegyűjtésére vonatkozó területi követelmények ugyanakkor az EPK-rendelet tárgyalási folyamata során mindvégig kiélezett viták tárgyát képezték.³⁶¹ A Bizottság eredeti javaslatában a tagállamok egyharmadát javasolta, ezen az állásponton volt a Tanács is, az Európai Parlament viszont szintén az enyhébb megoldásra, a tagállamok egyötödére tett javaslatot. Az EPK-rendelet szerint a tagállamok egynegyedére vonatkozó követelmény tehát az intézmények közötti kompromisszum eredménye.³⁶²

A rendelet szerint annak biztosítása érdekében, hogy a polgári kezdeményezések támogatása során hasonló feltételek vonatkozzanak az uniós polgárookra, e legalacsonyabb számoknak *degresszíven arányosaknak* kell lenniük.³⁶³ Az Európai Parlament mandátumainak tagállamok közötti szétosztása kapcsán alkalmazott degresszíven arányos, vagyis a kisebb tagállamokat felülreprezentáló megoldás az érvényességhez kötelezően összegyűjtendő támogató nyilatkozatok számában azonban a kisebb tagállamokat hátrányosan érintve érvényesül.³⁶⁴

b) Időbeli és személyi követelmények

Az EPK-rendelet időbeli korlátot határoz meg az aláírások gyűjtésénél. Ennek értelmében a támogató nyilatkozatokat a polgári kezdeményezés nyilvántartásba

³⁶⁰ EPK-rendelet (9) preambulumbekzdés, 3. cikk (1) bekezdés.

³⁶¹ A Bizottság 2009-es zöld könyve három lehetőséget vázolt fel: (i) a tagállamok fele – ezt maga a zöld könyv sem tartja megfelelőnek; (ii) a tagállamok egynegyede – míg a Bizottság azért nem támogatta, mivel meglátása szerint ez a szám túl alacsony, a *Salzburgi manifesztum* azért nem, mert túl magas; (iii) a tagállamok egyharmada – ezt a javaslatot támogatta a Bizottság. Lásd Antal (2010): i. m. 47.

³⁶² A népi kezdeményezések támogató aláírásainak területi eloszlására vonatkozó követelmények között is találunk példákat a nemzeti alkotmányos rendszerekből. Romániában az alkotmányt módosító kezdeményezéseknek a közigazgatási területek legalább feléből kell érkezniük (a jogalkotási kezdeményezést pedig a közigazgatási területek legalább egynegyedének kell támogatnia), de az Amerikai Egyesült Államok több államában is gyakori a népi kezdeményezések támogató aláírásainak területi eloszlására vonatkozó követelmény (Alaszkában a választókerületek egynegyedéből kell származnia a támogató aláírásoknak, Arkansas 75 megyéjéből 15-ből kell összegyűjteni az aláírásokat, Florida 23 választókerületéből pedig 12-ből). Lásd Cuesta-López (2012b): i. m. 12.

³⁶³ EPK-rendelet (10) preambulumbekzdés.

³⁶⁴ Míg például Németország lakossága mintegy 0,09 százalékának aláírása kell a német minimum-aláírásszám összegyűjtéséhez, addig Luxemburg esetében ez a szám ennek tízszerese, a lakosság mintegy 0,9 százaléka.

vételétől számított *legfeljebb 12 hónapon* keresztül lehet gyűjteni. A 2019-ben elfogadott EPK-rendelet újítása az aláírásgyűjtésre való *felkészülési időszak* lehetőségének biztosítása a szervezők részére. Ennek értelmében a szervezők egy általuk választott időpontban kezdhetik meg az aláírásgyűjtést, amely legfeljebb hat hónappal követheti a kezdeményezés nyilvántartásba vételét.³⁶⁵ Az időbeli korláttal kapcsolatban ezenfelül további aggályok merültek fel elsősorban annak kiterjesztése érdekében (lásd lent).³⁶⁶

A rendelet ezenfelül személyi követelményt is meghatároz a polgári kezdeményezés aláírójára vonatkozó *alsó korhatárnál*.³⁶⁷ A polgári kezdeményezés támogatására vonatkozó alsó korhatárt az EPK-rendelet főszabály szerint az európai parlamenti választásokon való részvétel korhatárában³⁶⁸ állapítja meg.³⁶⁹ Amíg a régi EPK-rendelet nem engedett eltérést ettől az előírástól, az új EPK-rendelet már lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy nemzeti jogukkal összhangban a kezdeményezés támogatására jogosító alsó korhatárt meghatározhatják 16 éves korban. A régi EPK-rendelet felülvizsgálata során ez a kérdés kiemelt figyelmet kapott (lásd lent).

3.2.4. Az Európai Bizottság kétlépcsős vizsgálata

Az EPK bár lehetőséget ad arra, hogy az uniós polgárok közvetlenül forduljanak az Európai Bizottsághoz, és ekképpen befolyással legyenek a testület politikai napirendjére, az Európai Bizottság jelentős kontrollal rendelkezik az EPK intézménye felett. Ezt a kontrollt egy kétlépcsős ellenőrzési mechanizmus keretén belül valósítja meg: első lépcsőben a nyilvántartásba vételi eljárás során vizsgálja meg a kezdeményezést, és dönt annak bejegyzéséről vagy elutasításáról,

³⁶⁵ EPK-rendelet (20) preambulumbekzdés, 8. cikk (1) bekezdés.

³⁶⁶ A támogató aláíráások összegyűjtésére vonatkozó időbeli korlátozások európai összképe rendkívül színes. Amíg a portugál napirend-kezdeményezés támogató aláíráásainak összegyűjtésére nincs kifejezett időbeli korlát, addig a többi ország napirend-kezdeményezései esetében a legkülönbözőbb időkorlátokat láthatjuk: Szlovéniában 60 nap, Spanyolországban 9 hónap, a svájci népi kezdeményezés esetében 18 hónap. Lásd Cuesta-López (2012b): i. m. 19.

³⁶⁷ Az aláíró a polgári kezdeményezést a kezdeményezés támogató nyilatkozatának kitöltésével támogató uniós polgár.

³⁶⁸ EPK-rendelet 2. cikk (1) bekezdés.

³⁶⁹ Az elmúlt évek során Ausztriában és Máltán 16 év, Görögországban 17 év volt a választójogi korhatár, és így a támogatásra vonatkozó alsó korhatár is, a többi tagállamban 18 év.

míg második lépésben – amennyiben a kezdeményezést nyilvántartásba vette, és a szervezők sikeresen teljesítették az aláírásgyűjtés követelményeit – egy mélyebb tartalmi vizsgálatot valósít meg, és dönt arról, hogy nyújt-e be az EPK nyomán jogi aktusra irányuló javaslatot. A kétlépcsős eljárás azonban számos kérdést felvet, és jelentősen befolyásolja az EPK mint a részvételi demokrácia eszközének hatékonyságát.

3.2.4.1. Első vizsgálati lépéső: a polgári kezdeményezések előzetes (*ex ante*) befogadhatósági tesztje

*Az előzetes vizsgálatot az indokolja, hogy a szervezők ne gyűjtsenek aláírásokat olyan polgári kezdeményezésben, amely nem képezheti tárgyát a Bizottság későbbi jogalkotási aktusra irányuló javaslata betérjesztésének. Ez a szabályozás megakadályozza, hogy a szervezők energiát fordítsanak olyan EPK támogató aláírásainak összegyűjtésére, amelyet aztán befogadhatósági kifogások alapján utasítana vissza a Bizottság.*³⁷⁰

A régi EPK-rendelet tárgyalása során a Bizottság által betérjesztett javaslat³⁷¹ értelmében a Bizottság nem rögtön a benyújtás után folytatta volna le a befogadhatósági vizsgálatot, hanem az első (legalább három államból összegyűjtött) 300 ezer aláírás után. Ezt a javaslatot azonban az Európai Parlament elutasította.

Auer szerint a polgári kezdeményezések befogadhatósági vizsgálata kapcsán két egymással szemben álló, radikális megközelítést kell elkerülni: a teljesen megengedő és a teljesen megszorító megközelítést.³⁷² Értelmezésében a teljesen megengedő, „teljes benyújtás elve” azt jelentené, hogy a polgári kezdeményezés kötelező erővel bír, tehát a Bizottság saját politikai preferenciáitól függetlenül köteles benyújtani a jogi aktus elfogadására irányuló javaslatot. Ezzel szemben a teljesen megszorító „teljes kontroll elve” azt jelenti, hogy a Bizottság megakadályozhatja a formailag megfelelő kezdeményezések sikerét azzal, hogy a feltételeknek megfelelés ellenére nem nyújt be jogalkotási javaslatot a témában. Ez a megközelítés könnyen egy szimpla petícióvá degradálhatja a polgári kezdeményezést, amelynek során a Bizottság figyelmen kívül hagyhatja egymillió

³⁷⁰ Anglmayer (2015): i. m. 13; Böttger–Plotka (2016): i. m. 21.

³⁷¹ Európai Bizottság: *Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a polgári kezdeményezésről*. COM(2010) 119 végleges (2010. március 31.). 14.

³⁷² Auer (2005): i. m. 83.

uniós polgár akaratát, így kétséges, hogy „bárki időt, energiát és pénzt áldozna egy ilyen haszontalan eszközre”.³⁷³

Ennek keretén belül kulcskérdés az első (előzetes befogadhatósági) *vizsgálat terjedelme*. A Bizottság az egyes kezdeményezések³⁷⁴ elutasítása során megállapította, hogy a kezdeményezés tárgyának mélyreható elemzése után jutott arra a következtetésre, hogy az kívül esik azon a hatáskörön, hogy jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be, ezért elutasítja a kezdeményezés bejegyzését. Kérdésként merülhet fel, hogy miért volt egyáltalán szükség mélyreható vizsgálatra, ha a polgári kezdeményezés tárgya nyilvánvalóan uniós hatáskörön kívül esik, illetve hogy a Bizottság miért a polgári kezdeményezés kezdeti fázisában, a befogadhatósági teszt során végzi el a polgári kezdeményezés alapos vizsgálatát. A korábbi gyakorlatot figyelembe véve úgy tűnik, hogy a Bizottság e vizsgálatot a sikeres aláírásgyűjtés után végzi el,³⁷⁵ valamint ez következik az EPK – Európai Bizottság által összeállított – útmutatójából is.³⁷⁶

Szeligowska és Mincheva felhívja rá a figyelmet, hogy a laikus számára rendkívül bonyolult annak megállapítása, hogy mi tartozik az Európai Unió hatáskörébe, ráadásul a „nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés” azt feltételezi, hogy nem végleges vizsgálatról van szó.³⁷⁷ E megközelítés szerint a regisztrációs fázisban a Bizottság egy, az egész javaslatra kiterjedő, de nem teljes vizsgálatot folytat le, és az alapos vizsgálatra (amely a hatáskör meglétét és terjedelmét is vizsgálja) csupán az aláírásgyűjtés után kerül sor. Ugyan a szerzők szerint ez ellentétben áll a kezdeményezők érdekével, a mindenre kiterjedő vizsgálat a regisztrációs fázisban túlságosan nagy munkaterhet jelentene a Bizottság számára.³⁷⁸ Ezzel ellentétes álláspontot képvisel a Bizottság. A testület szerint a bejegyzés során végzett vizsgálatnak teljesnek kell lennie, ellenkező esetben ugyanis könnyen előfordulhat, hogy a bejegyzett kezdeményezésről csak az eljárás végén derül ki,

³⁷³ Auer (2005): i. m. 83.

³⁷⁴ Lásd például a *Minority SafePack* és a nemzeti régiókról szóló EPK nyilvántartásba vételének elutasításáról szóló, 2013-ban született bizottsági határozatokat.

³⁷⁵ Lásd az *Egy közülünk* EPK-t.

³⁷⁶ Európai Gazdasági és Szociális Bizottság: *Útmutató az európai polgári kezdeményezéshez*. 3. kiadás. Brüsszel, EGSZB, 2015.

³⁷⁷ Szeligowska–Mincheva (2012): i. m. 277.

³⁷⁸ Szeligowska–Mincheva (2012): i. m. 277.

hogy a Bizottság nem kezdeményezheti az abban megjelölt jogi aktus elfogadását,³⁷⁹ és a kezdeményezés megtevesztő lehet az aláíró uniós polgárok számára.

A Törvényszék nem fogadta el a Bizottság érvelését, miszerint már ebben a fázisban teljes vizsgálatot kell végezni, hanem úgy látta, hogy a nyilvántartásba vételkor csupán egy első vizsgálatot kell végezni, és csak nyilvántartásba vétel esetében kerül sor teljesebb vizsgálatra.³⁸⁰ Erre a következtetésre annak alapján jutott a Törvényszék, hogy a rendelet három hónapos határidőt szab a Bizottságnak arra, hogy a kezdeményezés benyújtását követően közleményben foglalja össze az arról alkotott jogi és politikai következtetéseit.³⁸¹ A Bizottságnak ebben a szakaszban csupán annak megvizsgálására kell szorítkoznia, hogy objektív szempontból az absztrakt szinten tervezett intézkedéseket el lehet-e fogadni a Szerződések alapján.³⁸² Ennek ellenére a Törvényszék azt is megállapította, hogy az EPK nyilvántartásba vételére vonatkozó határozatot a Bizottságnak a megfelelő ügyintézés elve szerint, olyan gondos és pártatlan vizsgálat lefolytatásával kell meghoznia, amely figyelembe veszi az adott ügy valamennyi releváns tényezőjét.³⁸³

Az aláírásgyűjtés előtti teljes vizsgálat ellen nem csupán a nagy munkateher, de az egyes *politikai megfontolások* alapján is felhozhatók érvek. A gyakorlatban ugyanis felmerülhet az, hogy politikailag érzékeny kérdéseket már az eljárás korai, tehát a regisztrációs fázisában kell értékelniük, holott előfordulhat, hogy ezek a kezdeményezések el sem érik a szükséges egymillió aláírást. A Bizottságnak tehát sokkal kényelmesebb adott esetben átengedni a befogadhatósági teszt során azokat az érzékeny politikai kérdést hordozó javaslatokat, amelyek jó eséllyel nem lesznek sikeresek az aláírásgyűjtés során, mivel így fennáll a lehetősége annak, hogy a Bizottságnak egyáltalán nem kell foglalkoznia az adott kényes kérdéssel, mert a szervezők nem tudják összegyűjteni a szükséges számú aláírást.

³⁷⁹ A T-44/14. sz., Constantini kontra Európai Bizottság ügyben 2016. április 19-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2016:223), 13.

³⁸⁰ Constantini kontra Bizottság ügyben hozott ítélet, 17; A T-529/13. sz., Izsák és Dabis ügyben hozott ítélet, 60–61.

³⁸¹ Constantini kontra Bizottság ügyben hozott ítélet, 17. A bíróság azt is jelezte, hogy a hatáskör kérdésének vizsgálatát le kell választani a javasolt jogi aktus szükségességének vizsgálatáról. Előbbinek a nyilvántartásba vételi szakaszban van helye, utóbbinak ezt követően, a kezdeményezéssel kapcsolatos jogi, illetve politikai következtetésekről szóló közleményben.

³⁸² Izsák és Dabis ügyben hozott másodfokú ítélet, 62.

³⁸³ Anagnostakis kontra Bizottság ügyben hozott másodfokú ítélet, 47.

Amennyiben ugyanis a befogadhatósági teszt során utasítanak el a javaslat benyújtására irányuló polgári kezdeményezést, úgy azt a szervezők az EUMSZ 263. cikke alapján semmisségi eljárás keretében támadhatják meg az Európai Törvényszéken, ez pedig óhatatlanul a kényes politikai kérdés tematizálásával járna. Bouza García és Del Río Villar arra hívja fel a figyelmet, hogy a Bizottság az EPK bejegyzését elutasító határozatával lehetőséget ad arra, hogy bizonyos euroszeptikus csoportok ezt az aktust akként értelmezzék és állítsák be, hogy a Bizottság nem kíván foglalkozni a számára kritikus tartalommal bíró kezdeményezésekkel.³⁸⁴ Amennyiben azonban a szervezők mégis sikerrel vennék az aláírógyűjtési akadályt, úgy a Bizottság a második vizsgálati lépcsőben továbbra is elutasíthatja a jogalkotási aktusra irányuló javaslat előterjesztését az EPK-rendelet 10. cikk (1) bekezdés c) pontja alapján. Ez a megoldás ugyan ellentmond a szervezők érdekének, és alapjaiban veszélyezteti a polgári kezdeményezés céljait, továbbá sérti annak működési elveit a homályos és bizonytalan jogi szabályozás miatt, de teljes mértékben jogszerű.

3.2.4.2. A „nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés” fogalma³⁸⁵

A nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés fogalma a Bizottság által lefolytatott előzetes befogadhatósági teszthez kapcsolódik. Az EPK-rendelet 6. cikk (3) bekezdés c) pontja [a régi EPK-rendelet 4. cikk (2) bekezdés b) pontja] értelmében a Bizottság elutasítja az EPK bejegyzését, amennyiben az nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.

Az Európai Unió Bírósága az elmúlt években felhívta a figyelmet az EPK *hatásköri korlátaira*. A Törvényszék emlékeztetett, hogy az EUSZ 5. cikk értelmében az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó, és az EUSZ 13. cikkének (2) bekezdése értelmében az egyes intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül járnak el.³⁸⁶

³⁸⁴ Bouza García – Del Río Villar (2012): i. m. 320.

³⁸⁵ E fejezet jelentős mértékben támaszkodik a szerző alábbi, korábban megjelent tanulmányaira: Varga Péter – Tárnok Balázs: Európai polgári kezdeményezések a nemzeti kisebbségek védelmében. *Kisebbségi Szemle*, 2. (2017), 3. 91–108; Péter Varga – Balázs Tárnok: European Citizens' Initiatives for the Protection of National Minorities. *Hungarian Journal of Minority Studies*, 2. (2018). 65–84.

³⁸⁶ Anagnostakis kontra Bizottság ügyben hozott másodfokú ítélet, 9-798; a T-44/14. sz., Constantini kontra Európai Bizottság ügyben 2016. április 19-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2016:223), 16.

A Törvényszék ezenfelül azt is hangsúlyozta, hogy az uniós polgárok demokratikus részvételére irányuló célkitűzés nem ütközhet a ráruházott hatáskörök elvével, és nem hatalmazhatja fel az Uniót, hogy olyan területet szabályozzon, amelynél semmilyen hatáskört nem ruháztak rá.³⁸⁷

A nyilvántartásba vételi feltétel teljesüléséhez szükséges, hogy a kezdeményezők kellő pontossággal és világosan megjelöljék a kezdeményezés tárgyát és célját annak érdekében, hogy a Bizottság be tudja azonosítani azokat a jogi aktusokat, amelyek előterjesztésére a szervezők javaslatot tesznek, és amelyekre vonatkozóan a Szerződések megfelelő jogalapot szolgáltatnak.³⁸⁸

Az uniós jogforrások nem határozzák meg a nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés fogalmát. Egyes megközelítések szerint a nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés fogalma a Bizottság mérlegelési jogkörét lenne hivatott biztosítani az előzetes vizsgálat során, vagyis az olyan kezdeményezések kiszűrésére kellene használni, amelyek nyilvánvalóan elérhetetlen célokat fogalmaznak meg.³⁸⁹ A Bizottság értelmezésében ezek olyan helyzetek, amelyek esetében nincs olyan szerződéses rendelkezés, amely megalapozhatná a jogalkotási javaslatot.³⁹⁰ Az eddigi gyakorlat során az szolgált az elutasító határozatok alapjául, hogy a Bizottság úgy találta: a kezdeményezés nyilvánvalóan azon hatáskörön kívül esik, hogy a szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.³⁹¹

A kezdeményezők a bírósági eljárásokban a *nyilvánvalóság* követelményével kapcsolatban rendszerint arra hivatkoznak, hogy egy átlagos uniós polgár nem rendelkezik az uniós jogban nagy fokú jártassággal, a kezdeményezéssel kapcsolatos eljárásnak pedig felhasználóbarátnak kell lennie, így a Bizottság

³⁸⁷ Constantini kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet, 53.

³⁸⁸ A T-361/14. sz., HB kontra Bizottság ügyben 2017. április 5-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:252), 32, 39 és 47.

³⁸⁹ Karatzia (2015): i. m. 522; James Organ: Decommissioning direct democracy? A critical analysis of Commission decision-making on the legal admissibility of European Citizens' Initiative proposals. *European Constitutional Law Review*, 10. (2014a), 3. 427.

³⁹⁰ ECAS: The European Citizens' Initiative registration: falling at the first hurdle? Analysis of the registration requirements and the „subject matters” of the rejected ECIs. (2014. december). 3–4.

³⁹¹ A Bizottság ilyen irányú hatásköreinek hiányával foglalkozó kritikai elemzés három kategóriát különböztet meg: a javasolt kezdeményezés egyértelműen a Bizottság hatáskörén kívül esik; mérlegeléstől függ, hogy a Bizottság hatáskörén kívül esik-e az egyébként uniós szabályozási szakpolitikával kapcsolatos ügy; illetve amikor valószínűsíthető, hogy a kezdeményezés a Bizottság hatáskörébe tartozik, mert a Szerződések értelmezésétől függ, hogy az adott javaslat az Unió által szabályozott körbe tartozik-e. Lásd ECAS (2014): i. m.

sem alkalmazhat túl szigorú szűrőt a bejegyzéskor. A kezdeményezők érvelése szerint a bejegyzéshez lényegében elegendő, ha maga a kezdeményezés olyan tárgykörre vonatkozik, amely esetében az Unió rendelkezik jogalkotói hatáskörrel. A Bizottság nem osztja ezt az álláspontot. Értelmezése szerint a hatáskör hiánya akkor nyilvánvaló, ha annak megállapítása, hogy az alapító szerződések egyetlen rendelkezése sem szolgálhat a kezdeményezés tárgyát érintő aktus jogalapjaként, nem függ ténybeli tényezőktől.³⁹²

A bírósági esetjog az *Anagnostakis kontra Bizottság* ügyben azt szögezte le, hogy az említett feltételt a Bizottságnak oly módon kell értelmeznie és alkalmaznia, hogy biztosítsa az EPK könnyű elérhetőségét, és kizárólag akkor utasíthatja el a javaslat nyilvántartásba vételét, ha az nyilvánvalóan a hatáskörén kívül esik.³⁹³ Ezt a joggyakorlatot a nemzeti régiókról szóló EPK nyilvántartásba vételének elutasításáról szóló, *Izsák és Dabis kontra Bizottság* ügyben fejlesztette tovább az Európai Unió Bírósága. Az ügyben az első fokon eljáró Törvényszék részben amiatt utasította el a felperes kezdeményezők keresetét, mert meglátása szerint nem bizonyították, hogy az Unió kohéziós politikájának végrehajtása fenyegetné a nemzeti kisebbségi régiók sajátos jellemzőit. A Törvényszék tehát a fellebbezőkre hárította annak bizonyítási terhét, hogy az általuk megjelölt jogalap valóban szolgálhat-e alapul a javasolt jogalkotási aktus beterjesztésére.³⁹⁴ A másodfokon eljáró Bíróság szerint a Törvényszék ezzel azonban tévesen alkalmazta a jogot, ugyanis a Bizottságnak ebben a szakaszban csupán annak megvizsgálására kell szorítkoznia, hogy *objektív szempontból az absztrakt szinten tervezett intézkedéseket el lehet-e fogadni a Szerződések alapján*.³⁹⁵ Ezzel a Bíróság tehát sokéves értelmezési vitának a végére tett pontot, és egyértelműen a „kétség esetén a kezdeményező javára” elvet jelölte irányadónak a nevezett terminus értelmezése során.

A *nemzeti kisebbségek jogait* illetően megjegyezzük, hogy véleményünk szerint önmagában az a körülmény, hogy az EUSZ 2. cikke nem szolgáltat jogalapot uniós jogalkotásra, nem jelenti azt, hogy ne lehetne uniós jogi aktust elfogadni az ott megjelölt értékek – például a kisebbségek jogainak – védelme

³⁹² Constantini kontra Bizottság ügyben hozott ítélet, 12.

³⁹³ Anagnostakis kontra Bizottság ügyben hozott másodfokú ítélet, 49–50.

³⁹⁴ A T-529/13. sz., Izsák Balázs Árpád és Dabis Attila kontra Európai Bizottság ügyben 2016. május 10.-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2016:282) [Izsák és Dabis ügyben hozott elsőfokú ítélet].

³⁹⁵ A C-420/16. P. sz., Izsák Balázs Árpád és Dabis Attila kontra Európai Bizottság ügyben 2019. március 7.-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2019:177) [Izsák és Dabis ügyben hozott másodfokú ítélet], 62.

és előmozdítása céljából a Szerződések által egyébként biztosított jogalapok szerint. Ezt támasztja alá a Törvényszéknek a *Minority SafePack* bejegyzésével kapcsolatos, *Románia kontra Bizottság* ügyben tett megállapítása, miszerint semmi sem akadályozhatja meg a Bizottságot abban, hogy olyan különös aktusokra vonatkozó javaslatot nyújtson be, amelyek arra irányulnak, hogy kiegészítsék az Unió fellépését a hatásköre alá tartozó területeken az EUSZ 2. cikkben kimondott értékek, valamint az EUSZ 3. cikk (3) bekezdésben kimondott kulturális és nyelvi sokszínűsége tiszteletben tartásának biztosítása céljából (lásd lent).³⁹⁶ A nemzeti kisebbségek helyzetének javítása ugyanis nemcsak olyan jogi eszközökkel érhető el, amelyek kifejezetten és kizárólag az adott közösségekre vagy a hozzájuk tartozó egyénekre vonatkoznak ebben a minőségükben, hanem olyanokkal is, amelyek a nemzeti kisebbségi lét fontos színtereire, mint például a nyelvre, kulturális örökségre vagy társadalmi kohézióra vonatkozó szabályokat tartalmaznak. Ezt a megközelítést tükrözi a *Minority SafePack* kezdeményezés is, amely az uniós szakpolitikák 11 területére vonatkozóan tartalmaz intézkedési javaslatokat. Példa az ilyen jellegű jogalkotásra a strukturális alapokról szóló EU-rendelet,³⁹⁷ amely a romák befogadására vonatkozó nemzeti stratégiai szakpolitikai keretet a strukturális alapok vonatkozásában előzetes feltétellé nyilvánítja.

³⁹⁶ A T-391/17. sz., Románia kontra Európai Bizottság ügyben 2019. szeptember 24-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2019:672) [Románia kontra Bizottság ügyben hozott (Minority SafePack) ítélet], 56.

³⁹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

3.2.4.3. A Bizottság indokolási kötelezettsége a kezdeményezések nyilvántartásba vételének elutasítása esetén³⁹⁸

Az EPK működésének első néhány évében az Európai Bizottság meglehetősen rövid, bejegyzést elutasító határozataiban az indokolás is rendszerint szűkszavú volt. A Bizottság jellemzően mindössze annak rögzítésére szorítkozott, hogy a megfelelő jogalapokat olyannak találta, amelyek alapján megállapítható, hogy a kezdeményezés nem felel meg a bejegyzési feltételeknek. Emiatt a kérdés többször az Európai Unió Bírósága elé került annak vizsgálata céljából, hogy milyen részletességgel kell a Bizottságnak indokolnia a döntéseit. Ehhez ugyanis az uniós joganyag kevés támpontot ad. Az EUMSZ 296. cikk (2) bekezdése értelmében az uniós szervek jogi aktusainak indokolást kell tartalmazniuk, de a régi EPK-rendelet szövege is csak azt írta elő, hogy az EPK nyilvántartásba vételének elutasítása esetén a Bizottság tájékoztatja a szervezőket az elutasítás okairól.³⁹⁹

A bejegyzési határozat indokolásával kapcsolatos követelmények meghatározása az *ítélkezési gyakorlatra* maradt. A Törvényszék már a polgári kezdeményezésekkel kapcsolatos első ítéletében⁴⁰⁰ lényegében az egyedi határozatokra vonatkozó korábbi gyakorlatában kibontott tételeket ismételte meg. Az indokolási kötelezettség célja kettős: egyrészt elegendő tájékoztatást nyújtani annak eldöntéséhez, hogy a határozat megalapozott-e, vagy érvényességének vitatását lehetővé tevő hibája van, másrészt lehetővé tenni, hogy az uniós bíróság gyakorolja a határozat jogszerűsége feletti felülvizsgálatot.⁴⁰¹ Az indokolásnak nem kell kitérnie valamennyi releváns tény- és jogkérdésre, hanem azt az eset körülményeire, különösen a jogi aktus tartalmára és a hivatkozott indokok jellegére tekintettel kell vizsgálni. Így például a szükségállapot elvének szabályozására irányuló kezdeményezés (*One million signatures for "A Europe of Solidarity"*) esetében – amely rövid és nem egyértelmű módon a jogalapot szolgáló cikkekre mindössze utalást tartalmazott, külön magyarázat nélkül – elegendőnek bizonyult, hogy a Bizottság is mindössze azzal érveljen, hogy sem a kezdeményező

³⁹⁸ Ez az alfejezet jelentős mértékben támaszkodik a szerző korábban megjelent tanulmányára: Varga–Tárnok (2017): i. m.

³⁹⁹ Az EPK-rendelet 4. cikk (3) bekezdés 2. mondata. A már bejegyzett és kellő számú aláírással támogatott kezdeményezés esetére viszont már előírja a világos, érthető és részletes indokolási kötelezettséget [EPK-rendelet (20) preambulumbekkezdés].

⁴⁰⁰ A T-450/12. sz., Anagnostakis kontra Bizottság ügyben 2015. szeptember 30-án hozott ítéletet (ECLI:EU:T:2015:739) [Anagnostakis kontra Bizottság ügyben hozott elsőfokú ítélet].

⁴⁰¹ Anagnostakis kontra Bizottság ügyben hozott másodfokú ítélet, 28–29.

által említett, sem bármely egyéb jogalap nem hatalmazza fel arra, hogy a kitűzött cél elérését lehetővé tevő jogi aktusra irányuló javaslatot tegyen.

Más volt a helyzet a *Minority SafePack*-ügyben, amelyben a javaslat tizenegy intézkedést jelölt meg, és részletes kiegészítő információkat is tartalmazott. A Bizottság elutasító határozatában nem jelölte meg, hogy a tizenegy javaslat közül melyek azok, amelyek nyilvánvalóan a hatáskörén kívül esnek, és ezzel kapcsolatban semmilyen indokolást sem adott. Elutasító határozat esetén azonban lehetővé kell tenni a szervezők számára, hogy javaslataik közül beazonosíthassák azokat, amelyek a Bizottság szerint kívül esnek a hatáskörén, valamint az ezen értékelést eredményező indokok megismerését. Ennek hiányában ugyanis, amint arra korábban már utaltunk, a kezdeményezők nem tudják vitatni az említett értékelés megalapozottságát, mint ahogy a bíróság sem tud felülvizsgálatot gyakorolni a Bizottság értékelésének jogszerűsége felett. Az indokolás hiányosságát alátámasztó további érv, hogy megfelelő indokolás hiányában a kezdeményezők komoly nehézségekbe ütköznének a Bizottság álláspontját figyelembe vevő új EPK benyújtása során.⁴⁰² A Bíróság korábban kimondta, hogy az uniós intézményeknek bár fennáll az indokolási kötelezettsége, nem szükséges minden döntésüket indokolni, csupán azokat a ténybeli és jogi következtetéseket, amelyek a döntésük szempontjából a legjelentősebbek voltak.⁴⁰³

Az indokolási kötelezettséghez, illetve a hatáskör megállapításához kapcsolódó lényeges eljárási kérdés, hogy melyek azok az információk, amelyeket a Bizottság köteles megvizsgálni a nyilvántartásba vételről szóló döntés során. Pontosabban, mennyire köti a Bizottságot a kezdeményezők által benyújtott úgynevezett *bővebb tájékoztatás*.⁴⁰⁴ A Bizottságnak az ezzel kapcsolatos korábbi következtetlen gyakorlatát jól illusztrálja a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos két ügyben képviselt szögesen ellentétes álláspontja.⁴⁰⁵ Az *Izsák és Dabis* ügyben (*nemzeti régiókról* szóló EPK) a Bizottság akként érvelt, hogy a bővebb

⁴⁰² A T-646/13. sz., Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe kontra Európai Bizottság ügyben 2017. február 3-án hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:59) [Minority SafePack-ügyben hozott ítélet], 29.

⁴⁰³ A T-44/90. sz., La Cinq SA kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1992. január 24-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:1992:5), 40–44.

⁴⁰⁴ A rendelet II. melléklete szerint a szervezők mellékletben bővebb információkat is megadhatnak a javasolt polgári kezdeményezés tárgyával, céljaival és hátterével kapcsolatban. Ha úgy kívánják, a beadványhoz jogszabálytervezetet is mellékelhetnek.

⁴⁰⁵ A kérdésnek azért van különös jelentősége, mert a bővebb információk figyelembevétele, illetve figyelmen kívül hagyása döntő hatással volt a Bizottságnak a bejegyzést elutasító döntésére.

tájékoztatásban foglaltakat ugyanolyan módon kell megvizsgálni, mint a rendelet melléklete alapján benyújtott bármely más információt, ennél fogva köteles volt megvizsgálni a bővebb tájékoztatást.⁴⁰⁶ A *Minority SafePack*-ügyben a testület ezzel szemben még úgy érvelt, hogy kizárólag a nyilvántartásba vételi kérelem szövegtörzsében szereplő információkat veheti figyelembe hatáskörének vizsgálata során.⁴⁰⁷

A Törvényszék az *Izsák és Dabis* ügyben hozott ítéletében az előző érvelést fogadta el (amit később, a *Minority SafePack*-ügyben hozott döntésében is fenntartott), megállapítva, hogy ugyanolyan módon kell megvizsgálni a bővebb tájékoztatásban foglalt információkat, mint a kezdeményezés tartalmát meghatározó melléklet alapján benyújtott bármely más információt.⁴⁰⁸ Ezen álláspont teljes mértékben érthető, hiszen a régi EPK-rendelet II. melléklete a javasolt polgári kezdeményezés tárgyának leírását legfeljebb 200 karakter, a céljának leírását pedig legfeljebb 500 karakter terjedelemben határozta meg. A megjelölt terjedelmi korlátok nem tették lehetővé, hogy a szervezők egy komplex kezdeményezés minden vonatkozását részletesen ismertessék. A *Minority SafePack* kezdeményezői például a fő célkitűzések leírásánál egyértelműen megjelölték, hogy a kezdeményezés által előterjeszteni javasolt jogi aktusoknak a regionális és kisebbségi nyelvek, az oktatás és a kultúra, a regionális politika, a részvétel, az egyenlőség, az audiovizuális és egyéb médiatartalom, illetve a regionális (állami) támogatás terén kellene magukban foglalniuk szakpolitikai intézkedéseket. Ezek kifejtésére csak a bővebb tájékoztatóban volt lehetőségük.

3.2.4.4. A Bizottságnak az EPK nyilvántartásba vételével kapcsolatos változó gyakorlata

A nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés fogalma azért is bír különös jelentőséggel, mert a Bizottság kizárólag e kitételre hivatkozva utasította el eddig a kezdeményezések nyilvántartásba vételét, vagyis hogy a javasolt kezdeményezéshez szerződésmódosításra lenne szükség, ami a Bizottság jogalkotási javaslatlételi hatáskörén kívül esik.⁴⁰⁹

⁴⁰⁶ Izsák és Dabis ügyben hozott elsőfokú ítélet, 49–50.

⁴⁰⁷ *Minority SafePack*-ügyben hozott ítélet.

⁴⁰⁸ Izsák és Dabis ügyben hozott elsőfokú ítélet, 49; *Minority SafePack*-ügyben hozott ítélet, 32.

⁴⁰⁹ Gerstenmeyer et al. (2018): i. m. 70.

Az EPK működésének első három évében a Bizottság túlságosan megszorító értelmezést alkalmazott a vizsgálat során.⁴¹⁰ A régi EPK-rendelet felülvizsgálatáról szóló első, 2015. évi jelentés⁴¹¹ rámutat, hogy 2012 áprilisa és 2015 márciusa között 51 kezdeményezés nyilvántartásba vételére érkezett be kérelem a Bizottsághoz, amelyből 31-et bejegyzett a testület, míg 20 kezdeményezés bejegyzését (a benyújtott kezdeményezések mintegy 40 százalékát) hatásköri okokra hivatkozva⁴¹² utasította vissza.⁴¹³ Habár a Bizottság azon a véleményen van, hogy a két, végül sikeres EPK (*Vízhez való jog* és *Tiltsák be az állatkísérleteket!*) a bizonyítéka annak, hogy az eszköz összességében működőképes, a Bizottság is elismeri, hogy bizonyos kérdések esetében módosítások volnának indokoltak.⁴¹⁴

Többen felhívták rá a figyelmet, hogy a Bizottság az első években – saját hatáskörén túllépve – túlságosan megszorító értelmezést adott a nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés fogalmának, a befogadhatósági vizsgálat keretében hozott döntései pedig nem voltak következetesek: a hasonló jellegzetességekkel bíró kezdeményezések eltérő bánásmódban részesültek.⁴¹⁵ Ezenfelül a Bizottság ugyan több olyan EPK-t is bejegyzett, amelynek semmilyen jogi alapja nem volt fellelhető a Szerződésben,⁴¹⁶ egyes kezdeményezések nyilvántartásba vételét nyilvánvalóan alaptalanul utasította el.⁴¹⁷ Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint hogy az ebben az időszakban, 2012 áprilisa és 2015 márciusa között elutasított kezdeményezések közül hat esetében a szervezők az Európai Törvényszéken

⁴¹⁰ Anglmayer (2015): i. m. 14.

⁴¹¹ Európai Bizottság (2015): i. m. A polgári kezdeményezésről szóló rendelet értelmében a Bizottságnak 2015. április 1-jéig, valamint azt követően háromévente jelentést kell készítenie az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a rendelet alkalmazásáról.

⁴¹² EPK-rendelet 4. cikk (2) bekezdés *b*) pont: „a javasolt polgári kezdeményezés nem esik nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.”

⁴¹³ Ebben az időszakban mindössze három polgári kezdeményezés – *Right2Water* (*Vízhez való jog*), *One of Us* (*Egy közülünk*), *Stop Vivisection* (*Tiltsák be az állatkísérleteket!*) – volt érvényes, az azt követő négy évben is csupán kettővel – *Tiltsák be a glifozátot!* és *Minority SafePack* – nőtt ez a szám a mai napig.

⁴¹⁴ Európai Bizottság (2018): i. m. 14–15.

⁴¹⁵ ECAS (2014): i. m. 3.

⁴¹⁶ ECAS (2014): i. m. 17.

⁴¹⁷ James Organ: *Direct Democracy in and between the EU and UK: a Legal Analysis of the European Citizens' Initiative and the European Union Act 2011*. PhD-értekezés. Liverpool, University of Liverpool, 2015. 442.

semmissé nyilvánítási eljárás keretében támadták meg a Bizottság elutasító döntését,⁴¹⁸ amelyből a Törvényszék két esetben,⁴¹⁹ a másodfokon eljáró Európai Unió Bírósága pedig – hatályon kívül helyezve a Törvényszék ítéletét – egy esetben⁴²⁰ a szervezőknek adott igazat.

Organ szerint a Bizottság segítőkészebb lehetett volna a bejegyzési eljárás során, és segíthette volna a szervezőket az egyes jogalapok megjelölésében. Szerinte a befogadhatósági teszt az eljárás elején a szervezőkre helyezi a terhet, azonban ha erre a vizsgálatra később kerülne sor, úgy a teher nagyobb részét a Bizottság viselné.⁴²¹ Az ECAS (European Citizen Action Service) szerint a Bizottság több esetben tévesen utasította el a kezdeményezések bejegyzését.⁴²² Bouza García figyelmeztet: ha a Bizottság nem változtatja meg az EPK jogalkotási eljárásban betöltött szerepével kapcsolatos hozzáállását, az azt eredményezheti, hogy azon szervezetek, amelyek az európai uniós döntéshozatali folyamatokra szeretnének hatást gyakorolni, hanyagolni fogják az EPK intézményét, azt a feltevést erősítve, hogy az EU nem foglalkozik a polgáraival.⁴²³ Az Európai Parlament 2015-ös állásfoglalásában kérte a Bizottságtól a részleges bejegyzés lehetőségének fontolóra vételét, ha egy EPK egésze nem tartozik a Bizottság hatáskörébe. Egyben felkérte a Bizottságot, hogy jelezze a szervezőknek a nyilvántartásba vételkor, hogy a kezdeményezés mely részét vetethetik nyilvántartásba.⁴²⁴

Az EPK megítélése és társadalmi hatása szempontjából negatív gyakorlatban öt év után, 2017-ben következett be változás a kezdeményezés *részleges*

⁴¹⁸ A T-754/14. sz., Efler és társai kontra Európai Bizottság ügyben 2017. május 10-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:323); a T-361/14. sz., HB kontra Európai Bizottság ügyben 2017. április 5-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:252); a T-44/14. sz., Constantini kontra Európai Bizottság ügyben 2016. április 19-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2016:223); a T-529/13. sz., Izsák Balázs Árpád és Dabis Attila kontra Európai Bizottság ügyben 2016. május 10-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2016:282); a T-450/12. sz., Anagnostakis kontra Európai Bizottság ügyben 2015. szeptember 30-án hozott ítélet (ECLI:EU:T:2015:739); a T-646/13. sz., Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe kontra Európai Bizottság ügyben 2017. február 3-án hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:59).

⁴¹⁹ A Minority SafePack-ügyben hozott ítélet és az Efler-ügyben hozott ítélet.

⁴²⁰ A C-420/16. P. sz., Izsák Balázs Árpád és Dabis Attila kontra Európai Bizottság ügyben 2019. március 7-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2019:177) [Izsák és Dabis ügyben hozott másodfokú ítélet].

⁴²¹ Organ (2014): i. m. 434–435.

⁴²² ECAS (2014): i. m. 17.

⁴²³ Bouza García (2012a): i. m. 46.

⁴²⁴ Európai Parlament (2015): i. m. 16.

bejegyzése lehetőségének bevezetésével, amelyre a *Minority SafePack*-ügyben került sor.⁴²⁵ A Bizottság első, a kezdeményezés nyilvántartását megtagadó 2013-as – a Törvényszék által 2017-ben megsemmisített – határozatában még úgy érvelt, hogy a kezdeményezés egyes részei az Unió hatáskörébe tartoztak ugyan, a kezdeményezés mégsem volt bejegyezhető, mivel az régi EPK-rendelet nem tette lehetővé az EPK részleges bejegyzését (az új EPK-rendelet erre már lehetőséget ad). Ezzel szemben a Bizottság új, a Törvényszék 2017-es döntése következtében hozott határozata értelmében a Bizottság részlegesen nyilvántartásba vette a kezdeményezést (lásd lent).

Véleményünk szerint sem a hatáskörmegosztás elvéből, sem az indokolási kötelezettségből nem vonható le olyan következtetés, hogy a Bizottság ne élhetett volna a részleges nyilvántartásba vétel lehetőségével az EPK esetében. Ezt a következtetést támasztja alá a Bíróság értelmezése is, miszerint a kezdeményezés mechanizmusát, annak elemeit tágan kell értelmezni annak érdekében, hogy az minden polgárnak általános jogot biztosítson a demokratikus életben való részvételre.⁴²⁶ Amennyiben a szervezők egy adott ügyben úgy ítélik meg, hogy a kezdeményezés abban a változatban, ahogy azt a Bizottság nyilvántartásba vette, nem járul hozzá a szervezők által megjelölt átfogó célhoz, lehetőségük van arra, hogy a kezdeményezést visszavonják, és új, módosított kezdeményezést nyújtsanak be, vagy a bejegyző határozat egyes tartalmi elemeit a bíróság előtt megtámadják.

3.2.4.5. Második (*ex post*) vizsgálati lépcső és a Bizottság diszkrecionális jogköre a jogalkotási eljárás megindítására

A második vizsgálatra az aláírásgyűjtést sikerrel teljesítő kezdeményezés Európai Bizottsághoz történő benyújtását és a javaslat nyilvános meghallgatását követően kerül sor. A Bizottság a kezdeményezés benyújtását követő hat hónapon belül közleményben ismerteti a kezdeményezéssel kapcsolatos jogi és politikai következtetéseit, adott esetben az általa meghozni szándékolt intézkedéseket

⁴²⁵ Justin Greenwood egyenesen a polgári kezdeményezések „reneszánszának” nevezi ezt az időszakot, amelyet a részleges nyilvántartásba vétel nyitott meg. Lásd Greenwood (2019): i. m.

⁴²⁶ Lásd az Efler-ügyben hozott ítéletnek a jogi aktus fogalmának értelmezésére vonatkozó megállapításai és különösen: Efler-ügy, 37.

és azok – vagy azok elmaradásának – okait.⁴²⁷ Bár az EPK a Bizottság jogalkotási eljárásban betöltött monopolszerepének enyhítése céljából született, jogi értelemben nem veszélyezteti azt, mivel a Bizottság nem köteles jogalkotási aktusra irányuló javaslatot benyújtani a sikeres aláírásgyűjtés után sem.⁴²⁸

Cuesta-López szerint ez az előírás meglehetősen zavaros: a Bizottság a befogadhatósági teszt során már végrehajt egy jogi vizsgálatot a benyújtott javaslattal kapcsolatban.⁴²⁹ Éppen ezért a szerző – az EPK gyakorlati működésének megkezdése előtt megfogalmazott – véleménye alapján ez a jogi következtetés nem lehet egy technikailag új értékelés a befogadhatósági teszt keretében vizsgálendő kérdésekkel kapcsolatban, csupán a másodlagos jogi aktus típusára vonatkozó döntésre vonatkozhat, vagyis hogy milyen formában kívánja a Bizottság benyújtani a javaslatot.⁴³⁰ Hasonlóan, Auer meglátása szerint a Bizottság csupán a cím, a forma és a nyelv megváltoztatására jogosult, mielőtt hivatalosan is hozzájárulna a javaslatához.⁴³¹

Ezzel ellentétés következtetésre jutunk a Bizottság *Right2Water* vízvédelmi kezdeményezésben alkalmazott gyakorlata alapján. Az ügyben a Bizottság a második vizsgálat során mondta ki,⁴³² hogy a javaslat egy része nem esik az Unió hatáskörébe, holott korábban nem jelezte, hogy a javaslat bizonyos részei uniós hatáskörön kívül esnének. Ezzel a Bizottság hamis benyomást keltett mind az aláírókban, mind pedig a szervezőkben.⁴³³ Egyesek éppen e bizonytalanságok miatt a vizsgálat súlypontjának második lépcső felé történő eltolását⁴³⁴ vagy egyszerűen a kétlépcsős vizsgálat eltörlését javasolják (a nyilvántartásba vételkor történő alaposabb vizsgálat mellett).⁴³⁵

⁴²⁷ EPK-rendelet 15. cikk (2) bekezdés.

⁴²⁸ Bouza–Greenwood (2012): i. m. 252.

⁴²⁹ Cuesta-López (2012a): i. m. 266; Cuesta-López (2012b): i. m. 20–21.

⁴³⁰ Cuesta-López (2012b): i. m. 20–21.

⁴³¹ Auer (2005): i. m. 84.

⁴³² Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye a „Minden embernek joga van a vízhez és a megfelelő higiénés körülményekhez! A víz közös, nem árucikk!” európai polgári kezdeményezéséről*. COM(2014) 177 végleges (2014. március 19.).

⁴³³ Natassa Athanasiadou: *The European Citizens' Initiative: Lost in admissibility?* *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 26. (2019), 2. 264.

⁴³⁴ Nikos Vogiatzis: *Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European Citizens' Initiative process*. *European Law Journal*, 23. (2017), 3–4. 250–274.

⁴³⁵ Marta Ballesteros et al.: *European Citizens' Initiative – First lessons of implementation*. Brussels, Directorate-general for International Policies, European Parliament, 2014. 29–30.

Az EPK-rendelet (28) preambulumbekzdése értelmében a Bizottságnak a vizsgálat után „meg kell határoznia a kezdeményezéssel kapcsolatos jogi és politikai következtetéseit”. Ennek az előírásnak a gyakorlati érvényesülése azonban kétséges a Bizottság rendkívül széles mérlegelési jogköre miatt. Mivel a döntések zárt ajtók mögött születnek, nehéz bizonyosan megállapítani, hogy a Bizottság tényleges döntését jogi és nem politikai következtetések alapján hozta meg.⁴³⁶ Másfelől ezek alapján az is megállapítható, hogy a Bizottság pusztán politikai okokból is elutasíthatja a jogalkotási aktusra irányuló javaslat beterjesztését egy sikeres EPK esetében.⁴³⁷ Egymillió uniós polgár támogatása esetén azonban aggályos, hogy a Bizottság egy tollvonással le tudja venni a napirendről a korábban egy éven keresztül legalább hét uniós tagállamban sikeresen tematizált kérdést. Az ilyen magatartás ellenérzéseket válthat ki az uniós polgárokból, ami végeredményben az egész Unióval kapcsolatos negatív vélemények megjelenéséhez járulhat hozzá.⁴³⁸

A szabályozás tehát az Unió demokráciadeficitje szempontjából is aggályos, hiszen a sikeres kezdeményezéseket követő hasonló „csalódások” miatt az EPK éppen deklarált céljával ellentétes hatást válthat ki (ahelyett, hogy közelebb hozná, eltávolítja egymástól a polgárt és az Uniót). Bouza García szerint, ha a Bizottság az aláírásgyűjtést sikerrel teljesítő kezdeményezésben megfogalmazott javaslatot teljes egészében lesöpri az asztalról anélkül, hogy bármilyen intézkedést előirányozna, az a polgárok csalódottságát vonhatja maga után, és azt az érzetet keltheti, hogy a Bizottság figyelmen kívül hagyja a polgárok akaratát.⁴³⁹

A Bizottság jogalkotási javaslat benyújtásával kapcsolatos fenti diszkrecionális jogkörének kereteiről szóló vita az *Egy közölünk* EPK esetében vált kiélezetté.⁴⁴⁰ A mintegy kétmillió uniós polgár által támogatott magzatvédelmi kezdeményezés esetében a Bizottság egyáltalán nem terjesztett elő jogszabályjavaslatot, illetve semmilyen intézkedést nem irányzott elő a sikeres EPK

⁴³⁶ Karatzia (2015): i. m. 512.

⁴³⁷ Bledwyn Davies: Giving the EU Citizens a Voice: Regulation 211/2011 on the European Citizens' Initiative. *Journal of Social Welfare and Family*, 33. (2011), 3. 290; Karatzia (2015): i. m. 512.

⁴³⁸ Szenoradzki Nóra: Az uniós polgárok részvétele az európai polgári kezdeményezésekben. In Tamás Csaba Gergely (szerk.): *Magyarország és a közép-európai térség az Európai Unióban. Díjnyertes pályázatok*, 2015. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2017. 77.

⁴³⁹ Bouza García (2012c): i. m.

⁴⁴⁰ Az *Egy közölünk* EPK arra irányult, hogy az Uniónak meg kell tiltania és be kell fejezni minden olyan tevékenység anyagi támogatását, amelyekben feltételezhetően emberi embriók megsemmisítése történik. Mindez különösen a kutatás, a fejlesztési támogatás és a közegészségügy területeit érinti.

eredményeképpen.⁴⁴¹ A Bizottság döntését a szervezők megtámadták a Törvényszéken. Az ügy központi kérdése annak megállapítása volt, hogy meddig terjed a bírói felülvizsgálat terjedelme a Bizottságnak a kezdeményezéssel kapcsolatos eljárást lezáró közleményének felülvizsgálatával kapcsolatban. A Törvényszék első fokon elutasította a felperesek keresetét,⁴⁴² amely döntés ellen a felperesek fellebbezést nyújtottak be. A másodfokú ítéletben a Bíróság helyben hagyta az elsőfokú ítéletet,⁴⁴³ ezzel minden idők legsikeresebb EPK-ja a szervezők számára kedvezőtlenül ért véget.

A Bíróság megállapította, hogy az uniós aktusra irányuló javaslatnak a Bizottság által valamely EPK nyomán történő *előterjesztése fakultatív jellegű*, ami a régi EPK-rendelet szövegéből is következik.⁴⁴⁴ A Bíróság érvelése szerint a Bizottság e jogalkotás-kezdeményezési hatásköre az intézményi egyensúly elvének egyik kifejeződése, amely az Unió intézményi struktúrájának jellemzője. Az intézményi egyensúly elve azt feltételezi, hogy az egyes intézmények a hatásköreiket a többi intézmény hatásköreit tiszteletben tartva gyakorolják.⁴⁴⁵ A testület hozzátette: az EPK ahhoz hasonló jogot kíván biztosítani az uniós polgárok számára, mint amellyel az EUMSZ 225. cikke értelmében a Parlament, valamint az EUMSZ 241. cikke értelmében a Tanács a Szerződések végrehajtása céljából megfelelő javaslat előterjesztésére kérheti fel a Bizottságot. A felkérések ugyanakkor nem kötik a Bizottságot, az szabadon dönthet arról, hogy nyújt-e be jogalkotási javaslatot, ekképpen az EPK sem kötelezheti a Bizottságot a jogalkotási aktusra irányuló javaslat benyújtására.⁴⁴⁶

Az ügy másik meghatározó kérdése volt, hogy a Bizottságnak a diszkrecionális jogkøre gyakorlása keretében, az EPK kapcsán elfogadott közleményében *külön kell-e választania a polgári kezdeményezésről alkotott jogi és politikai következtetéseit*, vagy sem. Amíg ugyanis a régi EPK-rendelet (20) preambulumbekzdése alapján ezeket a következtetéseket „külön-külön” kellett

⁴⁴¹ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az „Egy közülünk” európai polgári kezdeményezésről*. COM(2014) 355 végleges (2014. május 28.).

⁴⁴² A T-561/14 sz., European Citizens’ Initiative One of Us és társai kontra Európai Bizottság ügyben 2018. április 23-án hozott ítélet (ECLI:EU:T:2018:210) [Egy közülünk elsőfokú ítélet].

⁴⁴³ A C-418/18 P. sz., Patrick Grégor Puppinck és társai kontra Európai Bizottság ügyben 2019. december 19-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2019:1113) [Egy közülünk másodfokú ítélet].

⁴⁴⁴ *Egy közülünk* másodfokú ítélet, 57.

⁴⁴⁵ *Egy közülünk* másodfokú ítélet, 60. Lásd ebben az értelemben: C-409/13. sz., Európai Unió Tanácsa kontra Európai Bizottság ügyben 2015. április 14-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:217), 64.

⁴⁴⁶ *Egy közülünk* másodfokú ítélet, 61.

meghatároznia, addig a régi EPK-rendelet a második vizsgálati lépcső részlet-szabályait megállapító 10. cikk (1) bekezdésének c) pontja nem követelte meg e következtetések szétválasztását. A Bíróság szerint ugyanakkor az uniós jogi aktusok preambulumának nincs kötelező jogi ereje, és arra nem lehet hivatkozni az adott jogi aktus rendelkezéseitől való eltérés igazolása céljából.⁴⁴⁷ Következésképpen, a Bíróság szerint a Bizottságnak nem kellett a jogi és politikai következtetéseit formálisan elkülönítenie egymástól, hanem elegendő volt a következtetések olyan közlése, amely lehetővé teszi az indokok jogi és politikai jellegének megértését.⁴⁴⁸ A Bíróság szerint tehát a Bizottságot a második vizsgálati lépcsőben széles mérlegelési jogkör illeti meg.⁴⁴⁹

Az utánkövetési eljárás javításával kapcsolatban számos szereplő fogalmazott meg javaslatot. Korábban az Európai Parlament és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) is felhívta a Bizottságot,⁴⁵⁰ hogy a sikeres EPK pozitív véleményezését követő 12 hónapon belül kezdje meg a róluk szóló jogi aktus előkészítését. Abban az esetben pedig, ha a Bizottság nem nyújt be jogalkotási javaslatot, mindkét testület arra szólította fel a Parlamentet, hogy az EUMSZ 225. cikke alapján nyújtson be megfelelő javaslatot (az EP egyúttal kérte az eljárási szabályzat ennek megfelelő módosítását).⁴⁵¹ Ezt nevezi Dougan a részvételi és képvisleti demokrácia kombinált nyomásgyakorlásának.⁴⁵² Głogowski és Maurer a Bizottság utánkövetési eljárásával kapcsolatban felhasználóbarát lépésnek tartaná, ha a testület a jogalkotási aktusra irányuló javaslat szövegezési munkáiba bevonná a szervezőket.⁴⁵³ A szerzők további javaslata, hogy egy javaslat esetleges Bizottság általi elutasítása esetén a Bizottság kötelezhetné magát az ügy monitorozására és egy ezzel kapcsolatos későbbi jelentés elfogadására. A monitorozás folyamatába az Európai Parlamentet is bevonhatnák,⁴⁵⁴ és amennyiben a Parlament arra a következtetésre jut, hogy a Bizottság

⁴⁴⁷ *Egy közülnünk* másodfokú ítélet., 76.

⁴⁴⁸ *Egy közülnünk* másodfokú ítélet, 77–79.

⁴⁴⁹ *Egy közülnünk* másodfokú ítélet, 89.

⁴⁵⁰ Európai Parlament (2015): i. m. 30; Európai Gazdasági és Szociális Bizottság: Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az európai polgári kezdeményezés (felülvizsgálat) (saját kezdeményezésű vélemény). *HL*, 2016. október 21. 35–42. 1.4.6.

⁴⁵¹ Európai Parlament (2015): i. m. 32; EGSZB (2016): i. m. 1.4.6.

⁴⁵² Dougan (2011): i. m. 1844.

⁴⁵³ Głogowski–Maurer (2013): i. m. 14.

⁴⁵⁴ Głogowski–Maurer (2013): i. m. 15.

jogtalanul utasította el a kezdeményezés bejegyzését, úgy felhívhatná az illetékes biztost állásfoglalásra.⁴⁵⁵

Mivel a Bizottság diszkrecionális jogköre a Szerződések szövegéből fakad, azt a régi EPK-rendelet felülvizsgálata sem érintette. A reform csupán az utánkövetés részletszabályait rendezte.

3.3. Az EPK működési problémái és az EPK-rendelet reformja⁴⁵⁶

2012. április 1-je óta lehet benyújtani polgári kezdeményezéseket, azonban az elmúlt nyolc év nem e jogintézmény átütő sikeréről szólt. Az EPK nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, és nem tudta teljesíteni egyik legfőbb célját, hogy közelebb hozza a polgárokat az Unióhoz. Ennek megfelelően sokan fogalmaztak meg kritikákat az EPK jogi keretei és gyakorlati működése kapcsán, valamint szólítottak fel a polgári kezdeményezésről szóló rendelet reformjára. A régi EPK-rendelet felülvizsgálatát követelő hangok mind az uniós intézmények, mind a tudomány képviselői, mind pedig a polgári kezdeményezések szervezői részéről 2015-ben erősödtek fel. A Bizottság végül 2017-ben nyújtotta be a jogalkotási javaslatát, és kezdődött meg ezzel a rendelet felülvizsgálatának folyamata. Az új rendeletet az Európai Parlament és a Tanács 2019 tavaszán fogadta el,⁴⁵⁷ és 2020. január 1-jén lépett hatályba.

Jelen fejezet első, rövidebb részében feltárja az EPK felülvizsgálatát megalapozó korábbi működési tapasztalatokat, valamint a felülvizsgálat folyamatát. A fejezet második, terjedelmesebb része egy részletes elemzés keretén belül azt vizsgálja meg, hogy az egyes részkérdések vonatkozásában milyen működési nehézségek voltak tapasztalhatók a gyakorlati megvalósítás során, milyen javaslatok születtek a különböző szereplők részéről, illetve a felülvizsgálat keretén belül az egyes uniós intézmények milyen álláspontra helyezkedtek a kérdéseket illetően, végül pedig bemutatja az új rendelet elfogadott rendelkezéseit, egyúttal megkísérelve megjósolni a módosítás után fennmaradó problémákat.

⁴⁵⁵ Piotr Maciej Kaczyński: The European Citizens' Initiative: A Proper Response from the Commission. *CEPS*, 2010. január 8.

⁴⁵⁶ Jelen fejezet jelentős mértékben támaszkodik a szerző korábban megjelent tanulmányára: Tárnok Balázs: Az európai polgári kezdeményezés működési nehézségei és az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet felülvizsgálata. *Iustum Aequum Salutare*, 16. (2020f), 2. 147–178.

⁴⁵⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete az európai polgári kezdeményezésről [EPK-rendelet].

3.3.1. A régi EPK-rendelet felülvizsgálatának szükségessége és a reform folyamata

Az EPK-t azért hívták életre, hogy egy egyszerű és felhasználóbarát eszköze lehessen az európai polgároknak. Gyakorlati alkalmazása azonban számos nehézségbe ütközött,⁴⁵⁸ jelentősen lerontva jogi és intézményi jelentőségét.

Az EPK működésének rossz gyakorlata a benyújtott kezdeményezések számszerűségére is hatással volt.⁴⁵⁹ Az elmúlt néhány évben pozitív változások következtek be, ami betudható a rendelet felülvizsgálata megkezdésének, a Bizottság által az elmúlt években fogantatott nem jogalkotási intézkedéseknek⁴⁶⁰ és a testületnek a kezdeményezések kezelésével kapcsolatos gyakorlatában 2017 óta beállt, a szervezők szempontjából pozitív változásoknak.⁴⁶¹ A benyújtott és különösen a sikeres EPK-k alacsony száma jól mutatja, hogy a polgárok nem tudják kihasználni a jogintézményben rejlő lehetőségeket. Egyesek szerint azért ilyen alacsony a benyújtott kezdeményezések száma, mert egyre kevesebben hisznek abban, hogy a polgári kezdeményezéssel bármit is el lehet érni, így a polgárok vonakodnak belekezdeni egy olyan többéves munkába, aminek vélhetően nem lesz valós eredménye.⁴⁶²

Egyesek szerint a Bizottságnak nem áll érdekében, hogy az EPK mint a Bizottság napirendjének befolyásolása céljából létrehozott részvételi eszköz megfelelően működjön, ezért a gyakorlatban megpróbálja ellehetetleníteni azt. Mások viszont arra hívják fel a figyelmet, hogy a Bizottság sok követ mozgatott meg a polgári kezdeményezés megfelelő működése érdekében,⁴⁶³ mivel a testület

⁴⁵⁸ Anglmayer (2015): i. m. 3.

⁴⁵⁹ Amíg az első három évben (2012–2015) 51 polgári kezdeményezést nyújtottak be, a következő hároméves ciklus alatt (2015–2018) csupán 19-et. Lásd Európai Bizottság (2018): i. m. 3.

⁴⁶⁰ Például a fokozott támogatás és segítségnyújtás, a részleges nyilvántartásba vétel lehetősége, a bizottsági szerveknek a polgári kezdeményezések online gyűjtési rendszereinek fogadására való rendelkezésre bocsátása, az online gyűjtési szoftver folyamatos fejlesztése, a polgári kezdeményezések online együttműködési platformjának létrehozása.

⁴⁶¹ Az EPK-rendelet felülvizsgálatáról szóló második hároméves jelentés szerint a 2015. április és 2018. március közötti időszakban 17 benyújtott kezdeményezésből kettő bejegyzését utasította el csupán a Bizottság (mindkettő célja a Brexit megakadályozása volt), ami annak is betudható, hogy a Bizottság bevezette a részleges nyilvántartásba vételi lehetőséget. Lásd Európai Bizottság (2018): i. m. 3–4.

⁴⁶² Szenoradszki (2017): i. m. 76–77.

⁴⁶³ Lásd a Bizottság által hozott nem jogalkotási intézkedéseket a polgári kezdeményezés működésének javítása érdekében.

alapvetően érdekelt az európai projekt mélyítésében.⁴⁶⁴ Bár Cuesta-López szerint az EPK gyakorlati működése és tényleges hatékonysága nem kizárólag a polgári részvételt támogató szabályozáson fog múlni,⁴⁶⁵ az eszköz gyakorlati működésével kapcsolatos nehézségek nem kizárólag a Bizottság „kapuőr” szerepének túlságosan szigorú gyakorlatára vezethetők vissza. A probléma forrása sokkal inkább a szabályozásban gyökerezik. Ennek megfelelően jelentős számú tudományos szereplő,⁴⁶⁶ EPK-val foglalkozó civil és szakmai szervezet⁴⁶⁷ és az Európai Parlament⁴⁶⁸ is felhívta a figyelmet az EPK viszontagságos működésére és reformjának szükségességére.

A reform folyamata két nagy szakaszra bontható, amelynek választópontja a Bizottság által benyújtott, új EPK-rendeletre irányuló javaslat volt. Az első szakaszt a Bizottság *első hároméves jelentése*⁴⁶⁹ indította el. Ez a jelentés, együtt az Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottságának (AFCO) és Petíciós Bizottságának (PETI) készített, szintén az EPK első három évet felülvizsgáló elemzésével⁴⁷⁰ a jogintézmény több jelentős gyakorlati és szabályozásbeli hiányosságára hívta fel a figyelmet. Ezt követően az Európai Parlament 2015. október 28-i plenáris ülésén – Schöpflin György jelentése nyomán – elfogadta az *európai polgári kezdeményezésről szóló állásfoglalását*.⁴⁷¹ Az állásfoglalás felhívta a figyelmet a rendelet felülvizsgálatának szükségességére, és több rész kérdésben is konkrét javaslatot tett a Bizottság számára a polgári kezdeményezés hatékonyságának javítása érdekében. Az EPK felülvizsgálata kapcsán az első hároméves bizottsági jelentést követően az *Európai Gazdasági és Szociális Bizottság*,⁴⁷² a *Régiók*

⁴⁶⁴ Greenwood (2019): i. m.

⁴⁶⁵ Cuesta-López (2012a): i. m. 267.

⁴⁶⁶ Bouza García (2012a): i. m. 85; Dougan (2011): i. m. 1807–1848; Organ (2014): i. m.

⁴⁶⁷ Berg–Thomson (2014): i. m. 122; ECAS (2014): i. m. 26.

⁴⁶⁸ Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2013. október 10-i állásfoglalása a Petíciós Bizottság 2012. év során folytatott tanácskozásainak eredményéről*. P7_TA(2013)0421; Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2014. március 11-i állásfoglalása a Petíciós Bizottság 2013. évi tevékenységéről*. P7_TA(2014)0204; Ballesteros et al. (2014): i. m. 78.

⁴⁶⁹ Európai Bizottság (2018): i. m. 1.

⁴⁷⁰ Anglmayer (2015): i. m.

⁴⁷¹ Európai Parlament (2015): i. m.

⁴⁷² Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (2016): i. m. 35–42.

*Bizottsága*⁴⁷³ és az *európai ombudsman*⁴⁷⁴ is véleményt formált az eszköz eddigi működéséről, és felszólítottak annak intézményi felülvizsgálatára a benne rejlő lehetőségek jobb kihasználása érdekében.

2017 áprilisában az EGSZB által szervezett *Európai Polgári Kezdeményezések Napján (ECI Day 2017)* Frans Timmermans, a Bizottság akkori első alelnöke – aki az európai polgári kezdeményezésért felelt a testületen belül – bejelentette az EPK reformját. A Bizottság ezt követően egy 12 héten át tartó nyilvános *online konzultációt* indított, amelynek eredményeit a Bizottság figyelembe vette a javaslat kidolgozása során.

A második szakasz a Bizottság *új európai polgári kezdeményezésről szóló rendeletre irányuló javaslatának* benyújtásával vette kezdetét, amelyre 2017. szeptember 13-án került sor.⁴⁷⁵ Az intézményközi tárgyalásokat követően a végleges szövegváltozatok elfogadása 2019 tavaszán történt meg.⁴⁷⁶

3.3.2. Működési nehézségek, megoldási javaslatok és fennmaradó problémák – elemzés

A működési nehézségek, az azokra adott megoldási javaslatok, valamint a régi EPK-rendelet reformja után esetlegesen fennmaradó akadályok vizsgálata során előbb feltárjuk, hogy a régi EPK-rendelet 2012. április 1-jei hatálybalépése óta milyen gyakorlati problémák merültek fel az EPK szereplői részéről, majd elemezzük, hogy a különböző uniós intézmények, az uniós intézmények által

⁴⁷³ Régiók Bizottsága: Állásfoglalás – Az Európai Unió működésének javítása: a Lisszaboni Szerződés és azon túl. *HL*, 2015. szeptember 22. 9–11.

⁴⁷⁴ Európai ombudsman: *Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/9/2013/TN concerning the European Commission*. OI/9/2013/TN (2015. március 4.).

⁴⁷⁵ Európai Bizottság: *Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai polgári kezdeményezésről*. COM (2017) 482 végleges (2017. szeptember 13.).

⁴⁷⁶ Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2019. március 12-i jogalkotási állásfoglalása az európai polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról*. P8_TA(2019)0153. A tanácsi jóváhagyás az Általános Ügyek Tanácsa 2019. április 9-i ülésen történt meg.

megrendelt tanulmányok szerzői⁴⁷⁷ és egyes civil szervezetek⁴⁷⁸ milyen megoldási javaslatokat fogalmaztak meg a régi EPK-rendelet felülvizsgálata kapcsán. Végül pedig megvizsgáljuk, hogy az intézményközi tárgyaláson elfogadott kompromisszum eredményeként az új rendelet miként rendezi az egyes vitatott kérdéseket, és hatálybalépése után milyen lehetséges nehézségek léphetnek fel a polgári kezdeményezés gyakorlati működését illetően.

3.3.2.1. Szervezői bizottság – jogi személyiség

A polgári bizottság⁴⁷⁹ *jogi státuszának hiánya* a régi EPK-rendelet egyik legfőbb hiányossága volt már a kezdetektől, ezért is alakulhatott ki széles körű konszenzus az uniós intézmények és a polgári kezdeményezéssel foglalkozó civil szervezetek között a jogi státusz biztosításával kapcsolatban.⁴⁸⁰ A régi EPK-rendelet ugyanis nem biztosított arra lehetőséget, hogy a szervezők e célra jogi személyt hozzanak létre, így magánszemélyként voltak felelősek az EPK lefolyásáért. Maga a Bizottság is elismerte, hogy a jogi személyiséget nélkülöző szervezői státusz komoly problémákat okoz: különösen a felelősség, valamint a forrásteremtés és személyes adatok védelme körében okozott nehézségek miatt.⁴⁸¹ Ez gyakorlati nehézségekkel is járt, például a forrásteremtés vagy a bankszámlanyitás terén.⁴⁸²

A jogi státusz vonatkozásában az új EPK-rendelet ennek megfelelően lehetőséget biztosít arra, hogy valamely tagállam nemzeti jogával összhangban jogi személyt hozzanak létre kifejezetten egy adott kezdeményezés kezelése céljából, és amennyiben ezt megteszik, ez a jogi személy minősül szervezői csoportnak.⁴⁸³ A jogi személyt formálisan az egyik tagállamban kell bejegyezni az irányadó

⁴⁷⁷ Ballesteros et al. (2014): i. m.; Marta Ballesteros – Sara Fiorentini: *Towards a revision of the European Citizens' Initiative? Study for the PETI Committee*. Brussels, Directorate-general for International Policies, European Parliament, 2015; Anglmayer (2015): i. m.

⁴⁷⁸ Berg–Thomson (2014): i. m.; ECAS (2014): i. m.; ECAS: *10 Recommendations to Make a Success of European Citizens' Initiatives* (2013. március 20.).

⁴⁷⁹ Az új EPK-rendelet a szervezők megnevezését módosítja „polgári bizottságról” „szervezői csoportra”.

⁴⁸⁰ Gerstenmeyer et al. (2018): i. m. 67.

⁴⁸¹ Európai Bizottság (2015): i. m. 14.

⁴⁸² Anglmayer (2015): i. m. 12; EGSZB (2016): i. m.

⁴⁸³ EPK-rendelet 5. cikk (7) bekezdés.

nemzeti jognak megfelelően, így az intézményeknél nem merült fel az európai NGO-státusz létrehozásának gondolata.⁴⁸⁴

Súlyos nehézség volt továbbá a *szervezők személyes felelősségvállalása*, vagyis hogy a régi EPK-rendelet értelmében a szervezők feleltek az EPK szervezése során „bármilyen okozott kárért”,⁴⁸⁵ illetve ők feleltek a nem megfelelően kivitelezett adatfeldolgozásért is.⁴⁸⁶ Ez azért is volt különösen problémás, mert – ahogyan azt a polgári kezdeményezések gyakorlati működése is alátámasztotta – az EPK támogató nyilatkozatait számos önkéntes gyűjtötte szerte az Európai Unióban, akiknek a személyes adatok feldolgozására vonatkozó szabályokat esetlegesen sértő eljárásáért is a szervezők tartoztak személyes felelősséggel, bár ezek a cselekmények messze kívül estek a polgári bizottság tagjainak ellenőrzési körén.⁴⁸⁷ Ezt támasztják alá például a *Minority SafePack* magyarországi aláírásgyűjtésének tapasztalatai, ahol az önkéntesek gyakran a tagállami szinten az aláírásgyűjtés koordinálását végző Rákóczi Szövetség vagy a polgári bizottság tudta nélkül végeztek gyűjtést, a szervezők erről pedig csak akkor szereztek tudomást, amikor beérkeztek az aláírt támogató ívek (lásd lent). A szervezők sem lehettek tehát tudatában annak, hogy számos magánszemély és szervezetek a kezdeményezést támogató nyilatkozatokat gyűjtöttek.

A Bizottság 2017. évi javaslatában a szervezői csoport egyetemleges felelősségét javasolta minden olyan kárért, amelyet tagjai szándékosan vagy súlyos gondatlanságból okoznak. A szervezők felelősségénél az új EPK-rendelet leszögezi: „a szervezői csoport az alkalmazandó nemzeti joggal összhangban egyetemlegesen kell, hogy feleljen minden olyan kárért, amelyet tagjai jogellenes cselekmények révén, a kezdeményezés szervezése során szándékosan vagy súlyos gondatlanságból okoznak.”⁴⁸⁸ Az új EPK-rendelet ugyanakkor nem reagál arra a problémára, hogy adott esetben a szervezőknek nincs tudomásuk arról, hogy kik gyűjtenek támogató nyilatkozatokat – és ezáltal személyes adatokat – egy polgári kezdeményezésben. Ekképpen az EPK szervezőinek felelőssége továbbra is kiterjed azokra az esetekre, amelyek kívül esnek a szervezői csoport ellenőrzési körén.

⁴⁸⁴ Az *End Ecocide in Europe* EPK szervezői ezzel szemben egy európai NGO-státusz létrehozását javasolják, amely megoldási javaslat azonban számos kérdést vet fel. Lásd Berg–Thomson (2014): i. m. 39.

⁴⁸⁵ EPK-rendelet 13. cikk.

⁴⁸⁶ EPK-rendelet 12. cikk.

⁴⁸⁷ Anglmayer (2015): i. m. 12–13.

⁴⁸⁸ EPK-rendelet (17) preambulumbekkezdés és 5. cikk (5) bekezdés.

A polgári kezdeményezések *civil szervezetek általi támogatását segíti* az új EPK-rendelet azon rendelkezése, miszerint a szervezői csoport a kezdeményezés képviselőjén és helyettes képviselőjén túl legfeljebb két további természetes személyt is kijelölhet tagjai közül vagy tagjain kívül, akiket felhatalmaznak arra, hogy a kapcsolattartó személyek nevében eljárva az eljárás teljes időtartama alatt kapcsolatot tartsanak az uniós intézményekkel.⁴⁸⁹ Ezzel ugyanis lehetőség nyílik arra, hogy a kezdeményezést ténylegesen kezelő szervezet vezetője tartsa a kapcsolatot különböző érintettekkel. A módosítás a polgári kezdeményezések kialakult gyakorlatát „törvényesíti”.⁴⁹⁰

3.3.2.2. Nyilvántartásba vétel – részleges nyilvántartásba vétel

Bár a *részleges hatáskörön kívül esés* – és ennek eredményeként a részleges bejegyzés lehetőségének felvetése – egyidős az európai polgári kezdeményezés életre hívásával, a Bizottság csak öt év eltelte után tett konkrét lépéseket ennek érdekében. A polgári kezdeményezések részleges bejegyzésének lehetőségét ugyanis csak a testület 2017 áprilisában a *Minority SafePack* kezdeményezésről hozott második – immár a kezdeményezést bejegyző – határozata alapozta meg (lásd fent). Ezt követően a Bizottság kialakította a szervezők számára kedvező részleges bejegyzés gyakorlatát, amelyet azóta is következetesen alkalmaz. A *Minority SafePack*-ügyben precedensteremtő jelleggel alkalmazott részleges bejegyzést a Bizottság azóta alkalmazta a *Stop TTIP*⁴⁹¹ és a bérunióról szóló polgári kezdeményezés esetében is. Ugyanakkor fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy a kezdeményezések részleges bejegyzése azt a veszélyt rejti magában, hogy a kezdeményezés a részleges bejegyzés során elveszíti a jellegét meghatározó javaslatait, ezzel pedig a kezdeményezés *kiüresedik*. Egyértelműen ez figyelhető meg a béruniós kezdeményezésnél, amely bár a bérunió megvalósítását határozza

⁴⁸⁹ EPK-rendelet 5. cikk (3) bekezdés.

⁴⁹⁰ Például a *Minority SafePack* esetében a kezdeményezés ura a gyakorlatban a FUEN, tehát egy transzeurópai nem kormányzati szervezet volt, illetve annak elnöke, Vincze Loránt, aki bár nem volt tagja a kezdeményezés polgári bizottságának, a kezdeményezést európai szinten, napi szinten ő kezelte és jelenítette meg (a nyilvánosság leginkább vele és a FUEN-nel azonosította a kezdeményezés szervezőit).

⁴⁹¹ A *Stop TTIP* kezdeményezés bejegyzését a Törvényszék ítétele előzte meg, amelyben – a *Minority SafePack*-ügyhöz hasonlóan – a bírói testület megsemmisítette a Bizottságnak a kezdeményezés bejegyzését elutasító határozatát. Lásd Efler-ügy.

meg legfőbb céljaként, a Bizottság bejegyző határozatában kizárta a bérek európai uniós összehangolásának kérdését a kezdeményezésből, mivel az nem uniós hatáskör, így az a helyzet állt elő, hogy a béruniós polgári kezdeményezésként elhíresült kampány valójában legkevésbé a bérunióról szól.⁴⁹²

Ennek ellenére ez a megközelítés előnyös mind a Bizottság, mind pedig a kezdeményezés szervezői számára, hiszen előbbi érvényesíteni tudja a polgári kezdeményezés felhasználóbarát jellegére vonatkozó követelményt, ráadásul ekképpen korántsem garantált, hogy érzékeny politikai kérdésekben egyáltalán állást kell foglalnia.⁴⁹³ A kezdeményezők pedig elkezdhetik az aláírások gyűjtését, és ezzel egyidejűleg széles körű európai konzultációt indíthatnak a kérdésben. Így bár érvényesül a polgári kezdeményezés szabadsága, szélesedik és mélyül az európai közbeszéd egy adott kérdés kapcsán, mégis kérdéses, hogy a polgári kezdeményezés teljesíti-e eredendő célját, vagyis hogy a polgárokat közelebb hozza az Unióhoz. Ha ugyanis egy kiüresített kezdeményezés végül összegyűjti a szükséges számú aláírást, és a Bizottság – jogosan – nem terjeszt elő jogalkotási javaslatot egy olyan kérdésben, amelyet bár a bejegyző határozatában kivett a kezdeményezés hatálya alól, de ezt a szervezők a kampányban rejlt politikai népszerűsítés miatt nem kommunikáltak megfelelően a közvélemény felé, a nem kellőképpen tájékozott uniós polgárok könnyen az Európai Uniót találhatják a kezdeményezés érdemi érvényesülése megakadályozójának, ezzel pedig tovább nőhet a szakadék az Unió és polgárai között.

Az új EPK-rendelet kodifikálja a Bizottság *Minority SafePack* óta alkalmazott gyakorlatát, többlépcsős eljárást írva elő a *részleges nyilvántartásba vételre*. Az új EPK-rendelet szerint azért szükséges biztosítani a részleges nyilvántartásba vételt, hogy „a lehető legtöbb kezdeményezést nyilvántartásba vegyék”.⁴⁹⁴ A korábban a nyilvántartásba vétel megtagadásaként hivatkozási alapul szolgáló

⁴⁹² Kacsoh Dániel: Teljes átverés a Jobbik bérunióról szóló akciója. *Magyar Hírlap*, 2017. augusztus 29.

⁴⁹³ Sikertelen aláírásgyűjtés esetén a Bizottságnak tehát egyáltalán nem kell foglalkoznia az adott kérdéssel, ugyanakkor sikeres aláírásgyűjtés után is megtagadhatja a jogalkotási aktusra irányuló javaslat betervezését. A polgári kezdeményezés első öt éve alatt mindössze három polgári kezdeményezés érte el a szükséges egymillió támogató aláírást. Ezzel szemben a Bizottság a polgári kezdeményezés működésének első három évében a polgári kezdeményezések mintegy 40 százalékanak bejegyzését utasította el a befogadhatósági teszt során. Több erre vonatkozó döntést az Európai Unió Bírósága előtt támadtak meg a kezdeményezők, holott egyáltalán nem biztos, hogy összegyűltek volna a szükséges számú aláírások.

⁴⁹⁴ EPK-rendelet (19) preambulumbekzdés.

kitétel⁴⁹⁵ kiegészült azzal, hogy a Bizottság ezek alapján csak akkor tagadhatja meg a kezdeményezés bejegyzését, ha annak egyetlen része sem esik nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslatot terjesszen elő.⁴⁹⁶ Ha minden más követelménynek megfelel a beterjesztett javaslat,⁴⁹⁷ de egyes részei a Bizottság szerint nyilvánvalóan uniós hatáskörön kívül esnek, akkor erről a Bizottság egy hónapon belül indoklással ellátott értékelésében tájékoztatja a szervezőket. A szervezői csoport az értékelés alapján módosíthatja a kezdeményezést, de vissza is vonhatja vagy fenn is tarthatja azt. Ha a szervezők módosítják vagy fenntartják a kezdeményezést, a Bizottság: *a)* nyilvántartásba veszi a kezdeményezést (értelemszerűen erre az értékelésnek megfelelő módosítás esetén kerülhet sor); *b)* részlegesen veszi nyilvántartásba a kezdeményezést (ha a kezdeményezők fenntartják vagy a Bizottság szerint nem megfelelően módosítják a vitatott részeket). Minden más esetben visszautasítja a nyilvántartásba vételt. A részleges nyilvántartásba vételre az új EPK-rendelet szerint akkor kerülhet sor, ha a kezdeményezésnek akár csak egy része – beleértve annak fő célkitűzéseit is – nyilvánvalóan nem esik a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslatot terjesszen elő. A kezdeményezés központi része, „gondolati magja” tehát nem sérülhet.

A rendelet ezenfelül azt is leszögezi, hogy a szervezőknek biztosítaniuk kell azt, hogy „a potenciális aláírók tájékoztatást kapjanak arról, hogy a kezdeményezés mely részét vették nyilvántartásba, továbbá arról, hogy a támogató nyilatkozatokat csak a nyilvántartásba vett rész vonatkozásában gyűjtik”.⁴⁹⁸ Ezzel tehát a Bizottság elvi szinten választ adott a részleges bejegyzéssel félrevezetett polgárok problémájára is, bár ennek tényleges érvényesülését majd csak a gyakorlat mutatja meg.

3.3.2.3. Aláírásgyűjtés – személyi és időbeli követelmények

A polgári kezdeményezés személyi követelményének, tehát a kezdeményezés támogatására vonatkozó *alsó korhatár* lejjebb vitelének és egyszerűsítésének

⁴⁹⁵ Régi EPK-rendelet 4. cikk (2) bekezdés *b)* pont.

⁴⁹⁶ Új EPK-rendelet 6. cikk (3) bekezdés *c)* pont.

⁴⁹⁷ Új EPK-rendelet 6. cikk (3) bekezdés *a)*, *b)*, *d)* és *e)* pontjai.

⁴⁹⁸ EPK-rendelet (19) preambulumbekkezdés és 6. cikk (5) bekezdés.

kérdése már a kezdetektől meghatározó, vitás pontja az európai polgári kezdeményezés gyakorlati működésének. A régi EPK-rendelet ezt az alsó korhatárt az európai parlamenti választásokon való részvétel korhatárában állapította meg, ami a gyakorlatban eltérő korhatárokat jelentett az egyes tagállamok vonatkozásában (lásd fent). Ezzel azonban egyes nézetek szerint szükségtelenül zártak ki fiatal polgárokat a polgári kezdeményezés intézményéből, hiszen néhány tagállamban az egyes nemzeti választásokon való részvétel alsó korhatára alacsonyabb, mint ugyanabban a tagállamban az európai parlamenti választás vonatkozásában irányadó alsó korhatár. Így ezek a polgárok ugyan részt vehetnek az egyes nemzeti választásokon, de nem támogathattak európai polgári kezdeményezéseket, és ebben a formában sem tudtak részt venni az Unió demokratikus rendszerében.

Számos tudományos szereplő, civil szervezet és egyéb érdekelt szólított fel az alsó korhatár 16 évre csökkentésére, illetve az Európai Parlament és az EGSZB is a kezdetektől fogva a korhatár 16 évre történő csökkentése mellett érvelt.⁴⁹⁹ Ennek megfelelően a Bizottság is a 16 évet szorgalmazta javaslatában. A korhatár egységesen és kötelező jelleggel 16 évre történő csökkentésének szinte egyetlen, de annál erősebb ellenzője a Tanács, vagyis a tagállamok voltak,⁵⁰⁰ ennek megfelelően ez lett az intézményközi tárgyalások legvitatottabb kérdése. Végül a tagállamoknak kedvező kompromisszum született, amelynek értelmében a főszabály szerint továbbra is az támogathat aláírásával EPK-t, aki elérte az európai parlamenti választásokon való részvétellel jogosító életkort. A rendelet ugyanakkor hozzáteszi, hogy lehetővé kell tenni a tagállamok számára, hogy nemzeti jogukkal összhangban a kezdeményezés támogatásához szükséges alsó korhatárt 16 évben állapítsák meg, illetve a rendelet értelmében a tagállamok „ösztönzést kapnak arra, hogy nemzeti jogukkal összhangban vegyék fontolóra az alsó korhatár 16 évben való megállapítását”.⁵⁰¹

Bár nehéz kompromisszum született, a tagállamonként eltérő szabályozások bizonytalanságot okozhatnak az uniós polgárok körében. Másrészt a határon átnyúló kampányszervezést sem segíti, hogy eltérő korhatár alkalmazandó az egyes tagállamokban. A polgári kezdeményezés céljainak eléréséhez jobban

⁴⁹⁹ Cuesta-López (2012a): i. m. 260; Cuesta-López (2012b): i. m. 11; Głogowski–Maurer (2013): i. m. 10; ECAS (2013): i. m.; Európai Parlament (2015): i. m. 26.

⁵⁰⁰ Christian Huesmann – Dominik Hierlemann: *The Reform of the European Citizens’ Initiative: Not for the Youth? Bertelsmann Policy Brief*, (2018), 5.

⁵⁰¹ EPK-rendelet (7) preambulumbekzdés és 2. cikk (1) bekezdés.

hozzájárult volna az egységes korhatár, ugyanakkor a szubszidiaritás⁵⁰² és a tagállami szuverenitás elvének érvényesülése szempontjából helytelen lett volna olyan szabályozás elfogadására kényszeríteni az egyes tagállamokat, amely jelentős nehézségeket eredményezhet a nemzeti választási rendszerek kialakításában és működtetésében.

Ami az *időbeli követelményeket* illeti, az elmúlt években rendszeresen problémát jelentett, hogy a szervezőknek a gyakorlatban nem állt rendelkezésükre az EPK-rendelet által biztosított 12 hónap az aláírások gyűjtésére. Ennek egyik oka, hogy a szervezők az elektronikus aláírásgyűjtéskor tipikusan egy-két hónapot veszítettek rögtön a gyűjtési időszak kezdetén, mivel nem állt rendelkezésükre az online aláírásgyűjtő rendszer. A régi EPK-rendelet értelmében a szervezők az online aláírásgyűjtéshez használhatták a saját maguk által létrehozott rendszert. Ezt azonban azon tagállam illetékes hatóságával kellett hitelesíttetniük, amely tagállam területén az aláírásokat tárolták, vagy használhatták a Bizottság által a szervezők részére ingyenesen rendelkezésre bocsátott online aláírásgyűjtő rendszert. Előbbi esetben a tagállami hitelesítés több időt is igénybe vehetett, de a Bizottság saját szoftverének használata esetén is idővesztéssel kellett számolni. A legtöbb esetben az aláírásgyűjtő szoftver nem állt a szervezők rendelkezésére a bejegyzés pillanatában, így 12 hónapnál kevesebb idejük jutott az aláírások elektronikus gyűjtésére.⁵⁰³ Emiatt az *Anyá, apa, gyerekek – európai polgári kezdeményezés a házasság és a család védelmében* szervezői panaszt nyújtottak be az európai ombudsmanhoz, aki szerint azonban a Bizottság indokoltan vélte úgy, hogy a támogató nyilatkozatok gyűjtése a kezdeményezés nyilvántartásba vételétől kezdődik.⁵⁰⁴ Másrészt az elmúlt évek tapasztalata azt is mutatja, hogy hosszabb gyűjtési időszak esetén több kezdeményezés tudná teljesíteni az érvényességhez szükséges aláírásszámot.⁵⁰⁵ Ennek megfelelően

⁵⁰² Böttger–Plottka (2016): i. m. 19.

⁵⁰³ Európai Bizottság (2015): i. m. 8; Európai Parlament (2015): i. m. F.

⁵⁰⁴ Európai ombudsman: *Decision in case 1086/2017/PMC on the European Commission's legal interpretation of the one-year period for collecting signatures of support in a European Citizens' Initiative*. 1086/2017/PMC (2017. október 4.).

⁵⁰⁵ Az *Anyá, apa, gyerekek* EPK bár éppen összegyűjtötte a szükséges számú támogató nyilatkozatot, az érvénytelen aláírások száma miatt az összes érvényes aláírás végül egymillió alatti eredménnyel zárult, tehát nagyon kevésen múlt a kezdeményezés sikere, aminek oka a szervezők szerint az volt, hogy a gyakorlatban nem állt rendelkezésükre egy év a támogató nyilatkozatok összegyűjtésére. Lásd MTI: Egymillióan az Anyá, apa, gyerekek elnevezésű európai polgári kezdeményezés mellett. *Mandiner.hu*, 2017. június 14.

a gyűjtési időszak meghosszabbítását és a gyűjtési időszak kezdetének rugalmasabbá tételét egyaránt sürgették a kezdeményezések aktivistái és szervezői.⁵⁰⁶

Számos szervező javasolta a régi EPK-rendelet felülvizsgálatát az aláírásgyűjtésre való felkészülési időszak bevezetése érdekében, vagyis hogy – néhány hónapos mozgástéren belül – a szervezők határozhassák meg az aláírásgyűjtési időszak kezdetét, és/vagy terjesszék ki az aláírásgyűjtési időszakot 12 hónapról 18 hónapra.⁵⁰⁷ A gyűjtési időszak 18 vagy 24 hónapra kiterjesztését, illetve az aláírásgyűjtési időszak opcionális kiterjesztését többen is megfogalmazták javaslatként.⁵⁰⁸ Az aláírásgyűjtés kezdetének bizonyos időkereten belüli, szervezők általi megválasztásával kapcsolatos megoldási javaslatok egységesebbnek bizonyultak. Ennek megfelelően a gyűjtési időszak hosszában nem történt változás, de az aláírásgyűjtésre való *felkészülési időszakot* bevezeti az új rendelet, kompromisszumként legfeljebb hat hónapos határidőt megállapítva. Az új EPK-rendelet értelmében tehát a szervezői csoport a kezdeményezés nyilvántartásba vételétől számított hat hónapon belül maga választhatja meg a gyűjtési időszak kezdőnapját,⁵⁰⁹ megoldást nyújtva a gyakorlatban korábban felmerült problémákra. A 12 hónapos gyűjtési időszak fenntartása indokoltnak tűnik, különösen a hat hónapos felkészülési időszak fényében, hiszen a gyűjtési időszak meghosszabbítása aránytalanul nyújtotta volna el az EPK életciklusát.

3.3.2.4. Aláírásgyűjtés – online gyűjtési rendszer

Az első kezdeményezések szervezői komoly akadályokba ütköztek az *aláírásgyűjtő rendszerek felállításával* kapcsolatban, ugyanis a szoftver telepítéséhez szükséges gazdaszerver meghatározása ismétlődő kihívást jelentett, ami késedelmet okozott az online gyűjtés elindításában.⁵¹⁰ A Bizottság ezért – mivel az adatok tárolására szolgáló tárhely rendszerhez kapcsolása problémát okozott – az általa létrehozott szoftvert saját, luxemburgi szerverével támogatta meg (ezenfelül pedig kiterjesztette a gyűjtési határidőt azon polgári kezdeményezések esetében, amelyek szervezői e technikai nehézségek miatt nem tudták megfelelő időben

⁵⁰⁶ Conrad–Knaut (2016): i. m. 12.

⁵⁰⁷ Anglmayer (2015): i. m. 22.

⁵⁰⁸ ECAS (2013): i. m.; Ballesteros et al. (2014): i. m. 42; Ballesteros–Fiorentini (2015): i. m. 39.

⁵⁰⁹ EPK-rendelet (20) preambulumbekzdés és 8. cikk.

⁵¹⁰ Európai Bizottság (2018): i. m. 8.

elkezdeni az aláírások gyűjtését).⁵¹¹ Habár a Bizottság szerint a legnagyobb akadályt elhárította azzal, hogy ingyenesen a szervezők rendelkezésére bocsátotta a nyílt forráskódú aláírásgyűjtő szoftverét, maga is elismeri, hogy sokan elégedetlenek voltak ezzel a szoftverrel.⁵¹² Ezt támasztja alá számos szervező értékelése is, akik szerint a rendszer nehézkes, szükségtelenül bonyolult és diszfunkcionális, egyszerűsítésre szorul.⁵¹³ Xavier Dutoit egyenesen úgy fogalmazott, hogy az a benyomás maradt benne az online gyűjtési rendszer megvizsgálása után, hogy a szoftvert úgy tervezték, hogy a lehető legtöbb támogatót rettentse el.⁵¹⁴

A Bizottság által létrehozott és működtetett központi online gyűjtési rendszer felállítását maga a Bizottság is támogatta, azonban nem kívánta egyesíteni az online gyűjtési rendszereket, hanem a központi és egyedi online gyűjtési rendszerek párhuzamos használatát javasolta – a Bizottság megtartotta volna mindkét rendszert, a polgárok pedig választhattak volna, hogy a központi vagy az egyéni gyűjtési rendszert kívánják-e használni. Ezzel szemben a Tanács az egyedi gyűjtési rendszerre vonatkozó előírások teljes törlését javasolta. A tagállamok tehát semmilyen formában nem kívánták fenntartani a kettős, párhuzamos rendszert, hanem kizárólag a Bizottság által létrehozott és működtetett rendszert szorgalmazták.⁵¹⁵ Az intézményközi megállapodásokon az a kompromisszumos megállapodás született, hogy csupán ideiglenesen tartják fenn a párhuzamos rendszert, vagyis a 2022. december 31-ig nyilvántartásba vett kezdeményezések szervezői használhatnak egyedi online gyűjtési rendszert, ezt követően az egyedi rendszert kivezetik, és csupán a központi gyűjtési rendszer áll majd rendelkezésre.⁵¹⁶ Az új EPK-rendelet értelmében a Bizottságnak a támogató nyilatkozatok online gyűjtésére tehát *központi rendszert* kell létrehoznia és működtetnie, amelynek használata a polgárok számára ingyenes (költségeit az Unió általános költségvetése fedezi). Ennek a rendszernek rendelkeznie kell tárhelyszolgáltatással és szoftverrel is. A központi online gyűjtési rendszeren begyűjtött adatokat a Bizottság által e célra rendelkezésre bocsátott szervereken

⁵¹¹ Böttger–Plottka (2016): i. m. 25.

⁵¹² Európai Bizottság (2015): i. m. 15.

⁵¹³ Berg–Thomson (2014): i. m. 15, 30, 37 és 49.

⁵¹⁴ Xavier Dutoit: Back to the Drawing Board for the ECI Online Collection System. An Interview with Xavier Dutoit by Carsten Berg. In Berg–Thomson (2014): i. m. 101.

⁵¹⁵ Míg az egyedi gyűjtési rendszerek megfelelőségét az adatok tárolásának helyet adó szerver szerinti tagállam ellenőrzi, ezzel számos feladatot róva a tagállami hatóságokra, a központi gyűjtési rendszer ebben a vonatkozásban nem ad pluszfeladatot a tagállamoknak.

⁵¹⁶ EPK-rendelet (21) preambulumekezdés, 10. cikk (1) bekezdés.

kell tárolni. Az online gyűjtési rendszer okozta idővesztéséget az új EPK-rendelet megfelelően kezeli, hiszen a felkészülési időszak bevezetésével és a Bizottság központi gyűjtési rendszerének állandó lehetőségként rendelkezésre bocsátásával a szervezőknek ténylegesen 12 hónapjuk állhat majd rendelkezésükre a támogató nyilatkozatok összegyűjtéséhez. Másfelől a 2022-ig tartó átmeneti időszak párhuzamos rendszerei bonyolíthatják a polgári kezdeményezéssel kapcsolatos eljárásokat, valamint az is kérdéses, hogy a Bizottság által kialakított rendszer folyamatosan meg tud-e majd felelni az új technikai kihívásoknak és felhasználói trendeknek.

Egy másik fontos gyakorlati kérdés volt, hogy a szervezők a *papíralapon gyűjtött támogató nyilatkozatokat feltölthessék az online gyűjtési rendszerbe*. Ez a kérdés a gyakorlatban is felmerült, hiszen a *Minority SafePack* kezdeményezés esetében az erdélyi aláírásgyűjtést koordináló RMDSZ bár papíralapon gyűjtötte az aláírásokat,⁵¹⁷ azokat feltöltötték az online rendszerbe (lásd a *Minority SafePack* aláírásgyűjtés tapasztalatairól szóló részt).⁵¹⁸ Ezenfelül ennek a módosításnak azért is lehetnek pozitív hatásai, mert amíg az elektronikus aláírások számának aktuális állása nyilvánosan követhető az online rendszerben, a papíralapon gyűjtött aláírások aktuális állását nem látják a polgárok, és amennyiben az aláírások java részét papíralapon gyűjtik a szervezők, az online rendszer alapján tájékozódó polgárok számára demotiváló hatású lehet az aláírások esetleges alacsonyabb száma, ami egyébként nem felel meg a valóságnak. A feltöltéssel ezek a számok is „láthatóvá” válhatnak. Az új EPK-rendelet értelmében lehetővé válik a nyomtatott formátumban gyűjtött támogató nyilatkozatok feltöltése a központi online gyűjtési rendszerbe.⁵¹⁹

Fontos hiányossága volt a rendszernek továbbá, hogy *nem lehetett hozzákapcsolni különböző weboldalakhoz és közösségimédia-felületekhez*. Ezeket a problémákat az Európai Parlament is felismerte, így 2015-ös állásfoglalásában felkérte a Bizottságot, hogy az online aláírásokat tároló szervereket tegye állandó jelleggel ingyenesé, vizsgálja felül és egyszerűsítse az aláírások online gyűjtésére vonatkozó műszaki előírásokat annak érdekében, hogy az e-mail-címeket

⁵¹⁷ Mivel a régi EPK-rendelet a rendszeresített formanyomtatvány használatával erre nem adott lehetőséget, az erdélyi szervezők egy, a formanyomtatványtól eltérő, egyedi aláírásgyűjtő lapon gyűjtötték a támogató nyilatkozatokat, amelynek aláírásával a támogatók kifejezett hozzájárulásukat adták ahhoz, hogy a szervezők személyes adataikat feltöltsék az online rendszerbe.

⁵¹⁸ Fall Sándor: Románián kívül nem nagyon gyűlnek az aláírások a Minority SafePack támogatására. *Főtér*, 2018. december 8.

⁵¹⁹ EPK-rendelet 10. cikk (1) és (3) bekezdés.

önkéntes alapon össze lehessen gyűjteni. A Parlament ezenfelül hangsúlyozta, hogy össze kell kapcsolni az aláírások online gyűjtését a megfelelő új közösségi és digitális médiakampány-eszközökkel.⁵²⁰ Utóbbi problémát időközben a Bizottság orvosolta, ugyanis a szoftver már az új rendelet elfogadása előtt is lehetőséget kínált a támogató nyilatkozatok mobilkészüléken keresztül történő összegyűjtésére, valamint a közösségi médiával és honlapokkal való kapcsolatok kialakítására kampánycélokból.⁵²¹

3.3.2.5. Aláírásgyűjtés – személyes adatszolgáltatási kötelezettség

Ahogy korábban utaltunk rá, 2010-ben, a régi EPK-rendelet tárgyalása alatt a tagállamoknak nem sikerült egyezsége jutniuk a támogató aláírások összegyűjtése során kötelezően szolgáltatandó adatok tartalmát illetően,⁵²² így *eltérő személyes adatokat kellett megadni* a különböző tagállamokban. A legegyszerűbb adatszolgáltatási követelményeket Finnország állapította meg, míg a legbonyolultabb rendszerrel Olaszország és Görögország rendelkezett.⁵²³ A Bizottság is elismerte, hogy a személyes adatok szolgáltatására vonatkozó, országok szerint eltérő követelmények jelentős problémát okoznak.⁵²⁴

Az is nehézséget okozott, hogy egyes tagállamokban *túlságosan sok személyes adatot* kell megadni egy EPK támogatásához. A túlságosan sok személyes adatot követelő tagállami rendszerek ezenfelül az érvénytelen aláírások számát is növelték, hiszen minél több adatot kellett megadniuk a polgároknak a támogatás során, annál nagyobb volt az esélye, hogy egyes adatokat hiányosan vagy rosszul tüntetnek fel a támogató íveken.⁵²⁵ Ugyanezen az állásponton volt

⁵²⁰ Európai Parlament (2015): i. m. 17–18.

⁵²¹ Európai Bizottság (2018): i. m. 8.

⁵²² A Bizottság eredeti javaslata az EPK-rendeletre uniformizált adatszolgáltatási követelményeket tartalmazott, de a tagállamok a tervezet tanácsi tárgyalása során ezt nem tudták elfogadni, és a nemzeti jogakon alapuló, tagállamok szerint eltérő követelményrendszert javasoltak.

⁵²³ Anglmayer (2015): i. m. 17. Finnország: név, állandó lakhely országa, állampolgárság, születési idő. Olaszország: név, állandó lakhely részletes adatokkal, állampolgárság, születési hely és idő, személyi igazolvány száma és kibocsátó hatósága. Görögország: név, születéskori név, apja neve, állandó lakhely, állampolgárság, születési hely és idő, személyi igazolvány száma.

⁵²⁴ Európai Bizottság (2015): i. m. 14.

⁵²⁵ Anglmayer (2015): i. m. 18; Gerstenmeyer et al. (2018): i. m. 76; Berg–Głogowski (2016): i. m. 205.

az Európai Parlament 2015-ös állásfoglalásában, nyomatékosítva, hogy „az új kezdeményezések számának drasztikus csökkenése az aránytalan követelmények és a szükségtelenül bonyolult rendszer következménye”.⁵²⁶ A német adatok szerint a túl sok adat megadására vonatkozó kötelezettségből származó érvénytelen aláírások száma eléri a 20 százalékot.⁵²⁷ Ezenfelül a túlságosan sok személyes adat megkövetelése a személyes adatok védelme során fennálló kockázatot is növelte, és nagyobb munkaerő-ráfordítást kívánt meg a szervezőktől.⁵²⁸

Különösen érzékeny kérdés volt a *személyazonosító számok / személyazonosító igazolványok számainak* megadására vonatkozó kötelezettség. 19 tagállamban⁵²⁹ kötelező volt a személyi igazolványok adataira vonatkozó adatszolgáltatás, amelyet többen a gyűjtési rendszert feleslegesen bonyolító, szükségtelen adminisztratív követelményként értékelték.⁵³⁰ A sok személyes adat megadásának kötelezettsége – és különösen a személyazonosító szám feltüntetésére vonatkozó kötelezettség – elrettentő hatással lehetett a polgári kezdeményezések támogatásától.⁵³¹ Ezt a gyakorlati tapasztalatok is alátámasztják (lásd a *Minority SafePack* magyarországi⁵³² és a *Vízhez való jog* kezdeményezés európai tapasztalatait⁵³³). Az is problémát jelentett, hogy ezeken az adatokon kívül semmilyen más adat nem volt gyűjthető a javasolt kezdeményezések támogatása során. Így például az *e-mail-címek sem*, ami nagyban megnehezíthette a gyűjtési folyamatot, és növelhette az érvénytelen aláírások számát (lásd a *Minority SafePack* magyarországi aláírásgyűjtésének tapasztalatait).

⁵²⁶ Európai Parlament (2015): i. m. 29.

⁵²⁷ Carsten Berg: National authorities in the ECI process: first verification experiences of the German signature verification office. An Interview with Axel Minrath and Ulrich Schmitz by Carsten Berg. In Berg–Thomson (2014): i. m. 94.

⁵²⁸ Berg–Głogowski (2016): i. m. 205.

⁵²⁹ Gerstenmeyer et al. (2018): i. m. 19, 57.

⁵³⁰ Kaufmann–Plottka (2012): i. m.

⁵³¹ Európai Bizottság (2015): i. m. 6.

⁵³² A *Minority SafePack* magyarországi aláírásgyűjtésének koordinációját végző Rákóczi Szövetség aktivistái az aláírásgyűjtés során azt tapasztalták, hogy az emberek leginkább a személyazonosító okmányaik számának megadásától idegenkedtek, és a polgárokkal folytatott beszélgetésekből is az derült ki, hogy az emberek inkább megadnák lakcímüket, mint személyazonosító igazolványuk számát (lásd lent).

⁵³³ A *Right2Water* EPK szervezői szerint a személyiigazolvány számának megadása jelentős elrettentő erővel bírt Franciaországban, Olaszországban, Ausztriában, Csehországban, Görögországban, Magyarországon, Romániában és Bulgáriában, és e követelmény nélkül kétszer annyi támogató nyilatkozatot tudtak volna gyűjteni a nevezett tagállamokban. Lásd Berg–Thomson (2014): i. m. 21.

Ennek okán több szereplő javasolta az egységes aláírásgyűjtő formanyomtatvány és eljárás bevezetését, valamint a megkövetelt adatok körének leszűkítését.⁵³⁴ A szerteágazó személyes adatokhoz hasonlóan a személyi azonosító számok megadása kapcsán is egyértelmű igény mutatkozott arra, hogy ennek az adatnak a megadását töröljék a támogatási követelmények közül.⁵³⁵ A Bizottság egy kompromisszumos javaslatot igyekezett előterjeszteni, amely azonban nem érintette a probléma magját, miszerint a túlságosan bonyolult szabályok elrettenthetik a polgárokat a kezdeményezések támogatásától.

Az új EPK-rendelet fenntartja a személyazonosító szám megkövetelésének lehetőségét, aminek értelmében a tagállamok egy része továbbra is megkövetelheti a személyazonosító szám / személyazonosító okmány számának megadását, míg másik része nem. A támogató polgároknak azonban nem kell a teljes személyazonosító számot megadniuk, hanem annak csupán utolsó négy karakterét (így korlátozva az ezzel való visszaélés lehetőségét). Ezzel együtt azonban az egységesítés irányába indult el a személyes adatok szolgáltatására vonatkozó rendszer. Míg ugyanis a régi EPK-rendelet szerint az egyes tagállamok szabadon határozhatták meg az egyes megkövetelt személyes adatokat, ezzel pedig gyakorlatilag majdnem minden tagállamban eltérő aláírásgyűjtő íveket kellett legyártani, az új EPK-rendelet értelmében kétfajta formanyomtatvány lesz forgalomban: a személyazonosító szám / személyazonosító okmány számának megadását megkövetelő tagállamok és az ezt nem megkövetelő tagállamok formanyomtatványa (utóbbiak állampolgárainak az állandó lakóhelyüket kell megadniuk a polgári kezdeményezések támogatása során). A kétfajta formanyomtatvány taxatív jelleggel határozza meg a szolgáltatandó személyes adatokat, ettől a tagállamok a korábbiakkal ellentétben nem térhetnek el.⁵³⁶ Ezenfelül az új rendszer egységesen az állampolgárság alapján kategorizál, ezzel egyértelműbbé válik, hogy mely tagállam lesz illetékes a támogató

⁵³⁴ Európai Parlament (2015): i. m. 25 és 27; EGSZB (2016): i. m. 1.5.2; Ballesteros et al. (2014): i. m. 40; Ballesteros–Fiorentini (2015): i. m. 37.

⁵³⁵ Ballesteros et al. (2014): i. m. 38; Ballesteros–Fiorentini (2015): i. m. 37.

⁵³⁶ A rész (személyazonosító szám / személyazonosító okmány számának megadását nem kérő tagállamok): utónév/utónevek, családi név/nevek, lakóhely (teljes formában), születési idő; B rész (személyazonosító szám részét / személyazonosító okmány számának részét kérő tagállamok): utónév/utónevek, családi név/nevek, személyi azonosító szám / személyazonosító okmány számának utolsó négy karaktere, személyazonosító szám vagy dokumentum típusa.

nyilatkozatok ellenőrzése során.⁵³⁷ Az új EPK-rendelet – bizonyos feltételek mellett⁵³⁸ – lehetővé teszi továbbá az *e-mail címek gyűjtését*.

Az EPK támogatóinak a lakóhelyüket vagy személyazonosító okmányuk számát mindenképpen meg kell adniuk, pedig mindkét adat érzékeny. Az új EPK-rendelet ugyan próbál erre a nehézségre reagálni, de a probléma magát az új változások sem érintették. A személyazonosító okmány számának megadása kapcsán a rendelet ugyan igyekszik csökkenteni a visszaélés lehetőségét, de az utolsó négy karakter megadására vonatkozó követelménnyel bonyolítja a folyamatot. Az állandó lakóhely megadására vonatkozó szabályozás pedig inkább szigorodott, mivel a polgároknak egységesen a teljes lakóhelyüket kell megadniuk a támogatás során. Mindez növeli a lakóhellyel való esetleges visszaélések lehetőségét (korábban a polgároknak néhány tagállamban csak részlegesen kellett megadniuk a lakóhelyükre vonatkozó adatokat). Ezek a követelmények tehát – a formanyomtatványok egységesítése mellett – bizonyos szempontból még érzékenyebbé teszik a személyes adatok szolgáltatására vonatkozó követelményeket. Másfelől az aláírások ellenőrzése tagállami hatáskör, az ellenőrzést szolgáló tagállami nyilvántartások pedig a nemzeti választási rendszerekhez és alkotmányos hagyományokhoz kötődnek, ezért helyénvalónak tűnik, hogy a tagállamokat ne lehessen rákényszeríteni a követelmények egységesítésével saját nemzeti rendszereik módosítására.

3.3.2.6. Tájékoztatás és segítségnyújtás

A polgárok tájékoztatásával kapcsolatos problémakör több részre tagolódik. Egyrészt ki kell emelni a Bizottság és a tagállamok *polgárainak tájékoztatására vonatkozó kötelezettségének* teljesítése körül felmerült nehézségeket. A régi EPK-rendelet értelmében a Bizottságnak kérésre tájékoztatnia kellett a polgárokat, és nem hivatalos formában tanácsot kellett adnia számukra a polgári

⁵³⁷ Korábban az állandó lakóhely, állampolgárság és személyes okmány kibocsátásának helye szerinti tagállam kombinációjaként kategorizálták a személyes adatok szolgáltatására is irányadó besorolást.

⁵³⁸ Az e-mail-címek megadása nem tehető kötelezővé, ahhoz az aláíró kifejezett hozzájárulása szükséges, nem gyűjthetők a támogató nyilatkozatok formanyomtatványán, és a potenciális aláírókat tájékoztatni kell arról, hogy az e-mail-címük begyűjtéséhez való hozzájárulásuk nem feltétele az arra vonatkozó joguknak, hogy támogassák a kezdeményezést. Lásd EPK-rendelet (34) preambulumbekzdés.

kezdeményezésekkel kapcsolatban, különösen a nyilvántartásba vételi kritériumokat illetően.⁵³⁹ Ezenfelül a Bizottság létrehozott egy kapcsolattartó pontot, amelynek feladata a tájékoztatás és segítségnyújtás. A gyakorlatban ez a *Europe Direct Contact Centre* lett, ahol a szervezők segítséget kérhettek, illetve ahová a kezdeményezők fordulhattak kérdéseikkel.⁵⁴⁰ A megfelelő, jogalapokra is kiterjedő tájékoztatás azért fontos, mert szakszerű jogi tanácsadás nélkül a polgároknak nehéz beazonosítaniuk a megfelelő jogalapot és olyan javaslatot megfogalmazni, amely megfelel a nyilvántartásba vételi feltételeknek.⁵⁴¹ Az Európai Parlament tanulmánya szerint az EPK sikerét gátló tényezők közé sorolhatjuk a szakmai hozzáértés hiányát, az eszköz homályos jogi alapját és bizonytalan hatásköri korlátait.⁵⁴² A megfelelő tájékoztatás biztosítását a polgári kezdeményezések szervezői is sürgették.⁵⁴³

Ezenfelül szintén ehhez a problémakörhöz tartozik a tanácsadás és tájékoztatás függetlensége. A *Bizottság eljárás során betöltött kettős szerepében* ugyanis érdekütközés fedezhető fel: a testület egyrészt információs segítségnyújtó szervként, másrészt az eljárás nyilvántartásba vételéről és a sikeres EPK utánkövetéséről szóló döntéseket meghozó szervként működött. Az EP állásfoglalásában aggodalmának adott hangot e potenciális összeférhetetlenség miatt.⁵⁴⁴

A *központi információs pontok* tekintetében az Európai Parlament 2015-ben egy fizikai és online egyablakos ügyintéző pont (*one-stop shop*) létrehozását szorgalmazta, amely technikai, jogi és politikai támogatást nyújtana a polgári kezdeményezések számára.⁵⁴⁵ A *központi fizikai* (offline) információs pontként működő *Europe Direct Contact Centre* megfelelőségét többen vitatták, ugyanis az intézményt a Bizottság tartja fenn. Az EP is kifejezetten kérte egy másik, tanácsadással foglalkozó független szerv létrehozását.⁵⁴⁶ Ugyanezen a véleményen van az EGSZB is, vagyis hogy a Bizottság nem lehet egyszerre intézményi

⁵³⁹ Anagnostakis kontra Bizottság ügyben hozott másodfokú ítélet, 46.

⁵⁴⁰ Ez az információs pont bár 2012 áprilisa és 2015 márciusa között több mint ezer kérdést választott meg, 2015–2018 között már csupán 257 állampolgártól beérkezett kérelmet kezelt. Európai Bizottság (2015): i. m. 13; Európai Bizottság (2018): i. m. 14.

⁵⁴¹ Anglmayer (2015): i. m. 14.

⁵⁴² Ballesteros et al. (2014): i. m. 13.

⁵⁴³ Conrad–Knaut (2016): i. m. 12.

⁵⁴⁴ Európai Parlament (2015): i. m. 13.

⁵⁴⁵ Európai Parlament (2015): i. m. 24.

⁵⁴⁶ Európai Parlament (2015): i. m. 9.

tanácsadó, és dönthet a kezdeményezések sorsáról.⁵⁴⁷ A független tanácsadó testület felállítását több szerző és szervezet is megfogalmazta javaslatként.⁵⁴⁸ A Bizottság 2017. évi javaslata nem rendelkezett a központi fizikai információs pontról, és erről a társjogalkotók sem terjesztettek elő javaslatokat, így a rendelet reformja keretében nem valósult meg a független fizikai információs pont – e funkciókat vélhetően továbbra is a Bizottság által fenntartott *Europe Direct Contact Centre* látja majd el. A *központi online* információs pontot illetően az új EPK-rendelet értelmében a Bizottság létrehoz egy *online együttműködési platformot* (*European Citizens' Initiative Forum*), amely gyakorlati és jogi tanácsokat nyújt, továbbá vitafórumként szolgál az EPK-val kapcsolatban az információk és a bevált gyakorlatok cseréjére.⁵⁴⁹

A tagállamok *tájékoztatási és segítségnyújtási kötelezettsége* kapcsán az új EPK-rendelet előírja egy vagy több tagállami kapcsolattartó pont létrehozását, amely ingyenes tájékoztatás és segítség nyújtásával támogatja a szervezői csoportokat. Ennek a tájékoztatásnak a rendelet tagállamok nemzeti hatóságainak hatáskörébe tartozó vonatkozásaira kell összpontosulnia.⁵⁵⁰ Bár korábban felerült egy ennél szélesebb körű, az uniós jog egészére kiterjedő tájékoztatás, a tagállamok vélhetően fenntartásokkal éltek azzal kapcsolatban, hogy a tagállami kapcsolattartó pontok az európai uniós joggal kapcsolatos átfogó jogi tájékoztatást biztosítsanak a polgárok számára, hiszen ez a kapcsolattartó pontok felelősségét is felvetette volna a nyújtott tájékoztatás során, így a segítségnyújtást a nemzeti hatáskörbe tartozó kérdésekre korlátozták.

Bár a független szervezetek által működtetett online együttműködési platform jelentős előrelépés, a tagállami fizikai kapcsolattartó pontok korlátozott tanácsadási kompetenciája miatt továbbra is jelentős probléma marad, hogy az EPK indítása iránt érdeklődő polgárok a saját tagállamukban nem kapnak megfelelő tájékoztatást. A potenciális szervezőket ez eltántoríthatja a polgári kezdeményezések indításától. Másfelől a hatáskörök megosztása elvének érvényre juttatása szempontjából helyénvalónak tűnik, hogy a tagállamok által fenntartott és működtetett kapcsolattartó pontok a tagállamok és nem az Unió hatáskörébe

⁵⁴⁷ EGSZB (2016): i. m. 1.4.5.

⁵⁴⁸ Ballesteros et al. (2014): i. m.; ECAS (2013): i. m.; Teglas (2015): i. m. 13–14.

⁵⁴⁹ A platform első változatát 2018-ban mutatták be, amelyet három civil szervezet, az ESN (European Service Network), az ECAS és a CARSA üzemeltetett. Lásd Gerstenmeyer et al. (2018): i. m. 73.

⁵⁵⁰ EPK-rendelet (15) preambulumbekzdés és 4. cikk (6) bekezdés.

eső kérdésekkel kapcsolatban nyújtsanak jogi tanácsadást. Ennek megfelelően indokolt lett volna, hogy a Bizottság a tagállami képviselőin alakít ki az EPK-val kapcsolatos információs pontokat (párhuzamosan a tagállami információs pontokkal), ahol a Bizottság az EPK uniós jogot érintő vonatkozásaival kapcsolatban nyújthatott volna kimerítő tájékoztatást.

3.3.2.7. Finanszírozás és átláthatóság

A régi EPK-rendelet értelmében a szervezőknek a kezdeményezés nyilvántartásba vételét és a sikeres aláírásgyűjtést követően a Bizottsághoz történő benyújtása során is meg kellett jelölniük az EPK támogatási és finanszírozási forrásait, valamint erről rendszeresen naprakész információt kellett nyújtaniuk. A szervezőknek csupán az 500 euró feletti forrásokat kellett bejelenteniük. Az átláthatóságra vonatkozó előírások azt a célt is szolgálták, hogy a polgári kezdeményezéseket bármilyen formában támogató civil szervezeteknek a kezdeményezések szervezésében betöltött szerepét láthatóvá tegyék.⁵⁵¹

E szabályozás ellenére az EPK *finanszírozása nem volt kellően átlátható*; a gyakorlatban nem volt követhető, hogy a kezdeményezések ténylegesen mikorra és milyen támogatásban részesültek, és azokat pontosan mire is használták fel.⁵⁵² Ez abból is fakadt, hogy a szabályozás nem pontosította az egyes fogalmakat (például „rendszeresen naprakész információ”), másrészt nem tért ki a nem pénzbeli támogatásokra, így a dologi (például aláírásgyűjtéshez használt személygépjárművek, számítástechnikai eszközök stb.) vagy személyi támogatásokra (például önkéntes munkaerő). Végül pedig a finanszírozás átláthatósága kapcsán a legsúlyosabb probléma az volt, hogy a szabályozás nem tette egyértelművé, hogy a támogatás mely címzettjei esetén kell alkalmazni ezeket az előírásokat. Nem volt világos, hogy milyen megítélés alá esnek a polgári kezdeményezésekben részt vevő, azokat európai és tagállami szinten támogató civil és egyéb szervezetek – és nem a polgári kezdeményezés szervezői – számára juttatott támogatások. Számos esetben a polgári kezdeményezések mögött

⁵⁵¹ Greenwood szerint szorosan kötődnek a lobbista szereplők tevékenységének átláthatósága kapcsán megfogalmazott érdekhez. Lásd Justin Greenwood: The Lobby Regulation Element of the European Transparency Initiative: Between Liberal and Deliberative Models of Democracy. *Comparative European Politics*, 9. (2011b), 3. 317–343.

⁵⁵² Szenoradszki (2017): i. m. 78.

álló civil szervezetek a pénzügyi támogatások címzettjei, nem az EPK hivatalos szervezője, a hét magánszemélyből álló szervezői csoport. E szabályozás alapján azonban nem derült ki, hogy a civil szervezetek kitől és mekkora mértékű támogatást kaptak az EPK aláírásgyűjtési kampányának megvalósítására.⁵⁵³ Ehelyett az EPK szervezői jellemzően e civil szervezetektől a szervezői csoport részére juttatott támogatásokat tüntették fel, ez azonban tényleges átláthatóságot nem biztosított. Ezek a gyakorlatok jól mutatják a szabályozás hiányosságait, és magukban hordozzák annak veszélyét, hogy különböző nagy lobbiszervezetek az EPK átláthatatlan finanszírozása mellett a polgárok széles körét igyekeznek befolyásolni, rosszhiszeműen felhasználva ezzel a polgári kezdeményezés intézményét.

2017. évi javaslatában a Bizottság nem irányzott elő komolyabb változásokat e tekintetben, illetve azt a tagállamok sem szorgalmazták, így a rendszer nagy vonalakban változatlan formában maradt fenn. Az új rendelet annyit pontosít, hogy a tájékoztatást legalább kéthavonta kell naprakésszé tenni, illetve a szervezői csoportnak tájékoztatást kell nyújtania az öt önkéntes alapon segítő szervezetekről is, amennyiben a támogatás gazdaságilag nem számszerűsíthető.⁵⁵⁴ Ezzel együtt az új EPK-rendelet nem oldja meg a polgári kezdeményezések mögött álló, azokat ténylegesen szervező, de szervezőnek mégsem minősülő civil szervezetek finanszírozásának átláthatóságával kapcsolatos ismertetett problémát.

3.3.3. A reform értékelése

Az új EPK-rendelet számos részkérdés vonatkozásában megoldani látszik az EPK gyakorlati működésének elmúlt hét évben tapasztalt nehézségeit. A rendelet felülvizsgálata ellenére azonban több olyan probléma azonosítható, amely vélhetően a jövőben is befolyásolja majd az eszköz hatékony működését.

Ebbe a körbe tartoznak egyrészt azok az esetek, amelyeket ugyan érintett a felülvizsgálat, ennek ellenére várhatóan továbbra is nehézséget fognak okozni az EPK működése során (túlságosan sok személyes adat szolgáltatására vonatkozó kötelezettség a polgári kezdeményezés támogatása során, illetve túlságosan

⁵⁵³ Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy az is életszerűtlen, hogy a polgári kezdeményezések sikerét a tagállamokban segítő valamennyi civil szervezet részére juttatott minden támogatásról tudomással bírnak a szervezők, ekképpen az azok bejelentésére vonatkozó kötelezettség is kérdéses lehet.

⁵⁵⁴ EPK-rendelet (29) preambulumbekkezdés és 17. cikk.

bonyolult aláírásgyűjtő ív, korlátozott tájékoztatás a tagállami kapcsolattartó pontokon, a polgári kezdeményezések finanszírozásának és az azokban történő szerepvállalás átláthatósága, különös tekintettel a szervezőktől eltérő, egyéb közreműködő szervezetekre). Másodsorban idetartoznak a polgári kezdeményezések szabályozásának és működésének azon vonatkozásai is, amelyek egyáltalán nem képezték részét a felülvizsgálati folyamatnak (például az EPK előzetes befogadhatósági vizsgálata keretén belül alkalmazott „nyilvánvalóan” hatáskörön kívül esés fogalma). Végül idetartoznak azok a kérdések is, amelyek a Szerződések rendelkezéseiből fakadóan nem képezhették tárgyát a rendelet felülvizsgálatának (például a Bizottságnak a sikeres polgári kezdeményezésekkel kapcsolatban tett lépéseire vonatkozó diszkrecionális joga, különösen a jogalkotási aktusra irányuló javaslat benyújtása tekintetében).

Mindemellett a rendelet számos olyan módosítást tartalmaz, amely határozottan reagál a korábban fennálló nehézségekre. Ezek – a teljesség igénye nélkül, a legfontosabbakat kiemelve – a szervezői bizottság részére biztosított jogi státusz lehetősége, a részleges nyilvántartásba vétel lehetősége, az aláírásgyűjtés kezdő időpontjának szervezők általi megválasztása, a támogatásra jogosultakra vonatkozó alsó korhatár 16 évre csökkentésének lehetősége, a tájékoztatási és információnyújtási kötelezettség új platformjainak létesítése, az online gyűjtési rendszerek egységesítése és a központi gyűjtési rendszerek biztosítása.

A módosítás célja az EPK intézményének egyszerűbbé és felhasználóbarátabbá tétele, hogy az európai szintű polgári részvétel eszközeként teljes mértékben el tudja érni a benne rejlő lehetőségeket, és közelebb hozza az EU-t polgáraihoz.⁵⁵⁵ Ezenfelül a reform arra is szolgál, hogy a korábbi elrettentő működési gyakorlatot feledtetve ösztönözze az uniós polgárokat e részvételi eszköz igénybevételére, elősegítve ezzel a polgárok hatékonyabb bevonását az uniós döntéshozatalba.

Csak a 2020 utáni gyakorlat fogja megmutatni, hogy ezek a módosítások alkalmasak-e arra, hogy a polgári kezdeményezés gyakorlati működése ténylegesen és érzékelhetően javuljon. Az eszköz ugyanis csak így valósíthatja meg célját, hogy a polgárok közelebb érezzék magukhoz az uniós folyamatokat, elhiggyék, hogy kollektív fellépéssel ténylegesen van lehetőségük befolyásolni az uniós döntéshozatalt. Egy ilyen jellegű pozitív eltolódás nemcsak a polgári kezdeményezés eszközének és általánosságban véve az Unió demokráciájának javulását eredményezné, hanem a polgárok európai szintű érdekérvényesítési lehetőségeit is kiszélesítené.

⁵⁵⁵ COM (2017) 482 végleges. 3.

4. Európai polgári kezdeményezések a nemzeti kisebbségek védelmében

Annak érdekében, hogy az EPK-t mint a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmének eszközét értékelni tudjuk, szükséges annak a két EPK-nak a részletekbe menő elemzése, amelyek közvetlenül, illetve közvetve az uniós kisebbségvédelem fejlesztését célozzák. Míg a *nemzeti régiókról* szóló EPK a nemzeti kisebbségek által lakott régiók kulturális, nyelvi és nemzeti sajátosságainak megőrzésére irányul az Unió kohéziós politikájára vonatkozó joganyag módosítása által, addig a *Minority SafePack* közvetlen célja a nemzeti kisebbségek uniós védelme. Utóbbi kezdeményezés a Szerződések nyújtotta hatásköri keretek között javasol elfogadni olyan jogalkotási aktusokat, amelyek a gyakorlatban alkalmasak lehetnek a nemzeti kisebbségek sajátos érdekeinek és jogainak védelmére tagállami szinten. E fejezetben bemutatjuk, hogy e kezdeményezések szervezői hogyan hívták segítségül az EPK eszközét a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmére.

Mindkét ügy vonatkozásában ismertetjük a kezdeményezések hátterét és fő javaslatait. Részletesen elemezzük az Európai Törvényszék és az Európai Unió Bírósága előtti semmissé nyilvánítási eljárásokat, ideértve mind a szervezők, mind pedig később, a kezdeményezések bejegyzését követően az ellenérdekeltek által indított eljárásokat, értékelve és kritikával illetve az ítéleteket. Részletekbe menő betekintést nyújtunk a szervezők által megvalósított aláírásgyűjtési kampányokba, beszámolunk az aláírásgyűjtés tanulságairól és tapasztalatairól. Elemezzük a *Minority SafePack* uniós intézményi vizsgálatát, valamint az Európai Bizottság kezdeményezést elutasító közleményét, illetve vizsgáljuk a kezdeményezések lehetséges további alakulását és várható hatásait.

Jelen sorok szerzője gyakorló jogásként mindkét kezdeményezésben szerepet vállalt az eljárás különböző szakaszaiban. Míg a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezésben – a szervezők jogi képviselőjét ellátó Sobor Dávid ügyvéd munkáját segítve – 2015-től vett részt a szervezők számára kedvező másodfokú ítélet 2019. március 7-i közzétételéig, addig a *Minority SafePack* kezdeményezésben a magyarországi aláírásgyűjtés koordinációját ellátó Rákóczi Szövetség jogi tanácsadójaként az aláírásgyűjtési kampányban szerzett tapasztalatokat.

4.1. A Minority SafePack kezdeményezés

A *Minority SafePack* európai polgári kezdeményezés⁵⁵⁶ polgári bizottsága⁵⁵⁷ 2013. július 15-én nyújtotta be az Európai Bizottsághoz a *Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért* című európai polgári kezdeményezést, amely 8 szakpolitikai területen 11 javaslatot fogalmazott meg. A kezdeményezést az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEN), a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ), a Dél-tiroli Néppárt és az Európai Nemzetiségek Ifjúsága indítványozta a FUEN 2012-es moszkvai kongresszusán.⁵⁵⁸ A kezdeményezés célja a nemzeti és nyelvi kisebbségek védelme, valamint az Európa nyelvi és kulturális sokszínűségének megőrzésére vonatkozó uniós szabályok megalkotása.

4.1.1. A Minority SafePack kezdeményezéséről

A *Minority SafePack* EPK tárgya, hogy az Európai Unió növelje a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmét, és támogassa az Unió kulturális és nyelvi sokszínűségét. A kezdeményezés célja, hogy az Európai Unió fogadjon el a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmét növelő és az Unió kulturális és nyelvi sokféleségét erősítő jogi aktusokat. A kezdeményezés intézkedések elfogadását irányozta elő a regionális és kisebbségi nyelvek, művelődés és oktatás, regionális politika, közképviselés, egyenlőség, audiovizuális és egyéb médiatartalom, valamint regionális (állami) támogatás szakpolitikai területeken.

A kezdeményező a javaslat megfogalmazása során ügyelt az európai uniós cselekvés hatásköri korlátjaira, és tiszteletben tartották a Szerződésekben rögzített terminológiai fordulatokat, például az EUSZ 2. cikkének individuális jogokat képviselő megközelítését („a kisebbséghez tartozó személyek jogai”). A javaslatcsomag az alábbi javaslatokat foglalta magában:⁵⁵⁹

⁵⁵⁶ Európai Bizottság: *Minority SafePack – Egemillió aláírás az európai sokszínűségért*. (é. n.)

⁵⁵⁷ Tagjai: Hans Heinrich Hansen (Dánia), Kelemen Hunor (Románia), Karl-Heinz Lambertz (Belgium), Jannewietske Annie de Vries (Hollandia), Valentin Inzko (Ausztria), Alois Durnwalder (Olaszország) és Anke Spoorendonk (Németország).

⁵⁵⁸ Manzinger–Vincze (2017): i. m. 10.

⁵⁵⁹ Minority SafePack-ügyben hozott ítélet, 25.

- i. ajánlás a kulturális és nyelvi sokféleség védelméért és előmozdításáért az Unióban;
- ii. támogatási programok módosítása a kis regionális és kisebbségi nyelveken való elérhetőségük érdekében, valamint egy nyelvi sokféleségi központ felállítása, amely a regionális és kisebbségi nyelvek fontosságát hangsúlyozza, és amelyet az Unió finanszíroz;
- iii. olyan nyelvi sokféleségi központ felállítása, amely a regionális és kisebbségi nyelvek fontosságát hangsúlyozza, és a sokféleséget minden szinten népszerűsíti, továbbá amelyet alapvetően az Unió finanszíroz;
- iv. az uniós regionális alapokra vonatkozó közös rendelkezések módosítása oly módon, hogy a nemzeti kisebbségek védelme és a kulturális, nyelvi sokféleség népszerűsítése bekerüljön a tematikus célkitűzések sorába;
- v. a „Horizont 2020” programra vonatkozó rendelet módosítása azon hozzáadott érték kutatásának javítása érdekében, amelyet a nemzeti kisebbségek, valamint a kulturális és nyelvi sokszínűség az uniós régiók gazdasági és társadalmi fejlődéséhez adhat;
- vi. a nemzeti kisebbséghez tartozó polgárok Unión belüli helyzetének erősítése abból a célból, hogy az európai parlamenti választásokkor figyelembe vegyék jogos kívánalmaikat;
- vii. a hátrányos megkülönböztetés elleni hatékony intézkedések elősegítése, ideértve a nemzeti kisebbségeket illetőket is;
- viii. a hontalanok és az uniós polgárok közötti szinte egyenlő bánásmód biztosítása;⁵⁶⁰
- ix. egységes szerzői jog bevezetése, amely alapján a szerzői jogi területen az egész Unió európai piac;
- x. az audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó irányelv⁵⁶¹ módosítása az audiovizuális szolgáltatások és a sugárzott tartalmak

⁵⁶⁰ A kezdeményezés ennek kapcsán arra tesz javaslatot, hogy a hontalanok és az uniós polgárok szinte egyenlő bánásmódban részesüljenek. E ponttal kapcsolatban aggályok merültek fel annak kapcsán, hogy ez a rendelkezés alkalmas lehet az irreguláris migránsok tisztázatlan állampolgári helyzetének rendezése melletti érvelésre, azonban a szervezők szerint „ez a pont az állampolgárság nélkül, a balti országokban élő oroszok és egyes tagállamokban élő rendezetlen állampolgárságú nomád roma közösségek helyzetét célozza rendezni”. Lásd Manzingger–Vincze (2017): i. m. 11.

⁵⁶¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról [Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv].

vétele szabadságának a nemzeti kisebbségek által lakott régiókban való biztosítása érdekében;

- xii. a nemzeti kisebbségeket és kultúrájukat támogató projektek tömbösített felmentése a regionális támogatások *de minimis* szabálya alól.

Toggenburg szerint a *Minority SafePack* azt próbálja átültetni a gyakorlatba, amit a tudományos szereplők már évek óta szorgalmaznak, vagyis a kisebbségvédelem átfogó uniós szabályozási keretének kialakítása helyett pragmatikus alapon hívja segítségül az uniós jogrendszer a kisebbségbarát rendelkezéseit.⁵⁶²

A szervezők a polgári kezdeményezéshez csatolt részletes ismertetőben határozták meg, hogy mit értenek nemzeti és nyelvi kisebbség alatt. Eszerint a *nemzeti kisebbség / etnikai csoport* olyan közösség, amely (i) valamely állam területének egy részén tömbben vagy szétszórtnan él, (ii) az illető állam lakosságához képest kisebb lélekszámú, (iii) tagjai a szóban forgó állam állampolgárai, (iv) tagjai generációk sorára visszamenőleg az említett területen éltek, (v) a kérdéses közösség etnikai, nyelvi vagy kulturális jellemzőiben különbözik az állam többi állampolgárának közösségétől, és ezeket a jellemzőket meg kívánja őrizni. A meghatározott kisebbségfogalom nagyban emlékeztet az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201 (1993) sz. ajánlása 1. cikkelyében található kisebbségfogalomra (lásd fent). A két definíció lényeges tartalmi elemei megegyeznek, így a kezdeményezők visszanyúltak a nemzetközi *soft law* legelismertebb és legpontosabban meghatározott kisebbségdefiníciójához.

4.1.2. *Minority SafePack* kontra Bizottság ügy (T-646/13.)⁵⁶³

Az Európai Bizottság 2013. szeptember 13-i határozatával elutasította⁵⁶⁴ a *Minority SafePack* kezdeményezés nyilvántartásba vételét, mivel meglátása szerint a javaslat nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy

⁵⁶² Toggenburg (2018): i. m. 383.

⁵⁶³ Jelen alfejezet jelentős mértékben támaszkodik a szerző alábbi, korábban megjelent tanulmányaira: Tárnok Balázs: A Törvényszék ítélete a *Minority SafePack* kontra Bizottság ügyben. *Jogesetek Magyarázata*, (2017a), 1–2. 67–74; Tárnok Balázs: European Minorities Win a Battle in Luxembourg. The judgment of the General Court in the case *Minority SafePack* European Citizens' Initiative. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 16. (2017b), 1. 79–94.

⁵⁶⁴ Európai Bizottság: *Az Európai Bizottság COM (2013) 5969 végleges határozata*. COM (2013) 5969 végleges (2013. szeptember 13.).

a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be, így nem kezdődhetett meg az aláírások gyűjtése. A felperesek 2013. november 25-én keresetet nyújtottak be a Törvényszékhez a Bizottság határozatának semmissé nyilvánítása érdekében.

A felperesek érveiket két nagyobb kérdéskör keretében fogalmazták meg: egyrészt a Bizottság nem teljesítette indokolási kötelezettségét (alaki hiba). Ennek keretében a felperesek azt sérelmezték, hogy a Bizottság (i) a polgári kezdeményezés tizenegy témaköréből nem nevezi meg azokat, amelyek a véleménye szerint azon hatáskörén kívül esnek, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be; (ii) azt sem közli, hogy e témakörök miért esnek a hatáskörén kívül; (iii) valamint nem ismerteti, hogy a régi EPK-rendelet miért nem jogosítja fel arra, hogy egy javasolt EPK egyes, a hatáskörébe eső részeit nyilvántartásba vegye. Másrészt a felperesek szerint a Bizottság döntése anyagi jogilag is hibás, ugyanis a Bizottságnak nem volt megfelelő jogalapja a polgári kezdeményezés bejegyzésének elutasítására [a régi EPK-rendelet 4. cikk (2) bekezdésében foglalt bejegyzés elutasítására alapot adó feltételek egyike sem teljesült]. A felperesek szerint (iv) egyik javasolt témakör sem esik nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be, de még ha valamelyik témakör e hatáskörén kívül is esne, a Bizottságnak a javasolt polgári kezdeményezést legalább részlegesen nyilvántartásba kellett volna vennie. Az ügybe beavatkozóként csatlakozott Magyarország a felperes oldalán, míg Szlovákia és Románia az alperes Bizottság oldalán.

A Törvényszék 2017. február 3-i ítéletében⁵⁶⁵ helyt adott a felperesek keresetének, megsemmisítve ezáltal a *Minority SafePack* EPK nyilvántartásba vételét elutasító bizottsági határozatot. A Törvényszék e döntésével első ízben adott igazat egy EPK szervezőinek a Bizottság kezdeményezés bejegyzését elutasító határozatával szemben indított perben.

⁵⁶⁵ A T-646/13. sz., Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe kontra Európai Bizottság ügyben 2017. február 3-án hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:59) [Minority SafePack-ügyben hozott ítélet].

4.1.2.1. A felek érvei, az ítélet érvelése és kritikája

a) Indokolási kötelezettség

A *felperes* a Bizottság határozatának alaki jogi hibái kapcsán azt rótta fel a Bizottságnak, hogy az *nem teljesítette indokolási kötelezettségét*. A Bizottság a megtámadott határozatban ugyanis csupán annak a kimondására szorítkozott, hogy a kiegészítő tájékoztatásban részletezett témák közül csak bizonyosak tartoznak a hatáskörébe. Ezért anélkül, hogy részletezte volna, hogy mely témakörök esnek a hatáskörén kívül, arra a következtetésre jutott, hogy a javaslat nyilvántartásba vételét teljes egészében el kell utasítani, mivel annak részleges bejegyzését a régi EPK-rendelet nem írta elő. A felperesek indokolása szerint az indokolási kötelezettség betartása annál is fontosabb, mivel az EPK a polgárok jogalkotási eljárásban való demokratikus részvételének eszköze, amelynek hozzáférhetőnek és könnyen alkalmazhatónak kell lennie, és az EPK szervezői általában nem hivatásos jogászok.⁵⁶⁶ A felperes szerint a Bizottságnak részleteznie kellett volna, hogy véleménye szerint a javaslat egyes elemei közül melyek esnek nyilvánvalóan hatáskörén kívül. Másodsorban meg kellett volna jelölnie azon okokat, amelyek miatt az egyes szóban forgó javaslatokat illetően erre a következtetésre jutott. Indokolás hiányában a szervezők ugyanis nem tudhatták, hogy az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat mely részére vonatkozóan kellett volna bizonyítani kérelmük megalapozottságát, és adott esetben nem tudják a javaslatot a Bizottság által képviselt állásponthez igazítani annak érdekében, hogy a Bizottsághoz új javaslatot nyújtsanak be. Ellenkező esetben a Bizottság hozzáállása a szervezőket arra készítette volna, hogy a javaslatcsomagban szereplő tizenegy intézkedést külön-külön mutassák be, ami ellentétes lenne az eljárás gazdaságosságának elvével, és nem bátorítaná a polgárok részvételét, valamint nem tenné elérhetőbbé az Uniót úgy, ahogy azt a régi EPK-rendelet (2) preambulumbekzdése előírta.⁵⁶⁷

A *Törvényszék* szerint az egyedi határozat megindokolására irányuló indokolási kötelezettség⁵⁶⁸ célja az érintettnek elegendő tájékoztatás biztosítása annak

⁵⁶⁶ Minority SafePack-ügyben hozott ítélet, 9.

⁵⁶⁷ Minority SafePack-ügyben hozott ítélet, 10.

⁵⁶⁸ EUMSZ 296. cikk: „A jogi aktusoknak indokolást kell tartalmazniuk, és azokban utalni kell minden olyan javaslatra, kezdeményezésre, ajánlásra, kérésre vagy véleményre, amelyet a Szerződés előírnak.” A régi EPK-rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdése, miszerint

eldöntéséhez, hogy a határozat megalapozott-e, van-e valamilyen hibája, valamint annak lehetővé tétele, hogy az uniós bíróság gyakorolja az alapul fekvő határozat jogszerűsége feletti felülvizsgálatot.⁵⁶⁹ A Törvényszék megállapította továbbá, hogy az indokolásnak a szóban forgó jogi aktus jellegéhez kell igazodnia, azt az eset körülményeire, így különösen a jogi aktus tartalmára és a hivatkozott indokok jellegére, összefüggéseire tekintettel kell vizsgálni.⁵⁷⁰ A Törvényszék az indokolási kötelezettség teljesítésének fő indokaként az európai polgári kezdeményezéshez való jogot jelölte meg. Ennek kapcsán leszögezte, hogy a javaslat nyilvántartásba vételének megtagadása a polgárok EPK benyújtásához való jogának⁵⁷¹ hatékonyságát érinti, ebből kifolyólag az ilyen határozatnak egyértelműen fel kell tüntetnie a megtagadást igazoló okokat.⁵⁷² Az EPK-t benyújtó polgár ugyanis meg kell hogy érthesse azon okokat, amelyek miatt a Bizottság a kezdeményezést nem vette nyilvántartásba.

A Bizottság indokolási kötelezettségének teljesítése segíti elő a jobb megértést, hogy a polgárok a döntésből következtetéseket levonva, az elutasított EPK alapján a hibákat kiküszöbölve egy új, immár befogadható polgári kezdeményezést nyújtsanak be.⁵⁷³ Ahogy a Törvényszék is megállapította ítéletében, az EPK elutasításának a polgárok számára érthetőnek, az uniós jogban jártas szakemberek bevonása nélkül is értelmezhetőnek kell lennie. Amennyiben az EPK-t elutasító határozat nem teszi egyértelművé, hogy a kezdeményezés mely része nem felel meg befogadhatósági kritériumoknak, és miért, az azt is eredményezheti, hogy a kezdeményezők újabb és újabb polgári kezdeményezéseket nyújtanak be a Bizottsághoz, mivel nem tudják, hogy a korábbi kezdeményezések során hol hibáztak. Ez alapvetően sérti az EPK-val szemben támasztott elvárásokat, amelyek azt célozzák, hogy az uniós polgárok bátran vegyenek részt a polgári kezdeményezések szervezésében, csökkentve ezzel az egyre növekvő szakadékot a polgárok és az uniós döntéshozatal között. Ennek megfelelően helyesek a Törvényszék megállapításai, figyelembe véve az EPK célját és elveit, amikor

a Bizottság tájékoztatja a szervezőket a megtagadás okairól, az említett indokolási kötelezettségnek az európai polgári kezdeményezés területén való konkrét kifejezése.

⁵⁶⁹ Minority SafePack-ügyben hozott ítélet, 15.

⁵⁷⁰ Minority SafePack-ügyben hozott ítélet, 16.

⁵⁷¹ EUMSZ 24. cikk.

⁵⁷² Minority SafePack-ügyben hozott ítélet, 17.

⁵⁷³ A Bizottság indokolási kötelezettségét a régi EPK-rendelet (20) preambulumbekzdése rögzíti: „a Bizottságnak világosan, érthetően és részletesen indokolnia kell a tervezett intézkedéseit, és hasonlóképpen meg kell indokolnia azt is, ha nem tervez semmilyen intézkedést.”

megállapította, hogy a teljes körű indokolás hiányában egy új, immár „javított” javaslat benyújtása nehézségekbe ütközne.

b) A részleges nyilvántartásba vétel lehetősége

A *felperes* szerint a Bizottságnak a megtámadott határozatban meg kellett volna jelölnie azon okokat, amelyek alapján úgy vélte, hogy a régi EPK-rendelet nem teszi lehetővé a javaslatcsomag részleges bejegyzését. Ezt az értelmezést ugyanis sem a rendelet szövege, sem a szerződések nem támasztják alá.⁵⁷⁴ A felperesek a kiegészítő tájékoztatás záró rendelkezésében ráadásul külön kiemelik, hogy tudatában vannak annak, hogy „az Alapító Szerződések értelmezésekor jogi véleménykülönbségek támadhatnak”, ezért leszögezik: „a szerzők tehát számítanak arra, hogy az elemzőcsoport a javaslatokat egyenként mérlegeli, amennyiben valamelyikük elfogadhatatlannak bizonyul, ennek nem kell a többi javaslatra is kihatnia.”⁵⁷⁵

Ezzel szemben a *Bizottság* szerint e következtetést nem vonhatja kétségbe az a körülmény, hogy a szervezők a kiegészítő tájékoztatásban felkérték a Bizottságot, hogy az említett mellékletben szereplő minden egyes témánál vizsgálja meg, hogy a javaslat nyilvánvalóan elfogadhatatlan-e.⁵⁷⁶ A Bizottság érvelése szerint a megtámadott határozat egyértelműen jelezte, hogy a javaslat nem vehető nyilvántartásba, mivel annak egy része hatáskörén kívül esik, a Bizottság pedig nem köteles kifejteni a régi EPK-rendelet 4. cikke (2) bekezdésének *b)* pontjára vonatkozó értelmezése indokait.⁵⁷⁷

A *Törvényszék* ítéletében megállapította, hogy bár a megtámadott határozatból kitűnik, hogy a Bizottság a javaslat nyilvántartásba vételét a régi EPK-rendelet 4. cikke (2) bekezdésének *b)* pontja szerinti feltétel be nem tartása miatt utasította el, és erre vonatkozóan *indokolást is adott, ez nyilvánvalóan elégtelen volt*, figyelembe véve különösen a szervezők által a kiegészítő tájékoztatásban nyújtott információkat.⁵⁷⁸ A Törvényszék szerint a Bizottság elmulasztotta annak meghatározását, hogy a tizenegy jogi aktusra irányuló javaslat közül melyek

⁵⁷⁴ Minority SafePack-ügyben hozott ítélet, 12.

⁵⁷⁵ Minority SafePack Initiative: Kiegészítő tájékoztatás. 14.

⁵⁷⁶ Minority SafePack-ügyben hozott ítélet, 12.

⁵⁷⁷ Minority SafePack-ügyben hozott ítélet, 14.

⁵⁷⁸ Minority SafePack-ügyben hozott ítélet, 22.

azok, amelyek szerinte nyilvánvalóan az uniós jogi aktusra irányuló javaslat benyújtására vonatkozó hatáskörén kívül esnek. A Bizottság továbbá elmulasztotta e mérlegelését bármilyen indokolással alátámasztani annak ellenére, hogy a szervezők pontosan megjelölték a javasolt aktustípusokat, továbbá a vonatkozó jogalapokat és ezen aktusok tartalmát.⁵⁷⁹

A Törvényszék utalt rá, hogy a Bizottság a megtámadott határozatban kifejtette, hogy csupán a javaslat egyes részeit tudná nyilvántartásba venni, így a kérelmet meglátása szerint egészében el kell utasítani. A Törvényszék szerint még ha feltételezhető is ezen álláspont megalapozottsága, vagyis hogy nem vehető nyilvántartásba a javaslatcsomag, ha azt a Bizottság részlegesen elfogadhatatlannak minősíti, a szervezők számára nem tették lehetővé a kiegészítő tájékoztatásban megfogalmazott javaslatok közül azok beazonosítását, amelyek meglátásuk szerint kívül estek a hatáskörén, sem pedig az ezen értékelést eredményező indokok megismerését. Következésképpen nem tudták vitatni az említett értékelés megalapozottságát, mint ahogy a Törvényszék sem tud felülvizsgálatot gyakorolni a Bizottság értékelésének jogszerűsége felett. Mindemellett teljes körű indokolás hiányában egy új, immár a Bizottság kifogásait figyelembe vevő javaslat esetleges benyújtása komoly nehézségekbe ütközne, akárcsak a régi EPK-rendelet (2) preambulumbekelésében felidézett, a polgárok részvételének bátorítására és az Unió elérhetőbbé tételére irányuló célkitűzések megvalósítása.⁵⁸⁰

Meglátásunk szerint a Bizottság korábbi érvelése, miszerint a régi EPK-rendelet nem tette lehetővé a polgári kezdeményezések *részleges bejegyzését*, több okból sem volt helytálló. Mindenekelőtt érdemes arra felhívni a figyelmet, hogy a régi EPK-rendelet egyáltalán nem zárta ki az EPK részleges bejegyzését, éppen ellenkezőleg: nem szólt ennek lehetőségéről, de nem is tiltotta azt.⁵⁸¹ Ekképpen arra a következtetésre kell jutnunk, hogy tiltás hiányában a részleges bejegyzés alapvetően lehetséges volt, de legalábbis a kezdeményezés azon részeit, amelyek az Unió hatáskörébe estek, nem lett volna szabad elutasítani. A javaslat „csomagként történő kezelése” és így egyes hatáskörön kívül eső témakörök okán az egész kezdeményezés bejegyzésének elutasítása, beleértve az EU hatáskörébe tartozó kérdéseket is, rendkívül aggályos.⁵⁸² A polgári kezdeményezésre

⁵⁷⁹ Minority SafePack-ügyben hozott ítélet, 27.

⁵⁸⁰ Minority SafePack-ügyben hozott ítélet, 28–29.

⁵⁸¹ Karatzia (2015): i. m. 509–530, 526.

⁵⁸² Gordos (2014a): i. m. 144–145; Gordos (2014b): i. m. 88–89.

vonatkozó jogszabályok ilyen, a polgárok érdekeivel ellentétben álló kiterjesztő értelmezése nem csupán a polgári kezdeményezés céljait és hatékonyságát veszélyezteti,⁵⁸³ de ellentétben áll az Unió által vallott (és a gyakorlatban következetesen alkalmazott) jogértelmezési elvekkel.

Ilyen kiforrott jogértelmezési gyakorlatot képvisel az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata a jogi aktusok részleges érvénytelenítése kapcsán. A jogi aktusok részleges érvénytelenítésének lehetőségéről ugyan az uniós jog kifejezetten nem rendelkezik, a Bíróság joggyakorlatában ez a konstrukció mégis előfordul. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának értelmében valamely uniós aktus részleges megsemmisítése abban az esetben lehetséges, ha a megsemmisíteni kért elemek elválaszthatók az aktus többi részétől.⁵⁸⁴ A Bíróság többször is kimondta azt, hogy ez az elválaszthatósági követelmény nem teljesül, ha az aktus részleges megsemmisítése folytán annak lényeges tartalma megváltozik.⁵⁸⁵ Ha a Bíróság következetesen alkalmaz egy elvet ítélkezési gyakorlatában, az elvnek analóg módon más témaköröket érintően is érvényesülnie kell. Ekképpen a jogi aktusok részleges érvénytelenítésének elveit megfelelően alkalmazni kellene az EPK részleges bejegyzésénél is.

⁵⁸³ Organ (2014a): i. m. 432.

⁵⁸⁴ Lásd C-29/99. sz., Európai Közösségek Bizottsága kontra Európai Unió Tanácsa ügyben 2002. december 10-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2002:734), 45; C-378/00. sz., Európai Közösségek Bizottsága kontra Európai Parlament és Európai Unió Tanácsa ügyben 2003. január 21-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:42), 30; C-239/01. sz., Németországi Szövetségi Köztársaság kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2003. szeptember 30-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:514), 33; C-244/03. sz., Francia Köztársaság kontra Európai Parlament és Európai Unió Tanácsa ügyben 2005. május 24-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2005:299), 12; C-36/04. sz., Spanyol Királyság kontra Európai Unió Tanácsa ügyben 2006. március 30-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2006:209), 9; C-427/12. sz., Európai Bizottság kontra Európai Parlament és Európai Unió Tanácsa ügyben 2014. március 18-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2014:170), 16; C-508/13 sz., Észt Köztársaság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa ügyben 2015. június 18-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:403), 11.

⁵⁸⁵ Lásd C-68/94. és C-30/95. sz., Franciaország és társai kontra Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 1998. március 31-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1998:148), 257; Európai Közösségek Bizottsága kontra Európai Unió Tanácsa ügyben hozott ítélet, 46; Francia Köztársaság kontra Európai Parlament és Európai Unió Tanácsa ügyben hozott ítélet, 13; C-504/09. P. sz., Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság ügyben 2012. március 29-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2012:178), 98.

c) A kiegészítő tájékoztatás figyelembevétele

A *felperesek* szerint a javaslatcsomaghoz csatolt *kiegészítő tájékoztatás* ugyanolyan jelentőségű, mint a kötelezően nyújtott információk.⁵⁸⁶ Ezzel kapcsolatban a Bizottság úgy érvelt, hogy csupán az 500 karakterig terjedő, a polgári kezdeményezés „korpuszának” számító rész alkotja a polgári kezdeményezés bejegyzése során figyelembe veendő és tartalmát meghatározó részt, az ahhoz mellékletként csatolt kiegészítő tájékoztatás legfeljebb indikatív és információs jelleggel bír.⁵⁸⁷ Az alperes Bizottság szerint a megtámadott határozat a javaslat tárgyát, azaz a kisebbségek védelmét, valamint a kulturális és nyelvi sokszínűség fejlesztését illetően tartalmazta a nyilvántartásba vétel megtagadásának főbb okait. A Bizottság szerint ugyanis a javaslat tárgyát annak szövege a kötelezően benyújtandó részben végleges módon tartalmazta, míg a mellékletként csatolt magyarázatok, a kiegészítő tájékoztatás pusztán jelzésértékű, tájékoztató jellegű volt.⁵⁸⁸

A kiegészítő tájékoztatás figyelembevételével kapcsolatban a *Törvényszék az Izsák és Dabis kontra Bizottság* ügyre hivatkozva megállapította, hogy szemben a Bizottság által a beadványaiban kifejtett állásponttal, a régi EPK-rendelet II. mellékletében meghatározott információk nem korlátozódnak a kötelezően benyújtandó információkra. A rendelet alapján ugyanis a kezdeményezés szervezői számára nyitva állt az a lehetőség, hogy bővebb információkat vagy akár uniós jogszabálytervezeteket is benyújtsanak. A Bizottság számára ez azzal a kötelezettségével járt együtt, hogy ugyanolyan módon vizsgálja meg az említett információkat, mint a melléklet alapján benyújtott bármely más információt, valamint hogy alaposan és pártatlanul vizsgálja meg az eset összes releváns körülményét.⁵⁸⁹ Következésképpen, a megtámadott határozat nyilvánvalóan nem tartalmazott ahhoz elegendő információt, hogy a felperes megismerhesse a javaslat nyilvántartásba vételének megtagadására vonatkozó indokokat, és ennek

⁵⁸⁶ Minority SafePack-ügyben hozott ítélet, 11.

⁵⁸⁷ A régi EPK-rendelet II. melléklete meghatározza a polgári kezdeményezés kötelező elemeit. Ennek alapján a benyújtott EPK bejegyzéséhez szükséges megjelölni a polgári kezdeményezés elnevezését, tárgyát és fő célját. A melléklet biztosítja a jogot, hogy a kezdeményezők bővebb tájékoztatást csatoljanak a beadványhoz, ez azonban nem kötelező elem. A tárgyleírás legfeljebb 200 karakter lehet, míg az európai polgári kezdeményezés szervezői a kiegészítő tájékoztatásban bővebb információkat is megadhatnak, többek között annak tárgyával kapcsolatban.

⁵⁸⁸ Minority SafePack-ügyben hozott ítélet, 13.

⁵⁸⁹ Minority SafePack-ügyben hozott ítélet, 32.

megfelelően járjon el, valamint hogy a Törvényszék gyakorolhassa a nyilván-
tartásba vétel megtagadásának jogszerűsége feletti felülvizsgálatot.

Különösen ellentmondásos a Bizottság érvelése a *kiegészítő tájékoztatás-
ban* foglaltak figyelmen kívül hagyásával kapcsolatban az *Izsák és Dabis* ügy-
ben hozott törvényszéki ítélet fényében. Az ügyben a felperesek ugyanis arra
hivatkoztak, hogy a Bizottság tévesen vette figyelembe a bővebb tájékoztatást
a polgári kezdeményezés bejegyzésénél. A Törvényszék az ítéletben arra hívta
fel a figyelmet, hogy a Bizottság köteles minden rendelkezésére álló információt
figyelembe venni, amelyet a felperesek a részére benyújtottak, tekintet nélkül
arra, hogy azok figyelembevétele a megtámadott határozatban a felperesek érde-
két szolgálta-e, vagy sem.⁵⁹⁰ Ennek megfelelően a Törvényszék nem fogadta
el a felperesek érvelését, miszerint a bővebb tájékoztatás csupán az igényük
alátámasztására felhozott példák voltak, amelyek nem adnak alapot semmilyen
kötelezettségre. Mivel a Törvényszék ellentmondásba keveredett volna saját
korábbi döntésével, amennyiben elfogadja a Bizottság érvelését a kiegészítő
tájékoztatás figyelembevételének elutasítása kérdésében, a Törvényszék ítélete
helytálló.

4.1.2.2. A Törvényszék fő következtetései

A Törvényszék ítéletében hangsúlyozta a polgári kezdeményezéshez való jog
fontosságát, és a Bizottság indokolási kötelezettségének terjedelmét is e jog
érvényesüléséből vezette le. Az EPK céljainak érvényesülése kiemelten fontos
a jogintézmény hatékony működése szempontjából. Az Európai Unió demokrati-
kus működését érintő aggályok, valamint az Unió és a polgárok eltávolodásának
csökkentése különösen fontos feladat, amelyre az EPK is hivatott. Ezt a feladatát
az intézmény csak hatékony működésével képes elérni.

Bár a Törvényszék ítéletében megállapította, hogy a Bizottság indokolása
nyilvánvalóan elégtelen volt, mivel a Bizottság elmulasztotta annak meghatá-
rozását, hogy szerinte mely javasolt témakörök esnek nyilvánvalóan hatáskörén
kívül, valamint e mérlegelést nem is indokolta, a *részleges bejegyzés lehetőség-
ével kapcsolatban nem foglalt állást*, így a kérdés akkor továbbra is nyitott
maradt. Az ítéletben a Törvényszék ugyanis azt mondta, hogy „még ha feltéte-
lezhető is” a Bizottság azon álláspontjának megalapozottsága, hogy nem vehető

⁵⁹⁰ Minority SafePack-ügyben hozott ítélet, 49, 50, 54–57.

nyilvántartásba a javaslat, ha azt a Bizottság részlegesen elfogadhatatlannak minősíti, a szervezők számára akkor sem tették lehetővé a szerinte hatáskörön kívül eső témakörök megismerését. Tehát a Törvényszék ítéletéből nem derült ki, hogy lehetséges-e az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatok csupán azon részének bejegyzése, amelyek uniós hatáskörbe esnek.

A Törvényszék legfőbb megállapítása, hogy a Bizottság nem tett eleget az indokolási kötelezettségének, mivel nem jelölte meg sem azon intézkedéseket, amelyek nem tartoztak a hatáskörébe, sem az e következtetést alátámasztó indokokat, és ennélfogva ezen egyedüli indok miatt a keresetnek helyt adott anélkül, hogy a második jogalap vizsgálata szükséges lett volna.⁵⁹¹

Ennek megfelelően a Törvényszék ítéletében nem vizsgálta a felperesek megtámadott határozattal kapcsolatos anyagi jogi hibákat érintő érveit, miszerint egyik javasolt témakör sem esik nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be. A Törvényszék szerint ugyanis azzal, hogy a Bizottság nem tette lehetővé a meglátása szerint hatáskörön kívül eső javaslatok beazonosítását, sem az ezen értékelést eredményező indokok megismerését, így azontúl, hogy a szervezők sem tudták vitatni az értékelést, a Törvényszék sem tudott felülvizsgálatot gyakorolni a Bizottság értékelésének jogszerűsége felett.⁵⁹² A Törvényszék ezzel kivonta magát a „nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés” fogalmának vizsgálata alól.

4.1.3. Nyilvántartásba vétel

A Törvényszék 2017. február 3-ai ítéletében helyt adott a felperesek kérelmének, megsemmisítve ezáltal a *Minority SafePack* EPK nyilvántartásba vétele iránti kérelmet elutasító 2013-as határozatot.⁵⁹³ Az ítélet értelmében a Bizottságnak immár érdemben, tartalmára kiterjedően, döntését megfelelően indokolva újabb határozatot kellett hoznia a kezdeményezés bejegyzésével kapcsolatban.

⁵⁹¹ *Minority SafePack*-ügyben hozott ítélet, 33–34.

⁵⁹² *Minority SafePack*-ügyben hozott ítélet, 29.

⁵⁹³ James Organ: Commission ECI Registration Decision Annulled in Court Victory for Minority SafePack initiative. *European Law Blog*, 2017. április 10.; Anastasia Karatzia: European Citizens' Initiative: General Court rules on the Commission's obligation to give reasons for refusing to register proposals. *EU Law Analysis*, 2017. február 21.; Benda et al. (2019): i. m. 83.

Mivel a Törvényszék nem foglalt állást a részleges bejegyezhetőség kérdésében, a Bizottság egy újabb határozatban akár – az indokolási kötelezettség betartásával – ismételten elutasíthatta volna a kezdeményezés bejegyzését.

Újabb határozatával⁵⁹⁴ a Bizottság – szembehelyezkedve azon korábbi álláspontjával, miszerint nem lehetséges a kezdemények részleges bejegyzése – 2017. április 3-ai hatállyal a kezdeményezők által benyújtott 11 javaslatból 9 vonatkozásában részlegesen nyilvántartásba vette a *Minority SafePack* kezdeményezést. A Bizottság kizárólag az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének és az EUMSZ 25. cikkének módosítására irányuló, az Európai Parlament képviselőinek megválasztásakor a nemzeti kisebbséghez tartozó polgárok jogos kívánalmainak figyelembevételéről szóló, valamint a hátrányos megkülönböztetés elleni és az egyenlő bánásmódot elősegítő hatékony intézkedésekre vonatkozó, az EUMSZ 19. cikk (1) bekezdésének felülvizsgálatát célzó javaslatokat tartotta nyilvánvalóan uniós hatáskörön kívül eső felvetéseknek.⁵⁹⁵ A Bizottság a többi pontnál a benyújtott javaslatok szövegét átvette, csupán a strukturális alapok feladataira vonatkozó javaslat szövegét egészítette ki egy rövid, de annál fontosabb tagmonddal: „amennyiben a támogatandó fellépés hozzájárul az Unió gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának erősítéséhez.”⁵⁹⁶

A Bizottság az alábbi javaslatok vonatkozásában vette nyilvántartásba a kezdeményezést, így a szervezők is e javaslatokhoz gyűjtöttek támogató nyilatkozatokat:

1. tanácsi ajánlás a kulturális és nyelvi sokszínűség védelméért és előmozdításáért az Unióban;
2. európai parlamenti és tanácsi határozat vagy rendelet, amelynek célja a támogatási programok módosítása úgy, hogy azok a kis régiókban élő és kisebbségi nyelvet beszélő közösségek számára elérhetők legyenek;
3. európai parlamenti és tanácsi határozat vagy rendelet, amely olyan nyelvi sokféleségi központ felállítására irányul, amely a regionális és kisebbségi nyelvek fontosságát hangsúlyozza, és a sokféleséget minden szinten népszerűsíti, továbbá amelyet alapvetően az Unió finanszíroz;

⁵⁹⁴ Európai Bizottság: A Bizottság (EU) 2017/652 határozata (2017. március 29.) a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezésről. COM (2017) 2200 végleges (2017. április 6.).

⁵⁹⁵ COM (2017) 2200 végleges, (7) és (8) preambulumbekkezdés.

⁵⁹⁶ COM (2017) 2200 végleges, 1. cikk (2) bekezdés 4. pont.

4. a strukturális alapok feladataira, elsődleges célkitűzéseire és megszervezésére alkalmazandó általános szabályok oly módon történő kiigazítására vonatkozó rendelet, amely figyelembe veszi a kisebbségek védelmét és a kulturális és nyelvi sokféleség előmozdítását, amennyiben a támogatandó fellépés hozzájárul az Unió gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának erősítéséhez;
5. európai parlamenti és tanácsi rendelet, amelynek célja a Horizont 2020 programra vonatkozó rendelet módosítása azon hozzáadott érték kutatásának javítása érdekében, amelyet a nemzeti kisebbségek, valamint a kulturális és nyelvi sokszínűség az uniós régiók gazdasági és társadalmi fejlődéséhez adhat;
6. az uniós jogszabályok módosítása a hontalanok és az uniós polgárok közötti szinte egyenlő bánásmód biztosítása érdekében;
7. egységes szerzői jog bevezetésére irányuló európai parlamenti és tanácsi rendelet, amelynek alapján a szerzői jog szempontjából az egész Unió belső piac;
8. a 2010/13/EU irányelv módosítása az audiovizuális szolgáltatások és a sugárzott tartalmak vétele szabadságának a nemzeti kisebbségek által lakott régiókban való biztosítása érdekében;
9. tanácsi rendelet vagy határozat a nemzeti kisebbségeket és kultúrájukat támogató projekteknek az EUMSZ 108. cikkének (2) bekezdése szerinti eljárás tekintetében alkalmazandó csoportmentessége érdekében.

4.1.4. Románia kontra Bizottság ügy (T-391/17.)

Románia 2017. június 28-án keresetet nyújtott be a Törvényszékhez a *Minority SafePack* EPK nyilvántartásba vételéről szóló bizottsági határozat semmissé nyilvánítása érdekében.⁵⁹⁷ Az ügybe a felperes Románia oldalán avatkozott be Szlovákia (amely azonban a kormánykoalícion belüli politikai nyomásra röviddel

⁵⁹⁷ Románia ideiglenes intézkedés iránti kérelmében egyúttal azt kérte a Törvényszéktől, hogy rendelje el a megtámadott határozat felfüggesztését (a kérelem tehát egyúttal a már zajló aláírásgyűjtés felfüggesztésére is irányult), amely kérelmet azonban a Törvényszék 2017. november 13-i végzésével [A Törvényszék elnökének végzése a T-391/17. sz., Románia kontra Európai Bizottság ügyben (ECLI:EU:T:2017:799), 2017. november 13-án] elutasított, így folytatódhatott a támogató nyilatkozatok gyűjtése.

a beavatkozási kérelmének benyújtását követően visszavonta azt),⁵⁹⁸ illetve az alperes Bizottság oldalán Magyarország.⁵⁹⁹

A Törvényszék 2019. szeptember 24-én tette közzé ítéletét,⁶⁰⁰ amellyel elutasította a felperes keresetét, helybenhagyva a *Minority SafePack* bejegyző bizottsági határozatot.⁶⁰¹ Az elsőfokú döntés ellen Románia fellebbezést nyújtott be, amely ügy jelenleg is folyamatban van.⁶⁰²

Románia keresetében arra hivatkozott, hogy a javasolt EPK valójában kizárólag a nemzeti és nyelvi kisebbséghez tartozó személyek jogai védelmének növelésére összpontosít, és ekképpen nyilvántartásba vétele sérti a hatáskör-átruházás elvét, illetve hogy a megjelölt jogalapok nem szolgálhatnak a polgári kezdeményezésre irányuló javaslat jogalapjául.

Ítéletében a Törvényszék az *Izsák és Dabis* ügyben hozott másodfokú ítélethez hasonlóan az *európai polgári kezdeményezés védelmére és a polgárok általi könnyű elérhetőségére* helyezte a hangsúlyt. A Törvényszék felidézte az *Izsák és Dabis* ügyben tett megállapításait (lásd lent), miszerint egy EPK nyilvántartásba vételkor a Bizottságnak – a nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés értékelése céljából – annak megvizsgálására kell szorítkoznia, hogy objektív szempontból az absztrakt szinten tervezett intézkedéseket el lehet-e fogadni a Szerződések alapján az EPK könnyű elérhetőségének biztosítására irányuló cél megsértése nélkül.⁶⁰³

A jogalapok érdemi vizsgálata során a Törvényszék egyrészt kimondta, hogy a javasolt kezdeményezés nem kizárólag a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogai tiszteletben tartásának biztosítására, hanem az Unión belüli kulturális és nyelvi sokszínűség támogatására is irányul.⁶⁰⁴ A Törvényszék másrészt azt vizsgálta, hogy az Unió hatásköre a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez

⁵⁹⁸ Žitňanská hibája kijavítva, de csak a választások után jöhetne az érdemi párbeszéd. *Parameter.sk*, 2017. október 19.

⁵⁹⁹ Magyarország beavatkozási beadványát az elnök által meghatározott határidő lejártát követően nyújtotta be, így azt nem csatolták az iratokhoz.

⁶⁰⁰ A T-391/17. sz., Románia kontra Európai Bizottság ügyben 2019. szeptember 24-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2019:672) [Románia kontra Bizottság ügyben hozott (Minority SafePack) ítélet].

⁶⁰¹ Az ítéletnek közvetetten hatása lehet a nemzeti régiókról szóló EPK nyilvántartásba vételét megsemmisíteni kívánó, T-495/19. sz., Románia kontra Bizottság ügyben 2019. július 8-án benyújtott keresetre, ahol a felperes Románia a jelen ügyben bemutatott jogalapokban teljesen megegyező jogalapokra helyezte a semmissé nyilvánítás iránti keresetét (lásd lent).

⁶⁰² C-899/19 P. sz., Románia kontra Bizottság ügy.

⁶⁰³ Románia kontra Bizottság ügyben hozott (Minority SafePack) ítélet, 42.

⁶⁰⁴ Románia kontra Bizottság ügyben hozott (Minority SafePack) ítélet, 47.

tartozó személyek jogai tiszteletben tartása biztosításának területén *lehetővé teszi-e a Bizottság számára a jogalkotási eljárás megindítását*, vagyis hogy a Bizottság helyesen állapította-e meg, hogy a megtámadott határozattal bejegyzett kilenc javaslat nem esik nyilvánvalóan kívül a Bizottság azon hatáskörén, hogy a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be. Erről a Törvényszék megállapította, hogy a bejegyző határozattal a Bizottság nem ismert el általános jogalkotási hatáskört az Unió számára a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelme területén.⁶⁰⁵

A Törvényszék azonban azt is kimondta, hogy semmi sem akadályozhatja meg a Bizottságot abban, hogy olyan különös aktusokra vonatkozó javaslatot nyújtson be, amelyek arra irányulnak, hogy kiegészítsék az Unió fellépését a hatásköre alá tartozó területeken az EUSZ 2. cikkében kimondott értékek, valamint az EUSZ 3. cikk (3) bekezdésében kimondott kulturális és nyelvi sokszínűsége tiszteletben tartásának biztosítása céljából.⁶⁰⁶ E tételt a Törvényszék az ítélet során többször felidézte, így például a regionális politika kapcsán.⁶⁰⁷ A Törvényszék szerint továbbá hatástalan a tagállamok nemzeti identitásának tiszteletben tartására mint az Unió hatásköreinek gyakorlását korlátozó rendelkezésre hivatkozó érvelés is. Románia ugyanis nem bizonyította, hogy a nyilvántartásba vett, absztrakt szinten tervezett intézkedések elfogadása szükségszerűen sértené a fenti rendelkezést, különösen, hogy ezek az intézkedések az Unió hatáskörébe tartozó területeken az EUSZ 2. cikke szerinti értékek tiszteletben tartását biztosítják, és az EUSZ 3. cikkében kimondott célkitűzések megvalósítását célozzák.⁶⁰⁸

A Törvényszék tehát megállapította, hogy a Bizottság nem követett el értékelési hibát, amikor részlegesen nyilvántartásba vette a *Minority SafePack* kezdeményezésre irányuló javaslatot.

A *részleges nyilvántartásba vétel* kapcsán a Törvényszék a kezdeményezőik javaslatának „védzáradékbán” megfogalmazott óhajára hivatkozott. Ebben a kezdeményezők azt kérték, hogy a javaslatokat egyenként vizsgálják, és amennyiben ezek közül bármelyiket elfogadhatatlannak nyilvánítanak, az ne legyen hatással

⁶⁰⁵ Románia kontra Bizottság ügyben hozott (Minority SafePack) ítélet, 53.

⁶⁰⁶ Románia kontra Bizottság ügyben hozott (Minority SafePack) ítélet, 56.

⁶⁰⁷ A testület szerint az, hogy az EUMSZ vonatkozó rendelkezései nem említik különös célkitűzéseinek sorában a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek tiszteletben tartását, nem akadályozza annak, hogy az Unió az e rendelkezések alapján gyakorolt hatásköreinek keretében olyan rendelkezéseket fogadjon el, amelyek figyelembe veszik e célkitűzést. Lásd Románia kontra Bizottság ügyben hozott (Minority SafePack) ítélet, 64.

⁶⁰⁸ Románia kontra Bizottság ügyben hozott (Minority SafePack) ítélet, 57.

a többi javaslatra. A Törvényszék szerint ezért a javaslat részleges nyilvántartásba vétele nem vezethet a javaslat tárgyának megváltoztatásához, éppen ellenkezőleg annak az óhajnak felel meg, amelyet maguk a szervezők fejeztek ki.⁶⁰⁹ A Törvényszék ezzel tehát megvédte a Bizottság által kialakított, a kezdeményezések részleges nyilvántartásba vételére vonatkozó gyakorlatát. Ahogy korábban utaltunk rá, a *Minority SafePack*-ügy esetében azért is volt külön említésre méltó a részleges nyilvántartásba vétel, mert amíg a javaslat bejegyzését elutasító 2013. évi határozatában a Bizottság még azon az állásponton volt, hogy a polgári kezdeményezésre irányuló javaslatokat nem lehet részlegesen nyilvántartásba venni, 2017. évi határozatában anélkül döntött a kezdeményezés részleges bejegyzése mellett, hogy erre a *Minority SafePack* kezdeményezéssel kapcsolatos ítélet érdemben kitért volna. Ebben az ügyben pedig immár a Törvényszék is állást foglalt a részleges nyilvántartásba vételről, amely lehetőséget egyébként az uniós jogalkotó az új EPK-rendeletben azóta már kodifikált is.

Az ítélet legfőbb megállapítása, hogy a Bizottság a hatáskörébe tartozó területeken benyújthat a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmének növelését és az Unió kulturális és nyelvi sokszínűségének támogatását célzó, az Unió fellépését kiegészítő aktusokra vonatkozó javaslatot. Ezt az uniós joganyag kifejezetten nem mondja ki, és eddig az uniós jog értelmezésére kizárólagosan jogosult Bíróság sem jelentette ki, így e tekintetben az ítélet mindenképpen mérföldkő az uniós kisebbségvédelemben. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a Bíróság továbbra is kizárólag az Unió fellépését kiegészítő és a hatásköre alá tartozó területeken tette lehetővé a Bizottság számára a jogalkotási aktusra irányuló javaslat benyújtását. Következésképpen az ítélet nem értelmezhető úgy, hogy az új hatáskört vagy feladatot keletkeztetne az Európai Unió számára a nemzeti kisebbségek védelmében. Ezzel együtt az ítélet e pontja nagyon fontos hivatkozási alap lesz a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmében. Az ítélet értelmében ugyanis az a tény, hogy a szerződések nem tartalmazznak kisebbségi jogokra vonatkozó célkitűzéseket, még nem jelenti azt, hogy a Bizottság ne indítványozhatná olyan jogszabály alkotását, amely kiter az alapvető uniós értékek, így a kisebbséghez tartozó személyek jogainak védelmére.

⁶⁰⁹ Románia kontra Bizottság ügyben hozott (*Minority SafePack*) ítélet, 58.

4.1.5. Az aláírásgyűjtés⁶¹⁰

2018. április 3-án lejárt a *Minority SafePack* EPK aláírásgyűjtésének határideje. A FUEN által közölt eredmények alapján a kezdeményezést 1,32 millió uniós polgár írta alá, 11 tagállamban teljesítve a minimális aláírásszámot (Magyarország, Románia, Olaszország, Szlovákia, Spanyolország, Bulgária, Litvánia, Horvátország, Dánia, Lettország és Szlovénia). Az 1,32 millió aláírásból 771 089 aláírás érkezett be elektronikus formában (58 százalék), a többi papíralapon.

Magyarországon 643 791 aláírás gyűlt össze, ebből 385 623 érkezett papíralapon és 258 168 elektronikus formában (40 százalék).⁶¹¹ A Kárpát-medencei magyarság különösen jól teljesített az aláírásgyűjtés során, hiszen amíg Magyarországról majd 650 ezer támogató nyilatkozat gyűlt össze (ideértve a vajdasági és kárpátaljai magyar állampolgárok aláírásait is), addig Erdélyben az aláírások száma meghaladta a 300 ezret, Felvidéken pedig közelített a 70 ezerhez, tehát a Kárpát-medencei magyarok hozzávetőlegesen egymillió aláírás összegyűjtésével járultak hozzá a kezdeményezés sikeréhez.

Az aláírások tagállami hitelesítése 2018 júliusában ért véget. A szervezők közölték, hogy elegendő számú, 1 128 385 hiteles támogató nyilatkozat gyűlt össze a kezdeményezés mellett (Magyarország 527 686 hitelesített nyilatkozattal járult hozzá a végeredményhez).⁶¹² Ezzel a *Minority SafePack* az ötödik olyan polgári kezdeményezés, amely sikerrel teljesítette az aláírásgyűjtést.

4.1.5.1. A magyarországi aláírásgyűjtési kampány

Habár már 2017. április 3-ával kezdetét vette az egyéves aláírásgyűjtési időszak, a kezdeményezés magyarországi népszerűsítése csupán december második felében indult el a Rákóczi Szövetség szerepvállalásával. Az első hónapok európai szinten az aláírásgyűjtésre való felkészüléssel teltek, az online aláírásgyűjtő rendszer rendelkezésre bocsátásával, a tagállami kampányok szervezőinek

⁶¹⁰ Ez az alfejezet jelentős részben támaszkodik a szerző korábban megjelent tanulmányára: Tárnok Balázs: A *Minority SafePack* európai polgári kezdeményezés és a magyarországi aláírásgyűjtés tapasztalatai. *Létünk*, 49. (2019), 2. 131–148.

⁶¹¹ MTI: Leadták a *Minority SafePack* magyarországi aláírásait, 643 ezren támogatták a kezdeményezést. *Krónika Online*, 2018. április 20.

⁶¹² MTI: Több mint 527 ezren támogatták Magyarországon a *Minority SafePack* kezdeményezést. *Mandiner*, 2018. július 5.

felkutatásával, valamint a helyi kampányok megszervezésével. Erdélyben ugyan már szeptemberben megkezdtek a támogató aláírások gyűjtését, Felvidéken pedig októberben indult el az aláírások gyűjtése, a kezdeményezés Magyarországon mégis hosszú hónapokig háttérbe szorult a közbeszédben.

Az Országgyűlés a Magyarországi Nemzetiségek Bizottsága betérjesztésére 2017. október 31-én egyhangú, támogató határozatban üdvözölte a kezdeményezést.⁶¹³ 2017 novemberében a Magyar Állandó Értekezlet (Máért) XVI. ülésén is kiemelt figyelmet kapott a *Minority SafePack* kezdeményezés.⁶¹⁴ A zárónyilatkozat egy új, magyar eredetű megnevezést vezetett be a kezdeményezéssel kapcsolatban olyan polgári kezdeményezés, amely sikerrel teljesítette az aláírásgyűjtést. („*Nemzeti Kisebbségvédelmi Kezdeményezés*”), illetve abban a tagszervezetek üdvözölték, hogy a Rákóczi Szövetség közreműködik a magyarországi aláírásgyűjtésben.⁶¹⁵ A Máért zárónyilatkozatára hivatkozva 2017. december 12-én a Rákóczi Szövetség bejelentette, hogy csatlakozik a *Minority SafePack*hez, és felszólította a magyarországi társadalmat, hogy vegyen részt az aláírásgyűjtésben.⁶¹⁶ A Rákóczi Szövetség magyarországi szerepvállalásának jelentősége abban áll, hogy egy politikától független, tevékenységét az elmúlt három évtizedben a határon túli magyar közösségek érdekében végző civil szervezet állt az aláírásgyűjtés koordinációjának élére.

Az aláírásgyűjtés lebonyolítása különösen nehéz feladat volt a Rákóczi Szövetség számára. Egyrészt a szervezet 1989. évi alapítása óta sohasem folytatott

⁶¹³ Az országgyűlési határozat „bátorítja a hazai magyar és a nemzetiségekhez tartozó polgárokat, a külhoni magyar nemzetrészek tagjait, hogy aláírásukkal támogassák a Minority SafePack polgári kezdeményezést”. Lásd 24/2017. (X. 31.) OGY határozat a Minority SafePack európai polgári kezdeményezés támogatásáról.

⁶¹⁴ Ennek eredményeként a november 10-én elfogadott zárónyilatkozat leszögezi, hogy a tagszervezetek „kiemelt törekvésként kezelik, hogy az anyaországban, a Kárpát-medencében és a diaszpórában aláírásukkal minél többen támogassák a Minority SafePack – Egymillió aláírás a sokszínű Európáért elnevezésű, a kisebbségi közösségek európai uniós jogvédelmének megteremtését célzó Nemzeti Kisebbségvédelmi Kezdeményezést”, valamint „arra biztatják a magyar szervezetek képviselőit, hogy minél szélesebb körben nyújtsanak tájékoztatást a kezdeményezés, valamint az aláírások összegyűjtésének fontosságáról”.

⁶¹⁵ Máért: Zárónyilatkozat. *Magyar Állandó Értekezlet. XVI. ülés. Zárónyilatkozat* (2017. november 10).

⁶¹⁶ MTI: A Rákóczi Szövetség csatlakozik a Minority SafePack kezdeményezéshez. *Magyar Idők*, 2017. december 12.

aláírásgyűjtéshez hasonló tevékenységet.⁶¹⁷ Ugyan kiterjedt kapcsolati hálóval rendelkezik (ideértve a mintegy 29 ezer fős tagságát, közel 700 helyi és ifjúsági szervezetét, valamint számos támogatóját), az addigi tevékenysége javarészt az ifjúságot és diákokat középpontba helyező rendezvények szervezésében állt. Ezek alapján kijelenthető, hogy merőben új feladattal állt szemben. Másrészt az aláírásgyűjtés alapvetően „politikai műfaj”, amely elsősorban politikai struktúrákat és tapasztalatokat igényel. A magyarországi aláírásgyűjtés koordinátorként a Rákóczi Szövetségnek a kezdeményezés sikerre vitele érdekében legalább félmillió aláírást kellett összegyűjtenie mintegy négy hónap alatt.⁶¹⁸ Az aláírások gyűjtésébe a Szövetség felhívására a szervezet helyi és ifjúsági csoportjain kívül több ismert, országos kiterjedtséggel rendelkező civil szervezet és egyház is bekapcsolódott, amelyek közül kiemelendő a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara (több mint 130 ezer támogató nyilatkozattal hozzájárulva a kezdeményezés sikeréhez),⁶¹⁹ a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája, a Magyarországi Református Egyház, a Vajdasági Magyar Diákszövetség, a Doktoranduszok Országos Szövetsége.

A Rákóczi Szövetség intenzív kampányt folytatott az internetes közösségi térben, televíziós és rádióhírdetéseket rendelt, illetve több híroldalon hirdetést tett közzé a kezdeményezés lehető legszélesebb rétegekhez történő eljuttatása érdekében. Emellett az offline térben is folytatott kampányt. Január elejétől megjelentek a budapesti utcai aláírásgyűjtő standok a Rákóczi Szövetség aktivistáival, azonban a hat budapesti helyszínen, illetve a később megjelenő néhány vidéki utcai aláírásgyűjtő ponton szerényebb utcai megjelenést tudott biztosítani a kezdeményezésnek. A szervezet több vidéki és országos napilapban helyeztette el az aláírásgyűjtő ívet, illetve az annak visszaküldésére szolgáló ingyenes válaszbortéket. A kampány sajátos eleme volt a Magyar Posta bevonása. 2018. január 31-től a Magyar Posta valamennyi postahelyén elérhetővé vált az aláíró ív és az ennek

⁶¹⁷ A Szövetség 1989-es alapítása óta támogatja a szomszédos országokban kisebbségben élő magyarság oktatásügyét és kultúráját, valamint törekszik a Kárpát-medencei magyarság összetartozás-tudatának erősítésére.

⁶¹⁸ Vincze Loránt, a FÜEN elnöke többször elmondta a kampány során, hogy Magyarországról legalább félmillió támogató aláírást várnak a kezdeményezés mellett, és ennyi aláírás mindenképpen szükséges ahhoz, hogy a kezdeményezés ne fulladjon kudarcba. Lásd Finta Márk: Két hónap alatt még 400 ezer aláírás kell a kisebbségvédelemre. *Új Szó*, 2018. február 6; MTI: Nehezen gyűlnek a Minority SafePack-ot támogató szignók. *Magyar Hírlap*, 2018. február 15.

⁶¹⁹ Nemzeti Agrárgazdasági Kamara: *A kamara közel 134 ezer aláírással járult hozzá a sikerhez.* (2018. április 5.)

visszaküldésére szolgáló ingyenes válaszboríték. A Magyar Posta egészen április 3-ig biztosította ezt a postahelyi aláírásra és a támogató ív ingyenes visszaküldésére vonatkozó lehetőséget, ami egyedi lehetőséget teremtett mindenkinek Magyarország összes településén a kezdeményezés támogatására.

4.1.5.2. Az aláírásgyűjtés tanulságai a magyarországi tapasztalatok alapján

a) A kampány eltérő üzenetei és arculata Európában és Magyarországon

A kezdeményezés mögött széles körű társadalmi összefogás jött létre Magyarországon, amit az összegyűjtött aláírások száma is jól szemléltet. Az elmúlt években egyértelmű politikai konszenzus alakult ki a magyarországi politikai szereplők között a nemzeti kisebbségek és különösen a határon túli magyarság védelme ügyében. A magyarországi üzeneteket a kampány szervezői ennek megfelelően *a határon túli magyarok védelmére* összpontosították (lásd a kampány magyarországi üzeneteit). Bár a kezdeményezés nem kizárólag a külhoni magyar közösségek jogvédelmét célozta, hanem az összes Európában kisebbségben élő őshonos nemzeti közösség védelmét, a kampány szervezői úgy értékelték, hogy az aláírásgyűjtés eredményessége szempontjából hatékonyabb a kezdeményezés külhoni magyar nemzetrészek vonatkozásában értelmezhető pozitívumait kiemelni és e támogatás középpontjába a határokon túl élő magyarság iránt érzett szolidaritást helyezni. Amíg tehát a FÜEN a kezdeményezés európai kommunikációjában az összes európai nemzeti kisebbség védelmére helyezte a hangsúlyt, addig Magyarországon a kampány szervezői a határon túli magyarok melletti kiállásra fordítottak nagyobb figyelmet. A magyarországi szervezők sikerrel hozták közel a kérdést a polgárokhoz annak „nemzetiesítése” által, hiszen a FÜEN által Nyugat-Európában hirdetett üzenetek vélhetően nem érték volna el a magyarországi választópolgár ingerküszöbét. Ehhez képest a határon túli magyarok melletti kiállás és az egységes magyar nemzet részei iránt érzett szolidaritáson alapuló megközelítés hatásosnak bizonyult.

A Rákóczi Szövetség a kampány során a Máért zárónyilatkozatában is megjelenő „Nemzeti Kisebbségvédelmi Kezdeményezés” megnevezést használta az eredeti megnevezéssel párhuzamosan. Bár a magyar megnevezés használata indokolt volt a kezdeményezés üzenetének hatékonyabb átadása érdekében, az anyaországi sajtó nagyrészt az angol megnevezéssel hivatkozott a kezdeményezésre. A szervezet saját arculatot is készített a kezdeményezés

megjelenítéséhez, amelyben a nemzeti motívumok domináltak, üzenetként pedig a határon túli magyarok melletti kiállást fogalmazták meg a kezdeményezés támogatásának legfőbb motivációjaként.⁶²⁰ A Szövetség létrehozta a kezdeményezés magyarországi honlapját www.jogaink.hu címen,⁶²¹ amely információs oldalként is szolgált, ugyanakkor elsődleges feladata volt a honlapot felkeresőket átvezetni az elektronikus aláíró felületre.⁶²²

b) EPK kontra petíció és az uniós polgársággal kapcsolatos ismeretek hiánya

Általános tapasztalat volt, hogy az emberek nem ismerik az európai polgári kezdeményezés intézményét,⁶²³ amely az aláírásgyűjtés kommunikációjában is nehézséget okozott. A polgári kezdeményezésre mind az európai szintű szervezésért felelős FUEN, mind pedig a magyarországi aláírásgyűjtés népszerűsítéséért felelős Rákóczi Szövetség gyakran petícióként hivatkozott. Bár az uniós jogban a petíció teljesen más jogintézmény, mint az EPK, figyelemmel a magyar alkotmányos hagyományokra és közgondolkodásra, a kezdeményezésre petícióként történő hivatkozás érthetőbbé tette az aláírásgyűjtés indokát és eljárási rendjét az emberek számára, amit az utcai aláírásgyűjtés tapasztalatai is alátámasztottak. Bár az EPK leginkább a megszűnt népi kezdeményezés jogintézményéhez hasonlítható, és gyakorlatilag akként működik, a petíció az emberek számára érthetőbbnek bizonyult.⁶²⁴

⁶²⁰ Például „Álljunk ki a határon túli magyarokért!”, „A határon túli magyarok kérésére támogassa a Brüsszelnek szóló petíciójukat!”, „Minden magyar felelős minden magyarért!”.

⁶²¹ Úgynevezett *landing page*, amely az információgyűjtés mellett azt a célt szolgálja, hogy az érdeklődőket átirányítsa az aláírásgyűjtő felületre.

⁶²² A könnyebb megjegyezhetőség és fellelhetőség érdekében nemcsak a Kárpát-medencében hoztak létre információs oldalakat (Erdélyben a www.jogaink.eu oldal, januártól a Felvidéken pedig a www.jogaink.sk oldal szolgált a kezdeményezés információs és az elektronikus aláírást elősegítő oldalaként. A FUEN által létrehozott és fenntartott weboldal pedig a www.minority-safepack.eu címen jelenleg is elérhető).

⁶²³ Anglmayer (2015): i. m. 10.

⁶²⁴ Ezek a megállapítások a szerző aláírásgyűjtés során szerzett saját, nem reprezentatív tapasztalatai.

c) Bonyolult aláírásgyűjtő ív és a személyes adatok megadásától való félelem

A kampány során az egyik leggyakrabban felmerülő probléma a papíralapú aláírásgyűjtő ív bonyolultsága és a személyes adatok megadásától való félelem volt. A régi EPK-rendelet 5. cikk (1) bekezdése értelmében a támogató nyilatkozatok gyűjtéséhez csak a rendelet III. mellékletében meghatározott mintáknak megfelelő formanyomtatványok voltak használhatók. A III. számú melléklet tehát egy minden tagállamban alkalmazandó mintát határozott meg, beleértve a nevek magyar nyelvtan szabályaihoz viszonyított fordított sorrendjét, a dátum „nap/hónap/év” formátumban feltüntetendő formátumát. Az aláíró formanyomtatványt továbbá a mellékletben található minta szerint legfeljebb három személy írhatta alá. Ezek a tényezők mind hozzájárulhattak a papíralapú aláírásgyűjtő ív nehezebb értelmezéséhez.

További problémát jelentett a személyes adatok megadása. A régi EPK-rendelet tárgyalása során a tagállamoknak nem sikerült egyezsége jutniuk a támogató aláírások összegyűjtése során kötelezően szolgáltatandó adatok tartalmát illetően. Némelyek szerint a személyi igazolványok adataira vonatkozó kötelező adatszolgáltatás a polgári kezdeményezés támogatása során szükségtelen adminisztratív követelmény, amely feleslegesen bonyolítja a gyűjtési rendszert.⁶²⁵ Mások szerint a lakcímre vonatkozó kötelező adatszolgáltatás inkább olyan adat, amely illetéktelen kezekbe jutása esetén hátrányosabb következményekkel járhat az érintettekre nézve, lehetőséget adva azok kéréstlen megkeresésére, esetleges lakcím szerinti listázására. Az aláírásgyűjtés során a Rákóczi Szövetség aktivistái azt tapasztalták, hogy a polgárok leginkább a személyazonosító okmányaik számának megadásától idegenkedtek, illetve hogy inkább megadnák lakcímüket, mint személyazonosító igazolványuk számát.⁶²⁶

d) Papíralapú és elektronikus aláírások

Ahogy azt korábban bemutattuk, az eddigiekben sikeres kezdeményezések esetében az aláírások nagyobb része elektronikus formában érkezett be. A *Minority SafePack* esetében a papíralapú és elektronikus aláírások száma összeurópai

⁶²⁵ Kaufmann–Plotka (2012): i. m.

⁶²⁶ A felmérés ugyanakkor nem reprezentatív, a Szövetség munkatársai nem végeztek erre vonatkozó, tudományos igényességű kutatásokat.

viszonylatban ugyan közelít ehhez az arányhoz (kb. 58 százalék), Románia atipikus esete ugyanakkor árnyalja ezt a képet: az ott összegyűjtött több mint 303 ezer támogató nyilatkozatból mintegy 275 ezer elektronikus aláírás formájában érkezett be, ami kiemelkedő, 90 százalékos arány. Ez arra vezethető vissza, hogy Erdélyben az RMDSZ bár papíralapon gyűjtötte az aláírásokat, azokat feltöltötték az online rendszerbe.⁶²⁷

Magyarország vonatkozásában az elektronikus aláírások száma 40 százalék körüli, ami jelentősen az európai átlag alatt marad. Ebből messzemenő következtetések ugyanakkor nem vonhatók le, hiszen ezek az arányok nagyrészt attól függnek, hogy a szervezők miként próbálták megszólítani a polgárokat. Figyelemmel arra, hogy Magyarországon az aláírásgyűjtés rendkívül decentralizáltan, kisebb közösségek vezetői révén zajlott (a Rákóczi Szövetség helyi és ifjúsági szervezetei, a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara falugazdász-hálózata, egyházközösségek, diákszervezetek és politikai pártok is gyűjtötték az aláírásokat), ez az arány nem meglepő, különös tekintettel a magyarországi aláírások kiemelkedő számára.

4.1.6. A kezdeményezés intézményi vizsgálati szakasza

A *Minority SafePack* kezdeményezés esetében különösen hosszú idő telt el az aláírásgyűjtés vége (2018. április 3.) és az Európai Bizottság kezdeményezést elbíráló érdemi közleménye (2021. január 14.) között. Ez egyrészt abból fakad, hogy a szervezők nem rögtön a támogató aláírások tagállami ellenőrzése után nyújtották be sikeres kezdeményezésüket a Bizottsághoz, hanem csupán másfél év elteltével, 2020 elején. Másrészt a koronavírus-járvány 2020-ban jelentős csúszást eredményezett a kezdeményezés uniós intézményi vizsgálatában.

4.1.6.1. A kezdeményezés benyújtása és a javaslatcsomag pontosított tartalma

2018 áprilisában történelmi sikert ért el a kezdeményezés, a javaslat Bizottsághoz történő benyújtására ugyanakkor csupán másfél év múlva, 2020 januárjában

⁶²⁷ Fall (2018): i. m.

került sor.⁶²⁸ Ez azért is történhetett meg, mert a régi EPK-rendelet nem állapított meg határidőt a kezdeményezés tagállami hitelességi vizsgálatokat követő, Bizottsághoz történő benyújtására (lásd fent). Ezt használta ki a FUEN, amikor a szervezet küldöttgyűlése 2018. júniusi kongresszusi határozatával felhatalmazta⁶²⁹ elnökségét arra, hogy a kezdeményezés szervezőivel találja meg a legmegfelelőbb pillanatot a *Minority SafePack* Bizottsághoz történő benyújtására. 2018 őszén a szervezők találkozót kértek a Bizottságtól a kezdeményezés megvitatása céljából, azonban Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság akkori elnöke elutasította ezt a megkeresést. Ekkor döntöttek úgy a szervezők, hogy a kezdeményezés benyújtásával megvárják a 2019. évi európai parlamenti választások után felálló új Bizottságot.⁶³⁰ Az új adminisztráció december elején lépett hivatalba, azonban a szervezők a Bizottság kérésére a kezdeményezés benyújtását januárra halasztották.⁶³¹ A szervezők végül 2020. január 10-én nyújtották be a Bizottsághoz a javaslatcsomagot, ekkor újabb életszakaszába lépett a kezdeményezés.

A kezdeményezés második szakasza az uniós intézmények előtt zajlott. 2020. február 5-én a Bizottság személyes találkozón fogadta a szervezőket a kezdeményezés célkitűzéseinek részletes ismertetése érdekében.⁶³² Ekkor került sor a FUEN szakértői által kidolgozott szövegszerű jogszabályjavaslatok bemutatására is.⁶³³ A szervezők az európai aláírásgyűjtés tárgyát képező kilenc javaslatot végül hét jogiaktus-tervezetben foglalták össze, az alábbiak szerint:

- i) nyelv, oktatás és kultúra: javaslat egy tanácsi ajánlásra, amelynek célja, hogy a tagállamok hatékony nyelvhasználati, oktatási és kulturális rendelkezésekkel előmozdítsák az Unió kulturális és nyelvi sokszínűségének megőrzését;

⁶²⁸ FUEN: *Online regisztrálták a Minority SafePack aláírásait az Európai Bizottságnál* (2020. január 10.); Tárnok Balázs: *A Minority SafePack az Európai Bizottság előtt – mi következik most és mire számíthatunk? Felvidék.ma*, 2020c. január 18.

⁶²⁹ FUEN: *FUEN Congress 2018: European minorities want a pact with the majority* (2018. június 23.).

⁶³⁰ FUEN: *The statements of support for the Minority SafePack Initiative will be presented only to the new European Commission* (2018. november 17.).

⁶³¹ FUEN: *Az Európai Bizottság kérésére 2020 elején kerül a testület elé a Minority SafePack* (2019. november 21.).

⁶³² Tárnok Balázs: *Számíthatnak-e Brüsszelre az őshonos kisebbségek? Mandiner*, 2. (2020), 6.

⁶³³ *Minority SafePack Initiative – one million signatures for diversity in Europe – Legislative proposals*. (H. n.), FUEN, (é. n.).

- ii) nyelvi sokféleségi központ létrehozása: rendeletjavaslat a regionális és kisebbségi nyelvek fontosságát hangsúlyozó Nyelvi Sokféleségi Központ létrehozására, amelyet az Unió finanszíroz;
- iii) a nemzeti kisebbségek helyzetét és a nyelvi sokféleség megőrzésének fontosságát figyelembe vevő regionális politika: javaslat a regionális alapköről szóló javaslatok⁶³⁴ módosítására annak érdekében, hogy az EU regionális politikája szenteljen kiemelt figyelmet a kisebbségek által jelentős részben lakott területeknek, és támogassa azokat a beruházásokat, amelyek e közösségek jellegzetességeinek megőrzésére irányulnak;⁶³⁵
- iv) a nemzeti kisebbségek által az Unió gazdasági és társadalmi fejlődéséhez hozzáadott értékek kutatásának javítása: a *Horizont Európa* programról szóló javaslat⁶³⁶ módosítása, hogy lehetővé váljon a nemzeti és nyelvi kisebbségek helyzetének megerősítését célzó kutatások finanszírozása;
- v) a hontalanok és az uniós polgárok közötti szinte egyenlő bánásmód biztosítása: javaslat a 2003/109/EK⁶³⁷ irányelv módosítására a hontalanok védelmének fokozása és az irányadó eljárások egyszerűsítése érdekében;
- vi) az audiovizuális szolgáltatásokhoz és a sugárzott tartalmakhoz való hozzáférés biztosítása: javaslat az audiovizuális médiaszolgáltatásokról és műsorszolgáltatásokhoz kapcsolódó egyes szerzői jogokról szóló

⁶³⁴ Európai Bizottság: *Javaslat – Az Európai Parlament és Tanács rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Mene-kültügyi és Migrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a Határigazgatási és Vízügyeszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról*. COM (2018) 375 végleges (2018. május 29.); Európai Bizottság: *Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról*. COM (2018) 372 végleges (2018. május 29.); Európai Bizottság: *Javaslat – Az Európai Parlament és Tanács rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alap és külső finanszírozási eszközök által támogatott európai területi együttműködési célkitűzésre (Interreg) vonatkozó egyedi rendelkezésekről*. COM (2018) 374 végleges (2018. május 29.); Európai Bizottság: *Javaslat – Az Európai Parlament és Tanács rendelete az Európai Szociális Alap Pluszról (ESZA+)*. COM (2018) 382 végleges (2018. május 30.).

⁶³⁵ Vessd össze a *nemzeti régiókról* szóló EPK-val.

⁶³⁶ Európai Bizottság: *Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Horizont Európa kutatási és innovációs keretprogram létrehozásáról, valamint részvételi és terjesztési szabályainak megállapításáról*. COM (2018) 435 végleges (2018. június 7.).

⁶³⁷ A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról.

- irányelvek⁶³⁸ módosítására a nemzeti kisebbségek által lakott régiókat sújtó indokolatlan földrajzi korlátozások megszüntetése érdekében;
- vii) a nemzeti kisebbségeket és kultúrájukat támogató projektekre vonatkozó feltételek egyszerűsítése: a horizontális állami támogatásokkal kapcsolatos rendeletek⁶³⁹ módosítása a nemzeti kisebbségeket és kultúrájukat támogató projektek regionális támogatások *de minimis* szabálya alól történő tömbösített felmentése céljából.

4.1.6.2. A koronavírus-járvány okozta válsághelyzet hatása a kezdeményezés elbírálására

Az EPK-rendelet értelmében – főszabály szerint – a kezdeményezést a Bizottsághoz történő benyújtását követő három hónapon belül az Európai Parlament nyilvános meghallgatáson köteles megtárgyalni, majd plenáris vitát tart róla. Ezt a forgatókönyvet jelentősen felborította a koronavírus-járvány miatt kialakult válsághelyzet. Habár a Bizottság február elején fogadta a szervezőket, a kezdeményezés európai parlamenti nyilvános meghallgatására a járvány miatt már nem kerülhetett sor. Az új EPK-rendelet értelmében a nyilvános meghallgatást a kezdeményezés benyújtását követő három hónapon belül, vagyis április 10-ig kellett volna megrendezni,⁶⁴⁰ azonban az Európai Parlament március elejétől gyakorlatilag minden külsős rendezvényt felfüggesztett vagy törölt az eseménynaptárából, így a *Minority SafePack* 2020. március 23-ra tervezett nyilvános

⁶³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról [Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv]; A Tanács 93/83/EGK irányelve (1993. szeptember 27.) a műholdas műsorsugárzásra és a vezetékes továbbközvetítésre alkalmazandó egyes szerzői és szomszédos jogi szabályok összehangolásáról; Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/789 irányelve (2019. április 17.) a műsorszolgáltató szervezetek egyes online közvetítéseire, valamint televíziós és rádiós műsorok továbbközvetítésére alkalmazandó szerzői jogok és szerzői joggal szomszédos jogok gyakorlására vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 93/83/EGK tanácsi irányelv módosításáról.

⁶³⁹ A Bizottság 800/2008/EK rendelete (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet). *HL*, 2008. augusztus 9. 3–47; A Tanács (EU) 2015/1588 rendelete (2015. július 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról.

⁶⁴⁰ EPK-rendelet 14. cikk (2) bekezdés.

meghallgatására sem kerülhetett sor. Ugyanezen okból kifolyólag halasztották el a kezdeményezésről szóló, április 22-re napirendre vett európai parlamenti plenáris vitát is.

A rendkívüli helyzet a kezdeményezéssel kapcsolatos bizottsági állaspontról szóló közlemény közzétételét is érintette. Az EPK-rendelet értelmében ugyanis a Bizottságnak a javaslattal kapcsolatos jogi és politikai következtetéseit tartalmazó közleményét a javaslat online rendszerben történő közzétételét követő hat hónapon belül⁶⁴¹ és a kezdeményezés európai parlamenti nyilvános meghallgatása után kell közzétennie.⁶⁴² A rendelkezés tehát két konjunktív feltételt határoz meg (erre utal az *és* kötőszó), amelyek adott esetben egymásnak ellentmondhatnak. Az első feltétel értelmében ugyanis a Bizottságnak 2020. július 10-ig kellett volna közzétennie a kezdeményezés érdeméről szóló közleményét, azonban a koronavírus-járvány miatt eddig az időpontig nem került sor a kezdeményezés európai parlamenti nyilvános vitájára, ami viszont kizárta a második feltétel teljesülését. A második feltételnek való megfelelés (vagyis hogy a Bizottság addig nem teszi közzé a kezdeményezéssel kapcsolatos következtetéseit, amíg az Európai Parlament erről nem tárgyal) szükségszerűen az első feltétel teljesülését hiúsította meg.⁶⁴³

Az Európai Bizottság – reagálva a koronavírus-járvány ellen hozott tagállami intézkedések által kialakult helyzetre – 2020. május 20-án javaslatot tett az európai polgári kezdeményezések támogató nyilatkozatainak gyűjtésére, ellenőrzésére, illetve vizsgálatára rendelkezésre álló időszakok meghosszabbítására.⁶⁴⁴ Az uniós

⁶⁴¹ Figyelemmel arra, hogy a *Minority SafePack* kezdeményezést a sikeres aláírásgyűjtést követően a szervezők csupán 2020. január 10-én nyújtották be a Bizottságnak, és mivel a 2020. január 1-jén hatályba lépő új rendelet a polgári kezdeményezések ezen szakaszára az új rendelet alkalmazását írja elő (ellentétben például az aláírásgyűjtési szakaszt érintő rendelkezésekkel, amelyek vonatkozásában az új EPK-rendelet értelmében a 2020. január 1. előtt nyilvántartásba vett polgári kezdeményezések esetében a régi EPK-rendelet előírásait kell alkalmazni), a kezdeményezés uniós intézményi vizsgálatára az új rendeletet kell alkalmazni.

⁶⁴² EPK-rendelet 15. cikk (2) bekezdés.

⁶⁴³ Balázs Tárnok: *European Citizens' Initiatives for the Protection and Promotion of Rights and Interests of National Minorities – Latest Developments*. In Marcel Szabó – Petra Lea Lángos – Laura Gyenyey (szerk.): *Hungarian Yearbook of International and European Law 2020*. The Hague, Eleven International Publishing, 8. (2020h). 299–313.

⁶⁴⁴ Európai Bizottság: *Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Covid19-világjárványra tekintettel az európai polgári kezdeményezésről szóló (EU) 2019/788 rendeletben előírt gyűjtési, ellenőrzési és vizsgálati szakaszokra vonatkozó határidőkkel kapcsolatos ideiglenes intézkedések meghatározásáról*. COM (2020) 221 végleges (2020. május 20.).

intézmények gyorsított eljárásban tárgyalták a javaslatot, így 2020. július 18-án hatályba lépett az átmeneti rendelkezéseket bevezető rendelet.⁶⁴⁵

A rendelet lehetőséget biztosít a nyilvános meghallgatás elhalasztására, ha az Európai Parlament 2020. március 11-ét követően nehézségekbe ütközött a nyilvános meghallgatás megszervezése során a koronavírus-világjárványra válaszul azon tagállam által hozott intézkedések miatt, amelyben a meghallgatást meg kívánják szervezni. Ezenfelül a rendelet lehetőséget biztosít a szervezők számára a meghallgatáson történő távoli (online) részvételre is.

4.1.6.3. Széles körű politikai támogatás a Minority SafePack mellett

A *Minority SafePack* nyilvános meghallgatására végül 2020. október 15-én került sor. A szervezők a járvány 2020 őszi felerősödése miatt csupán részleges jelenlét mellett, online formában mutathatták be kezdeményezésüket az EP petíciós (PETI), állampolgári jogi (LIBE) és kulturális (CULT) bizottságai által szervezett nyilvános meghallgatáson.⁶⁴⁶

A nyilvános meghallgatáson az egyes intézmények képviselői (így különösen az Európa Tanács, az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, a Régiók Bizottsága és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság) és a felszólaló EP-képviselők döntő többsége pozitívan nyilatkoztak a javaslatcsomagról, és sürgették az Európai Uniót, hogy tegyen lépéseket az őshonos nemzeti kisebbségek védelme, valamint az európai nyelvi és kulturális sokszínűség megőrzése érdekében. Szervezetten (pártcsoportokon átívelő koalíciót alkotva) csupán egyes román EP-képviselők tiltakoztak a javaslatcsomag ellen,⁶⁴⁷ összességében azonban támogató fogadtatásban részesült a kezdeményezés a nyilvános meghallgatás során.

⁶⁴⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/1042 rendelete (2020. július 15.) a Covid–19-világjárványra tekintettel az európai polgári kezdeményezésről szóló (EU) 2019/788 rendeletben előírt gyűjtési, ellenőrzési és vizsgálati szakaszokra vonatkozó határidőkkel kapcsolatos ideiglenes intézkedések megállapításáról.

⁶⁴⁶ Tárnok Balázs: A Minority SafePack nyilvános meghallgatása az Európai Parlamentben – széles körű támogatást élvez a kezdeményezés. *EUstrat Szakpolitikai Figyelő*, 2020d. október 16.

⁶⁴⁷ Míg Ioan-Rareș Bogdan (EPP) Romániát mint a kisebbségi jogok élharcosát igyekezett beállítani, Ramona Strugariu (Renew) durva hangú, személyes támadást intézett a Minority SafePack mögött álló FUEN elnöke, Vincze Loránt erdélyi magyar EP-képviselő ellen a kezdeményezésben vállalt szerepe miatt.

Az Európai Parlament a nyilvános meghallgatást követően plenáris vitát is szervezett a *Minority SafePack* kezdeményezéséről, és már előre úgy határozott, hogy állásfoglalást fogad el a javaslatcsomag kapcsán.⁶⁴⁸ A vitára 2020. december 14-én került sor, ahol a nyilvános meghallgatáson tapasztalt széles körű politikai támogatottság volt érzékelhető, az EP plenáris ülése pedig 2020. december 17-én nagy többséggel – 524 igen, 67 nem szavazattal és 103 tartózkodó szavazat mellett – elfogadta a *Minority SafePack* támogató állásfoglalását.⁶⁴⁹ Az állásfoglalás értelmében a nemzeti kisebbségek nyelve és kultúrája az Unió kulturális örökségének szerves részét képezi. A dokumentumban az EP támogatta a *Minority SafePack* javaslatcsomag valamennyi elemét, és arra szólította fel a Bizottságot, hogy terjesszen elő jogalkotási javaslatokat a kezdeményezésben foglaltaknak megfelelően.

Az állásfoglalás azért is bír kiemelkedő jelentőséggel, mert jól szemlélteti az Európai Parlament mint társjogalkotó hozzáállását a nemzeti kisebbségek védelmének régóta halogatott és mellőzött kérdéséhez. A Parlament nemcsak jelezte, hogy részéről rendben lenne egy ilyen javaslatcsomag, hanem kifejezetten kérte is a jogalkotási eljárás megindítására az Európai Bizottságot – mint ahogy azt egyébként többször tette az elmúlt évtizedekben (lásd fent).

A *Minority SafePack* szervezői, illetve a kezdeményezés mögött álló FÜEN az elmúlt években figyelemre méltó érdekérvényesítő tevékenységet fejtettek ki e széles körű politikai támogatottság megszerzése érdekében. Ezen érdekérvényesítő munka eredménye, hogy számos tagállami parlament támogató határozatban állt ki a *Minority SafePack* mellett, ideértve különösen a német Bundestagot (egyhangúlag elfogadott határozat!), a magyar Országgyűlést és a holland felsőházat, valamint számos regionális törvényhozást is.⁶⁵⁰

⁶⁴⁸ Tárnok Balázs: Kiáll-e az Európai Parlament a *Minority SafePack* mellett? *EUstrat Szakpolitikai Figyelő*, 2020i. december 14; Tárnok Balázs: Nagy többséggel támogatta az Európai Parlament a *Minority SafePack*-et. *Felvidék.ma*, 2020j. december 17.

⁶⁴⁹ Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2020. december 17-i állásfoglalása a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” európai polgári kezdeményezéséről*. P9_TA(2020)0370.

⁶⁵⁰ Lásd bővebben: www.fuen.org és www.vinczelorant.eu.

4.1.7. Az Európai Bizottság közleménye a *Minority SafePack* kezdeményezésről⁶⁵¹

Az Európai Bizottság 2021. január 15-én tette közzé a *Minority SafePack* nemzeti kisebbségvédelmi kezdeményezéssel kapcsolatos közleményét.⁶⁵² 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 SafePack* aláírásával 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.

A Bizottság közleményében egyenként megvizsgálta a csomag részét képező kilenc javaslatot, és minden egyes rész vonatkozásában arra a következtetésre jutott, hogy a hatályos szabályozás megfelelő jogi keretet ad, ezért nem szükséges újabb jogi aktusok elfogadása. Ennek megfelelően kizárólag azt irányozta elő, hogy a későbbiekben figyelemmel kíséri az eseményeket, és további tájékoztatást nyújt a meglévő szabályok betartásához.

A Bizottság már a közlemény elején leszögezte, 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 uniós 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 nyújthat be a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek

⁶⁵¹ Jelen alfejezet jelentős mértékben támaszkodik a szerző alábbi elemzéseire: Tárnok Balázs: Az Európai Bizottság lesöpörte az asztalról a *Minority SafePack* kisebbségvédelmi kezdeményezést. *EUstrat Szakpolitikai Figyelő*, 2021b. január 15. Balázs Tárnok: The European Commission turned its back on national and linguistic minorities. *EUstrat Szakpolitikai Figyelő*, 2021c. január 20; Balázs Tárnok: Widening the gap between the EU and its citizens. On the European Commission's decision rejecting the *Minority SafePack* Initiative. *Constitutional Discourse*, 2021e. március 10.

⁶⁵² Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sok-színű Európáért” elnevezésű európai polgári kezdeményezésről*. COM (2021) 171 végleges (2021. január 14.).

védelmének növelését célzó, az Unió fellépését saját hatásköre alá tartozó területeken kiegészítő jogalkotási javaslatot (lásd fent).

A Bizottság – vélhetően a Törvényszék ezen megállapítása miatt is – óvakodott attól, hogy közleményében olyan megállapítást tegyen, miszerint jogi akadálya van annak, hogy a szervezők kérésének megfelelő javaslatokat terjesszen elő. Ehelyett mind a kilenc javaslat esetében azzal érvelt, hogy a hatályos uniós jogi keret megfelelő, éppen ezért nem szükséges a szervezők által előírányzott jogalkotási javaslatok előterjesztése. Ezzel a Bizottság részben be is szűkítette a szervezők azon lehetőségét, hogy a későbbiek a Törvényszék előtt támadják meg a közleményt. A Bizottságot ugyanis a jogalkotási javaslat beterjesztéséről szóló döntés vonatkozásában széles mérlegelési jogkör illeti meg (lásd fent). A Bizottság ugyanakkor indokolásában számos problémafelvetésre nem tért ki, illetve több esetben szándékosan félreértelmezte a szervezők céljait. 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,⁶⁵³ a Bizottság mégis a migrációt támogató javaslatként értelmezte a szervezők felvetését. Más esetekben a Bizottság idegen tollakkal ékeskedett, és az Európa Tanács nem kötelező érvényű ajánlásaira hivatkozva nyilvánította elégségesnek a jelenlegi szabályozási rendszert. Ezzel a hibás és hiányos indokolással a Bizottság mégis lehetőséget adott a szervezőknek, hogy a közlemény semmissé nyilvánítását kérjék az Európai Törvényszéktől (lásd lent).

Politikai szempontból 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 nem vesz tudomást az őshonos nemzeti közösségek nyelvének és kultúrájának fennmaradását fenyegető mindennapi veszélyekről, és e helyett folyton a nemzeti kisebbségek integrációjáról beszél, gyakorlatilag e közösségek asszimilálása mellett foglal állást. Ez a folyamat pedig hosszú távon az európai őshonos kultúrák eltűnéséhez vezethet, és ekképpen

⁶⁵³ Manzinger–Vincze (2017): i. m. 11. Lásd 560. lj.

ellentétes a Szerződésekben foglalt azon kötelezettséggel, miszerint az Unió biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását.

Ráadásul úgy tűnik, hogy a Bizottság számára csak az őshonos nemzeti kisebbségek mostohagyermekek 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,⁶⁵⁴ a nemi (*gender*) esélyegyenlőségi stratégiát,⁶⁵⁵ az LMBTIQ-személyek egyenlőségéről szóló stratégiát⁶⁵⁶ és a romák egyenlőségét célzó stratégiai keretrendszert.⁶⁵⁷ Ennek ellenére ugyanez a testület a 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 problémák kapcsán számos esetben a romák esélyegyenlősége érdekében elfogadott dokumentumokra és szempontokra hivatkozik, mintha a romák helyzete vagy az érdekükben elfogadott intézkedések valamennyi nemzeti közösségre alkalmazhatóak lennének.

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 EPK intézményét sem veszi komolyan. Hiába került sor a polgári kezdeményezések rendszerének felülvizsgálatára (és új rendelet elfogadására), ha a Bizottság továbbra is semmibe veszi polgárai akaratát, újra és újra bizonyítékot szolgáltatva

⁶⁵⁴ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Egyenlőségközpontú Unió: az EU rasszizmus elleni cselekvési terve a 2020–2025-ös időszakra*. COM (2020) 565 végleges (2020. szeptember 18.).

⁶⁵⁵ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Egyenlőségközpontú Unió: a 2020–2025 közötti időszakra szóló nemi esélyegyenlőségi stratégia*. COM (2020) 152 végleges (2020. március 5.).

⁶⁵⁶ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Egyenlőségközpontú Unió: az LMBTIQ-személyek egyenlőségéről szóló stratégia (2020–2025)*. COM (2020) 698 végleges (2020. november 12.).

⁶⁵⁷ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – Egyenlőségközpontú Unió: a romák egyenlőségének, társadalmi befogadásának és részvételének előmozdítását célzó uniós stratégiai keretrendszer*. COM (2020) 620 végleges (2020. október 7.).

arra, hogy igazából nyűg számára a valódi polgári részvétel. A Bizottság rendszeresen saját demokratikus fejlettségének demonstrálására használja az EPK intézményét, amikor azonban az alulról jövő kezdeményezések elérnek a Bizottsághoz, a testület az esetek döntő többségében becsukja az ajtót az uniós polgárok előtt. A Bizottság döntése ellen ennek megfelelően több, részvételi demokráciát erősíteni elhivatott civil szervezet is tiltakozott.⁶⁵⁸

A *Minority SafePack*ról szóló közlemény után 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 részsiker). Ezt az összképet jelentősen árnyalta a Bizottság *End the Cage Age* kezdeményezéssel kapcsolatban kiadott közleménye, amelyben jogalkotási eljárás megindítását irányozza elő a ketreces állattartás fokozatos betiltása érdekében.⁶⁵⁹

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 (lásd fent), ez nem helyettesítheti a valódi népi részvételt, amelynek egyetlen eszköze az Európai Unióban az EPK. Ezzel a valódi polgári-népi részvétellel tudna az Unió közelebb kerülni a polgáraihoz, azonban ettől a Bizottság immár rendszerszinten és tendenciózan 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) a kérdésről, mielőtt további cselekvést irányoz elő.

A Bizottság elutasító közleményével azonban nem zárult le teljesen a *Minority SafePack* uniós intézményi utánkövetése. Az Európai Parlament eljárási szabályzata értelmében az EP értékeli a Bizottság közleményét és a megtenni javasolt

⁶⁵⁸ ECAS: *ECAS, Democracy International and the Initiative and Referendum Institute Europe (IRI) Call for a Meaningful Impact to successful European citizens' initiatives* (2021. január 19.).

⁶⁵⁹ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az „End the Cage Age” elnevezésű európai polgári kezdeményezésről*. COM (2021) 4747 final (2021. június 30.); Tárnok Balázs: Az „End the Cage Age” európai polgári kezdeményezés nyilvános meghallgatása az Európai Parlamentben. *EUstrat Szakpolitikai Figyelő*, 2021a. április 16.

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.⁶⁶⁰

A kezdeményezés szervezőinek munkája nem ért véget a Bizottság elutasító közleményével. A kezdeményezést elutasító közlemény jogi megtámadásával párhuzamosan a szervezők többször leszögezték, hogy folytatni fogják érdekérvényesítő munkájukat az uniós kisebbségvédelmi jogi aktusok megszületéséért. Ennek keretén belül lobbitevékenységüket továbbra is egyrészt a tagállamokban és azok egyes régióiban, tartományaiban végzik annak érdekében, hogy támogató állásfoglalások elfogadásával minél szélesebb politikai támogatást tudjanak felmutatni a kezdeményezés mellett. Másrészt az EU intézményeiben is folytatják a figyelemfelhívó tevékenységüket. Ennek keretén belül 2021 tavaszán az EP petíciós és kulturális bizottságában került napirendre a *Minority Safe-Pack* Bizottság által történő elutasításának megalapozatlansága.⁶⁶¹ 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.

4.1.8. Az Európai Bizottság közleményének megtámadása az Európai Törvényszék előtt

A *Minority SafePack* EPK szervezői 2021. március 24-én nyújtottak be keresetet az Európai Törvényszékhez, amelyben az Európai Bizottság döntésének semmissé nyilvánítását kéri.⁶⁶² A felperesek szerint az Európai Bizottság megsértette

⁶⁶⁰ Az Európai Parlament eljárási szabályzata (9. ciklus – 2021. január). 222. cikk (8) és (9) bekezdés.

⁶⁶¹ Vincze Loránt: Az EP Petíciós Bizottságában bírálták Vera Jourová alelnököt a *Minority Safe-Pack* elutasítása miatt. *Vinczelorant.eu*, 2021a. július 15.; Vincze Loránt: Az Európai Parlament kulturális bizottságában elítélték a *Minority SafePack* elutasítását. *Vinczelorant.eu*, 2021b. február 25.

⁶⁶² Európai Törvényszék: T-158/21. sz., *Minority SafePack* – egymillió aláírás az európai sokszínűségért kontra Bizottság ügyben 2021. március 24-én benyújtott kereset.

az EUMSZ 296. cikk (2) bekezdéséből eredő indokolási kötelezettségét, illetve nyilvánvaló értékelési hibát követett el, amikor megtagadta, hogy a *Minority SafePack* kezdeményezést követően jogalkotási javaslatot fogadjon el.

A szervezők nyilatkozatából továbbá kiderül, hogy meglátásuk szerint a Bizottság közleményében súlyos hiányosságok vannak: a Bizottság nem indokolta meg kellőképpen a javaslatcsomag több pontjára adott elutasító választát, ami eljárási hibának minősül.⁶⁶³ A szervezői csoport értékelése szerint a Bizottság a 9 javaslat közül 7 esetében nem tett eleget az indokolási kötelezettség követelményeinek. Ezenfelül a szervezők szerint a Bizottság nem vette figyelembe és elmulasztotta megválaszolni a kezdeményezés képviselőinek szóbeli észrevételeit és magyarázatait, amelyek a Bizottsággal folytatott találkozón és az Európai Parlamentben tartott nyilvános meghallgatáson hangzottak el, illetve amelyeket írásban is benyújtottak a Bizottságnak.⁶⁶⁴

Bár a Bizottság nem köteles jogalkotási aktusra irányuló javaslatot benyújtani egy sikeres EPK nyomán, amely diszkrecionális jogot az Európai Unió Bírósága is megerősített az *Egy közülünk* EPK esetében hozott ítéletében (lásd fent), a fentiek alapján a kezdeményezők erre csak részben térnek ki a kereset második jogalapja keretén belül (amennyiben a Bizottság értékelési hibát követett el, amikor nem indította meg a jogalkotási eljárást). A kereset első jogalapja ellenben a Bizottság indokolási kötelezettségének elmulasztására vonatkozik. Az EPK-rendelet értelmében ugyanis bár a Bizottság nem köteles jogalkotási aktusra irányuló javaslatokat előterjeszteni, amennyiben így jár el, erről megfelelő indokolást kell szolgáltatnia. Az ezzel kapcsolatos joggyakorlatot éppen a *Minority SafePack* nyilvántartásba vételének elutasításáról szóló peres eljárás keretén belül szolgáltatta a Törvényszék 2017-ben (lásd fent). Különbség azonban a két ügy között, hogy az első esetben a Bizottság egyáltalán nem adott indokolást arra vonatkozóan, hogy a javaslatcsomag mely elemeit ítéli nyilvánvalóan hatáskörön kívül esőnek, ebben az ügyben viszont rendelkezésre áll az indokolás, amely azonban a szervezők szerint nem megfelelő annak nyilvánvaló hibái és hiányosságai miatt. A Törvényszéknek tehát a Bizottság által nyújtott indokolás minőségét kell értékelni, amely szükségszerűen magában foglalja az egyes tartalmi kérdések érdemi vizsgálatát is.

⁶⁶³ FUEN: *The Citizens' Committee of the Minority SafePack ECI requests the General Court of the European Union to annul the Commission's decision on the initiative* (2021. március 24.).

⁶⁶⁴ Vincze Loránt: *A Minority SafePack kezdeményezői bírósági eljárást indítottak az Európai Bizottság döntése ellen.* *Vinczelorant.eu*, 2021c. március 24.

A szervezők tehát bár ugyanarra a jogalapra hivatkoznak, amellyel 2017-ben már egyszer pert nyertek a Bizottsággal szemben, jelen ügyben a korábbinál mélyebb értékelésre lesz szükség a Törvényszéktől. A kereset sikere esetén azonban a Törvényszék döntése nagy lökést adhat az európai uniós kisebbségvédelemnek.

4.2. A nemzeti régiókról szóló kezdeményezés

A Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért című EPK-t Izsák Balázs, a Székely Nemzeti Tanács (SZNT) elnöke és Dabis Attila, a szervezet külügyi megbízottja az EPK polgári bizottsága⁶⁶⁵ nevében 2013. június 18-án nyújtotta be az Európai Bizottsághoz nyilvántartásba vétel céljából. A kezdeményezés tárgya, hogy az Unió kohéziós politikája kezelje kiemelt figyelemmel azokat a régiókat, amelyeket nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nyelvi sajátosságok különböztetnek meg az őket körülvevő régióktól.⁶⁶⁶ Ezeket a nemzeti sajátosságokkal rendelkező régiókat a szervezők „nemzeti régióknak” (*national regions*) nevezik, így a kezdeményezés is a *nemzeti régiókról* szóló EPK néven vált ismertté.

4.2.1. A nemzeti régiókról szóló polgári kezdeményezésről

Az SZNT meghatározása szerint a „nemzeti régió” olyan földrajzi körzet, amely „nemzeti, etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkezik azáltal, hogy területén egy őshonos nemzeti kisebbség többséget alkot, amely történelmileg is kötődik hozzá”.⁶⁶⁷ A kezdeményezők a bővebb tájékoztatásban⁶⁶⁸ – amelyet mellékletként csatoltak a kezdeményezéshez – hangsúlyozzák, hogy e régiók

⁶⁶⁵ Tagjai: Izsák Balázs (Románia), Dabis Attila (Magyarország), Korodi Attila (Románia), Andreas Schmalcz (Németország), Publik Antal (Svédország), Franciscus Albert Bernardus Jeursen (Hollandia), Jordi Xucla (Spanyolország), Miren Martiarena (Spanyolország), Boldoghy Olivér (Szlovákia), Öry Péter (Szlovákia), Pierre Gillet (Belgium), Dudda Roland (Ausztria). Lásd Polgári bizottság. *NationalRegions.eu*, (é. n.).

⁶⁶⁶ Európai Bizottság: *Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért*. (é. n.)

⁶⁶⁷ Izsák Balázs: Különleges jogállást a nemzeti régióknak. *Blogspot*, 2011. november 13.

⁶⁶⁸ Bővebb tájékoztatás. *NationalRegions.eu*, 2012. augusztus 4.

lakossága „helyi többséget alkotó, vagy jelentős számban ott élő nemzeti közösségek, amelyek az adott tagállamban számbeli kisebbségben vannak, és az állam azokat kisebbségként kezeli, régi európai kultúrák, nyelvek őrzői, és jelentős forrásai az EU és a szélesebb Európa kulturális, nyelvi sokszínűségének”. A nemzeti régiók gondolata nem új tudományos terminológia vagy dogmatikai találmány, hiszen korábban az Európa Tanács meghatározta ennek fogalmát, alapvető elemei megtalálhatók a vonatkozó nemzetközi jogi okmányokban,⁶⁶⁹ illetve a fogalmat a jogtudomány⁶⁷⁰ is tárgyalta. Manzinger felhívja a figyelmet arra, hogy a nemzeti/nemzetiségi régiók Nyugat-Európában kialakult és többnyire az államok részéről elismert belső határok között élnek.⁶⁷¹

Az EPK célja, hogy az EU kohéziós politikája fordítson kiemelt figyelmet a nemzeti régiókra, hogy ezzel is segítse kultúrájuk megőrzését, és támogassa a régiók közti egyenlőséget Európában. A kezdeményezők szerint a nemzeti régiók – köztük a közigazgatási hatáskörökkel nem rendelkező földrajzi körzetek – lemaradását úgy kell megelőzni, a gazdasági, társadalmi és területi kohézió feltételeit fenntartani, hogy közben sajátosságaik ne változzanak meg. Ehhez „biztosítani kell számukra a hozzáférés esélyegyenlőségét a strukturális alapokhoz, minden más EU-s alaphoz, forráshoz, programhoz, meg kell teremteni a garanciákat sajátosságaik fenntartásához, a megfelelő gazdasági fejlődéshez, hogy az Unió átfogó, harmonikus fejlődése fenntartható legyen, és kulturális sokszínűsége is fennmaradjon”.⁶⁷² A szervezők meggyőződése, hogy a kulturális sajátosságok kihatással vannak a régiók és ekképpen a tagállamok és az egész Unió gazdasági életére. Európa kulturális sokszínűségét ugyanakkor ezekben

⁶⁶⁹ Ahogy a kezdeményezők felhívják rá a figyelmet, e nemzeti régiókra utal az Európa Tanács 1201 (1993) sz. ajánlásának 11. cikke, a *Kisebbségi és Regionális Nyelvek Európai Chartája* a „regionális vagy kisebbségi nyelv használatának területét” meghatározva, illetve a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény többször utal az ilyen földrajzi egységekre, valamint az Európa Tanács 2007 (1811) sz. ajánlása 28. cikkében „nemzeti ambíciókkal rendelkező” régiókat említ.

⁶⁷⁰ Tove H. Malloy: National Minority ‘Regions’ in the Enlarged European Union: Mobilizing for Third Level Politics? *ECMI Working Paper*, (2005), 24.

⁶⁷¹ Míg Közép-Európa 1918 után a kis nemzetállamok régiójává vált, addig Nyugat-Európában a nemzeti kisebbségek törekvései legfeljebb politikai-gazdasági decentralizációt eredményeztek, fenntartva a többnemzetiségű államokat (az általuk benépesített ezen területeket nevezzük nemzeti/nemzetiségi régióknak). Lásd Manzinger Krisztián: Nemzetiségi régiók és Európa. Az Európai Unió regionális politikája és a regionális nemzetiségi törekvések. *Pro Minoritate*, (2019b), 2. 27–49.

⁶⁷² Európai Bizottság: *Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért*. (é. n.)

a régiókban fenyegeti a legtöbb veszély.⁶⁷³ A kezdeményezők szerint a nemzeti kisebbségi régiók társadalmi, területi kohéziójában rejlő gazdasági többletpotenciál megfelelő kohéziós politika mellett felszabadítható, és gazdasági erőforrássá változtatható az adott régiók hasznán túl a tagállamok és az Unió egészének javára.⁶⁷⁴

A kezdeményezés elsődleges jogalapját az EUMSZ 147–178. cikkei képezik. Az EUMSZ 174. cikke rögzíti a kohéziós politika alapvető célját, vagyis hogy „az Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik”. Ugyanezen cikk felsorol egyes régiótípusokat, amelyek kiemelt figyelmet igényelnek a kohéziós politika végrehajtása során.⁶⁷⁵ A szervezők érvelése szerint ez a lista nem zárt, hanem sokkal inkább nyitva hagyja annak lehetőségét, hogy újabb régiók essenek e kiemelt figyelem középpontjába, mint például a nemzeti, nyelvi vagy kulturális sajátosságokkal rendelkező régiók. Értelmezésükben „az Uniónak kiemelt figyelemmel kell kezelnie azokat a régiókat, amelyeket nemzeti, etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi sajátosságok jellemeznek azáltal, hogy lakosságuk jelentős arányát vagy éppen többségét egy őshonos európai kisebbség képezi, amely ott saját, történelmi gyökerű kultúrát teremtett”.⁶⁷⁶ A kezdeményezők ezenfelül hivatkoznak a NUTS-rendelet⁶⁷⁷ követelményére, miszerint „a nem közigazgatási egységeknek tükrözniük kell a gazdasági, társadalmi, történelmi, kulturális, földrajzi vagy környezeti körülményeket”.⁶⁷⁸

A nemzeti régiókról szóló EPK motivációit a székelyföldi negatív tapasztalatok szolgáltatták. A kezdeményezés mögött álló SZNT azt tapasztalta, hogy Románia EU-s csatlakozása óta „folyamatosan nyílik a gazdasági olló” a Közép-romániai fejlesztési régió román többségű megyéi és Székelyföld megyéi – elsősorban a régióhoz tartozó román többségű megyék és a magyar többségű Hargita és Kovászna megyék – között. Ebből a szervezet azt a következtetést vonta le,

⁶⁷³ NationalRegions (2012): i. m.

⁶⁷⁴ NationalRegions (2012): i. m.

⁶⁷⁵ EUMSZ 174. cikk: „Az érintett régiók közül kiemelt figyelemmel kell kezelni a vidéki térségeket, az ipari átalakulás által érintett térségeket és az olyan súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat, mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók.”

⁶⁷⁶ NationalRegions (2012): i. m.

⁶⁷⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK rendelete a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról [NUTS-rendelet].

⁶⁷⁸ NUTS-rendelet (10) preambulumbekzdés.

hogy az uniós fejlesztési forrásokat a „burkolt gazdasági diszkrimináció céljainak megfelelően” osztják el Romániában és Szlovákiában is.⁶⁷⁹ Ezt Wágner is megerősíti, aki szerint a szomszédos országok diszkriminatív politikája miatt a külhoni magyarok által lakott régiók a legfejletlenebbek.⁶⁸⁰ Ezt támasztja alá a Bizottság 2017 októberében közzétett jelentése is. A jelentés szerint ugyan a tagállamok szintjén csökkentek a regionális egyenlőtlenségek, a tagállamok alatti szinten azonban jobban fejlődtek az uniós GDP-átlagot meghaladó régiók a kevésbé fejlett régiókhoz képest,⁶⁸¹ tehát kinyílt a gazdasági olló. Manzinger szerint Romániában „nemcsak az egyik legnagyobb polarizáció alakult ki a legfejlettebb és a legfejletlenebb régió között közösségi szinten, hanem a fejlesztési régiókon belül is jelentős szétfejlődés következett be az ország 2007-es EU-csatlakozását követően”.⁶⁸² Dabis szerint Európában számtalan eset bizonyítja, hogy egyes államok „a közpolitikai döntések szintjére emelik a saját területükön élő őshonos nemzeti közösségeikkel szemben táplált ellenérzéseiket”, és ebből fakad az a gazdasági diszkrimináció, amely hátrányos az adott nemzeti régióra, serkenti az elvándorlást, és ekképpen veszélyezteti az adott területen őshonos nemzeti közösségek kultúrájának megmaradását, tehát az uniós sokszínűség fenntartását is.⁶⁸³ Romániában központi fontosságú kérdés egy magyar többségű (fejlesztési) régió létrejöttének megakadályozása.⁶⁸⁴ Manzinger szerint az egyes fejlesztési régiók meghatározása „politikai preferenciákat tükröz, valamely régió – például Székelyföld – elismerésének megtagadása esetén gazdasági megfontolásokra hivatkozni nem más, mint a politikai szándék hiányának más érvvel való elfedése”.⁶⁸⁵

A kezdeményezők ezért azt javasolják, hogy egy irányelv állítson fel egy olyan elkülönített pénzalapot a kohéziós forrásokon belül, amelyet kizárólag

⁶⁷⁹ A román többségű Brassó megyében például csaknem 20 százalékos volt az egy főre eső GDP növekedési üteme a jelzett időintervallumon belül, míg a szomszédos, magyar többségű Kovásznában ugyanez az érték több mint tizenegyszer alacsonyabb (1,7 százalék). Lásd Benda et al. (2019): i. m. 89–90.

⁶⁸⁰ Wágner Tamás Zoltán: *European Citizens Initiative and minority protection*. Budapest, Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law and Political Sciences, 2017. 25–26.

⁶⁸¹ Európai Bizottság: *Az én régióm, az én Európám, a mi jövőnk – Hetedik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról*. COM (2017) 583 végleges (2017. október 9.).

⁶⁸² Manzinger (2019b): i. m. 37.

⁶⁸³ Dabis Attila: Civil kezdeményezés Székelyföldért. *Magyar Nemzet*, 2019. november 5.

⁶⁸⁴ Manzinger (2019b): i. m. 35.

⁶⁸⁵ Manzinger (2019b): i. m. 36.

a nemzeti régiók tudnának közvetlenül igénybe venni sajátos fejlesztési igényeik finanszírozására, a Bizottság pedig az egyes országok közlései alapján azonosítaná be a tagállamok területén található nemzeti régiókat.⁶⁸⁶ A kezdeményezők javaslata értelmében az uniós irányelv a nemzeti régiók kiemelt figyelemben részesített, közvetlen támogatásának (egyfajta pozitív diszkriminációjának) fogalmi kereteit és elvi alapjait alakítaná ki, majd a tagállamok jeleznék, hogy a területükön e fogalmi meghatározás alapján milyen nemzeti régiók azonosíthatók. Ezek után a tagállamok közlései alapján pedig a Bizottság alakítaná ki azoknak a nemzeti régióknak a listáját, amelyek a kialakítandó támogatási keret alanyai és kedvezményezettjei. Ez a felsorolás a kezdeményezők szerint szintén részét képezhetné a nevezett irányelvnek (európai nemzeti régiók tételes felsorolása). Dabis szerint ez a megoldás közvetett módon javíthatná az Unió területén lévő nemzeti régiók, köztük a határon túli magyar térségek népességmegtartó erejét, enyhítené az egyes térségeket sújtó gazdasági megkülönböztetésen, valamint megakadályozná azt, hogy az Unió pénzeszközeit a tagállamok burkoltan asszimilációs célokra használják fel.⁶⁸⁷

Manzinger szerint a kezdeményezés egyfajta csalódottságból fakadó reakció, hiszen az uniós csatlakozás kapcsán az uniós intézményektől várt segítség a régiók megerősítése kérdésében elmaradt,⁶⁸⁸ a kezdeményezés által felvetett problémák pedig ma is kézzelfoghatók.⁶⁸⁹ Habár Gordos szerint az EUMSZ 7. cikkének fényében nehéz megindokolni, hogy a kohéziós politikát ne az etnikai és nemzeti kisebbségek védelmével és a sokféleség tiszteletben tartásával összhangban alakítsák,⁶⁹⁰ az EU intézményei egyelőre láthatóan nem hajlandók ezt elismerni.

⁶⁸⁶ E javaslat elhangzott többek között a Kisebbségügyi Munkacsoport 2018. április 19-i, strasbourg-i ülésén. Lásd Benda et al. (2019): i. m. 90–91.

⁶⁸⁷ Dabis (2019): i. m.

⁶⁸⁸ Manzinger Krisztián: Nemzetiségi többségű régiók és az Európai Unió, avagy a Brexit egyik lehetséges politikai következménye. *Külgügyi Szemle*, 15. (2016), 4. 3–15.

⁶⁸⁹ Ahogy ezt az Izsák és Dabis ügyben Kovászna megye és Debrőd község beavatkozási kérelme is szemlélteti.

⁶⁹⁰ Gordos (2014b): i. m. 89.

4.2.2. Izsák és Dabis kontra Bizottság ügy (T-529/13.)⁶⁹¹

2013-ban az Európai Bizottság azzal az indoklással utasította el a nemzeti régiókról szóló EPK nyilvántartásba vételét, hogy az nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy a szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.⁶⁹² A szervezők tehát el sem kezdhették a szükséges aláírások gyűjtését. A kezdeményezők a Bizottság döntése ellen semmissé nyilvánítás iránti keresetet nyújtottak be az Európai Unió Bíróságához.⁶⁹³ A Törvényszék 2016. május 10-én tette közzé ítéletét, amelyben teljes egészében *elutasította a felperesek keresetét*.⁶⁹⁴

A perbe különböző jogi személyek felperesi és alperesi oldalon is beavatkoztak. Románia, Szlovákia és Görögország az alperes oldalán, Magyarország pedig a felperest támogatva csatlakozott a perhez. A felperes oldalán más entitások is jelezték beavatkozási igényüket: Kovászna megye (Románia), Debrőd község (Szlovákia), a Baszk Nacionalista Párt, Euzko Alderdi Jeltzalea – Partido Nacionalista Vasco (Spanyolország), valamint a Bretagne Réunion társaság (Franciaország). A Törvényszék az összes nem tagállami beavatkozó kérelmét elutasította⁶⁹⁵ azzal az indoklással, hogy a beavatkozók nem tudták igazolni a jogvita kimeneteléhez fűződő jogos érdeküket. A Törvényszék szerint Debrőd község és Kovászna megye érvei a területükön élő nemzeti kisebbségek kapcsán

⁶⁹¹ Jelen alfejezet jelentős mértékben támaszkodik a szerző alábbi, korábban megjelent tanulmányaira: Tárnok Balázs: Az Európai Törvényszék ítélete a Székely Nemzeti Tanács európai polgári kezdeményezése ügyében. *Jogesetek Magyarázata*, (2016a), 4. 41–47; Balázs Tárnok: The Szekler National Council's European Citizens' Initiative for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures at the Court of Justice of the European Union. In Marcel Szabó et al. (szerk.): *Hungarian Yearbook of International and European Law 2016*. The Hague, Eleven Publishing, 4. (2016c). 489–505.

⁶⁹² Európai Bizottság: *Az Európai Bizottság COM (2013) 4975 végleges határozata*. COM (2013) 4975 (2013. július 25.).

⁶⁹³ A kereset és a per egyéb iratanyagait a szervezők közzétették a honlapjukon. 2014 júliusában a Bizottság hivatalos felszólítást küldött a szervezőknek, hogy legkésőbb három napon belül távolítsák el a polgári kezdeményezésük honlapjáról és „minden más honlapról” az ügy iratanyagát, „továbbá gondoskodjanak arról, hogy azok ne legyenek hozzáférhetők a nyilvánosság számára”. Lásd Kifogásolja az Európai Bizottság a Székely Nemzeti Tanács luxembourgi pere körüli nyilvánosságot. *Infostart.hu*, 2014. július 21.

⁶⁹⁴ A T-529/13. sz., Izsák Balázs Árpád és Dabis Attila kontra Európai Bizottság ügyben 2016. május 10-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2016:282) [Izsák és Dabis ügyben hozott elsőfokú ítélet].

⁶⁹⁵ A tagállamok alanyi jogon avatkozhatnak be az Európai Unió Bírósága előtti peres eljárásokba.

nem voltak elég konkrétak, a Brétagne Réunion céljai – a történelmi Bretagne újraegyesítése – pedig lényegtelenek voltak a szóban forgó ügy kimenetele szempontjából.⁶⁹⁶

A Törvényszék álláspontja azért is különösen sajnálatos Debrőd község és Kovászna megye beavatkozási kérelme kapcsán, mert abban a kohéziós politikában érvényesülő fontos rendellenességekre hívták fel a figyelmet. Kovászna megye kérelmében kifejtette, hogy a jelenlegi NUTS-régiók felosztása kontra-produktív, mivel a Kovászna megyét körülvevő gazdagabb és fejlettebb régiók gátolják a megye fejlődését, és ezek a problémák orvosolhatók vagy enyhíthetők lehetnének, amennyiben az EU kiemelt figyelmet fordítana az olyan nemzeti régiókra, mint Kovászna megye. Kovászna megye szerint maga a tény, hogy az adott területet többségében egy nemzeti kisebbség lakja, befolyásolja a régió gazdasági helyzetét. Hasonlóképpen, Debrőd község a Dél-Szlovákiában észlelhető redistribúciós akadályokkal támasztotta alá a kiemelt figyelem szükségességét. Beadványában kifejtette, hogy Dél-Szlovákiában gazdaságilag diszkriminálják azokat a régiókat, amelyekben a nemzeti kisebbségek alkotják a többséget.

4.2.2.1. A felek érvei, az elsőfokú ítélet érvelése és kritikája

a) A bővebb tájékoztatás figyelembevétele és értelmezése

A Törvényszék először a felperesek azon érveit vizsgálta, miszerint a Bizottság tévesen vette figyelembe a bővebb tájékoztatást a kezdeményezés bejegyzésénél. A Törvényszék hangsúlyozta hogy a Bizottság köteles minden rendelkezésre álló információt figyelembe venni, amelyet a felperesek a részére benyújtottak, függetlenül attól, hogy figyelembevétele a megtámadott határozatban a felperesek érdekét szolgálta-e.⁶⁹⁷ Ennek megfelelően a Törvényszék nem fogadta el a felperesek az irányú érvelését, hogy a bővebb tájékoztatás csupán az igényük alátámasztására felhozott példák voltak, amelyek nem adnak alapot semmilyen kötelezettségre. A Törvényszék hangsúlyozta, hogy a kezdeményezők egyértelműen megfogalmazták elvárásaikat a javasolt jogi aktussal kapcsolatban, e követeléseket pedig nem lehet figyelmen kívül hagyni az ügy érdemének

⁶⁹⁶ Európai Törvényszék: A Törvényszék Első Tanácsa elnökének 2015. május 18-i végzése a T-529/13. sz. ügyben (ECLI:EU:T:2015:325).

⁶⁹⁷ Izsák és Dabis ügyben hozott elsőfokú ítélet, 49, 50, 54–57.

eldöntésénél.⁶⁹⁸ Ennek megfelelően az ítélet felidézte a bővebb tájékoztatásban foglaltakat, kiemelve a javasolt jogi aktus főbb pontjait.⁶⁹⁹

Az ítélet kiemelte: ahhoz, hogy be lehessen nyújtani a javasolt jogalkotási aktust, a Bíróságnak definiálni kellene a „nemzeti régió” fogalmát, és fel kellene sorolnia a definíciónak megfelelő, összes létező nemzeti régiót az Európai Unión belül. E jogalkotási aktusnak továbbá elő kellene írnia, hogy a tagállamoknak teljesíteniük kell a nemzetközi jogi megállapodásokból származó kötelezettségeiket, és bármely ilyen szerződésszegés az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek sérelmét jelentené.⁷⁰⁰

Úgy gondoljuk, hogy a Törvényszék e következtetése nem megalapozott, ugyanis e kötelezettségről a bővebb tájékoztatás sem rendelkezett, valamint a tájékoztatás alapján nem is jutunk szükségszerűen arra a következtetésre, hogy a nemzeti régiók fogalmi kritériumait, különösképp taxatív felsorolásukat a javasolt jogi aktusnak kellene meghatároznia.⁷⁰¹ A szubszidiaritás elvét szem előtt tartva a tagállamok lehetnek a legjobb megítélői, hogy területükön mely régiók nemzetiak, amelyek nemzeti, nyelvi és kulturális sajátosságaik révén különböznek az őket körülvevő régióktól. A kezdeményezés ugyanis arra vonatkozott, hogy az Unió kohéziós politikája kezelje kiemelt figyelemmel a nemzeti régiókat, azonban meglátásunk szerint a nemzeti régiók meghatározása nem lehet kizárólagos hatáskör, arra ugyanis a szubszidiaritás elve alapján a tagállamok alkalmasak.

A bővebb tájékoztatás nemzeti régiók meghatározásával kapcsolatos felvetései politikailag rendkívül érzékenyek. Ezt támasztja alá az is, hogy Toggenburg a nemzeti régiók fogalmának uniós jog általi meghatározásával és az azok listába foglalásával kapcsolatos javaslat megfogalmazása miatt „eltékozolt lehetőségeknek”

⁶⁹⁸ Izsák és Dabis ügyben hozott elsőfokú ítélet, 53.

⁶⁹⁹ Izsák és Dabis ügyben hozott elsőfokú ítélet, 4–5.

⁷⁰⁰ Izsák és Dabis ügyben hozott elsőfokú ítélet, 7–8.

⁷⁰¹ Ezt a felperesek is így vélték, akik a fellebbezésben kifejtették: a Törvényszék az elsőfokú ítéletben a javaslatnak olyan tartalmat tulajdonított, amely nem vezethető le a szervezők által benyújtott iratokból. A fellebbezők kifejtik: a szervezők nem azt várták a javasolt jogi aktustól, hogy a tagállamokat kötelezze az említett fogalom meghatározására vagy a régiók listájának létrehozására. A fellebbezők szerint az a tény, hogy a szervezők nem részletezték a javasolt jogi aktus elfogadásához vezető eljárást, nem lehet hatással a szóban forgó európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat nyilvántartásba vételére, mivel az EUMSZ 174–178. cikke lehetővé teszi a Bizottság számára az ilyen jogi aktusra irányuló javaslat benyújtását. Lásd Izsák és Dabis ügyben hozott másodfokú ítélet, 37.

tartja a kezdeményezést. Szerinte ez a felvetés nyilvánvalóan kívül esik az Unió hatáskörén.⁷⁰² Toggenburg szerint ugyan a kezdeményezés tesztje lehetett volna annak, hogy az Unió hatáskörei szempontjából a regionális és kulturális politikák mennyiben használhatók fel a nemzeti kisebbségek védelmére, de a nemzeti régiókra vonatkozó konkrét javaslatok megfogalmazása miatt a Bíróságnak el kellett utasítania a kezdeményezőknek a Bizottság határozatának semmissé nyilvánítására irányuló keresetét.⁷⁰³

Organ szerint ugyanakkor a kezdeményezésben foglalt három cél közül kettő, a nemzeti régiók fogalmának meghatározása és ezek név szerinti azonosítása *soft law* norma, amely nyilvánvalóan nem esik a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.⁷⁰⁴ A szerző szerint a Bizottság befogadhatósági követelményekkel kapcsolatos rendkívül szigorú értelmezésére utal, hogy bár a szervezők által előterjesztett, puha jogi következményekkel járó, a támogatások új prioritásokon alapuló átgondolására irányuló javaslat alkalmas lehet az EUMSZ 174. és 167. cikkeiben foglalt célok elérésére, a Bizottság elutasította a kezdeményezés bejegyzését. Organ meglátása szerint ez a szigorú értelmezés oda vezet, hogy a nyilvánvalóan a Bizottság hatáskörén kívül eső kezdeményezések elutasítása helyett csupán azokat a kezdeményezéseket jegyzi be, amelyek a szigorított követelményeknek megfelelően egyértelműen a Bizottság hatáskörébe esnek.⁷⁰⁵

Érdekességnek számít, hogy a Törvényszék ítéletének „magyar fordítása” olyan *fordítási hibát* tartalmazott, amely az ítélet tartalmára is hatással volt azzal kapcsolatban, hogy a nemzeti régiók fogalmát és név szerinti felsorolását a tagállamoknak vagy a jogalkotási aktusnak kellene meghatározni (mint ismeretes, a Bíróság munkanyelve a francia, így bár hiába volt az eljárás nyelve a magyar, az csupán fordításnak számít ebben az esetben). Az *Izsák és Dabis* ügyben született elsőfokú ítélet 73. pontjából (közzétételének idején!) arra a következtetésre juthattunk, hogy a Törvényszék úgy értelmezte a bővebb

⁷⁰² Toggenburg (2018): i. m. 377–378.

⁷⁰³ Toggenburg ezenfelül megjegyzi, hogy az ügy annak tisztázására is lehetőséget nyújtott volna, hogy a Bíróság miként értékeli az úgynevezett rugalmassági klauzulát (EUMSZ 352. cikk) mint a nemzeti kisebbségek védelme és érdekei előmozdításának jogalapját, amire ugyanakkor nem kerülhetett sor, mivel a kezdeményezők erre csupán a válasz szakaszában hivatkoztak, így az erre vonatkozó érvelésüket a Bíróság sem tudta figyelembe venni. Lásd Toggenburg (2018): i. m. 378–379.

⁷⁰⁴ A tagállamok nemzetközi jogi kötelezettségeinek betartatása Organ szerint is a Bizottság hatáskörén nyilvánvalóan kívül eső javaslat.

⁷⁰⁵ Organ (2014a): i. m. 431.

tájékoztatást, hogy a tagállamoknak és nem a javasolt jogalkotási aktusnak kellene meghatározni a régiók fogalmát és név szerinti felsorolását, holott a bővebb tájékoztatásból ennek ellenkezője következett. A fordítási pontatlanság azonban kizárólag a magyar nyelvi változatban szerepelt, amely nyelv jelen esetben az eljárás nyelve is volt. A téves fordításra csupán a másodfokú eljárás során derült fény, a független tanácsban eljáró Törvényszék pedig önszorgalomból észlelte a hibát, és kijavító végzést hozott a magyar nyelvre tévesen fordított, az ítélet kiemelkedő fontosságú szövegrészének kijavítása céljából.⁷⁰⁶

b) A régió nemzetiségi jellege mint demográfiai hátrány

Egy másik lényeges nézetkülönbség volt a felek között, hogy súlyos *demográfiai hátrányt valósít-e meg* az a tény, hogy egy adott régió lakosságát egy nemzeti kisebbség alkotja.

A *felperesek* azzal érveltek, ami egyben a kezdeményezés alapfeltevése, hogy a nemzeti kisebbségek által lakott régiók, amelyek több esetben nem azonosak a tagállamokban fennálló közigazgatási területekkel, azon tulajdonságukból adódóan, hogy lakosságuk túlnyomó többségét nemzeti kisebbségek alkotják, hátrányos helyzetbe kerülnek a szomszédos régiókhoz képest. A *felperesek* szerint tehát a nemzeti régió léte önmagában hátrány, vagyis az EUMSZ 174. cikke (3) bekezdésének hatálya alá tartozik.⁷⁰⁷ Mivel az Unió kohéziós politikája e hátrányt figyelmen kívül hagyja, a *felperesek* szerint ez végső soron azt jelenti, hogy a kohéziós politika jelenlegi végrehajtása veszélyezteti a nemzeti kisebbségi régiók fennmaradását, ekképpen pedig az európai uniós sokszínűséget is. Ebből következik a szervezők szerint, hogy a Bizottságnak mint az uniós szerződések őrének jogalkotási aktus benyújtására irányuló kötelezettsége áll fenn a kohéziós

⁷⁰⁶ Európai Törvényszék: A Törvényszék 2017. június 20-i végzése a T-529/13. sz. ügyben (ECLI:EU:T:2017:429).

⁷⁰⁷ A *felperesek* szerint ugyanis e régiók gazdasági fejlődésük szempontjából hátrányosabb helyzetben vannak az őket körülvevő régiókhoz képest, mivel kulturális, nyelvi és nemzeti sajátosságaik hátráltatják a beruházásokat a régióban. Ez negatív hatással van a foglalkoztatásra, ennek folyományaként ezekben a régiókban magasabb a szegénység a többi régióhoz viszonyítva. Az erről szóló bizonyítást a *felperesek* bár valóban nem nyújtották be, azt megfelelően prezentálják a Kovászna megye és Debrőd község által beavatkozási kérelmükhöz mellékelt tételes kimutatások. Ezt ugyanakkor a Bíróság nem tudta figyelembe venni, mivel elutasította a beavatkozók kérelmét, így az általuk benyújtott dokumentumokat sem vette figyelembe.

politika jelenlegi végrehajtásának megreformálása céljából. A Szerződések rendelkezéseit ugyanis együttesen kell értelmezni, és mivel az egyik szakpolitika végrehajtása veszélyezteti az Európai Unió kulturális sokszínűségét, e mechanizmus módosításra szorul.⁷⁰⁸

A Bizottság ugyanakkor nem látott összefüggést a nemzeti sajátosság és a hátrányos helyzet között. Érvelése szerint egy régió gazdasági fejlettsége nem szükségszerűen van összefüggésben a kulturális, nemzeti vagy nyelvi sajátosságaival, nem feltétlenül e sajátosságok léte okozza az adott régió más régiókhoz viszonyított hátrányosabb helyzetét.

A Törvényszék elutasította a felperesek érveit, mivel meglátása szerint a felperesek *nem tudták bizonyítani állításaikat*, vagyis hogy a kohéziós politika jelenlegi végrehajtása veszélyeztetné a nemzeti régiók sajátos jegyeit.⁷⁰⁹ Sőt a Törvényszék szerint e jellegzetességek akár előnyt is jelenthetnek az adott régió számára a turizmus erősítése és a többnyelvűség előnyei által.⁷¹⁰ Meg kell jegyeznünk ugyanakkor, hogy a beavatkozó szlovákiai Debrőd község és a romániai Kovászna megye is részletes, adatokkal alátámasztott érvelést nyújtott be arra vonatkozóan, hogy Székelyföldön és Dél-Szlovákiában is kimutatható egyes, nemzeti kisebbségek által lakott régiók hátrányos megkülönböztetése, azonban mivel a Törvényszék elutasította a nem tagállami entitások beavatkozási kérelmét, így érveiket sem vette figyelembe. A Törvényszék tehát a beavatkozók által benyújtott tételes bizonyítás mellőzése után jutott arra a következtetésre, hogy a felperesek nem tudták bizonyítani a kapcsolatot a demográfiai lemaradás és a nemzeti jelleg között. Az sem érthető, hogy amennyiben a kezdeményezés nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy a kérdésben jogalkotási javaslatot nyújtson be, akkor miért követelné meg egyáltalán annak bizonyítását, hogy a nemzeti jelleg önmagában okot adhat a demográfiai hátrány létrejöttére.

A Törvényszék szerint továbbá a nemzeti régiók meghatározása sértené az uniós jog azon követelményét, hogy a jelenleg fennálló *tagállami közigazgatási és intézményi helyzetet tiszteletben tartva kell meghatározni a régiókat*. Az EUMSZ 174. cikk (3) bekezdése értelmében ugyanakkor a határon átnyúló régiókat is kiemelt figyelemmel kell kezelni a kohéziós politika végrehajtása során, ezek pedig nyilvánvalóan nem a fennálló intézményi rend leképeződései egy tagállamban. Ezek alapján szintén kérdéses, hogy miért utasítandó el egy hasonló alapokon nyugvó régiófogalom, amely

⁷⁰⁸ Izsák és Dabis ügyben hozott elsőfokú ítélet, 79.

⁷⁰⁹ Izsák és Dabis ügyben hozott elsőfokú ítélet, 80.

⁷¹⁰ Izsák és Dabis ügyben hozott elsőfokú ítélet, 85–89.

egy adott terület nemzeti, nyelvi vagy kulturális jegyei alapján csoportosít nem létező adminisztratív egységeket, csakúgy, mint a határon átnyúló régiók. A társadalmi-gazdasági, történelmi, kulturális körülmények figyelembevételének követelménye ugyanakkor a NUTS-rendelet (10) preambulumbekkezdésében,⁷¹¹ valamint 3. cikke (5) bekezdésében⁷¹² is le van fektetve.

Külön szeretnénk felhívni a figyelmet a Törvényszék jogértelmezésének selektív jellegére egyazon jogszabályhely alkalmazása során. Az aktuális politikai, közigazgatási és intézményi helyzet tiszteletben tartásának követelményénél a Törvényszék az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére hivatkozik. Ez a bekezdés azonban erről kifejezetten nem rendelkezik, hanem ebben a formában a NUTS-rendelet (10) preambulumbekkezdése mondja azt ki. Ezzel szemben a NUTS-rendelet ugyanezen preambulumbekkezdésének második fordulatát, vagyis a gazdasági, társadalmi, történelmi, kulturális, földrajzi vagy környezeti körülmények figyelembevételének követelményét már nem vizsgálja a Törvényszék a nemzeti régiók sajátos jegyeik miatti külön figyelemben részesítésének érvei szerint.

c) A hátrányos helyzetű régiókat felsoroló lista kimerítő vagy példálózó jellege

Az ítéletből nem derült ki, hogy a demográfiai hátrány hivatkozható-e a kohéziós politika keretében, vagyis hogy az EUMSZ 174. cikke (3) bekezdésében foglalt, *hátrányos helyzetű régiókat felsoroló lista kimerítő vagy példálózó jellegű* felsorolás-e.⁷¹³

⁷¹¹ NUTS-rendelet (10) preambulumbekkezdés: „Az aktuális politikai, közigazgatási és intézményi helyzetet is tiszteletben kell tartani. A nem közigazgatási egységeknek tükrözniük kell a gazdasági, társadalmi, történelmi, kulturális, földrajzi vagy környezeti körülményeket.”

⁷¹² NUTS-rendelet 3. cikk (5) bekezdés: „Ha egy adott NUTS-szinthez egy tagállamban – a (2) bekezdésben említett ismérveknek megfelelően – nincs megfelelő méretű közigazgatási egység, e NUTS-szintet megfelelő számú, egymással határos, meglévő kisebb közigazgatási egység összehasonlításával kell képezni. Az ilyen összehasonlás olyan vonatkozó ismérveket vesz figyelembe, mint a földrajzi, társadalmi-gazdasági, történelmi, kulturális vagy környezeti körülmények.”

⁷¹³ EUMSZ 174. cikk (3) bekezdés: „Az érintett régiók közül kiemelt figyelemmel kell kezelni a vidéki térségeket, az ipari átalakulás által érintett térségeket és az olyan súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat, mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók.”

A *felperesek* szerint a felsorolás nyílt végű, lezáratlan (példálózó jellegű), így bővíthető például a demográfiai hátránnyal is.⁷¹⁴ Ezzel szemben a *Bizottság* szerint a lista nem értelmezhető bővíthető felsorolásként, mivel a bekezdés második fele csupán a harmadik, tehát a súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiók esetében ad meg kimerítő jelleggel és pontosan meghatározott kiegészítéseket,⁷¹⁵ következésképpen a lista egészében értelmezve egy taxatív felsorolás.⁷¹⁶

A *Törvényszék* ugyanakkor nem nyilatkozott kifejezetten arról, hogy a listát nyílt vagy zárt végű felsorolásként kellene értelmezni, kizárólag azt állapította meg, hogy a felperesek nem tudták megfelelően bizonyítani, hogy önmagában egy régió nemzeti jellege szükségszerűen súlyos demográfiai hátrányt jelent a régió számára.⁷¹⁷ Ezzel együtt a későbbi másodfokú ítéletben a Bíróság is úgy értelmezi a jelen ítélet vonatkozó részét, mint amiből levezethető, hogy a *Törvényszék* álláspontja szerint e felsorolás kimerítő jellegű.⁷¹⁸ Ezzel szemben egy másik megközelítés alapján arra a következtetésre is juthatunk, hogy – mivel a *Törvényszék* megkövetelte a hátrányos helyzet bizonyítását – elvi szinten egy régió nemzeti jellege jelenthet súlyos demográfiai hátrányt. E megközelítés alapján viszont arra a következtetésre kellene jutnunk, hogy a felsorolás bővíthető.

⁷¹⁴ A felperesek szerint ezenfelül függetlenül attól, hogy a lista egyébként példálózó vagy kimerítő jellegű-e, a nemzeti, nyelvi és kulturális sajátosságokkal rendelkező régiókra megfelelően alkalmazni kell a NUTS-rendelet (10) preambulumbekzdését, valamint a 3. cikk (5) bekezdését, amelyek előírják a történelmi és kulturális sajátosságok figyelembevételét a nem adminisztratív területi egységek létrehozása során.

⁷¹⁵ EUMSZ 174. cikk (3) bekezdés: „mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók.”

⁷¹⁶ Izsák és Dabis ügyben hozott elsőfokú ítélet, 64.

⁷¹⁷ Gordos Árpád a 174. cikkben foglalt kategóriákkal kapcsolatos megítélés szerint, ha e kategóriák kapcsán a lemaradás felszámolását mint okot értelmezzük, az egyes kiemelt figyelemben részesítendő régiótípusokat, mint például a határon átnyúló régiót pedig okságment, úgy a kettő közötti kapcsolat nem evidens, így joggal merül fel a kategóriák bővítésének további igénye. Lásd Gordos (2014a): i. m. 141.

⁷¹⁸ Izsák és Dabis ügyben hozott elsőfokú ítélet, 86; Izsák és Dabis ügyben hozott másodfokú ítélet, 46.

d) A kulturális sokszínűség megőrzése

Az ítélet végül kitért az EUMSZ 19. és 167. cikkének értelmezésére is. A Törvényszék nem fogadta el a felperesek érveit, miszerint polgári kezdeményezésük közvetve járul hozzá a *kulturális sokszínűség megőrzéséhez* és előmozdításához a tagállamokban. A Törvényszék szerint a javasolt jogi szabályozás nem járulna hozzá az Unió kulturális politikája által követett bármely célkitűzés megvalósításához, mivel a javasolt jogi aktusnak arra kellett volna irányulnia, hogy az Unió kohéziós politikája keretében kialakítson bizonyos garanciákat a nemzeti kisebbségi régiók sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzőinek fennmaradásához. E garanciák hozzáférést biztosítanak a nemzeti kisebbségi régiók számára az Unió kohéziós politikájának alapjaihoz, e célkitűzés pedig egyrészt „jócskán túlmegy a tagállamok kultúrájának virágzásához való egyszerű hozzájáruláson”, másrészt az EUMSZ 167. cikk (2) bekezdésében pontosan meghatározott célok egyikéhez sem kapcsolódik közvetlenül.⁷¹⁹ A Törvényszék szerint tehát az EUMSZ 174. cikke az egyes régiók gazdasági és szociális fejlődésére vonatkozik, nem pedig azok kulturális előrehaladására.

Az EUMSZ 19., a diszkrimináció tilalmát előíró cikkének alkalmazását illetően a Törvényszék leszögezte, hogy nincs jelentősége annak, hogy a *nemzeti kisebbségek diszkriminációjának tilalma* a 19. cikk hatálya alá tartozik-e, ugyanis a javasolt kezdeményezés tárgya nem a nemzeti kisebbségek védelme vagy a diszkrimináció elleni küzdelem, hanem a kohéziós politika megreformálása a fentieknek megfelelően, következésképp jelen eljárásban nincs lehetőség az e célokhoz kapcsolódó jogi aktus kezdeményezésére.⁷²⁰

4.2.2.2. A Törvényszék fő következtetései

A felperesek az eljárás során hangsúlyozták, hogy a polgári *kezdeményezés célja nem a nemzeti kisebbségek védelme*, sem az autonóm státusz biztosítása számukra, hanem az, hogy a kohéziós politika kezelje kiemelt figyelemmel a nemzeti régiókat, tehát az a kohéziós politika végrehajtásához köthető. Ezt a tételt a Törvényszék ugyan helyesen elfogadta, következményeit azonban tévesen értelmezte, amennyiben azt a következtetést vonta le, hogy a javasolt jogi szabályozás

⁷¹⁹ Izsák és Dabis ügyben hozott elsőfokú ítélet, 101.

⁷²⁰ Izsák és Dabis ügyben hozott elsőfokú ítélet, 112–113.

nem járulna hozzá az Unió kulturális politikája által követett bármely célkitűzés megvalósításához, mivel az egyrészt túlmegy az Unió hatáskörén, másrészt nem kapcsolódik közvetlenül az EUMSZ 167. cikk (2) bekezdésében meghatározott célokhoz.

Véleményünk szerint, ha az uniós jogot annak egészében értelmezzük, és az egyes szakpolitikák célkitűzéseit nem határoljuk el élesen egymástól, hanem azokat egymásra való kölcsönhatásukban vizsgáljuk, úgy a Törvényszék mindkét vonatkozó megállapítása megalapozatlan. A javaslat ugyanis nem mehet túl az Unió azon hatáskörén, hogy hozzájáruljon a tagállamokban a kulturális sokszínűség fenntartásához, ha a kulturális jegyek fennmaradása azt követeli meg, hogy az uniós szakpolitikák legyenek tekintettel a kulturális sajátosságokra. Ezenfelül az, hogy a javaslat közvetlenül nem járul hozzá az EUMSZ 167. cikkében foglalt célok érvényesüléséhez, semmiképp sem jelenti azt, hogy egyáltalán nem segíti elő e célok érvényesülését, vagy legalábbis egyáltalán nem nyilvánvaló a kölcsönhatás hiánya.⁷²¹

A Törvényszék elfogadta a Bizottság megállapítását, miszerint a felperesek összes jogi érveket *lényegében egyetlen jögalapra*, a régi EPK-rendelet 4. cikk (2) bekezdése *b)* pontjának a Bizottság általi megsértésére építették fel, vagyis arra, hogy az EPK tárgya nem esik nyilvánvalóan kívül a Bizottság azon hatáskörén, hogy jogalkotási tervezetet nyújtson be. A Törvényszék szerint a felperesek által felhozott *összes kifogás megdőlt*,⁷²² ezért az egész keresetet elutasította.⁷²³ Az ítélet értelmében, egyrészt, az EUMSZ 174–178. cikkei nem jelenthetnek jogi alapot a javasolt jogalkotási aktus megtételéhez, és ekképpen a Bizottság nem kezdeményezheti a javasolt jogi aktus elfogadását, mivel az a nemzeti régiókat a jelenleg fennálló adminisztratív egységektől eltérően határozza meg. A régióknak a kezdeményezők által felvázolt új meghatározása (vagyis a nemzeti régiók meghatározása) ugyanis kizárólag e régiók számára biztosított valódi jogi státusz garantálásával valósulhatna meg, tekintet nélkül a tagállamokban fennálló politikai, adminisztratív és intézményi rendre. Ez a kíváncsi a Törvényszék szerint azonban egyértelműen ellentétes az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének azon követelményével, amely alapján a kohéziós politikának tiszteletben kell tartania

⁷²¹ James Organ is azon a véleményen van, hogy a nemzeti régiók fogalmának meghatározása és név szerinti azonosításuk hozzájárulhat az EUMSZ 167. cikk (2) bekezdésében foglalt cél eléréséhez. Lásd Organ (2014): i. m. 341.

⁷²² Izsák és Dabis ügyben hozott elsőfokú ítélet, 58, 90, 104, 114 és 127.

⁷²³ Izsák és Dabis ügyben hozott elsőfokú ítélet, 128.

a tagállamokban fennálló politikai, közigazgatási és intézményi helyzetet.⁷²⁴ A Törvényszék szerint, másrészt, a nemzeti régiók sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzőinek fennmaradása nem olyan cél, amely igazolható az Unió kohéziós politikája keretében valamely jogi aktusnak az elfogadását, mivel a Törvényszék szerint a kezdeményezők nem bizonyították, hogy általánosságban véve a nemzeti régiók sajátos jellemzői önmagukban hátrányt jelentenének az adott terület számára.

Meglátásunk szerint alaptalan az elsőfokú ítélet, mert – bár ennek hangsúlyozása elmaradt a bővebb tájékoztatásban – a felperesek érveléséből kitűnik, hogy a kezdeményezés nem kívánt módosítani a jelenleg fennálló adminisztratív és közigazgatási berendezkedésen, hanem a nemzeti régiókat éppen a szubszidiaritás és tagállami szuverenitás elveinek tiszteletben tartásával egyfajta kiegészítő, nem adminisztratív területi egységként javasolták meghatározni. Ezek a területek nemzeti, nyelvi, etnikai, vallási vagy kulturális sajátosságaik révén jogosultak lennének egy kiegészítő kohéziós támogatásra a nemzeti régiók további leszakadásának elkerülése, ekképpen pedig a regionális kultúrák megőrzése érdekében. Másrészt az ítélet amiatt is aggályos, mert a Törvényszék szerint a felpereseknek kellett volna bizonyítaniuk, hogy a kohéziós politika jelenlegi végrehajtása veszélyezteti az Unió kulturális sokszínűségének fenntartását, holott meglátásunk szerint ez a megközelítés ellentétes az európai polgári kezdeményezés felhasználóbarát és polgárokhöz közeli jellegére irányuló célkitűzéssel. Harmadrészt a Törvényszék kizárólag szociális és gazdasági szempontokat fogad el a kohéziós politika céljainak eléréséhez,⁷²⁵ figyelmen kívül hagyva a kohéziós politika kulturális, nyelvi és nemzeti tényezőit.

4.2.3. Izsák és Dabis kontra Bizottság ügy (C-420/16. P.)

Az elsőfokú eljárás felperesei, Izsák Balázs és Dabis Attila a Törvényszék 2016. május 10-én közzétett elsőfokú ítélete ellen 2016. július 28-án nyújtottak be fellebbezést az Európai Unió Bíróságához. Ebben a felperesek az elsőfokú, megtámadott ítélet hatályon kívül helyezését, illetve a kezdeményezés

⁷²⁴ Izsák és Dabis ügyben hozott elsőfokú ítélet, 68–76.

⁷²⁵ Az Unió kohéziós politikájának legfőbb célja a régiók közti különbségek csökkentése, valamint a kevésbé fejlett régiók megerősítése a versenyképességük növelése és harmonikus fejlődésük biztosítása érdekében. Lásd EUMSZ 174. cikk.

nyilvántartásba vételét elutasító, megtámadott bizottsági határozat megsemmisítését kérték. Az ügybe a felperesek oldalán Magyarország, az alperes Bizottság oldalán pedig Görögország, Románia és Szlovákia avatkozott be.

A Bíróság 2019. március 7-én tette közzé másodfokú ítéletét,⁷²⁶ amelyben hatályon kívül helyezte a Törvényszéknek 2016. május 10-i *Izsák és Dabis kontra Bizottság* ügyben hozott elsőfokú ítéletét, valamint megsemmisítette a Bizottság *nemzeti régiókról* szóló EPK nyilvántartásba vételét elutasító 2013. július 25-i bizottsági határozatát.

4.2.3.1. Főtanácsnoki indítvány

Az ügyben 2018. május 3-án tartottak szóbeli meghallgatást, majd a Bíróság 2018. október 4-én tette közzé Mengozzi főtanácsnoknak a megtámadott ítélet hatályon kívül helyezését javasoló indítványát.⁷²⁷ A főtanácsnok indítványának középpontjában az EPK mint az uniós részvételi demokrácia eszközének védelme, polgárok általi felhasználásának elősegítése és polgárok általi elérhetősége állt. Az indítvány kiemelt figyelmet szentelt annak, hogy a Bizottság mikor utasíthatja el egy EPK nyilvántartásba vételét arra hivatkozással, hogy a javaslat nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy jogalkotási aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.

A főtanácsnok szerint, egyrészt, az EPK célkitűzéseivel kapcsolatos kétség esetén, amely célkitűzés potenciálisan a Bizottság hatáskörébe tartozik, arra vonatkozóan a Bizottságnak nyilvántartásba kell vennie a javaslatot. Másrészt, ha ez a javaslat a Bizottság hatáskörén kívül esik, de a Bizottság nem bizonyította a nyilvánvaló jelleget, a javaslatot nyilvántartásba *lehet* venni. Harmadrészt, a szervezőktől nem követelhető meg az, hogy bizonyítsák: a javaslat nyilvánvalóan a Bizottság hatáskörébe tartozik.⁷²⁸

A főtanácsnok továbbá figyelmet szentelt az EUMSZ 174. cikke értelmezésének is. Lényegében elfogadta a felperesek elsőfokú eljárás során is előadott

⁷²⁶ A C-420/16. P. sz., Izsák Balázs Árpád és Dabis Attila kontra Európai Bizottság ügyben 2019. március 7-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2019:177) [Izsák és Dabis ügyben hozott másodfokú ítélet].

⁷²⁷ Paolo Mengozzi főtanácsnok indítványa a C-420/16. P. sz., Izsák és Dabis kontra Európai Bizottság ügyben (ECLI:EU:C:2018:816) [C-420/16. P. főtanácsnoki indítvány].

⁷²⁸ C-420/16. P. főtanácsnoki indítvány, 38.

azon érvelését, miszerint a 174. cikkben a súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat tartalmazó felsorolás – éppen a felperesek által is hivatkozott „mint” szó miatt – nem kimerítő, hanem példálózó jellegű.⁷²⁹ A főtanácsnok ugyanakkor azt is megállapítja, hogy a hátrányt szenvedő régiótípusok felsorolásának kimerítő jellege sem jelentené azt, hogy a nemzeti régiók esetében ne állhatna fenn a súlyos és állandó demográfiai hátrány. Ezzel ugyanis a Törvényszék minden arra vonatkozó lehetőséget bezárna a nemzeti kisebbségi régiók előtt, hogy azt állíthassák, esetükben az EUMSZ 174. cikkből eredő politikák alkalmazhatók.⁷³⁰ A főtanácsnok szerint az EUMSZ 174. cikk (3) bekezdése megfelelő jogi alapot képezhet az EPK nyilvántartásba vételéhez. Az pedig, hogy a javaslat potenciálisan a Bizottság hatáskörébe tartozhat, elegendő.⁷³¹

4.2.3.2. A másodfokú ítélet érvelése és kritikája

A Bíróság megállapította, hogy a fellebbezők öt jogalapra⁷³² hivatkoznak, amelyből a Bíróság szerint az első három jogalapot (bizonyítási teher, a javaslat nyilvántartásba vétele és a nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés fogalma, valamint a kohéziós politikát érintő uniós hatáskör) együttesen kell vizsgálni. Ezekben a fellebbezők ugyanis azt rótták fel a Törvényszéknek, hogy tévesen állapította meg, hogy az uniós kohéziós politikára vonatkozó EUMSZ 174–178. cikk nem *szolgálhat a javasolt jogszabály jogi alapjául*.⁷³³

A másodfokú ítéletben a Bíróság felidézte, hogy az első fokon eljáró Törvényszék a fellebbezőkre hárította annak *bizonyítási terhét*, hogy az EUMSZ 174–178. cikke szolgálhat-e jogi alapul a polgári kezdeményezésre irányuló

⁷²⁹ C-420/16. P. főtanácsnoki indítvány, 49.

⁷³⁰ C-420/16. P. főtanácsnoki indítvány, 49.

⁷³¹ C-420/16. P. főtanácsnoki indítvány, 55, 57.

⁷³² elbellezésük alátámasztása érdekében a fellebbezők öt jogalapra hivatkoznak: *a)* az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkének és a Törvényszék eljárási szabályzatának 92. cikke (1) bekezdésének megsértésére; *b)* az EUSZ 11. cikk (4) bekezdésének és az EPK-rendelet 4. cikk (2) bekezdése *b)* pontjának megsértésére; *c)* az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdésének és az EUMSZ 174. cikkének a megsértésére; *d)* az EUMSZ 7. és EUMSZ 167. cikknek, az EUSZ 3. cikk (3) bekezdésének, a Charta 22. cikkének, valamint a Szerződések hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatos rendelkezéseinek megsértésére; és *e)* a „joggal való visszaélés” fogalmának a költségekről való határozathozatal alkalmával történő téves értelmezésére. Izsák és Dabis ügyben hozott másodfokú ítélet, 29.

⁷³³ Izsák és Dabis ügyben hozott másodfokú ítélet, 31.

javaslatnál.⁷³⁴ A Törvényszék ezek után állapította meg, hogy a fellebbezők nem bizonyították azon állításukat, miszerint az Unió kohéziós politikájának végrehajtása fenyegetné a nemzeti kisebbségi régiók sajátos jellemzőit, illetve azt sem, hogy a nemzeti kisebbségi régiók sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzői az EUMSZ 174. cikk harmadik bekezdése értelmében vett súlyos és állandó demográfiai hátrányok volnának.⁷³⁵

A Bíróság szerint a Törvényszék ezzel tévesen alkalmazta a jogot, ugyanis a Bizottságnak ebben a szakaszban csupán annak megvizsgálására kell szorítkoznia, hogy *objektív szempontból az absztrakt szinten tervezett intézkedéseket el lehet-e fogadni a Szerződés alapján*.⁷³⁶ A Bíróság tehát arra következtetésre jutott, hogy a Törvényszék tévesen ruházta át a fellebbezőkre a bizonyítási terhet, ezért anélkül adott helyt a keresetnek, hogy szükséges lett volna érdemben megvizsgálni a fellebbezés bármely jogalapját.

A Bíróság tehát folytatva a korábbi ügyekben alkalmazott megközelítést,⁷³⁷ újra az EPK uniós polgárok általi könnyű hozzáférhetőségét és felhasználóbarát jellegét védelmező álláspontra helyezkedett, és a kétség esetén a kezdeményezők javára elv érvényesítése érdekében helyt adott a fellebbezők keresetének. Az ítélet az EPK intézményét érintő érdemi döntés, ugyanis világos támpontot adott ahhoz, hogy a nyilvántartásba vételi szakaszban a Bizottságnak milyen mélységű vizsgálatot kell lefolytatnia, és milyen szempontok szerint kell döntést hoznia a javaslat bejegyzéséről, különös tekintettel a korábban viszontagságos jogalkalmazásnak hivatkozási alapot szolgáltató, nyilvánvalóan hatáskörön kívül esésre.

Ennek megfelelően meglátásunk szerint az ítélet jelentős mértékben előmozdítja az EPK felhasználóbarát jellegére irányuló célkitűzésnek való megfelelést, és egyben pontot tesz a Bizottságnak a polgári kezdeményezés korai éveiben jellemző önkényes jogalkalmazási gyakorlatára. Másfelől az ítélet kevesebb támpontot ad az ügy érdemét érintő kérdésekhez, ugyanis a Bíróság nem találta szükségesnek a fellebbezők által felhozott jogalapok érdemi vizsgálatát.

Mindezek ellenére úgy tűnik, hogy a Bíróság (habár a jogalapok érdemben történő vizsgálatát nem tartotta szükségesnek) mégis érdemi megállapítást tett az egyik jogalap, pontosabban az EUMSZ 174. cikkében foglalt *hátrányok és a nemzeti régiók sajátosságai* között fennálló esetleges kapcsolatot illetően.

⁷³⁴ Izsák és Dabis ügyben hozott másodfokú ítélet, 57.

⁷³⁵ Izsák és Dabis ügyben hozott másodfokú ítélet, 58–59.

⁷³⁶ Izsák és Dabis ügyben hozott másodfokú ítélet, 62.

⁷³⁷ Lásd a Minority SafePack- és az Efler-ügyet.

A Bíróság egyrészt elfogadta a főtanácsnok azon véleményét, hogy az említett cikkben található felsorolás példálózó, nem pedig kimerítő jellegű (ahogyan azt nyilvánvalóvá teszi „az érintett régiók közül” és a „mint” kifejezések használata),⁷³⁸ ezzel helyesbítve az elsőfokú ítélet implicit jelleggel tett téves megállapítását. Másrészt azonban a Bíróság azt is megállapította, hogy a Törvényszék helyesen jutott arra a következtetésre, hogy a nemzeti kisebbségi régiók sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzői *nem jelentenek következetesen hátrányt* a gazdasági fejlődésben a környező régiókhoz viszonyítva.⁷³⁹ Ezt a megállapítását a Bíróság az ítéletben azonban semmivel sem támasztotta alá. Különösen visszas ez az állásfoglalás annak fényében, hogy a Bíróság egyébként nem tartotta szükségesnek az egyes jogalapok vizsgálatát, és az erre vonatkozó különösebb okfejtés nélkül tett egy olyan megállapítást, amely mind az elsőfokú, mind pedig a másodfokú eljárásnak központi kérdése volt. Nem világos, hogy a Bíróság mi alapján jutott erre a következtetésére, azonban félő, hogy a Bíróságnak e nem megalapozott állítása politikai hivatkozási alapul szolgálhat a kezdeményezők érdemi elképzeléseit érintő célok megakadályozásában.

4.2.4. Románia kontra Bizottság ügy (T-495/19.)

A Bíróság 2019. március 7-i, másodfokú ítéletében helyt adott a felperesek kérelmének, megsemmisítve ezáltal a nemzeti régiókról szóló EPK nyilvántartásba vétele iránti kérelmet elutasító 2013-as határozatot. Az ítélet értelmében a Bizottságnak újabb határozatot kellett hoznia a kezdeményezés nyilvántartásba vételéről. Újabb határozatával a Bizottság 2019. május 7-i hatállyal nyilvántartásba vette a kezdeményezést.⁷⁴⁰

2019. július 8-án Románia keresetet nyújtott be a Törvényszékhez a nemzeti régiókról szóló EPK nyilvántartásba vételéről szóló bizottsági határozat megsemmisítése érdekében.⁷⁴¹ Az ügy jelenleg eljárás alatt van a Törvényszék előtt. Románia keresetében két jogalapra hivatkozik. Egyrészt arra, hogy

⁷³⁸ Izsák és Dabis ügyben hozott másodfokú ítélet, 69.

⁷³⁹ Izsák és Dabis ügyben hozott másodfokú ítélet, 70.

⁷⁴⁰ Európai Bizottság: *A Bizottság (EU) 2019/721 határozata (2019. április 30.) a „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és regionális kultúrák fenntarthatóságáért” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezéséről*. COM (2019) 3304 végleges (2019. április 30.).

⁷⁴¹ Európai Törvényszék: T-495/19. sz., Románia kontra Bizottság ügyben 2019. július 8-án benyújtott kereset.

a kezdeményezés bejegyzésével a Bizottság megsértette az EU alapító szerződésekben megállapított hatásköreit, ugyanis a szerződésekben nem található olyan jogi alap, amely lehetővé tenné a jogalkotási aktusra irányuló javaslat benyújtását a kezdeményezés szervezői által megkívánt értelemben. Másrészt Románia szerint a Bizottság megsértette az EUMSZ 296. cikkének (2) bekezdésében előírt indokolási kötelezettségét.

Románia tehát gyakorlatilag megismételte a *Minority SafePack* nyilvántartásba vételéről szóló bizottsági határozat ellen benyújtott keresetében bemutatott érvelését a nemzeti régiókról szóló EPK bejegyzése kapcsán, azonban figyelemmel a Törvényszék 2019. szeptember 24-én a *Minority SafePack* bejegyzése tárgyában hozott ítéletére, meglátásunk szerint a Törvényszéknek ezt a keresetet mint megalapozatlant el kell utasítania. Bár a 2019. szeptember 24-én közzétett elsőfokú ítélet ellen Románia fellebbezett, így az ügy az Európai Unió Bírósága előtt folytatódik, az elsőfokú ítélet tükrében – és különösen a Románia által a kereseteiben hivatkozott jogalap teljes egyezése okán – az ügy érdemben történő tárgyalása esetén sem kínálkozik megfelelő jogalap a felperes keresetének helybenhagyására.

4.2.5. Az aláírásgyűjtés

A fentiek alapján a Bizottság 2019. május 7-i hatállyal nyilvántartásba vette a nemzeti régiókról szóló EPK-t, így a szervezőknek 2020. május 7-ig kellett összegyűjteniük legalább egymillió aláírást, legalább hét tagállamban teljesítve a régi EPK-rendelet által meghatározott minimális aláírásszámot.

A szervezők a nyilvántartásba vételtől számított egy éven belül nem tudták teljesíteni az érvényességhez szükséges mindkét feltételt, ugyanis bár a 2020. május 7-én rendelkezésre álló adatok szerint összegyűlt az egymillió aláírás, a hét tagállamra vonatkozó feltétel nem teljesült.⁷⁴² Ahogy azonban korábban jeleztük, az uniós jogalkotó 2020 júliusában elfogadta az EPK határidőinek meghosszabbításáról szóló, átmeneti rendelkezéseket bevezető rendeletet

⁷⁴² Az online aláírások száma az aláírásgyűjtési rendszer lezárultakor: 1 008 966 (a papíralapú aláírások száma bizonytalan volt, sajtóhírek alapján több mint 200 ezer papíralapon gyűjtött támogató nyilatkozat állhatott rendelkezésre). Az aláírásgyűjtés lezárultakor csupán Magyarországon, Romániában és Szlovákiában teljesült a régi EPK-rendelet I. számú mellékletében rögzített, tagállamokra vonatkozó minimális aláírásszám.

(lásd fent),⁷⁴³ amelynek értelmében – a kezdeményezés lezárultának napjától, tehát 2020. május 7-re visszamenő hatállyal – hat hónappal meghosszabbodott a nemzeti régiókról szóló EPK aláírásgyűjtési időszaka. A rendelet arra is lehetőséget adott, hogy a koronavírus-járvány újbóli felerősödése esetén a Bizottság legfeljebb két alkalommal további három hónappal hosszabbítsa meg az érintett EPK-k aláírásgyűjtési időszakát is. A 2020 végi és 2021 eleji járványhelyzet e hosszabbítást indokoltta tette, így az aláírásgyűjtés végül 2021. május 7-én, 24 hónap után ért véget.

A szervezők 2021. május 7-én arról számoltak be, hogy összességében több mint 1,4 millió uniós polgár támogatta aláírásával a nemzeti régiókról szóló EPK-t, és 11 tagállamban sikerült összegyűjteni az érvényességhez szükséges minimális aláírásszámot. Az SZNT által életre hívott kezdeményezés tehát jó eséllyel a tagállami érvényességi vizsgálat után is eredményes lesz, így az Európai Unió történetének hetedik sikeres európai polgári kezdeményezéseként kerülhet az Európai Bizottság asztalára.⁷⁴⁴

4.2.5.1. Az aláírásgyűjtés első szakasza

Habár már 2019. június elejére felállt a Bizottság által a szervezők rendelkezésére bocsátott online gyűjtési rendszer, az aláírásgyűjtés hosszú hónapokig Magyarországon és Erdélyben is jelentős érdektelenség mellett zajlott. Az aláírásgyűjtést az sem tudta jelentős mértékben előmozdítani, hogy Gulyás Gergely Miniszterelnökséget vezető miniszter 2019. július 21-én sajtónyilvánosan aláírta⁷⁴⁵ a kezdeményezést, és a szervezők azóta is tekintélyes számú alkalommal jelentek meg a közmédia különböző hírműsoraiban. Hasonlóképpen nem élenkítette az aláírásgyűjtést az sem, hogy 2019. november 15-én, a Magyar Állandó Értekezlet tag-szervezetei a Máért XVIII. ülésének zárónyilatkozatában rögzítve arra biztatták a magyar közösségek képviselőit, hogy minél szélesebb körben hangsúlyozzák

⁷⁴³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/1042 rendelete (2020. július 15.) a Covid-19-világjárványra tekintettel az európai polgári kezdeményezésről szóló (EU) 2019/788 rendeletben előírt gyűjtési, ellenőrzési és vizsgálati szakaszokra vonatkozó határidőkkel kapcsolatos ideiglenes intézkedések megállapításáról.

⁷⁴⁴ Jelen értekezés kéziratának lezártakor (2021. augusztus 10.) zajlik az aláírások érvényességének vizsgálata.

⁷⁴⁵ MTI: Gulyás: A kohéziós források elosztásánál vegyék figyelembe a nemzeti régiókat. *Híradó.hu*, 2019. július 21.

az aláírások összegyűjtésének fontosságát.⁷⁴⁶ Az elektronikus aláírások száma alapján elmondható, hogy a szervezők nagyon sokáig nem tudták megfelelően megszólítani a magyar nemzeti közösségeket sem. 2020. február elején csupán mintegy 60 ezer támogató nyilatkozat gyűlt össze a kezdeményezés mellett.⁷⁴⁷

Az aláírásgyűjtés 2020. február elején kapott lendületet, aminek eredményeként február közepére lépte át az online aláírások száma a 100 ezret.⁷⁴⁸ Február végén az Országgyűlés is elfogadott egy határozatot, amelyben arra hívta fel az anyaországi és a külföldi nemzetrészekben élő magyarokat, hogy aláírásukkal minél nagyobb számban támogassák a kezdeményezést.⁷⁴⁹ A magyarországi aláírásgyűjtést a *Minority SafePack*hez hasonlóan a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara és a Magyar Gazdakörök és Gazdaszövetkezetek Szövetsége is támogatta, segítve a papíralapú aláírásgyűjtést.⁷⁵⁰ Összehasonlítva a *Minority SafePack* magyarországi kampányával, több olyan partner közreműködése hiányzott ebben az esetben, amely két évvel korábban jelentős mértékben hozzá tudott járulni a *Minority SafePack* magyarországi aláírásgyűjtésének sikeréhez (így például nem támogatta az aláírásgyűjtést az aláírók számára ingyenes postahelyi aláírási lehetőség biztosításával a Magyar Posta).

Amellett, hogy a magyarországi aláírásgyűjtés lendülete jelentősen elmaradt a várakozásoktól, időarányos vizsgálatot alkalmazva a külföldi magyarok körében is jelentősen elmaradt az aláírások száma a *Minority SafePack* támogató nyilatkozatainak számától, beleértve a kezdeményezés kiindulási helyét, a Székelyföldet is. Romániában az online aláírások száma csupán 2020. március 3-án érte el az országra vonatkozó minimális aláírásszámot (24 ezer). Emellett a Romániai Magyar Demokrata Szövetség januárban 200-220 ezer támogató

⁷⁴⁶ Máért: *Magyar Állandó Értekezlet. XVIII. ülés. Zárónyilatkozat* (2019. november 15.).

⁷⁴⁷ Tárnok Balázs: Rosszul áll a nemzeti régiók védelmében indított európai aláírásgyűjtés. *Mandiner Precedens*, 2020k. február 18.; MTI: Nagyon rosszul áll a székely aláírásgyűjtés szénája. *Infostart.hu*, 2020. február 7.

⁷⁴⁸ Magyar Nemzet: Eddig százezer aláírás gyűlt össze, a java csak most következik. *Magyar Nemzet*, 2020. február 19.

⁷⁴⁹ 3/2020. (II. 25.) OGY határozat a „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért” elnevezésű európai polgári kezdeményezéséről.

⁷⁵⁰ MTI: A budapesti agrárkamara és a magyar gazdakörök is felkarolják az SZNT polgári kezdeményezését. *Krónika Online*, 2020. március 4. Az agrárkamara és a magyar gazdakörök aktivistái a koronavírus-járvány miatt csupán alig két hétig tudták papíralapon gyűjteni az aláírásokat, azonban ezen időszak alatt is mintegy 67 ezer támogató nyilatkozatot gyűjtöttek össze.

nyilatkozat összegyűjtését vállalta magára,⁷⁵¹ amiből április közepére mintegy 150 ezer papíralapú aláírás összegyűjtését teljesítette.⁷⁵² Felvidéken ennél is nehezebben gyűltek az aláírások.

Az aláírásgyűjtés április elején kapott új lendületet az *irdala.hu* online csatornák⁷⁵³ életre hívásával. Bár ezen időszakban a koronavírus lehetetlenné tette a papíralapú aláírásgyűjtést, a szervezők sikeresen helyezték át a kampány súlypontját az online térbe, amihez elsődlegesen a közösségimédia-felületeket használták. Az aláírásgyűjtés április végére és május elejére, tehát a gyűjtési időszak utolsó hetére érte el a csúcspontját. Ennek eredményképpen az utolsó hétre az EPK történetében példátlan mértékű növekedést produkált az online aláírások száma (lásd lent).⁷⁵⁴

Hozzá kell ugyanakkor tenni, hogy ez a kiemelkedő növekedés elsősorban a magyarországi és erdélyi aláírásgyűjtő kampány eredménye, a kezdeményezés továbbra is szinte kizárólag a magyarok támogatták.⁷⁵⁵ Ha csak az online beérkezett támogató nyilatkozatokat vesszük alapul, és azokból levonjuk a Magyarországról, Romániából és Szlovákiából (tehát a magyar közösségektől) származó aláírásokat, az EU többi 24 tagállamából csupán 26 381 aláírást kapunk.

Ennek kapcsán felmerülhet az az érv, miszerint azért nem támogatták a nyugat-európai nemzeti régiók (például Tirol, Baszkföld, Katalónia, Galícia, Bretagne, Elzász, Flandria, Vallónia, Frízföld, Åland-szigetek, Korzika, Lappföld, Skócia vagy Wales) lakosai a kezdeményezést, mert jellemzően ezek a területek nem küzdenek olyan gazdasági problémákkal (és az uniós kohéziós politika céljait veszélyeztető, kisebbségellenes politikákon alapuló tagállami végrehajtási gyakorlatokkal), mint kelet-közép-európai társaik. Számos nyugat-európai országban ugyanis a gazdasági fejlődés motorjaként tartjuk számon ezeket a körzeteket (Tirol, Katalónia), amely területek az eddigiekben sem igazán voltak érintettek az uniós kohéziós támogatásokban.

⁷⁵¹ MTI: Az RMDSZ 200 ezer aláírást gyűjt a nemzeti régiókról szóló polgári kezdeményezés támogatására. *Híradó.hu*, 2020. január 18.

⁷⁵² Székely Nemzeti Tanács: *Százötvenezer aláírást adott át az RMDSZ* (2020. április 16.).

⁷⁵³ Lásd www.irdala.hu, www.signiteurope.com. Az online felület mellett a közösségimédia-platformokra helyezték a hangsúlyt.

⁷⁵⁴ Veczán Zoltán: Tízezer nyi aláírás vesztetett oda az Európai Bizottság miatt. *Magyar Hírlap*, 2020. május 6.

⁷⁵⁵ Az 1 008 966 online aláírás az alábbiak szerint oszlott meg: Magyarország – 786 528, Románia – 169 047, Szlovákia – 26 996, valamint az EU további 24 tagállama – 26 381 (ezekből is kiemelkedik Németország – 10 178, Svédország – 3516, Ausztria – 2280).

Ez az érvelés egyfelől nem tűnik helytállónak a *Minority SafePack* példájának ismeretében. Abban a kezdeményezésben az európai őshonos kisebbségek szolidaritási alapon álltak a kezdeményezés mögé, ugyanis az állampolgárságuk szerinti tagállamok jelentős részében a kisebbségi jogok alapvetően rendezettek. A szolidaritási elv érvényesülése tehát e kezdeményezés vonatkozásában is működhetett volna. Másfelől azonban a *Minority SafePack* általánosságban beszélt az európai kisebbségvédelem hiányzó jogi alapjainak lefektetéséről, illetve számos olyan európai és határon átnyúló vetülete volt, amelyek az alapvetően kisebbségbarát jogszabályi környezetben élő közösségek életében is megoldatlan problémaként jelentkeztek (például *geo-blocking*). Ez tehát a szolidaritási megközelítésen túl valamennyi európai őshonos kisebbségi közösséget érdekelttette az aláírásgyűjtés és ekképpen a kezdeményezés sikerében. Ellenben a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés kohéziós politika reformjával kapcsolatos javaslatai sokkal kevésbé érintik például a nyugat-európai nemzeti régiók lakóit. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a szervezők ne kereshettek volna partnereket az olyan nemzeti közösségek képviselői között, amelyeket egyébként is érint az Unió kohéziós politikája.⁷⁵⁶

4.2.5.2. A koronavírus-járvány hatása a nemzeti régiókról szóló EPK aláírásgyűjtési kampányára⁷⁵⁷

A kezdeményezés aláírásgyűjtési kampányára a koronavírus-járvány okozta európai szükséghelyzet is jelentős hatással volt. Dabis Attila, a nemzeti régiókról szóló EPK helyettes képviselője szerint a koronavírus-járvány közvetett és közvetlen hatásai lehetetlenné tették az aláírásgyűjtési kampányt. A járvány okozta rendkívüli helyzet közvetlen hatása a papíralapú aláírásgyűjtés teljes ellehetetlenülése, míg közvetett hatása, hogy a járvány uralta a közbeszédet, és minden

⁷⁵⁶ A teljesség igénye nélkül a horvátországi kisebbségek, a bulgáriai török kisebbség, a baltikumi orosz kisebbség vagy a lengyelországi kisebbségek.

⁷⁵⁷ Jelen alfejezet jelentős mértékben támaszkodik a szerző alábbi, korábban megjelent közleményeire: Tárnok Balázs – Nagy Dénes András: A koronavírus hatása az európai polgári kezdeményezésekre – a határidő-hosszabbítás jogi és politikai kérdései. In Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Járvány sújtotta társadalom – A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021a; Tárnok Balázs: A koronavírus hatása a kisebbségvédelmi tárgyú európai polgári kezdeményezésekre. *Rendszerváltó Archivum*, 5. (2020b), 2. 88–94; Tárnok (2020h): i. m. 299–313.

más témát teljesen háttérbe szorított.⁷⁵⁸ A szervezők szerint az aláírásgyűjtés 2020. februári fellendülését, felfelé irányuló és pozitív tendenciáját törte meg a koronavírus okozta rendkívüli európai állapot, ez pedig hatással volt az aláírásgyűjtés végső kimenetelére.

Habár a koronavírus-járvány hatása a kezdeményezésre vitathatatlan, az első szakasz sikertelenségének legfőbb oka nem kizárólag ebben keresendő. A koronavírus okozta európai válsághelyzet február végén kezdődött az olaszországi járványhelyzet eskalálódásával, aminek eredményeként összefüggő észak-olaszországi területek lezárására került sor. Az aláírásgyűjtésből február végére közel tíz hónap eltelt, az online aláírások száma azonban csak 200 ezer körül állt ekkor. Kevésbé lehet tehát azt feltételezni, hogy a koronavírus miatti válsághelyzet okozta a kezdeményezés nehézkes előrehaladását, hiszen az csupán az utolsó két hónapot érintette. Sőt éppen ellenkezőleg, a támogató nyilatkozatok túlnyomó többsége – a rendkívül sikeres online kampánynak köszönhetően – éppen a koronavírus-járvány miatt bevezetett tagállami korlátozások idején érkezett be.

Ezzel együtt a koronavírus vitathatatlanul ellehetetlenítette mind a papíralapú aláírásgyűjtést, mind pedig a személyes találkozók útján kiépíthető európai együttműködések kialakítását. Ennek megfelelően a szervezők április elején benyújtott kérelmükben arra kérték a Bizottságot, hogy az aláírások összegyűjtésére vonatkozó időszakot hosszabbítsa meg hat hónappal.⁷⁵⁹ A koronavírus-járvány okozta rendkívüli állapot idején aláírásgyűjtési szakaszban lévő kezdeményezésekre vonatkozó aláírásgyűjtési időtartamok hat hónappal történő meghosszabbítására a *The ECI Campaign* nevű civil szervezet is felszólította a Bizottságot.⁷⁶⁰

A Covid-19-járvány következtében kialakult helyzetben a polgárokat objektív okok, a tagállamok által alkalmazott intézkedések korlátozták abban, hogy

⁷⁵⁸ Elhangzott az M1 Dabis Attilával készített, *Európai mozgalom a nemzeti régiókért* című riportjában 2020. március 18-án.

⁷⁵⁹ A szervezők azt javasolták, hogy a hat hónapos hosszabbítást attól az időponttól számítsák, amikor az EU tagállamainak többségében megszűnnek a koronavírus-járvány visszaszorítása érdekében hozott, a személyek szabad mozgását, illetve a gyülekezési jog gyakorlását korlátozó intézkedések, vagy amikortól a polgári kezdeményezést elindító polgári bizottság arról tájékoztatja az Európai Bizottságot, hogy készen áll az aláírásgyűjtés folytatására. Lásd MTI: Aláírásgyűjtés a nemzeti régiók védelmében: az SZNT a határidő meghosszabbítását kérte. *Maszol*, 2020. április 8.

⁷⁶⁰ The ECI Campaign: *Call for Extension of Deadline for Ongoing ECIs due to Corona Virus*. (é. n.).

az EPK intézménye által részt vegyenek az Unió demokratikus és politikai működésében, mivel ezek az intézkedések lehetetlenné tették a papíralapú aláírásgyűjtést. Az általános gyakorlat szerint ugyanakkor a társadalom jelentős része számára kizárólag a papíralapú aláírásgyűjtés teszi lehetővé a polgári részvételt, így az EPK támogatását.⁷⁶¹ A szervezők kérelmét ezenfelül az is alátámasztja, hogy a járvány okozta rendkívüli helyzet meglátásunk szerint *vis maiort* eredményezett.⁷⁶²

Álláspontunk szerint az Európai Bizottságnak lett volna hatásköre a nemzeti régiókról szóló EPK aláírásgyűjtési időszakának egyedi meghosszabbítására a szervezők által benyújtott kérelem alapján. Az európai polgári kezdeményezések kezdeti szakaszában, 2012-ben ugyanis az online gyűjtési rendszerrel kapcsolatos, az aláírásgyűjtés ellehetetlenülését eredményező működési problémák kompenzálásaként a Bizottság – saját hatáskörben eljárva, azonnali hatállyal, politikai döntés eredményeként, jogalkotási aktusra irányuló javaslat előterjesztése nélkül⁷⁶³ – hosszabbította meg több európai polgári kezdeményezés aláírásgyűjtési időszakát. A Bizottság mintegy fél évvel kitolta a *Fraternité 2020*, a *Vízhez való jog* és az *Egy közülünk* európai polgári kezdeményezésekben indult aláírásgyűjtés határidejét.⁷⁶⁴

⁷⁶¹ Példa lehet erre az *Egy közülünk* EPK, amelynek esetében az aláírások mintegy 70 százaléka papíralapon gyűlt össze, vagy a *Minority SafePack*, ahol szintén a támogató nyilatkozatok közel fele papíralapon érkezett be.

⁷⁶² A Bíróság szerint a *vis maior* fogalma rendkívüli és előreláthatatlan, az arra hivatkozón kívül álló körülményekre vonatkozik, amelyek következményeit a legnagyobb gondossággal mellett sem lehet elkerülni, jelentését pedig mindig arra a jogi háttérre tekintettel kell meghatározni, amelyben az joghatással jár. Lásd C-99/12. sz., Eurofit SA kontra Bureau d'intervention et de restitution belge (BIRB) ügyben 2013. július 18-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:487), 31–32, és az ott hivatkozott bírósági gyakorlat.

⁷⁶³ Európai Bizottság: *Commission offers own servers to help get first European Citizens' Initiatives off the ground* (2012. július 18.).

⁷⁶⁴ A Bizottság hasonlóan járt el a *Tiltsák be az állatkísérleteket!*; *Minőségi európai oktatást mindenkinél* (*High Quality European Education for All*); *Az EU klíma- és energiacsomagjának felfüggesztése* (*Suspension of the EU Climate & Energy Package*); valamint a *Központi online gyűjtési rendszer létrehozásáról* szóló (*Central public online collection platform for the European Citizen Initiative*) európai polgári kezdeményezések esetében, amelyek vonatkozásában – szintén az online gyűjtési rendszer problémái miatt – négy, három, illetve két hónapos határidő-hosszabbításról határozott.

4.2.5.3. Az aláírásgyűjtési határidők meghosszabbítása a koronavírus-járvány miatt

A Bizottság nem válaszolt a szervezők aláírásgyűjtési időszakkal kapcsolatos egyéni kérelmére, hanem a probléma átfogóbb kezelését választva 2020. május 20-án (mintegy két héttel a nemzeti régiókról szóló EPK aláírásgyűjtésének lezárultát követően) jogalkotási javaslatot nyújtott be az aláírásgyűjtési időszakot is meghosszabbító átmeneti intézkedések bevezetéséről (lásd fent).

Az elfogadott rendelet értelmében, amennyiben egy kezdeményezés aláírásgyűjtése 2020. március 11-én (amely napon az Egészségügyi Világszervezet a Covid-19-járványt világjárvánnyá nyilvánította) folyamatban volt, a támogató nyilatkozatok gyűjtésére rendelkezésre álló időszak – visszaható hatállyal – hat hónappal meghosszabbodik. A rendelet ezenfelül lehetőséget biztosít a Bizottság számára, hogy – végrehajtási jogi aktusok elfogadásával – három hónappal újra meghosszabbíthassa e kezdeményezések aláírásgyűjtési időszakát, amennyiben a tagállamok egynegyede vagy az Unió népességének több mint 35 százalékát képviselő tagállamok koronavírus-világjárványra vagy a koronavírus-világjárvány újbóli kitörésére válaszul alkalmaznak olyan korlátozó intézkedéseket, amelyek jelentősen akadályozzák a szervezőket abban, hogy papíralapú támogató nyilatkozatokat gyűjtsenek, és tájékoztassák a nyilvánosságot a kezdeményezéseikről. Ilyen újbóli hosszabbításra több alkalommal is sor kerülhet, azonban e hosszabbítások felső korlátja, hogy az adott kezdeményezés aláírásgyűjtési időszakának teljes időtartama nem haladhatja meg a két évet.⁷⁶⁵

Bár a rendelet elfogadását alapvetően széles körű politikai egyetértés jellemezte,⁷⁶⁶ mind az elfogadásának módja, mind pedig annak tartalma miatt aggályos az átmeneti intézkedéseket bevezető jogi aktus. Egyrészt felmerül a kérdés, hogy *miért volt szükséges rendelet elfogadása az EPK eljárási határidőinek* – különös tekintettel az aláírásgyűjtési időszak – meghosszabbításához, ha 2012-ben a Bizottság saját hatáskörében eljárva több európai polgári kezdeményezés aláírásgyűjtési időszakát meghosszabbította. A jogalkotási eljárás szükségességét támaszthatja alá, hogy 2012-ben az érintett kezdeményezések esetében azért került sor az aláírásgyűjtési határidő kitolására, mert az elektronikus aláírásgyűjtéssel kapcsolatban

⁷⁶⁵ 2020/1042 rendelet, 2. cikk.

⁷⁶⁶ Ezt támasztja alá az a tény is, hogy az Európai Parlament plenáris ülése 2020. július 9-én 684 igen, 7 nem és 3 tartózkodó szavazat mellett fogadta el a rendeletjavaslat-trilóguson – az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság háromoldalú tárgyalásán – elfogadott kompromisszumos szöveget.

merültek fel problémák (a fennakadás csupán az EPK aláírásgyűjtési fázisát érintette). Jelen esetben azonban egy olyan külső tényező okozta a nehézségeket, amely egyrészt nem a Bizottságnak róható fel, másrészt az eljárás több szakaszát, így különösen a gyűjtést, az aláírások tagállamok által végzett érvényességi ellenőrzését, valamint az uniós intézmények feladatát képező érdemi vizsgálatát egyaránt érinti. Utóbbi eset tehát nem csupán a Bizottság feladatkörével kapcsolatos, hanem az érvényességi ellenőrzés határidejének kitolásával tagállami feladatkört is érint, az uniós intézményi vizsgálatok határidő-hosszabbításával pedig az Európai Parlament eljárásához is szorosan kötődik. Ebből kifolyólag részben megállja a helyét az az álláspont, hogy a Bizottság a hatáskörök szétválasztásának tiszteletben tartására figyelemmel kéri a Tanács (tagállamok) és a Parlament jóváhagyását a javaslatához.

Ennek ellenére mégis ellentmondásos, hogy bár korábban – szintén különösebb jogalap hiányában – nem okozott gondot a Bizottságnak saját hatáskörben eljárva, jogi aktust nélkülöző politikai döntés útján meghosszabbítani az aláírásgyűjtési időszakokat, ebben az esetben nem választotta külön az aláírásgyűjtési időszakok meghosszabbítását a tagállamokat érintő ellenőrzési és az EP-t érintő vizsgálati határidők meghosszabbításától.⁷⁶⁷ Meglátásunk szerint erre lett volna lehetősége, figyelemmel a korábbi precedensekre és arra, hogy a vonatkozó jogi keret ebben nem változott az eltelt idő alatt sem (a régi és az új EPK-rendelet sem tartalmaz kifejezett rendelkezést a határidők meghosszabbítására).

A rendelet tartalmi részével kapcsolatos aggály a *visszaható hatály alkalmazásával* kapcsolatban merül fel. A rendelet ugyanis kimondja, hogy a határidő-hosszabbítás szabályai visszamenőleges hatályúak a koronavírus-járvánnyal érintett kezdeményezések esetében. Így különösen az aláírásgyűjtés végének napjára visszaható hatállyal kell alkalmazni a rendeletet azon kezdeményezésekre is, amelyek aláírásgyűjtési időszaka 2020. március 11. és a rendelet hatálybalépésének napja között (2020. július 18.) zárult le.⁷⁶⁸ A visszaható hatály egyrészt különösen

⁷⁶⁷ Ennek során kénytelenek vagyunk eltekinteni attól a politikai szempontból releváns, de jogi szempontból lényegtelen tényről, hogy a polgári kezdeményezések kezdeti szakaszában a Bizottság informatikai hibái miatt meghosszabbított határidők ügyét messze nem kísérte olyan közfigyelem, mint amelyet jelenleg tapasztalunk a Covid-19 esetében. Ráadásul a Német Szövetségi Alkotmánybíróság legutóbbi döntése után az uniós intézmények igyekeznek elkerülni az *ultra vires* jellegű döntéseket, bár ez szintén politikai és nem jogi szempont. Lásd Petri Bernadett: Münchenhausen báró a mocsárban. Az Európai Parlament áprilisi távolsági plenáris ülése a koronavírus elleni küzdelemről. *EUstrat – Szakpolitikai Figyelő*, 2020. április 16.

⁷⁶⁸ 2020/1042 rendelet, 7. cikk.

problémás a jogbiztonság szempontjából azon polgári kezdeményezések esetében, amelyek aláírásgyűjtési határideje a koronavírus világjárvánnyá nyilvánítása és a határidő-hosszabbításokról szóló rendeletjavaslat közzététele között jártak le. E kezdeményezések ugyanis úgy értek véget, hogy az azokat támogató uniós polgárok nem tudhatták, miként kíván a Bizottság és az EU reagálni a járványhelyzet polgári kezdeményezésekre gyakorolt negatív hatásaira. Ebbe a kategóriába tartozik a nemzeti régiókról szóló EPK mellett több más iniciativa is.⁷⁶⁹

A rendeletjavaslatra hivatkozva ráadásul a Bizottság azt kezdte el kommunikálni az érintett EPK-szervezők felé, hogy folytathatják az aláírásgyűjtést mind az online felületeken,⁷⁷⁰ mind pedig a papíralapú íveken annak ellenére, hogy az EPK-rendelet szerint az aláírásgyűjtő időszak lejárt, a rendelet pedig még nem lépett hatályba, sőt azt az uniós jogalkotó még meg sem vitatta.⁷⁷¹ Ez a gyakorlat – az európai polgári kezdeményezések határidő-hosszabbításával kapcsolatban fennálló széles körű politikai egyetértés ellenére – jogi szempontból rendkívül aggályos, hiszen számos kérdést felvet (gondoljunk csak a tömérdek mennyiségű személyes adat jogalap nélküli gyűjtésére, különösen abban az esetben, ha valamilyen okból kifolyólag mégsem fogadták volna el a rendeletet).

E bizonytalanság a nemzeti régiókról szóló EPK esetében a nyilvánosság számára is érzékelhetővé vált, hiszen egy politikai természetű vita alakult ki a két magyar kötődésű, nemzeti kisebbségek védelmére irányuló EPK képviselői között. Ennek során Vincze Loránt, a *Minority SafePack* kezdeményezés mögött álló FUEN elnöke és a polgári kezdeményezések európai parlamenti jelentéstevője arról tájékoztatott, hogy az SZNT újraindíthatja az aláírásgyűjtést, míg Izsák Balázs SZNT-elnök, a nemzeti régiókról szóló EPK képviselője amellettsérvelt, hogy a szervezőknek a rendelet hatálybalépéséig nincs jogalapja a gyűjtés újraindítására.⁷⁷²

⁷⁶⁹ Két európai polgári kezdeményezés (*Gyors, méltányos és hatékony megoldás az éghajlatváltozás problémájára és A repülőgép-üzemanyag adómentességének megszüntetése Európában*) aláírásgyűjtési határnapja szintén május elejére esett, míg két másik kezdeményezés (*A jogállamiság tiszteletben tartása az Európai Unióban és #NewRightsNow – Az „uberizált” munkavállalók jogainak megerősítése*) április elején ért véget.

⁷⁷⁰ A Bizottság által üzemeltetett és fenntartott aláírásgyűjtő szoftvert is a szervezők kezelik, ők rendelkeznek a rendszer elérhetősége felett, vagyis a szervezők állítják be, hogy mikor lehet leadni támogató nyilatkozatokat, és mikor nem.

⁷⁷¹ Pataky Lehel Zsolt: Nemzeti régiók: az SZNT szerint még nem folytatódhat az aláírásgyűjtés. *Maszol*, 2020. június 18.

⁷⁷² Pataky (2020): i. m.

A Bizottság által választott megoldás helyénvalósága tehát több szempontból vitatható, ám összességében méltányos valamennyi EPK szempontjából. Mivel a koronavírus-járvány polgári kezdeményezésre gyakorolt negatív hatásainak orvoslása nem volt vitás politikai kérdés,⁷⁷³ az uniós döntéshozó gyorsított eljárásban tárgyalva kevesebb mint két hónap alatt hatályba léptette a rendeletet. Ennek értelmében – a visszaható hatály alkalmazásával járó idővesztéséget is figyelembe véve⁷⁷⁴ – a nemzeti régiókról szóló EPK aláírásgyűjtési időszaka a gyakorlatban mintegy három és fél hónappal, pontosan 113 nappal hosszabbodott meg. Ezzel szemben a szervezők 2020. március 11. és 2020. május 7. között alig két hónapot, pontosan 57 napot „vesztettek” a koronavírus-járvány miatt.⁷⁷⁵ Ráadásul a nemzeti régiókról szóló EPK éppen a legsúlyosabb korlátozások ideje alatt gyűjtötte össze támogató nyilatkozatainak döntő többségét.

4.2.5.4. Az aláírásgyűjtés további szakaszai

A nemzeti régiós kezdeményezés eredeti határideje 2020. május 7. napja volt. A határidő-hosszabbításokról szóló rendelet értelmében hat hónappal meghosszabbodott valamennyi koronavírussal érintett EPK aláírásgyűjtési időszaka, így a nemzeti régiós kezdeményezése is 2020. november 7-re tolódott ki. A 2020. május 7-i (első) határidőig az aláírások hozzávetőleg 98 százaléka érkezett a magyar közösségektől (Magyarország, Erdély, Felvidék), így a továbbiakban a szervezők feladata az európai szintű kampány megvalósítása és az érvényességhez szükséges legalább négy hiányzó tagállam biztosítása volt.

A koronavírus-járvány nem könnyítette meg a szervezők dolgát; a pandémia újabb hulláma a tavaszinál is több korlátozást hozott. Az aláírásgyűjtés második szakaszában (2020. május 7. – 2020. november 7.) a szervezőknek csupán két további tagállamban – Horvátországban és Litvániában – sikerült elérni

⁷⁷³ Ráadásul az EP Alkotmányügyi Bizottsága (AFCO) Vincze Lorántot, a *Minority SafePack* mögött álló FUEN elnökét nevezte ki az európai polgári kezdeményezések határidő-módosításaival kapcsolatos jelentéstevőnek. Lásd Vincze Loránt: Később dönt az EB a Minority SafePackról, újraindul a nemzeti régiós aláírásgyűjtés. *Vinczelorant.eu*, 2020. május 20.

⁷⁷⁴ A nemzeti régiókról szóló EPK aláírásgyűjtése 2020. május 7-én ért véget, míg a Bizottság csak május 20-án terjesztette elő az átmeneti intézkedések bevezetéséről szóló rendeletjavaslatát.

⁷⁷⁵ Ennél szélesebb időintervallummal történő kalkulálás esetén is – amely során február vége a járvány kezdete, amikor Olaszországban összefüggő területeket zártak le annak terjedése miatt – csupán mintegy két és fél hónapos idővesztéssel számolhatunk.

a minimális aláírásszámot.⁷⁷⁶ A határidő-hosszabbításokról szóló rendelet azonban számolt azzal a lehetőséggel is, hogy a járvány elhúzódik. Erre az esetre került be az a lehetőség, hogy az Európai Bizottság – legfeljebb két alkalommal – további három hónappal kitolja a támogatói nyilatkozatok gyűjtésének határidejét. Az objektív körülmények miatt ezt a Bizottság decemberben⁷⁷⁷ és februárban⁷⁷⁸ meg is tette,⁷⁷⁹ így lett a nemzeti régiókról szóló EPK aláírásgyűjtésének végső határideje 2021. május 7. napja. Ezzel tehát újabb lehetőség nyílt a kezdeményezés jogi értelemben vett sikerre vitelére.

Az aláírásgyűjtés harmadik szakaszában (2020. november 7. – 2021. február 7.) további négy tagállamban – Lettországbán, Spanyolországban, Svédországban és Szlovéniában – gyűlt össze az országkvóta,⁷⁸⁰ a negyedik, utolsó szakaszban (2021. február 7. – 2021. május 7.) pedig Írország és Belgium „csatlakozott”.⁷⁸¹

Az aláírásgyűjtés második évében szinte kizárólag az online térben zajlott a támogató nyilatkozatok gyűjtése. Ebben a szakaszban a szervezők célja nem az aláírások nagy tömegének gyűjtése volt, mint az első év utolsó néhány hetében, hiszen addigra már több mint egymillió felett járt az elektronikus támogató nyilatkozatok száma, hanem hogy minél több tagállamban sikerüljön elérni az érvényességhoz előírt minimális aláírásszámot. Ennek megfelelően az aláírásgyűjtés második évében csupán 158 605 online aláírás gyűlt, ezzel azonban nyolc tagállamban teljesült a földrajzi kvórum. Ezek alapján a szervezők elérték a céljukat, és az aláírások korábban biztosított tömege mellé sikerült bebiztosítani az EPK érvényességének második konjunktív feltételét is.

⁷⁷⁶ Tárnok Balázs: Az Európai Unió 2020-ban IV. – Kisebbségpolitika és európai polgári kezdeményezések. *EUstrat Európa Rovat*, 2020g. december 28.

⁷⁷⁷ Európai Bizottság: *A Bizottság (EU) 2020/2200 Végrehajtási Határozata az európai polgári kezdeményezést támogató nyilatkozatok gyűjtésére az (EU) 2020/1042 európai parlamenti és tanácsi rendelet szerint rendelkezésre álló időszak meghosszabbításáról*. COM (2020) 9226 végleges (2020. december 17.).

⁷⁷⁸ Európai Bizottság: *A Bizottság (EU) 2021/360 Végrehajtási Határozata az európai polgári kezdeményezést támogató nyilatkozatok gyűjtésére az (EU) 2020/1042 európai parlamenti és tanácsi rendelet szerint rendelkezésre álló időszak meghosszabbításáról*. COM (2021) 1121 végleges (2021. február 19.).

⁷⁷⁹ Tárnok Balázs – Nagy Dénes András: Folytatódik? A nemzeti régiókról szóló európai polgári kezdeményezés jövője. *EUStrat Szakpolitikai Figyelő*, 2021b. február 16.

⁷⁸⁰ Tárnok–Nagy (2021b): i. m.

⁷⁸¹ Tárnok Balázs: Véget ért a nemzeti régiókról szóló európai polgári kezdeményezés aláírásgyűjtése – mi következik most? *EUstrat – Szakpolitikai Figyelő*, 2021d. május 10.

4.2.5.5. Az aláírásgyűjtés eredménye

A szervezők későbbi közlése alapján a kezdeményezés mellett összesen 1 415 689 támogató nyilatkozat gyűlt a 2021. május 7-i határidőig papíralapon és elektronikus formában, és 11 tagállamban gyűlt össze az érvényességhez szükséges minimális tagállami küszöbérték szerinti aláírásszám, név szerint Belgium, Spanyolország, Horvátország, Magyarország, Írország, Litvánia, Lettország, Románia, Svédország, Szlovákia és Szlovénia teljesítette a kvótát.

Az összes aláírás 82,5 százaléka érkezett be online formában, szám szerint 1 167 571 elektronikus szignó,⁷⁸² papíralapon pedig 248 118 támogató nyilatkozat. A papíralapú aláírások számáról a szervezők a támogató nyilatkozatok leadása alkalmával tájékoztattak. Ebből kiderül, hogy offline aláírások Romániában (149 845), Magyarországon (94 407) és Litvániában (3866) gyűltek.⁷⁸³ Magyarországon az aláírók összegyűjtését a – *Minority SafePack*hez hasonlóan – a Rákóczi Szövetség vállalta magára, Erdélyben a Romániai Magyar Demokrata Szövetség végzett papíralapú aláírásgyűjtést, Litvániában pedig a helyi lengyel közösség.

A legtöbb aláírás Magyarországról érkezett: pontosan 899 336 szignó (ebből 804 929 online, 94 407 offline). Ez minden szempontból kiemelkedő szám, majdnem minden tizedik magyar állampolgár támogatta a nemzeti régiókról szóló EPK-t. A második tagállam az aláírások számában Románia lett 321 724 támogató nyilatkozattal (ebből 171 879 online, 149 845 offline). E két tagállamból tehát összesen 1 221 060 uniós polgár támogatta a kezdeményezést, ami az összes aláírás több mint 86 százalékát teszi ki.

Ez ugyanakkor nem az aláírásgyűjtés „hivatalos végeredménye”, az csak az aláírásoknak a tagállamok illetékes hatóságai által elvégzett érvényességi vizsgálata után fog kiderülni. A korábbi EPK-k esetében az összegyűjtött aláírásoknak átlagosan 10-15 százaléka bizonyult érvénytelennek.⁷⁸⁴ Az online aláírások esetében ugyanakkor jellemzően kisebb ez az arány (az elektronikus aláírásgyűjtő felület főszabály szerint nem ad lehetőséget a személyes adatok hiányos bevitelére, így érvénytelen aláírást tipikusan csak a támogató nyilatkozatok duplikációja vagy a személyes adatok egyéb hibás bevitele eredményezhet). Jelen EPK esetében

⁷⁸² A *Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért* című EPK online aláírásgyűjtő felülete.

⁷⁸³ Székely Nemzeti Tanács: *Október végén zárulhat az aláírások hitelesítése* (2021. július 21.).

⁷⁸⁴ Európai Bizottság (2015): i. m.

az aláírások túlnyomó többsége online érkezett, így ez az érvénytelenségi arány alacsonyabb is lehet.

Mindezek alapján az összesen egymillió érvényes támogató nyilatkozatra vonatkozó feltétel valószínűsíthetően az érvényességi vizsgálatot követően is fenn fog állni, mint ahogyan a küszöbérték legalább hét tagállamban történő meghaladására vonatkozó feltétel meghíúsulására is kicsi az esély. A fenti 11 tagállamból ugyanis hét esetében „kényelmes előnyre” tett szert a kezdeményezés (Magyarország, Románia, Spanyolország, Szlovákia, Horvátország, Írország és Litvánia), de Lettorszában is 6838 online aláírás gyűlt a kötelező 6000 helyett (113,97 százalék). Kérdéses ugyanakkor, hogy a további három tagállamban is elég érvényes aláírás marad-e a tagállami vizsgálatot követően – Belgium: 17 071 / 15 750 (108,39 százalék); Svédország: 15 630 / 15 000 (104,2 százalék); Szlovénia: 6581 / 6000 (109,68 százalék).

4.2.5.6. Az aláírásgyűjtés sajátosságai

a) Online kampány

A nemzeti régiókról szóló EPK egyik legszembevetőbb sajátossága az online tér kihasználása az aláírásgyűjtés során. Az EPK kezdeti időszakában számos tudományos szereplő arra az álláspontra helyezkedett, hogy kizárólag online kampánnyal nem lehet sikeresen megvalósítani egy EPK-t. Kaufmann és Plottka szerint mindkét gyűjtési forma szükséges, hiszen a kizárólag online mód a társadalom egy széles rétegétől vonná meg a polgári kezdeményezések támogatásának lehetőségét.⁷⁸⁵ Ehhez hasonlóan Glogowski és Maurer azon az állásponton volt, hogy kizárólag online aláírásgyűjtéssel nem érhető el a szükséges egymillió aláírás, a szervezőknek személyes kampányt is kell folytatniuk, amely bár több munkát és szervezést igényel, a személyesség segíti a kampány sikerét.⁷⁸⁶ Ezeket a kezdeti vélekedéseket döntötte meg a nemzeti régiókról szóló EPK aláírásgyűjtési kampánya. Hozzá kell ugyanakkor tenni, hogy az online tér az EPK népszerűsítésére és az online aláírás elősegítésére kínált lehetőségek terén az elmúlt 10 évben óriási fejlődésen ment keresztül, ami 2012-ben még nem szükségszerűen volt látható.

⁷⁸⁵ Sylvia-Yvonne Kaufmann – Julian Plottka: Die Europäische Bürgerinitiative: Start in ein neues Zeitalter partizipativer Demokratie auf EU-Ebene. *EUD Konkret*, (2012), 1.

⁷⁸⁶ Glogowski–Maurer (2013): i. m. 18.

Mint arra fent utaltunk, a koronavírus-járvány 2020. tavaszi megjelenése – és a tagállami korlátozások bevezetése – miatt az aláírások papíralapú gyűjtése gyakorlatilag ellehetetlenült. A szervezők ezt felismerve az online térbe helyezték át a kampányt, amely azonban teljesen más megközelítést, kommunikációs stratégiát és kampányeszközöket igényelt. Az online kampány soha nem látott intenzitást produkált az első aláírásgyűjtési időszak utolsó hetére. Ekkor még messze nem volt biztos, hogy az EU a koronavírus-járvány miatt meghosszabbítja az aláírásgyűjtési időszakot, a kezdeményezés pedig jelentős lemaradásban volt; öt nappal a gyűjtési határidő (vélt) vége előtt még csak 400 ezer elektronikus támogató nyilatkozat állt rendelkezésre, azonban a határidő végére az elektornikus szignók mutatója meghaladta az egymillió.⁷⁸⁷ Az utolsó napon közel 200 ezer online támogató nyilatkozat érkezett 24 óra alatt (mint arra utaltunk, ebben az időszakban szinte kizárólag Magyarországról és Romániából jöttek támogató nyilatkozatok).

Az online kampány során a szervezők – úgy a Székely Nemzeti Tanács, mint az *írdalá.hu* csapata – leginkább a közösségimédia-felületekre helyezték a hangsúlyt, elsősorban a Facebookra. További kutatásokat lenne érdemes végezni arról, hogy a két kampánycsapat milyen online eszközöket alkalmazott az aláírásgyűjtés során, ezek milyen eredményt értek el (az egyes tagállamokra levetítve), és miként járulhattak hozzá az aláírásgyűjtés sikeréhez. Egy ilyen kutatás olyan tanulságokkal szolgálhatna, amelyek hasznosak lehetnek a jövőben bármely online aláírásgyűjtési kampány szervezéséhez, illetve általánosságban véve a kisebbségi (és más tárgyú) ügyek minél hatékonyabb online tematizálásához.

b) Párhuzamos és egymásnak ellentmondó kampányok

A nemzeti régiókról szóló EPK esetében az aláírásgyűjtési kampány jól láthatóan kettévált: egyrészt az EPK szervezői csoportjának képviselője, Izsák Balázs által irányított kampányra (elsődleges felülete a *NationalRegions.eu*), másrészt pedig a Pesty László által irányított kampánycsapatra (ideértve az *Írdalá.hu* és a *SignitEurope.com* felületeit). Utóbbiaknak jelentős szerepük volt az aláírások

⁷⁸⁷ 2020. április 23-án csupán 294 ezer körüli nyilatkozatnál járt az online aláírásgyűjtés. A 400 ezer online nyilatkozatot május 2-án lépte át a kezdeményezés. Május 4-én 530 ezer elektronikus leadott aláírásnál állt a mutató, amely május 6-án lépte át a 800 ezer online aláírást. Mire az online rendszer május 7-én, éjjélkor lezárult, 1 008 966 polgár támogatta elektronikus formában a nemzeti régiókról szóló EPK-t.

ugrásszerű növekedésében 2020 tavaszán, és a későbbi szakaszokban is tevékenyen vettek részt a kezdeményezés népszerűsítésében.

A párhuzamos, adott esetben vizuális megjelenítésében és fő üzeneteiben is eltérő kampányok egy adott EPK esetében nem szokatlanok. Jó példa erre a *Minority SafePack* aláírásgyűjtése, ahol azt láthattuk, hogy Magyarországon a központi európai szintű kampánytól eltérő névvel, vizuális megjelenítéssel és fő üzenetekkel népszerűsítette a kezdeményezést a Rákóczi Szövetség (lásd fent). Ez a párhuzamos kampány rendkívül sikeres volt, hiszen három hónap alatt Magyarországon több mint 600 ezer támogató nyilatkozat gyűlt a *Minority SafePack* mellett. Azonban fontos eleme volt ennek a párhuzamosságnak a két kampánycsapat közti egybehangzóság, stratégiai koordináció és a területi fókusz eltérése. Míg a FUEN az egész EU-ra irányozta a kampányát, addig a Rákóczi Szövetség kizárólag Magyarországra, illetve a határon túli magyar állampolgárokra. Ehhez készített a szervezet specifikus kampánytartalmakat, így a két kampány kölcsönösen kiegészítette egymást.

Ez a területi jellegű elhatárolás a nemzeti régiókról szóló EPK esetében azonban nem volt adott, hiszen mindkét kampánycsapat ugyanarra a célcsoportra irányozta tevékenységét. Ez a párhuzamos kampány 2020 tavaszán még jól működött; a két kampány kölcsönösen segítette egymást, ami szintén hozzájárulhatott az aláírások példátlan ütemű növekedéséhez. Az aláírásgyűjtés második évében azonban számos konfliktus alakult ki a két kampánycsapat között, és a kampány fő üzenetei is elváltak egymástól.⁷⁸⁸ Pesty László visszatérően sérelmezte, hogy a szervezői bizottság tagjai 2020. május 7-e éjjel után leállították az aláírásgyűjtő felületet (ekkor még nem volt biztos, hogy számíthatnak a határidők meghosszabbítására, hiszen az erre vonatkozó javaslatát az Európai Bizottság csupán május 20-án terjesztette elő). Izsák Balázs pedig 2021 tavaszán rendre elhatárolódott Pesty László kijelentéseitől, hangsúlyozva, hogy utóbbi nem tagja a szervezői csoportnak, tehát nincs semmilyen formális szerepe a kezdeményezésben, és kapcsolatban sem állnak már egymással.⁷⁸⁹ Ezzel együtt a magyarországi médiatérben 2020 végétől leginkább csak az *irdalá.hu* kampánycsapatának üzeneteivel és Pesty Lászlóval mint a kezdeményezés „kampányfőnökével” lehetett találkozni a nemzeti régiókról szóló kezdeményezés kapcsán (az erdélyi magyar média jellemzően mindkét felet

⁷⁸⁸ Cseke Péter Tamás – Pataky Lehel Zsolt: Nemzeti régiók: feszült a viszony az SZNT és az *irdalá.hu* kampánycsapata között. *Maszol*, 2021. március 2.

⁷⁸⁹ Bakó Bea: Nem kérünk pénzosztást, ez hatalmas félreértés! A székely EU-s aláírásgyűjtés kezdeményezője az Azonnalnak. *Azonnali*, 2021. február 12.

megszólaltatta), így az a furcsa helyzet állt elő, hogy a kezdeményezés hivatalos szervezői – legalábbis a magyarországi médiabeli megjelenésekben – teljesen háttérbe szorultak.

c) Az aláírásgyűjtés során mobilizált régiók és tagállamok

A fentiekén túl a kezdeményezés támogatásában jeleskedő országok – vagyis az érvényességhez szükséges minimális aláírásszámot összegyűjtő tagállamok – vizsgálata is érdekes tanulságokat hordozhat, különösen, ha ezeket a *Minority SafePack* eredményeivel vetjük össze.

Mindkét kezdeményezés esetében a legtöbb aláírás Magyarországról, illetve Romániából érkezett. Ezenfelül Horvátország, Lettország, Litvánia, Spanyolország, Szlovákia és Szlovénia is a kezdeményezések közös halmaza; ezekben az országokban mindkét EPK esetében teljesült a minimális aláírásszám. A két kezdeményezés vonatkozásában a fent említett tagállamok esetében az aláírások száma hozzávetőleg megegyezik, két kivétellel. Magyarországon a nemzeti régiókról szóló EPK esetében több mint 250 ezerrel több aláírás gyűlt össze, mint a *Minority SafePack* kezdeményezés mellett (643 ezer – 899 ezer). Másfelől Szlovákiában jelentősen elmaradt a nemzeti régiós EPK támogatása a *Minority SafePack* számaitól (28 ezer – 69 ezer). Előbbire magyarázat lehet, hogy a nemzeti régiókról szóló EPK aláírásgyűjtése két évig tartott, míg a *Minority SafePack*é csupán egy évig. Ellenben arra kevesebb megalapozott indokolás kínálkozik, hogy a felvidéki magyarok miért nem támogatták a *Minority SafePack*hez hasonló mértékben a nemzeti régiók ügyét.⁷⁹⁰ Magyarázat lehet ugyanakkor a koronavírus megjelenése. Amíg a *Minority SafePack* esetében számos szervezet folytatott papíralapú aláírásgyűjtést, így különösen a Magyar Közösség Pártja, a nemzeti régiókról szóló kezdeményezésben a központi kampány kései beindulása és ezzel párhuzamosan a koronavírus-járvány okozta korlátozások miatt erre nem volt lehetőség, a korábban aktív szervezetek pedig nem teremtették meg az online kampányszervezés feltételeit.

A közös halmazon túl azonban vannak további eltérések a két EPK között. Míg a *Minority SafePack* esetében a minimális aláírásszám összegyűjtött Bulgáriában, Dániában és Olaszországban, a nemzeti régiós kezdeményezés mellett ezekből

⁷⁹⁰ Holott a nemzeti régiókról szóló EPK polgári bizottságában két szlovák állampolgár (Öry Péter és Boldoghy Olivér) is helyet foglalt.

az országokból minimális támogató nyilatkozat érkezett. Különösen Olaszország tűnik jelentős eltérésnek, hiszen a *Minority SafePack* mellett közel 80 ezer aláírás gyűlt Olaszországból (elsősorban a Dél-tiroli Néppártnak köszönhetően), a nemzeti régiókról szóló EPK-nak azonban látszólag egyáltalán nem volt nyoma az országban. Ezzel szemben azonban a nemzeti régiókról szóló EPK olyan tagállamokban is sikert ért el, ahol a *Minority SafePack* eredménytelennek bizonyult, így különösen Belgiumban, Írországból és Svédországból.

4.2.6. Az aláírásgyűjtés után

Ahogy erre korábban utaltunk, a szervezők 2021. július 19-én adták le⁷⁹¹ az aláírásokat érvényességi vizsgálatra az érintett tagállamok illetékes hatóságai számára.⁷⁹² A hatóságoknak három hónapjuk van elvégezni az ellenőrzést és igazolni, hogy a tagállamban hány érvényes aláírás gyűlt a kezdeményezés mellett – ebből áll össze az aláírásgyűjtés hivatalos végeredménye, várhatóan 2021 októberében. A szervezők ezek után nyújthatják be az immár sikeressé nyilvánított kezdeményezésüket az Európai Bizottságnak, és ezzel megkezdődik az EPK uniós intézmények általi vizsgálatának szakasza.

Ami a határidőket illeti, a szervezőknek e konkrét EPK esetében viszonylag széles mozgásterük van. Bár a 2020. január 1-től hatályos új EPK-rendelet egyértelmű határidőket állapít meg az eljárás valamennyi szakaszára, az új rendelet által hatályon kívül helyezett régi EPK-rendelet tartalmazott néhány joghézagot, így például nem állapított meg határidőt az aláírásoknak a tagállami érvényességi vizsgálatra történő leadására, de az érvényességi vizsgálatot követően a sikeres kezdeményezés Bizottsághoz történő benyújtására sem. Az új EPK-rendelet értelmében azonban az EPK bizonyos eljárási szakaszaira (így a fenti két eljárási cselekményre is) a régi EPK-rendeletet kell alkalmazni azon kezdeményezések vonatkozásában, amelyeket 2020. január 1. előtt vettek nyilvántartásba.⁷⁹³ A nemzeti régiós kezdeményezés ebbe a kategóriába tartozik, ekképpen a szervezőket a régi EPK-rendelet értelmében nem terheli határidő a sikeres kezdeményezés Európai Bizottsághoz történő benyújtására.

⁷⁹¹ Székely Nemzeti Tanács/Székely Nemzeti Tanács (2021b): i. m.

⁷⁹² Európai Bizottság: *Európai polgári kezdeményezés – A támogató nyilatkozatok ellenőrzésére és igazolására jogosult hatóságok* (é. n.).

⁷⁹³ EPK-rendelet 27. cikk.

Miután a hatóságok elvégezték az érvényességi vizsgálatot, a szervezők eldöntik, hogy mikor nyújtják be sikeres kezdeményezésüket a Bizottsághoz. Ez a sajátos mozgástér jelentős stratégiai előnyt nyújt a szervezők számára. Annak idején ezt használta ki a *Minority SafePack* polgári bizottsága is, hiszen a kezdeményezés hivatalos végeredménye már 2018 nyarán megszületett, a szervezők azonban csak 2020 januárjában – az új Európai Bizottság hivatalba lépése után – nyújtották be a testületnek a javaslatcsomagot. Az iktatási időpont megválasztásának azért is van jelentősége, mert a benyújtástól számított három hónapon belül az Európai Parlamentben nyilvános meghallgatást kell szervezni a polgári kezdeményezésről, hat hónapon belül pedig az Európai Bizottságnak is érdemben reagálnia kell a javaslatra, vagyis el kell döntenie, hogy indít-e jogalkotást a témában. A szervezők már az aláírásgyűjtés végével jelezték, hogy akkor kívánják iktatni az Európai Bizottságnál a kezdeményezésüket, amikor a legnagyobb esélyt látják a folyamat sikerére, vagyis hogy a Bizottság jogszabályt kezdeményezzen.⁷⁹⁴

Izsák Balázs hozzátette, hogy a kezdeményezésük iktatásáig a nemzeti régiók európai mozgalmának építésére kívánnak összpontosítani.⁷⁹⁵ Ez kulcsfontosságú lehet az ügy uniós intézmények általi későbbi elbírálása szempontjából, különösen a *Minority SafePack* 2021. januári elutasítása fényében. A széles körű európai szövetségek emelhetik a javaslat legitimitását, és növelhetik a politikai nyomást az Európai Bizottságon a jogalkotási javaslat beterjesztése érdekében. A nemzeti régiókról szóló EPK szervezőinek tehát – a *Minority SafePack*hez hasonlóan – arra kell törekedniük, hogy minél szélesebb politikai támogatást tudjanak felmutatni az általuk képviselt javaslat mellett, úgy a tagállami parlamentek és kormányok, mint az egyes nemzeti régiók részéről.⁷⁹⁶

⁷⁹⁴ MTI: Székelyföldért megmozgatjuk Európát! *Híradó.hu*, 2021. május 7.

⁷⁹⁵ Pataky Lehel Zsolt: Nemzeti régiók: európai mozgalmammá bővítené a kezdeményezést a Székely Nemzeti Tanács. *Maszol*, 2021. május 5.

⁷⁹⁶ Székely Nemzeti Tanács: *Baszkföld parlamentje jogalkotásra szólítja az Európai Bizottságot a nemzeti régiókkal kapcsolatban* (2021. június 23.).

5. Az EPK mint a nemzeti kisebbségek jog- és érdekérvényesítésének hatékony eszköze

Ebben a fejezetben a jelen értekezés tárgyát képező kutatás fő kérdésére keresünk a választ, vagyis hogy az EPK alkalmas és hatékony eszköz-e a nemzeti kisebbségek jog- és érdekérvényesítésére.

Előbb megvizsgáljuk, hogy mi szükséges ahhoz, hogy egy EPK sikeres legyen. Bár az EPK az uniós polgárok személyhez fűződő joga, annak megvalósulását a gyakorlatban különböző európai és nemzeti szinten tevékenykedő civil szervezetek segítik. Azt feltételezzük, hogy a civil szervezetek szerepvállalása elengedhetetlen az EPK sikerre vitelében. A feltevés szerint további feltétel, hogy ezek a szervezetek európai hálózattal is rendelkezzenek (vagy ki tudjanak építeni egy ilyen európai hálózatot a kezdeményezés keretén belül), mindemellett pedig képesek legyenek koncentrálni az aláírásgyűjtést egy-két tagállamban, ahol kiemelkedően magas lesz az aláírások száma. A hipotézis szerint a sikeres EPK harmadik feltétele, hogy a kezdeményezés megfelelően finanszírozott legyen.

A fejezet második részében azt vizsgáljuk, hogy miként érdemes tekintenünk az EPK intézményére. Feltevésünk, hogy bár a vonatkozó joganyag és a jogtudomány is az EU democráciadeficitjének csökkentésére hivatott eszközök közé sorolja az EPK-t, a gyakorlatban sokkal inkább érdekérvényesítő eszközként használják az egyes társadalmi szervezetek. Az értekezés azt feltételezi, hogy az EPK elsősorban politikai érdekérvényesítő eszköz, és a gyakorlatban nem igazán tud hozzájárulni az Unió democráciájának javításához. E megközelítésben kulcsfontosságú kérdés, hogy hatékony érdekérvényesítő eszköz-e az EPK. A hatékonyság vizsgálata során három szempontot veszünk figyelembe: az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatos tudatosságot, a „sikeres polgári kezdeményezés” fogalmának meghatározását, illetve az eszköz „ár-érték arányát”. Végül azt is vizsgáljuk, hogy az EPK irányulhat-e a nemzeti kisebbségek védelmére, illetve milyen keretek között teheti tárgyává a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmét.

Mindkét kutatási kérdés vonatkozásában értékeljük a két kiemelten vizsgált EPK-t. Előbb azt nézzük meg, hogy az általunk meghatározott sikerességi követelmények mennyiben érvényesültek a *Minority SafePack* és a nemzeti régiókról szóló EPK esetében, majd azt mutatjuk be, hogy e kezdeményezések miként tudtak hozzájárulni a nemzeti kisebbségek európai uniós jog- és érdekérvényesítéséhez.

5.1. A sikeres EPK ismérvei⁷⁹⁷

Mi szükséges ahhoz, hogy egy EPK sikeres legyen? A kérdés elsősorban az aláírásgyűjtés sikerére vonatkozik, de beleértendő az aláírásgyűjtést megelőző előkészítő munka, illetve az aláírásgyűjtést követő politikai érdekérvényesítő munka sikeres megvalósítása is.

Kiemelt figyelmet szentelünk a civil szervezetek szerepének. Bár az uniós joganyag szerint az EPK indítása kifejezetten az uniós polgárokat megillető jog, a gyakorlatban civil szervezetek segítik e kezdeményezések megvalósítását. Feltevésünk, hogy a civil társadalom szerepvállalása elengedhetetlen a polgári kezdeményezések sikerre vitelében, vagyis a civil szervezetek nélkülözhetetlen szereplői ennek az új jogi eszköznek.

Hipotézisünk szerint azok a kezdeményezések tudják összegyűjteni a szükséges egymillió aláírást hét különböző tagállamból, amelyek

- (i) mögött a kezdeményezést segítő, az aláírásgyűjtési kampányt megvalósító, illetve az európai szintű politikai érdekérvényesítés kivitelezésére képes civil szervezetek állnak;
- (ii) nagy európai hálózattal rendelkeznek (vagy az EPK kampánya során ki tudnak alakítani ilyen hálózatot), és ezzel egyidejűleg képesek koncentrálni az aláírásgyűjtést egy-két tagállamban, ahol kiemelkedően magas lesz az aláírások száma; továbbá
- (iii) megfelelően finanszírozottak, hiszen a rendkívül költséges európai aláírásgyűjtést a nagy civil szervezetek is csak akkor tudják sikerrel megvalósítani, ha rendelkezésre állnak az európai és tagállami kampányok szervezéséhez szükséges anyagi források.

5.1.1. A civil szervezetek szerepvállalásának szükségessége az EPK szervezésében

Mára az Európai Unióban különösen felértékelődött a társadalom és az uniós intézmények között a híd szerepét betöltő civil szervezetek és érdekképviselői

⁷⁹⁷ Jelen fejezet jelentős mértékben támaszkodik a szerző korábban megjelent tanulmányára: Tárnok Balázs: A civil szervezetek szerepe az európai polgári kezdeményezésekben, különös tekintettel a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmével kapcsolatos kezdeményezésekre. *Kisebbségvédelem*, 2. (2020a), 80–109.

csoportok döntéshozatali eljárásba történő bevonása.⁷⁹⁸ Az uniós polgárság bevezetésével az uniós intézmények kiemelt figyelmet kezdtek szentelni a demokraciadeficit csökkentésének lehetőségét magában hordozó civil társadalomnak. Ezzel párhuzamosan pedig az érdekcsoportok is erősen elkezdtek érdeklődni az uniós ügyek iránt⁷⁹⁹ (ez a szakszervezetnek vagy üzleti csoportnak nem minősülő, európai szintű szervezetek számának ugrásszerű növekedéséből is kitűnik).⁸⁰⁰ Habermas a civil társadalmat a közbeszéd előmozdítása és így a deliberatív demokrácia előmozdítása kulcsszereplőjének tartja.⁸⁰¹ Hedling szerint a demokrácia, valamint a politikai részvételre irányuló jogok megerősödése új politikai érdekérvényesítő struktúrák (*political opportunity structures*) kialakulásához vezetett, amelyek által a nem kormányzati szereplők – ideértve a hagyományos társadalmi mozgalmakat és a különböző érdekcsoportokat vagy nagyvállalatokat is – aktívabban részt tudnak venni a politikai folyamatokban.⁸⁰²

Az EPK-rendelet szerint azon szervezetek számára, amelyek a Szerződések értelmében hozzájárulnak az európai politikai tudatosság kialakításához és az uniós polgárok akaratának kinyilvánításához (amennyiben azt teljes átláthatóság mellett végzik), lehetőséget kell biztosítani a polgári kezdeményezések előmozdítására.⁸⁰³

5.1.1.1. Az EPK mint a brüsszeli érdekcsoportok eszköze?

Annak ellenére, hogy az EPK-rendelet is tartalmaz az érdekcsoportok térnyerésének megakadályozását célzó védelmi rendelkezéseket (így az átláthatóságra és finanszírozásra vonatkozó szabályokat),⁸⁰⁴ továbbra is fennáll az általános

⁷⁹⁸ Greenwood (2011a): i. m. 1–3.

⁷⁹⁹ Ez annak is köszönhető, hogy a tagállamok számos olyan hatáskört ruháztak át az Unióra, amelyek érintették az érdekcsoportok munkáját. Ezekben a kérdésekben a döntéshozatal átkerült uniós szintre, ezért az érintett érdekcsoportok ide kezdtek el összpontosítani érdekérvényesítő tevékenységüket.

⁸⁰⁰ Kohler-Koch (2012): i. m. 809–812.

⁸⁰¹ Jürgen Habermas: *Faktizität und Geltung*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1996.

⁸⁰² Elsa Hedling: *The European Citizens' Initiative New. Opportunities for European Civil Actors?* Lund, Lund University, 2012. 9.

⁸⁰³ EPK-rendelet (29) preambulumbekezdés.

⁸⁰⁴ Chalmers szerint a rendeletnek rendeznie kell a civil szervezetek polgári kezdeményezésben betöltött szerepét. Lásd Adam William Chalmers: *Direct Democracy for the EU: A Place for Interest Groups in the European Citizens' Initiative*. *SWP Working Paper*, (2011), 5.

félelem, miszerint az EPK idővel *brüsszeli lobbista csoportok*⁸⁰⁵ eszközévé válik, illetve hogy az csupán egy újabb nyomásgyakorló eszköz lesz a létező transznacionális politikai érdekcsoportok⁸⁰⁶ kezében.⁸⁰⁷

A lobbista vagy érdekképviselői csoportok (*interest groups* vagy *advocacy groups*) alatt érthetünk különböző nem kormányzati, civil társadalmi szervezeteket, így érdekvédelmi egyesületeket, társadalmi mozgalmakat, egyéb non-profit szervezeteket, de kormányzati, politikai vagy gazdasági társaságokat is.⁸⁰⁸ Greenwood a következő fő csoportokra osztja az érdekvédelmi szervezeteket: gazdasági csoportok, szakszervezetek, civil érdekvédelmi szervezetek (nem kormányzati szervezetek, társadalmi szervezetek).⁸⁰⁹ A lobbicsoportok tehát nem csupán üzleti érdekeket képviselnek, hanem a civil szervezetek formájában az uniós polgárok érdekeit is megjelenítik.⁸¹⁰

Egyesek kifejezetten veszélyként írták le azt, hogy az EPK a nagy, jól szervezett és jól finanszírozott szervezetek nyomásgyakorló eszköze lesz.⁸¹¹ Az ezzel kapcsolatos félelmek alapja egyrészt az érdekcsoportok erőteljes jelenléte az uniós intézményeknél,⁸¹² másrészt a támogató aláírások összegyűjtésével kapcsolatos

⁸⁰⁵ Bouza García szerint a brüsszeli érdekcsoportokat gyakran lobbista csoportoknak tartják, amelyek a célja az uniós döntéshozatal zárt ajtóik mögötti befolyásolása. Lásd Bouza García (2010): i. m. 90.

⁸⁰⁶ A transznacionális érdekérvényesítő hálózatok – Keck és Sicking megfogalmazásában – olyan, nemzetközi szinten tevékenykedő szereplők, amelyek azonos értékekkel és érdeklődési körrel rendelkeznek, és jelentős információhalmaznak vannak birtokában. Lásd Margaret E. Keck – Kathryn Sikkink: *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. New York, Cornell University Press, 1998. 2.

⁸⁰⁷ Maximilian Conrad – Freyja Steingrimsdóttir: A Tool for European Citizens? A Typology of ECI Organizers 2012–2015. In Conrad et al. (2016): i. m. 112.

⁸⁰⁸ Rainer Eising: Interest groups in EU policy-making. *Living Reviews in European Governance*, 3. (2008), 4. 1–32.

⁸⁰⁹ Greenwood (2011a): i. m.

⁸¹⁰ Cathal Foley: *The European Citizens' Initiative: a tool for citizens or for lobby groups?* Szakdolgozat. Brussel, Vrije Universiteit Brussel, 2015.

⁸¹¹ Böttger–Plottka (2016): i. m. 27–28.

⁸¹² Aldrin és Hubé szerint a klasszikus reprezentatív demokrácia átalakul, nagy számban vannak jelen a különböző döntéshozatali folyamatokban a különböző érdekelt szereplők, akik a saját érdekeiket igyekeznek érvényesíteni a döntéshozatal során – ez az úgynevezett *stakeholder democracy*. Lásd Philippe Aldrin – Nicolas Hubé: From Democracy by Proxy to a Stakeholder Democracy. The Changing Faces of an EU Founding Value. In François Foret – Oriane Calligaro (szerk.): *European Values: Challenges and Opportunities for EU Governance*. London, Routledge, 2018.

kiadások nagysága⁸¹³ és a legalább hét tagállamban kiterjedt kapcsolati hálóval rendelkezés szükségessége.⁸¹⁴ Mások viszont éppen a jól működő érdekérvényesítő szervezetek szerepvállalásának korlátozott mértéke miatt kételkednek az uniós részvételi kormányzás demokratikus hatásaiban.⁸¹⁵ Megint mások arra a félelemre hívják fel a figyelmet, hogy – mivel a tagállamok minimum egynegyedéből kell összegyűjteni a szükséges támogató aláírásokat – a jogintézményt az olyan keveseket érintő részkérdések fogják dominálni, amelyek nem reprezentatívak az összeurópai vélemény szempontjából, hanem egy jól pozicionált kisebbség érdekeit szolgálják.⁸¹⁶

Ez a félelem ugyanakkor *nem látszik beigazolódni*, mivel az EPK-k zömét olyan szervezői csoportok indították, amelynek nincsenek brüsszeli kapcsolataik, vagy csak kis számban vannak jelen Brüsszelben,⁸¹⁷ illetve nincs más eszközük az európai uniós döntéshozatali folyamatok befolyásolására.⁸¹⁸ Ráadásul a brüsszeli lobbista csoportoknak rendelkezésére állnak egyéb, hatékonyabb, olcsóbb és gyorsabb eszközök is, mint az EPK.⁸¹⁹ Knaut és Plottka szerint az érdekcsoportok fő eszköze továbbra is kapcsolati hálójukban és nem a széles tömegeket elérő képességükben rejlik.⁸²⁰ Bouza García szerint a nagy európai civil szervezetek a civil párbeszédet részesítik előnyben az európai polgári kezdeményezéssel szemben, így nem várható jelentős szerepvállalásuk ebben az eszközben.⁸²¹ Emellett a legtöbb kutatás szerint az érdekcsoportoknak elhanyagolható ráhatásuk van a napirend meghatározására; inkább már a kialakult és számukra megfelelő napirenddel rendelkező intézményeknél igyekeznek érvényesíteni érdekeiket.⁸²² Ezenfelül a gyakorlat is azt mutatja, hogy az EPK-t

⁸¹³ Maximilian Conrad: The Missing Link in EU Democracy? Why a Transnational Public Sphere Matters. *Icelandic Review of Politics & Administration*, 6. (2010), 2. 14; Böttger–Plottka (2016): i. m. 28; Cuesta-López (2012b): i. m. 7; Bouza García – Del Río Villar (2012): i. m. 316; Głogowski–Maurer (2013): i. m. 25.

⁸¹⁴ Maximilian Conrad: The European Citizens' Initiative: Transnational Democracy in the EU at Last? *Icelandic Review of Politics and Administration*, 7. (2011), 1. 6.

⁸¹⁵ Kohler-Koch (2012): i. m. 820; Amandine Crespy: Deliberative Democracy and the Legitimation of the European Union: A Reappraisal of Conflict. *Political Studies*, 62. (2012), 1. 81–98.

⁸¹⁶ De Clerck-Sachsse (2012): i. m.; Böttger–Plottka (2016): i. m. 31.

⁸¹⁷ Anglmayer (2015): i. m. 5.

⁸¹⁸ Bouza García (2013): i. m. 18.

⁸¹⁹ Teglas (2015): i. m. 4; Bouza García (2013): i. m. 18.

⁸²⁰ Knaut–Plottka (2011): i. m. 9.

⁸²¹ Bouza García (2012b): i. m. 339.

⁸²² Bouza García – Greenwood (2016): i. m. 154–155.

sokkal inkább olyan tagállami szervezetek használják, amelyek korábban nem voltak aktívak európai uniós szinten.⁸²³ Az EPK elsősorban tehát nem a „brüsszeli buborékot”, az uniós intézményekhez közeli szereplőket mobilizálta, hanem új szereplőket vont be az uniós folyamatokba.⁸²⁴

Felmerül a kérdés, hogy a *civil szervezetek számára hatékonyabb érdekérvényesítési eszközt jelent-e a polgári kezdeményezés* a korábbi módzatoknál, vagy miért használnák az egyes érdekcsoportok az EPK-t érdekeik érvényesítésére, hiszen bejáratott lobbicsatornáik vannak.⁸²⁵ Bouza García szerint a civil szervezetek uniós intézményekkel folytatott párbeszédei ugyan intézményes keretek között hatékonyabbak a döntéshozatal tényleges befolyásolása szempontjából, az európai nyilvánosság kiterjesztéséhez viszont sokkal kevésbé járulnak hozzá, mint a nyilvános tematizálás és az aláírásgyűjtés. Ez utóbbiak azonban sokkal drágább eszközök, mint az intézményes keretek között bonyolított társadalmi párbeszéd.⁸²⁶ Szerinte az európai polgári kezdeményezés nagy európai társadalmi szervezetek általi használatának megszilárdulását az is gátolhatja, hogy ezek a társadalmi szervezetek inkább a korábban alkalmazott közvetlen demokratikus eszközökhöz folyamodnak szívesebben, mint a társadalmi diskurzus vagy a társadalmi konzultáció.⁸²⁷

5.1.1.2. A civil szervezetek szükségességéről – elmélet és gyakorlat

A tudományos szereplők egybehangzó véleménye alapján az EPK hatékony működéséhez *elengedhetetlennek tűnik a civil szervezetek aktív szerepvállalása*.⁸²⁸ Az EPK gyakorlati működésbe lépése előtt Bouza García és Del Río Villar azt jósolták, hogy nem ez az új eszköz teremti majd közvetlen kapcsolatot az Unió és polgárai között, hanem ezt a kapcsolatot ténylegesen a társadalmi

⁸²³ Gerstenmeyer et al. (2018): i. m. 63.

⁸²⁴ Greenwood (2019): i. m.; Bouza García (2013): i. m. 18.

⁸²⁵ Böttger–Plottka (2016): i. m. 28.

⁸²⁶ Bouza García (2012a): i. m. 40.

⁸²⁷ Bouza García (2012c): i. m. 263–264.

⁸²⁸ Justin Greenwood: The European Citizens’ Initiative and the EU Civil Society Organizations. *Perspectives on European Politics and Society*, 13. (2012), 3. 325–336.; Bouza García – Greenwood (2012): i. m.; Bouza García – Del Río Villar (2012): i. m.; Bouza García (2012b): i. m.; Bouza García (2012a): i. m.; Greenwood (2019): i. m.; Conrad–Steingrimsdóttir (2016): i. m.; Gerstenmeyer et al. (2018): i. m.

szervezetek – a politikai pártokat is ideértve – fogják elősegíteni.⁸²⁹ Greenwood is azon a véleményen volt még a régi EPK-rendelet hatálybalépése előtt, hogy a polgári kezdeményezések sikere a professzionálisan működő civil és érdekvédelmi szervezetek szerepvállalásán fog múlni.⁸³⁰ Dougan szerint is kellenek az EPK sikeréhez az olyan közvetítő szervezetek, mint a nem kormányzati szervezetek, szakszervezetek, politikai pártok vagy lobbicsoportok.⁸³¹ Bouza García nehezen tartotta elképzelhetőnek, hogy miként valósulhatna meg egy összeurópai mobilizáció a szervezett csoportosulások közreműködése nélkül.⁸³² Egyesek szerint az uniós polgároknak a nagy szervezetek támogatása nélkül magánszemélynként lehetetlen EPK-t szervezni.⁸³³

A *gyakorlat is ezt támasztja alá*, hiszen az eddig sikeres kezdeményezések mögött nagy, komoly struktúrával működő szervezetek álltak.⁸³⁴ Conrad és Steingrimsdóttir a 2012 és 2015 között nyilvántartásba vett 27 polgári kezdeményezést vizsgáló empirikus kutatásában arra a következtetésre jutott, hogy a legtöbb EPK-t ugyan a polgárok valóban a civil szervezetek bármilyen támogatása nélkül végezték, az aláírásgyűjtés során ezek a kezdeményezések közelébe sem értek a szükséges egymillió aláírás összegyűjtésének. Tehát az „átlagos” polgárok nem tudják magánszemélynként sikeresen használni az EPK-t, hanem a civil szervezetek valamilyen szintű szerepvállalása mindenképpen szükséges az aláírások összegyűjtéséhez.⁸³⁵ A sikertelen vagy a szervezők által visszavont kezdeményezések többségét tehát nem támogatták civil szervezetek, vagy azok mögött frissen alapított, megfelelő struktúrákkal nem rendelkező szervezetek álltak.⁸³⁶ Bouza García és Greenwood ugyanakkor felhívják a figyelmet arra, hogy az aláírásgyűjtés során sikerrel járó kezdeményezéseket ugyan kivétel nélkül támogatták különböző civil szervezetek, ezek nem a szokásos brüsszeli

⁸²⁹ Bouza García – Del Río Villar (2012): i. m. 321; Bouza García (2013): i. m.

⁸³⁰ Greenwood (2011): i. m. 4.

⁸³¹ Dougan (2011): i. m. 1853.

⁸³² Bouza García (2012b): i. m. 337.

⁸³³ Gerstenmeyer et al. (2018): i. m. 56.

⁸³⁴ Például szakszervezetek (*Vízhez való jog*: European Federation of Public Service Unions), civil és egyházi szervezetek (*Tiltsák be az állatkisérleteket!*: olasz állatvédő szervezetek; *Egy közülünk*: katolikus egyház és életvédelmi civil szervezetek; *Minority SafePack*: FUEN), valamint online tevékenykedő szervezetek (*Tiltsák be a glifozátot!*: wemove.eu, Campact e.V., Avaaz Foundation). Lásd Gerstenmeyer et al. (2018): i. m. 56; Greenwood (2019): i. m.

⁸³⁵ Conrad–Steingrimsdóttir (2016): i. m.

⁸³⁶ Greenwood (2019): i. m.

érdekcsoportok voltak, hanem olyan hagyományos társadalmi szervezetek, mint a szakszervezetek vagy a katolikus egyház, amiből a szerzők azt a következtetést vonják le, hogy az EPK aláírásgyűjtése ugyanannyira bonyolult a szervezetek támogatását nélkülöző polgároknak, mint a brüsszeli lobbiszervezeteknek.⁸³⁷

Egy másik kérdés a *civil szervezetek szerepvállalásának mértéke*. Conrad és Steingrimsdóttir három csoportba sorolták a kezdeményezéseket: *a)* polgárok által szervezett (civil szervezetek egyáltalán nem vesznek részt a kezdeményezés szervezésében); *b)* civil szervezet által támogatott (a polgárok által szervezett kezdeményezéshez a civil szervezetek különböző támogatást nyújtanak) és *c)* civil szervezetek által szervezett (a polgárok csupán formálisan szervezők, a gyakorlatban a szervezetek végeznek minden munkát) kezdeményezések. Habár a vizsgált időszakban a tisztán polgárok által szervezett kezdeményezésből volt a legtöbb, ezek közül egyik sem volt sikeres.⁸³⁸ Ezzel szemben sokkal kevesebb volt a civil szervezetek által támogatott és még kevesebb a gyakorlatban a teljes mértékben civil szervezetek által szervezett kezdeményezésekből, de a vizsgált időszak három sikeres polgári kezdeményezése közül kettő az előbbi (*Tiltsák be az állatkísérleteket!*⁸³⁹ és *Egy közülünk*⁸⁴⁰), egy pedig az utóbbi (*A vízhez való jog*⁸⁴¹) kategóriába tartozott.

⁸³⁷ Bouza García – Greenwood (2016): i. m. 153.

⁸³⁸ Legismertebb példák: *Tiltsuk be az ökocidiumot Európában: polgári kezdeményezés a Föld jogokhoz juttatásáért (End Ecocide in Europe)*; *Fraternité 2020 – Mobilitás, haladás, Európa (Fraternité 2020 – Mobility. Progress. Europe)* és *30 km/h – tegyük elérhetővé az utcáinkat!* kezdeményezések.

⁸³⁹ A *Stop Vivisection* polgári kezdeményezés egy alulról jövő, önkéntesek által szervezett kezdeményezés, amelyet több mint 250 állatvédő szervezet támogatott Európa-szerte. A kezdeményezés teljesen decentralizáltan működött az állatvédő szervezetek európai hálózatának támogatása mellett, nem jellemezte központi kampányszervezés a szervezők részéről. Bővebben: Conrad–Steingrimsdóttir (2016): i. m. 120–121; Adriano Varrica: *Stop Vivisection*. In Berg–Thomson (2014): i. m. 29–32.

⁸⁴⁰ A kezdeményezés polgári bizottságának tagjai különböző tagállamokban működő életvédelmi szervezetek és tudásközpontok képviselői voltak.

⁸⁴¹ A kezdeményezést a *European Federation of Public Service Unions* szakszervezet szervezte – a kampányt a szakszervezet brüsszeli székhelyén dolgozó professzionális kampánymenedzser irányította, a polgári bizottság tagjai pedig hét tagállam nagy szakszervezeteinek vezetőiből állt, akik kifejezetten politikai céllal vettek részt a polgári bizottságban. Lásd Roland Erne – Markus Blaser: *Direct Democracy and Trade Union Action. Transfer: European Review of Labour and Research*, 24. (2018), 2. 217–232; Conrad–Steingrimsdóttir (2016): i. m. 119.

5.1.2. Az európai hálózatok szükségességéről és a „húzó tagállamok” szerepéről

Greenwood szerint kis eséllyel érik el a szükséges egymillió aláírást azok a kezdeményezések, amelyeket nem támogatnak kiépített struktúrákkal vagy nemzetközi hálózattal rendelkező szervezetek.⁸⁴² Sasvári szerint, amikor a kezdeményezések mögötti szervezeteket megvizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy minden EPK mögött európai lefedettségű szervezetek állnak, bár nem mindegyik rendelkezik brüsszeli képvisellel.⁸⁴³ Bouza García szerint az európai aláírásgyűjtés olyan infrastruktúrát, szervezetséget és tapasztalatokat igényel, amelyek sokkal inkább jelen vannak egy európai, mint egy tagállami szervezet esetében.⁸⁴⁴ Ezt a gyakorlat is altámasztja. Ahogy a korábbiakban láthattuk, az eddig sikeres EPK-k mögött is nagy, *európai struktúrával működő szervezetek* álltak: szakszervezetek (*Vízhez való jog*: European Federation of Public Service Unions), egyházak (*Egy közülünk*: katolikus egyház, illetve életvédelmi szervezetek), civil szervezetek (*Tiltsák be az állatkísérleteket!*: állatvédő szervezetek; *Minority SafePack*: FUEN – Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója), valamint online hálózatokkal rendelkező, alapvetően online kampányt megvalósító szervezetek (*Tiltsák be a glifozátot!*: *wemove.eu*, Campact e.V., Avaaz Foundation).⁸⁴⁵

Az európai kapcsolatrendszer szükségessége mellett fontos kiemelni a *tagállami szinten működő civil szervezetek* szerepvállalását is. Weisskircher szerint a nemzeti szintű mozgósítás a sikeres EPK kulcsa. Szerinte a sikeres EPK nem követeli meg a „valódi” európai kampányt, hanem elegendő, ha a szervezők – egy húzó tagállam mellett – csupán néhány kisebb tagállamra összpontosítják az aláírásgyűjtési kampányt.⁸⁴⁶ Ezt a gyakorlat is alátámasztja, hiszen a sikeres EPK esetében jellemzően egy-két tagállamban kiugróan magas volt a támogató nyilatkozatok száma, ami hozzájárult a kezdeményezések végső sikeréhez („húzó tagállamok”).⁸⁴⁷ A húzó tagállamok szükségességét a *Feltétel*

⁸⁴² Greenwood (2019): i. m.

⁸⁴³ Sasvári Nóra: Hogyan segíti a részvételt az európai polgári kezdeményezés? *Civil Szemle*, 12. (2015), 1. 68.

⁸⁴⁴ Bouza García (2012b): i. m. 346.

⁸⁴⁵ Gerstenmeyer et al. (2018): i. m. 56; Greenwood (2019): i. m.

⁸⁴⁶ Manès Weisskircher: The European Citizens' Initiative: Mobilization Strategies and Consequences. *Political Studies*, 68. (2019), 3. 9.

⁸⁴⁷ A glifozát betiltására irányuló EPK 1 070 865 érvényes aláírásából 663 867 nyilatkozat Németországból származott; az állatkísérletek tilalmáról szóló EPK 1 173 130 érvényes aláírásából

nélküli alapjövedelem (Unconditional Basic Income) című EPK is alátámasztja. E kezdeményezés esetében ugyan hat tagállamban összegyűlt a minimális számú aláírás, az összes aláírás nem haladta meg a 300 ezret sem,⁸⁴⁸ mivel nem volt olyan húzóállam, mint a korábban bemutatott sikeres kezdeményezések esetében.

A húzó tagállamoknak nem kell szükségszerűen a nagy lakosságszámú tagállamok közül kikerülniük. Conrad szerint az európai polgári kezdeményezés transznacionális jellege miatt a kis államokból indított EPK szervezőinek az aláírásgyűjtés sikerre viteléhez társszervezőket kell keresniük nagyobb államokból.⁸⁴⁹ Ez igaz lehet ugyan az első négy sikeres EPK vonatkozásában, ám éppen fordítottan érvényesül a *Minority SafePack* esetében, ahol a nagyobb államokból származó uniós polgárok voltak a kezdeményezés szervezői, azonban éppen a kisebb tagállamok segítségével (Magyarország, Románia és Szlovákia) lett végül sikeres a kezdeményezés. Głogowski szerint a kelet-közép-európai tagállamok polgárai az uniós polgári jogaik gyakorlásában általánosságban kevésbé aktívak ugyan (például az európai választási részvételek adatai tükrében), az európai polgári kezdeményezésekben történő részvételük közel van a polgári részvétel terén régebbi hagyományokkal rendelkező nyugat-európai tagállamok polgárainak részvételéhez.⁸⁵⁰

Mindamellet, hogy az EPK egy transznacionális eszköz, és annak rendszere a határokon átnyúló európai kampányokat szolgálja, nem minden esetben csak transznacionális vonatkozásokban létezik. A sikeres EPK tehát nem kizárólag egy páneurópai kampánnyal valósulhat meg, hanem a nemzeti kampányok együttműködésével is, amelyek szervezésében sokkal hatékonyabbak lehetnek a nemzeti szervezetek. Egy EPK ugyanis lehetőséget kínál az európai témák tagállami

690 325 nyilatkozat Olaszországból jött össze; a magzatvédelmi *Egy közülünk* EPK 1 721 626 érvényes aláírásából 623 947 aláírás Olaszországból, 235 964 támogató nyilatkozat pedig Lengyelországból érkezett; a vízvédelmi EPK 1 659 543 érvényes aláírásából 1 236 455 szignó pedig Németországból jött be; *Minority SafePack* 1 128 385 érvényes aláírásából 527 686 aláírás Magyarországhoz, 254 871 nyilatkozat pedig Romániához kötődik, míg az *End the Cage Age* állatvédelmi EPK 1 397 113 érvényes aláírásából 474 753 Németországból érkezett. Adatok forrása: Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés.

⁸⁴⁸ Weisskircher (2019): i. m. 10.

⁸⁴⁹ Conrad (2013): i. m. 307.

⁸⁵⁰ Głogowski e gondolatait a *Minority SafePack* kezdeményezés előtt fogalmazta meg, amely kezdeményezés jelentősen hozzájárult a kelet-közép-európai statisztika javításához. Lásd Paweł Głogowski: European Citizens' Initiative in Central and Eastern European Countries – The Bumpy Road of Participatory Democracy in the EU. *Studia Europejskie*, (2017), 1. 189.

szinten történő megjelenítésére.⁸⁵¹ Ezenfelül, ha egy kampánytéma nemzeti szinten jobban tematizált, akkor nagyobb médiafigyelmet kaphat.⁸⁵²

5.1.3. A megfelelő anyagi források szükségessége

Az EPK megvalósítási ciklusának egyértelműen a legköltségesebb időszaka az európai szintű aláírásgyűjtés lebonyolítása, valamint az ezt szolgáló transznacionális és tagállami figyelemfelhívó kampányok felépítése és működtetése. Ugyanakkor szinte lehetetlen általánosságban megállapítani, hogy egy EPK-ban megvalósított aláírásgyűjtés és kampány mekkora pénzügyi keretet igényel, hiszen az számos tényezőtől függ.

Egyrészt függ attól, hogy a szervezők az online vagy az offline aláírásgyűjtésre építik fel a kampányt. Ezt befolyásolja a kezdeményezés témája és ezzel szoros összefüggésben a kampány célközönsége.⁸⁵³ Szintén ezzel áll összefüggésben, hogy az aláírásgyűjtést megvalósító szervezet milyen struktúrákkal rendelkezik az adott tagállamban és az Európai Unió egész területén (lásd a katolikus egyház és több európai életvédelmi szervezet által támogatott magzatvédelmi kezdeményezés és a glifozát ellen tiltakozó, főként online kampányra épített kezdeményezés közti alapvető különbségeket). Az online kampány és aláírásgyűjtés alapvetően olcsóbb, hiszen nem igényel annyi emberi erőforrást, illetve az online térben (különösen a közösségi médiában) elhelyezett hirdetések nagy általánosságban kisebb anyagi ráfordítást igényelnek, mint a hagyományos kampány láthatóvá tétele. Másrészt függ attól, hogy az adott kampányt hány országra összpontosítják a szervezők; az Európai Unió valamennyi tagállamában folytatnak kampánytevékenységet és aláírásgyűjtést, vagy csupán regionálisan,

⁸⁵¹ A *Vízhez való jog* kezdeményezés írországi kampánya például a vízhez kötődő díjak elleni fellépés eszközeként szolgált, amelynek keretén belül önálló nemzeti kampány alakult ki. Greenwood (2019): i. m.

⁸⁵² Justin Greenwood – Katja Tuokko: The European Citizens’ Initiative: the territorial extension of a European political public sphere? *European Politics and Society*, 18. (2017), 2. 166–181.

⁸⁵³ Amíg az alapvetően konzervatív célközönséggel indított magzatvédelmi *Egy közölünk* EPK esetében az aláírások mintegy 70 százaléka papíralapon gyűlt össze, addig az állatkísérletekkel szemben megfogalmazott *Tiltsák be az állatkísérleteket!* kezdeményezés esetében már az online gyűjtött aláírások voltak többségben (60 százalék), a vízvédelmi *Right2Water* kezdeményezéshez az aláírások 80 százaléka, a *Tiltsák be a glifozátot!* kezdeményezés esetében az aláírások 79 százaléka online formában érkezett.

néhány ország területére célozzák a kampányt.⁸⁵⁴ Ezzel összefüggésben függhet attól, hogy egy valóban transznacionális kampány valósul meg, vagy a tagállami kampányok és aláírásgyűjtések együtthatására alapozzák a szervezők a kezdeményezés sikerét. Ez a felsorolás azonban korántsem teljes. A kampány összköltsége számos egyéb, általunk nem ismert tényezőtől függhet.

Szabályt erősítő kivételként értelmezhető ugyanakkor a sikeres *Stop Vivisection* állatvédelmi kezdeményezés, amely jelentős mértékben alulfinanszírozott volt a többi – sikeres és az aláírásgyűjtést sikertelenül teljesítő – EPK-hoz képest is. Ráadásul amellet, hogy a kezdeményezésben több mint 250 európai szervezet működött közre, a vezető európai állatvédelmi és állatkinzással szemben fellépő szervezetek nem támogatták a kezdeményezést.⁸⁵⁵

5.1.4. A két vizsgált EPK értékelése

Az alábbiakban azt vizsgáljuk, hogy a fent ismertetett sikerességi követelmények mennyiben érvényesültek a korábban részletesen ismertetett kisebbségvédelmi tárgyú EPK-k vonatkozásában.

a) *Minority SafePack*

A *Minority SafePack* mögött az európai őshonos nemzeti kisebbségek és nyelvcsoporthok érdekképviselői szervezete, a FUEN állt, amely több mint száz tagszervezetet tömörít 35 államból, ezzel pedig a legnagyobb kisebbségi ernyőszervezet Európában. Németországi székhellyel működik, a legtöbb uniós tagállamban van tagszervezete. A FUEN több mint hetvenéves történetének legnagyobb sikere a *Minority SafePack* kisebbségvédelmi kezdeményezés sikerre vitele. A kezdeményezés polgári bizottságában legjelentősebb tagszervezeteik

⁸⁵⁴ Ez történt a béruniós európai polgári kezdeményezés esetében, ahol a kelet-közép-európai országokra összpontosították a kampányt, azonban ez a kezdeményezés végül az aláírásgyűjtés fázisában elbukott.

⁸⁵⁵ Weisskircher (2019): i. m.

vezetői kaptak helyet.⁸⁵⁶ A *Minority SafePack* mögött tehát egyértelműen egy nagy, európai hálózattal is rendelkező civil szervezet állt.

A kezdeményezés aláírásgyűjtése során 1 128 385 hiteles támogató nyilatkozat gyűlt össze, és 11 tagállamban teljesült az érvényességhez szükséges minimális aláírásszám.⁸⁵⁷ Az egyes tagállamokban az aláírásgyűjtést jellemzően a FÜEN tagszervezetei koordinálták,⁸⁵⁸ illetve volt példa arra is, hogy a FÜEN-nel korábban kapcsolatban nem álló tagállami szervezetek társultak partnerként az aláírásgyűjtés idejére (például Magyarországon a Rákóczi Szövetség). A *Minority SafePack* esetében a húzó tagállam Magyarország és Románia volt (ketten együtt mintegy 70 százalékát adva az összes hiteles aláírásnak),⁸⁵⁹ ezenfelül azonban – további kilenc tagállamban teljesítve a kvótát – még 345 ezer aláírás gyűlt össze a kezdeményezés mellett,⁸⁶⁰ ami egyértelműen az európai hálózat eredménye.⁸⁶¹ Az aláírások koncentrációja sikeresen valósult meg két tagállamban, de a maradék kilenc tagállamban is tekintélyes mennyiségű aláírás gyűlt össze. Az a tény viszont, hogy az érvényes aláírások hozzávetőleg háromnegyede a magyar nemzetiségű uniós polgárok (Magyarország, Románia, Szlovákia) támogatásához köthető, csökkenthette a kezdeményezés politikai potenciálját, hiszen számos, a *Minority SafePack* ellenző politikai szereplő is

⁸⁵⁶ Hans Heinrich Hansen (dániai német közösség, a *Minority SafePack* benyújtása idején a FÜEN elnöke), Kelemen Hunor (erdélyi magyar közösség), Karl Heinz Lambertz (belgiumi német közösség, 2017–2020 között a Régiók Bizottságának elnöke), Jannewietske Annie de Vries (hollandiai fríz közösség), Valentin Inzko (ausztriai szlovén közösség), Alois Durnwalder (olaszországi, dél-tiroli német közösség) és Anke Spoorendonk (németországi dán közösség).

⁸⁵⁷ Magyarország, Románia, Olaszország, Szlovákia, Spanyolország, Bulgária, Litvánia, Horvátország, Dánia, Lettország és Szlovénia.

⁸⁵⁸ Erdélyben a Romániai Magyar Demokrata Szövetség, Felvidéken a Magyar Közösség Pártja.

⁸⁵⁹ Egy másik szempont szerint, ha ehhez a számhoz hozzávesszük a felvidéki aláírásokat (63 272 hiteles aláírás), ahol Erdélyhez hasonlóan szintén kizárólag a magyar közösségek gyűjtötték a támogató nyilatkozatokat, akkor arra jutunk, hogy a magyar közösségek az összes aláírás mintegy háromnegyedét szolgáltatták.

⁸⁶⁰ Ha az összes hiteles aláírásból levonjuk a Magyarországról, Erdélyből és Felvidékről beérkezett nyilatkozatokat, akkor 282 556 aláírás érkezett be a maradék 25 tagállamból (a *Minority SafePack*-aláírásgyűjtés idején az Egyesült Királyság még tagja volt az EU-nak) – ennek a számításnak a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezéssel való összehasonlíthatóság szempontjából van jelentősége (lásd lent).

⁸⁶¹ Ugyanitt azt is érdemes megjegyezni, hogy számos olyan országban nem gyűlt össze a minimális aláírásszám, ahol az ott élő kisebbségi közösség képviseltette magát a *Minority SafePack* polgári bizottságában (Hollandia, Belgium, Ausztria, Németország).

ennek megfelelően „magyar ügyként” illetve a kezdeményezést, amely csekély számú egyéb nemzeti kisebbség támogatását élvezi.

Ami a rendelkezésre álló pénzügyi forrásokat illeti, a *Minority SafePack* a kezdeményezés információs oldalán feltüntetett adatok szerint a FUEN-től összesen 348 500 euró értékű támogatást kapott a kezdeményezés megvalósítására.⁸⁶² Feltételezhető azonban, hogy nem kizárólag ez a pénzügyi keret állt rendelkezésre a szervezők és érintettek számára az aláírásgyűjtés sikerre vitele érdekében. Ahogy arra korábban utaltunk, az EPK-rendelet pénzügyi átláthatóságra vonatkozó rendelkezései számos hiányosságot mutatnak, hiszen a szabályok nem teszik követhetővé, hogy az EPK mögött álló szervezetek kitől és milyen mértékű támogatást kaptak (lásd fent). Bár ezeknek a támogatásoknak a jogcíme nem szükségszerűen a nevezett EPK megvalósításához kötődik, a gyakorlatban érintheti azt. A *Minority SafePack* is jól példázza ezt az átláthatósági problémát, hiszen a kezdeményezés pénzügyi jelentéséből nem derül ki, hogy az EPK európai kampányát szervező FUEN kitől és milyen mértékű támogatásban részesült a kezdeményezés sikerre viteléhez. A kérdésre részletes választ a FUEN pénzügyi jelentéseiben találunk.⁸⁶³ Eszerint a szervezet 2014–2019 között – részben a *Minority SafePack* szervezésére elkülönítve – több mint 1,2 millió euró támogatást kapott többek között a magyar államtól.⁸⁶⁴ Mindezekből arra következtethetünk, hogy a kezdeményezés összességében megfelelően finanszírozott volt, ami szintén hozzájárulhatott annak sikeréhez.

b) A nemzeti régiókról szóló kezdeményezés

A *nemzeti régiókról* szóló EPK mögött az SZNT állt európai szervezőként. Az SZNT Székelyföld őshonos közösségének, a székelységnek a közképviselési testülete, amelynek maga által meghatározott célja a székelység nevében igényelni és elnyerni a történelmi terület autonómiáját, nemzeti alapú eurorégióvá

⁸⁶² Európai Bizottság: *Minority SafePack* – Egymillió aláírás az európai sokszínűségért.

⁸⁶³ FUEN: *Financial report and audit report 2017*. Brüssel, FUEN, 2018.; FUEN: *Financial Report and Audit Report 2018*. Bratislava, FUEN, 2019.; FUEN: *Financial Report and Audit Report 2019*. Brüssel, FUEN, (é. n.).

⁸⁶⁴ A pénzügyi jelentése szerint a szervezet részben a *Minority SafePack* kezdeményezésre elkülönítve 2014-ben 5000 euró támogatást kapott Magyarország Külügyminisztériumától, 2016-ban 48 513,86 eurót Magyarország kormányától, 2017-ben 139 817,99, 2018-ban 577 798,99, 2019-ben pedig 459 184,69 eurót a Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt.-től.

nyilvánítását. Szemben a FUEN-nel, az SZNT nem egy európai hálózattal rendelkező ernyőszervezet, hanem egy olyan, önálló jogalanyisággal nem rendelkező, leginkább tagállami szinten tevékenykedő szervezet, amelynek gyakorlatilag kizárólagos feladata és célja Székelyföld autonómiájának elérése. Bár vannak partneri kapcsolatai Európában, a szervezet esetében kialakult európai struktúráról nem beszélhetünk. Az európai struktúrának a kezdeményezés keretén belül történő építését ráadásul a koronavírus-járvány okozta tagállami korlátozások is jelentősen hátráltatták, hiszen a szervezőknek az aláírásgyűjtés ideje alatt rendkívül korlátozott módon volt lehetőségük személyes találkozókon kapcsolatokat kiépíteni a polgári kezdeményezés tárgya által érintett egyéb európai szereplőkkel. A nemzeti régiókról szóló EPK szervezői azonban az aláírásgyűjtés után kijelentették, hogy kezdeményezésük sikere érdekében elkezdik, illetve folytatják a nemzeti régiók európai mozgalmának építését.

Ezzel együtt az aláírásgyűjtés ideje alatt az európai hálózat nem állt a szervezők rendelkezésére, ami jelentősen hátráltatta a kezdeményezés európai kampányát. A nemzeti régiókról szóló EPK aláírásgyűjtésének első szakaszában – az utolsó néhány hetet leszámítva – nem alakult ki olyan intenzív, átfogó és az EU több tagállamára kiterjedő kampány, mint a *Minority Safe-Pack* esetében. A kezdeményezés nyilvántartásba vételétől számított egy éven belül – köszönhetően az utolsó két hét rendkívül hatásos online kampányának – bár összegyűlt az egymillió aláírás, a hét tagállamra vonatkozó feltétel nem teljesült, hiszen csupán Magyarországon, Romániában és Szlovákiában teljesült a kvóta. Az aláírásgyűjtés első évében szinte kizárólag a magyar állampolgárok és határon túli magyarok álltak a kezdeményezés mellé, hiszen ha a 2020. május 7-ig beérkezett online aláírásokból levonjuk a Magyarországról, Romániából és Szlovákiából beérkezett aláírásokat (ahonnan feltételezhetően elsősorban a magyar nemzetiségű polgárok támogatták a kezdeményezést), csupán 26 381 aláírást kapunk, amely az első évben összegyűlt összes elektronikus aláírásnak csupán 2,5 százaléka (lásd fent). Ebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a szervezők az aláírásgyűjtés első évében nem tudták mobilizálni a magyartól eltérő nemzeti közösségeket a polgári kezdeményezés támogatása érdekében. Ezt számos egyéb tényező mellett betudhatjuk az európai hálózat hiányának is. A koronavírus-járvány miatt azonban további egy év állt a szervezők rendelkezésére a szükséges támogató nyilatkozatok összegyűjtésére (lásd fent). A második évben a szervezők figyelmüket az egyéb tagállamokra összpontosították. Ennek köszönhetően 11 tagállamban gyűlt össze a kvóta, így a kezdeményezés is sikeres lett.

Az aláírásgyűjtés húzó tagállama e kezdeményezés esetében is Magyarország és Románia volt. Magyarországról 899 336 szignó érkezett (804 929 online, 94 407 offline), Romániából pedig 321 724 (171 879 online, 149 845 offline). A húzó tagállamokból származó aláírások abszolút számai alapján e kezdeményezés tehát felülmúlta a *Minority SafePack*-et.⁸⁶⁵ Míg a nemzeti régiókról szóló EPK-t Magyarországon közel 900 ezren írták alá, addig a *Minority SafePack* csupán alig 643 ezren. Románia esetében ugyanezek a számok 321 és 303 ezerre tehetők. Azt is hozzá kell tenni ugyanakkor, hogy a koronavírus-járvány okozta korlátozások mellett is a nemzeti régiókról szóló kezdeményezésre két év, a *Minority SafePack*re csupán a főszabály szerinti egy év állt rendelkezésre.

A nemzeti régiókról szóló EPK esetében hatványozottan igaz az, amit a *Minority SafePack* kapcsán elmondtunk, vagyis hogy az aláírások túlzott koncentrációja a két húzó tagállamra (és gyakorlatilag a magyar nemzeti közösségekre) a kezdeményezés későbbi politikai súlyát képes csökkenteni, esélyt adva a kezdeményezés bírálóinak, hogy kizárólag magyar ügyként állítsák be a nemzeti régiók kérdését. Magyarországról és Romániából ugyanis összesen 1 221 060 uniós polgár támogatta a kezdeményezést, ami az összes aláírás több mint 86 százalékát teszi ki. Ezért is különösen fontos, hogy a szervezők életre hívják a nemzeti régiók európai mozgalmát, és minél szélesebb körű politikai támogatást tudjanak felmutatni a nemzeti régiók ügyében.

A nemzeti régiókról szóló EPK esetében – a jelenleg rendelkezésre álló, hozzáférhető információk szerint – messze nem álltak rendelkezésre a szükséges pénzügyi források. A kezdeményezés – a hivatalos tájékoztató oldal adatai szerint – elhanyagolható mértékű, 11 933 euró támogatásban részesült.⁸⁶⁶ Ellentétben a *Minority SafePack*kel a nemzeti régiókról szóló EPK mögött álló SZNT ráadásul nem rendelkezik önálló jogalanyisággal, így a finanszírozás kérdése problémákba ütközhetett. Bár a szervezők tájékoztatása szerint Magyarország kormánya nem támogatta anyagilag az aláírásgyűjtést,⁸⁶⁷ a kezdeményezés aláírásgyűjtését külső közreműködőként népszerűsítő *Írdalá.hu* kampánycsapat vezetőjének, Pesty László

⁸⁶⁵ E tekintetben nem az érvényes aláírások számát érdemes vizsgálni, hanem az összes beérkezett támogató nyilatkozatot, hiszen a nemzeti régiókról szóló EPK aláírásainak ellenőrzése jelen értekezés kéziratának lezártakor még folyamatban van.

⁸⁶⁶ Európai Bizottság: *Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért* (é. n.).

⁸⁶⁷ Sipos Zoltán: Magyar kormányzati források látványos hiányában gyűlt össze az egymillió aláírás. *Átlátszó Erdély*, 2020. május 22.

lónak a nyilatkozataiból⁸⁶⁸ arra következtethetünk, hogy – legalábbis e hivatalos minőségben nem érintett csoportnak – bizonyos források rendelkezésükre álltak a kampány megvalósításához.⁸⁶⁹ Ez az ügy is megerősíti tehát az EPK finanszírozásának átláthatóságával kapcsolatban korábban ismertetett probléma létét.

5.2. Az EPK mint a nemzeti kisebbségek védelmének hatékony politikai érdekérvényesítő eszköze?

Miután megvizsgáltuk, hogy mi szükséges egy EPK sikerre viteléhez, azt kutatjuk, hogy milyen célra használható a jogintézmény, illetve milyen tényezők befolyásolják azt, hogy az EPK használható legyen a nemzeti kisebbségek európai uniós jog- és érdekérvényesítésére.

Ebben a fejezetben három fő kérdésre keressük a választ:

- a) az EPK elsősorban az Unió demokráciáját növelő vagy politikai érdekérvényesítő eszköz-e;
- b) mennyire hatékony érdekérvényesítő eszköz az EPK;
- c) mennyiben használható az EPK a nemzeti kisebbségek védelmére?

Azt feltételezzük, hogy bár a vonatkozó joganyag alapján és a jogtudomány szerint is az Európai Unió demokráciadeficitjének csökkentésére hivatott eszköz az EPK, a gyakorlati megvalósulása során sokkal inkább érdekérvényesítő eszközként használják az egyes társadalmi csoportok és érdekérvényesítő szervezetek.⁸⁷⁰ Ezzel együtt arról is szólunk, hogy az EPK – különösen a civil

⁸⁶⁸ A Pesty László kampányfőnökkel készült interjúból például kiderül, hogy harminc, illetve ötven aktivistával dolgoztak az online kampány során. Másfelől Pesty azt is elmondta, hogy „olyan irdatlan energia-, humánerőforrás- és pénzbefektetés történt az azt megelőző hetekben, hónapokban, ami érthetővé teszi a végeredményt. Mint egy csokoládéautomata: ha bedobod a pénzt, majd megnyomod a gombot, annak az a következménye, hogy kidobja a csokoládét. Az online tér így működik”. Lásd Papp Attila Zsolt: Pesty László: „Tíz országból kétfélmilli aláírást teszek le a brüsszeli asztalra” (interjú). *Főtér*, 2020. július 7.

⁸⁶⁹ Míg tehát a *Minority SafePack* esetében legalább a FÜEN pénzügyi beszámolóiból kapunk egy részleges képet a kezdeményezés egyéb forrásait illetően, addig a nemzeti régiókról szóló kezdeményezés esetében ez sem áll rendelkezésünkre.

⁸⁷⁰ Az értekezés ugyanakkor nem vállalkozik az Unió demokráciájával, demokráciadeficitjével vagy az európai nyilvános térrel, illetve annak hiányával kapcsolatos problémakörök teljes körű elemzésére. Habár az Unió demokráciája az EPK-val is szoros összefüggésben álló jogelméleti kérdés, e vizsgálati szempontok távol állnak jelen értekezés küldetésétől.

szervezetek szerepvállalása révén – miként képes enyhíteni az EU demokráciadeficitjét. Amennyiben érdekérvényesítő eszköznek tartjuk az EPK-t, fontos kérdés, hogy ilyen minőségében mennyire hatékony eszköz, illetve melyek azok a tényezők, amelyek a hatékonyságát, valamint annak értékelését befolyásolják. Arra is keressük a választ, hogy mennyiben és milyen korlátok mellett lehet az EPK intézményét a nemzeti kisebbségek védelmére használni. Végezetül pedig értékeljük, hogy a két vizsgált EPK, a *Minority SafePack* és a nemzeti régiókról szóló kezdeményezés miként voltak képesek előmozdítani a nemzeti kisebbségek európai uniós jog- és érdekérvényesítését.

5.2.1. EPK – az Unió demokráciáját növelő vagy politikai érdekérvényesítő eszköz?

A demokráciadeficit az európai integráció évtizedekre visszanyúló, vitatott problémája, amelynek fogalma kapcsán eltérő értelmezéseket találunk. Follesdal és Hix szerint a demokráciadeficit definíciói éppen annyira sokrétűek, mint az azokat megfogalmazó szerzők nemzeti hovatartozása, álláspontja és javasolt megoldásai.⁸⁷¹ Moravcsik a kormányköziség elmélete alapján szkeptikusan viszonyul a demokráciadeficit létezéséhez.⁸⁷² Egyes tudományos szereplők szerint az EU demokráciadeficitje nem súlyosabb, mint más államoké (liberális demokráciáké).⁸⁷³ Mások azonban az Unió *sui generis* jellege miatt vitatják az EU és a tagállamok demokráciájának összehasonlíthatóságát.⁸⁷⁴ Follesdal és Hix szerint a demokráciadeficit egy kiforratlan, a média által felkapott, divatos

⁸⁷¹ Andreas Follesdal – Simon Hix: Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, 44. (2006), 3. 533–562.

⁸⁷² Andrew Moravcsik: Is There a ‘Democratic Deficit’ in World Politics? A Framework for Analysis. *Government and Oppositions*, 39. (2004), 2. 336–363; Andrew Moravcsik: Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40. (2002), 4. 603–624.

⁸⁷³ Thomas Zweifel: ...Who is without Sin Cast the First Stone: the EU’s Democratic Deficit in Comparison. *Journal of European Public Policy*, 9. (2002), 5. 812–840.

⁸⁷⁴ Frank Decker: Governance beyond the Nation-State. Reflections on the Democratic Deficit in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 9. (2002), 5. 256–272; Giandomenico Majone: Europe’s ‘Democratic Deficit’: The Question of Standards. *European Law Journal*, 4. (1998), 1. 5–28.

kifejezés, amely arra vonatkozik, hogy az uniós polgárok nem tartják az Uniót elszámoltatható és átlátható kormányzási formának.⁸⁷⁵

A demokráciadeficitet a demokrácia vélt és valós megnyilvánulása közti különbség alapulvételével is igyekeztek definiálni. Crombez szerint a demokráciadeficit mértékét az átlag választópolgár elvárásai és a politikai eredmények közti különbség jelenti.⁸⁷⁶ Hasonlóan Norris szerint a demokráciadeficit a demokráciáról szóló nyilvános vélekedés és a demokrácia gyakorlati működésével kapcsolatos elégedettség közti különbségben áll.⁸⁷⁷ Lenard és Simeon szerint a demokráciadeficit a demokratikus élet valósága és a polgárok vágyai közti különbséget jelenti.⁸⁷⁸ Mendoza felhívja rá a figyelmet, hogy az európai intézmények iránti bizalom csökkenése és a csökkenő részvételi arány az európai parlamenti választásokon rávilágít a polgárok és az európai szintű kormányzat közti szakadéokra.⁸⁷⁹ Szabó szerint a legitimációs hiányt érzékelő politikai elit tagjai az Unió demokráciadeficitjét szabályozási, intézményi vagy strukturális probléma helyett kommunikációs problémaként kezdték értelmezni.⁸⁸⁰

Az Európai Unió demokráciadeficitjének problémakörével szoros összefüggésben áll az európai nyilvánosság (*European public sphere*)⁸⁸¹ kérdése. Egyesek szerint ugyanis az európai nyilvános tér hiánya az Unió demokráciadeficitjének egyik összetevője,⁸⁸² hiszen enélkül az EU elszámoltathatósága

⁸⁷⁵ Follesdal–Hix (2006): i. m.

⁸⁷⁶ Christophe Crombez: The Democratic Deficit in the European Union: Much Ado about Nothing? *European Union Politics*, 4. (2003), 1. 101–120.

⁸⁷⁷ Pippa Norris: *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011. 242.

⁸⁷⁸ Patti Tamara Lenard – Richard Simeon: Introduction. In Patti Tamara Lenard – Richard Simeon (szerk.): *Imperfect Democracies: Democratic Deficit in Canada and the United States*. Vancouver–Toronto, UCB Press, 2012. 1–22.

⁸⁷⁹ Mary Anne Mendoza: A Case for the European Citizens' Initiative amidst the Perceived Democratic Deficit of the EU. *Review of European & Transatlantic Affairs*, 1. (2015), 2. 120.

⁸⁸⁰ Szabó Gabriella: Az európai nyilvánosság mibenlétéről. Paradigmák, definíciók, megközelítések és dilemmák egy új kutatási terület kapcsán. *Politikatudományi Szemle*, 19. (2010), 2. 97.

⁸⁸¹ Az európai nyilvánosság „az európai integráció kutatásának egyik újabb iránya, amely a politika- és a kommunikációtudomány megközelítéseinek segítségével reflektál az olyan sokat vitatott témákra, mint például a demokráciadeficit, a legitimációhiány és az európai démosz”. Lásd Szabó (2010): i. m. 95. Trenz szerint az európai nyilvánosság az Unió, illetve az európai integráció legitimációjának megvitatására szolgáló kommunikációs infrastruktúra összessége. Lásd Hans-Jörg Trenz: In Search of the European Public Sphere: Between Normative Overstretch and Empirical Disenchantment. *Working Paper*, (2008), 12.

⁸⁸² Conrad (2010): i. m.

sem valósulhat meg.⁸⁸³ Az európai kommunikációs politikáról szóló 2006-os fehér könyv szerint az európai politikai élet nagyrészt a tagállami nyilvánosság keretei közt zajlik, és „ha az európai ügyek mégis megjelennek a programban, a polgárok túlnyomó része nemzeti szempontból szemléli azokat”.⁸⁸⁴ A fehér könyv hozzáteszi: az emberek idegenkedéssel fordulnak Brüsszel felé, aminek az is az oka, hogy nem alakult ki megfelelő mértékben az európai eszmecsere kibontakozásához teret biztosító úgynevezett *európai közszféra*.⁸⁸⁵ Conrad szerint azonban az EPK lehetőséget ad arra, hogy az uniós politikát ne csak a párt-politikai álláspontokon keresztül szemléljék, hanem egy konkrét téma kapcsán, transznacionális diskurzus keretében.⁸⁸⁶

A tudomány szereplőinek döntő többsége szerint az EPK az EU demokratikus legitimációjának növelése érdekében jött létre.⁸⁸⁷ Az azonban kérdéses, hogy képes-e csökkenteni az Unió demokráciájában észlelhető hiányosságokat. Mendoza szerint nem az EPK jelenti a megoldást az Unió demokráciadeficitjére.⁸⁸⁸ Greenwood szerint az EPK az Unió demokráciájának javítása érdekében jött létre, de hibásan alkották meg ezt a jogintézményt.⁸⁸⁹ Az uniós polgárok nem igazán tudtak közvetlenül beleszólni az uniós döntéshozatalba az EPK által, így az nem járult hozzá az európai köznyilvánosság demokráciadeficitjének csökkentéséhez.⁸⁹⁰ Cuesta-López szerint a részvételi eszközök nem jelenthetnek megoldást az Unió demokratikus problémáira, ugyanis a polgári részvétel soha sem helyettesítheti a politikai képviselést.⁸⁹¹

⁸⁸³ Böttger–Plottka (2016): i. m. 34.

⁸⁸⁴ Európai Községek Bizottsága: *Fehér könyv az európai kommunikációs politikáról*. COM (2006) 35 végleges (2006. február 1.).

⁸⁸⁵ Európai Községek Bizottsága: *Fehér könyv az európai kommunikációs politikáról*. COM (2006) 35 végleges (2006. február 1.). A fehér könyv a *European public sphere* kifejezésre az „európai közszféra” kifejezést használja a dokumentum hivatalos magyar nyelvű változatában, azonban figyelemmel arra, hogy a „közszféra” magyar vonatkozásban más jelentéssel bír, mi továbbra is maradunk a Szabó Gabriella által alkalmazott „európai nyilvános tér” vagy „európai nyilvánosság” kifejezéseknél. Lásd Szabó (2010): i. m.

⁸⁸⁶ Conrad (2011): i. m. 18.

⁸⁸⁷ Warleigh (2007): i. m. 55.

⁸⁸⁸ Mendoza (2015): i. m. 137.

⁸⁸⁹ Greenwood (2019): i. m.

⁸⁹⁰ Gerstenmeyer et al. (2018): i. m.

⁸⁹¹ Víctor Cuesta-López: The Lisbon Treaty’s Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy. *European Public Law*, 16. (2010), 1. 138.

Ahogy korábban utaltunk rá, az EPK lényegében az Európai Bizottság jogalkotási eljárás megindításában betöltött monopolszerepét hivatott árnyalni, azonban az európai polgárok felhívása nem köti a Bizottságot, tehát a jogalkotási eljárásban betöltött monopolhelyzete a gyakorlati működés során továbbra is töretlen.⁸⁹² Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint hogy az aláírásgyűjtést eddig sikerrel teljesítő hat EPK esetében a Bizottság csupán kettő, az állatvédelmi *End the Cage Age* és a vízvédelmi *Right2Water* EPK esetében irányzott elő jogalkotást (ráadásul utóbbinál is évekkel a korábbi, részben elutasító határozatát követően). A maradék négy kezdeményezés esetében a Bizottság azonban kifejezetten elutasította a jogalkotási aktusra irányuló javaslat benyújtását.

Mindemellett számos szerző arra hívja fel a figyelmet, hogy az EPK ennek ellenére képes hozzájárulni az EU demokráciadeficitjének csökkentéséhez, különösen a társadalom és az uniós intézmények között hidakat képező civil szervezetek szerepvállalása által. Szeligowska és Mincheva szerint az EPK teljesen nem az uniós polgárok eszköze, de aláírása növelheti az egyes uniós polgárok uniós politikával kapcsolatos érdeklődését.⁸⁹³ Bouza García és szerzőtársai az EPK innovatív jellegét abban látják, hogy annak célcsoportja nem a civil szervezetek, hanem az uniós polgárok mint magánszemélyek,⁸⁹⁴ ami által közvetlen kapcsolat jön létre az uniós intézmények és a polgárok között. Conrad úgy véli, hogy az EPK lehetőséget ad arra, hogy az uniós politikát ne csak a pártpolitikai álláspontokon keresztül szemléljék, hanem egy konkrét téma kapcsán, transznacionális diskurzus keretében.⁸⁹⁵ Chalmers arra hívja fel a figyelmet, hogy az érdekvédelmi szervezetek adott esetben jobban elő tudják mozdítani az uniós döntéshozatalban való társadalmi részvételt, mint a meglehetősen ritkán tartott európai választások.⁸⁹⁶

⁸⁹² Vogiatzis szerint az európai polgári kezdeményezés az alkotmányossági kötöttségek miatt (a Bizottság jogalkotási eljárás megindításában betöltött monopolszerepének sértetlenül hagyása) nem befolyásolja ténylegesen a jogalkotási eljárást, a polgári részvételt pedig az eljárás polgárok számára túlságosan nagy terhet jelentő formalitásai miatt nem tudja jelentősen előmozdítani. Lásd Nikos Vogiatzis: *Is the European Citizens' Initiative a Serious Threat for the Community Method?* *European Journal of Legal Studies*, 6. (2013), 1. 91–107.

⁸⁹³ Szeligowska–Mincheva (2012): i. m.

⁸⁹⁴ Bouza García – Del Río Villar (2012): i. m.; Bouza García – Greenwood (2012): i. m.; Bouza García – Greenwood (2016): i. m.

⁸⁹⁵ Conrad (2011): i. m. 18.

⁸⁹⁶ Chalmers (2011): i. m. 4.

A civil szervezetek szerepvállalása azáltal is hozzájárul az európai nyilvánosság erősítéséhez és ezáltal az Unió democráciadeficitjének csökkentéséhez, hogy olyan – a „brüsszeli buboréktól” messze álló – új tagállami és európai szereplők jelennek meg a kezdeményezések által az európai nyilvános térben, amelyek korábban nem léteztek, vagy egyáltalán nem foglalkoztak európai témákkal.⁸⁹⁷ Az EPK által olyan új, alulról építkező szereplők és mozgalmak jelenhetnek meg az európai uniós szinten, amelyek korábban nem foglalkoztak uniós politikával.⁸⁹⁸ Bouza García és Greenwood úgy látja, hogy az EPK ugyan rövid távon gyakran nem képes megfelelő hatást elérni a döntéshozatalban, azonban hosszú távon képes alakítani a társadalom és a civil szervezetek napirendjét és előmozdítani az európai szintű hálózatok kialakulását, ezzel pedig hozzájárul az európai nyilvánosság szélesítéséhez.⁸⁹⁹

Összességében megállapíthatjuk, hogy bár az EPK-t deklarálta az uniós polgárok és intézmények közti demokratikus szakadék áthidalására hozták létre, e feladatát nem tudja beteljesíteni. Egyrészt a jogtudomány szereplői körében uralkodó álláspont szerint az EPK nem képes a democráciadeficit felszámolására, másrészt a polgári kezdeményezések elmúlt nyolc éves gyakorlati működése sem járult hozzá ahhoz, hogy a polgárokat közelebb hozza az Unióhoz. Azzal ugyanis, hogy számos, Európában széles körben tematizált polgári kezdeményezés esetében a sikeres aláírásgyűjtést nem követte jogalkotási javaslat, a Bizottság az EPK kitűzött céljával éppen ellentétes hatást ért el az uniós polgárok körében. Bár az Unió demokratikus jellegének értékelése leginkább politikai szempontok szerint történik (nem áll rendelkezésre objektív alapú értékelést lehetővé tévő szempontrendszer), az bizonyos, hogy ez az új eszköz nem tudta teljesíteni „életre hívóinak” elvárásait az Unió democráciájának fejlesztése terén. Mindezek

⁸⁹⁷ Luis Bouza García – Justin Greenwood: The European Citizens’ Initiative: A new sphere of EU politics? *Interest Groups & Advocacy*, 3. (2014), 3. 246–267; Bouza García – Greenwood (2016): i. m.; Greenwood (2012): i. m. 334.

⁸⁹⁸ A szerzők szerint e szereplők legnagyobb része ugyanakkor röviddel az európai polgári kezdeményezésük befejezése után elhagyja az uniós politikai színteret, és a továbbiakban nem fog foglalkozni uniós politikával. Lásd Knaut–Plottka (2011): i. m. 8.

⁸⁹⁹ A *Fraternité 2020* az első nyilvántartásba vett kezdeményezés volt 2012-ben, és bár a szervezők a szükséges aláírásoknak csupán egytizedét tudták összegyűjteni, azt követően egy újabb polgári kezdeményezést is benyújtottak. Lásd Bouza García – Greenwood (2016): i. m. 159, 161.

alapján az európai polgári kezdeményezés sokkal inkább egy európai uniós politikai érdekérvényesítő eszköznek (*political opportunity structure*⁹⁰⁰) tűnik.⁹⁰¹

5.2.2. Az EPK mint politikai érdekérvényesítő eszköz hatékonyságáról

Ha az EPK-t elsősorban érdekérvényesítő eszköznek tartjuk, szükségszerű annak vizsgálata, hogy ilyen megközelítésben mennyire hatékony. Ennek vizsgálata során három szempontot veszünk figyelembe: a) az EPK-val kapcsolatos tudatosságot és ismereteket; b) a „sikeres” EPK meghatározását; illetve c) az eszköz „ár-érték arányát”.

a) Az EPK-val kapcsolatos polgári ismeretek

Ahhoz, hogy az EPK hatékonyságát (és egyébként az Unió demokráciájának növelésére gyakorolt tényleges hatását) értékelni tudjuk, meg kell vizsgálnunk az eszközzel kapcsolatos polgári tudatosságot, vagyis hogy az eszköz mennyire ismert a polgárok körében. A tudatosság ugyanis szükséges ahhoz, hogy az adott eszköz be tudja tölteni azt a célt, amelynek érdekében létrehozták.⁹⁰²

Az Európai Parlament 2015-ös állásfoglalásában részletesen foglalkozik az eszköz közismertségével. A Parlament ebben az állásfoglalásban felszólítja az Uniót, hogy e cél érdekében szervezzon reklám- és promóciós kampányokat, és kéri, hogy minden nyilvános kommunikációs csatornát használjon fel az EPK ismertségének növelésére, megjegyezve, hogy az EPK-val foglalkozó külön hivatal is hozzájárulhatna a nyilvánosság és a média figyelmének az eszközre történő felhívásához.⁹⁰³ Mások konkrétan a polgári kezdeményezések kapcsán tájékoztatást nyújtó független központot („Polgári Kezdeményezés

⁹⁰⁰ Chris Rootes: Political Opportunity Structures: Promise, Problems and Prospects. *La Lettre de la maison Française d'Oxford*, (1999), 10; Herbert P. Kitschelt: Political opportunity structures and political protest: anti-nuclear movements in four democracies. *British Journal of Political Science*, 16. (1986), 1. 57–85.

⁹⁰¹ Weisskircher (2019): i. m.

⁹⁰² Mendoza (2015): i. m. 119.

⁹⁰³ Európai Parlament (2015): i. m. 3, 7 és 10.

Központ”) és a tagállami információs pontokat bízna meg a kezdeményezéssel kapcsolatos ismeretek növelésével.⁹⁰⁴

Általánosságban elmondható, hogy a polgári kezdeményezéssel mint transznacionális eszközzel kapcsolatos polgári ismeretek jelentős hiányosságokat mutatnak Magyarországon és Európában egyaránt. Ahogy arra a *Minority Safe-Pack* magyarországi aláírásgyűjtése során szerzett tapasztalatok ismertetése során már utaltunk, a jogintézmény ismertsége hazai szinten elenyésző – a terepmunka nem reprezentatív tapasztalatai alapján a polgárok zöme nem hallott erről az intézményről, ráadásul a sajtó is többször „petícióként” hivatkozott rá (lásd fent), ami azonban félrevezető, ugyanis a petíció intézménye az Európai Unióban mást jelent (lásd fent). Ezt a tapasztalatot empirikus kutatások is alátámasztják.⁹⁰⁵ Európai szinten ugyan vannak pozitív példák,⁹⁰⁶ általánosságban mégis komoly gondot okoz az eszköz ismeretlensége a polgárok körében. A polgári kezdeményezéssel kapcsolatos ismeretek hiányának egyik oka lehet, hogy semmilyen platform nem szolgálja az uniós polgárságból fakadó jogok, így a polgári kezdeményezéshez való joggal kapcsolatos, célzott ismeretterjesztést.⁹⁰⁷ Głogowski és Maurer szerint az EPK nem fog automatikusan hozzájárulni ahhoz, hogy a polgárok jobban értesültek legyenek az uniós döntéshozatalról illetően, de ha különböző csoportok különböző szakpolitikai területeken gyakrabban használnák az eszközt, az elősegíthetné a polgárok bevonását a döntéshozatalba.⁹⁰⁸

b) A „sikeres EPK”

A hatékonyság vizsgálatának kulcskérdése, hogy mikor „sikeres” egy európai polgári kezdeményezés. A válasznál egyrészt irányadó lehet az európai polgári kezdeményezés „életciklusának” teljessége, vagyis hogy az adott EPK eredményez-e jogalkotási aktus benyújtására irányuló bizottsági javaslatot (illetve az adott javaslat mennyiben egyezik meg a szervezők által megfogalmazott és több mint egymillió uniós polgár által támogatott javaslattal). Másrészt viszont

⁹⁰⁴ Ballesteros et al. (2014): i. m. 26; Ballesteros–Fiorentini (2015): i. m. 24.

⁹⁰⁵ Szenoradszki (2017): i. m.

⁹⁰⁶ A *Vízhez való jog* EPK olyan médiafigyelmet kapott Németországban, hogy a megkérdezett polgárok fele azt nyilatkozta, hogy hallott a kezdeményezésről. Lásd Plottka (2016): i. m.

⁹⁰⁷ Szenoradszki (2017): i. m. 76.

⁹⁰⁸ Głogowski–Maurer (2013): i. m. 21.

a sikertelen kezdeményezések is hozzájárulhatnak az általuk megfogalmazott célok eléréséhez.

Sikertelen lehet egy kezdeményezés, ha: *a)* a Bizottság elutasítja annak nyilvántartásba vételét, illetve ha az ezzel kapcsolatos határozatot a kezdeményezők az Európai Unió Bírósága előtt sikertelenül támadják meg;⁹⁰⁹ *b)* ha a kezdeményezésben a szervezők nem tudják összegyűjteni a szükséges számú aláírást; *c)* a kezdeményezők visszavonják a kezdeményezést; vagy *d)* a sikeres aláírás-gyűjtés után a Bizottság elutasítja a jogalkotási eljárás megindítását. Mindegyik esetben a szervezők sikeresen tudják európai és/vagy nemzeti szinten tematizálni az adott kérdést, emelve az ezzel kapcsolatos állampolgári tudatosságot és általánosságban politikai szintre emelni egy korábban háttérbe szorított problémakört. Ezekben az esetekben a „sikertelen” kezdeményezés is képes politikai nyomást gyakorolni a döntéshozókra és közvetetten eredményeket elérni mind európai, mind tagállami szinten. Elfogadott az a vélekedés, miszerint a polgári kezdeményezések sikerének valódi mércéje nem a jogalkotásra gyakorolt hatásában, hanem sokkal inkább más hatásokban rejlik⁹¹⁰ – Gerstenmeyer és szerzőtársai ezt nevezik az EPK „hozzáadott értékének”.⁹¹¹

A „jogon túli hatások” vizsgálata során legkiemelkedőbb példa a *Stop TTIP* kezdeményezés, amelynek nyilvántartásba vételét ugyan elutasította a Bizottság, a szervezők informálisan mégis elkezdték az aláírásgyűjtést, és ennek eredményeként 3,2 millió támogató nyilatkozatot gyűjtöttek össze a kezdeményezés mellett.⁹¹² A *Stop Vivisection* sikeres EPK esetében a Bizottság ugyan elutasította a jogalkotási aktusra irányuló javaslat benyújtását (beleértve a szervezők által a Bizottság részére benyújtott tizpontos szövegszerű javaslatot),

⁹⁰⁹ Amennyiben semmissé nyilvánítási keresetüknek a Törvényszék (vagy ha az ügy másodfokra kerül, a Bíróság) helyt ad, a testület a Bizottságot jellemzően újabb határozat hozatalára kötelezi. Az eddigiekben nem volt arra példa, hogy a kezdeményezők számára kedvező bírósági ítélet után a Bizottság elutasítsa a kezdeményezés nyilvántartásba vételét.

⁹¹⁰ Greenwood (2019): i. m.; Luis Bouza García: *Participatory Democracy and Civil Society in the EU. Agenda-Setting and Institutionalisation*. London, Palgrave Macmillan, 2015; Maximilian Conrad: The ECI's Contribution to the Emergence of a European Public Sphere. In Conrad et al. (2016): i. m. 64–80.

⁹¹¹ Gerstenmeyer et al. (2018): i. m.

⁹¹² Gerstenmeyer et al. (2018): i. m. 70.

a kezdeményezés európai parlamenti közmeghallgatása élénk vitát és tudományos diskurzust, valamint széles médiabeli lefedettséget eredményezett.⁹¹³

Az EPK-nak az az adott kérdéskör tematizálását, az azzal kapcsolatos tudatosságot előmozdító hatása azoknál a kezdeményezéseknél is megfigyelhető, amelyek szándéka nem komoly a szükséges mennyiségű aláírások összegyűjtése tükrében, hiszen viszonylag alacsony ráfordított költség mellett tudnak érzékelhető figyelmet irányítani a kezdeményezésük témájára.⁹¹⁴ Ezenfelül egy elutasított kezdeményezés is lehet hosszú távon sikeres, ha a politikai szereplők felismerik a mögötte rejlő társadalmi értéket, és azt a klasszikus képvisleti demokrácia útján igyekeznek előmozdítani.⁹¹⁵

c) Az EPK „ár-érték aránya”

Az EPK hatékonysági vizsgálatának harmadik szempontja az eszköz „ár-érték aránya”. Ennek vizsgálata azért is különösen fontos, mert az EPK alapvetően költséges eszköz (gondoljunk csak az aláírásgyűjtés költségeire), ezért ha e téren torzulás figyelhető meg, az hozzájárulhat ahhoz, hogy az uniós polgárok más eszközöket keressenek az érkeik érvényesítésére és az általuk képviselt kérdés megjelenítésére.

Egyesek szerint az EPK érvényességi kritériumai túlságosan szigorúak ahhoz képest, hogy a gyakorlatban milyen hatást érhet el ez a jogintézmény. A sikeres EPK ugyanis nem kötelezi a Bizottságot jogalkotási aktusra irányuló javaslat előterjesztésére, csupán a Bizottság napirendjét képes befolyásolni azzal, hogy a testületnek foglalkoznia kell a kérdéssel, de nem köteles abban semmilyen lépést sem tenni. Különösen igaz ez az EPK más eszközökkel, így például a petícióval vagy a napirend befolyásolására szolgáló informális eszközökkel való összehasonlítása tükrében. Conrad és Knaut szerint az EPK szervezési követelményei egy valódi polgári kezdeményezésre hasonlítanak, míg a jogalkotásra gyakorolt hatása sokkal inkább a petícióra emlékeztet.⁹¹⁶ Hasonló

⁹¹³ Andre Menache: The European Citizens’ Stop Vivisection Initiative and the Revision of Directive 2010/63/EU. *Alternatives to Laboratory Animals*, 44. (2016), 4. 386.

⁹¹⁴ Bouza García – Greenwood (2016): i. m. 164.

⁹¹⁵ László Komáromi: Improving Representation by Direct Democracy? In László Komáromi – Zoltán Tibor Pállinger (szerk.): *Good Governance – Enhancing Representation*. Budapest, Pázmány Press, 2016. 31.

⁹¹⁶ Conrad–Knaut (2016): i. m. 12.

állásponton van Berg és Głogowski is, akik szerint, amíg az EPK érvényességi követelményei a népszavazási kezdeményezések előírásaira hasonlítanak, addig a jogi természete szerint „gyenge népi kezdeményezés” (napirend-meghatározó kezdeményezés), amely leginkább az inkább informális természetű e-petícióra emlékeztető jegyeket hordoz.⁹¹⁷

Az EPK érvényességi kritériumainak és lehetséges elért hatásainakatika-mérlegre helyezésével arra a következtetésre is juthatunk, hogy az eszköz formai követelményei nem állnak arányban a lehetséges jogi hatásaival (vagy az érvényességi kritériumai túl szigorúak, vagy az elérhető lehetséges hatása túl gyenge).⁹¹⁸ Az eszköz „ár-érték aránya” tehát alacsonyabb, mint a részvételi demokrácia nemzeti jogrendszerekben ismert eszközei. Ez a „fogyasztói” attitűdre is hatással lehet, vagyis ha a polgári kezdeményezés a szigorú érvényességi követelmények teljesítése esetén nem éri el a polgárok – és különösen a szervezők – által elvárt és remélt jogi hatást, az eltántoríthatja a polgárokat attól, hogy igénybe vegyék ezt a demokratikus eszközt.

Az EPK mint politikai érdekérvényesítő eszköz hatékonysága kapcsán *összes-ségében* tehát elmondhatjuk, hogy az eszközzel kapcsolatos polgári ismeretek jelentős hiányosságokat mutatnak. Ez komoly problémát okoz a jogintézmény céljainak elérése szempontjából is. A tudatosság növelése ugyanakkor nemcsak az Unió demokratikus jellegének erősítése érdekében szükséges, hanem érdekérvényesítő eszközként történő használata miatt is. Itt mindenképpen indokolt lenne az előrelépés, a tudatosság fejlesztése. Az Európai Uniónak – a tagállamokkal közösen – lépéseket kellene tenni az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok, így a választójog, az európai polgári kezdeményezés indításához való jog és a petíciós jog gyakorlásának népszerűsítése érdekében, hiszen az alapvető ismeretek hiányában e jogintézmények céljai sem tudnak érvényesülni. Fontos megjegyezni azt is, hogy az EPK nem kizárólag akkor képes elérni a zászlajára tűzött szabályozási kérdés előmozdítása szempontjából pozitív eredményeket, ha a szervezők által javasolt jogalkotási javaslat benyújtására sor kerül. A polgári kezdeményezés az adott kérdés európai tematizálása útján és számos más módon képes pozitívan előmozdítani az egyes társadalmi csoportokat és valamennyi uniós polgárt érintő, eddig nem megfelelően szabályozott témaköröket. Végül az eszköz érvényességi kritériumainak és lehetséges elért hatásainak egymáshoz viszonyításával kapcsolatban arra a következtetésre juthatunk, hogy

⁹¹⁷ Berg–Głogowski (2016): i. m.

⁹¹⁸ Gerstenmeyer et al. (2018): i. m. 58.

az EPK formai követelményei nem állnak arányban a lehetséges jogi hatásaival. Ez jelentősen csökkentheti a polgári kezdeményezésben rejlő érdekérvényesítő képességet, ezért szükséges lenne az érvényességi követelmények enyhítése vagy a lehetséges jogi hatások növelése.

5.2.3. Lehetőségek és korlátok az EPK kisebbségvédelmi célú felhasználására

Az EPK jog- és érdekérvényesítésre történő felhasználási lehetőségének egyik legfontosabb vizsgálati kérdése, hogy az eszköz *milyen témák vonatkozásában lehet igazán sikeres*, mely kérdéskörök esetében hatékony az érdekérvényesítő képessége.

Greenwood szerint a polgári kezdeményezés napirend-meghatározó eszközként a kevésbé ismert témák népszerűsítésében lehet igazán hatékony, mivel a fősodratú témákat a nagy szervezetek inkább a hagyományos érdekérvényesítő eszközökkel jelenítik meg.⁹¹⁹ Ezt a gyakorlat is alátámasztja, hiszen ahogy azt Bouza García és Greenwood közös kutatása bemutatja, az EPK keretén belül a hagyományos témákkal foglalkozó kampányokat inkább a nagyobb szervezetek jelenítették meg, míg a kisebb szervezetek az uniós politika fősodratól jobban eltérő témákat szorgalmaztak.⁹²⁰ Komáromi szerint az „alulról jövő kezdeményezések sajátos érdekartikulációt tesznek lehetővé, s elősegítik olyan kérdések politikai napirendre vitelét is, amelyek a hagyományos népképviselési rendszer útvesztőiben egyébként elakadnának”, és közvetve olyan hatások kiváltására alkalmasak, amelyek a *status quo* megváltoztatásához vezetnek.⁹²¹

Az EPK továbbá képes nemzeti kérdések „európaizálására”, vagyis képes az európai politika szintjére emelni azokat az ügyeket is, amelyeket hagyományosan a tagállamok politikáiba tartozónak sorolnak (*venue-shopping*).⁹²² Jó példa erre az *Egy közülünk* EPK, ahol a szervezők a kezdeményezéssel – a Bizottság kezdeményezés tárgyában benyújtandó jogalkotási aktusra irányuló javaslat

⁹¹⁹ Greenwood (2019): i. m.

⁹²⁰ Bouza García – Greenwood (2014): i. m.

⁹²¹ Komáromi László: Közvetlen demokratikus hagyományok és modellek: alapkérdések, kockázatok és esélyek. In Gáva Krisztián – Téglási András (szerk.): *A népszavazás szabályozása és gyakorlata Európában és Magyarországon*. Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., 2016. 158.

⁹²² Bouza García – Greenwood (2016): i. m. 157.

kikényszerítése mellett – az abortusszal kapcsolatos európai közbeszéd élénkítését és egy európai életvédelmi mozgalom életre hívását is megpróbálták elérni.

Bouza García és Greenwood szerint az EPK előnye más érdekérvényesítő lehetőségekkel és eszközökkel szemben, hogy olyan vitás kérdések vonatkozásában is képes állásfoglalásra kényszeríteni a Bizottságot, amelyeket egyébként nem vettek volna napirendre.⁹²³ Ez a megállapítás különösen igaz a nemzeti kisebbségek vonatkozásában, hiszen az Európai Bizottság – a *Minority SafePack* előtt – korábban soha nem vette napirendjére a nemzeti kisebbségek uniós szintű védelmének kérdését.

Ebből következik a kérdés, hogy a nemzeti kisebbségek védelme milyen formában és esetleges korlátok mellett képezheti tárgyát egy EPK-nak. Egyes tudományos szereplők szerint az EPK kisebbségi jogok tematizálására történő felhasználásának elsősorban a kisebbségi nyelvek támogatása terén lehet realitása.⁹²⁴ Mások szerint az EUSZ 2. cikkében foglalt uniós alapelvek, illetve az Európai Unió Alapjogi Chartájának 21. cikke lehet a kisebbségek érdekében kezdeményezett EPK jogi alapja.⁹²⁵

E kérdés vizsgálatára során érdemes hivatkozni az eddigi két, nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmével foglalkozó EPK-ra. A *Minority SafePack* tisztán kisebbségvédelmi tárgyú polgári kezdeményezés, amely deklaráltan és közvetlenül kisebbségvédelmi célokat szolgál. Bár a nemzeti kisebbségek védelme nem kifejezett uniós hatáskör, a kisebbségvédelmi javaslatcsomag jelentősége éppen abban áll, hogy a Szerződések nyújtotta hatásköri keretek között javasol elfogadni olyan jogalkotási aktusokat, amelyek a gyakorlatban alkalmasak lehetnek a nemzeti kisebbségek sajátos érdekeinek és jogainak védelmére tagállami szinten. Éppen ezért kerülhetett arra sor, hogy az Európai Bizottság végül – a Törvényszék erre vonatkozó, a szervezők számára kedvező ítélete után – részlegesen bejegyezte a *Minority SafePack* kezdeményezést. A szervezők a kezdeményezés megszövegezése során kiemelt figyelmet fordítottak arra, hogy javaslatukat a nemzeti kisebbségek védelméhez kapcsolódó, de az Unió hatáskörébe tartozó részterületek vonatkozásában fogalmazzák meg (így például a nyelvhasználati jogok, kulturális sokszínűség, regionális politika vonatkozásában).

⁹²³ Bouza García – Greenwood (2016): i. m. 156–157.

⁹²⁴ Vizi (2013b): i. m. 48; Czika (2011): i. m.

⁹²⁵ Nemzetpolitikai Kutatóintézet: *European Citizens' Initiative: a legal (political) instrument for advocating the protection of national minorities in the European Union?* Budapest, Research Institute for Hungarian Communities Abroad, 2015.

Ezzel szemben a *nemzeti régiókról* szóló EPK közvetett módon és értelemben számít a nemzeti kisebbségek védelmére irányuló EPK-nak. A kezdeményezés a kohéziós politika által igyekszik előmozdítani az összefüggő területen élő nemzeti közösségek abban álló érdekeit, hogy e területek nemzeti sajátosságait megőrizzék, amihez viszont a szervezők szerint az EU kohéziós politikájának kiemelt figyelmére van szükség. Hatásában ez a javaslat is a nemzeti kisebbségek érdekeinek előmozdítását célozza, ezért közvetetten kisebbségvédelmi tárgyú kezdeményezés.

Az EPK kisebbségvédelmi célú felhasználásának lehetőségei és korlátai *összességében* vegyes képet mutatnak. Egyfelől az eddigi tapasztalatok alapján a kisebbségvédelem nem vált az európai polgári kezdeményezések bevett témájává. Az eddig benyújtott több mint száz kezdeményezésből ugyanis csupán kettő foglalkozik a nemzeti közösségek védelmével és érdekeinek előmozdításával. Ehhez azonban az is hozzájárulhatott, hogy mindkét kisebbségvédelmi tárgyú kezdeményezés nyilvántartásba vételét elutasította a Bizottság, és csak 2017-ben, illetve 2019-ben sikerült bírósági úton kikényszeríteni a kezdeményezések bejegyzését. Másfelől a két bemutatott, kisebbségvédelmi tárgyú EPK vitathatatlanul figyelemre méltó sikereket ért el a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmében. Ez arra enged következtetni, hogy az EPK ugyan nem a nemzeti kisebbségek érdekei előmozdítására általánosan alkalmazott eszköz, ám a jogintézmény alkalmas arra, hogy a nemzeti közösségek védelmében pozitív elmozdulást eredményezzen.

5.2.4. A két vizsgált EPK értékelése

Az alábbiakban azt vizsgáljuk meg, hogy a *Minority SafePack* és a nemzeti régiókról szóló EPK – ideértve az ügyek kapcsán indult bírósági eljárások jogfejlesztését és az aláírásgyűjtési kampányok által elért sikereket – miként járult hozzá az EPK intézményének védelméhez és felhasználóbarátabbá válásához, valamint nemzeti kisebbségeknek az EU égisze alatt biztosított jogai fejlesztéséhez és érdekei érvényesítéséhez, különös tekintettel a nemzeti kisebbségek uniós szintű védelmével kapcsolatos politikai ellenállás enyhítésére.

Megjegyezzük, hogy ezen kezdeményezések értékelése jelen értekezés kéziratának lezártakor nem lehet teljes.⁹²⁶ A *Minority SafePack* kezdeményezést bár 2021 januárjában teljes egészében elutasította az Európai Bizottság,

⁹²⁶ 2021. augusztus 10-én.

a kezdeményezők a testület döntését megtámadták az Európai Törvényszék előtt. Másrészt a kezdeményezés szervezői és támogatói tovább folytatják az elmúlt években is kiemelkedő sikerrel folytatott érdekérvényesítő munkájukat annak érdekében, hogy minél több fórumon napirenden tartsák a *Minority SafePack* és a javaslatcsomag egyes elemeit. Nem kizárt, hogy ez a munka csak évek múltán hozza meg a várt eredményeket, ahogy az a vízvédelmi *Right2Water* EPK esetében is történt, hiszen az Európai Bizottság hat év elteltével nyújtott be jogalkotási javaslatot a kezdeményezés tárgykörében, és hivatkozott az uniós polgárok EPK keretén belül kifejezett akarására. A *nemzeti régiókról* szóló EPK esetében sikerült összegyűjteni több mint 1,4 millió aláírást, 11 tagállamban teljesítve az érvényességhez szükséges minimális aláírásszámot, a támogató nyilatkozatok tagállami érvényességi ellenőrzése jelen értekezés kéziratának lezártakor is tart. Amennyiben a vizsgálat után is fennállnak az érvényesség feltételei, a szervezők várhatóan csak egy későbbi időpontban nyújtják be a kezdeményezésüket a Bizottságnak, addig pedig – erre vonatkozó tájékoztatásuk alapján – a nemzeti régiók európai mozgalmát kívánják építeni. Évekbe is beletelhet tehát, mire a nemzeti régiókról szóló EPK a Bizottság asztalára kerülhet, így vélhetően még számottevő ideig a „schrödingeri állapotban” marad a kezdeményezés.

a) Az EPK jogintézményének bírói védelme

Bár mindkét ügy olyan politikailag érzékeny – és ekképpen általánosságban tagállami kérdésekként kategorizált – témákat érint, amelyektől a Bíróság jellemzően igyekszik távol tartani magát,⁹²⁷ az eljárás során olyan szempontok merültek fel, amelyek az EPK szabadságát érintik.

Az Európai Bizottság a kezdeti években rendkívül szigorúan alkalmazta a kezdeményezések nyilvántartásba vételének megtagadásával kapcsolatos szabályokat, aminek eredményeként számos kezdeményezésre irányuló javaslatot ítélt nyilvánvalóan hatáskörén kívül esőnek, – mint utólag kiderült – tévesen alkalmazva a jogot. Így történt ez mindkét általunk kiemelt figyelemben részesített, a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmével foglalkozó EPK esetében is. Bár a régi

⁹²⁷ Lásd C-364/10. sz., Magyarország kontra Szlovák Köztársaság ügyben 2012. október 16-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2012:630). Ernő Várnay: Hungary versus Slovakia – EU Membership versus Sovereign Statehood. In Marcel Szabó et al. (szerk.): *Hungarian Yearbook of International and European Law 2013*. The Hague, Eleven International Publishing, 1. (2013). 144.

EPK-rendelet is rögzítette, hogy a polgári kezdeményezésre alkalmazandó eljárásoknak egyszerűnek és felhasználóbarátnak kell lenniük annak érdekében, hogy bátorítsák a polgárok részvételét és elérhetőbbé tegyék az Uniót,⁹²⁸ e követelmények évekig nem érvényesültek. Ahogy korábban bemutattuk, a polgári kezdeményezésekkel kapcsolatos felhasználói statisztikából is kitűnik, hogy a Bizottság által a befogadhatósággal kapcsolatban támasztott akadályok és a feltételek kezdeti években tapasztalt szigorú értelmezése visszavetették a jogintézmény hatékonyságát. Ez a jogalkalmazói magatartás végső soron az EPK fő célját veszélyeztette.

Ezt a gyakorlatot kompenzálta a Bíróság az általunk vizsgált két esetben is. A *Minority SafePack* nyilvántartásba vételének elutasítása kapcsán indult semmisségi eljárásban a Törvényszék a Bizottság indokolási kötelezettségének nemteljesítése miatt hagyta helyben a felperesek keresetét. A Törvényszék az ítélettel közvetlenül is hozzájárult a polgári kezdeményezések demokratikusabb megjelenítéséhez, azonban közvetetten még jelentősebb változásokat eredményezett az EPK gyakorlati működésében. Egyrészt – bár ennek érdemi eldöntésére az ítéletében a Törvényszék nem vállalkozott – ezzel az ügygel vette kezdetét a polgári kezdeményezések részleges nyilvántartásba vételének bizottsági gyakorlata, másrészt ez volt az első EPK, amely vonatkozásában a szervezetek pert nyertek a Bizottsággal szemben az Európai Törvényszéken.

A *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés ennél is jelentősebb hatással volt a polgári kezdeményezésekkel kapcsolatos jogfejlődésre. Ebben az ügyben a másodfokon eljáró Bíróság ugyanis a hosszú évekig bizonytalan tartalommal bíró „nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés” fogalmát értelmezte. A Bíróság a bizonyítási teher jogellenesen felperesekre ruházása miatt helyezte hatályon kívül az elsőfokú bírói döntést, illetve megállapította, hogy az EPK nyilvántartásba vétele során a Bizottságnak csak az absztrakt módon tervezett intézkedések elfogadhatóságát kell vizsgálnia, kétség esetén pedig a kezdeményezők javára kell döntenie. Ezzel a Bíróság utat mutatott a nyilvántartásba vételi szakaszban lefolytatott *ex ante* vizsgálat terjedelme vonatkozásában, illetve a kezdeményezők számára kedvező irányba mozdította el a joggyakorlatot.

A bírói testület mindkét esetben a polgári kezdeményezések szervezői számára kedvező, a jogintézmény felhasználóbarát jellegét erősítő ítéleteket hozott, egyértelművé téve, hogy a részvételi demokrácia elve az a zsinórmérték, amelyhez igazítani kell a polgári kezdeményezésről szóló jogi keret értelmezését.⁹²⁹

⁹²⁸ EPK-rendelet (2) preambulumbekzdés.

⁹²⁹ Athanasiadou (2019): i. m. 269.

b) A nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos jogfejlesztés

Az EPK jogintézményének erősítése mellett a Bíróság a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos jogfejlődés szempontjából is tett fontos megállapításokat mindkét ügyben. Így például az Európai Törvényszék a Románia által a *Minority SafePack* nyilvántartásba vételét megtámadó ügyben hozott ítéletében megállapította, hogy a Bizottság nyújthat be a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmének növelését célzó, az Unió fellépését a hatásköre alá tartozó területeken kiegészítő jogalkotási javaslatot. Ezzel a Törvényszék fontos hivatkozási alapot biztosított a jogalkotás megindításával kapcsolatos jövőbeli érvekkel szemben, megnyitva az utat a kisebbségvédelmi tárgyú, európai uniós jogalkotás előtt.

A *nemzeti régiókról* szóló EPK-val kapcsolatos bírósági eljárás legfőbb hozadéka a „nemzeti kisebbségi régió” fogalmának beemelése az uniós jogba. Ebben a megközelítésben azáltal, hogy az Európai Unió Bírósága a másodfokú ítélet során következetesen hivatkozik a szervezők által kialakított nemzeti kisebbségi régió fogalmára, e kifejezés az uniós jog részévé vált, és jogi szempontból ez az egyik legnagyobb nívóvuma ennek a kezdeményezésnek.⁹³⁰

c) A nemzeti kisebbségek érdekeinek előmozdítása

Kisebbségvédelmi szempontból a legfontosabb kérdés az, hogy ezek a kezdeményezések képesek lesznek-e érzékelhető hatást elérni a nemzeti kisebbségek európai uniós védelmében. A *Minority SafePack* történelmi jelentősége a kisebbségi érdekérvényesítés terén a Bizottság 2021. januári elutasító közleménye után sem vitatható. A sikeres aláírásgyűjtéssel ugyanis az uniós polgárok rákényszerítették a Bizottságot arra, hogy foglalkozzon az őshonos nemzeti közösségek védelmével, holott az uniós jogalkotás megindítására kizárólagosan jogosult Európai Bizottság korábban ezt rendre elutasította, ekképpen azonban nem tudott kibújni a feladat alól. Ezenfelül a több mint 1,1 millió uniós polgár támogatása erős felhatalmazást ad a kezdeményezés képviselőinek és a nemzeti kisebbségek európai uniós védelmét szorgalmazó valamennyi szereplőnek a javaslatcsomagban foglaltak napirenden tartására az Unió intézményeinek különböző fórumain, valamint általánosságban véve erős legitimációt és hivatkozási alapot biztosít a nemzeti kisebbségek uniós

⁹³⁰ Benda et al. (2019): i. m. 93.

szintű védelmére is. Ahogy Navracsics Tibor fogalmazott, a *Minority SafePack* új fejezetet nyitott az európai integráció történetében, hiszen sikerével végre megjelent az európai belpolitika radarján az őshonos nemzeti kisebbségek témája.⁹³¹

A *nemzeti régiókról* szóló EPK egy kisebbségvédelmi szempontból fontos témát nyitott meg az uniós politika szintjén. Az aláírásgyűjtés sikere újabb lökést adhat az európai kisebbségvédelmi érdekérvényesítési folyamatoknak a *Minority SafePack* elutasító bizottsági döntés ellenére is. A Bizottság *Minority SafePack*kel kapcsolatos döntése azonban kétségkívül negatív hatással lehet a nemzeti régiókról szóló EPK-ra is, ugyanis a *Minority SafePack* kezdeményezésre adott érdemi válaszában a Bizottság elutasította a jogalkotást a javaslatcsomag regionális politikát érintő részében. Ezzel együtt a Bizottságnak eddig sem okozott problémát a korábbi álláspontjának gyökeres megváltoztatása (lásd a részleges bejegyzés lehetőségével kapcsolatos álláspontjának változását a *Minority SafePack* nyilvántartásba vétele tárgyában), így ez sem köbe vésett álláspont. Ezért is különösen fontos a nemzeti régiók európai mozgalmának építése, amelyre a nemzeti régiós EPK szervezői vállalkoztak, de azon is sok múlik, hogy a *Minority SafePack* szervezői miként képesek napirenden tartani a javaslatcsomag egyes elemeit, így különösen a regionális politikára vonatkozó javaslatot.

Az EPK tehát „ha nem is ajtót, de legalább rést nyitott a helyi érdekvédő szervezetek tagjai előtt is, hogy törekvéseiket bizonyos megkötések mellett becsatornázzák az uniós döntéshozatali struktúrába”.⁹³² Toggenburg szerint e két ügy végkimenetele irányadó lehet abban a vonatkozásban, hogy az európai polgári kezdeményezés mennyire lehet hasznos eszköze a nemzeti kisebbségek jogai és érdekei előmozdításának az Európai Unióban.⁹³³ E két polgári kezdeményezés által az EU nemzeti kisebbségek védelmére irányuló politikájában ugyanis az „elemi ódzkodás és a struccpolitika motívumai mellett” megmutatkozott a témában rejlő fejlődési potenciál is, amelyet mind a *Minority SafePack*, mind pedig a *nemzeti régiókról* szóló EPK igyekezett kihasználni, megpróbálva fejleszteni az uniós jogi kereteket.⁹³⁴

⁹³¹ MTI: Navracsics: a *Minority SafePack* új fejezetet nyitott az európai integráció történetében. *Maszol*, 2020. november 13.

⁹³² Benda et al. (2019): i. m. 69.

⁹³³ Toggenburg (2018): i. m. 376.

⁹³⁴ Benda et al. (2019): i. m. 92.

6. Összegzés

Bár ma az Unióban közel minden tizedik polgár valamely nemzeti kisebbséghez tartozónak vallja magát, a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó hatályos uniós jogi keret alapvetően rendkívül gyenge. A lisszaboni szerződés hatálybalépése óta a kisebbséghez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása ugyan az Európai Unió deklarált alapértéke, ez a gyakorlatban nincs jelentős hatással a nemzeti kisebbségek helyzetére. Az Uniónak a nemzeti kisebbségek védelmére ugyanis nincs specifikus hatásköre. Nincs továbbá olyan másodlagos uniós jogi aktus (rendelet vagy irányelv) sem, amely a nemzeti kisebbségekhez tartozó polgárok identitásának, nyelvének megőrzésére irányulna. A Szerződések ugyan számos olyan rendelkezést is tartalmaznak, amelyek a gyakorlat során felhívhatók a nemzeti kisebbségek védelmére (így különösen a diszkrimináció tilalma, a kulturális és nyelvi sokszínűség megőrzése vagy a gazdasági, társadalmi és területi kohézió), ezek mégsem pótolják a kifejezett és kimondottan e célra létrehozott kisebbségvédelmi szabályozást.

Mindezek alapján arra az álláspontra jutottunk, hogy szükséges a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos uniós joganyag fejlesztése. Elsősorban a már oly régóta követelt másodlagos uniós jogi szabályozás megalkotására lenne szükség, amely átfogó és kötelező jellegű védelmet biztosít a nemzeti kisebbségek számára. Erre az elsődleges uniós jog lehetőséget nyújt. Szintén megoldás lehet a hatályos másodlagos jogforrások módosítása és megtöltése a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos rendelkezésekkel. Erre irányul a *Minority SafePack* kezdeményezésben megfogalmazott javaslatok többsége.

A nemzeti kisebbségek jogvédelméhez hasonlóan az európai őshonos közösségek védelmének politikai támogatottsága is jelentősen elmarad a kívánt szinttől. Az Európai Parlament az elmúlt évtizedek során ugyan számos kisebbségvédelmi tárgyú állásfoglalást fogadott el, ezek inkább politikai, mintsem jogi hivatkozási alapok. Ezzel szemben az uniós jogalkotási eljárás megindítására kizárólagosan jogosult Bizottság sohasem vette napirendjére a nemzeti kisebbségek védelmét. Emellett több tagállam hagyományosan ellenzi a nemzeti kisebbségek európai uniós védelmét.

Ezzel együtt az Európai Unió a nemzeti kisebbségek jog- és érdekérvényesítésének egyik legfontosabb terepe. Az uniós jogban már most is vannak olyan jogszabályhelyek, amelyek felhívhatók a nemzeti kisebbségek védelmére. Másrészt, amíg a nemzetközi kisebbségvédelmi rendszerből hiányzik a valódi

kényszerítő erő, amely e normák érvényesülését a kormányokon számonkérhetné, az EU megfelelő politikai akarat esetén kikényszeríthető normákat fogadhat el a nemzeti kisebbségek védelme érdekében. Erre a jogfejlesztésre az EU elsődleges jogi kerete lehetőséget ad, így az elmúlt években a nemzeti kisebbségek európai uniós érdekérvényesítési tevékenysége éppen e jogi keret kialakítására összpontosított.

Az értekezés második nagyobb részében az európai polgári kezdeményezést (EPK) elemeztük, amely eszköz feltevésünk szerint alkalmas lehet a nemzeti kisebbségek európai uniós jog- és érdekvédelmének előmozdítására. Megállapítottuk, hogy az EPK uniós jogalkotásra gyakorolt tényleges hatását több tényező korlátozza. Idesoroljuk egyrészt a Szerződések szövegéből származó alkotmányos korlátozásokat (mire terjedhet ki egy polgári kezdeményezés), másrészt pedig a Bizottságnak a jogalkotási eljárásban élvezett monopolhelyzetének érintetlenül hagyását is. A Bizottságot ugyanis semmi sem kötelezi arra, hogy a sikeres, több mint egymillió uniós polgár támogatását élvező kezdeményezések által megfogalmazott javaslatoknak akár csak részben is eleget tegyen, még akkor sem, ha egyébként lenne hatásköre a javasolt jogalkotási aktus előterjesztésére. Részleteiben elemeztük továbbá az EPK-rendelet felülvizsgálatát. Habár az új rendelet számos kérdésben megoldani látszik az európai polgári kezdeményezések gyakorlati működésének elmúlt években tapasztalt nehézségeit, több olyan probléma azonosítható, amely vélhetően a jövőben is befolyásolni fogja az eszköz hatékony működését.

Ezt követően az EPK nemzeti kisebbségek uniós jog- és érdekvédelmére történő gyakorlati felhasználását vizsgáltuk a *Minority SafePack* és a *nemzeti régiókról* szóló EPK ismertetésével. Annak érdekében, hogy az EPK-t mint a nemzeti kisebbségek jog- és érdekérvényesítésének eszközét értékelni tudjuk, szükséges volt ezeknek az ügyeknek a részletekbe menő elemzése. Mindkét ügy vonatkozásában ismertettük a kezdeményezések háttérét és fő javaslatait. Részletesen elemeztük az Európai Törvényszék és az Európai Unió Bírósága előtti semmissé nyilvánítási eljárásokat. Részletekbe menő betekintést nyújtottunk a szervezők által megvalósított aláírásgyűjtési kampányokba, beszámoltunk az aláírásgyűjtés tanulságairól és tapasztalatairól. Elemeztük a *Minority SafePack* uniós intézményi vizsgálatát, valamint az Európai Bizottság kezdeményezést elutasító közleményét.

A jelen értekezés tárgyát képező kutatás fő kérdésére, vagyis hogy az EPK alkalmas és hatékony eszköz-e a nemzeti kisebbségek jog- és érdekérvényesítésére, az ötödik fejezetben kerestük a választ. Előbb megvizsgáltuk, hogy mi

szükséges ahhoz, hogy egy EPK sikeres legyen. Arra jutottunk, hogy az európai polgári kezdeményezés ugyan az uniós polgárok személyhez fűződő joga, azt a gyakorlatban különböző európai és nemzeti szinten tevékenykedő civil társadalmi szervezetek segítik. A civil szervezetek az elmúlt években nem csupán az európai polgári kezdeményezések, de az uniós demokrácia és döntéshozatali eljárások működése szempontjából is nélkülözhetetlenné váltak. A civil szervezetek szerepvállalását a polgári kezdeményezések sikerre vitelében is elengedhetetlennek értékeltük. Ezt mind az európai polgári kezdeményezéssel foglalkozó tudományos szereplők véleménye, mind pedig a tárgyban végzett empirikus kutatások alátámasztják. A további szükséges feltételek vonatkozásában megállapítottuk, hogy azok a kezdeményezések tudják összegyűjteni a szükséges egymillió aláírást hét különböző tagállamból, amelyek mögött nagy, európai hálózattal is rendelkező szervezetek állnak, és egyúttal képesek koncentrálni az aláírásgyűjtést egy-két tagállamban („húzó tagállamok”), ahol kiemelkedően magas lesz az aláírások száma. A sikeres európai polgári kezdeményezéshez szükséges továbbá az aláírásgyűjtési kampány szervezéséhez rendelkezésre álló megfelelő anyagi források biztosítása is. Ezek a megállapítások a két részletesen vizsgált kisebbségvédelmi tárgyú polgári kezdeményezés esetében is beigazolódtak.

A fejezet második részében három fő kérdésre kerestük a választ: *a)* az európai polgári kezdeményezést elsősorban az Unió demokráciáját növelő vagy politikai érdekérvényesítő eszközeihez érdemes sorolnunk; *b)* mennyire hatékony érdekérvényesítő eszköz az európai polgári kezdeményezés; *c)* mennyiben használható az európai polgári kezdeményezés a nemzeti kisebbségek védelmére? Megállapítottuk, hogy habár az EPK-t az Unió intézményei és polgárai közti szakadék áthidalására hozták létre, e feladatát nem tudja beteljesíteni. Egyrészt nem képes az Unió demokráciadeficitjének felszámolására, másrészt nem hozta közelebb a polgárokat az Unióhoz. Azzal ugyanis, hogy számos, Európában széles körben tematizált polgári kezdeményezés esetében a sikeres aláírásgyűjtést nem követte jogalkotási javaslat, a Bizottság a polgári kezdeményezés kitűzött céljával éppen ellentétes hatást ért el az uniós polgárok széles körében. Mindemelllett az EPK a civil szervezetek szerepvállalásával mégis képes hozzájárulni az Unió demokráciájának növeléséhez, hiszen általa olyan új tagállami és európai szereplők jelennek meg az európai nyilvános térben, amelyek korábban nem léteztek, vagy a nyilvánosság előtt nem foglalkoztak európai témákkal. Ezek alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy az eszközt a gyakorlatban sokkal inkább érdekérvényesítő eszközként használják, így a továbbiakban is ekként vizsgáltuk.

E megközelítésben fontos kérdés volt, hogy mennyire hatékony politikai érdekérvényesítő eszköz az EPK. E hatékonyságának vizsgálata során három szempontot veszünk figyelembe: az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatos tudatosságot, a „sikeres polgári kezdeményezés” fogalmának meghatározását, illetve az eszköz „ár-érték arányát”. Az EPK mint politikai érdekérvényesítő eszköz hatékonyságát negatívan befolyásolja az eszközzel kapcsolatos polgári ismeretek hiánya, valamint az, hogy az EPK formai követelményei nem állnak arányban a lehetséges jogi hatásaival. Mindkét tényező jelentősen csökkentheti a polgári kezdeményezésben rejlő érdekérvényesítő képességet, ugyanis azt segítik elő, hogy az uniós polgárok és az őket képviselő szervezetek más eszközökhöz folyamodnak politikai érdekeik érvényesítése érdekében. Az EPK legfőbb politikai érdekérvényesítő ereje leginkább abban rejlik, hogy képes az érintett kérdéskör hatékony európai tematizálására, ezzel pedig elő tudja mozdítani az eddig nem megfelelően szabályozott témaköröket érintő európai uniós jogalkotást is. Leszögeztük továbbá, hogy nem csupán azok a kezdeményezések lehetnek „sikeresek”, amelyek jogi értelemben azok (vagyis a kezdeményezők javaslatának megfelelő jogalkotási aktusra irányuló javaslat betérjesztésével végződnek), hanem az adott kérdés széles körű társadalmi megjelenítése által az életciklus különböző pontjain elakadó kezdeményezések is érhetnek el politikai változásokat és eredményezhetnek jogalkotási aktusokat.

Az EPK előnye más érdekérvényesítő lehetőségekkel és eszközökkel szemben, hogy olyan vitás kérdések vonatkozásában is képes állásfoglalásra kényszeríteni a Bizottságot, amelyeket egyébként nem vettek volna napirendre, illetve képes az európai politika szintjére emelni azokat a kérdéseket is, amelyeket hagyományosan a tagállamok hatáskörébe sorolnak. Ezek alapján a nemzeti kisebbségek védelmét egyértelműen a polgári kezdeményezések tárgyává lehet tenni, mint ahogy ezt a két elemzett, kisebbségvédelmi tárgyú európai polgári kezdeményezés is szemlélteti. Ennek ellenére az eddigi tapasztalatok alapján a kisebbségvédelem nem vált az európai polgári kezdeményezések bevett témájává.

Végezetül értékeltük, hogy a két vizsgát EPK mennyiben tudott hozzájárulni a nemzeti kisebbségek európai uniós jog- és érdekérvényesítéséhez. Amellett, hogy mindkét ügyben olyan szempontok merültek fel, amelyek az EPK mint az Unió részvételi demokratikus eszközének szabadságát, felhasználóbarát jellegét és polgárok általi hozzáférhetőségét érintik, e két kezdeményezés figyelemre méltó sikereket ért el a nemzeti kisebbségek védelmében is.

Mindkét kezdeményezés hozzájárult a nemzeti kisebbségek uniós jogérvényesítéséhez. Egyrészt az Európai Törvényszék – a Románia által a *Minority SafePack* nyilvántartásba vételét megtámadó ügyben hozott ítéletében – megállapította, hogy a Bizottság nyújthat be a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmének növelését célzó, az Unió fellépését a hatásköre alá tartozó területeken kiegészítő jogalkotási javaslatot. Ehhez hasonló, de az uniós kisebbségvédelemre gyakorolt hatásában ehhez képest elenyésző jelentőségű megállapításokat korábban is megfogalmazott már a Bíróság. A *Groener*-ügyben például megállapította, hogy az EGK-szerződés nem tiltja a nemzeti nyelv védelmére és támogatására vonatkozó tagállami politikát, míg a *Bickel–Franz*-ügyben azt mondta ki, hogy lehet egy állam legitim célja a kisebbségek védelme. A *Románia kontra Bizottság* ügyben azonban a Törvényszék lényegében megnyitotta az utat a kisebbségvédelmi tárgyú európai uniós jogalkotás előtt. Ez a megállapítás azért is történelmi jelentőségű, mert azt a korábban uralkodó véleményt annullálta, hogy a Bizottságnak nincs jogalapja a nemzeti kisebbségek védelmét érintő jogalkotás kezdeményezésére. A kisebbséghez tartozó személyek jogának tiszteletben tartására irányuló uniós jogalkotás lehetőségének kifejezett kimondása ezért jelent mérföldkövet. A *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezéssel kapcsolatos bírósági eljárás legfőbb hozadéka a „nemzeti kisebbségi régió” fogalmának beemelése az uniós jogba. Ebben a megközelítésben azáltal, hogy az Európai Unió Bírósága a másodfokú ítélet során következetesen hivatkozik a szervezők által kialakított nemzeti kisebbségi régió fogalmára, e kifejezés az uniós jog részévé vált.

Ezek a kezdeményezések a nemzeti kisebbségek *érdekeinek érvényesítéséhez* is hozzájárultak. A *Minority SafePack* már most történelmi jelentőséggel bír, hiszen a sikeres aláírásgyűjtéssel az uniós polgárok rákényszerítették a Bizottságot arra, hogy foglalkozzon a nemzeti közösségek védelmével. Az uniós jogalkotás megindítására kizárólagosan jogosult Európai Bizottság korábban ugyanis soha nem tűzte napirendjére a nemzeti kisebbségek védelmét. A kezdeményezés ezen érdekérvényesítési érdemeit a Bizottság 2021. januári elutasító közleménye sem csökkenti. A szervezők sikeresen tematizálták a kérdést Európa több tagállamában és az EU intézményeiben is, és széles körű politikai támogatást tudtak felmutatni a javaslatcsomag és ekképpen a nemzeti kisebbségek uniós szintű védelmének gondolata mellett. A több mint 1,1 millió uniós polgár támogatása továbbá erős felhatalmazást ad a kezdeményezés képviselőinek és a nemzeti kisebbségek európai uniós védelmét szorgalmazó valamennyi szereplőnek a javaslatcsomagban foglaltak napirenden tartására az Unió intézményeinek

különböző fórumain. A *nemzeti régiókról* szóló EPK egy kisebbségvédelmi szempontból fontos témát nyitott meg az uniós politika szintjén. Az aláírásgyűjtés sikere újabb lökést adhat az európai kisebbségvédelmi érdekérvényesítési folyamatoknak a *Minority SafePack* elutasító bizottsági döntés ellenére is. A Bizottság *Minority SafePack*kal kapcsolatos döntése azonban kétségtelenül negatív hatással lehet a nemzeti régiókról szóló EPK-ra. Ezért is különösen fontos a nemzeti régiók európai mozgalmának építése, amelyre a nemzeti régiós EPK szervezői vállalkoztak.

Az értekezés további hipotézise az volt, hogy a nemzeti kisebbségek európai uniós védelmével kapcsolatos jelenlegi, leginkább elutasító megközelítéssel jellemezhető politikai hozzáállás – mind a tagállamok, mind az uniós intézmények részéről – megfelelő politikai érdekérvényesítő tevékenységgel megváltoztatható. E tekintetben egyelőre a *Minority SafePack* eredményei értékelhetők, amelyek azonban eddig nem igazolták ezt a feltevést. A tagállamok meggyőzése érdekében a *Minority SafePack* mögött álló FÜEN jelentős lobbitevékenységet fejtett ki az elmúlt időszakban, aminek meg is lett az eredménye, hiszen a kezdeményezés mellett széles körű politikai támogatást sikerült felmutatni. Számos tagállami és regionális parlament állt ki támogató határozatban a *Minority SafePack* és a nemzeti kisebbségek védelmére szolgáló uniós jogalkotás szükségessége mellett, valamint az Európai Parlament is háromnegyedes többséggel elfogadott állásfoglalásban kérte az Európai Bizottságot a jogalkotási eljárás megindítására. Az Európai Bizottság azonban egyetlen javaslat előterjesztése nélkül söpörte le az asztalról a *Minority SafePack* javaslatcsomagot, ezzel egyértelmű jelét adva annak, hogy korábbi elutasító álláspontja a legcsekélyebb mértékben sem változott. A *Minority SafePack*nek tehát sikerült rákényszerítenie a Bizottságot arra, hogy napirendre vegye a nemzeti kisebbségek védelmét, azonban ez nem befolyásolta a testület politikai álláspontját. Ennek okán bár a számos támogató tagállami határozat azt mutatja, hogy a nemzeti kisebbségek uniós védelme a tagállamok szintjén is egyre szélesebb elfogadottságot élvez, a tagállamok politikai álláspontját sem tudjuk megfelelően értékelni, hiszen erre csak akkor kerülhetett volna sor, ha jogalkotási eljárás keretében a javaslatcsomag elemei a Tanács elé kerülnek.

Másfelől jelen értekezés kéziratának véglegesítésekor (2021. augusztus 10-én) egyik kezdeményezés sem lezárt fejezet, ekképpen értékelésük a nemzeti kisebbségek uniós jog- és érdekvédelméhez történő hozzájárulásuk tekintetében sem lehet teljes. A *Minority SafePack* kezdeményezést bár 2021 januárjában teljes egészében elutasította az Európai Bizottság, a kezdeményezők a testület döntését

megtámadták az Európai Törvényszék előtt. Másrészt a kezdeményezés szervezői és támogatói tovább folytatják az elmúlt években is kiemelkedő sikerrel folytatott érdekérvényesítő munkájukat annak érdekében, hogy minél több fórumon napirenden tartsák a *Minority SafePack*. A *nemzeti régiókról* szóló EPK esetében sikerült összegyűjteni több mint 1,4 millió aláírást, 11 tagállamban teljesítve az érvényességhez szükséges minimális aláírásszámot, a támogató nyilatkozatok tagállami érvényességi ellenőrzése azonban jelenleg is tart. Amennyiben a vizsgálat után is fennállnak az érvényesség feltételei, a szervezők várhatóan csak egy későbbi időpontban nyújtják be a kezdeményezésüket a Bizottságnak, addig pedig a nemzeti régiók európai mozgalmát kívánják építeni.

A nemzeti kisebbségek védelme rendkívül érzékeny politikai kérdés. Az Európai Unió mint jog- és értékközösség azonban nem hunyhat szemet e terület szabályozatlansága felett. A zsinórmértékként értelmezhető uniós kisebbségvédelmi minimumszabályozás hiánya ugyanis olyan tagállami kisebbségellenes megnyilvánulásoknak⁹³⁵ adhat teret, amelyek veszélybe sodorják az európai integrációba vetett hitet, illetve az Európai Unióba mint szupranacionális entitásba vetett bizalmat. Az Uniónak tehát nemcsak amiatt kellene fellépnie a nemzeti kisebbségek védelmében, mert a közösség tagjainak emberi méltósága ezt megköveteli, bár önmagában ennek is elegendőnek kellene lennie, hanem azért is, hogy értékközösség jellegét és ezáltal sok évtizedes jogfejlődéssel kialakult stabilitását megőrizze.

⁹³⁵ Gondoljunk például a szlovák állami jelképek használatáról szóló törvénynek a szlovák parlament által 2019. március 27-én elfogadott módosítására, amely a gyakorlatban megtiltotta volna többek között a magyar himnusz közösségi jellegű éneklését a felvidéki magyar nemzeti közösség tagjai számára. Lásd A Felvidéken akkor is lesz magyar himnusz, ha fizetni kell érte. *Infostart*, 2019. április 4.

Vákát

Felhasznált irodalom

1. Forrásművek

- Ahmed, Tawhida – Israel de Jesús Butler: The European Union and Human Rights: An International Law Perspective. *European Journal of International Law*, 17. (2006), 4. 771–801. Online: <https://doi.org/10.1093/ejil/chl029>
- Ahmed, Tawhida: *The Impact of the EU Law on Minority Rights*. Oregon, Hart Publishing, 2011.
- Aldrin, Philippe – Nicolas Hubé: From Democracy by Proxy to a Stakeholder Democracy. The Changing Faces of an EU Founding Value. In François Foret – Oriane Calligaro (szerk.): *European Values: Challenges and Opportunities for EU Governance*. London, Routledge, 2018. Online: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01931779/document>
- Andrássy, György: National or ethnic minorities and collective language rights. In Korinek László (szerk.): *Tanulmányok Földvári József tiszteletére*. Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 1996. 18–26. Online: <https://digitalia.lib.pte.hu/hu/tanulmanyok-foldvari-jozsef-tiszteletere-pecs-1996-4885#page/24/mode/lup>
- Anglmayer, Irmgard: *Implementation of the European Citizens' Initiative. The experience of the first three years*. (h. n.), European Parliamentary Research Service, Ex-Post Impact Assessment Unit, 2015. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/536343/EPRS_IDA\(2015\)536343_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/536343/EPRS_IDA(2015)536343_EN.pdf)
- Antal Attila: Az európai közvetlen demokrácia felé. *Civil Szemle*, 22. (2010), 1. 35–56. Online: www.civilszemle.hu/wp-content/uploads/2020/02/22_Civil_Szemle_2010_1_web.pdf
- Athanasiadou, Natassa: The European Citizens' Initiative: Lost in admissibility? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 26. (2019), 2. 251–270. Online: <https://doi.org/10.1177/1023263X18824772>
- Auer, Andreas: European Citizens' Initiative. *European Constitutional Law Review*, 1. (2005), 1. 79–86. Online: <https://doi.org/10.1017/S1574019605000799>
- Bakó Beáta: Kikerülhető jogalkotás – Az európai polgári kezdeményezés jelene és jövője. *Jogi Fórum*, 2014. április 17. Online: www.jogiforum.hu/hirek/31635
- Bakó Beáta: Nem kérünk pénzosztást, ez hatalmas félreértés! A székely EU-s aláírásgyűjtés kezdeményezője az Azonnalinak. *Azonnali*, 2021. február 12. Online: <https://>

azonnali.hu/cikk/20210212_nem-kerunk-penzosztast-ez-hatalmas-felreertes-a-sze-kely-eu-s-alairasgyujtes-kezdemenyezoje-az-azonnalinak

- Ballesteros, Marta – Emanuela Canetta – Alexandru Zaciu: *European Citizens' Initiative – First lessons of implementation*. Brussels, Directorate-general for International Policies, European Parliament, 2014. Online: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL_STU%282014%29509982_EN.pdf
- Ballesteros, Marta – Sara Fiorentini: *Towards a revision of the European Citizens' Initiative? Study for the PETI Committee*. Brussels, Directorate-general for International Policies, European Parliament, 2015. Online: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519240/IPOL_STU%282015%29519240_EN.pdf
- Barten, Ulrike: What's in a Name? Peoples, Minorities, Indigenous Peoples, Tribal Groups and Nations. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 14. (2015), 1. 1–25. Online: www.ecmi.de/fileadmin/redakteure/publications/JEMIE_Datens%C3%A4tze/Jemie_datens%C3%A4tze_2015/Barten.pdf
- Barten, Ulrike: The EU's Lack of Commitment to Minority Protection. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 15. (2016), 2. 104–123. Online: www.ecmi.de/fileadmin/redakteure/publications/JEMIE_Datens%C3%A4tze/Jemie_datens%C3%A4tze_2016/Barten.pdf
- Behringer, Jeannette: Just Sweets for the People? The ECI as a Participatory Tool Towards Pluralistic Democracy in the EU. In Maximilian Conrad – Annette Knaut – Katrin Böttger (szerk.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Baden-Baden, Nomos, 2016. 81–94. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845266138-81>
- Benda Vivien – Dabis Attila – Wágner Tamás Zoltán: A közvetlen demokrácia európai útjai, különös tekintettel az európai polgári kezdeményezésre. *Kisebbségvédelem*, 1. (2019), 69–94. Online: www.kji.hu/wp-content/uploads/2019/08/folyoirat_2019_2_1_bendadabiswagner.pdf
- Berg, Carsten – Paweł Głogowski: An overview of the first two years of the European Citizens' Initiative. In Carsten Berg – Janice Thomson (szerk.): *An ECI That Works! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*. Alfter, The ECI Campaign, 2014. 11–18. Online: https://citizens-initiative.eu/wp-content/uploads/2020/02/Berg_2014_Berg_Thomson_An_ECI_That_Works.pdf
- Berg, Carsten – Paweł Głogowski: Heavy Stones in the Road: The ECI in Practice. In Maximilian Conrad – Annette Knaut – Katrin Böttger (szerk.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Baden-Baden, Nomos, 2016. 199–218. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845266138-199>

- Berg, Carsten: National authorities in the ECI process: first verification experiences of the German signature verification office. An Interview with Axel Minrath and Ulrich Schmitz by Carsten Berg. In Carsten Berg – Janice Thomson (szerk.): *An ECI That Works! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*. Alfter, The ECI Campaign, 2014. 93–96. Online: https://citizens-initiative.eu/wp-content/uploads/2020/02/Berg_2014_Berg_Thomson_An_ECI_That_Works.pdf
- Berniczky Konkoly Edit: *Színházzerelem*. Szár, szerzői magánkiadás, 2004.
- Bieber, Roland: The Citizens' Initiative – a Source of Additional Legitimacy for the European Union. In José Maria Beneyto – Ingolf Pernice (szerk.): *Europe's Constitutional Challenges in the Light of the Recent Case Law of National Constitutional Courts*. Baden-Baden, Nomos, 2011. 229–240. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845233109-229>
- Bouza García, Luis – Susana del Río Villar: 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. (2012), 3. 312–324. Online: <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702575>
- Bouza García, Luis – Justin Greenwood: Introduction. *Perspectives on European Politics and Society*, 13. (2012), 3. 251–256. Online: <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702570>
- Bouza García, Luis – Justin Greenwood: The European Citizens' Initiative: A new sphere of EU politics? *Interest Groups & Advocacy*, 3. (2014), 3. 246–267. Online: <https://doi.org/10.1057/iga.2014.14>
- Bouza García, Luis – Justin Greenwood: What is a successful ECI? In Maximilian Conrad – Annette Knaut – Katrin Böttger (szerk.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Baden-Baden, Nomos, 2016. 149–168. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845266138-149>
- Bouza García, Luis: From Civil Dialogue to Participatory Democracy: The Role of Civil Society Organisations in Shaping the Agenda in the Debates on the European Constitution. *Journal of Contemporary European Research*, 6. (2010), 1. 85–106. Online: www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/202/193
- Bouza García, Luis: Anticipating the Attitudes of European Civil Society Organisations to the European Citizens' Initiative (ECI): Which Public Sphere May It Promote? In Luis Bouza García – Víctor Cuesta López – Elitsa Mincheva – Dorota Szeligowska (szerk.): *European Citizens' Initiative – A First Assessment. Bruges Political Research Paper*, (2012a), 24. 52–81. Online: http://aei.pitt.edu/33631/1/wp24_EG.pdf

- Bouza García, Luis: New Rules, New Players? The ECI as a Source of Competition and Contention in the European Public Sphere. *Perspectives on European Politics and Society*, 13. (2012b), 3. 337–351. Online: <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702577>
- Bouza García, Luis: How Could Article 11 TEU Contribute to Reduce the EU's Democratic Malaise? In Michael Dougan – Niamh Nic Shuibhne – Eleanor Spaventa (szerk.): *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*. Portland, OR, Hart Publishing, 2012c. 253–276. Online: <https://doi.org/10.5040/9781472566225.ch-011>
- Bouza García, Luis: *The Significance of the European Citizens' Initiative for Pan-European Participatory Democracy*. Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2013. Online: www.idea.int/sites/default/files/publications/the-significance-of-the-european-citizens-initiative-for-pan-european-participatory-democracy.pdf
- Bouza García, Luis: *Participatory Democracy and Civil Society in the EU. Agenda-Setting and Institutionalisation*. London, Palgrave Macmillan, 2015.
- Böttger, Katrin – Julian Plottka: The ECI – An Overview of Opportunities and Constraints. In Maximilian Conrad – Annette Knaut – Katrin Böttger (szerk.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Baden-Baden, Nomos, 2016. 16–46. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845266138-16>
- Carrara, Stephane: Towards e-ECIs? European Participation by Online Pan-European Mobilization. *Perspectives on European Politics and Society*, 13. (2012), 3. 352–369. Online: <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702578>
- Chalmers, Adam William: Direct Democracy for the EU: A Place for Interest Groups in the European Citizens' Initiative. *SWP Working Paper*, (2011), 5. Online: www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/Direct_Democracy_for_the_EU_KS.pdf
- Conrad, Maximilian – Annette Knaut – Katrin Böttger (szerk.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Baden-Baden, Nomos, 2016. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845266138>
- Conrad, Maximilian – Annette Knaut: Introduction: The ECI at Three – More Constraints than Opportunities? In Maximilian Conrad – Annette Knaut – Katrin Böttger (szerk.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Baden-Baden, Nomos, 2016. 10–15. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845266138-10>
- Conrad, Maximilian – Freyja Steingrimsdóttir: A Tool for European Citizens? A Typology of ECI Organizers 2012–2015. In Maximilian Conrad – Annette Knaut – Katrin Böttger (szerk.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Baden-Baden, Nomos, 2016. 112–127. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845266138-112>

- Conrad, Maximilian: The Missing Link in EU Democracy? Why a Transnational Public Sphere Matters. *Icelandic Review of Politics & Administration*, 6. (2010), 2. 207–228. Online: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2010.6.2.4>
- Conrad, Maximilian: The European Citizens' Initiative: Transnational Democracy in the EU at last? *Icelandic Review of Politics & Administration*, 7. (2011), 1. 5–22. Online: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2011.7.1.1>
- Conrad, Maximilian: A Small-States Perspective on the European Citizens' Initiative. *Icelandic Review of Politics & Administration*, 9. (2013), 2. 301–322. Online: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2013.9.2.3>
- Conrad, Maximilian: The ECI's Contribution to the Emergence of a European Public Sphere. In Maximilian Conrad – Annette Knaut – Katrin Böttger (szerk.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Baden-Baden, Nomos, 2016. 64–80. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845266138-64>
- Crespy, Amandine: Deliberative Democracy and the Legitimation of the European Union: A Reappraisal of Conflict. *Political Studies*, 62. (2012), 1. 81–98. Online: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12058>
- Crombez, Christophe: The Democratic Deficit in the European Union: Much Ado About Nothing? *European Union Politics*, 4. (2003), 1. 101–120. Online: <https://doi.org/10.1177/1465116503004001583>
- Cseke Péter Tamás – Pataky Lehel Zsolt: Nemzeti régiók: feszült a viszony az SZNT és az irdalá.hu kampánycsapata között. *Maszol*, 2021. március 2. Online: <https://maszol.ro/belfold/Nemzeti-regiok-feszult-a-viszony-az-SZNT-es-az-irdalahu-kampanycsapata-kozott>
- Cuesta-López, Víctor: The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy. *European Public Law*, 16. (2010), 1. 123–138. Online: <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/European+Public+Law/16.1/EURO2010007>
- Cuesta-López, Víctor: A Comparative Approach to the Regulation of the European Citizens' Initiative. *Perspectives on European Politics and Society*, 13. (2012a), 3. 257–269. Online: www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15705854.2012.702571
- Cuesta-López, Víctor: A Preliminary Approach to the Regulation on European Citizens' Initiative from Comparative Constitutional Law. In Luis Bouza García – Víctor Cuesta-López – Elitsa Mincheva – Dorota Szeligowska (szerk.): *European Citizens' Initiative – A First Assessment. Bruges Political Research Paper*, (2012b), 24. 6–22. Online: http://aei.pitt.edu/33631/1/wp24_EG.pdf

- Czika Tihamér: A kisebbségi jogok kérdése az EU-jogban Lisszabon után. *Scientia Iuris – Román–Magyar Jogtudományi Közlöny*, (2011), 3. 98–118. Online: <http://jog.sapientia.ro/data/tudomanyos/Periodikak/scientia-iuris/2011-3/hu7-Czika.pdf>
- Dabis Attila: Civil kezdeményezés Székelyföldért. *Magyar Nemzet*, 2019. november 5. Online: <https://magyarnemzet.hu/velemenycivil-kezdemenyezes-szekelyfoldert-7453628/>
- Davies, Bleddyn: Giving the EU Citizens a Voice: Regulation 211/2011 on the European Citizens' Initiative. *Journal of Social Welfare and Family*, 33. (2011), 3. 289–295. Online: <https://doi.org/10.1080/09649069.2011.626253>
- De Clerck-Sachsse, Julia: Civil Society and Democracy in the EU: The Paradox of the European Citizens' Initiative. *Perspectives on European Politics and Society*, 13. (2012), 3. 299–311. Online: <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702574>
- De Witte, Bruno – Alexander H. Trechsel – Dragana Damjanović – Elin Hellquist – Josef Hien – Paolo Ponzano: Legislating after Lisbon. New Opportunities for the European Parliament. *EUDO Report*, (2010), 1. Online: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/15674/EUDORepor2010_01.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- De Witte, Bruno: *Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*. Florence, European University Institute, 2000. Online: <http://hdl.handle.net/1814/1644>
- Decker, Frank: Governance Beyond the Nation-State. Reflections on the Democratic Deficit in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 9. (2002), 5. 256–272. Online: <https://doi.org/10.1080/13501760110120255>
- Dougan, Michael: The convention's draft constitutional treaty: Bringing Europe closer to its lawyers? *European Law Review*, 28. (2003). 763–793.
- Dougan, Michael: What are we to make of the citizens' initiative? *Common Market Law Review*, 48. (2011), 6. 1807–1848. Online: <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/48.6/COLA2011071>
- Duray Miklós: A kisebbség mennyiségi vagy politikai fogalom? In Schwarcz Gyöngyi (szerk.): *Kisebbségek és nemzeti közösségek. A külhoni magyarság jogvédelmének hagyományos és új útjai*. Budapest, Nemzetstratégiai Kutatóintézet, 2014. 16–20.
- Dutoit, Xavier: Back to the Drawing Board for the ECI Online Collection System. An interview with Xavier Dutoit by Carsten Berg. In Carsten Berg – Janice Thomson (szerk.): *An ECI That Works! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*. Alfter, The ECI Campaign, 2014. 101–103. Online: https://citizens-initiative.eu/wp-content/uploads/2020/02/Berg_2014_Berg_Thomson_An_ECI_That_Works.pdf
- ECAS: *10 Recommendations to Make a Success of European Citizens' Initiatives*. (2013. március 20.). Online: <https://ecas.issuelab.org/resource/10-recommendations-to-make-a-success-of-european-citizens-initiatives.html>

- ECAS: *The European Citizens' Initiative registration: falling at the first hurdle? Analysis of the registration requirements and the "subject matters" of the rejected ECIs*. Brussels, (2014. december). Online: www.ecas.org/wp-content/uploads/2014/12/ECI-report_ECAS-2014_1.pdf
- ECAS: *ECAS, Democracy International and the Initiative and Referendum Institute Europe (IRI). Call for a Meaningful Impact to successful European citizens' ... initiatives* (2021. január 9.). Online: <https://ecas.org/ecas-democracy-international-and-the-initiative-and-referendum-institute-europe-iri-call-for-a-meaningful-impact-to-successful-european-citizens-initiatives/>
- Eising, Rainer: Interest groups in EU policy-making. *Living Reviews in European Governance*, 3. (2008), 4. 1–32. Online: <https://doi.org/10.12942/lreg-2008-4>
- Eplényi Kata: A nemzeti kisebbségek védelme az Európai Unióban. *Létünk*, (2013), klsz. 44–54. Online: <http://letunk.rs/wp-content/uploads/2015/01/Letunk-2013-k.pdf>
- Erne, Roland – Markus Blaser: Direct Democracy and Trade Union Action. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 24. (2018), 2. 217–232. Online: <https://doi.org/10.1177/1024258918764079>
- EU Court Opinion a major setback for human rights in Europe. *ICJ*, 2014. december 18. Online: www.icj.org/eu-court-opinion-a-major-setback-for-human-rights-in-europe/
- Fall Sándor: Románián kívül nem nagyon gyűlnek az aláírások a Minority SafePack támogatására. *Főtér*, 2018. december 8. Online: http://foter.ro/cikk/20171208_romanian_kivul_nem_nagyon_gyulnek_az_alairasok_a_minority_safepack_tamogatasara
- A Felvidéken akkor is lesz magyar himnusz, ha fizetni kell érte. *Infostart*, 2019. április 4. Online: <https://infostart.hu/tudositoink/2019/04/04/a-felvideken-akkor-is-lesz-magyar-himnusz-ha-fizetni-kell-erte>
- Fiala-Butora János: A Kisebbségvédelmi keretegyezmény és a Nyelvi charta végrehajtása – egységes standard vagy szétfejlődés? *Kisebbségi Szemle*, 2. (2017), 3. 57–69. Online: https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/NPKI_folyoiratok/kisebbségi_szemle/2017_03/ksz201703_7.Fiala.pdf
- Fiala-Butora János: Árnyékjelentések Felvidéken. In Dabis Attila (szerk.): *Magyarok jogvédelme a Kárpát-medencében 2018*. Budapest, Kisebbségi Jogvédő Intézet, 2019a. 161–186. Online: www.kji.hu/wp-content/uploads/2019/08/KJI-Magyarok-Jogvc3%a9delme-a-Kvc3%a1rpvc3%alt-medencvc3%a9ben_2018-FINAL.pdf
- Fiala-Butora János: Az európai kisebbségvédelmi rendszer: rendszerszintű problémák és be nem váltott remények. *Fundamentum*, 23. (2019b), 1–2. 14–23. Online: <http://fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-19-1-2-02.pdf>

- Finta Márk: Két hónap alatt még 400 ezer aláírás kell a kisebbségvédelemre. *Új Szó*, 2018. február 6. Online: <https://ujsozso.com/kozelet/ket-honap-alatt-meg-400-ezer-alairas-kell-kisebbssegvedelemre>
- Foley, Cathal: *The European Citizens' Initiative: a tool for citizens or for lobby groups?* Szakdolgozat. Brüssel, Vrije Universiteit Brussel, 2015. Online: <https://ecas.issuelab.org/resources/30445/30445.pdf>
- Follesdal, Andreas – Simon Hix: Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, 44. (2006), 3. 533–562. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00650.x>
- FUEN: *FUEN Congress 2018: European minorities want a pact with the majority*. Sajtóközlemény, (2018. június 23.). Online: www.fuen.org/en/article/FUEN-Congress-2018-European-minorities-want-a-pact-with-the-majority
- FUEN: *The statements of support for the Minority SafePack Initiative will be presented only to the new European Commission*. Sajtóközlemény, (2018. november 17.). Online: www.fuen.org/hu/article/The-statements-of-support-for-the-Minority-SafePack-Initiative-will-be-presented-only-to-the-new-European-Commission
- FUEN: *Az Európai Bizottság kérésére 2020 elején kerül a testület elé a Minority SafePack*. Sajtóközlemény, (2019. november 21.). Online: www.fuen.org/hu/article/Az-Europai-Bizottsag-keresere-2020-elejen-keruel-a-testuelet-ele-a-Minority-SafePack
- FUEN: *Online regisztráltak a Minority SafePack aláírásait az Európai Bizottságnál*. Sajtóközlemény, (2020. január 10.). Online: www.fuen.org/hu/article/Online-regisztraltak-a-Minority-SafePack-alairasait-az-Europai-Bizottsagnal
- FUEN: *The Citizens' Committee of the Minority SafePack ECI requests the General Court of the European Union to annul the Commission's decision on the initiative*. Sajtóközlemény, (2021. március 24.). Online: www.fuen.org/en/article/The-Citizens-Committee-of-the-Minority-SafePack-ECI-requests-the-General-Court-of-the-European-Union-to-annul-the-Commissions-decision-on-the-initiative
- Gál Gyula: Flachbarth Ernő, a tudós és professzor. *Jura*, 6. (2000), 1–2. 84–91. Online: https://jura.ajk.pte.hu/JURA_2000_1-2.pdf
- Gál Kinga: A hagyományos nemzeti kisebbségek nemzetközi védelmének jogi és politikai keretei. In Tabajdi Csaba (szerk.): *Pro Minoritate Europae – Az európai kisebbségekért*. Pilisszentkereszt, EU-Ground Kft., 2009. 62–77.
- Gerencsér Balázs Szabolcs: „Nyelvében él...”. Budapest, Nemzetstratégiai Kutatóintézet, 2015.
- Gerstenmeyer, Carmen – Julia Klein – Julian Plottka – Amelie Tittel: The Added Value of the European Citizens' Initiative. In Christian Salm: *The added value of the European Citizens' Initiative (ECI), and its revision*. Brussels, European Parliamentary Research

- Service, 2018. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/615666/EPRS_STU\(2018\)615666_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/615666/EPRS_STU(2018)615666_EN.pdf)
- Głogowski, Paweł – Andreas Maurer: The European Citizens' Initiative – Chances, Constraints and Limits. *Working paper*, (2013), 134. Online: https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/2199/1/pw_134.pdf
- Głogowski, Paweł: European Citizens' Initiative in Central and Eastern European Countries – The Bumpy Road of Participatory Democracy in the EU. *Studia Europejskie*, (2017), 1. 177–192. Online: <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-82726e37-85cb-439f-9b9f-53908965ea92>
- Gordos Árpád: Perben, haragban – Luxemburgban. Polgárok kezdeményezései a nemzeti kisebbségi jogokért. *Pro Minoritate*, (2014a), 3. 133–147. Online: <https://prominoritate.hu/wp-content/uploads/2019/05/ProMino-1403-07-Gordos.pdf>
- Gordos Árpád: A nemzeti kisebbségi ügy helyzete, időszerű kérdései Európában. In Schwarcz Gyöngyi (szerk.): *Kisebbségek és nemzeti közösségek. A küllhoni magyarság jogvédelmének hagyományos és új útjai*. Budapest, Nemzetstratégiai Kutatóintézet, 2014b. 61–97.
- Gordos Árpád: Új jogalkotói szándékok az európai térben és az EU-ban a nemzeti kisebbségek védelmére. *Európai Jog*, 14. (2014c), 6. 1–11.
- Greenwood, Justin – Katja Tuokko: The European Citizens' Initiative: the territorial extension of a European political public sphere? *European Politics and Society*, 18. (2017), 2. 166–181. Online: <https://doi.org/10.1080/23745118.2016.1202234>
- Greenwood, Justin: *Interest Representation in the European Union*. Hampshire, Palgrave Macmillan, 2011a.
- Greenwood, Justin: The Lobby Regulation Element of the European Transparency Initiative: Between Liberal and Deliberative Models of Democracy. *Comparative European Politics*, 9. (2011b), 3. 317–343. Online: <https://doi.org/10.1057/cep.2010.18>
- Greenwood, Justin: The European Citizens' Initiative and the EU Civil Society Organizations. *Perspectives on European Politics and Society*, 13. (2012), 3. 325–336. Online: <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702576>
- Greenwood, Justin: The European Citizens' Initiative: bringing the EU closer to its citizens? *Comparative European Politics*, 17. (2019), 6. 940–956. Online: <https://doi.org/10.1057/s41295-018-0138-x>
- Gyenyey Laura: Európai uniós polgárság. In Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Miklós (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, 2019. június 1. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/eurpai-unios-polgarsag>
- Habermas, Jürgen: *Faktizität und Geltung*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1996.

- Habermas, Jürgen: *The inclusion of the other: studies in political theory*. Cambridge, MIT Press, 1998.
- Hedling, Elsa: *The European Citizens' Initiative. New Opportunities for European Civil Actors?* Lund, Lund University, 2012. Online: <https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=3348774&fileId=3348775>
- Huesmann, Christian – Dominik Hierlemann: The Reform of the European Citizens' Initiative: Not for the Youth? *Bertelsmann Policy Brief*, (2018), 5. Online: www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/181012_D_BST-Einwurf-5-2018-ENGLISCH.pdf
- Inglese, Marco: Positioning Efler in the Current Narrative of European Citizens' Initiatives. *European Papers*, 2. (2017), 2. 749–758. Online: <https://doi.org/10.15166/2499-8249/155>
- International Commission of Jurists EU Court Opinion a major setback for human rights in Europe. *ICJ.org*, 2014. december 18. Online: www.icj.org/eu-court-opinion-a-major-setback-for-human-rights-in-europe/
- Izsák Balázs: Különleges jogállást a nemzeti régióknak. *Blogspot*, 2011. november 13. Online: <http://izsakbalazs.blogspot.hu/search/label/15%20K%C3%BCI%C3%B6nleges%20jog%C3%A1ll%C3%A1st%20a%20nemzeti%20r%C3%A9gi%C3%B3knak>
- Izsák Rita: Az ENSZ kisebbségi ügyekért felelős különleges jelentéstevőjének tapasztalatai a mandátum első három évében (2011–2014). *Pro Minoritate*, (2014), 2. 13–21. Online: <https://prominoritate.hu/wp-content/uploads/2019/05/ProMinoritate-03-izsak.pdf>
- Jackson-Preece, Jennifer: Minority Rights in Europe: From Westphalia to Helsinki. *Review of International Studies*, 23. (1997), 1. 75–92. Online: <https://doi.org/10.1017/S0260210597000752>
- Jövőbe tekintő nyilatkozattal zárták az EP-képviselők ötéves munkájukat a kisebbségvédelem terén. *Felvidék.ma*, 2019. március 28. Online: <https://felvidek.ma/2019/03/jovobe-tekinto-nyilatkozattal-zartak-az-ep-kepviselok-oteves-munkajukat-a-kisebbssegvedelem-teren/>
- Juhász Attila – Kiss Anikó: A Sarrazin-vita rétegei és eddigi hozadéka. *Lettre*, (2011), 81. Online: https://epa.oszk.hu/00000/00012/00065/juhasz_kiss.htm
- Juhász Hajnalka: A nyelvi jogok helyzete az Európai Unióban: korlátok és lehetőségek. In Kántor Zoltán – Eplényi Kata (szerk.): *Térvesztés és határtalanítás. A magyar nyelvpolitika 21. századi kihívásai*. Budapest, Nemzetpolitikai Kutatóintézet – Lucidus, 2012. 45–65. Online: <https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/2019/02/Terveszt-es-hatar-talanitas-2.pdf>

- Kacsóh Dániel: Teljes átverés a Jobbik bérunióról szóló akciója. *Magyar Hírlap*, 2017. augusztus 29. Online: http://magyarhirlap.hu/cikk/95014/Teljes_atveres_a_Jobbik_beruniorol_szolo_akcioja
- Kaczyński, Piotr Maciej: The European Citizens' Initiative: A Proper Response from the Commission. *CEPS*, 2010. január 8. Online: www.ceps.eu/wp-content/uploads/2010/01/Commentary%20Citizens_initiative_PMK.pdf
- Karatzia, Anastasia: The European Citizens' Initiative in Practice: Legal Admissibility Concerns. *European Law Review*, 40. (2015), 4. 509–530.
- Karatzia, Anastasia: European Citizens' Initiative: General Court rules on the Commission's obligation to give reasons for refusing to register proposals. *EU Law Analysis*, 2017. február 21. Online: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2017/02/european-citizens-initiative-general.html>
- Kardos Gábor: *Kisebbségek: konfliktusok és garanciák*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2007.
- Kardos Gábor: A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának végrehajtási mechanizmusa. In Kántor Zoltán – Eplényi Kata (szerk.): *Terveztés és határtalanítás. A magyar nyelvpolitika 21. századi kihívásai*. Budapest, Nemzetpolitikai Kutatóintézet – Lucidus, 2012. 66–79. Online: <https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/2019/02/Terveztes-es-hatartalanitas-3.pdf>
- Kardos Gábor: Mérelegen a Nyelvi charta. *Kisebbségi Szemle*, 2. (2017), 3. 33–41. Online: https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/NPKI_folyoiratok/kisebbségi_szemle/2017_03/ks201703_5.Kardos.pdf
- Kaufmann, Bruno: *The European Citizens' Initiative Pocket Guide*. Brussels, Green European Foundation, 2012a. Online: https://gef.eu/wp-content/uploads/2017/01/ECI_Pocket_guide_updated_edition_web_02.pdf
- Kaufman, Bruno: Transnational “Babystep”. The European Citizens' Initiative. In Maija Setälä – Theo Schiller (szerk.): *Citizens' Initiatives in Europe Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. New York, Palgrave Macmillan, 2012b. Online: https://doi.org/10.1057/9780230369900_13
- Kaufmann, Sylvia-Yvonne – Julian Plottka: Die Europäische Bürgerinitiative: Start in ein neues Zeitalter partizipativer Demokratie auf EU-Ebene. *EUD Konkret*, (2012), 1. Online: www.europa-union.de/fileadmin/files_eud/PDF-Dateien_EUD/EUD_konkret/EUD-konkret_1-2012_Die_Europ%C3%A4ische_B%C3%BCrgerinitiative.pdf
- Keck, Margaret E. – Kathryn Sikkink: *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. New York, Cornell University Press, 1998.
- Kifogásolja az Európai Bizottság a Székely Nemzeti Tanács luxembourgi pere körüli nyilvánosságot. *Infostart.hu*, 2014. július 21. Online: <https://infostart.hu/>

kulfold/2014/07/21/kifogasolja-az-europai-bizottsag-a-szekely-nemzeti-tanacs-luxembourg-pere-koruli-nyilvanossagot-653891

- Kiss Antal: Babilontól Pünkösdig. Kisebbségpusztító államnyelv, közösségépítő anyanyelv. In Schwarcz Gyöngyi (szerk.): *Kisebbségek és nemzeti közösségek. A külföldi magyarság jogvédelmének hagyományos és új útjai*. Budapest, Nemzetstratégiai Kutatóintézet, 2014. 29–32.
- Kitschelt, Herbert P.: Political opportunity structures and political protest: anti-nuclear movements in four democracies. *British Journal of Political Science*, 16. (1986), 1. 57–85. Online: www.jstor.org/stable/193981?seq=1#metadata_info_tab_contents
- Knaut, Annette – Julian Plottka: *The European Citizens' Initiative: New Knowledge Regimes for Interest Groups' Involvement in European Law Making Processes?* Paper presented at the 6th International Conference in Interpretive Policy Analysis: Discursive Spaces, Politics, Practices and Power. Cardiff, Cardiff University, 2011. 1–15. Online: www.uni-koblenz-landau.de/de/landau/fb6/fli/dokumentation/doku_inhalt/ipa_paper_aknaut_jplottka_final.pdf
- Kohler-Koch, Beate: Post-Maastricht Civil Society and Participatory Democracy. *European Integration*, 34. (2012), 7. 809–824. Online: <https://doi.org/10.1080/07036337.2012.726016>
- Komáromi László: Participatory democracy: International and European tendencies, constitutional framework in Visegrad countries, Hungarian instruments and experiences. *Iustum Aequum Salutare*, 11. (2015), 3. 51–66. Online: <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20153sz/03.pdf>
- Komáromi, László: Improving Representation by Direct Democracy? In László Komáromi – Zoltán Tibor Pállinger (szerk.): *Good Governance – Enhancing Representation*. Budapest, Pázmány Press, 2016a. 19–32.
- Komáromi László: Közvetlen demokratikus hagyományok és modellek: alapkérdések, kockázatok és esélyek. In Gáva Krisztián – Téglási András (szerk.): *A népszavazás szabályozása és gyakorlata Európában és Magyarországon*. Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., 2016b. 137–168.
- Komáromi László: Közvetlen demokrácia. In Csink Lóránt – Schanda Balázs (szerk.): *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban*. Budapest, Pázmány Press, 2017. 223–244. Online: https://jak.ppke.hu/uploads/articles/1185528/file/CsL_SB_osszahas_alk-jog_TAN39.pdf
- Kottász Zoltán: Átírták az uniós játékszabályokat. *Magyar Nemzet*, 2021. július 26. Online: <https://magyarnemzet.hu/kulfold/az-unioban-atirtak-a-jatekszabalyokat-10128470/>
- Kovács Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2011.
- Kymlicka, Will: *Liberalism, Community and Culture*. Oxford, Clarendon Press, 1991.

- Kymlicka, Will: Beyond the Indigenous/Minority Dichotomy? In Stephen Allen – Alexandra Xanthaki (szerk.): *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. London, Hart Publishing, 2011. 183–208. Online: <https://doi.org/10.5040/9781472565358.ch-008>
- Lakatos István: Az ENSZ kisebbségvédelmi rendszere. *Kisebbségi Szemle*, 2. (2017), 3. 9–30. Online: https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/NPKI_folyoiratok/kisebbségi_szemle/2017_03/ks201703_4.Lakatos.pdf
- Láncos Petra Lea: A Bíróság 2/13. számú véleménye az Unió EJEE-hez való csatlakozásáról. *Pázmány Law Working Papers*, (2015), 1. Online: http://plwp.eu/docs/wp/2015/2015-1_Lancos.pdf
- Láncos Petra Lea: A nyelvi diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság és a Törvényszék joggyakorlatában. *Jogelméleti Szemle*, (2012), 3. 30–52. Online: <http://jesz.ajk.elte.hu/lancos51.pdf>
- Láncos Petra Lea: Az európai közrendi minimum. A tagállamok autonómiájának korlátai a tagállamok számára fenntartott hatáskörök gyakorlása és a tisztán tagállami tényállások körében. In Takács Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság*. Budapest–Győr, Gondolat Kiadó – Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézet – Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, 2015. 292–307. Online: <https://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/SZUVERENITA-s-KoTET%20Takacs%20Peter%20.pdf>
- Lancz Attila: „A Velencei Bizottság minden megalapozott ajánlása”. Elemzés a Velencei Bizottság szlovákiai államnyelvtörvényt értékelő véleményéről és a vélemény konkrét ajánlásainak hatásáról a végleges törvényszövegre. *Fórum Társadalomtudományi Szemle*, 13 (2011), 2. 47–58. Online: <https://forumszemle.eu/szemle-archiv/?szemle=2011-2>
- Lenaerts, Koen – Damien Gerard: The structure of the Union according to the Constitution for Europe: The emperor is getting dressed. *European Law Review*, 29. (2004), 3. 289–322.
- Lenard, Patti Tamara – Richard Simeon: Introduction. In Patti Tamara Lenard – Richard Simeon (szerk.): *Imperfect Democracies: Democratic Deficit in Canada and the United States*. Vancouver–Toronto, UCB Press, 2012. 1–22. Online: www.ubcpres.ca/asset/9420/1/9780774823760.pdf
- Magyar Nemzet: Eddig százezer aláírás gyűlt össze, a java csak most következik. *Magyar Nemzet*, 2020. február 19. Online: <https://magyarnemzet.hu/belfold/eddig-szazezer-alairas-gyult-ossze-a-nemzeti-regiok-vedelmeben-7795208/>

- Majone, Giandomenico: Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. *European Law Journal*, 4. (1998), 1. 5–28. Online: <https://doi.org/10.1111/1468-0386.00040>
- Majtényi Balázs: Az ENSZ és a kisebbségek védelme. *Kisebbségkutatás*, 12. (2003), 1. 167–177. Online: <http://epa.oszk.hu/00400/00462/00017/pdf/06.pdf>
- Malloy, Tove H.: National Minority 'Regions' in the Enlarged European Union: Mobilizing for Third Level Politics? *ECMI Working Paper*, (2005), 24. Online: www.ecmi.de/publications/ecmi-research-papers/24-national-minority-regions-in-the-enlarged-european-union-mobilizing-for-third-level-politics
- Manzinger Krisztián – Vincze Loránt: Minority SafePack – esély az EU-s kisebbségvédelemre? *Pro Minoritate*, (2017), 2. 3–21. Online: <https://prominoritate.hu/wp-content/uploads/2019/05/ProMino-1702-01-Manzinger-Vincze.pdf>
- Manzinger Krisztián: Nemzetiségi többségű régiók és az Európai Unió, avagy a Brexit egyik lehetséges politikai következménye. *Külggyi Szemle*, 15. (2016), 4. 3–15. Online: <https://kki.hu/assets/upload/Manzinger.pdf>
- Manzinger Krisztián: Konstruktív párbeszéd vagy párhuzamos monológok? Az Európai Parlament nemzetiségi vonatkozású tevékenysége 2014–2019 között. *Kisebbségi Szemle*, 3. (2018), 4. 7–26. Online: <https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/2019/11/3.Manzinger.pdf>
- Manzinger Krisztián: *A területi fókuszú kisebbségvédelem szükségessége és főbb ismérvei Európában*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2019a. (Jog és Állam sorozat 26. szám)
- Manzinger Krisztián: Nemzetiségi régiók és Európa. Az Európai Unió regionális politikája és a regionális nemzetiségi törekvések. *Pro Minoritate*, (2019b), 2. 27–49. Online: <https://prominoritate.hu/wp-content/uploads/2019/11/ProMino-1902-02-Manzinger.pdf>
- Manzinger Krisztián: A 2019-es európai parlamenti választások nemzetiségi vonatkozásai. *Kisebbségvédelem*, (2019c), 1. 95–132. Online: www.kji.hu/wp-content/uploads/2019/08/folyoirat_2019_2_2_manzinger.pdf
- Manzinger Krisztián: Social Cohesion for Parallel Societies? – Integrating Estonia's Russian-speaking Population. In Anne Tamm – Tolnai Ágnes (szerk.): *The Republic of Estonia. 100 Years of Innovation*. Budapest, Estonian Institute in Hungary, 2019d. Online: <https://issuu.com/esztintezet/docs/estonia100volume>
- Menache, Andre: The European Citizens' Stop Vivisection Initiative and the Revision of Directive 2010/63/EU. *Alternatives to Laboratory Animals*, 44. (2016), 4. 383–390. Online: <https://doi.org/10.1177/026119291604400408>

- Mendoza, Mary Anne: A Case for the European Citizens' Initiative amidst the Perceived Democratic Deficit of the EU. *Review of European & Transatlantic Affairs*, 1. (2015), 2. 112–131. Online: https://static1.squarespace.com/static/600a1d923babe5139207a-ed2/t/60104b4ceb01e5378fbbc868/1611680593086/RETA_Volume_1_Issue_2.pdf
- Mészáros Anikó – Bólya Boglárka: Európai parlamenti állásfoglalás született az őshonos kisebbségekről több mint egy évtizedes hallgatás után. *Európai Tükör*, 21. (2018), 2. 79–89. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/eumirror/article/view/1191>
- Monaghan, Elizabeth: Assessing Participation and Democracy in the EU: The Case of the European Citizens' Initiative. *Perspectives on European Politics and Society*, 13. (2012), 3. 285–298. Online: <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702573>
- Moravcsik, Andrew: Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40. (2002), 4. 603–624. Online: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00390>
- Moravcsik, Andrew: Is There a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis. *Government and Oppositions*, 39. (2004), 2. 336–363. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00126.x>
- MTI: Egymillióan az Anya, apapa, gyerekek elnevezésű európai polgári kezdeményezés mellett. *Mandiner.hu*, 2017. június 14. Online: https://mandiner.hu/cikk/20170614_egymillioan_az_anya_apa_gyerekek_elnevezesu_europai_polgari_kezdemenyezesnek
- MTI: A Rákóczi Szövetség csatlakozik a Minority SafePack kezdeményezéshez. *Magyar Idők*, 2017. december 12. Online: www.magyaridok.hu/belfold/rakoczi-szovetseg-csatlakozik-minority-safe-pack-kezdemenyezeshez-2569378/
- MTI: Nehezen gyűlnek a Minority SafePack-ot támogató szignók. *Magyar Hírlap*, 2018. február 15. Online: http://magyarhirlap.hu/cikk/110897/Nehezen_gyulnek_a_Minority_SafePackot_tamogato_szignok
- MTI: Leadták a Minority SafePack magyarországi aláírásait, 643 ezren támogatták a kezdeményezést. *Kronika Online*, 2018. április 20. Online: <https://kronikaonline.ro/kulfold/leadtak-a-minority-safe-pack-magyarorszag-i-alairasait-643-ezren-tamogattak-a-kezdemenyezest>
- MTI: Több mint 527 ezren támogatták Magyarországon a Minority SafePack kezdeményezést. *Mandiner*, 2018. július 5. Online: https://mandiner.hu/cikk/20180705_tobb_mint_527_ezren_tamogattak_magyarorszagon_a_minority_safe_pack_kezdemenyezest
- MTI: Gulyás: A kohéziós források elosztásánál vegyék figyelembe a nemzeti régiókat. *Híradó.hu*, 2019. július 21. Online: <https://hirado.hu/belfold/gazdasag/cikk/2019/07/21/gulyas-a-kohezios-forrasok-elosztasanal-vegyek-figyelembe-a-nem>

zeti-regioikat?fbclid=IwAR1G4JU3DsPaNAjPv_v-AGzO1TowJSiQP7SvFOLQIL_
RD3tOMMPEvGVLFc

MTI: Az RMDSZ 200 ezer aláírást gyűjt a nemzeti régiókról szóló polgári kezdeményezés támogatására. *Híradó.hu*, 2020. január 18. Online: <https://hirado.hu/belfold/kozelet/cikk/2020/01/18/az-rmdsz-200-ezer-alairast-gyujt-a-nemzeti-regiokrol-szolo-polgari-kezdemenyezes-tamogatasara>

MTI: Nagyon rosszul áll a székely aláírásgyűjtés szénája. *Infostart.hu*, 2020. február 7. Online: <https://infostart.hu/kulfold/2020/02/07/nagyon-rosszul-all-a-szekely-alairasgyujtes-szenaja>

MTI: A budapesti agrárkamara és a magyar gazdakörök is felkarolják az SZNT polgári kezdeményezését. *Kronika Online*, 2020. március 4. Online: https://kronikaonline.ro/erdelyi-hirek/a-budapesti-agrarkamara-es-a-magyar-gazdakorok-is-felkarol-jak-az-sznt-polgari-kezdemenyezeset?fbclid=IwAR3yMBPe9AWOG1rvEMVkjzEWMZldl7dA6Pwe-HVjS5JH_Sww0-m_9cThqDTk

MTI: Aláírásgyűjtés a nemzeti régiók védelmében: az SZNT a határidő meghosszabbítását kérte. *Maszol*, 2020. április 8. Online: www.maszol.ro/index.php/belfold/124953-alairasgy-jtes-a-nemzeti-regiok-vedelmeben-az-sznt-a-hatarid-meghosszabbitasat-kerte

MTI: Navracsics: a Minority SafePack új fejezetet nyitott az európai integráció történetében. *Maszol*, 2020. november 13. Online: www.maszol.ro/index.php/kulfold/134844-navracsics-a-minority-safepack-uj-fejezetet-nyitott-az-europai-integracio-torteneteben

MTI: „Székelyföldért megmozgattuk Európát!” *Híradó.hu*, 2021. május 7. Online: <https://hirado.hu/kulfold/cikk/2021/05/07/szekelyfoldert-megmozgattuk-europat?fbclid=IwAR33nQPZF0SkKCp9mx9g5nWlj5K421HQnsxasaU7AbpZxOa4bKr5h-mC6PQ>

Nagy Noémi: Kettős mérce az Európai Unió kisebbségvédelmi politikájában. In Ádám Antal (szerk.): *PhD-tanulmányok*, X. kötet. Pécs, PTE ÁJK Doktori Iskolája, 2011. 1–15. Online: www.nytud.hu/oszt/tobbnyelvuseg/nagyn/publ/kettos_merce.pdf

Nemzeti Agrárgazdasági Kamara: *A kamara közel 134 ezer aláírással járult hozzá a sikerhez*. Sajtóközlemény, (2018. április 5.). Online: www.nak.hu/kamara/kamarai-hirek/orszagos-hirek/96468-a-kamara-kozel-134-ezer-alairassal-jarult-hozza-a-sikerhez

Nemzetpolitikai Kutatóintézet: *European Citizens' Initiative: a legal (political) instrument for advocating the protection of national minorities in the European Union?* Budapest, Research Institute for Hungarian Communities Abroad, 2015. Online: https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/NPKI_Analyses/eu%20citizens.pdf

- Nentwich, Michael: Opportunity Structures for Citizens' Participation: The Case of the European Union. *European Integration online Papers (EIoP)*, (2002), 1. Online: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.302082>
- Norris, Pippa: *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011.
- Ódor Bálint: A nemzetpolitikai érdekérvényesítés lehetőségei az EU-ban Lisszabon után. *Pro Minoritate*, (2011), 3. 3–18. Online: <https://prominoritate.hu/wp-content/uploads/2019/05/ProMino11-3-01-Odor.pdf>
- Orbán Viktor: Nyitóbeszéd a liberalizmus és kollektív jogok című konferencián. In Lőrincz Csaba – Németh Zsolt – Orbán Viktor – Rockenbauer Zoltán: *Nemzetpolitika '88-'98. Tanulmányok, publicisztikák, beszédek, interjúk*. Budapest, Osiris Kiadó, 1998. 23–25.
- Organ, James: Decommissioning direct democracy? A critical analysis of Commission decision-making on the legal admissibility of European Citizens' Initiative proposals. *European Constitutional Law Review*, 10. (2014a), 3. 422–443. Online: <https://doi.org/10.1017/S157401961400131X>
- Organ, James: Commission Blocks TTIP ECI and Public Debate. *The ECI Campaign*, 2014b.
- Organ, James: *Direct Democracy in and between the EU and UK: A Legal Analysis of the European Citizens' Initiative and the European Union Act 2011*. PhD-értekezés. Liverpool, University of Liverpool, 2015. Online: <https://doi.org/10.17638/02024099>
- Organ, James: Commission ECI Registration Decision Annulled in Court Victory for Minority Safepack initiative. *European Law Blog*, 2017. április 10. Online: <https://europeanlawblog.eu/2017/04/10/commission-eci-registration-decision-annulled-in-court-victory-for-minority-safepak-initiative/>
- Osztoivits András: *EU-jog*. Budapest, HVG-ORAC, 2012.
- Papp Attila Zsolt: Pesty László: „Tíz országból kétmillió aláírást teszek le a brüsszeli asztalra” (interjú). *Főér*, 2020. július 7. Online: <https://foter.ro/cikk/pesty-laszlo-tiz-orszagbol-ketmillio-alairast-teszek-le-a-brusszeli-asztalra-interju/>
- Pataky Lehel Zsolt: Nemzeti régiók: az SZNT szerint még nem folytatódhat az aláírásgyűjtés. *Maszol*, 2020. június 18. Online: www.maszol.ro/index.php/kul-fold/128447-nemzeti-regiok-polgari-kezdemenyezes-folytatodhat-az-alairasgy-jtes
- Pataky Lehel Zsolt: Nemzeti régiók: európai mozgalommá bővítené a kezdeményezést a Székely Nemzeti Tanács. *Maszol*, 2021. május 5. Online: <https://maszol.ro/bel-fold/Nemzeti-regiok-europai-mozgalomma-bovitene-a-kezdemenyezest-a-Szekely-Nemzeti-TaSteve>
- The CJEU and the EU's accession to the ECHR: a clear and present danger to human rights protection. *EU Law Analysis*, 2014. december 18. Online:

http://eulawanalysis.blogspot.de/2014/12/the-cjeu-and-eus-accession-to-echr.html?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed:+EuLawAnalysis+%28EU+Law+Analysis%29

- Pernice, Ingolf: The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights. In Stefan Griller – Jacques Ziller (szerk.): *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Wien, Springer, 2008. 235–256. Online: www.rewi.hu-berlin.de/de/lf/oe/whi/publikationen/whi-papers/2008/whi-paper0708.pdf
- Peters, Anne: European democracy after the 2003 Convention. *Common Market Law Review*, 41. (2004), 1. 37–85.
- Petri Bernadett: Münchhausen báró a mocsárban – Az Európai Parlament áprilisi távolsági plenáris ülése a koronavírus elleni küzdelemről. *EUstrat Szakpolitikai Folyóirat*, 2020. április 16. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/04/16/munchhausen-baro-a-mocsarban-az-europai-parlament-aprilisi-tavolsagi-ple-naris-ulese-a-koronavirus-elleni-kuzdelemrol>
- Pogge, Thomas W.: Accommodation Rights for the Hispanics in the United States. In Will Kymlicka – Alan Patten (szerk.): *Language Rights and Political Theory*. Oxford, Oxford University Press, 2007. 105–122.
- Ponzano, Paolo: *A million citizens can request European legislation: a sui generis right of initiative*. Florence, European University Institute, 2011. Online: <http://jeanmon-netchair.uab.cat/docs/ponencia%20Gurmai.doc>
- Quittkat, Christine: The European Commission's Online Consultations: A Success Story? *Journal of Common Market Studies*, 49. (2011), 3. 653–674. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02147.x>
- Rootes, Chris: Political Opportunity Structures: Promise, Problems and Prospects. *La Lettre de la maison Française d'Oxford*, (1999), 10. Online: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02553717/document>
- Sasvári Nóra: Hogyan segíti a részvételt az európai polgári kezdeményezés? *Civil Szemle*, 12. (2015), 1. 63–76. Online: www.civilszemle.hu/wp-content/uploads/2020/02/42_Civil_Szemle_2015_1_web.pdf
- Saurugger, Sabine: The social construction of the participatory turn: The emergence of a norm in the European Union. *European Journal of Political Research*, 49. (2010), 4. 471–495. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2009.01905.x>
- Sipos Zoltán: Magyar kormányzati források látványos hiányában gyűlt össze az egymillió aláírás. *Állatszó Erdély*, 2020. május 22. Online: <https://atlatszo.ro/napi-politika/magyar-kormanyzati-forrasok-latvanyos-hianyaban-gyult-ossze-az-egymillio-alairas/>
- Smith, Graham: *Democratic Innovations*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

- Smith, Graham: The European Citizens' Initiative: A New Institution for Empowering Europe's Citizens? In Michael Dougan – Niamh Nic Shuibhne – Eleanor Spaventa (szerk.): *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*. Portland, OR, Hart Publishing, 2012. 277–290. Online: <https://doi.org/10.5040/9781472566225.ch-012>
- Szabó Gabriella: Az európai nyilvánosság mibenlétéről. Paradigmák, definíciók, megközelítések és dilemmák egy új kutatási terület kapcsán. *Politikatudományi Szemle*, 19. (2010), 2. 95–109. Online: https://epa.oszk.hu/02500/02565/00062/pdf/EPA02565_poltud_szemle_2010_2_094-109.pdf
- Szabó Marcel – Lángos Petra Lea – Gyeney Laura (szerk.): *Az Európai Unió jogi fundamentumai*. Budapest, Szent István Társulat, 2012.
- Szabómihály Gizella: A szlovák nyelvpolitika és a nyelvhasználat jogi szabályozása Szlovákiában a rendszerváltozás után. In Szabómihály Gizella – Lanstyák István (szerk.): *Magyarok Szlovákiában VII. Nyelv*. Somorja, Fórum Kisebbségkutató Intézet, 2011.
- Szalayné Sándor Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. Budapest, MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadó, 2003.
- Szeligowska, Dorota – Elitsa Mincheva: The European Citizens' Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis. *Perspectives on European Politics and Society*, 13. (2012), 3. 270–284. Online: <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702572>
- Szenoradszki Nóra: Az uniós polgárok részvétele az európai polgári kezdeményezésekben. In Tamás Csaba Gergely (szerk.): *Magyarország és a közép-európai térség az Európai Unióban. Díjnyertes pályázatok, 2015*. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2017. 46–83. Online: www.parlament.hu/documents/10181/669340/Magyarorsz%C3%A1g+%C3%A9s+a+k%C3%B6z%C3%A9p-eur%C3%B3pai+t%C3%A9rs%C3%A9g+az+Eur%C3%B3pai+Uni%C3%B3ban.+D%C3%ADjnyertes+p%C3%A1ly%C3%A1zatok+k%C3%B6t%C3%A9t/56030000-b281-43fc-9b25-722e7ea8993e
- Szent-Iványi István: Az európai integráció és a kisebbségvédelem: új lehetőségek – régi problémák. In Tabajdi Csaba (szerk.): *Pro Minoritate Europae – Az európai kisebbségért*. Pilisszentkereszt, EU-Ground Kft., 2009. 78–91.
- Székely Nemzeti Tanács: *Százötvenezer aláírást adott át az RMDSZ*. Sajtóközlemény, (2020. április 16.). Online: www.sznt.org/hu/10-hu/hirek/1305-szazoetvenezer-alairast-adott-at-az-rmdsz
- Székely Nemzeti Tanács: *Baszkföld parlamentje jogalkotásra szólítja az Európai Bizottságot a nemzeti régiókkal kapcsolatban*. Sajtóközlemény, (2021a. június 23.). Online: www.sznt.org/hu/dokumentumok/

[kozlemenyek/1456-baszkoekd-parlamentje-jogalkotasra-szolitja-az-europai-bizottsagot-a-nemzeti-regiokkal-kapcsolatban](#)

Székely Nemzeti Tanács: *Október végén zárulhat az aláírások hitelesítése*. Sajtóközlemény, (2021b. július 21.). Online: www.sznt.org/hu/dokumentumok/kozlemenyek/1465-oktober-vegen-zarulhat-az-alairasok-hitelesitese

Tárnok Balázs – Wágner Tamás: A nemzeti kisebbségek védelme az Európai Unióban. In Szabó Marcel – Lángos Petra Lea – Gyeney Laura (szerk.): *Uniók szakpolitikák*. Budapest, Pázmány Press, 2019.

Tárnok Balázs: Az Európai Törvényszék ítélete a Székely Nemzeti Tanács európai polgári kezdeményezése ügyében. *Jogesetek Magyarázata*, (2016a), 4. 41–47. Online: <https://jema.hu/article.php?c=464>

Tárnok Balázs: Az őshonos nemzeti közösségek helyzetének védelme és előmozdításának lehetőségei az Európai Unióban, különös tekintettel a szlovákiai magyarság és az európai kisebbségek nyelvhasználati jogaira. In Tamás Csaba Gergely (szerk.): *Magyarország és a közép-európai térség az Európai Unióban. Díjnyertes pályázatok, 2014*. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2016b. 37–84. Online: www.parlament.hu/documents/10181/669340/Magyarorsz%C3%A1g+%C3%A9s+a+k%C3%B6z%C3%A9p-eur%C3%B3pai+t%C3%A9rs%C3%A9g+az+Eur%C3%B3pai+Uni%C3%B3ban2014/e3e5ec6a-eb16-4dc4-8727-362a807a9c4d

Tárnok Balázs: The Szekler National Council's European Citizens' Initiative for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures at the Court of Justice of the European Union. In Marcel Szabó – Petra Lea Lángos – Réka Varga (szerk.): *Hungarian Yearbook of International and European Law 2016*. The Hague, Eleven International Publishing, 4. (2016c). 489–505.

Tárnok Balázs: A Törvényszék ítélete a Minority SafePack kontra Bizottság ügyben. *Jogesetek Magyarázata*, (2017a), 1–2. 67–74.

Tárnok, Balázs: European Minorities Win a Battle in Luxembourg. The judgment of the General Court in the case Minority SafePack European Citizens' Initiative. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 16. (2017b), 1. 79–94. Online: www.ecmi.de/fileadmin/redakteure/publications/JEMIE_Datens%C3%A4tze/Jemie-datens%C3%A4tze_2017/Tarnok.pdf

Tárnok Balázs: Bevezető – Jelentések a nemzeti kisebbségek jogainak védelméről az Európa Tanácsban és az Európai Parlamentben. *Kisebbségi Szemle*, 3. (2018), 1. 85–115. Online: https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/NPKI_folyoiratok/kisebbségi-szemle/2018_01/ksz201801_7.Tarnok.pdf

- Tárnok Balázs: A Minority SafePack európai polgári kezdeményezés és a magyarországi aláírásgyűjtés tapasztalatai. *Létünk*, 49. (2019), 2. 131–148. Online: http://letunk.rs/documents/archivum/Letunk_2019_2.pdf
- Tárnok Balázs: A civil szervezetek szerepe az európai polgári kezdeményezésekben, különös tekintettel a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmével kapcsolatos kezdeményezésekre. *Kisebbségvédelem*, 2. (2020a), 80–109. Online: www.kji.hu/wp-content/uploads/2020/10/trnok-balzs1.pdf
- Tárnok Balázs: A koronavírus hatása a kisebbségvédelmi tárgyú európai polgári kezdeményezésekre. *Rendszerváltó Archivum*, 5. (2020b), 2. 88–94. Online: http://archivum.retorki.hu/upload/2020/06/retorki_rszva_2020_02_szines.pdf
- Tárnok Balázs: A Minority SafePack az Európai Bizottság előtt – mi következik most és mire számíthatunk? *Felvidék.ma*, 2020c. január 18. Online: <https://felvidek.ma/2020/01/a-minority-safepack-az-europai-bizottsag-elott-mi-kovetkezik-most-es-mire-szamithatunk/>
- Tárnok Balázs: A Minority SafePack nyilvános meghallgatása az Európai Parlamentben – széleskörű támogatást élvez a kezdeményezés. *EUstrat – Szakpolitikai Figyelő*, 2020d. 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: *Az európai polgári kezdeményezés különös tekintettel a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmére*. PhD-értekezés. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, 2020e. Online: <https://doi.org/10.15774/PPKE.JAK.2020.009>
- Tárnok Balázs: Az európai polgári kezdeményezés működési nehézségei és az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet felülvizsgálata. *Iustum Aequum Salutare*, 16. (2020f), 2. 147–178. Online: http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/2020sz/08_TarnokB_IAS_2020_2.pdf
- Tárnok Balázs: Az Európai Unió 2020-ban IV. – Kisebbségpolitika és európai polgári kezdeményezések. *EUstrat Európa Rovat*, 2020g. december 28. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/12/28/az-europai-unio-2020-ban-iv-kisebbssegpolitika-es-europai-polgari-kezdemenyezesek>
- Tárnok, Balázs: European Citizens’ Initiatives for the Protection and Promotion of Rights and Interests of National Minorities – Latest Developments. In Marcel Szabó – Petra Lea Láncoš – Laura Gyeney (szerk.): *Hungarian Yearbook of International and European Law 2020*. The Hague, Eleven International Publishing, 8. (2020h). 299–313.

- Tárnok Balázs: Kiáll-e az Európai Parlament a Minority SafePack mellett? *EUstrat – Szakpolitikai Figyelő*, 2020i. december 14. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/12/14/kiall-e-az-europai-parlament-a-minority-safe-pack-mellett>
- Tárnok Balázs: Nagy többséggel támogatta az Európai Parlament a Minority SafePack-et. *Felvidék.ma*, 2020j. december 17. Online: <https://felvidek.ma/2020/12/nagy-tobbseggel-tamogatta-az-europai-parlament-a-minority-safe-pack-et/>
- Tárnok Balázs: Rosszul áll a nemzeti régiók védelmében indított európai aláírásgyűjtés. *Mandiner Precedens*, 2020k. február 18. Online: https://precedens.mandiner.hu/cikk/20200218_rosszul_all_a_nemzeti_regiok_vedelmeben_indított_europai_alairasgyujtes
- Tárnok Balázs: Számíthatnak-e Brüsszelre az őshonos kisebbségek? *Mandiner*, 2. (2020), 6. Online: https://mandiner.hu/cikk/20200205_szamithatnak_e_brusszelre_az_oshonos_kisebbssegek
- Tárnok Balázs: Az „End the Cage Age” európai polgári kezdeményezés nyilvános meghallgatása az Európai Parlamentben. *EUstrat – Szakpolitikai Figyelő*, 2021a. április 16. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/04/16/az-end-the-cage-age-europai-polgari-kezdemenyezes-nyilvanos-meghallgatasa-az-europai-parlamentben>
- Tárnok Balázs: Az Európai Bizottság lesöpörte az asztalról a Minority SafePack kisebbségvédelmi kezdeményezést. *EUstrat – Szakpolitikai Figyelő*, 2021b. január 15. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/01/15/az-europai-bizottsag-lesoporte-az-asztalrol-a-minority-safe-pack-kisebbssegvedelmi-kezdemenyezest>
- Tárnok, Balázs: The European Commission turned its back on national and linguistic minorities. *EUstrat – Szakpolitikai Figyelő*, 2021c. január 20. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/01/20/the-european-commission-turned-its-back-on-national-and-linguistic-minorities>
- Tárnok Balázs: Véget ért a nemzeti régiókról szóló európai polgári kezdeményezés aláírásgyűjtése – mi következik most? *EUstrat – Szakpolitikai Figyelő*, 2021d. május 10. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/05/10/veget-ert-a-nemzeti-regiokrol-szolo-europai-polgari-kezdemenyezes-alairasgyujtese-mi-kovetkezik-most>
- Tárnok, Balázs: Widening the gap between the EU and its citizens. On the European Commission’s decision rejecting the Minority SafePack Initiative. *Constitutional Discourse*, 2021e. március 10. Online: www.constitutionaldiscourse.com/post/balazs-tarnok-widening-the-gap-between-the-eu-and-its-citizens
- Tárnok Balázs: A szlovákiai magyarok jog- és érdekérvényesítési lehetőségei a nemzetközi térben. In Gyúresik Iván (szerk.): *Gyönyör József-emlékkötet. „Lesz-e végre igazi hazánk?”* Debrecen, Kisebbségért – Pro Minoritate Alapítvány – Méry Ratio Kiadó, 2022. 196–220.

- Tárnok Balázs – Nagy Dénes András: A koronavírus hatása az európai polgári kezdeményezésekre – a határidő-hosszabbítás jogi és politikai kérdései. In Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Járvány sújtotta társadalom – A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021a.
- Tárnok Balázs – Nagy Dénes András: Folytatódik? A nemzeti régiókról szóló európai polgári kezdeményezés jövője. *EUstrat – Szakpolitikai Figyelő*, 2021b. február 16. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/02/16/folytatodik-a-nemzeti-regiokrol-szolo-europai-polgari-kezdemenyezes-jovoje>
- Teglas, Peter: *The European Citizens' Initiative (Un)Successful Tool of Deliberative Democracy; Present State and Future Perspectives*. (h. n.), ECIT Foundation, 2015. Online: https://img1.wsimg.com/blobby/go/bb9b9a10-e672-4695-8ddf-228b109f0aec/downloads/1catcs9ht_783833.pdf
- The ECI Campaign: *Call for Extension of Deadline for Ongoing ECIs due to Corona Virus*. (é. n.). Online: <https://citizens-initiative.eu/call-for-extension-of-deadline-for-ongoing-ecis-due-to-corona-virus/>
- Toggenburg, Gabriel N.: A remaining Share of a New Part? The Union's Role vis-à-vis Minorities after the Enlargement Decade. *EUI Working Papers – Law*, (2006), 15. Online: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/4428/LAW%202006.15.pdf;sequence=1>
- Toggenburg, Gabriel N.: The Lisbon Treaty: a rich cocktail served in an only half-full glass. *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, 5. (2012), 2. 78–87. Online: <https://doi.org/10.1007/s12241-012-0041-7>
- Toggenburg, Gabriel N.: The European Union and the Protection of Minorities: New Dynamism via the European Citizen Initiative? *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, 11. (2018), 3–4. 362–391.
- Tóth Norbert: Az Európai Parlament jelentése az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályokról – elemzés. *Pro Minoritate*, (2018), 3. 85–88. Online: <https://prominoritate.hu/wp-content/uploads/2019/05/ProMino-1803-04-Toth.pdf>
- Trenz, Hans-Jörg: In Search of the European Public Sphere: Between Normative Overstretch and Empirical Disenchantment. *Working Paper*, (2008), 12. Online: www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2008/wp08_12.pdf
- Várady Tibor: Fogalomkeretek és jogvédelem. Többletjogok a kisebbségi jogok? In Schwarcz Gyöngyi (szerk.): *Kisebbségek és nemzeti közösségek. A külhoni magyarság jogvédelmének hagyományos és új útjai*. Budapest, Nemzetstratégiai Kutatóintézet, 2014. 46–48.

- Varga Csilla: EU Minority Protection Policy: Talks About Nothing or Positive Development Trends? *Iustum Aequum Salutare*, 14. (2018), 3. 253–272. Online: http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20183sz/15_VargaCs_IAS_2018_3.pdf
- Varga, Péter: “Racial or Ethnic Origin” vs. “Membership of a National Minority” in EU Law. *Minority Studies*, (2014), 17. 135–145. Online: http://epa.oszk.hu/00400/00463/00017/pdf/EPA00463_minorities_2014-17_135.pdf
- Varga Péter – Tárnok Balázs: Európai polgári kezdeményezések a nemzeti kisebbségek védelmében. *Kisebbségi Szemle*, 2. (2017), 3. 91–108. Online: https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/NPKI_folyoiratok/kisebbségi_szemle/2017_03/ks201703_9_Varga_Tarnok.pdf
- Varga, Péter – Tárnok, Balázs: European Citizens’ Initiatives for the Protection of National Minorities. *Hungarian Journal of Minority Studies*, 2. (2018), 65–84. Online: https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/2019/10/5.Varga_Tarnok.pdf
- Várnay Ernő: Hungary versus Slovakia – EU Membership versus Sovereign Statehood. In Marcel Szabó – Petra Lea Lángos – Réka Varga (szerk.): *Hungarian Yearbook of International and European Law 2013*. The Hague, Eleven International Publishing, 1. (2013). 123–144.
- Varrica, Adriano: Stop Vivisection. In Carsten Berg – Janice Thomson (szerk.): *An ECI That Works! Learning from the first two years of the European Citizens’ Initiative. After*, The ECI Campaign, 2014. 29–32. Online: https://citizens-initiative.eu/wp-content/uploads/2020/02/Berg_2014_Berg_Thomson_An_ECI_That_Works.pdf
- Veczán Zoltán: Tízezer nyi aláírás veszhetett oda az Európai Bizottság miatt. *Magyar Hírlap*, 2020. május 6. Online: www.magyarhirlap.hu/kulfold/20200506-tizezernyi-alairas-veszhetett-oda-az-europai-bizottsag-miatt
- Vincze Loránt: Később dönt az EB a Minority SafePackról, újraindul a nemzeti régiós aláírásgyűjtés. *Vinczelorant.eu*, 2020. május 20. Online: <https://vinczelorant.eu/hu/kesobb-dont-az-cb-a-minority-safepackrol-ujraindul-a-nemzeti-regios-alairasgyujtes/?fbclid=IwAR0mRMqmy6Wbtyk1p1KYske9Vq-DFwtHK2Q0ZCnBz-gBBxfvgdEKwoPSQo>
- Vincze Loránt: Az EP Petíciós Bizottságában bírálták Vera Jourová alelnököt a Minority SafePack elutasítása miatt. *Vinczelorant.eu*, 2021a. július 15. Online: <https://vinczelorant.eu/hu/az-ep-peticios-bizottsagaban-biraltak-vera-jourova-alelnokot-a-minority-safepack-elutasitasa-miatt/>
- Vincze Loránt: Az Európai Parlament kulturális bizottságában elítélték a Minority SafePack elutasítását. *Vinczelorant.eu*, 2021b. február 25. Online: <https://vinczelorant.eu/hu/az-europai-parlament-kulturalis-bizottsagaban-elitelték-a-minority-safepack-elutasitasat/>

- Vincze Loránt: A Minority SafePack kezdeményezői bírósági eljárást indítottak az Európai Bizottság döntése ellen. *Vinczelorant.eu*, 2021c. március 24. Online: <https://vinczelorant.eu/hu/a-minority-safe-pack-kezdemenyezoi-birosagi-eljarast-indítottak-az-europai-bizottsag-dontese-ellen/>
- Vizi Balázs: Az Európai Unió keleti bővítése és a kisebbségek védelme. *Pro Minoritate*, (2003), 1. Online: ProMino-1802-beliv.indd (prominoritate.hu)
- Vizi Balázs: Protection without definition – notes on the concept of “minority rights” in Europe. *Minority Studies*, 15. (2013a), 1. 7–26. Online: http://epa.oszk.hu/00400/00463/00015/pdf/EPA00463_minorities_2013-15_007.pdf
- Vizi Balázs: *Európai kaleidoszkóp – Az Európai Unió és a kisebbségek*. Budapest, L'Harmattan, 2013b.
- Vizi Balázs: A kisebbségi jogok védelmének európai színtere napjainkban: normatív rezsim és politikai diskurzus. *Pro Minoritate*, (2018), 2. 3–14. Online: <https://prominoritate.hu/wp-content/uploads/2019/05/ProMino-1802-01-Vizi-1.pdf>
- Vogel Sándor: *Európai kisebbségvédelem. Erdélyi nemzetiségpolitikák*. Csíkszereda, Pro Print, 2001.
- Vogiatzis, Nikos: Is the European Citizens' Initiative a Serious Threat for the Community Method? *European Journal of Legal Studies*, 6. (2013), 1. 91–107. Online: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/28731>
- Vogiatzis, Nikos: Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens' initiative process. *European Law Journal*, 23. (2017), 3–4. 250–271. Online: <https://doi.org/10.1111/eulj.12229>
- Wágner Tamás Zoltán: *European Citizens Initiative and minority protection*. Budapest, Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law and Political Sciences, 2017. Online: www.kji.hu/wp-content/uploads/2018/09/European-Citizens-Initiative-and-minority-protection-dr.-Tamás-Wágner.doc
- Warleigh, Alex: On the Path to Legitimacy? The EU Citizens Initiative Right from a Critical Deliberativist Perspective. In Carlo Ruzza – Vincent Della Sala (szerk.): *Governance and Civil Society in the European Union*. Manchester, Manchester University Press, 2007.
- Warren, Mark E.: *Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory*. Brussels, Palgrave MacMillan, 2009.
- Waterbury, Myra A.: Friends in High Places? The Externalisation of Hungarian Minority Rights Claims. In Bíró Anna-Mária – Katrina Lantos Swett (szerk.): *The Noble Banner of Human Rights – Essays in Memory of Tom Lantos*. Leiden–Boston, Brill Nijhoff, 2018. 150–182.

- Weisskircher, Manès: The European Citizens' Initiative: Mobilization Strategies and Consequences. *Political Studies*, 68. (2019), 3. 797–815. Online: <https://doi.org/10.1177/0032321719859792>
- Zweifel, Thomas: ...Who is without Sin Cast the First Stone: the EU's Democratic Deficit in Comparison. *Journal of European Public Policy*, 9. (2002), 5. 812–840. Online: <https://doi.org/10.1080/13501760210162375>
- Žitňanská hibája kijavítva, de csak a választások után jöhetne az érdemi párbeszéd. *Parameter.sk*, 2017. október 19. Online: <https://parameter.sk/zitnanska-hibaja-kijavitva-de-csak-valasztasok-utan-johetne-az-erdemi-parbeszed>

2. Jogforrások

2.1. Európai uniós jogforrások

Elsődleges és másodlagos jogi aktusok

- Az Európai Unióról szóló szerződés
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája
- A Tanács 93/83/EGK irányelve (1993. szeptember 27.) a műholdas műsorsugárzásra és a vezetékes továbbközvetítésre alkalmazandó egyes szerzői és szomszédos jogi szabályok összehangolásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK rendelete (2003. május 26.) a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról [NUTS-rendelet]
- A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról
- A Bizottság 800/2008/EK rendelete (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet)
- A Tanács 222/43/EK számú irányelve (2009. július 13.) a faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének megvalósításáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról [Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv]
- Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről [régi EPK-rendelet]

- A Bizottság 1179/2011/EU végrehajtási rendelete (2011. november 17.) az online gyűjtési rendszerekre vonatkozó technikai előírásoknak a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet értelmében történő megállapításáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
- A Bizottság 531/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. március 12.) a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet I. mellékletének módosításáról
- A Tanács (EU) 2015/1588 rendelete (2015. július 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/789 irányelve (2019. április 17.) a műsorszolgáltató szervezetek egyes online közvetítéseire, valamint televíziós és rádiós műsorok továbbközvetítésére alkalmazandó szerzői jogok és szerzői joggal szomszédos jogok gyakorlására vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 93/83/EGK tanácsi irányelv módosításáról
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről [EPK-rendelet]
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/1042 rendelete (2020. július 15.) a Covid19-világjárványra tekintettel az európai polgári kezdeményezésről szóló (EU) 2019/788 rendeletben előírt gyűjtési, ellenőrzési és vizsgálati szakaszokra vonatkozó határidőkkel kapcsolatos ideiglenes intézkedések megállapításáról

Az Európai Bizottság határozatai

Európai Községek Bizottsága: *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union – Respect for and promotion of the values on which the Union is based.* COM (2003) 606 végleges (2003. október 15.). Online: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2003\)606&lang=hu](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2003)606&lang=hu)

- Európai Közöségek Bizottsága. *Fehér könyv az európai kommunikációs politikáról*. COM (2006) 35 végleges (2006. február 1.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52006DC0035>
- Európai Bizottság: *Zöld könyv az európai polgári kezdeményezésről*. COM (2009) 622 végleges (2009. november 11.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/HIS/?uri=CELEX:52009DC0622>
- Európai Bizottság: *Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a polgári kezdeményezésről*. COM(2010) 119 végleges (2010. március 31.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0119:FIN:HU:PDF>
- Európai Bizottság: *Az Európai Bizottság COM (2013) 4975 végleges határozata*. COM (2013) 4975 (2013. július 25.). Online: www.nationalregions.eu/de/nachrichten/158-the-25th-of-july-2013
- Európai Bizottság: *Az Európai Bizottság COM (2013) 5969 végleges határozata*. COM (2013) 5969 végleges (2013. szeptember 13.). Online: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/C\(2013\)5969_0/de00000000552162?rendition=false](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/C(2013)5969_0/de00000000552162?rendition=false)
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye a „Minden embernek joga van a vízhez és a megfelelő higiénés körülményekhez! A víz közös, nem árucikk!” európai polgári kezdeményezéséről*. COM (2014) 177 végleges (2014. március 19.). Online: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM\(2014\)177_0/de00000000455816?rendition=false](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM(2014)177_0/de00000000455816?rendition=false)
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az „Egy közölünk” európai polgári kezdeményezéséről*. COM(2014) 355 végleges (2014. május 28.). Online: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM\(2014\)355_1/de00000000442567?rendition=false](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM(2014)355_1/de00000000442567?rendition=false)
- Európai Bizottság: *Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról*. COM (2015) 145 végleges (2015. március 31.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2015:0145:FIN:HU:PDF> [Jelentés a polgári kezdeményezésről (2015)]
- Európai Bizottság: *A Bizottság (EU) 2017/652 határozata (2017. március 29.) a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezéséről*. COM (2017) 2200 végleges (2017. április 6.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32017D0652>
- Európai Bizottság: *Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai polgári kezdeményezésről*. COM (2017) 482 végleges (2017. szeptember 13.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017PC0482&from=ES>

- Európai Bizottság: *Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról*. COM(2018) 157 végleges (2018. március 28.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0157> [Jelentés a polgári kezdeményezésről... (2018)]
- Európai Bizottság: *Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi és Migrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a Határigazgatási és Vízumesszkozre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról*. COM (2018) 375 végleges (2018. május 29.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A375%3AFIN>
- Európai Bizottság: *Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról*. COM (2018) 372 végleges (2018. május 29.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A372%3AFIN>
- Európai Bizottság: *Javaslat – Az Európai Parlament és Tanács rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alap és külső finanszírozási eszközök által támogatott európai területi együttműködési célkitűzésre (Interreg) vonatkozó egyedi rendelkezésekről*. COM (2018) 374 végleges (2018. május 29.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A374%3AFIN>
- Európai Bizottság: *Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Szociális Alap Pluszról (ESZA+)*. COM (2018) 382 végleges (2018. május 30.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52018PC0382>
- Európai Bizottság: *Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Horizont Európa kutatási és innovációs keretprogram létrehozásáról, valamint részvételi és terjesztési szabályainak megállapításáról*. COM (2018) 435 végleges (2018. június 7.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0435>
- Európai Bizottság: *A Bizottság (EU) 2019/721 határozata (2019. április 30.) a „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és regionális kultúrák fenntarthatóságáért” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezéséről*. COM (2019) 3304 végleges (2019. április 30.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019D0721&from=HU>
- Európai Bizottság: *Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Covid19-világjárványra tekintettel az európai polgári kezdeményezésről szóló (EU) 2019/788 rendeletben előírt gyűjtési, ellenőrzési és vizsgálati szakaszokra vonatkozó határidőkkel kapcsolatos ideiglenes intézkedések meghatározásáról*. COM(2020)

- 221 végleges (2020. május 20.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0221>
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” elnevezésű európai polgári kezdeményezésről.* COM (2021) 171 végleges (2021. január 14.). Online: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/C\(2021\)171_0/de00000000036104?rendition=false](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/C(2021)171_0/de00000000036104?rendition=false)
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az „End the Cage Age” elnevezésű európai polgári kezdeményezésről.* COM (2021) 4747 végleges (2021. június 30.). Online: https://europa.eu/citizens-initiative/sites/default/files/2021-06/1_EN_ACT_part1_v7.pdf
- Európai Bizottság: *Az én régióm, az én Európám, a mi jövőnk – Hetedik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról.* COM (2017) 583 végleges (2017. október 9.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=COM:2017:583:FIN&from=EN>
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Egyenlőségközpontú Unió: az EU rasszizmus elleni cselekvési terve a 2020–2025-ös időszakra.* COM (2020) 565 végleges (2020. szeptember 18.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52020DC0565>
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az egyenlőségközpontú Unió: a 2020–2025 közötti időszakra szóló nemi esélyegyenlőségi stratégia.* COM (2020) 152 végleges (2020. március 5.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0152>
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Egyenlőségközpontú Unió: az LMBTIQ-személyek egyenlőségéről szóló stratégia (2020–2025).* COM (2020) 698 végleges (2020. november 12.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0698>
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – Egyenlőségközpontú Unió: a romák egyenlőségének, társadalmi befogadásának és részvételének előmozdítását célzó uniós stratégiai keretrendszer.* COM (2020) 620 végleges (2020. október 7.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2020:620:FIN>
- Európai Bizottság: *A Bizottság (EU) 2020/2200 végrehajtási határozata az európai polgári kezdeményezést támogató nyilatkozatok gyűjtésére az (EU) 2020/1042 európai parlamenti és tanácsi rendelet szerint rendelkezésre álló időszak meghosszabbításáról.*

COM (2020) 9226 végleges (2020. december 17.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2200&from=EN>

Európai Bizottság: *A Bizottság (EU) 2021/360 végrehajtási határozata az európai polgári kezdeményezést támogató nyilatkozatok gyűjtésére az (EU) 2020/1042 európai parlamenti és tanácsi rendelet szerint rendelkezésre álló időszak meghosszabbításáról*. COM (2021) 1121 végleges (2021. február 19.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021D0360&from=EN>

Európai parlamenti állásfoglalások

Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2009. május 7-i állásfoglalása, a Bizottsághoz intézett arra vonatkozó felkéréssel, hogy nyújtson be a polgári kezdeményezés megvalósításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatot*. P6_TA(2009)0389. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2009-0389_HU.html?redirect

Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2013. október 10-i állásfoglalása a Petíciós Bizottság 2012. év során folytatott tanácskozásainak eredményéről*. P7_TA(2013)0421. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0299_HU.html

Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2014. március 11-i állásfoglalása a Petíciós Bizottság 2013. évi tevékenységéről*. P7_TA(2014)0204. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0204_HU.html

Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2015. október 28-i állásfoglalása az európai polgári kezdeményezésről*. P8_TA(2015)0382. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0382_HU.html

Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2018. február 7-i állásfoglalása az uniós tagállamokban élő kisebbségek védelméről és megkülönböztetésmentességéről*. P8_TA(2018)0032. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IP0032&from=SV>

Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2018. november 13-i állásfoglalása az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályokról*. P8_TA(2018)0447. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IP0447&from=EN>

Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2019. március 12-i jogalkotási állásfoglalása az európai polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról*. P8_TA(2019)0153. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0153_HU.html

Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2020. december 17-i állásfoglalása a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” európai polgári kezdeményezésről.* P9_TA(2020)0370. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0370_HU.html

Egyéb európai uniós dokumentumok

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság: *Útmutató az európai polgári kezdeményezéshez.* 3. kiadás. Brüsszel, EGSZB, 2015. Online: www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/qe-04-15-566-hu-n.pdf

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság: *Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az európai polgári kezdeményezés (felülvizsgálat) (saját kezdeményezésű vélemény).* HL, 2016. október 21. 35–42. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2016.389.01.0035.01.HUN&toc=OJ%3AC%3A2016%3A389%3AFULL

Európai Ombudsman: *Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/9/2013/TN concerning the European Commission.* OI/9/2013/TN (2015. március 4.). Online: www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/59205

Európai Ombudsman: *Decision in case 1086/2017/PMC on the European Commission's legal interpretation of the one-year period for collecting signatures of support in a European Citizens' Initiative.* 1086/2017/PMC (2017. október 4.). Online: www.ombudsman.europa.eu/hu/decision/en/84347

Európai Parlament: *The Strasbourg Manifesto on the protection of national minorities and languages within the framework of the European Union* (2014. április 17.). Online: http://en.efhr.eu/download/rozne/20140417_Strasbourg_Manifesto_FIN.pdf

Európai Parlament: *Draft Report with recommendations to the Commission on Revision of Regulation (EU) 211/2011 on the citizens' initiative.* 2017/2024(INL) (2017. június 26.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFCO-PR-606199_EN.pdf?redirect

Európai Parlament: *Az Európai Parlament eljárási szabályzata.* (9. parlamenti ciklu – 2021. január). – 2021. január). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18-RULE-222_HU.html

Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2019. január 31-i határozata a Parlament eljárási szabályzatának következőket érintő módosításáról: az I. cím 1. és 4. fejezete; az V. cím 3. fejezete; a VII. cím 4. és 5. fejezete; a VIII. cím 1. fejezete; a XII. cím; a XIV. cím és a II. melléklet.* P8_TA(2019)0046. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0046_HU.html

- Európai Parlament: *Parlamentari kérdések – Didier Reynders válasza az Európai Bizottság nevében* (2021. július 7.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-001388-ASW_HU.html
- Európai Törvényszék: T-158/21. sz., Minority SafePack – egymillió aláírás az európai sokszínűségért kontra Bizottság ügyben 2021. március 24-én benyújtott kereset. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=242293&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1485166>
- Európai Törvényszék: T-495/19. sz., Románia kontra Bizottság ügyben 2019. július 8-án benyújtott kereset. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=217310&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1091413>
- Európai Törvényszék: A Törvényszék Első Tanácsa Elnökének 2015. május 18-i végzése a T-529/13. sz. ügyben (ECLI:EU:T:2015:325). Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=166883&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1089742>
- Európai Törvényszék: A Törvényszék 2017. június 20-i végzése a T-529/13. sz. ügyben (ECLI:EU:T:2017:429). Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=192106&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1089742>
- Európai Unió Alapjogi Ügynöksége: *Respect for and protection of persons belonging to minorities 2008–2010*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2011. Online: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1769-FRA-Report-Respect-protection-minorities-2011_EN.pdf
- Európai Unió Bírósága: A Bíróság 2/13. sz. véleménye. 2014. december 18. (ECLI:EU:C:2014:2454). Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160882&text=&doclang=HU&pageIndex=0&cid=21582575>
- Európai Unió Bírósága: 180/14. sz. sajtóközlemény (2014. december 18.). Online: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-12/cp140180hu.pdf>
- Régiók Bizottsága: Állásfoglalás – Az Európai Unió működésének javítása: a Lisszaboni Szerződés és azon túl. *HL*, 2015. szeptember 22. 9–11. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XR3307&from=ES>

Az Európai Unió Bíróságának ítéletei

- C-29/69. sz., Erich Stauder kontra City of Ulm – Szociálamt ügyben 1969. november 12-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1969:57)

- C-11/70. sz., Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel ügyben 1970. december 17-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1970:114)
- C-4/73. sz., J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1974. május 14-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1974:51)
- C-137/84. sz., Ministère public kontra Robert Heinrich Maria Mutsch ügyben 1985. július 11-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1985:335)
- C-379/87. sz., Anita Groener kontra Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee ügyben 1989. november 28-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:1989:599)
- T-44/90. sz., La Cinq SA kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1992. január 24-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:1992:5)
- C-68/94. és C-30/95. sz., Franciaország és társai kontra Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 1998. március 31-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1998:148)
- C-274/96. sz., Horst Otto Bickel és Ulrich Franz elleni büntetőeljárás ügyében 1998. november 24-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1998:563)
- C-281/98. sz., Roman Angonese kontra Cassa di Risparmio di Bolzano SpA ügyben 2000. június 6-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2000:296)
- C-29/99. sz., Európai Közösségek Bizottsága kontra Európai Unió Tanácsa ügyben 2002. december 10-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2002:734)
- C-378/00. sz., Európai Közösségek Bizottsága kontra Európai Parlament és Európai Unió Tanácsa ügyben 2003. január 21-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:42)
- C-239/01. sz., Németországi Szövetségi Köztársaság kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2003. szeptember 30-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:514)
- C-244/03. sz., Francia Köztársaság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa ügyben 2005. május 24-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2005:299)
- C-36/04. sz., Spanyol Királyság kontra Európai Unió Tanácsa ügyben 2006. március 30-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2006:209)
- C-504/09. P. sz., Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság ügyben 2012. március 29-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2012:178)
- C-364/10. sz., Magyarország kontra Szlovák Köztársaság ügyben 2012. október 16-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2012:630)
- C-99/12. sz., Eurofit SA kontra Bureau d'intervention et de restitution belge (BIRB) ügyben 2013. július 18-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:487)
- C-427/12. sz., Európai Bizottság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa ügyben 2014. március 18-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2014:170)

- C-322/13. sz., Ulrike Elfriede Grauel Rüffer kontra Katerina Pokorná ügyben 2014. március 27-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2014:189)
- C-409/13. sz., Európai Unió Tanácsa kontra Európai Bizottság ügyben 2015. április 14-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:217)
- C-508/13 sz., Észt Köztársaság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa ügyben 2015. június 18-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:403)
- A Törvényszék Első Tanácsa elnökének végzése a T-529/13. sz., Izsák Balázs Árpád és Dabis Attila kontra Európai Bizottság ügyben 2015. május 18-án hozott ítélet (ECLI:EU:T:2015:325)
- T-450/12. sz., Anagnostakis kontra Európai Bizottság ügyben 2015. szeptember 30-án hozott ítélet (ECLI:EU:T:2015:739)
- T-44/14. sz., Constantini kontra Európai Bizottság ügyben 2016. április 19-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2016:223)
- T-529/13. sz., Izsák Balázs Árpád és Dabis Attila kontra Európai Bizottság ügyben 2016. május 10-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2016:282) [Izsák és Dabis-ügyben hozott elsőfokú ítélet]
- T-646/13. sz., Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe kontra Európai Bizottság ügyben 2017. február 3-án hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:59) [Minority SafePack-ügyben hozott ítélet]
- C-589/15. P. sz., Anagnostakis kontra Európai Bizottság ügyben 2017. március 7-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:663)
- T-361/14. sz., HB kontra Európai Bizottság ügyben 2017. április 5-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:252)
- T-754/14. sz., Efler és társai kontra Európai Bizottság ügyben 2017. május 10-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:323)
- A Törvényszék végzése a T-529/13. sz., Izsák Balázs Árpád és Dabis Attila kontra Európai Bizottság ügyben 2017. június 20-án (ECLI:EU:T:2017:429)
- A Törvényszék elnökének végzése a T-391/17. sz., Románia kontra Európai Bizottság ügyben 2017. november 13-án hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:799)
- T-561/14 sz., European Citizens' Initiative One of Us és társai kontra Európai Bizottság ügyben 2018. április 23-án hozott ítélet (ECLI:EU:T:2018:210)
- C-420/16. P. sz., Izsák Balázs Árpád és Dabis Attila kontra Európai Bizottság ügyben 2019. március 7-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2019:177) [Izsák és Dabis-ügyben hozott másodfokú ítélet]
- T-495/19. sz., Románia kontra Bizottság ügyben 2019. július 8-án benyújtott kereset. *HL*, 2019. augusztus 26

- T-391/17. sz., Románia kontra Európai Bizottság ügyben 2019. szeptember 24-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2019:672)
- C-418/18. P. sz., Patrick Grégor Puppinc és társai kontra Európai Bizottság ügyben 2019. december 19-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2019:1113)

2.2. Nemzetközi jogi források

- Egyesült Nemzetek Szervezete: *Alapokmány* (1945). Online: www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text
- Egyesült Nemzetek Szervezete: *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata* (1948). Online: www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights
- Egyesült Nemzetek Szervezete: *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* (1966).
- Egyesült Nemzetek Szervezete: *A Közgyűlés 47/135. sz. határozata – Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól* (1992).
- Egyesült Nemzetek Szervezete: *Az ENSZ kisebbségi kézikönyve*. Budapest, Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, 2004. Online: www.hunsor.se/dosszie/kisebbségiKK.pdf
- Emberi Jogok Európai Bírósága: Judgment in Case Timishev v. Russia. 55762/00, 55974/00 (2005. december 13.). Online: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-71627%22%5D%7D>
- Emberi Jogok Európai Bírósága: Judgment in Case of Bosits v. Slovakia 75041/17 (2020. május 19.). Online: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22bosits%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-202463%22%5D%7D>
- Emberi Jogok Európai Bírósága: Decision in Case Július Pereszleányi-Servis TV-Video v. Slovakia (2021. május 25.). Online: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2225175/15%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-210772%22%5D%7D>
- Európa Tanács: *Emberi Jogok Európai Egyezménye* (1950). Online: www.echr.coe.int/Documents/Convention_HUN.pdf
- Európa Tanács: *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája* (1992). Online: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806d356b>
- Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése: 1201 (1993) sz. ajánlás – az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez fűzendő, a kisebbségek jogairól szóló kiegészítő jegyzőkönyvvel kapcsolatban.

- Európa Tanács: *Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről* (1995). Online: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007cdac>
- Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése: 1334 (2003) sz. határozat és 1609 (2003) sz. ajánlás – Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai mint az európai konfliktusok megoldását ösztönző forrás.
- Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése: 2007 (1811) sz. ajánlás – Európa regionalizációja.
- Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése: 1985 (2014) sz. határozat – A nemzeti kisebbségek helyzete és jogai Európában.
- Európa Tanács: ET Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa CPR33 (2017) 02 végleges, 424 (2017) sz. állásfoglalása és 410 (2017) sz. ajánlása – Regionális és kisebbségi nyelvek Európában.
- Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése: 2118 (2018) sz. ajánlás és 2196 (2018) sz. határozat – A regionális és kisebbségi nyelvek védelme és támogatása Európában.
- Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése: 2198 (2021) sz. ajánlás és 2368 (2021) sz. határozat – A nemzeti kisebbségek védelméről Európában.
- Velencei Bizottság: *Opinion on the act on the state language of the Slovak Republic*. CDL-AD(2010)035-e (2010. október 21.). Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2010\)035-e&lang=en#](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2010)035-e&lang=en#)

2.3. Hazai jogforrások

- A Magyar Köztársaság Alkotmánya (1949. évi XX. törvény)
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
1998. évi III. törvény az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről
2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól
2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról
- 24/2017. (X. 31.) OGY határozat a Minority SafePack európai polgári kezdeményezés támogatásáról
- 3/2020. (II. 25.) OGY határozat a „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért” elnevezésű európai polgári kezdeményezésről

3. Internetes és egyéb források

- Európai Bizottság: *Civil párbeszéd* (é. n.). Online: https://ec.europa.eu/info/events/citizens-dialogues_hu
- Európai Bizottság: *Konzultációk* (é. n.). Online: https://ec.europa.eu/info/consultations_hu
- Európai Bizottság: *Egy közölünk* (é. n.). Online: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000005_hu
- Európai Bizottság: *Európai polgári kezdeményezés – A támogató nyilatkozatok ellenőrzésére és igazolására jogosult hatóságok* (é. n.). Online: https://europa.eu/citizens-initiative/authorities-verification-and-certification-statements-support_hu
- Európai Bizottság: *Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért* (é. n.). Online: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007_hu
- Európai Bizottság: *Minority SafePack – Egymillió aláírás az európai sokszínűségért* (é. n.). Online: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_hu
- Európai Bizottság: *Stop TTIP* (é. n.). Online: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000008_hu
- Európai Bizottság: *Stop Vivisection* (é. n.). Online: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000007_hu
- Európai Bizottság: *Tiltsák be a glifozátot, és védjék meg az embereket és a környezetet a mérgező növényvédő szerektől!* (é. n.). Online: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000002_hu
- Európai Unió: *Európai polgári kezdeményezés*. Online: https://europa.eu/citizens-initiative/home_hu
- Európai Unió: European Citizens' Initiative Forum. Online: <https://europa.eu/citizens-initiative-forum/>
- Európai Bizottság: *Commission offers own servers to help get first European Citizens' Initiatives off the ground* (2012. július 18.). Online: https://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/press-releases/2012/07/2012_07_18_cci_en.htm
- FUEN: *Az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEN)* (é. n.). Online: www.fuen.org/hu/article/Az-Europai-Nemzetisegek-Foederativ-Unioja-FUEN
- FUEN: *Financial report and audit report 2017*. Brussel, FUEN, 2018. Online: www.fuen.org/assets/upload/editor/2017_Finanz_Revisionsbericht.pdf
- FUEN: *Financial Report and Audit Report 2018*. Bratislava, FUEN, 2019. Online: www.fuen.org/assets/upload/editor/docs/doc_DC8zDeYR_FInMappeDV2019.pdf

- FUEN: *Financial Report and Audit Report 2019*. Brussel, FUEN, (é. n.). Online: www.fuen.org/assets/upload/editor/docs/doc_aev0EGtm_2019_FUEN_FinancialReport_FinanzRevBericht_EN_DE.pdf
- Máért: *Magyar Állandó Értekezlet. XVI. ülés. Zárónyilatkozat* (2017. november 10.). Online: www.hunineu.eu/hu/wp-content/uploads/2017/11/19.-A-M%C3%81%C3%89RT-XVI.-%C3%BCI%C3%A9s%C3%A9nek-Z%C3%A1r%C3%B3nyilatkozata-2017.pdf
- Máért: *Magyar Állandó Értekezlet. XVIII. ülés. Zárónyilatkozat* (2019. november 15.) Online: https://felvidek.ma/wp-content/uploads/2019/11/M%C3%81%C3%89RT_Z%C3%A1r%C3%B3nyilatkozat.pdf
- Minority SafePack Initiative: *Kiegészítő tájékoztatás*. Online: www.fuen.org/fileadmin/user_upload/main-activities/MSPI/MSPI-Safepack-HU-mit-aufkleber_260215.pdf
- NationalRegions: *Bővebb tájékoztatás* (é. n.). Online: www.nationalregions.eu/hu/17-hu/77-bovebb-tajekoztatás
- Polgári bizottság. *NationalRegions*, (é. n.). Online: www.nationalregions.eu/hu/polgari-bizottsag
- The Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe – European Citizens’ Initiative. Legislative Proposals*. (h. n.), FUEN, (é. n.). Online: www.fuen.org/assets/upload/editor/docs/doc_iR4huwGd_MSPI_Booklet_A4_v3.pdf?fbclid=IwAR-0MIFZX04UZAu217SjzSTpvEXKUTpOmjMGWSDW-55a2891NOwWdaHv0GY0

Vákát

2017 és 2021 között két olyan európai polgári kezdeményezés aláírásgyűjtése zajlott, amelyek célja az Európai Unión belül a nemzeti kisebbségek hatékonyabb védelme, illetve a nemzeti régiók kiemelt figyelemben való részesítése volt. A *Minority SafePack* és a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezést együtt több mint kétmillió magyar támogatta aláírásával szerte a Kárpát-medencében, ezzel az Európai Unió részvételi demokráciájának új eszköze is ismertté vált hazánkban és a régióban.

E kötet arra a kérdésre keresi a választ, hogy az európai polgári kezdeményezés alkalmas eszköz lehet-e a nemzeti kisebbségek jogainak európai uniós szintű védelmére, a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos uniós jogi keret fejlesztésére, valamint e közösségek érdekeinek előmozdítására.

Az európai polgári kezdeményezés általános bemutatásán túl részletesen elemezzük a *Minority SafePack* és a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezések célkitűzéseit és megvalósulását. A szerző e kezdeményezések sikerre viteléből gyakorló jogászként is kivette a részét. Ráadásul eddig sem hazai, sem nemzetközi szinten nem született átfogó munka az európai polgári kezdeményezés kisebbségvédelmi célú felhasználásáról. A könyv célja e hiány pótlása.

