

KISEBBSÉGVÉDELEM
MINORITY PROTECTION
VII. szám (2023)

A Károli Gáspár Református Egyetem tudományos folyóirata

Budapest
2023

Szerkesztőbizottság elnöke:

Kardos Gábor

Szerkesztőbizottság tagjai:

Bándi Gyula

Bodó Barna

Bozóki Antal

Csóti György

Dabis Attila

Kruzslicz Péter Pál

Manzinger Krisztián

Miklósne Zakar Andrea

Gerencsér Balázs

Gyenyey Laura

Orosz Ildikó

Kiadja:

Károli Gáspár Református Egyetem

Felelős kiadó:

Trócsányi László Henrik

Társfőszerkesztők:

Dabis Attila, Manzinger Krisztián

Székhely:

1091. Budapest, Kálvin tér 9.

Honlap: www.portal.kre.hu

E-mail: kisebbsegvedelem@kre.hu

Tördelés: Csernák Krisztina

Grafikai, nyomdai és kötészeti munkálatok: L'Harmattan kiadó

HU ISSN 2676-8992

TARTALOM

Köszöntő	5
Alapvető kérdések	
Huw Evans: The Welsh Language – A Case Study	9
Kisebbségvédelem Európában	
Csibor Ferenc: Sikertörténet vagy kudarcos jogintézmény? Az európai polgári kezdeményezés működésének áttekintése . . .	53
Aktualitások	
Manzinger Krisztián: Az új Ukrajna és a nemzetiségi kérdés . .	135
Szabó Ákos: Az északír-ír határ kérdése a Brexit folyamán és az Ír-sziget lehetséges újraegyesülése	166
Jogesetek	
Erika Casajoana Daunert: Case C-158/21: A Positive Turning Point for Minorities in the EU	197
Kúcs Ildikó: Az Európai Unió Törvényszékének 2022. november 9-i ítélete a Minority SafePack kontra Bizottság ügyben	209
Abstracts	225

KÖSZÖNTŐ

Újonnan induló folyóiratoknál szokás – ars poetica jelleggel – köszöntőt megfogalmazni, de a *Kisebbségvédelem* folyóirat életében 2023 elején bekövetkezett lényeges változás is célszerűvé teszi küldetésünk kinyilvánítását, hiszen a lap ebben az évben vált a Károli Gáspár Református Egyetem folyóiratává.

A Kisebbségvédelem folyóirat szimbolikus évben érkezik közösségünkbe. 2023-ban ünnepeljük a Károli Gáspár Református Egyetem megalapításának 30. évfordulóját, habár jogelődként tekintünk az 1855-ben megnyitott Pesti Theológiai Akadémiára és az alapító okiratunk megemlékezik arról is, hogy a 16. századtól vannak hagyományai a magyarországi protestáns felsőoktatásnak. Egyetemünk mára egy nagymúltú és sikeres magyarországi egyetemmé vált, amely az oktatás mellett kutatással és tehetséggondozással is foglalkozik; mindezt most egy új folyóirat érkezése is kiegészíti.

Magyarországon és magyar nyelvterületen több kiváló minőségű, kisebbségi kérdésekkel foglalkozó kutatóintézet és folyóirat létezik, mindazonáltal a 2019-2022 közötti években a Kisebbségvédelem folyóirat is bebizonyította létjogosultságát. Ebben elvülhetetlen érdemei vannak *Dabis Attila* jelenlegi társfőszerkesztőnek és a korábbi kiadó Kisebbségi Jogvédő Intézetnek, *Csóti György* volt igazgatónak és a folyóirat működtetésében részt vett kollégáknak, valamint a szerkesztőbizottság tagjainak. Itt kell megemlékeznünk arról a szomorú veszteségről, amely szerkesztőbizottságunk tagja, a lap sikeréhez gondolataival, tapasztalataival, munkájával hozzájáruló államférfi, *Duray Miklós* 2022. december 30-i halálával ért bennünket.

Nem szokványos, hogy egy kisebbségi kérdésekkel foglalkozó folyóirat egyetemi lapként működik, de nem is teljesen egyedi. 1938 és 1944 között a Magyar Királyi Pázmány Péter Tudományegyetem Kisebbségjogi Intézete volt a kiadója a *Kisebbségvédelem – Nemzetiségi Szemle* című folyóiratnak. Hasonló fókuszú sajtótermék volt a Magyar

Királyi Erzsébet Tudományegyetem (ma: Pécsi) Tudományegyetemen 1937 és 1944 között kiadott *Kisebbségi Körlevél* – 1945 és 1947 között *Nemzetiségi Szemle* – című folyóirat is, amely az 1936 és 1949 között működött Pécsi Egyetemi Kisebbségi Intézet gondozásában jelent meg.¹ A mi célunk jelentős részben a szellemi elődökével egyező, vagyis az, hogy a jövőben egy olyan egyetemi kutatóműhelyt hozzunk létre, amely a magyar és a nemzetközi tudományos közegben is megállja a helyét.

Ennek érdekében – ahogyan az a korábbi években is gyakorlat volt – lehetőséget kívánunk adni minden tudományosan megalapozott véleménynek és hangnak és reményeink szerint tudományos érvekkel zajló vitáknak is. Célközönségünk a kisebbségvédelemmel foglalkozó magyar és nemzetközi tudományos élet képviselői, döntéshozók és kiemelten a diákok. Valljuk, hogy az egyetem szerepe és felelőssége a tárgyi tudás átadása mellett a következő generáció gondolkodásmódjának alakításában is kiemelkedő, ezért különös gonddal fordulunk a fiatal generáció tagjai felé, számukra – a korábbi gyakorlathoz igazodva, de immár egyetemi keretben – publikálási lehetőséget és mentorálást is biztosítani szándékozunk. Hisszük, hogy a tudománynak és képviselőinek a megújulást, a jobbá válást kell szolgálniuk: nem monológokra van szükségünk, hanem olyan ismeretekre, amelyek gondolatokat ébresztenek, olyan megoldásokra, amelyek alkalmazhatóak és legfőképpen párbeszédre az egyes emberek, valamint átjárásra a tudomány elméleti és a közéleti döntéshozás gyakorlati szempontjai között.

Köszönet illeti ezért Prof. Dr. Trócsányi László rektor urat, aki lehetőséget biztosított arra, hogy ez a szakmai fórum, a Kisebbségvédelem folyóirat a Károli Gáspár Református Egyetem keretében működjön tovább és köszönet illeti mindazokat is, akik a folyóirat beilleszkedéséhez segítséget nyújtottak.

Budapest, 2023 júniusa

Manzinger Krisztián
társfőszerkesztő

¹ Az intézet és a folyóirat története kapcsán ld. Bédi Imre: A Pécsi Egyetemi Kisebbségi Intézet. Pannónia Könyvek. Pécs: Baranya Megyei Könyvtár, 1994.

I. fejezet

Alapvető kérdések

1. Huw Evans: The Welsh Language – A Case Study

*Huw Evans**

THE WELSH LANGUAGE - A CASE STUDY

1 Introduction

Wales is one of the constituent nations of the United Kingdom and according to the 2021 official census for England and Wales¹ has a population of 3,107,500,² out of whom 538,000 aged 3 or above speak the Welsh language (17.8% of the population).³ Although the first census was undertaken in 1801, it was not until 1891 that questions were asked concerning the Welsh language, and in that census the number of Welsh speakers aged 2 or above⁴ was recorded as 920,389 speakers (54.4% of the population).⁵ Despite population growth in the period 1891 to 2021, the number of Welsh speakers fell by 372,389, with a related proportionate decline of 36.6%. By any standard, this is significant and in 2010 UNESCO stated:

“Welsh, with a strong speaker base and much institutional support..., is nevertheless regarded as vulnerable,⁶ similar to almost all other minority languages, which can indeed be

* Legal academic at Cardiff Metropolitan University, hdevans@cardiffmet.ac.uk

¹ The current legislation governing censuses in England and Wales is the Census Act 1920. There are separate arrangements for censuses in Scotland and Northern Ireland. Censuses have been undertaken every ten years since 1801, except for 1941 because of World War II.

² Office for National Statistics 2022a.

³ Office for National Statistics 2022b.

⁴ Census questions concerning the Welsh language which related to people aged 3 or over were first asked in 1901. See: Davies 2014, 87.

⁵ *Ibid.*, 82 & 87.

⁶ UNESCO has developed the following classification in relation to the vitality of a language: safe; stable but threatened; vulnerable; definitely endangered; severely endangered; critically endangered; and extinct. See: UNESCO 2010, 11-12.

justified on the basis of continuing English domination in practically all fields of life”.⁷

Yet, seemingly, there is room for some optimism about the Welsh language. As UNESCO acknowledges, there is a strong speaker base and institutional support. Welsh has official status in Wales which includes the requirement for the Welsh language to be treated no less favourably than the English language. There is a Welsh Language Commissioner whose role is to promote the language and ensure that public bodies meet specific standards in the use of Welsh when carrying out their business. The business of the *Senedd* (the Welsh Parliament)⁸ is undertaken bilingually in Welsh and English, and the legislation it passes is bilingual. Welsh medium education is expanding, as are the numbers of adults learning Welsh.⁹ There is a Welsh Government Welsh language strategy (WLS) which aims to have a million Welsh speakers by 2050¹⁰ and to double the daily use of Welsh during that time by “work[ing] to provide the conditions to facilitate an increase in the [use of the language]”.¹¹

That cause for cautious optimism has not just accidentally happened. It is the result of directed effort over recent times to promote and sustain the Welsh language. This paper explores the story of the Welsh language from 1535 until today, having regard to the surrounding societal influences on its vitality. From this, matters are identified which are potentially applicable in other contexts where there are concerns about the vitality of a language. First, however, the paper places the issue of multilingualism in a human rights framework. As well as identifying specific rights, the point of the exercise is to explore the ideas justifying the inclusion of multilingualism in that framework.

⁷ *Ibid.*, 38.

⁸ Its official titles are, in Welsh, *Senedd Cymru* and, in English, the Welsh Parliament. In practice, it is called the *Senedd*.

⁹ See: National Centre for Learning Welsh 2022.

¹⁰ Welsh Government 2017.

¹¹ *Ibid.*, 2.

2 Language and Human Rights

Amartya Sen defines human rights as:

“Really strong ethical pronouncements as to what should be done. They demand acknowledgement of imperatives and indicate that something needs to be done for the realization of these recognized freedoms that are identified through these rights”.¹²

These rights have normative value and there is a distinction between such rights and the measures that give effect to their realisation. The Preamble to the United Nations Universal Declaration of Human Rights¹³ (UDHR) supports this analysis as it asserts that human rights should be protected by the rule of law. But human rights can be protected by things other than the rule of law: for example, by activism or societal consent. These three things all have a place in the Welsh experience.

Does multilingualism have a place in this normative ethics framework? The search for that placement starts with the UDHR which Sen describes as an “articulated recognition of human rights’ and a ‘template for new laws... to legalize those human rights across the world”.¹⁴ Article 2 proclaims that everyone is entitled to the rights and freedoms set out in the UDHR “without distinction of any kind such as... language”. When read in conjunction with, for example, article 19 (freedom of opinion and expression) or Article 20 (freedom of peaceful assembly and association), enjoyment of those rights should be protected without distinction on a basis such as language. Article 2 can be similarly construed in conjunction with other articles such as Article 10 (right to a fair hearing) or Article 12 (no arbitrary interference in private and family life). There are other examples. That template has been taken forward in global and regional instruments such as the United Nations International Covenant on

¹² Sen 2010, 357-358.

¹³ The Universal Declaration of Human Rights 1948 was adopted on 10 December 1948.

¹⁴ Sen *op. cit.*, 359.

Civil and Political Rights¹⁵ (ICCPR), the United Nations International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights¹⁶ (ICESCR), the Council of Europe Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms¹⁷ (ECHR).

While the UDHR, ICCPR, ICESCR and ECHR do not contain anything expressly concerning multilingualism, their reference to everyone being entitled to the rights and freedoms contained in those instruments without distinction based on such things as language, provide the basis for claiming that multilingualism is contemplated.

Moreover, for languages, there is the Council of Europe Charter for Regional or Minority Languages¹⁸ (ECRML) which proclaims that:

“the right to use a regional or minority language in private and public life is an inalienable right conforming to the principles embodied in the [ICCPR], and according to the spirit of the [ECHR]”.¹⁹

There is also the related Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities²⁰ (FCNM) where language will often be part of the set of rights in relation to a minority group.

¹⁵ The International Covenant on Civil and Political Rights 1966 was adopted on 16 December 1966 and entered into force on 23 March 1976.

¹⁶ The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966 was adopted on 16 December 1966 and entered into force on 1 January 1976.

¹⁷ The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 1950 was adopted on 4 November 1950 and entered into force on 3 September 1953. The Convention is otherwise known as the European Convention on Human Rights.

¹⁸ The European Charter for Regional or Minority Languages 1992 was adopted on 25 June 1992 and entered into force on 1 March 1998.

¹⁹ See Preamble to the ECRML. In the case of *Cadoret and Le Bihan v France* (Communication No. 323/1988: France. 11/04/91. CCPR/C/41/D/323/1988), the United Nations Human Rights Committee held that there was no right to use the Breton language in court proceedings in France; as such, there was no breach of article 26 of the ICCPR and there was no discrimination on the ground of language. But this case predates the ECRML, and the decision is inconsistent with the preamble to the ECRML.

²⁰ The Framework Convention for the Protection of National Minorities 1995 was adopted on 1 February 1995 and entered into force on 1 February 1998.

Language, and the protection of language diversity, as given effect by multilingualism, form part of the ethical tapestry encompassing human rights and fundamental freedoms, which should be protected by the rule of law, as well as in other ways.

As to why that is the case, two distinct but interrelated imperatives are identified: the societal imperative and the instrumental imperative.

Societal imperative: The Preambles to the UDHR, the ICCPR and the ICESCR link upholding the protected rights to the inherent dignity and... equal and inalienable rights of all members of the human family. The ECRML links the protection of historical regional or minority languages of Europe as a contribution to the maintenance and development of Europe's cultural wealth and traditions and stresses the value of interculturalism and multilingualism.²¹

The FCNM articulates this approach in greater detail in declaring that not only should the “ethnic, cultural, linguistic and religious identity of a person belonging to a national minority” be respected but also “appropriate conditions” should be created “enabling those people to express, preserve and develop this identity”; and “cultural diversity should be a source and a factor, not of division, but of enrichment for society”.²²

In overall terms, therefore, the societal imperative links upholding of the protected rights and freedoms (including language rights and freedoms) to the improved well-being of the human condition.

Instrumental imperative: The instrumental imperative refers to the capacity of a language to meet the communication needs of those who use it. The core function of language (or a specific language) is to facilitate the communication and exchange of information, opinions, ideas, and other things, and to enable people to make a range of societal arrangements (there is thus a linkage with the societal imperative). If a person, say, is only able to use a language in her or his private life (for whatever reason), the vitality of that language is more likely to be at risk than one which can be used in both private and public spheres.

²¹ See Preamble to ECRML.

²² See Preamble to FCNM.

There is further linkage with the societal imperative. Each language has an associated cultural connection, and there is likely to be a direct correlation between how effective a language is as a medium for the exchange described above and the vitality of the cultural identity with which it is associated.

If a cultural group has a sustainable existence (and assuming there is an associated living language), a person is more likely to be able to function in both private and public spheres through the medium of that language. The sustainability of that cultural group can strengthen the basis for that language's resilience and continuity.

Reference in human rights instruments to the instrumental imperative is mainly implicit. But perhaps its most obvious place concerns freedom of expression (together with the associated rights of freedom of association and assembly). The right to freedom of expression includes the right to seek, receive and impart information and ideas; and the means to that, self-evidently, is through the use of language. And as those human rights instruments prohibit the enjoyment of rights through distinction (or discrimination) based on language, conditions should, therefore, be in place to allow freedom of expression through the language of choice.

The United States President Franklin D Roosevelt set out four freedoms from which the UDHR was derived (freedom of expression, freedom to worship, freedom from want, and freedom from fear).²³ It is noteworthy, that freedom of expression²⁴ was the first mentioned, and signifies the importance attached to it in human rights thinking.

The importance of language as a tool for communication has also featured significantly in philosophy as evidenced, for example, in the writing of Ludwig Wittgenstein. He saw language in an instrumental context and, although his view of language changed between his two major published works,²⁵ his overall view of its key role did not change. His analysis related to the nature of that role.

²³ See: Roosevelt 1941.

²⁴ Roosevelt also referred to freedom of speech. 'Expression' is wider than 'speech' and includes the written word as well as other means of communication.

²⁵ See: Wittgenstein 1922, and Wittgenstein 1953.

Two points can be asserted: first, in fulfilling that key role, a language is likely to be more effective if a speaker uses her or his preferred language; second, to continue to fulfil that role, a language needs to develop and be supported so that it reflects the current needs of its speakers in the private and public spheres.

Placing the case for multilingualism (and the need to protect and promote it) in a human rights framework provides a counterweight to the cultural, economic, political, and other influences associated with a dominant language that adversely affect the sustainability of minority languages. The paper next considers the case of Wales and the Welsh language.

3 Population and Welsh-speakers: The Present and the Past

As previously mentioned, the 2021 census reported that out of a population of 3,107,500, 538,000 aged 3 or above spoke Welsh. To give some historical context, Appendix 1 sets out the number of Welsh speakers in Wales for the 100 years preceding the 2021 census.

The figures do not take account of population change but nevertheless are indicative of trends. Appendix 1 shows that there were around 900,000 Welsh speakers in 1921 and there has been a marked decline since that time. However, the decline until the 1970s was particularly significant, and if it had continued the current number of Welsh speakers might be lower than 100,000. But that decline was arrested in the 1970s and there was an increase in Welsh speakers from 1981 until 2001, with the reappearance of a decline (although not to the same extent as the first decline). There is a discussion concerning the reasons for these trends below. First, though, the position before 1921 is considered.

Until the mid-17th century Wales was mainly rural and most economic activity related to agriculture. But there was a change because of industrialization from around 1770 when it is estimated that the population of Wales was around 489,000.²⁶ The first official census was

²⁶ Davies 2014, 55.

held in 1801 and the recorded population had risen to 587,000.²⁷ By 1851 it had almost doubled to 1,163,000 and by 1914 there was a further increase to 2,523,000.²⁸ As mentioned, the current population is 3,107,500 according to the 2021 census.

Although official statistics about the number of people who spoke Welsh are not available until the census of 1891, in 1801 it is estimated that around 80% of the population spoke Welsh (470,000 speakers),²⁹ with 70% of the population being monolingual Welsh speakers.³⁰ In 1851 it is estimated that 69% of the population spoke Welsh (800,000 speakers)³¹ and “Welsh monoglots were in a majority”.³² While the number of Welsh speakers had significantly increased, the 1851 figures represent an 11% proportionate decline in the number of Welsh speakers, given the overall increase in the population of Wales.

The census of 1891 showed that 54.4% of the population in Wales aged 2 or over spoke Welsh (910,389 speakers).³³ And of that number 56% were recorded as speaking Welsh only (508,036 speakers).³⁴ The 1901 and 1911 censuses differed to the extent that their returns related to the linguistic ability of people aged 3 or over, rather than 2. The number of Welsh speakers in Wales recorded for 1901 is 929,824 and 977,366 in 1911 but this represented a decrease in the proportion of the population claiming to speak the language (49.9% in 1901, 43.5% in 1911 – contrasted with 54.4% in 1891).³⁵ That decline continued from 1921, as shown in Appendix 1.

There was also a significant decline in the number of monolingual Welsh speakers recorded in the 1901 and 1911 censuses: 22.5% (208,905 speakers) for 1901 and 19.5% (190,292 speakers) for 1911, contrasted

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Davies 2007, 387.

²⁹ Davies, *op. cit.*, 56-57.

³⁰ *Ibid.*, 82.

³¹ *Ibid.*

³² Brooks 2017, 2.

³³ Davies 2014, 81.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

with 56% in 1891.³⁶ The accuracy of the census returns for 1891, 1901 and 1911 concerning the number of monolingual Welsh speakers has been questioned (for example, that the 1891 figures are an exaggeration).³⁷ That said, the figures accurately report that there was a decline in monolingual Welsh speakers, which continued into the 20th century to the point where the monolingual Welsh speaker does not now exist.³⁸ Welsh and English bilingualism has replaced Welsh monolingualism. While the influence of English has impacted on the number of Welsh speakers, it has also eradicated Welsh monolingualism.

The 2021 census shows a fall in Welsh speakers since 2011 (538,300 of the population aged 3 or over in 2021 (17.8%), 552,000 in 2011 (19%)).³⁹ That decrease is mainly driven by a fall in children who reported being able to speak Welsh. Children aged 5 to 15 saw a 6.0% decrease, with a similar decrease seen for children aged 3 to 4. Conversely, there were small increases for people aged 16 to 19, and 20 to 44, with decreases for people over 44.⁴⁰ It has been suggested that the effects of the pandemic might have contributed to that decrease for the very young,⁴¹ in which case it should not have continuing effect. But despite the arrest in the significant decline before the 1970s, as shown in Appendix 1, the position of the Welsh language in the future remains far from secure.

Before considering the narrative that has influenced Welsh language speaking in Wales, another statistical source must be mentioned, which suggests that the number of Welsh speakers is higher than the census shows. Supplemental to the census, which happens every

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ The 1991 census was the first not to include a question concerning knowledge of English. See: *Ibid.*, 699.

³⁹ Welsh Government 2022.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ “Census 2021 was held during the coronavirus (COVID-19) pandemic... This affected the population in a variety of ways. For example, children had been learning remotely, and many early childcare facilities, including Welsh-medium childcare facilities were closed for extended periods of time... It is not known how the pandemic may have had an impact on people’s reported Welsh language ability, or on their perception of the Welsh language ability of others.” *Ibid.*, 11

10 years, there is an annual UK-wide survey, the Annual Population Survey (APS),⁴² which in Wales includes materially the same census questions on the Welsh language. Appendix 2 shows the number of Welsh speakers in Wales aged 3 or above as reported between 2001 and June 2022.

The survey in Wales involves around 35,000 people.⁴³ In June 2022, 899,500 people aged 3 or above were reported to be Welsh speakers.⁴⁴ The comparable figures for the 2021 census published in December 2022 was 538,300, as mentioned, a significant difference between the two. As seen from Appendix 2, the difference between the respective sets of comparative data has consistently appeared, and overall, has increased since 2001.

Possible reasons for this discrepancy have been suggested⁴⁵ but there has been no direct research explaining the difference. Given the disparity, research on the point is clearly needed. Also, if the state of the language is better than the census indicates (and possibly significantly so), that is a matter of concern. The Welsh Government has stated that in calculating the number of Welsh speakers for the purposes of the WLS, census outcomes are the determinant,⁴⁶ and not the APS.

4 1535 to 2023: The Welsh-speaking narrative

The previous statistics show changes in the Welsh-speaking population since the mid-17th century. Starting with 1535, the next part considers various influences on those historical positions concerning Welsh-speaking up until the present. The review cannot potentially cover

⁴² Office for National Statistics 2012.

⁴³ Williams *et. al.* 2019.

⁴⁴ Welsh Government 2022c.

⁴⁵ Williams *op. cit.*

⁴⁶ "We consider the census to be the authoritative source on the number of Welsh speakers in Wales and it is the basis for our aspiration of a million Welsh speakers". Welsh Government 2017, 22.

everything. What it does do is establish a narrative and reference significant events and issues.

4.1 English Administration and a Welsh Bible

Wales was annexed to England by the Laws in Wales Act 1535 (the 1535 Act) and the Laws in Wales Act 1542.⁴⁷ Under section 17 of the 1535 Act, the English language was made the only language of law courts in Wales and appointment to public office in Wales was limited to English language speakers.⁴⁸ Section 17 was not changed until over 400 years later, when it was repealed by the Welsh Courts Act 1942 (see below).

It has been suggested that the intention of the legislation was not necessarily about seeking the demise of the Welsh language but about uniform administration of England and Wales in the English language.⁴⁹ But the effect over the succeeding centuries was that public administration was Anglicised and that implicit in the legislation “was the necessity for the creation of a Welsh ruling class fluent in English”.⁵⁰ Because of the privileges that would be enjoyed by English speakers, when compared with the monolingual Welsh speaker, this “would give rise to attitudes to Welsh which would threaten the existence of the language”.⁵¹

However, in contrast to the 1535 Act, in 1563 an act was passed by Parliament requiring the Bible to be translated into Welsh (the 1563 Act).⁵² This was achieved in 1588 through the endeavours of William Morgan which “rendered the Protestant faith intelligible to the people

⁴⁷ In broad terms, the Laws in Wales Act 1535 brought about annexation and the Laws in Wales Act 1542 made supplementary and correctional provision. At the time the legislation was made it was not the practice to give statutes names but the two Acts were subsequently named by the Statute Law Revision Act 1948.

⁴⁸ Laws in Wales Act 1535, s 17.

⁴⁹ Davies 2007, 229.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Lewis *et al* 2022, 195. Also, unlike the 1535 Act and the Laws in Wales Act 1542, the 1563 Act has not subsequently been given a name.

of Wales in an idiom and style which was genuinely their own”.⁵³ As most of the population in Wales was monolingual Welsh-speaking, the difference in approach between the 1535 and the 1563 Acts has been explained as the state believing “religious uniformity to be more important than linguistic uniformity”.⁵⁴

The Welsh Bible helped sustain the Welsh language because it was central to religious practise. It also helped ensure that Welsh was not just spoken.⁵⁵ Between 1546 and 1660, 100 books were published in Welsh, a small number when compared to publications in English and French, but Welsh was not a language of any state. By way of comparison with other non-state languages, in the same period, eleven books were published in Irish, as were four in Scottish Gaelic.⁵⁶ Publication of the Welsh Bible continued the trend of Welsh language publication.

The 1535 and 1563 Acts significantly contributed to the fate of the Welsh language and in contrasting ways. The 1535 Act made English the language of public administration and of the ruling elite in Wales. The 1563 Act materially contributed to the continued relevance of Welsh to the everyday lives of monolingual Welsh speakers and to the development of published literature in the Welsh language.

4.2 *Welsh Bible and Literacy*

As mentioned, the publication of the Welsh Bible provided the base for the development of published literature in the Welsh language. It also provided for the growth in literacy. A primary influence was Griffith Jones who began establishing schools in 1731 to teach children and adults to read the Bible and learn the catechism. When this was done, the schools moved on (they were known as circulating schools). Jones established 3,325 schools overall attended by a suggested 250,000

⁵³ *Ibid.*, 198.

⁵⁴ Davies 2007, 236.

⁵⁵ *Ibid.*, 238.

⁵⁶ *Ibid.*, 233.

students when the population in the mid-18th century was estimated to be around 480,000. This newfound literacy stimulated the publication of over 2,500 books in the Welsh language in the 18th century.⁵⁷

4.3 Economic Revolution and Cultural Change

The 19th century was a period of industrial birth and development in Wales. As already noted, the population increased from an estimated 489,000 in 1770 to 2,523,000 in 1914. The population growth was fuelled by the inward migration of English speakers from outside Wales. There was therefore the influence of a language from a dominant (and an imperial) culture making inroads into the use of Welsh either alongside it (with Welsh-English bilingualism) or replacing it (with English monolingualism). The “sheer mass of the immigration could no longer be assimilated”.⁵⁸ Improvements in infrastructure also had an influence through the development of a railway network and the improvement of roads which allowed for increased penetration of Welsh-monolingual areas. The growth of tourism was a feature of this development.⁵⁹

It has also been argued that 19th-century liberalism in the UK contributed to the demise of the language. Liberalism at that time extolled the value and freedom of the individual but ignored the collective rights associated with the people or a community. Maximising that freedom meant accepting English as the language of the world because of the emancipating effect and opportunity offered through living life through that language: “Liberalism explains the success of the British in assimilating the Welsh, and it explains too the strange demise of the Welsh language”.⁶⁰

A broader point to make is that the decline at that time was not through autocratic diktat but that Welsh people themselves were

⁵⁷ Davies 2014, 48.

⁵⁸ Williams 1991, 245.

⁵⁹ Davies 2014, 69.

⁶⁰ Brooks 2017, 75.

complicit by embracing that greater opportunity perceived to be offered by the English language. As such there was “an understandable decision by the Welsh themselves to abandon their language”.⁶¹

Whether rooted in liberalism or otherwise, the manifestation of that attitude towards the Welsh language has been described as the practice of “cultural genocide”⁶² by schoolteachers who promoted the teaching of English combined with the active denigration of Welsh. The practice of the *Welsh Not* was typical of this approach, whereby a child caught speaking Welsh had to wear (generally) a piece of wood attached to a string around their neck as a punishment. The practice “enormously reinforced the image of Welsh as an inferior and gutter tongue”.⁶³

Perhaps the most significant other contributor to that image (or its reinforcement) was the 1847 *Reports of the Commissioners of Inquiry into the State of Education in Wales*.⁶⁴ Despite the title, the commissioners’ remit included enquiring: “especially into the means afforded to the labouring classes of acquiring a knowledge of the English language”.⁶⁵

The three commissioners, who were monolingual English speakers, concluded that the state of education in Wales was inadequate, and a significant contributor was the lack of teaching of English, compounded by insufficient English-speaking teachers and textbooks in English. In consequence, the view was taken that:

“[t]he Welsh language is a vast drawback to Wales and a manifest barrier to the moral progress and commercial prosperity of its people. It is not easy to overestimate its evil effects”.⁶⁶

⁶¹ *Ibid.*, 80.

⁶² Williams 1991, 246.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Commissioners of Inquiry into the State of Education in Wales 1847. There were three reports, and they were (and still are) referred to as the “Blue Books” after the colour of their covers. Digitalised copies of the reports are accessible at: The Blue Books of 1847 - National Library of Wales.

⁶⁵ *Ibid.*, Reports 1-3, 1.

⁶⁶ *Ibid.*, Report 2, 66.

The reports were deeply divisive and came to be known as *Brad y Llyfrau Gleision* (or, in English, *Treachery of the Blue Books*). A more detached view is that the reports do not stand in isolation. The reports are representative of an approach to the Welsh language, to which a significant number of Welsh people subscribed.

Financial incentives also contributed towards reduced teaching of Welsh in the education system. In 1861 government funding for schools changed when capitation payments were introduced, up to two-thirds of which could be withheld if a school's pupils did not meet required standards in writing or reading English. The incentive to teach Welsh therefore was directly challenged.⁶⁷

One legacy identified from the language provisions in the 1535 Act was that the privileges enjoyed by English speakers would give rise to an attitude which would threaten the existence of Welsh. That attitude is reflected by the 19th-century “cultural genocide”, yet it was also fuelled by the economic, cultural and political influences of the English-speaking world.

But it has been argued that an opportunity was missed to save the language. If Welsh language medium education had been introduced at that time, the children of English-speaking migrants to Wales in the 1890s and 1900s could have been successfully integrated into the Welsh medium world. That assertion is based on comparative analysis with languages of other small nations such as Estonia and Finland which were able to establish education in the medium of that nation's language and resist the influence of a more dominant tongue.⁶⁸

4.4 Welsh Comes Out Fighting

But there was some 19th-century hope. A movement developed⁶⁹ which advanced that Welsh could be used to assist in the learning of English

⁶⁷ Davies 2014, 75.

⁶⁸ Brooks 2017, 2-3.

⁶⁹ The Society for the Utilisation of the Welsh Language was formed to advance the cause.

for monolingual Welsh students (“for the better teaching of English”, as it became termed). Behind this movement was Dan Isaac Davies, a school inspector who believed in bilingualism and in the future of the Welsh language. He published a book, the English translation of which was titled, *Three Million Bilingual Welsh People in a Hundred Years*.⁷⁰ As a result of his campaign, in 1890 capitation payments were made available to schools that taught in Welsh. These payments were permissive, a school was not required to teach Welsh,⁷¹ but a precedent was established for Welsh teaching, and which could be developed. That achievement has been credited with being the springboard for advances subsequently made concerning the use of Welsh in schools⁷² and being crucial to the survival of the language. Comparison has been made with the fate of the Breton language in the 20th century which failed to get a similar toehold in the education system.⁷³ However, the position adopted by Davies represented a fundamental shift because it accepted that the English language was to be a permanent language in Wales and that future efforts must be towards achieving Welsh and English bilingualism.

Despite negative attitudes towards Welsh and its teaching, it still had its own literature. The Welsh language press developed in the 19th century; this was often associated with a religious denomination.⁷⁴ The first proper Welsh language newspaper *Yr Amserau* (*The Times*) was published in 1843.⁷⁵ In 1866 the Welsh periodical press had a combined circulation of around 120,000.⁷⁶

Alongside the development of Welsh language publications was an associated cultural life of Welsh speakers. There was a revival of cultural traditions such as the *eisteddfod* (a festival involving competitions

⁷⁰ Davies 1885.

⁷¹ Davies 2007, 443.

⁷² Davies 2014, 77.

⁷³ Davies 2007, 442.

⁷⁴ E.g., *Yr Eurgrawn Wesleyaidd*, for the Welsh Wesleyan Methodists was published from 1809 to 1983. See: *Ibid.*, 62.

⁷⁵ *Ibid.*, 62.

⁷⁶ *Ibid.*, 72.

concerning music, poetry, and the arts). The first National Eisteddfod for Wales was held in Aberdare in 1861,⁷⁷ and since then it has been held almost every year. It has become a “central element in the lives of devotees of the Welsh language”.⁷⁸ It attracts over 6000 competitors with around 150,000 visitors.⁷⁹ That national manifestation of a cultural phenomenon did not exist in isolation. By the late 19th century there were few small Welsh-speaking communities that did not have their own *eisteddfod*.⁸⁰

4.5 Embryonic Nationalism and Protest

The growth in awareness of and interest in Welsh was mirrored by the development of nascent nationalism, in civic or cultural form. Against the background of Irish nationalism, *Cymru Fydd* was formed in 1886.⁸¹ It argued for self-government for Wales but the movement fragmented and came to an end in 1896. David Lloyd George, future UK Prime Minister, was its leader for a time.⁸² Manifestations of cultural nationalism included: Wales playing its first international football game in 1876;⁸³ the founding of the University of Wales in 1893;⁸⁴ and the establishment of the National Library of Wales and the National Museum of Wales in 1907.⁸⁵ Yet despite the nationalism:

“there was little sign that the Welsh language would now be taken seriously. Indeed, English was promoted far more

⁷⁷ *Ibid.*, 405.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ See: <https://eisteddfod.wales/national-eisteddfod-wales>, accessed: 14.06.2023.

⁸⁰ Davies 2014, 60.

⁸¹ It can be translated into English as “The Wales to Be”.

⁸² Davies 2007, 441-442, 452-453.

⁸³ Against Scotland. See: Stead 2022, 9-13.

⁸⁴ Davies *op. cit.*, 449-450.

⁸⁵ *Ibid.*, 482

effectively than ever before because it was the Welsh themselves who were doing the promoting”.⁸⁶

That nationalistic focus became more pronounced in the early 20th century, and this became more linked with campaigning for the Welsh language. The main nationalist political party in Wales, *Plaid Cymru* (Party of Wales), was formed in 1925, although originally called *Plaid Genedlaethol Cymru* (National Party of Wales). Promoting the use of the Welsh language was central to its *raison d'être*.⁸⁷ It was also during this period that direct action emerged as a form of protest to further the nationalist cause, establishing a “tradition” that was to be used, especially from the 1960s, as a means of campaigning for the Welsh language. Characteristic features of this protest included an activist (A) breaching the law (such as causing damage to property, refusing to pay something lawfully due, obstructing the highway) but where A was not violent or threatening towards any person and A was accountable (ie, A did not disguise A’s responsibility for the action and A submitted to legal consequences).

4.6 1920s and 1930s Recession

Between 1925 and 1939, around 390,000 people left Wales for reasons fuelled by economic depression to places (often in England) where the depression had less effect. This had a significant demographic impact on the age structure of the population. In some areas, this materially impacted directly on the Welsh-language as members of the younger generations exited or the incentive to teach Welsh to children that remained was removed, if for economic reasons that child was unlikely to remain in Wales.⁸⁸

⁸⁶ Brooks 2017, 85.

⁸⁷ Ross 2014, 234.

⁸⁸ Davies 2007, 562-564.

4.7 Protest and an Outcome

One significant example of the above-mentioned protest, which entered Welsh nationalist folklore, was *Tân yn Llŷn* (Fire in Llŷn). Penyberth was a farmhouse on the Llŷn Peninsula in Northwest Wales which was destroyed by the UK Government in 1936 and replaced by an RAF training camp and airfield. The farmhouse had long-established Welsh cultural connections. This was in a Welsh-speaking heartland and there was resentment at the imposition of the development in the face of significant opposition. Saunders Lewis, then *Plaid Cymru* leader, wrote that the UK Government intended to turn one of the “essential homes of Welsh culture, idiom and literature into a place for promoting a barbaric method of warfare”.⁸⁹ On 8 September 1936, after ensuring no one would be harmed, three *Plaid Cymru* members (including Lewis)⁹⁰ set fire to the airfield as a “national and pacifist gesture”.⁹¹ They gave themselves up to the police afterwards and subsequently received prison sentences.

Lewis and the other two had not been allowed to address the court in Welsh. There was a reaction. During the 1938 National Eisteddfod in Cardiff, a petition, demanding equal status for the Welsh language with the English language, was launched. It gained over 250,000 signatures and directly influenced the crafting of legislation, the Welsh Courts Act 1942, the legislation that, after over 400 years, repealed section 17 of the 1535 Act.⁹² The Welsh Courts Act 1942 permitted the limited use of the Welsh language in the law courts of Wales:

“[I]t is hereby enacted that the Welsh language may be used in any court in Wales by any party or witness who considers that

⁸⁹ *Ibid.*, 592.

⁹⁰ The other two were Lewis Valentine and DJ Williams.

⁹¹ Williams 1991, 283.

⁹² Davies 2014, 98-99.

[she or] he would otherwise be at any disadvantage by reason of [her or] his natural language of communication being Welsh".⁹³

In terms of getting official recognition for the Welsh language, this was a chink of light, but that light did not brighten for a further 25 years, and then only after more direct action.

4.8 Things Get Busy in the 1960s

In 1962 Saunders Lewis in a BBC radio broadcast lecture, *Tynged yr Iaith* (The Fate of the Language),⁹⁴ suggested that unless action was taken the Welsh language would face extinction early in the 21st century: "It will be nothing less than a revolution to restore the Welsh language in Wales. Success is only possible through revolutionary methods".⁹⁵

The prognosis of the language as perceived at that time has been described as terminal⁹⁶ (see Appendix 1 concerning the rate of decline in Welsh speakers till the 1960s). But the lecture contributed to a reaction which arrested that decline (see Appendix 1, again). The lecture led directly to the foundation of *Cymdeithas yr Iaith Gymraeg*⁹⁷ (CIG). CIG's first action was in 1963.

Its members:

"went on to campaign for Welsh in the Post Office, on car licences, on birth certificates and on signposts, activities which led to a host of court cases and to experience of imprisonment becoming

⁹³ Welsh Courts Act 1942, s 1.

⁹⁴ Saunders Lewis: "*Tynged yr Iaith*". BBC Radio. 1962.

⁹⁵ From the translation into English by G Aled Williams: Fate of the Language by Saunders Lewis, available at: <https://morris.cymru/testun/saunders-lewis-fate-of-the-language.html>, accessed: 14.06.2023.

⁹⁶ Williams 1991, 292.

⁹⁷ Welsh Language Society. CIG still exists: What is Cymdeithas yr Iaith? | Cymdeithas yr Iaith Gymraeg. Available at: <https://cymdeithas.cymru/what-is-cymdeithas-yr-iaith>, accessed: 14.06.2023.

commonplace among the younger generation of Welsh language activists”.⁹⁸

One of the drivers for action was the issue of water supply from Wales to England riding roughshod over the rights of the communities and individuals affected. In 1965 the Liverpool Corporation dammed the Afon Tryweryn⁹⁹ in north-west Wales and, in consequence, flooded and displaced the Welsh speaking community of Capel Celyn.¹⁰⁰ The purpose was to create a reservoir to supply water to the people of Liverpool in north-west England and had been authorised by private Acts of Parliament.¹⁰¹ This was despite opposition in Parliament with no member from Wales voting in favour,¹⁰² and vociferous protest from the local and wider community.¹⁰³ It became a *cause célèbre*, the response to which was a clarion call for action to defend Welsh culture and, especially, the Welsh language, epitomised by the slogan “Cofiwch Dreuweryn”.¹⁰⁴

But against the backdrop of Treuweryn, there was some progress. The UK Government created the position of Secretary of State for Wales (SSW) in 1964, the holder of which became a member of the UK Government and headed the Welsh Office, the accompanying newly created civil service department. This was an act of administrative devolution which allowed policy to be tailored to meet Welsh needs to some extent, albeit within overall UK Government policy.¹⁰⁵ Also, in

⁹⁸ Davies 2007, 626.

⁹⁹ River Treuweryn.

¹⁰⁰ An earlier example of this type was the damming of the Afon Elan and the Afon Claerwen in mid-Wales for the supply of water to Birmingham and surrounding areas in central England. The Birmingham Corporation Water Act 1892, a private Act of Parliament, was obtained to authorise the works. See: Brown 2019.

¹⁰¹ The Liverpool Corporation Act 1957 and the Liverpool Corporation Act 1962.

¹⁰² Davies 2007, 640.

¹⁰³ Williams 1991, 291.

¹⁰⁴ Remember Treuweryn. Note because of Welsh grammar mutation rules, “T” changes to “D”.

¹⁰⁵ See: Deacon 2002.

consequence, it enabled a “system of Welsh administration [to] strik[e] roots”.¹⁰⁶

Plaid Cymru made a breakthrough when its leader, Gwynfor Evans, was elected to the UK Parliament as the party’s first member in 1966 as MP for Carmarthen. It was a “watershed moment that marked the beginning of separatist nationalism as a serious political force in Wales”.¹⁰⁷

Specifically concerning language, the Welsh Language Act 1967 was passed. It went further than the Welsh Courts Act 1942 and gave the right of people to use Welsh in legal proceedings in Wales, provided a person who wished to do so notified the court in advance. The Act also allowed government ministers to provide for Welsh forms of words in public or official documents.

The impact of CIG and the creation of the SSW can also be seen. For example, one of CIG’s campaigns concerned getting monolingual English road signs replaced by bilingual road signs; the campaign involved direct action (e.g., painting over or removal of monolingual signs). In response to the issue, the SSW commissioned a report which was published in 1972 and which recommended that bilingual road signs should be introduced throughout Wales.¹⁰⁸ That policy was implemented, and bilingual road signage is a fact of Welsh life in 2023. Without CIG, it is difficult to see how the issue would have secured the prominence it did at that time. Without the SSW, it is difficult to envisage who else might have commissioned the report.

The Welsh Language Act 1993 took things further and established the Welsh Language Board and provided that certain public bodies should give effect, where possible, to the principle that the Welsh and English languages should be treated equally in the conduct of public business in Wales.¹⁰⁹ In furtherance of this aim, the Welsh Language Board was given power to require bodies which provided services to

¹⁰⁶ Davies, *op. cit.*, 642.

¹⁰⁷ Johnes 2019, 156.

¹⁰⁸ Welsh Office 1972.

¹⁰⁹ Welsh Language Act 1993, s 5(2).

the public in Wales to prepare schemes setting out the steps about the use of Welsh when providing those services.¹¹⁰

4.9 School education from 1945

By the mid-1940s Welsh became the main medium of education in primary schools where Welsh was most widely spoken. But Welsh, apart from rudimentary Welsh, was then little taught to monolingual English-speaking children. In the 1950s two areas (Flintshire and Glamorgan) made a concerted effort to ensure that Welsh was more readily available in primary education. One consequence was that a high proportion of children educated came from monolingual English-speaking backgrounds, a position arrived at through an exercise in parental choice. By 1962 there were thirty-six Welsh medium primary schools. By 2012 there were over 52,000 children attending Welsh medium primary schools and an additional 16,500 attending schools that offered a degree of bilingual education. In Cardiff there was only one Welsh medium primary school in 1949; there were nine by 1998, and fifteen by 2012. This expansion was supported by the complementary development of nursery schools. In 1971 there were sixty-eight nursery schools; by 2012 there were over 500.¹¹¹

In the 1940s Welsh was taught as a subject in most secondary schools. But teaching through the medium of Welsh was generally restricted to teaching Welsh as a subject. A somewhat bizarre situation arose when subjects would be taught through the medium of English when Welsh was both teachers' and students' first language. The position did change gradually. A secondary school that delivered its education mainly through the medium of Welsh was established in 1956, and a second one followed in 1962. By the mid-1980s there were fifteen such schools and by 2012 there were thirty-two. Other schools in Welsh-

¹¹⁰ *Ibid.*, Part 2.

¹¹¹ Davies 2007, 624-626; Davies 2014, 124-126.

speaking areas increasingly offered teaching of some subjects through the medium of Welsh by the 1980s.¹¹²

There followed a boost to the teaching of Welsh from a surprising source. The Education Reform Act 1988 was legislation promoted by the UK Government for England and Wales, yet it made separate provisions for England and Wales concerning the establishment of a national school curriculum for each country. In Wales, it provided that Welsh was to be a core subject in the curriculum and that the teaching of Welsh was to be compulsory in English medium schools up to the age of 16.¹¹³

4.10 Broadcasting in Welsh

By the 1960s there were two television broadcasters (the BBC and ITV, a commercial channel). There were around 11½ hours per week of Welsh language content but, as most of the population was not Welsh-speaking, Welsh language content tended to be off-peak. The position was resented by elements in both the Welsh-speaking and English-speaking communities; the Welsh-speaking because it was not receiving adequate service in its first language, the English-speaking because service was disrupted by content which was not understood. An answer to both grievances was the establishment of a separate Welsh-language television channel in November 1982. Before that, there had been a campaign of civil disobedience for over a decade; CIG had stepped to the fore again. In 1979 it looked as if things had been settled when both the Conservative Party and the Labour Party supported the establishment of a Welsh-language channel in the general election held that year. However, on winning the election, the incoming Conservative administration changed its mind. Further civil disobedience followed, including people refusing to pay their television licence fee. This culminated in *Plaid Cymru* leader, Gwynfor Evans,

¹¹² Davies 2014, 130.

¹¹³ Education Reform Act 1988, Part 1.

announcing that he would fast to the death unless the government kept to its original commitment. Eventually, the government relented, Gwynfor Evans did not fast to his death, and *Sianel Pedwar Cymru* (S4C) was established.¹¹⁴ A dedicated Welsh language radio station, *BBC Radio Cymru*, was also established in 1977.¹¹⁵

4.11 1999 and Devolution Cometh

Wales had never had its own legislature or government until *Cynulliad Cenedlaethol Cymru* (in Welsh) or the National Assembly for Wales (in English) (CCC) was established in 1999,¹¹⁶ thanks to the devolution to Wales of some UK Government functions. In broad terms, the functions that were previously the responsibility of the SSW were devolved,¹¹⁷ and this included education and the Welsh language. CCC was subsequently renamed as *Senedd Cymru* or the Welsh Parliament (the *Senedd*).¹¹⁸

Welsh acquired status as an official language in Wales. Indicative of this was that the *Senedd* has an official name in both Welsh and English. The Government of Wales Act 2006¹¹⁹ expressly sets out that Welsh and English are the official languages of the *Senedd*,¹²⁰ and that those

¹¹⁴ Davies 2014, 150-151.; Davies 2007, 656.

¹¹⁵ Davies 2007, 642.

¹¹⁶ The first elections to the CCC were held in May 1999. The Government of Wales Act 1998 established the CCC.

¹¹⁷ The SSW continued to be a member of the UK Government but with a radically changed remit. Two obvious roles justifying that continuation were: to act as the interface between UK and Welsh Governments; and to represent Wales in non-devolved matters within the UK Government. The UK Government department for the SSW was renamed the Wales Office (Office of the Secretary of State for Wales).

¹¹⁸ As it was a devolved matter, to make the change the *Senedd* was able to pass its own legislation, the Senedd and Elections (Wales) Act 2020. Its title in Welsh is *Deddf Senedd ac Etholiadau (Cymru) 2020*.

¹¹⁹ The Government of Wales Act 2006 replaced the Government of Wales Act 1998 as the UK Parliamentary Act under which the *Senedd* is established.

¹²⁰ s 35(1).

languages must be treated on a basis of equality in *Senedd* proceedings.¹²¹ A person has the right to use either language when participating in *Senedd* proceedings.¹²² A record of *Senedd* proceedings must also be maintained in Welsh and English.¹²³ The Welsh Government must adopt a Welsh language strategy setting out how it will promote and facilitate the use of the Welsh language.¹²⁴ Legislation made by the *Senedd* is also bilingual.

There have been two key pieces of *Senedd* legislation concerning the Welsh language: the Welsh Language (Wales) Measure 2011 (WLM)¹²⁵ and the Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015 (WFGA).¹²⁶

The WLM developed the legal framework regarding the use of the Welsh language in public services. The WLM extended the official status of the Welsh language so it has official status in Wales, and not just in *Senedd* proceedings.¹²⁷ Under the WLM the Welsh Language Board was replaced by the Welsh Language Commissioner (WLC).¹²⁸ The WLC's main aim is to promote and facilitate the use of the Welsh language; this includes working towards ensuring that the Welsh language is treated no less favourably than the English language and that people in Wales should be able to live their lives through the medium of the Welsh language if they choose to do so.¹²⁹ The WLM provides for standards of conduct concerning the Welsh language, these replaced Welsh language schemes under the Welsh Language Act 1993. The standards a body must comply with are set out in an

¹²¹ s 35(1A).

¹²² s 35(1B).

¹²³ s 35(1D).

¹²⁴ s 78.

¹²⁵ The Welsh Language (Wales) Measure 2011. Its title in Welsh is *Mesur y Gymraeg (Cymru) 2011*.

¹²⁶ The Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015. Its title in Welsh is *Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015*.

¹²⁷ s 1.

¹²⁸ s 2: Welsh Language Commissioner, see: <https://www.welshlanguagecommissioner.wales/>, accessed: 14.06.2023.

¹²⁹ s 3.

individual notice that the body receives from the WLC. The WLC has powers of investigation and enforcement where a breach of standards is established.¹³⁰

The WFGA imposes a well-being duty on public bodies such as local authorities to carry out “sustainable development”, which is defined as “the process of improving the economic, social, environmental and cultural well-being of Wales by taking action, in accordance with the sustainable development principle... aimed at achieving the well-being goals”.¹³¹ The sustainable development principle means that public bodies for which the *Senedd* is responsible “must act in a manner which seeks to ensure that the needs of the present are met without compromising the ability of future generations to meet their own needs”.¹³² There are seven well-being goals,¹³³ one of which is a vibrant culture and a thriving Welsh language. Another well-being goal is for attractive, viable, safe and well-connected communities, and can be directly linked to having a thriving Welsh language given that communities will often be predominantly Welsh-speaking.

The Welsh language strategy (WLS)¹³⁴ is an ambitious statement of policy intent to realise a million Welsh speakers in Wales by 2050 and encompasses furtherance of both the WLM and WFGA. It represents a significant departure from previous policy in terms of its ambition, its holistic approach and its timeframe. The intent is for language policy implementation within a coordinated and overarching framework, which attempts to secure the societal conditions that support and sustain the Welsh language. Three themes are identified in the WLS: increasing the number of Welsh speakers; increasing the usage of Welsh; and creation of favourable conditions in terms of infrastructure and context.

¹³⁰ Parts 4 & 5.

¹³¹ s 2.

¹³² s 5.

¹³³ s 4.

¹³⁴ Welsh Government 2017.

At a theoretical level, the starting point for the WLS is Strubell's Catherine wheel model¹³⁵ which asserts that a language's vitality depends on interaction between interdependent elements that generate growth.¹³⁶ According to that analysis, to have an impact on the elements that produce the growth means having control (or at least influence) over levers which have an impact on those elements. The Welsh Government has control over, for example, education and planning but Wales is not an independent nation-state, and other influential functions remain with the UK Government, such as those relating to fiscal, economic, monetary and competition policy. Defending a language from dominating economic counterforces is difficult. If an English-speaking person from outside a predominantly Welsh-speaking area can pay more for a property than a Welsh-speaking resident, then *prima facie* there is only one likely winner. The WLS stresses the importance of the economy for sustaining a Welsh-speaking community,¹³⁷ but that position can be undermined (potentially fatally so) by the alternative economic reality if unchecked. But what checks can be put in place?

A report commissioned by the Welsh Government concerning the effects of second home purchases¹³⁸ in communities in Wales¹³⁹ (the Brooks report) concluded that no single policy would meet the challenge but that, in particular, tax and planning policies were important. The problem of a second homeowner displacing the local resident is not, of course, confined to Welsh-speaking communities but it is an issue that does especially affect them. In response to the Brooks report, the Welsh Government announced measures focusing on three fronts.¹⁴⁰

¹³⁵ *Ibid.*, 14.

¹³⁶ Strubell 2001, 280.

¹³⁷ Welsh Government *op. cit.*, 61.

¹³⁸ Second home purchasing is one aspect of the issue, but it has a particularly high profile in Wales.

¹³⁹ Brooks 2021.

¹⁴⁰ 1. Support (addressing affordability and availability of housing); 2. Regulatory framework and system (covering planning law and the introduction of a statutory registration scheme for holiday accommodation); 3. A fairer contribution (using national and local taxation systems to ensure second homeowners make a fair

Subsequent action has included an increase in the maximum level of local taxation for second homes as well as new local tax rules for holiday lettings.¹⁴¹ Furthermore, the Welsh Government has published a Welsh Language Communities Plan¹⁴² to tackle the challenges facing Welsh-speaking communities with the high concentration of second homes. Under the plan projected initiatives include the development of a social enterprise and community led cooperatives to support economic and social infrastructure together with promoting cooperative and community led housing so that accommodation can be affordable for the local person.

There are two further things to note arising from the Brooks report. The first concerns its emphasis on the need for broad, multi-layered, and differential responses (for example, that different actions may be appropriate to different geographical areas). And while the context of the Brooks report is about the defence of communities, in another context policy is the opposite and geared towards the creation of Welsh-language communities in which the Welsh language can flourish, a practical illustration of differential responding.

The second thing to note concerns how the Brooks report identifies social inequality between the residents of the traditional community and the newly arrived, and that intervention is in pursuit of social justice, especially where the Welsh language is involved. This can, also, be linked to the human rights framework mentioned earlier. Albeit indirect, this linkage with human rights is unusual in the context of Welsh language furtherance.

It is too early to judge the effects of the WLS (especially given the disruption of the pandemic) but the commissioning of the Brooks report and the specific policy responses emerging illustrate the multifaceted nature of overall policy towards nurturing the Welsh language. It is also worth noting that there are no current recommendations for

and effective contribution to the communities in which they buy). Source: Welsh Government 2021.

¹⁴¹ Welsh Government 2022a.

¹⁴² Welsh Government 2022b.

immediate action under the ECRML in respect of the Welsh language, while there are recommendations for Cornish, Irish, Scottish Gaelic, Scots and Ulster Scots as the other UK languages monitored under the ECRML.¹⁴³

5 Summary

At the turn of the 18th century, most of Wales's population was monolingual. By the 1960s Welsh monolingualism had disappeared. At the time there was a real danger that it would have been replaced with English monolingualism by the early 20th century. It is also clear that had the Welsh language has been the medium for the public education system in Wales that developed from the mid-19th century, it would have been in a stronger position to counter the effect of Anglicisation. That said, even if that had occurred, it is difficult to see how Welsh monolingualism would have survived given the cultural, economic, political, and geographical influences of the English-speaking world. Also, Wales is not an independent nation-state; it is part of a much larger unitary state in which English is the official language. But it is credible to argue that genuine Welsh-English bilingualism could have emerged had Welsh been central to the public education system established in the 19th century.

The policy challenge is to create a genuine Welsh-English bilingual population. The decline in the number of Welsh speakers was arrested from the 1970s but the position of the language is still fragile as the 2021 census demonstrates. The position is not hopeless as it might have become, but it is also clear that the policy for that fightback needs to be multifaceted, adaptable, and coordinated.

The impact of the law on the use of the Welsh language has been a constant theme starting with the 1535 and 1563 Acts, leading to specific language legislation of the later 20th century. Behind that legislation

¹⁴³ See: Committee of Experts of the European Charter for Regional or Minority Languages 2021.

has been the influence of social, cultural, and political movements, together with the role of individuals.

6 Some reflections

There are themes or issues that can be identified in the Welsh language narrative, which are potentially applicable in other contexts. The following discussion does not claim to be exhaustive but does relate to what are matters of significance.

Causes of marginalisation of a language can be in consequence of conscious effort, as was the case with the 1535 Act. But it can also be through an unintended effect, where circumstances arise which facilitate that outcome. English is a world language and is dominant in a multitude of areas, such as popular culture and trade. The ability to speak English gives a whole set of advantages over the ability to speak Welsh. “Why then speak Welsh?” might be a logical response for some. Other Celtic languages such as Cornish and Manx have become extinct and replaced by English monolingualism (although there are efforts to revive them).

Specifically, in relation to unintended marginalisation, economic influences are inevitably present. Economic conditions continue to threaten the integrity of Welsh language communities because the local Welsh-speaking resident cannot afford to live there or there is a lack of economic opportunity which causes that person to move away. He or she then becomes assimilated into English-speaking communities outside of Wales, and the Welsh language is not then passed to the next generation. Conversely, the English-speaking incomer can afford to buy property. Furthermore, often it is a purchase of property as a second home or for leisure hire, which means that any potential prospect of assimilation of the property user into the Welsh-speaking community is minimal or non-existent.

Trying to challenge those counter-economic forces is problematic, especially as not all potential levers of influence are in the hands of Welsh law and policymakers. Policy initiatives to protect traditional

Welsh-speaking communities can be seen by others as restricting other people's freedom of movement within the UK. Direct intervention in the marketplace concerning housing or planning policy to protect the Welsh speaker can bring with it a range of objections rooted in legal, moral, principled, and not-so-principled ground.

What the Welsh experience shows is that things can change if there is a response to the challenges to the vitality of a language. Activism, especially, has achieved some notable gains. Although there have been exceptions, activism has not gone down the path of violence against the person to further the language cause. Because of the way it was conducted, activism gained respect for the Welsh-language cause, and it gained some legitimacy. The passing of the Welsh Courts Act 1942, the Welsh Language Act 1967, the use of bilingual road signs, and the establishment of the Welsh language television channel S4C in 1982 can all be linked to activism. Of course, there was other campaigning through more mainstream means associated with the democratic process, but this was alongside activism.

Activism contributed to raising the profile of the Welsh language and helped place it as a key policy item in the governance of Wales. This worked in a UK context, but the UK is a liberal democracy and there was a response to arguments and democratic pressures to make change to accommodate the Welsh language. This response in another, perhaps less liberal, context might not be the same.

As to the role and influence of law, in a Welsh context, this has been fundamental. The influence of law can be seen in both a positive and negative light on the Welsh language arising from the 1535 and 1563 Acts. The effect of the 1535 Act was not ameliorated until the Welsh Courts Act 1942. And there followed a gradual step-change with legislation that strengthened the position of the Welsh language. Devolution facilitated further progress, including making English and Welsh the official languages of Wales. Legislation is bilingual, and official and public business is conducted in both languages. This has economic and social consequences because it can provide material incentives for people to learn Welsh and for Welsh speakers to stay in Wales.

But law does not exist in isolation. In a liberal democracy, there must be support for such legal change, and the role of individuals and social movements in building the conditions that are favourable to that change is central to the process. For example, the Welsh Language Act 1967 was passed against the background of Saunders Lewis radio lecture *Tynged yr Iaith* (The Fate of the Language) in 1962, the establishment of CIG in 1962, the establishment of the Secretary of State for Wales (and as a member of the UK Government) in 1964, and the election of Gwynfor Evans as the first *Plaid Cymru* member of the UK Parliament in 1966. The arrest in the decline of Welsh language speakers that then followed in the 1970s was not unconnected with what happened from the early 1960s onwards.

Education policy, self-evidently, has an important part to play in meeting Welsh language needs. The growth in state Welsh medium education has been significant and attendance of children from English-speaking households at Welsh medium schools is a common feature. Learning of Welsh by adults is also in demand. This is supported by the Welsh Government's WLS which aims for a million Welsh speakers by 2050. However, from an historical perspective, there was an opportunity missed in the 19th century to place the Welsh language at the core of the public education system that was created at that time. Had that opportunity been taken, as it was with other non-state languages on the European continent, it is likely Welsh would now be in a far better position.

But while the decline of the Welsh language can be linked to the domination of the English-language world, and its Anglicising effect, (some) Welsh people have accepted this position because it reflects an inevitable reality, as they see it. Efforts to support and nurture the language must be intelligent, sensitive and appropriate to context; an approach that is appropriate when attempting to protect a traditional predominantly Welsh-speaking community, will not necessarily be appropriate in a predominantly English-speaking community where the goal is to build a Welsh language community. There is a marked resistance by some monolingual-English speakers to that effort, who regard it as an imposition.

One very practical, but essential, issue concerns the quality of data. Policy about how to support and nurture language should be informed by data in which there is confidence concerning its integrity and completeness. The Welsh case highlighted a discrepancy between data from the ten-yearly census and the ALS. The ALS has suggested significantly more Welsh speakers than the census. The reason for the difference is unclear and research is needed to find an explanation. There has been no serious suggestion that the census data is over-reporting the position. While the position concerning data on Welsh speakers is not satisfactory, it has not been regarded as fatally flawed. But in another context, the data may be fatally flawed, or there might be little or no data to inform policy.

In human rights terms, the establishment of genuine Welsh-English bilingualism furthers the social and instrumental imperatives of the Welsh people. Having reduced numbers of Welsh speakers means the decreased ability to lead life through the medium of Welsh. The policy in Wales is for greater Welsh-English bilingualism. Making Welsh and English the official languages in the conduct of public and official business in matters devolved to Wales is a starting point but that is not the whole picture. There is the public and official business of those matters that affect Wales but are not devolved to Wales and are retained at a UK level such as, in the case of those having everyday impact, policing, justice and social security. The challenge is to avoid *de-facto* discrimination because languages are not treated on a basis of equality, which takes us back to human rights and that there should not be discrimination in the enjoyment of rights based on things such as language. With such discrimination, the societal and instrumental imperatives for the Welsh speaker cannot be fully realised. But genuine Welsh-English bilingualism also means that the societal and instrumental imperatives of the bilingual speaker are met in both languages, enriched by the fusion of the two and their related cultural heritages.

Language has been placed in this article in a human rights framework but, noticeably, in the movement in Wales to further the

Welsh language, it has not been expressly placed in that framework.¹⁴⁴ Express articulation would have strengthened the argument for furthering the Welsh language as it would have provided general justification independent of arguments related to a particular language (i.e., Welsh in this case). Referring back to Amartya Sen’s definition of human rights, those rights bring a “strong ethical pronouncement[s] as to what should be done... for the realization of... recognized freedoms”.¹⁴⁵ In the case of a particular language, the language facilitates the full enjoyment of human rights (which gives effect to those freedoms) and that is why there must not be discrimination in the enjoyment of rights based on criteria such as language. Better articulation about the use of a language (whatever language that may be) and the linkage to the enjoyment of human rights and fundamental freedoms adds substance to the cause for its furtherance.

Finally, the response to the language challenge is not straightforward. A response will depend on context, and context may vary even with the same language between different parts of the same geographical area (for example, within Wales, between protecting existing and creating new Welsh language communities). While context-specific, a response must be multifaceted, utilising as many policy levers as are available. And all responses need to be consistent with an overarching policy framework and direction.

¹⁴⁴ As noted above, the Brooks 2021 report made an indirect reference.

¹⁴⁵ Sen *op. cit.*, 577 – 578.

Bibliography

- Birmingham Corporation Water Act 1892.
- Brooks, Simon: *Why Wales Never Was: The Failure of Welsh Nationalism*. University of Wales Press. 2017.
- Brooks, Simon: *Second Homes: Developing New Policies in Wales*. Cardiff: Welsh government. 2021.
- Brown, David Lewis: *The Elan Valley Clearance: The Fate of the People and Places Affected by the 1892 Elan Valley Reservoir Scheme*. Logaston Press. 2019.
- Cadoret and Le Bihan v France. *United Nations Human Rights Committee, Communication No. 323/1988*: France. 11/04/91. CCPR/C/41/D/323/1988.
- Census Act 1920.
- Commissioners of Inquiry into the State of Education in Wales: *Reports of the Commissioners of Inquiry into the State of Education in Wales*. London: Her Majesty's Stationery Office. 1847.
- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Council of Europe. 1950.
- Committee of Experts of the European Charter for Regional or Minority Languages: *Evaluation by the Committee of Experts of the Implementation of the Recommendations for Immediate Action Contained in The Committee of Experts' Fifth Evaluation Report on the United Kingdom and Isle of Man, submitted: 22 March 2021*.
- Davies, Dan Isaac: *Tair Miliwn o Gymry Dwy-leithawg Ymhen Mewn Can Mlynedd*. Dinbych. 1885. Available at: <http://hdl.handle.net/10107/4799333>, accessed: 22.05.2023.
- Davies, John: *A History of Wales* (revised edition). Penguin Books. 2007.
- Davies, Janet: *The Welsh Language: A History*. University of Wales Press. 2014.
- Deacon, Russel: *The Governance of Wales: The Welsh Office and the Policy Process 1964-99*. Welsh Academic Press. 2002.
- Education Reform Act 1988.
- European Charter for Regional or Minority Languages. Council of Europe. 1992.
- Framework Convention for the Protection of National Minorities. Council of Europe. 1995.
- Government of Wales Act 1998.
- Government of Wales Act 2006.

- International Covenant on Civil and Political Rights. General Assembly of the United Nations. 1966.
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. General Assembly of the United Nations. 1966.
- Johnes, Martin: *Wales: England's Colony? The Conquest, Assimilation and Re-Creation of Wales*. Parthian Books. 2019.
- Laws in Wales Act 1535.
- Laws in Wales Act 1542.
- Lewis, Barry J. - Gray, Madeleine - Jones, David Ceri & Morgan, D Denis: *A History of Christianity in Wales*. Cardiff: University of Wales Press. 2022.
- Lewis, Saunders: *Tynged yr Iaith*. BBC radio. 1962.
- Liverpool Corporation Act 1957.
- Liverpool Corporation Act 1962.
- National Centre for Learning Welsh: *Learn Welsh Data, 2020-2021*. 2022. Available at: <https://learnwelsh.cymru/statistics-2020-21/>, accessed: 22.05.2023.
- Office for National Statistics: Annual Population Survey Quality and Methodological Information. 2012. Available at: <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/methodologies/annual-populationsurveyapsqmi>, accessed: 22.05.2023.
- Office for National Statistics: *Population and Household Estimates, Wales: Census 2021*. 2022a. Available at: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/bulletins/populationandhouseholdestimateswales/census2021>, accessed: 22.05.2023.
- Office for National Statistics: *Welsh Language, Wales: Census 2021*. 2022b. Available at: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/culturalidentity/language/bulletins/welshlanguagewales/census2021>, accessed: 22.05.2023.
- Roosevelt Franklin Delano: *Annual Message to Congress, 6 January 1941*. Available at: <https://www.archives.gov/milestone-documents/president-franklin-roosevelts-annual-message-to-congress>, accessed: 22.05.2023.
- Ross, David: *Wales: History of a Nation*. Waverley. 2014.
- Sen, Amartya: *The Idea of Justice* (1st edition). Penguin. 2010.
- Senedd and Elections (Wales) Act 2020 (Deddf Senedd ac Etholiadau (Cymru) 2020).
- Statute Law Revision Act 1948.
- Stead, Phil: *Red Dragons: The Story of Welsh Football (revised edition)*. Y Lolfa. 2022.

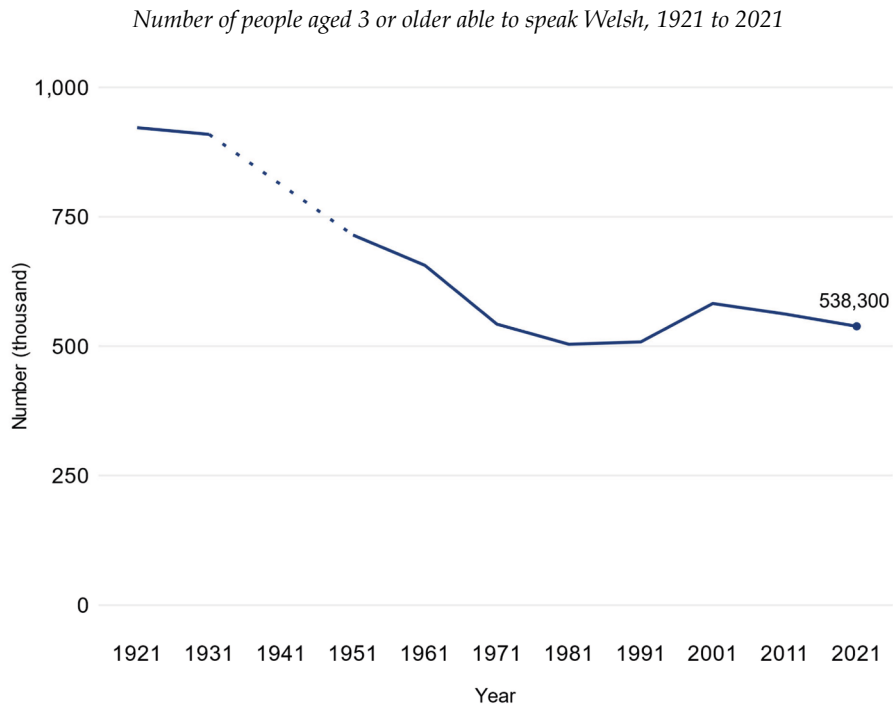
- Strubell, Miquel: *Catalan a Decade Later*. In: Fishman, Joshua A. (ed.): *Can Threatened Languages be Saved?: Reversing Language Shift, Revisited : A 21st Century Perspective*. Multilingual Matters. 2001.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation: *Atlas of the World's Languages in Danger (3rd edition)*. UNESCO. 2010.
- Universal Declaration of Human Rights. General Assembly of the United Nations. 1948.
- Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015 (Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015).
- Welsh Courts Act 1942.
- Welsh Government: *Cymraeg 2050: A Million Welsh Speakers*. Cardiff: Welsh government. 2017. Available at: <https://www.gov.wales/cymraeg-2050-welsh-language-strategy>, accessed: 22.05.2023.
- Welsh Government: *Welsh Government Announces Three-Pronged Approach to Address "Second Homes Crisis" (July 2021)*. Available at: <https://www.gov.wales/welsh-government-announces-three-pronged-approach-address-second-homes-crisis>, accessed: 22.05.2023.
- Welsh Government: *New Tax Rules for Second Homes (1 March 2022)*. 2022a. Available at: <https://www.gov.wales/new-tax-rules-second-homes>, accessed: 22.05.2023.
- Welsh Government: *Welsh Language Communities Housing Plan (11 October 2022)*. 2022b. Available at: <https://www.gov.wales/welsh-language-communities-housing-plan.html>, accessed: 22.05.2023.
- Welsh Government: *Welsh Language Data from the Annual Population Survey: July 2021 to June 2022*. 2022c. Available at: <https://www.gov.wales/welsh-language-data-annual-population-survey-july-2021-june-2022>, accessed: 22.05.2023.
- Welsh Government: *Welsh Language in Wales (Census 2021)*. 2022d. Available at: <https://www.gov.wales/welsh-language-wales-census-2021-html>, accessed: 22.05.2023.
- Welsh Language Act 1967.
- Welsh Language Act 1993.
- Welsh Language (Wales) Measure 2011 (Mesur y Gymraeg (Cymru) 2011).
- Welsh Office: *Bilingual Traffic Signs = Arwyddion Ffyrdd Dwyieithog: Report of the Committee of Inquiry under the Chairmanship of Roderic Bowen*. H.M. Stationery Office. 1972 (Cmnd 5110).
- Williams, Gwyn A.: *When Was Wales?* (reprint) Penguin. 1991.

Williams, Jac - Walters, Lisa & Welsh Government: *Welsh Language Results: Annual Population Survey, 2001-2018*. 2019. Available at: <https://www.gov.wales/sites/default/files/statistics-and-research/2019-05/welsh-language-results-annual-population-survey-2001-to-2018.pdf>, accessed: 22.05.2023.

Wittgenstein, Ludwig: *Tractatus Logico-Philosophicus* (1st English edition). Kegan Paul, Trench and Trübner. 1922.

Wittgenstein, Ludwig: *Philosophical Investigations* (1st English edition). Basil Blackwell. 1953.

Appendix 1¹⁴⁶



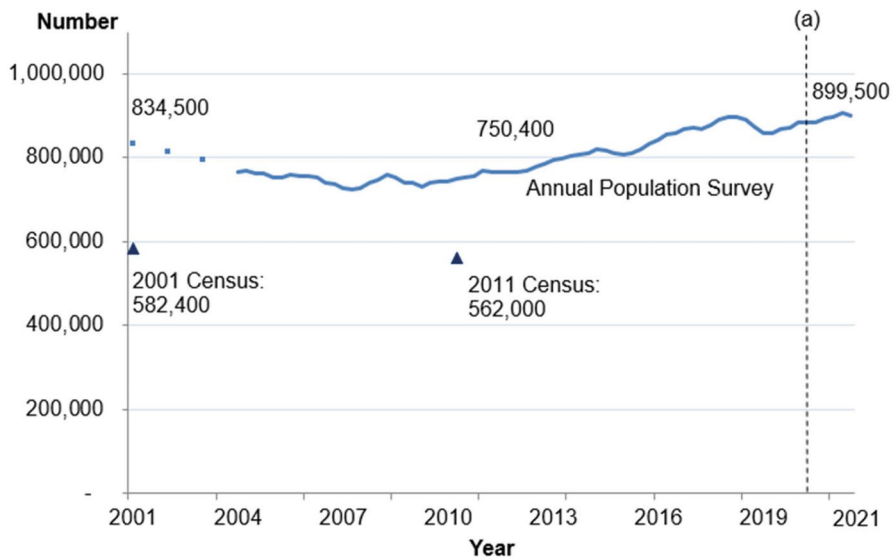
Source: Welsh Government¹⁴⁷

¹⁴⁶ There was no census in 1941 due to World War II.

¹⁴⁷ Welsh Government 2022d.

Appendix 2¹⁴⁸

Number of people aged 3 or older able to speak Welsh, 2001 to June 2022



Source: Annual Population Survey and population census (a) Changed to phone interviews only

¹⁴⁸ Welsh Government 2022c.

II. fejezet

Kisebbségvédelem Európában

- 2. Csibor Ferenc:** Sikertörténet vagy kudarcos jogintézmény? Az európai polgári kezdeményezés működésének áttekintése

Csibor Ferenc*

SIKERTÖRTÉNET VAGY KUDARCOS JOG- INTÉZMÉNY? – AZ EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS MŰKÖDÉSÉNEK ÁTTEKINTÉSE

1 Bevezetés¹

2012-ben nyílt meg az uniós polgárság előtt a lehetőség, hogy az európai polgári kezdeményezés (röviden: EPK) intézménye által jogalkotásra irányuló kéressel forduljanak az Európai Unió Bizottságához. Az elmúlt évtized során polgári kezdeményezések hosszú sora indult el a legkülönbélebb területeket érintve. A bevezetéskor széleskörű lelkesedés övezte az EPK-t, amelyre a közvetlen demokrácia új és forradalmi lehetőségeit tekintették.² A lelkesedés nem kis mértékben annak köszönhető, hogy egyedülálló módon a transznacionális közvetlen demokrácia megvalósulásának eszközét jelenti a polgári kezdeményezés.³

Elmondható, hogy az európai polgári kezdeményezés jogintézménye lehetőséget nyújt az Európai Unió területén élő kisebbségeknek az EU politikai életében való aktívabb részvételére. Ezt példázza a két kisebbségvédelmi témájú kezdeményezés, a „*Minority SafePack – Egymillió aláírás az európai sokszínűségért*” és a „*Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért*”, amelyek képesek voltak sikeresen teljesíteni az összegyűjtendő támogató nyilatkozatokra vonatkozó kritériumokat, és így az uniós politika fókuszba helyezni a nyelvi-nemzeti sajátosságokkal rendelkező közösségek, illetve hagyományos lakhelyeik kérdéskörét. Ebből kifolyólag indokolt

* Egyetemi hallgató, Nemzeti Közszerkezet Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, államtudományi osztatlan mesterképzés.

¹ Jelen tanulmány az átdolgozott, átszerkesztett változata annak az írásnak, mely 2023-ban első helyezést ért el az Országos Tudományos Diákköri Konferencia társadalomtudományi szekciójában, lásd: https://otdk.hu/storage/36_otdk_eredmenyek/36_otdk_15-tarsadalom_helyezetttek.pdf, letöltés ideje: 2023.07.07.

² Szeligowska – Elitsa 2012, 272.

³ Gherghina – Groh 2016, 375-378.

a jogintézmény holisztikus jellegű vizsgálata, hogy lássuk ténylegesen milyen lehetőséget nyújt az európai polgári kezdeményezés jogintézménye a közéletben való hatékony részvétel gyakorlatba ültetésére a kisebbségek szempontjából.

A kutatás célja, hogy áttekintést nyújtson az eddig nyilvántartásba vett polgári kezdeményezésekről, ezáltal magáról a jogintézményről. Az áttekintés külön kiterjed a polgári kezdeményezések hivatalos weboldalaira, amelyeken keresztül betekintést lehet nyerni az EPK online térben való megjelenésébe. A kutatás során hivatalos weboldalként azon oldal került meghatározásra, amely a kezdeményezés elektronikus adatlapjától elkülönülve működik, az adatlapról külön link vezet el rá, és a szervezők működtetik. Ez a meghatározás eltér a hatályos rendelet megfogalmazásától, az ott leírt weboldalra a dolgozatban adatlapként hivatkozok, mivel az egyes kezdeményezések legfontosabb adatai lelhetők fel csak rajta.⁴ Az elkülönítés indoka, hogy a szervezők saját működtetésű weboldala az a felület, amelynek legbelsőbb módon alakíthatják felépítését, tartalmát, működését. Emiatt az európai polgárok is ezen felületen keresztül vonhatók be mélyebben, nem pedig az adatlapon, amelynek tartalma a kezdeményezés alapvető adataira korlátozódik.

A kutatás első sorban kvantitatív módszerek alkalmazására épült. A munka jelentős részét tette ki az eddigi kezdeményezések által közzétett nyilvános információikak, valamint a kezdeményezések hivatalos weboldalaival kapcsolatos megfigyelések adatainak számszerű összesítése és feldolgozása.

Hipotézisünk szerint az európai polgári kezdeményezés az eddig eltelt időben nem volt képes beváltani az eredetileg hozzá fűzött reményeket. A jogintézmény még nem érte el teljes potenciálját, vagyis még várat magára, hogy az európai szintű közvetlen demokrácia hatékony eszköze legyen.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről 4. cikk (3) bekezdés.

2 Az európai polgári kezdeményezés lényege és kapcsolata az online térrel

Az EPK alapvető rendeltetése, hogy általa az Európai Unióban élő polgárok közvetlen lehetőséget kapnak az uniós döntéshozatalba való bekapcsolódásba. Egy-egy kezdeményezés végső célja annak elérése, hogy a Bizottság adott kérdésben jogalkotást kezdeményezzen. Ehhez szükséges, hogy a kezdeményezés a polgárok egy jelentősebb számát megszólítsa, ugyanis a Bizottsághoz való benyújtáshoz legalább egymillió támogató nyilatkozatnak kell összegyűlnie legalább hét tagállamból (a támogató nyilatkozatot nevezik támogató aláírásnak is). A támogató nyilatkozatokat lehet gyűjteni papír alapon, és elektronikuis formában is. A legjelentősebb megfogalmazott kritika az EPK szabályozásával kapcsolatban, hogy még ha össze is gyűlik a szükséges számú támogató nyilatkozat, a Bizottság ekkor sem köteles konkrét jogi lépéseket kezdeményezni. A Bizottság csak arra köteles, hogy érdemben megvizsgálja a kezdeményezést. A vizsgálatot követően pedig közleményt kell közzé tennie, amely tartalmazza a kezdeményezéssel kapcsolatos jogi és politikai következtetéseit, továbbá amennyiben uniós jogi intézkedést kezdeményez, úgy annak ütemtervét. A közleménynek tartalmaznia kell továbbá a Bizottság döntésének megfelelő indokolását.⁵

A polgári kezdeményezés jogintézményének legnagyobb értéke abban rejlik, hogy lehetőséget nyújt a polgárság határokon átívelő önszerveződésére. Egy-egy EPK által a tagállamok lakosai valamely számukra fontos ügy érdekében összefognak és közösen fellépnek. Ezáltal egy erős kommunikációs eszköz is, mivel általa a polgárok kifejezhetik elköteleződésüket adott ügy mellett. Egyes kezdeményezések mellett kiállhatnak nemzeti kormányok, emellett amennyiben összegyűlik az egymillió támogató nyilatkozat, az Európai Parlamentben is sor kerül meghallgatásra.⁶

⁵ Moraru 2016, 147-148.

⁶ Greenwood – Tuokko 2017, 169-170.

Az ok, amiért kiemelten fontos kérdés az EPK és az online tér kapcsolata az, hogy napjainkban a kommunikáció egyre jelentősebb része valósul meg digitális felületeken. Ezáltal a demokrácia működését is egyre komolyabb mértékben határozza meg az internet. Ebből kifolyólag a közvetlen demokrácia eszközeként funkcionáló európai polgári kezdeményezésnek is képesnek kell lennie ezen új környezetben megtalálni a helyét. Amennyiben ezen akadályt sikeresen veszi, úgy elérhetőbbé válik a polgárok számára, és hatékonyabban képes lesz szolgálni a lakosság önszerveződését.⁷

Az online térben megvalósuló kommunikáció nagymértékben elősegítheti a polgárság mélyebb bevonását az európai politikai szférába. Ezáltal a polgárok közelebb érezhetik magukhoz az Uniót, és a kialakuló európai szintű politikai diskurzusban hatékonyabban kapcsolódhatnak be, így erősödhet a lakosságban az európai identitástudat.⁸

A digitális tér előretörését és megerősödését a politikai döntéshozatalban szemlélteti, hogy több európai államban is lehetővé tették a polgárok számára, hogy elektronikusan bekapcsolódjanak a döntéshozatalba. Így az Egyesült Királyságban, valamint Németországban lehetőség van e-petíciók benyújtására a törvényhozáshoz.⁹ Kiemelt figyelmet kapott az online tér az Európa jövőjéről szóló konferencia szervezésekor, külön többnyelvű digitális platformot készítettek az uniós intézmények a konferencia hatékonyabb kommunikációjának érdekében.¹⁰

További fontos tényező, hogy a fiatalabb korosztályok mutatnak nagyobb érdeklődést az uniós ügyek irányába.¹¹ Ezen korcsoport meg-

⁷ Longo 2019, 189.

⁸ Rivas-de-Roca – García-Gordillo 2021, 4.

⁹ Ivanova 2019, 118-121.

¹⁰ Az Európai Parlament hivatalos weboldala: Sajtószoba: Konferencia Európa jövőjéről: mától működik a többnyelvű digitális platform. <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20210414IPR02003/konferencia-europa-jovojerol-matol-mukodik-a-tobbnyelvu-digitalis-platform> (Letöltve: 2022.05.17)

¹¹ Dominik Hierlemann – Christian Huesmann: Youth and the European Citizens' Initiative: an opportunity for the EU. Bertelsmann Stiftung: STARTSEITE Startseite? Our projects: Democracy and participation in Europe: Project new, 2018. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/our-projects/democracy-and-participation-in-europe/>

szólítására alkalmasabb a digitális tér, így fontos, hogy mennyire hatékonyan képes megjelenni benne az EPK, ezáltal mennyire tudja megszólítani a fiatalokat.

Végül az európai polgári kezdeményezés működésében mindig is meghatározó szerepet játszott az online tér. Az EPK mindig is élen járt az e-demokrácia uniós szintű kialakításában, amely törekvést nagyban elősegítette a támogató nyilatkozatok online felületen történő gyűjtésének lehetősége.¹² E megállapításokkal együtt fontos továbbá kiemelni, hogy egy európai polgári kezdeményezés sikerességéhez indokolt az online kampány mellett offline, személyes kampányt is folytatni. Az adott polgári kezdeményezés szervezőinek képesnek kell lennie mind az online, mind pedig a fizikai térben eljutnia a saját célközönségéhez.

3 Az európai polgári kezdeményezés elhelyezése a demokratikus intézmények rendszerében

Az Amszterdami Szerződés hatályba lépése óta az elsődleges jog szintjén kimondott alapelv, hogy az Unió a demokrácia tiszteletben tartásának értékén alapul.¹³ A demokratikus működés megőrzése nem csak uniós szinten bír különös fontossággal, hanem a tagállamok demokratikus működésének megőrzésének is kiemelt figyelmet szentelnek az EU politikai rendszerében.¹⁴ A demokrácia elvének kiemelt fontossága miatt jelent lényeges problémát az Unió működésében felfedezhető demokratikus deficit.¹⁵ Az Európai Unió demokratikus deficitjét leginkább úgy lehet megfogalmazni, hogy a benne élő polgárok nem élik át azt, hogy érdemben részei lennének az Unió működésének. Nem éreznek szorosabb kötődést az európai szintű politikai közösséghez, és ami még fontosabb, hiányzik a kialakult közös uniós politikai iden-

project-news/youth-and-the-european-citizens-initiative-an-opportunity-for-the-eu (Letöltve: 2022.05.17)

¹² Parol 2020, 85.

¹³ Chronowski 2022, 36-37.

¹⁴ Kelemen 2019, 57-58

¹⁵ Chronowski 2018, 323-326.

titás a polgárság nagy részéből.¹⁶ A demokratikus deficit intézményi szintű orvoslását szolgálhatja az Európai Parlament, amelynek képviselőit közvetlenül választják az uniós polgárok.¹⁷ Ezen szerepét viszont abból kifolyólag nem képes teljes mértékben ellátni, hogy gyengébb jogosultságokkal rendelkezik, mint egy tagállami törvényhozás, így például az EP nem jogosult jogalkotást kezdeményezni, csak kérvényezheti azt az Európai Bizottságnál.¹⁸ Emiatt kiemelten fontos, hogy az európai polgári kezdeményezés képes legyen hatékonyan becsatornázni a polgárok akarátát az uniós szintű jogalkotásba, mivel így hatékonyabb orvossággként szolgálhat a demokratikus deficit problémájára.

A demokrácia legalapvetőbben úgy határozható meg, mint népuralom.¹⁹ E népszuverenitás értelmében az államokban a közhatalom alkalmazásával járó döntések legvégső letéteményese maga a nép, a polgárok közössége,²⁰ amely e hatalmat választott képviselőin keresztül közvetetten, vagy népszavazások útján közvetlenül gyakorolja.²¹ Míg előbbi teszi ki a főszabályt, a közvetlen demokrácia ezt eseti jelleggel kiegészíti, elsősorban népszavazások útján, de másik elterjedt megvalósulási módja a népi kezdeményezés intézménye. A népszavazástól alapjaiban az különbözteti meg, hogy míg népszavazás esetében a választópolgárok döntenek adott kérdésben, addig a népi kezdeményezés funkciója, hogy a polgárok érik el valamely kérdés napirendre vételét a törvényhozásban.²² A sikeres népi kezdeményezés esetében a kezdeményezés tárgyát köteles megvitatni a törvényhozó testület,²³ viszont a kezdeményezés nem szabja meg milyen döntésnek kell szület-

¹⁶ Miszlivetz 2002, 12-13.

¹⁷ Schmidt 2012, 661.

¹⁸ EUR-Lex: EUROPA: EUR-Lex kezdőlap: Az EU jogszabályainak összefoglalása: Glosszárrium az összefoglalókhöz: Kezdeményezési jog. <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/glossary/right-of-initiative.html> (Letöltve: 2022.06.03.)

¹⁹ Komáromi 2020, 289.

²⁰ Szentpéteri 2013, 105-112.

²¹ Takács 2007, 30.

²² Dezső 2007b, 179-180.

²³ Petrétei 2013, 296.

nie.²⁴ Népi kezdeményezés eredményezheti új jogszabály elfogadását, meglévő jogszabály módosítását, akár népszavazás megtartása által. Végül még szükséges megemlíteni a napirendi javaslat, vagy „agenda initiative” eszközét, amelynek lényege, hogy népszavazás nélkül teszi lehetővé, hogy a polgárok valamilyen kérdést a törvényhozó elé tárjanak. Így a leglényegesebb különbsége a bemutatott népi kezdeményezéstől, hogy népszavazáshoz kötődés nélkül irányul jogszabály elfogadására vagy módosítására.

4 Az EPK mint sajátos transznacionális demokratikus intézmény

A fentebb leírtak alapján megállapítható, hogy az európai polgári kezdeményezés jogintézménye a közvetlen demokrácia megnyilvánulásának egy formája. A résztvevő polgárok közvetlenül nyilvánítják ki akarataikat adott kérdéssel kapcsolatban, nem pedig képviselők útján. A közvetlen demokratikus intézmények közül első sorban az „agenda initiative”, magyarul napirendi javaslat jogintézményével rokonítható.²⁵ A leglényegesebb különbség a két jogintézmény között, hogy míg utóbbi adott országban belül érvényesül, addig az EPK transznacionális módon valósul meg.

Az európai polgári kezdeményezés és a demokrácia kérdéskörében külön figyelmet kell szentelni azon kritikáknak, miszerint az EPK nem kellően demokratikus, mivel a Bizottságot nem kötelezi jogszabálytervezet készítésére egy sikeres kezdeményezés. Ez két okra vezethető vissza: a demokratikus deficit fentebb említett problémakörére, valamint az Unió sajátos politikai rendszerére. Érdeemes megemlíteni, hogy a népi kezdeményezéssel foglalkozó szakirodalomban nem kap

²⁴ A hatályos magyar jogban már nem létezik a népi kezdeményezés intézménye, lásd: Az Országgyűlés hivatalos weboldala: Főoldal: HIVATAL: Közérdekű adatok: Általános közzétételi lista: Az ország háza: Országos népszavazás (népi kezdeményezés): Bevezetés. https://www.parlament.hu/aktual/2011_xcii/index/nepszav/nepszav_bev (Letöltve: 2022.06.03.)

²⁵ Bővebben lásd: Benda – Dabis – Wágner 2019, 70-71.

ilyen kiemelt figyelmet a gondolat, hogy mivel nem köti a jogalkotót a kezdeményezés, nem kellően demokratikus.²⁶

A demokratikus deficit kérdésköre már az 1980-as években felmerült az Unióval kapcsolatos szakirodalomban. Forrásaiként említhető többek között az intézmények nem kellően átlátható működése, a tagállami végrehajtó hatalom túlsúlyos szerepe az uniós döntéshozatalban, illetve az Európai Parlament gyengébb szerepe a jogalkotásban.²⁷ Mivel az Unióval kapcsolatban a demokratikus deficit eleve jelentős diskurzus tárgya, ebből kifolyólag kiemelt figyelem övezi az EPK-t is, mint a közvetlen demokrácia új intézményét. Ezen kiemelt figyelemből kifolyólag nagyobb hangsúlyt kap azon kérdés is, hogy a Bizottság nem köteles jogszabálytervezetet készíteni egy sikeres kezdeményezés esetében. Így felmerül az a kérdés, hogy ha a Bizottság úgy dönt, nem kezdeményez jogalkotást egy sikeres kezdeményezést követően, akkor mennyire érzik a kezdeményezést támogató polgárok azt, hogy az uniós döntéshozatal eltávolodott a lakosságtól. Általánosságban elmondható, hogy minél több polgár támogatta az adott kezdeményezést, annál negatívabb lesz a fogadtatása a Bizottság azon döntésének, hogy nem készít jogszabálytervezetet a kezdeményezés alapján.

A kritikák másik lehetséges indoka az unió sajátos politikai rendszere. A tagállamok esetében a törvényhozás egyértelműen egy konkrét szerv (parlament, országgyűlés) jogosultsága. Ezzel szemben az Európai Unió esetében a jogalkotási jogkör megoszlik az Európai Tanács, a Parlament és a kezdeményező Európai Bizottság között.²⁸ A népi kezdeményezés intézmények esetében a címzett adott tagállam törvényhozása, amelyet az állampolgárok választanak meg. Így a döntést, hogy az adott kezdeményezés tárgyában sor kerül-e törvényalkotásra a közvetlenül megválasztott tagállami parlament hozza meg. Ezzel szemben az Unió esetében a döntést a Bizottság hozza meg, amelyet egyrészt nem az uniós polgárok választanak, másrészt a jogszabály elfogadására nem jogosult, az a Tanács és a Parlament hatásköre. Így

²⁶ Perkowska 2019; Selejan-Gutan 2019; Jarinovska 2013

²⁷ Arató – Koller 2019a, 199-201.

²⁸ Arató – Koller 2019b, 43.

az összetettebb intézményrendszerből kifolyólag a polgároknak jobban felmerülhet azon érzés, hogy nem képesek érdemben eljuttatni üzenetüket a jogalkotásért felelős szereplőkhöz. Ezáltal, ha a Bizottság végül nem készít jogszabálytervezetet a sikeres kezdeményezés alapján, a kezdeményezést támogató polgárok joggal érezhetik úgy, hogy az Unió elzárkózik a lakosság igényeitől, nem kíván rájuk érdemben reagálni.

A megfogalmazott kritikák ellenére is fontos kiemelni az EPK intézményének fontosságát. Napjainkban nincs még egy olyan eszköze a demokráciának, amely által több ország polgárai kifejezhetnék álláspontjukat egy tagállami határon átnyúlóan fontos céllal kapcsolatban.

5 Az EPK helye az Európai Unió intézményrendszerében

Az Európai Bizottság (EB) áll a legszorosabb kapcsolatban a polgári kezdeményezéssel, a szervezőknek ugyanis a Bizottságnál kell, hogy kérelmezzék kezdeményezésük nyilvántartásba vételét, amely ekkor elvégzi a befogadhatósági tesztet. Az egymillió támogató nyilatkozatot összegyűjtött kezdeményezést is a Bizottság vizsgálja meg, és végső soron az EB mérlegelésen múlik, hogy az adott kezdeményezés eredményeként elindul-e uniós jogalkotás.²⁹ Egy kezdeményezés folyamatának minden lényeges állomásánál a Bizottság az a szerv, amely érdemi döntésre jogosult a kezdeményezés megvalósulásával kapcsolatban.

A Bizottság szerepét tovább erősíti az uniós jogalkotásban betöltött funkciója. Néhány szakpolitikai terület kivételével (mint például a közös kül- és biztonságpolitika) a Bizottság az egyetlen uniós szerv, amely jogosult jogszabálytervezet előterjesztésére. Mint a jogszabálytervezet előterjesztője jelentős befolyással van annak tartalmára.³⁰ Egy-

²⁹ Az Európai Bizottság hivatalos weboldala: Home: Az Európai Bizottságról: Részvétel európai ügyekben: Európai polgári kezdeményezés. https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/get-involved/european-citizens-initiative_hu#howto-organiseaninitiative (Letöltve: 2022.05.07.)

³⁰ Szegedi 2019, 62-63.

egy polgári kezdeményezés legfontosabb célkitűzése annak elérése, hogy adott kérdés rendezésére uniós jogszabályt fogadjanak el.³¹ Ebből kifolyólag a Bizottság befolyása túlnyúlik magán a polgári kezdeményezés folyamatán, mivel amennyiben egy kezdeményezés eléri célját, és eredményeként megszületik az uniós jogi aktus, az is a Bizottság előterjesztett tervezete alapján fog megtörténni. Ezen tervezet pontos tartalmának kidolgozása, a szabályozás céljának megvalósulását szolgáló részletszabályok megalkotása az EB hatásköre. Így a sikeresnek tekinthető kezdeményezések esetén is alapvetően a Bizottság akaratán, és belátásán múlik végül milyen hatást fognak kifejteni az Európai Unió működésére.

Egy polgári kezdeményezés folyamatába abban az esetben kapcsolódik be az EP, ha sikeresen képes volt összegyűjteni a kezdeményezés egymillió támogató nyilatkozatot. Ekkor miután a szervezők benyújtották érvényes kezdeményezésüket a Bizottsághoz, sor kerül egy nyilvános meghallgatásra a Parlament előtt, ahol lehetőséget kapnak a szervezők arra, hogy ismertessék céljaikat. Ezt követően a Parlamentnek lehetősége van állásfoglalást elfogadni a kezdeményezéssel kapcsolatban.³² A nyilvános meghallgatással kapcsolatban megállapítható, hogy egy fontos megjelenési lehetőség az adott kezdeményezés számára, amely által szélesebb nyilvánosságot kaphat sikere. A Parlament EPK-hoz való viszonyulásáról elmondható, hogy az eddigi évek során támogatását fejezte ki a kezdeményezés intézményével kapcsolatban.³³

Szemben az Európai Parlamenttel, egy polgári kezdeményezés közvetlen módon nem kerül kapcsolatba a másik társjogalkotó szervvel, vagyis a Tanáccsal. Ez nem jelenti azt, hogy az intézmény semmilyen módon ne fejtene ki hatást adott EPK-val kapcsolatban azáltal, hogy egy sikeres kezdeményezés alapján a Bizottság által benyújtott jogi aktus tervezetét módosíthat az eljárás során a Tanács, érdemi hatást

³¹ Diaconu 2018, 32-33.

³² Az Európai Parlament hivatalos weboldala: Hallassa a Hangját!: Polgári kezdeményezés. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/hu/be-heard/citizen-s-initiative> (Letöltve: 2022.05.08.)

³³ Longo 2019, 199.

gyakorolhat arra, végül milyen hatást fog kifejteni az adott kezdeményezés.

Végül az Unió intézményei közül külön ki kell emelni az Európai Unió Bíróságának szerepét, amelynek ítéletei jelentős mértékben hozzájárultak az EPK fejlődéséhez. Ítéleteiben a Bíróság olyan alapelveket állapított meg, amelyek máig érdemben meghatározzák az Európai Unió jogrendszerének működését.³⁴ Ezen szerepéből kifolyólag az európai polgári kezdeményezés bevezetését követően komoly jogfejlesztő hatással volt az EPK-hoz kapcsolódó uniós joggyakorlatra. Az EuB megalapozta a lehetőséget, hogy érdemben foglalkozzon a Bizottság által a kezdeményezésre adott válaszként közzétett közleményével, amikor megállapította, hogy ezen közlemény jogi aktusnak minősül.³⁵ Ítéleteiben többek között kimondta, hogy a Bizottság a befogadhatósági vizsgálat elvégzésekor köteles figyelembe venni a szervezők által benyújtott minden információt, emellett a polgári kezdeményezés vizsgálata során szükséges elkülöníteni a politikai és a jogi elemeket. További fontos megállapítása volt a Bíróságnak, hogy polgári kezdeményezés nem pusztán csak jogi aktus megalkotására irányulhat, hanem meglévő jogi aktusok hatályon kívül helyezésére is.³⁶ Az EPK hozzáférhetőségét erősítette a Bíróság azáltal, hogy megállapította, a részvételi demokrácia alapelveinek minél szélesebb körben kell érvényesülnie a befogadott kezdeményezések esetében.³⁷

6 A polgári kezdeményezés folyamatának bemutatása

Egy polgári kezdeményezés lebonyolításának legelső lépése az ügynevezett szervezői csoport létrehozása, amely az adott kezdeményezés lebonyolításáért felel. Ezen csoportnak legalább hét természetes személyből kell állnia, akik legalább hét tagállamban rendelkeznek beje-

³⁴ Azoulai – Rasnača 2016, 170-173.

³⁵ Vogiatzis 2020, 695.

³⁶ Karatzia 2018, 164-170.

³⁷ Athanasiadou 2019, 269.

lentett lakhellyel, és elérték az európai parlamenti választásokon való részvételhez szükséges életkort.³⁸

A szervezői csoport benyújtja a Bizottsághoz nyilvántartásba vételi kérelmét, amely tartalmazza a kezdeményezés címét, célkitűzéseit, a kapcsolódó uniós rendelkezéseket. A Bizottság ekkor megvizsgálja a kezdeményezés befogadhatóságát, és amennyiben nem találja befogadhatónak úgy erről tájékoztatja a szervezőket, akik módosíthatják kezdeményezésüket, majd újra benyújthatják.³⁹

A nyilvántartásba vételt követő hat hónapon belül a szervezők megkezdhetik a támogató aláírások gyűjtését, a gyűjtés befejezéséig egy 12 hónapos határidő áll rendelkezésükre.⁴⁰ A támogató nyilatkozatok gyűjtése zajlik mind papír alapon, mind pedig elektronikus gyűjtőfelületen. A gyűjtési időszak lejártát követően az egyes tagállamokban gyűjtött támogató nyilatkozatokat benyújtják a szervezők az adott tagállam hatáskörrel rendelkező közigazgatási szerv részére ellenőrzésre.⁴¹ (Magyarország esetében az ellenőrzést végző hatóság a Nemzeti Választási Iroda.)⁴²

A tagállami közigazgatási szerv ellenőrzését követően a szervezők benyújtják kezdeményezésüket a Bizottsághoz. A polgári kezdeményezés akkor tekinthető érvényesnek, ha azt a tagállamok legalább egynegyedében (a gyakorlatban ez hét tagállamot jelent) legalább egymillió aláíró támogatja.⁴³ Ezen felül további kritérium, hogy az egyes tagállamokban az aláírók száma elérje az adott tagállamra meghatározott számot (Magyarország esetében ez 15771 aláírás.)⁴⁴

A Bizottság a hozzá benyújtott érvényes kezdeményezést megküldi az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociá-

³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete 5. cikk

³⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete 6. cikk

⁴⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete 8. cikk

⁴¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete 12. cikk

⁴² Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés: Kezdőlap: Az egyedi online gyűjtési rendszerek hitelesítésére jogosult hatóságok: https://europa.eu/citizens-initiative/authorities-certification-individual-online-collection-systems_hu (letöltve: 2022.03.07.)

⁴³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete 3. cikk

⁴⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete I. melléklet

lis Bizottságnak, a Régiók Bizottságának, valamint a nemzeti parlamenteknek.⁴⁵ Ekkor nyílik meg a lehetőség a szervezők számára, hogy ismeressék kezdeményezésüket mind a Parlament, mind pedig a Bizottság előtt. A folyamat végén a Bizottság közleményben ismerteti a kezdeményezéssel kapcsolatos álláspontját.⁴⁶ A közlemény kiterjed az jogalkotás kezdeményezésére, ennek elmaradása esetén pedig annak indokolására, miért nem szükséges új jogszabályt alkotni az adott kérdésben.

Az európai szintű polgárság bevezetését az Európai Unióról szóló szerződés 1993-as hatálybalépése hozta el. A közvetlen demokrácia lehetősége, amely a polgári kezdeményezés lényege, ekkor még nem adatott meg. Ezt a fajta közvetlen demokratikus érdekérvényesítést a 2003-ban előterjesztett alkotmánytervezet már tartalmazta, viszont a francia és holland elutasítás miatt végül megakadályozta az Unió alkotmányának megvalósulását.⁴⁷

Így jutunk el végül a liszaboni szerződéshez, amely ténylegesen bevezette az európai polgári kezdeményezést.⁴⁸ A polgári kezdeményezések szervezésére vonatkozó részletes szabályozás megalkotása későbbre tehető, az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendeletének (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről elfogadásával.⁴⁹ Ezen szabályozás alapján a legelső polgári kezdeményezések 2012-ben indultak el, ezzel elhozva az Európai Unió történetének egy jelentős mérföldkövét, a polgárokat megillető európai szintű közvetlen érdekérvényesítés lehetőségét.

6.1 Kezdeti lelkesedés majd kifulladás

Az EPK bevezetésekor megfogalmazott elvárások között szerepelt, hogy hatékonyan képes lesz csökkenteni az EU demokratikus deficit-

⁴⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete 14. cikk

⁴⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete 15. cikk

⁴⁷ Petrescu 2013, 45-49.

⁴⁸ Vataman 2013, 268.

⁴⁹ Petraru 2011, 71.

jét, általa közelebb lehet hozni az uniós intézményeket a tagállamokban élő polgárokhoz. Továbbá azt várták ezen új lehetőségtől, hogy a bevezetésének köszönhetően mélyebben bevonódnak a polgárok az európai jogalkotásba és politikai folyamatokba.⁵⁰

A bizakodó elvárásokkal szemben a gyakorlati megvalósulás több problémával is járt, és jelentős kritikákat fogalmaztak meg a bevezetést követő első néhány év elteltével. A problémák egy része a Bizottság által elvégzett jogi befogadhatóság teszthez kapcsolódnak. Ezen teszt esetében a Bizottság a kezdeti időszakban túlon túl megszorítóan értelmezte a kritériumokat, és kezdeményezések nagy számát utasította el.⁵¹

További problémaként jelentkezett a polgári kezdeményezés megszervezésének kihívása. Komoly személyi igényt támaszt a szervezőkkel szemben az egyes országokban az aláírásgyűjtés megszervezése, a kezdeményezés népszerűsítése, és a kapcsolódó kommunikáció. A szervezés kihívásaival kapcsolatban a Bizottság sokszor nem nyújtott kellő segítséget a szervezőknek.⁵²

Végül a megfogalmazott kritikák harmadik kategóriája a Bizottság aránytalanul kiterjedt döntései szabadságára vonatkoztak. Egyrészt ahogy az fentebb kifejtésre került, az egyes kezdeményezések befogadhatósági vizsgálatok a Bizottság egymaga dönt arról, hogy adott kezdeményezés elindulhat-e. Emellett amennyiben egy kezdeményezés képes összegyűjteni a szükséges számú támogató aláírást, az sem bír kötelező erővel a Bizottságra nézve. Mint a jogalkotás kezdeményezésének kizárólagos letéteményese szabad diszkréció illeti meg azzal kapcsolatban, hogy ténylegesen lesz-e hatása az adott kezdeményezésnek. Ez magában hordozza annak veszélyét, hogy eltávolodjon a megfogalmazódó népakarattól, ezáltal aláásva a polgári kezdeményezés legfontosabb célkitűzéseit.⁵³

⁵⁰ Oana-Mariuca Petrescu: Strengthening the Idea of by Citizens, for Citizens in the Context of the European Citizens' Initiative - Brief Analysis of Initiatives. *Romanian Journal of European Affairs*, 14. (2014), 2. 5-28. 11. Petrescu 2014, 152.

⁵¹ Karatzia 2018, 152.

⁵² Moraru 2016, 149-156.

⁵³ Vogiatzis 2017, 261.

6.2 A polgári kezdeményezés reformja

A jogintézmény működésének első néhány évét követően mélyreható felülvizsgálat indult el az uniós intézmények részéről, melynek célja volt feltárni a polgári kezdeményezéssel kapcsolatos problémákat, és kijavításuk lehetséges módjait. 2015-ben mutatták be a Bizottság jelentését, valamint fogadták el a Parlament kapcsolódó állásfoglalását. Mindkét dokumentum foglalkozott a hatályos szabályozás hiányosságaival és problémaival, valamint felhívta a figyelmet a szabályozás megújításának szükségességére. Ezt követően lényeges lépés volt, hogy 2017-ben a Bizottság benyújtotta javaslatát, amely egy új polgári kezdeményezésre vonatkozó rendelet elfogadására irányult. A tárgyalások és előkészítő munkálatok 2018-ban vették kezdetüket, a folyamat lezárásaként szolgált, amikor elfogadásra került az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről, amely 2020. január elsejével lépett hatályba.⁵⁴

Az elfogadott reformcsomag az európai polgári kezdeményezés intézményének több területét is érintette. Először is kiemelten fontos, hogy a reform által megnyílt a lehetőség arra, hogy szervezők által kötelezően létrehozandó szervező csoport valamely tagállamban bejegyzett jogi személyiséggel rendelkezzen. Ezáltal a továbbiakban nincs szükség a szervezők közvetlen jogi felelősségvállalására, valamint könnyebbé vált a kezdeményezések támogatását.

Azon problémára, hogy a Bizottság kezdeményezések nagy számának bejegyzését utasította el megoldást nyújt a két lépésben lezajló nyilvántartásba vétel. Amennyiben a benyújtott kezdeményezésre a Bizottság részéről az a válasz érkezik, hogy nem rendelkezik hatáskörrel, úgy a szervezőknek két hónap áll rendelkezésükre, hogy módosítsák és újra benyújtsák kezdeményezésüket. Ha a Bizottság másodjára is megállapítja hatáskörének hiányát a kezdeményezés egyes részeinek esetében, úgy lehetséges azon részeit bejegyezni, amelyek tekintetében a probléma nem áll fenn. A reform eredményeként áll

⁵⁴ Tárnok 2020, 150-152.

rendelkezésére a szervezőknek a bejegyzést követő hat hónapos időszak, amelyen belül dönthetnek, mikor indítják az aláírásgyűjtést.⁵⁵

Végül az online térben való megjelenés szempontjából kiemelten fontos, hogy a reform következtében a Bizottság bevezetett egy központi rendszert a támogató nyilatkozatok elektronikus gyűjtésére. A korábbi rendszer keretében a Bizottság egy saját fejlesztésű aláírásgyűjtő szoftvert bocsátott a szervezők rendelkezésére. A szoftver viszont nehezen használható volt, és több technikai probléma is felmerül vele kapcsolatban. Megoldásként végül a Bizottság megkapta a feladatot, hogy egy központi online gyűjtési rendszert hozzon létre, amelybe feltölthetők a papír alapon gyűjtött nyilatkozatok is. A rendszer egyik legfontosabb újdonsága, hogy most már összekapcsolható a szervezők saját weboldalaival, így azokon is megjelenhet az aláíró felület.⁵⁶

7 Egy polgári kezdeményezés életútja – Minority SafePack

A gyakorlatban is bemutatva, milyen kihívásokat jelenthet egy polgári kezdeményezés lebonyolítása röviden bemutatom a „*Minority SafePack – Egymillió aláírás az európai sokszínűségért*” életútját. A kisebbségvédelmi tartalma mellett azért választottam ezt a kezdeményezést, mert ezen keresztül megfigyelhetők a fentebb bemutatott kérdéskörök, mint például a Bizottság megszorító értelmezése és a bejegyzés visszautasítása, vagy a nehézségek az aláírásgyűjtés folyamatában.

A kezdeményezés célja az elismert nemzeti kisebbségek helyzetének javítása, továbbá az európai kulturális és nyelvi sokszínűség védelme volt.⁵⁷ Ennek érdekében a szervezők a kezdeményezés által szerették volna elérni uniós jogi aktusok megalkotását, amelyek támo-

⁵⁵ Parol 2020, 82-84.

⁵⁶ Tárnok 2020, 150-152.

⁵⁷ Tárnok Balázs: Kiáll-e az Európai Parlament a Minority SafePack mellett? Nemzeti Közszerkeleti Egyetem: Európa Stratégia Kutatóintézet. <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/12/14/kiall-e-az-europai-parlament-a-minority-safe-pack-mellett> (Letöltve: 2022.02.23.)

gatják a regionális és kisebbségi nyelvek megmaradását, fejlődését az oktatáson, kultúrán, regionális politikán keresztül.

A kezdeményezés története egészen 2013-ig nyúlik vissza, amikor a szervezők benyújtották bejegyzés iránti kérelmüket, amelyet a Bizottság visszautasított. Erre reagálva a szervezők keresetet nyújtottak be az Európai Törvényszékhez, melyben kérelmezték a Bizottság határozatának semmissé nyilvánítását. A keresetben hivatkoztak egyrészt arra, hogy a Bizottság nem tett eleget indokolási kötelezettségének elutasító határozatában, továbbá az elutasításnak nem volt kellő jogalapja. A peres eljárás 2017-ben zárult le, amikor a Törvényszék helyt adott a felpereseknek, megsemmisítve a Bizottság elutasító határozatát.⁵⁸

Az ítéletet követően még 2017-ben sor került a kezdeményezés Bizottság általi bejegyzésre, amelyet követően elindulhatott a támogató aláírások gyűjtése. Az aláírásgyűjtési időszak 2018. áprilisában zárult le, amikorra 1,3 millió támogató nyilatkozatot sikerült összegyűjteni, vagyis a kezdeményezés elérte az érvényesség határát, és be lehetett nyújtani a Bizottsághoz. A kezdeményezés széles körű támogatottságát jól mutatja, hogy mind a 28 tagállamban sikerült aláírásokat összegyűjteni.

Fontos kérdés, milyen kihívásokkal találták szembe magukat a szervezők az aláírásgyűjtés folyamata során. Először is általános tapasztalatként jelentkezett, hogy a lakosság jelentős része nem ismeri a polgári kezdeményezés intézményét, így az aláírásgyűjtés során külön figyelmet kellett szentelni a bemutatásának. További kihívást jelentett a papíralapú aláírásgyűjtés során az aláíró ív bonyolultsága, emellett a polgárok vonakodtak megadni személyes adataikat.⁵⁹ Külön figyelmet érdemel, hogy a gyűjtés decentralizált módon zajlott. A gyűjtést koordináló Rákóczi szövetségen kívül más szervezetek is részt vettek a támogató nyilatkozatok gyűjtésében. Ez a decentralizáltság tette lehetővé, hogy rövid idő alatt nagy számú támogató nyilatkozat gyűljön össze.⁶⁰

⁵⁸ Tárnok 2017,

⁵⁹ Tárnok 2019, 144-145.

⁶⁰ Tárnok 2020, 163-166.

A kezdeményezés Bizottsághoz történő benyújtását követően sor került a szervezők meghallgatására az Európai Parlamentben, ahol párthatárokon átívelő támogatás fogadta.⁶¹ A Parlament plenáris ülésén állásfoglalást fogadott el, amelyben kifejezte támogatását a kezdeményezés mögött, és felszólította a Bizottságot, hogy tegyen lépéseket a jogalkotás megkezdésének irányába.⁶²

A széleskörű támogatás ellenére végül az Európai Bizottság úgy ítélte meg, nem szükséges jogalkotást kezdeményeznie a *Minority SafePack* polgári kezdeményezés célkitűzéseinek megvalósításának érdekében. A 2021. januárjában közzé tett közleményében kifejtette, hogy a kezdeményezés minden pontjának esetében kielégítő védelmet nyújt a nyelvi kisebbségek számára a meglévő intézményrendszer.⁶³

A legújabb fejlemény a polgári kezdeményezés eddigi életútjában, hogy 2021. március 24-én a szervezők keresetet nyújtottak be a Törvényszékhez, melyben kérelmezték a Bizottság döntésének érvénytelenítését. A szervezők ketesetét a Törvényszék 2022. november 9-i ítéletében elutasította, ezzel megerősítve jelen tanulmány bevezetőjében közölt helyzetértékelést az EU és a közvetlen demokrácia viszonyáról.⁶⁴ A szervezők 2023. január 23-án fellebbezést nyújtottak be az Európai Unió Bíróságához, így továbbra is fennáll a lehetősége, hogy a Bizottság döntését végül hatályon kívül helyezik.⁶⁵

⁶¹ Tárnok Balázs: A Minority SafePack nyilvános meghallgatása az Európai Parlamentben – széleskörű támogatást élvez a kezdeményezés. Nemzeti Közszerzői Egyetem: Európa Stratégia Kutatóintézet. <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/10/16/a-minority-safe-pack-nyilvanos-meghallgatasa-az-europai-parlamentben-szeleskoru-tamogatast-elvez-a-kezdemenyezes> (Letöltve: 2022.02.23.)

⁶² Európai Parlament: Hírek: Sajtószoba: Minority SafePack: a Parlament támogatja Európa sokszínűségét (sajtóközlemény) 2020.12.17. <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20201211IPR93639/minority-safe-pack-a-parlament-tamogatja-europa-sokszinuseget> (Letöltve: 2022.02.23.)

⁶³ Tárnok Balázs: Az Európai Bizottság lesöpörte az asztalról a Minority SafePack kisebbségvédelmi kezdeményezést. Nemzeti Közszerzői Egyetem: Európa Stratégia Kutatóintézet. <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/01/15/az-europai-bizottsag-lesoportea-az-asztalrol-a-minority-safe-pack-kisebbssegvedelmi-kezdemenyezest> (Letöltve: 2022.02.23.)

⁶⁴ A Törvényszék 2022. november 9-i ítélete – Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe kontra Bizottság T-158/221. sz. ügy

⁶⁵ Federal Union of European Nationalities: Appeal filed against the lower court

A *Minority SafePack* története eklatáns módon bemutatja milyen kihívásokat jelenthet egy polgári kezdeményezés megszervezése és véghezvitele. A kampány hazai szakasza rámutat az átlag polgárok szkepticizmusára, akik vonakodtak megadni személyes adataikat. Az Európai Parlament támogatása jelzi, hogy az európai polgári kezdeményezés valóban képes hatékonyan becsatornázni a kontinens lakosainak akarátát az uniós intézményekhez, melynek eredményeként napirendre kerülhetnek a lakosságot érdeklő kérdések. Végül az Európai Bizottság döntése, miszerint nem kezdeményez jogalkotást az EPK pontjaiban jól illusztrálja a polgári kezdeményezés egyik legfontosabb, és egyben legkérdésesebb vonását, miszerint nem bír jogi kötőerővel a Bizottságra. Mivel az Európai Unió Bírósága előtt kezdeményezett eljárás még nem zárult le, így nem tudhatjuk biztosan, mi lesz a végső sorsa a kezdeményezésnek. Azt kijelenthetjük, hogy bármilyen döntés is fog születni az ügyben, az meghatározó lesz az európai polgári kezdeményezés jövőjének szempontjából.

8 Az európai polgári kezdeményezés a számok tükrében

Ebben az alfejezetben az eddig nyilvántartásba vett kezdeményezések összesített adatainak bemutatása következik. Az adatokat az polgári kezdeményezések hivatalos nyilvántartása nyújtotta, ahol minden bejegyzett kezdeményezés külön elérhető saját adatlappal rendelkezik.⁶⁶ Az egyes adatlapokkal kapcsolatban ki kell emelni, hogy a tartalmukról a szervezők gondoskodnak, nem pedig valamely központi szerv. Ez vezethet azon problémához, hogy bizonyos esetekben az adatok hiányosan vagy ellentmondásosan adtak meg a szervezők. A hiányos adatoknak legjelentősebb példája, hogy a sikertelen polgári kezdemé-

decision on the Minority SafePack. <https://fuen.org/en/article/Appeal-filed-against-the-lower-court-decision-on-the-Minority-SafePack> (Letöltve: 2023.06.28.)

⁶⁶ A nyilvántartás elérhető: Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés: Kezdőlap: Kezdeményezés keresése: https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative_hu

nyezések csak nagyon kis részénél érhető el a támogató nyilatkozatok száma.

Az adatbázisban elérhető adatokkal kapcsolatban felmerülő problémákra nyújt példát az alábbi három kezdeményezés:

- „*Kündigung Personenfreizügigkeit Schweiz*”,⁶⁷
- „*Pour une gestion responsable des déchets, contre les incinérateurs*”,⁶⁸
- „*DO NOT COUNT EDUCATION SPENDING AS PART OF THE DEFICIT! EDUCATION IS AN INVESTMENT!*”.⁶⁹

Az első két kezdeményezés esetében a német, a másikon pedig a francia címetek tüntettem fel, ennek oka, hogy az adatbázis nyelvét angolra átállítva is a címek az eredeti nyelveken maradnak. A megértést tovább nehezíti, hogy nemcsak a címek, hanem a kezdeményezések leírásainak nyelve sem változik. A harmadik kezdeményezés esetében a probléma a címmel kapcsolatban merül fel: amennyiben az adatbázis nyelve magyarra van állítva, úgy az eredeti görög betűkkel kiírt cím jelenik meg: „*Η ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΑΕΙΖΕΙ! ΜΗΝ ΤΗΝ ΥΠΟΛΟΓΙΖΕΙΣ ΣΤΟ ΕΛΛΕΙΜΜΑ!*”.

8.1 A polgári kezdeményezés alakulása az évek során

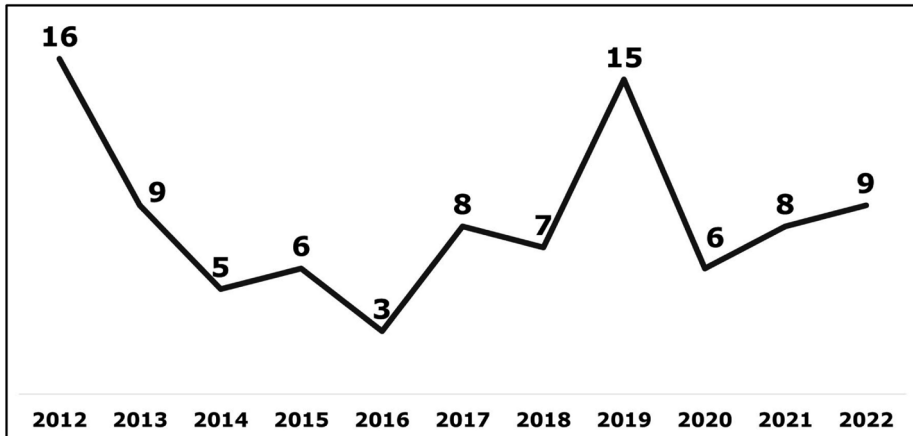
Az első adat, amelyet vizsgálok, hogy adott évben hány polgári kezdeményezés aláírásgyűjtése vette kezdetét. A választás amiatt az aláírásgyűjtés megkezdésére esett, mivel ez a folyamat azon pontja, amitől kezdve az adott kezdeményezés elkezd szorosabban kapcsolatba lépni az európai lakossággal, és az érdemi kampány is kezdetét veszi. Így ezen mérőszem jelzi a legszemléletesebben, hogy az adott évben mennyire élénken jelent meg Európa életében.

⁶⁷ Kezdeményezés tárgya: Svájci polgárok szabad mozgásának megszüntetése.

⁶⁸ Kezdeményezés tárgya: Felelős hulladékgyűjtés.

⁶⁹ Kezdeményezés tárgya: Oktatási költségek ne legyenek beleszámolva a tagállami költségvetések deficitjébe, oktatásfejlesztés.

1.sz. ábra: Adott évben hány EPK aláírásgyűjtése kezdődött (Forrás: saját szerkesztés)



Az adatgyűjtés lezárásának dátuma: 2023.03.27. A gyűjtés összesített eredményeit tartalmazó táblázat a dolgozat 1-es számú melléklete.

A kezdeti időszak lelkesedést mutatja, hogy 2012-ben, amikor megnyílt a lehetőség a bejegyzésre akkor kiugróan magas számú, 16 darab polgári kezdeményezés aláírásgyűjtése vette kezdetét. A kimagasló kezdést követően viszont gyors és drasztikus csökkenés indult el, amely egészen 2016-ig folytatódott, mely évben már csak három polgári kezdeményezés támogató nyilatkozatainak gyűjtése indult el. A csökkenés egybecseng a bemutatott csalódással, a kezdeti időszakban jelentkező problémákkal és kihívásokkal. Jól kirajzolódik, amint ezen negatív tényezők hatására visszaesik a lelkesedés.

A 2016-os mélypontot követően viszont újfent növekedés figyelhető meg, amely 2019-ben csúcsosodik ki, mikorra 15 kezdeményezés esetében veszi kezdetét a támogató nyilatkozatok gyűjtése. Úgy vélem, hogy ezen növekedés háttérében első sorban a 2015-ben elindult átfogó reformfolyamat pozitív hatása fedezhető fel. A folyamat kezdetén a Bizottság jelentésében sorra vette azon kérdéseket, amelyek esetében szükséges a szabályozás javítása.⁷⁰ A Parlament közleményében kifejtette, hogy a polgári kezdeményezés a demokrácia kiemelt eszköze, és

⁷⁰ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról (COM/2015/0145)

fontos a fejlesztése.⁷¹ A reformok során végig cél volt, hogy az EPK-t hozzáférhetőbbé és hatékonyabbá tegyék. A 2019-ben elfogadott rendelet megoldást nyújtott több felmerült problémára, például megnyílt a lehetőség a részleges nyilvántartásba vételre. Ezáltal a reformfolyamat azt mutatta, hogy az EU intézményei pozitívan állnak az EPK-hoz, és céljuk, hogy sikeres legyen. A pozitív hozzáállás, és a reform során eredmények hatására újra hasonló hozzáállás alakulhatott ki, mint az EPK bevezetésekor, hogy a kezdeményezések által érdemi hatást lehet kifejezni az uniós napirendre. Ennek következtében újra polgárok nagyobb csoportja dönthetett úgy, hogy él a polgári kezdeményezés lehetőségével.

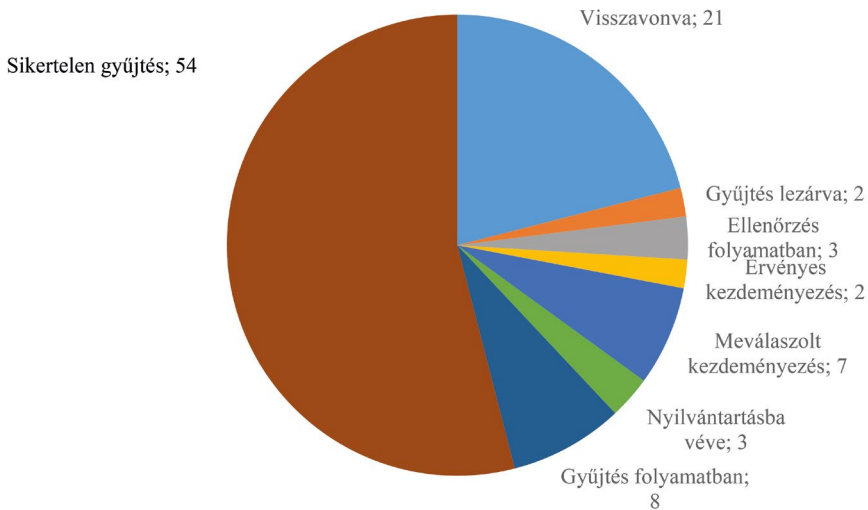
2019-et követően viszont újra egy jelentősebb visszaesés figyelhető meg, 10 alá csökkentek a kezdeményezések. A visszaesés háttérében nagy valószínűséggel a 2019 elején kirobbant koronavírus világjárvány, és a kezelésére bevezetett különféle korlátozó intézkedések állhatnak. A világjárvány általánosságban rengeteg bizonytalanságot hozott az élet legkülönbözőbb területein, így logikus, hogy csökkent a hajlandóság egy olyan jelentős projekt megindításának tekintetében, mint amilyen egy európai polgári kezdeményezés megszervezése. Bizakodásra ad okot, hogy 2021-ben már újra nagyobb számú kezdeményezés indult el, és a jelenleg rendelkezésre adatok alapján a növekedés tovább folytatódik.

8.2 Az eddigi polgári kezdeményezések áttekintése

A polgári kezdeményezések alakulásának időbeli vizsgálatát követően szükséges megvizsgálni, hogy az eddigi összes EPK milyen eredményt mutathat fel. Az eddig nyilvántartásba vett kezdeményezéseknek a hivatalos adatbázisban megadott státuszok szerinti megoszlását a 2. számú ábra szemlélteti.

⁷¹ Az Európai Parlament 2015. október 28-i állásfoglalása az európai polgári kezdeményezésről (2014/2257(INI))

2.sz. ábra: Eddigi EPK-k megoszlása



Forrás: a szerző saját szerkesztése

2023-ra a nyilvántartásba vett kezdeményezések száma elérte a 100-at. Belegondolva, hogy pusztán csak 10 év alatt sikerült elérni ezt az eredményt önmagában nem tekinthető túl alacsonynak az érték. Másrészt viszont az EPK célja, hogy az egész Európai Unió szerte indulhassanak kezdeményezések ügyekben, amelyek érdeklik a lakosságot. Ebből a szempontból a nyilvántartásba vett kezdemények számára már nem tekinthető akkora sikernek.

A polgári kezdeményezés meghatározó sikerének elmaradását szemlélteti, hogy az eddig nyilvántartásba vett összes kezdeményezés több mint fele sikertelen gyűjtéssel zárult. Lehetséges ok, hogy mivel egy nem igazán régóta létező jogintézményről van szó, így az európai lakosság részéről jelentkezhet egyfajta távolságtartás a kevésbé ismert jelenséggel szemben. A másik oldalról megközelítve mivel egy eddig precedens nélküli nemzetközi demokratikus érdekérvényesítési lehetőségről van szó, így a szervezőknek is jobban ki kell tapasztalniuk, hogyan érdemes nekifogni egy polgári kezdeményezésnek.

A sikertelen kezdeményezések mellett egy másik negatív kategóriát jelent a visszavont kezdeményezések halmaza. A hatályos szabályozás

értelmében a kezdeményezés nyilvántartásba vételét követően bárkikor dönthetnek úgy a szervezők, hogy visszavonják kezdeményezésüket, ezzel véget vetve a folyamatnak.⁷² Az eddig nyilvántartásba vett kezdeményezések ötöde került visszavonásra. Ezen adat szintén azt mutatja, hogy mivel egy viszonylag fiatal jogintézményről van szó, így maguknak a szervezőknek is még ki kellett tapasztalnia sok mindent az elmúlt 10 év során. A visszavonás döntése mögött megannyi lehetséges indok állhat, így szinte lehetetlen megmondani, hogy egyes kezdeményezések esetében mi volt a konkrét ok. Ennek ellenére a kezdeményezések weboldalainak vizsgálatakor vissza fogunk térni a visszavonás kérdéskörére, ugyanis néhány kivételes esetben a szervezők közzétették a döntés mögötti motivációjukat.

A legsikeresebbek azon kezdeményezések, amelyek képesek voltak összegyűjteni az egymillió támogató nyilatkozatot, majd ezt követően a Bizottság válaszolt a benyújtást követően. Ilyen EPK az adatgyűjtés lezárásának időpontjában csak hét darab volt, amely az összes kezdeményezés tizedét sem éri el. A megválaszolt kezdeményezések ilyen alacsony száma jól mutatja, hogy az európai polgári kezdeményezés még nem tekinthető teljes sikertörténetnek, és még várat magára, hogy beváltsa az eredetileg hozzá fűzött reményeket.

Az elmúlt három évben fellendülés volt megfigyelhető a polgári kezdeményezések tekintetében, ugyanis öt olyan EPK-ról beszélhetünk, amelyek esetében ebben az időszakban összegyűlt az egymillió támogató nyilatkozat. Ezek:

- *„Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért”*⁷³ (aláírásgyűjtés vége: 2021.05.07.);
- *„Mentsük meg a méheket és a mezőgazdasági termelőket”*⁷⁴ (aláírásgyűjtés vége: 2021.09.31.);

⁷² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete 7. cikk

⁷³ Kezdeményezés tárgya: Nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nyelvi szempontból tagállamon belül elkülönültrégiók támogatása a kohéziós alapok és más uniós források célzott felhasználása által.

⁷⁴ Kezdeményezés tárgya: Szintetikus növényvédő szerek kivonása, mezőgazdasági termelés a biológiai sokféleség helyreállítása.

- „*Stop Finning*”⁷⁵ (aláírásgyűjtés vége: 2022.01.31.);
- „*Támogassuk az állatkínzás nélkül előállított kozmetikai termékeket...*”⁷⁶ (aláírásgyűjtés vége: 2022.08.31.),
- „*Fur Free Europe*”;⁷⁷ (aláírásgyűjtés vége: 2023.03.01.).

Szükséges megjegyezni, hogy az EPK folyamatára vonatkozó szabályozás alapján a szervezők maguk dönthetik el, hogy az aláírások ellenőrzését követően mikor nyújtják be kezdeményezésüket a Bizottsághoz érdemi vizsgálatra.⁷⁸ Az időpont megválasztásának háttérében számos ok állhat, valószínűsíthetően olyan időpontot szeretnének választani, amikor megfelelő a politikai helyzet ahhoz, hogy pozitív fogadtatásban és elbírálásban részesüljön a kezdeményezésük. Egy különös eset az „*Állítsa meg a szélsőséges nézeteket*”⁷⁹ elnevezésű kezdeményezés, amelynek aláírásgyűjtése már 2018. végén lezárult, viszont még mindig nem nyújtották be a szervezők a Bizottsághoz. Nem állnak rendelkezésre információk azzal kapcsolatban mikor várható a kezdeményezés benyújtása, mik a szervezők további célkitűzései. Ellenpéldaként felhozható a „*Mentsük meg a méheket...*” kezdeményezés, amelyet a szervezők nemcsak benyújtottak a Bizottsághoz, de 2023. áprilisában a Bizottság közzétette hivatalos válaszát, így ez lett a hetedik megválaszolt kezdeményezés.

⁷⁵ Kezdeményezés tárgya: Cápauszony-kereskedelem betiltása.

⁷⁶ Kezdeményezés tárgya: Kozmetikai termékek gyártásához felhasznált állatkísérletek korlátozása.

⁷⁷ Kezdeményezés tárgya: Szőrmetermelés betiltása.

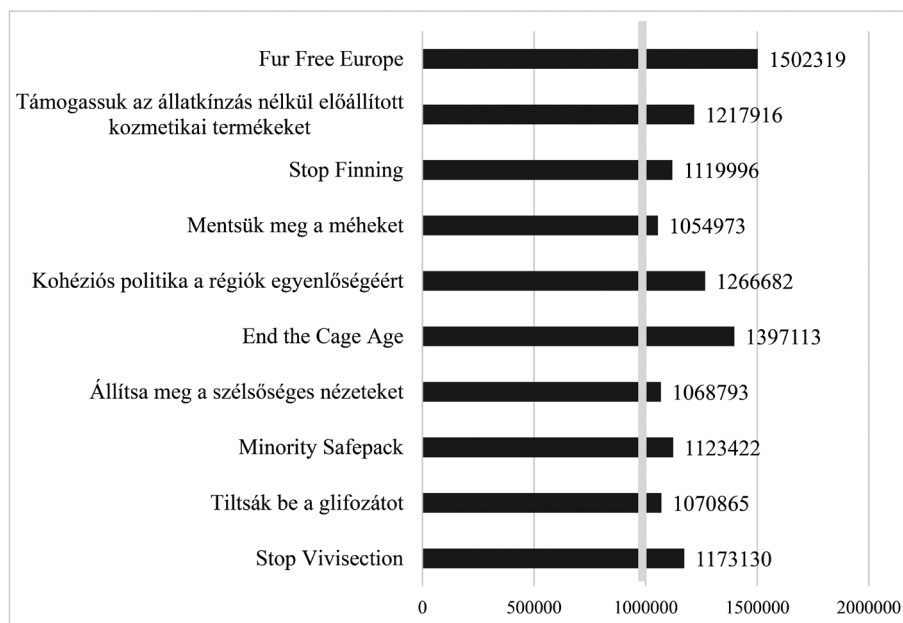
⁷⁸ Ez a megállapítás csak a legutóbbi rendeletmódosítás hatálybalépése (2019. ápr. 17.) előtt keletkezett EPK-kra igaz, egyéként a szervezőknek, a hatályos EPK rendelet 13. cikke értelmében az utolsó tagállami ellenőrző hatóság igazolásának kézhezvételét követő három hónapon belül szükséges benyújtaniuk kezdeményezésüket a Bizottsághoz.

⁷⁹ Kezdeményezés tárgya: Szélsőséges nézetek negatív következményeinek megelőzése és csökkentése.

8.3 A sikeres kezdeményezések áttekintése

Kiemelt figyelmet kell szentelni azon kezdeményezések csoportjának, amelyek sikeresen összegyűjtöttek egymillió támogató nyilatkozatot. A vizsgálathoz egy csoportba soroltam a már megválasztott kezdeményezéseket, továbbá azokat, amelyek adatlapjain egymillió fölötti támogató nyilatkozatot tüntettek fel, a gyűjtés lezárását követően, vagy az ellenőrzés megkezdése után. A gyűjtés eredményeit összegzi a 3. számú ábra, amelyen külön be van jelölve sárga egyenessel az egymillió határ.

3.sz. ábra: Sikeres kezdeményezések támogató nyilatkozatai



Forrás: A szerző saját szerkesztés

A kezdeményezések adatait áttekintve először kijelenthető, hogy egyik sem távolodik el jelentős mértékben az egymillió határtól, nincs egyetlen egy olyan nyilvántartásba vett kezdeményezés, amely a 12 hónapos határidőn belül kétféle millió támogató nyilatkozatot gyűjtött volna össze. Alapvetően ezen jelenség nem tekinthető komoly problé-

mának, hiszen a szabályozásban megszabott célt így is képesek voltak elérni. Ennek ellenére figyelembe kell venni, hogy az Európai Unió lakossága közel 450 millió főt számlál. Ezen számadat fényében érdekes kérdésként vetül fel, hogy mennyiben tekinthető valóban sikeresnek egy olyan transznacionális kezdeményezés, amely az egész kontinensen nem képes kétmillió polgárt megszólítani.

Különös esetet jelent a „*Tiltsák be a glifozátot...*”⁸⁰ kezdeményezés, mivel a szervezők már a 12 hónapos határidő felénél befejezték a támogató aláírások gyűjtését. A vonatkozó szabályozás ugyanis csak azt mondja ki, hogy 12 hónapon belül kell az egymillió aláírást összegyűjteni, azt nem tiltja meg, hogy amennyiben korábban összegyűlik, úgy a szervezők már akkor befejezzék a gyűjtést. Egyedi megközelítést mutat a megoldás, ahol az elsődleges cél nem a minél több nyilatkozat összegyűjtése, hanem amint megvan a szükséges mennyiség, úgy minél gyorsabban benyújtják a Bizottsághoz. A megközelítés határozottan képes növelni a polgári kezdeményezés hatékonyságát, viszont felveti a kérdést, hogy mekkora mértékben rontja a reprezentativitását.

Az adatok vizsgálatának egy másik lehetséges szempontja, hogy mekkora kihívást jelent elérni az egymillió határértéket. Itt először ki kell térni arra, hogy a tizenkét kezdeményezésből csak kettő olyan van, amely egymillió-ötszázezer fölötti támogató nyilatkozatot volt képes összegyűjteni, a maradék nyolc pedig inkább az egymillióhoz áll közel. Megállapítható, hogy valóban kihívást jelent a szükséges számú támogató nyilatkozat összegyűjtése, hiszen azon kezdeményezések esetében, amelyeknek sikerült, sem jelentős túllépéssel történt.

Amennyiben azt a kérdést szeretnénk megválaszolni, hogy szükséges-e módosítani az egymillió küszöböt, úgy vélem a rendelkezésre álló adatok alapján az egymillió határérték megfelelő. Végső soron a szabályozás célja, hogy a Bizottság elé olyan kezdeményezések kerüljenek behatóbb vizsgálatra, amelyek az európai polgárok meghatározó csoportja számára fontos ügyeket képviselnek. Nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az egymillió nyilatkozatnak legalább hét tagál-

⁸⁰ Kezdeményezés tárgya: Glifozát tartalmú gyomirtó szerek betiltása, növényvédő szerek engedélyezésére vonatkozó eljárás felülvizsgálata.

lamból kell összegyűlnie. Ezen szempont beemelésével már magabiztosan kijelenthető, hogy egy sikeres kezdeményezés érdemileg képes volt mozgósítani az európai lakosságot. A küszöbérték csökkentése elkerülhetetlenül magával vonná, hogy bagatell kezdeményezések is előtérbe kerüljenek, amely hosszabb távon rombolná az intézmény megítélését. Amennyiben pedig megemelnék az elvárt nyilatkozatok számát, úgy olyan kezdeményezések esnének ki, amelyek képesek voltak mozgósítani az európai polgárságot. Az utóbbi eset azt vonná magával, hogy tovább csökkenne az emberek Unióba vetett bizalma, valamint erősítené a demokratikus legitimáció problémáját.

Mivel különösen fontos kérdés, hogyan lehet sikeresen elérni egymillió európai polgár támogatását, érdemes röviden megvizsgálni, hogy a sikeres kezdeményezések céljai milyen területeken mozognak. A tizenkét sikeres kezdeményezésből kettő („*Minority Safepack...*”, „*Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért...*”) célja a nemzeti, etnikai, nyelvi kisebbségek védelme, helyzetük javítás.

Az „Egy közülünk” kezdeményezés célja a magzati élet védelme, egy olyan téma, amely már hosszú idő óta képes megmozgatni az embereket és élénk polgári fellépéseket elindítani. Az „*Állítsa meg a szélsőséges nézeteket*” kezdeményezés célja a szélsőségesség kiszorítása a belső piacról. A maradék hat kezdeményezés céljait tekintve alapvetően mind a tág értelemben vett zöld területre tehető. Megtalálható a célok között a klasszikus környezetvédelem (például „*Mentsük meg a méheket...*”), az állatvédelem, a vízkészletek védelme. A zöld kérdésekről elmondható, hogy mostanra a közbeszéd stabil és fontos elemivé váltak, így nem meglepő, hogy az EPK tekintetében is meghatározó szerepet töltenek be. Emellett általában olyan célkitűzésekről van szó, amelyekkel támogatása gyakran magától értetődő a tudatos polgárok számára, például az egészségre káros glifozátot tartalmazó növényvédő szerek betiltása. Emellett a zöld kérdésekhez országtól függetlenül viszonylag hasonlóan viszonyulnak az emberek, így nem jelent nehézséget a határokon átívelő mozgósítás.

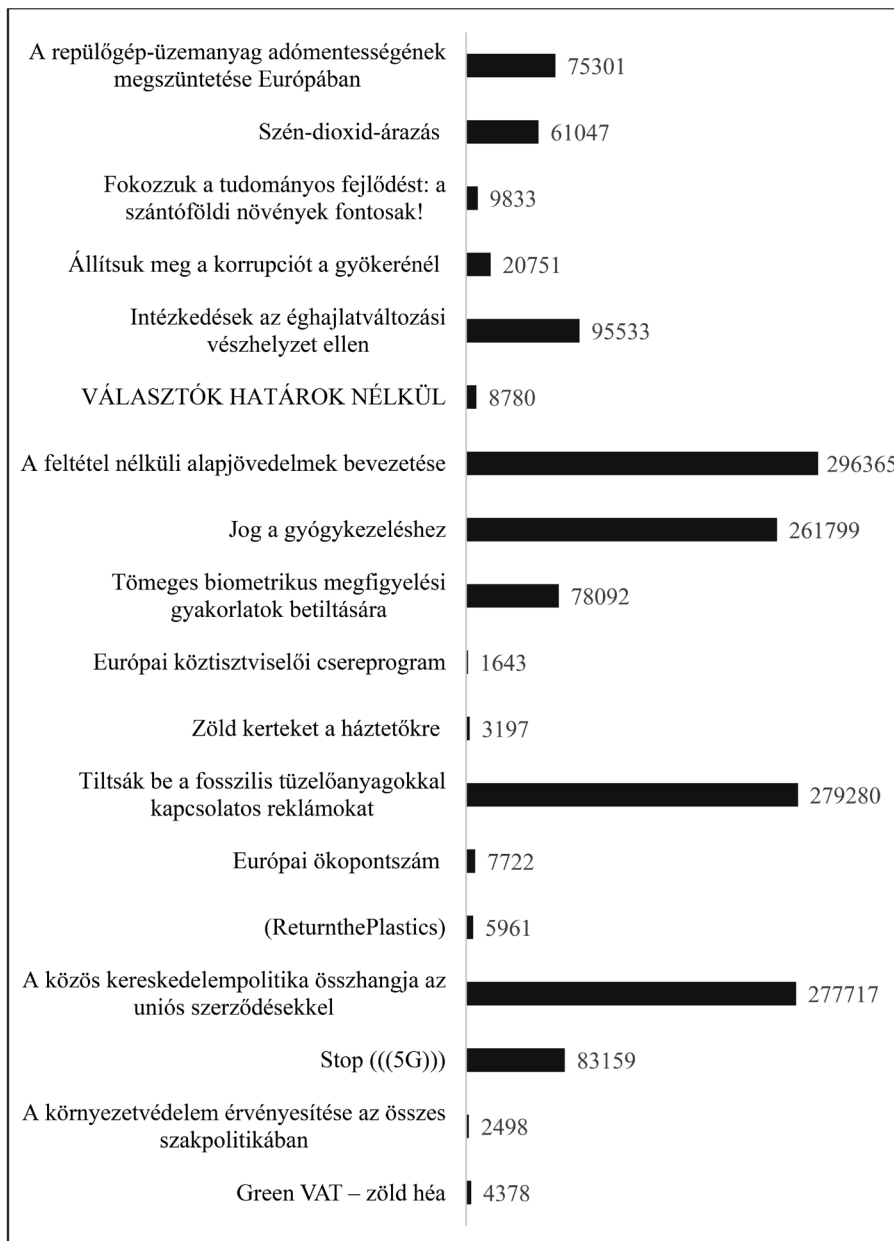
8.4 A sikertelen kezdeményezések eredményei

A sikertelen kezdeményezések nagy részének esetében a szervezők nem adták meg, hány nyilatkozatuk gyűlt össze.⁸¹ A jelenség háttérében az állhat, hogy nem látják értelmét a számadat közzétételének, ha maga a kezdeményezés nem tudta elérni célját. A 4. számú ábra tartalmazza azon viszonylag kevés sikertelen kezdeményezést, amelyek esetében mégis fellelhető a támogató nyilatkozatok száma (lásd a következő odalalon).

Az adatok egészen széles skálán mozognak, van olyan EPK, amely esetében még tízezer támogató aláírásról sem lehet beszélni, és van olyan is, amelynek a s szervezői kétszáz ezer nyilatkozatot voltak képesek összegyűjteni. Mivel csak nagyon kis számú minta áll rendelkezésünkre, így nem lehetséges kiterjedt következtetéseket levonni a kezdeményezésekre nézve. Ennek ellenére az, hogy milyen széles skálán mozognak az eredmények jól mutatja az európai polgári kezdeményezés sokszínű természetét. Lehetséges, hogy egyik kezdeményezés csak egy kisebb településnyi embert fog tudni megmozgatni, még egy másik képes lesz Európa-szerte reakciókat kiváltani. Amiatt fontos, hogy a hatáskörrel rendelkező intézmények tudatosan tegyenek az EPK intézményének megerősítéséért, hogy az utóbbi fajta kezdeményezésből legyen minél több az elkövetkezendő években.

⁸¹ E tanulmány keretében sikertelennek azon európai polgári kezdeményezéseket nevezem, melyek nem tudták maradéktalanul teljesíteni az EPK-k kettős sikerkritériumát, vagyis az egy millió aláírást, és a legalább hét tagállamban átlépett, lakosság-szamarányos küszöbértéket.

4.sz. ábra: Sikertelen kezdeményezések támogató nyilatkozatai



Forrás: A szerző saját szerkesztés

8.5 A visszavont és újra benyújtott kezdeményezések

Az összegyűjtött adatok feldolgozásakor különös jelenség tűnt fel, néhány európai polgári kezdeményezés elnevezése kétszer tűnt fel az összesítő táblázatokban. Először úgy véltem, hogy hiba következtében megkétszereződött néhány adatsor. Ezzel szemben kiderült, hogy szó sincs hibáról, hanem van három olyan kezdeményezés, amelyeket kétszer vettek nyilvántartásba más-más bizottsági nyilvántartási számokkal. A három kezdeményezés címei: „Európai Kezdeményezés a Médiapluralizmusért”⁸², „Let me vote”,⁸³ és „Single Communication Tariff Act”.⁸⁴

Mindhárom kezdeményezés még 2012-ben, vagyis a legelső évben amikor indulhattak polgári kezdeményezések, került először nyilvántartásba vételre. A „Let me vote”, és „Single Communication Tariff Act” kezdeményezések közel azonos időben lettek nyilvántartásba véve, ami után a támogató nyilatkozatok gyűjtése kezdetét is vette, és egymáshoz közel vonták vissza mindkettőt a szervezők, 2012. végén és 2013. elején. Az „Európai Kezdeményezés a Médiapluralizmusért” időben kis mértékben eltávolodik az első kettőtől, mivel az első nyilvántartásba vétele 2012. vége felé történt. A visszavonásokat követően röviddel újra kérelmezték a szervezők a nyilvántartásba vételt, amely után másodjára is elindult a támogató nyilatkozatok gyűjtése.

Nagy valószínűséggel az intézményt övező kezdeti tapasztalatlan-ság és bizonytalanság áll a kezdeményezések szokatlan megvalósításának hátterében. Végül a három kezdeményezés egyike sem volt képes kellő számú támogató nyilatkozatot összegyűjteni, így hosszú távon nem kapcsolódik hozzájuk jelentős hatás. Érdekességként megjegyezhető, hogy az „Európai Kezdeményezés a Médiapluralizmusért” egyike azon kevés sikertelen kezdeményezésnek, amelynek elérhető a

⁸² Kezdeményezés tárgya: A médiapluralizmus védelmezése a nemzeti szabályozások részleges harmonizációja révén a felügyeletet ellátó szervek tekintetében.

⁸³ Kezdeményezés tárgya: Nem saját tagállamában tartózkodó állampolgár tartózkodási helye szerinti minden választáson részvétel lehetővé tétele.

⁸⁴ Kezdeményezés tárgya: Mindent magába foglaló távközlési díj bevezetése az Unió egész területén.

támogató nyilatkozatainak száma. Végző soron a kétszeri nyilvántartásba vételek nem voltak komoly hatással az EPK alakulására, de mint a kezdeti történet különös eleme érdemes megjegyezni.

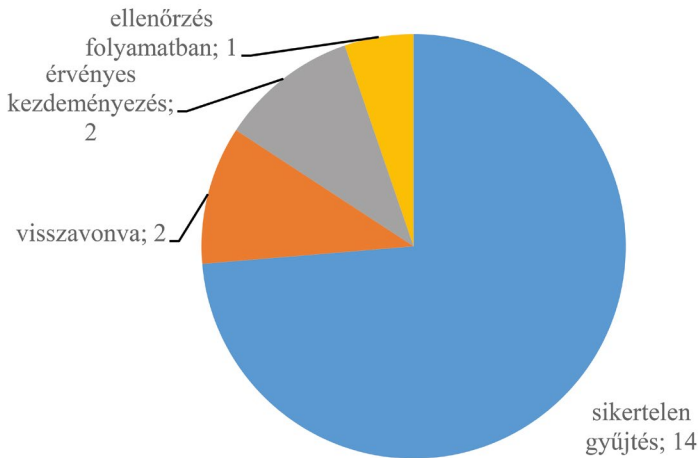
8.6 A Covid-19 járvány hatása a támogató nyilatkozatok gyűjtésének határidejére

A 2020-ban kirobbant koronavírus világjárvány hatására jelentős változások következtek be az élet minden területén. A járvány kezelése végett a tagállami kormányok korlátozó intézkedések széles körét vezették be. A korlátozások kihatottak az EPK lebonyolítására, így a támogató aláírások gyűjtésére is. Az Európai Unió felismerte a megváltozott helyzetet, és hogy az milyen nehézségeket jelent a szervezők számára a polgári kezdeményezésük lebonyolításában. A kialakult helyzet kezelésének céljából került elfogadásra 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. A rendelet felhatalmazta a Bizottságot, hogy végrehajtási rendeleteket bocsájtson ki, amelyekben meghosszabbítja a polgári kezdeményezések számára a támogató nyilatkozatok gyűjtésére rendelkezésre álló határidőt.

A Bizottság eddig három végrehajtási határozatot fogadott el, amelyekben meghosszabbította a támogató nyilatkozatok gyűjtésének határidejét, ezek sorszámai: 2020/2200, 2021/360, és 2021/944. A határozatokban az egyes érintett kezdeményezések gyűjtési időszakának új zárónapja külön-külön dátummal került megjelölésre.

A gyűjtési időszakok meghosszabbítása 19 polgári kezdeményezést érintett. Ezen polgári kezdeményezések állapot szerinti megoszlását az 5. számú ábra mutatja.

5.sz. ábra: Covid-19 miatt meghosszabbított gyűjtési időszakokkal rendelkező EPK-k megoszlása



Forrás: A szerző saját szerkesztés

Első ránézésre negatív képet festhet, hogy a meghosszabbított gyűjtési időszak ellenére a kezdeményezések jelentős hányada így is sikertelenül ért véget. A Covid-19 okozta válsághelyzethez kapcsolódó rendkívüli állapotok következtében kiemelt figyelmet kell szentelni az időszak során elért sikereknek. A leglényegesebb siker, hogy három olyan kezdeményezés is van, amelyek meghosszabbított gyűjtési határidővel képesek voltak elérni az egymillió határt. Ezek a „*Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért...*”, a „*Stop Finning...*”, továbbá a „*Mentsük meg a méheket és a mezőgazdasági termelőket...*” kezdeményezések.

9 Az európai polgári kezdeményezés az online térben

A kutatás másik fontos területe az európai polgári kezdeményezés online térben való megjelenésének vizsgálata. Ekkor a vizsgálat célja volt egyrészt az egyes polgári kezdeményezések internetes jelenléte volt, másrészt pedig azon jó gyakorlatok összegyűjtése, amelyek a jövőben elősegíthetik a hatékonyabb online jelenlét létrehozását. A vizsgálat során a korábban is említett adatbázisban az egyes polgári kezdemé-

nyezések adatlapjain elérhető hivatalos oldalra vezető linkeket használtam fel. A weboldalakat állapotuk szerint kategóriákba soroltam és összesítettem, az eredményeket a dolgozat 2-es mellékletét alkotó található táblázat tartalmazza.

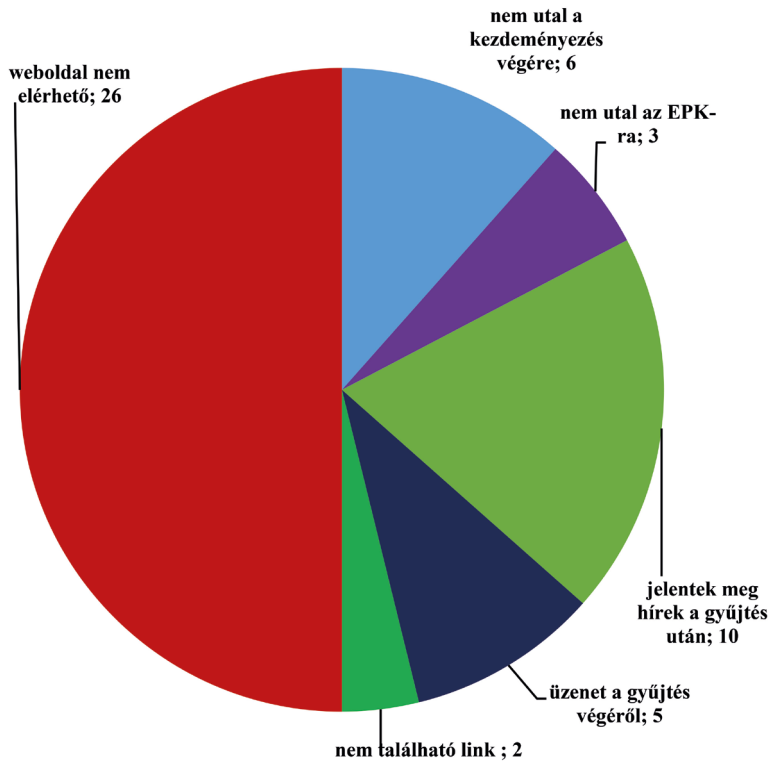
A közösségi média vizsgálata tudatos döntés eredményeként nem képezte a kutatás részét. Ennek oka, hogy egy olyan kiterjedt és komplex kérdéskör, amely, ha részét képezte volna jelen kutatásnak, akkor elkerülhetetlenül szétfeszíti kereteit. Eleve kihívást jelent annak kiválasztása, mely közösségi média felületeket érdemes vizsgálni, a teljesség igénye nélkül néhány példa: Facebook, Twitter, TikTok. Emellett külön kidolgozott módszertant igényel annak vizsgálata, hogy adott polgári kezdeményezés mennyire hatékonyan képes kihasználni a közösségi médiát: önmagában az, hogy rendelkezik például Facebook-oldallal még nem jelenti azt, hogy hatékonyan képes élni vele. Ezen okokból kifolyólag fókuszált a kutatás csak a kezdeményezések weboldalainak vizsgálatára, amelyek visszakövethetőbbek, és jobban kategorizálhatók, mit a különféle közösségi média felületek oldalai.

A weboldalak vizsgálatán túl egy kérdőív útján megkerestem az egymillió támogató nyilatkozatot elért kezdeményezések szervezőit. A kérdőív által céloim olt feltárni, hogy a saját polgári kezdeményezésük esetében milyen kihívásokkal találták szemben magukat az online térben való megjelenéssel kapcsolatban.

9.1 A sikertelen kezdeményezések weboldalai

A polgári kezdeményezések weboldalainak vizsgálatát először érdemes azon EPK-kal kezdeni, amelyek esetében sikertelenül zárult a támogató nyilatkozatok gyűjtése. Ennek indoka, hogy az eddigi kezdeményezések legnagyobb csoportjáról beszélünk. Az online tér egyik legnagyobb értéke abban rejlik, hogy rajta keresztül a lakosság transznacionális szerveződése tovább folytatódhat. A weboldal elsődleges funkciója áttevéődhet a nyilatkozatok gyűjtésének elősegítéséről egyéb lakossági aktivizmus szervezésére.

6.sz. ábra: Sikertelen kezdeményezések weboldalai



Forrás: A szerző saját szerkesztés

Az önszerveződés adott kezdeményezésen túlnyúló lehetőségének ellenére, ha rátekintünk a rendelkezésre álló adatokra látszik, hogy a sikertelen kezdeményezések esetében a szervezők ritkán foglalkoznak a weboldal további igazgatásával. Amint azt a 6. számú ábra szemlélteti, a 54 sikertelen kezdeményezés közül 26-nak elérhetetlen már a weboldala. Ez egyrészt jelentheti azt, hogy a linkre kattintva valamilyen hibüzenet fogad, vagy pedig egy teljesen más oldalra visz a link. Ezek a kezdeményezések tulajdonképpen elvesztek az online tér szempontjából. Ugyanez mondható el azon két kezdeményezéséről, amelyek adatlapján nincs hivatalos oldalra mutató link, és az elnevezésükkel végzett keresésével sem található saját oldal. Az oldalakat utoljára az adatgyűjtés lezárásának napján 2023.03.27-én próbáltam felkeresi.

26 sikertelen kezdeményezésnek ellenben elérhető volt a weboldala a kutatóskor. Az elérhető oldalak közül először azokkal érdemes foglalkozni, amelyek valamilyen reakciót, üzenetet tartalmaznak a támogató nyilatkozatok gyűjtésének lezárásával kapcsolatban. Ezek a „Szabad Európai E-cigarettázásért”,⁸⁵ a „Szén-dioxid-árzás az éghajlatváltozás elleni küzdelem érdekében”,⁸⁶ és a „SZÜNTESSÜK MEG A CSALÁST és visszaélést...”,⁸⁷ „VÁLASZTÓK HATÁROK NÉLKÜL”,⁸⁸ „A feltétel nélküli alapjövedelmek bevezetése az EU egészében”⁸⁹ elnevezésű kezdeményezések oldalai. Mindhárom oldal megnyitásakor egy üzenet fogadja az oldalátogatót, amelyben a szervezők leírják, hány támogató nyilatkozatot sikerült összegyűjteniük, és köszönetet mondanak az aláíróknak, segítőknek. Megfigyelhető, hogy az üzenetekben nem kudarcként mutatják be kezdeményezésüket, hanem egyfajta félsikerként, hogy legalább ennyi embert sikerült mozgósítaniuk, és képesek voltak kifejezni akarataikat. Ez egy kifejezetten pozitív felhasználása a weboldalnak, hiszen egyrészt segít csökkenteni a sikertelenül lezárt aláírásgyűjtés felett érzett csalódottság érzését, másrészt emléket állít a kezdeményezésnek, és mindazoknak, akik részt vettek benne.

Tíz olyan sikertelen kezdeményezés van, amelyeknek a hivatalos weboldalán, miután lezárt a támogató nyilatkozatok gyűjtése, még hosszú időn keresztül jelentek meg hírek, bejegyzések a kezdeményezés témájában. Például a „Tisztességes közlekedés Európában”⁹⁰ kezdeményezés weboldalán még 2019-ben is jelentek meg hírek a közlekedés

⁸⁵ Kezdeményezés tárgya: Az elektromos cigaretta általános célú szabadidős eszközzé történő minősítése.

⁸⁶ Kezdeményezés tárgya: Fosszilis tüzelőanyagok felhasználásának visszafogása, energiatakarékosság és megújuló energiaforrások használatának ösztönzése.

⁸⁷ Kezdeményezés tárgya: Az európai intézmények feljogosítása, hogy szigorúbb szankciókat alkalmazzanak azokban az uniós tagállamokban, amelyek nem tagjai az Európai Ügyészségnek.

⁸⁸ Kezdeményezés tárgya: Az európai intézmények feljogosítása, hogy szigorúbb szankciókat alkalmazzanak azokban az uniós tagállamokban, amelyek nem tagjai az Európai Ügyészségnek.

⁸⁹ Kezdeményezés tárgya: Feltétel nélküli alapjövedelem bevezetése, amely biztosítaná minden uniós polgár számára az anyagi biztonságot.

⁹⁰ Kezdeményezés tárgya: Tisztességes verseny és az egyenlő bánásmód biztosítása a különböző közlekedési módoknál dolgozók számára.

szabályozásával kapcsolatban, annak ellenére, hogy a támogató nyilatkozatok gyűjtése még 2016-ban zárult le. Ezen megoldásról elmondható, hogy hosszú távon a leginkább előremutató felhasználása egy polgári kezdeményezés hivatalos weboldalának. A rendszeres időközönként közzétett bejegyzések által a közbeszéd részeként lehet tartani a kezdeményezés témáját. Emellett egy ilyen oldal, amit hosszabb távon működésben tartanak, gócpontja lehet az adott terület iránt érdeklődő polgárok önszerveződésének.

Három olyan weboldal van, amelyek már azt sem tartalmazzák, hogy valaha egy polgári kezdeményezés hivatalos oldalaként funkcionáltak. A „*Szabad Mozgás Európai Eszköze*”,⁹¹ és a „*Tiltsuk be az ököcidiumot Európában*”⁹² kezdeményezések oldalai ugyan a kezdeményezés eredeti témájáról szólnak, viszont semmilyen említést nem tesznek magáról a polgári kezdeményezésről. Ez a megoldás abból a szempontból problémásnak tekinthető, hogy elszakítja magát az EPK-tól, és így tulajdonképpen elveszik a polgári kezdeményezés jelentette lehetőség a lakossági önszerveződésre.

A „*Central public online collection platform...*” elnevezésű kezdeményezés célja az volt, hogy elérje egy egységes központi aláírásgyűjtő felület bevezetését az EPK-k számára. A Bizottság az EPK reformjának eredményeként bevezetett egy online gyűjtési rendszert, így tulajdonképpen megvalósult a kezdeményezés célja.⁹³ Különleges módon napjainkban a kezdeményezés oldala az eredeti céllal összhangban egy az EPK-tól elkülönült aláírásgyűjtő felületként funkcionál.

Végül az elérhető weboldalak között is lehet találni kifejezetten negatív példákat. Ezek az „*Uniós polgárságot az európaiaknak...*”,⁹⁴ „*A jogállamiság tiszteletben tartása...*”,⁹⁵ valamint az „*Intézkedések az éghajlatválto-*

⁹¹ Kezdeményezés tárgya: Minden európai kaphasson egy olyan állandó eszközt, amely jelzi státuszukat és az Unió területén való szabad mozgáshoz való jogukat.

⁹² Kezdeményezés tárgya: Szabályozás megalkotása az ököcidium (adott terület ökoszisztémájának elpusztulása) megakadályozására.

⁹³ Tárnok Balázs i. m. (89. lj.) 163-166.

⁹⁴ Kezdeményezés tárgya: Azok védelme, akik a Brexit miatt elvesztenék uniós polgárságukat.

⁹⁵ Kezdeményezés tárgya: Objektív és pártatlan értékelési mechanizmus létrehozása a jogállamiság tagállom általi érvényre juttatásának vizsgálatára.

zási vészhelyzet ellen"⁹⁶ kezdeményezések oldalai. Mindhárom esetben az a probléma az oldallal kapcsolatban, hogy semmilyen módon nem jelzik azt, hogy a kezdeményezés véget ért már. Így, ha valaki előzetes ismeretek hiányában csak az oldalról értesül a kezdeményezésekről, azt gondolhatja még van lehetősége a támogatásukra. Természetesen a feltételezésről gyorsan kiderülne, hogy hibás, viszont ezen zavar által csökkenhet a polgárok EPK-ba vetett bizalma.

9.2 A visszavont kezdeményezések weboldalai

Mivel sikertelenül lezárult kezdeményezések rokon kategóriáját alkotják a szervezők által visszavont kezdeményezések, így következő lépésként fókuszáljunk ezen kezdeményezések oldalaira.

Hasonló arányok mutatkoznak az előző kategóriához, a 21-ből 9 EPK esetében nem elérhető a weboldal, 4 esetében pedig nem tartalmaz linket a kezdeményezés adatlapja. A nyolc elérhető weboldal tartalmát tekintve viszont tartalmaznak meglepetéseket. A „*Mentsük meg a méheket! A biológiai sokféleség védelme...*”⁹⁷ kezdeményezés honlapján egy üzenet található, amelyben a szervezők kifejtik, hogy összefogtak a másik hasonló célú kezdeményezéssel, ez a „*Mentsük meg a méheket és a mezőgazdasági termelőket...*”, amely kezdeményezés később sikeresen összegyűjtött egymillió támogató nyilatkozatot. A szervezők üzenetükben kérik az oldalra látogatókat, hogy támogassák a másik biodiverzitás megmentését szolgáló kezdeményezést. Ez a megoldás két szempontból is kiemelt figyelmet érdemel. Egyrészt kifejezetten pozitív jelenség, hogy a két hasonló témájú kezdeményezés képes egyesíteni az erejét, hogy így nagyobb eséllyel éri el a kitűzött végcél. Másrészt kreatív felhasználása a weboldalnak, hogy rajta keresztül irányítják át az érdeklődőket a másik kezdeményezéshez.

⁹⁶ Kezdeményezés tárgya: Ambiciózusabb éghajlat-politikai célokra és több pénzügyi támogatás az éghajlatváltozás elleni küzdelemre.

⁹⁷ Kezdeményezés tárgya: Rovarok élőhelyeinek megőrzésére és javítására.

Hasonló módon egy üzenet található a „*Wake Up Europe...*”⁹⁸ kezdeményezés hivatalos oldalán. Ebben a szervezők kifejtik, rájöttek, hogy az európai polgári kezdeményezés nem a legmegfelelőbb eszköz eredeti céljuk eléréséhez, és a visszavonást követően a polgárokkal való közvetlen kapcsolatépítés útján fognak tovább tevékenykedni.

Az elérhető weboldalak között viszont található két olyan is („*NEWDEAL4EUROPE*,”⁹⁹ és „*Turn me Off*”¹⁰⁰ kezdeményezések) amelyekken semmi sem jelzi, hogy a szervezők visszavonták ezen két kezdeményezést. Ahogy a sikertelen kezdeményezések esetében is, ez zavarhoz és csalódáshoz vezethet az idelátogató polgár esetében. A fennmaradó további két weboldal első sorban inkább a szervezőcsoport saját oldalként funkcionál már, amelyen keresztül tájékozódni lehet aktuális tevékenységükről.

9.3 A folyamatban lévő kezdeményezések weboldalai

Azon kezdeményezések esetében, amelyeknek még folyamatban volt a támogató nyilatkozatok gyűjtése az adatgyűjtéskor a fókusz első sorban azon volt, hogy a weboldalon elérhető aláíró felület rendben működik-e. Az oldalak behatóbb vizsgálata azért nem történt meg, mivel a kezdeményezés kampányának végéig a szervezőknek rendelkezésükre áll a lehetőség, hogy módosítsák, fejlesszék oldalukat. Emiatt az oldalak merev kategóriákba való besorolása figyelmen kívül hagyná a változás lehetőségét. Ennek ellenére az egy kulcskérdés, hogy vajon az oldalra ellátogató polgárok képesek-e ott elérni az aláíró felületet, amely által támogathatják a kezdeményezést. Az öt folyamatban lévő kezdeményezésből 4-nek elérhető volt a weboldala, és a rajta található aláíró felület probléma nélkül használható volt.

⁹⁸ Kezdeményezés tárgya: Magyarországgal szembeni fellépés a az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek megsértése miatt.

⁹⁹ Kezdeményezés tárgya: Közcélú befektetési program megteremtése a tudásalapú társadalom fejlesztésére.

¹⁰⁰ Kezdeményezés tárgya: Annak megtiltása, hogy az üzletekben záróra után égve maradjanak a lámpák.

9.4 A sikeres kezdeményezések weboldalai

Utolsó lépésként szükséges foglalkozni az egymillió támogató nyilatkozatot összegyűjtött kezdeményezések hivatalos oldalaival. Első körben azon weblapokra térünk ki, amelyek tartalmazznak valamilyen hírfolyamot. Az „Egy közlünk”, valamint „A Víz és a szennyvízhálózat emberi jog...”¹⁰¹ kezdeményezéseket még 2014-ben nyújtották be a Bizottsághoz, ennek ellenére weboldalaik most is tartalmazznak friss bejegyzéseket a kezdeményezés témájában. A „Minority Safepack...”, a „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért...”, továbbá a „Mentsük meg a méheket...” továbbá a „Fur Free Europe...” kezdeményezések weboldalaiban szintén elérhetőek friss bejegyzések. Viszont mivel ezen kezdeményezések támogató nyilatkozatok gyűjtésére irányuló kampányai nem olyan régen értek véget, így a bejegyzések nagy része magával a kezdeményezéssel és az ahhoz kapcsolódó fontosabb történésekkel foglalkozik. Ez önmagában nem probléma, hiszen a weboldalnak mégiscsak a kezdeményezésre kell fókuszálnia. Hosszabb távon viszont érdemes a felkerülő bejegyzések fókuszát tágítani, hogy olyan fejleményekről is hírt adjanak, amelyek első sorban nem magához a kezdeményezéshez kötődnek, de kapcsolódnak az elérni kívánt célhoz.

A „Stop Finning...”, a „Stop Vivisection”,¹⁰² és az „End the Cage Age...”¹⁰³ valamint „Támogassuk az állatkínzás nélkül előállított kozmetikai termékeket...” kezdeményezések oldalain az összegyűjtött nyilatkozatok számát olvashatjuk, és valamint annak kifejezését, hogy sikeresen zárult a kezdeményezés kampánya. Az oldalak ilyen jellegű felhasználásával kapcsolatban enyhe kritikaként fogalmazható meg, hogy a szervezők az EPK lezárását követően már nem használják ki a weblap nyújtotta lehetőségeket, például hírek megosztásával. A kritika ellenérveként felhozható, hogy végső soron a kezdeményezés elérte a célját, így nem feltétlenül várható el a szervezőktől, hogy további időt és energiát fordítsanak az oldal új tartalmakkal való ellátására.

¹⁰¹ Kezdeményezés tárgya: Víz- és szennyvízhálózathoz való hozzáférési jog elismerése és mindenki számára biztosítása.

¹⁰² Kezdeményezés tárgya: Állatkísérletek betiltása.

¹⁰³ Kezdeményezés tárgya: Tenyészállatok ketrecben tartásának betiltása.

Végül az „Állítsa meg a szélsőséges nézeteket”, és „Tiltsák be a glifozátot” kezdeményezések esetében az adatlapon elérhető linket megnyitva egy hibaüzenet fogadja az embert, a weboldal elérhetetlen. Magától értetődő ez egy kifejezetten negatív jelenség, hiszen pont az egymillió támogató nyilatkozatot elért kezdeményezéseknél lenne a legfontosabb, hogy az online térben hangsúlyosan megjelenjen sikerük.

9.5 Követendő jó gyakorlatok

Az európai polgári kezdeményezések weboldalait áttekintve két olyan jó gyakorlat azonosítható be, amelyek átvétele hosszabb távon pozitív hatást fejthet ki az EPK működésére.

Az első az oldalon elhelyezett hírfolyam, amelynek a lényege, hogy az adott polgári kezdeményezés témájához kapcsolódó bejegyzések, cikkek, rövid írások jelennek meg az oldalon. Ez a gyakorlat megfigyelhető volt mind sikertelen, mind sikeres kezdeményezések esetében. A legnagyobb előnye, hogy hosszabb távon fenn lehet tartani általa a polgárok érdeklődését, ezáltal jobban be lehet vonni őket a polgári kezdeményezéshez kapcsolódó folyamatokba. Amennyiben a szervezők rendelkezésére állnak a szükséges erőforrások, érdemes megpróbálni egy hírfolyammal ellátni kezdeményezésük weboldalát.

A második egy üzenet elhelyezése az oldalon a támogató nyilatkozatok gyűjtését célzó kampány lezárulta után. Sikeres kezdeményezések esetében jelentős értéke van egy írásos megnyilvánulásnak, amely taglalja a kezdeményezés sikerét, eredményét. Példaként szolgálhat a jövőbeli szervezőcsoportok számára, hogy érdemes belekezdeni az EPK-ba, mert el lehet érni eredményt általa. Sikertelen kezdeményezés esetében sem elvetendő a gyakorlat, ugyanis egy ilyen üzenet segít pozitívabb megvilágításba helyezni az adott kezdeményezést. Még ha nem is ért el egymillió nyilatkozatot, akkor is képes volt megmozgatni az európai polgárok egy részét, amely már önmagában sikernek tekinthető. Önmagában az üzenet megfogalmazása és közzététele nem igényel jelentős erőforrásokat. A probléma azzal kapcsolatban jelentkezhethet, hogy a szerver bérlése hosszabb távon jelenthet anyagi terhet a szervezőknek.

9.6 Az online térben való megjelenés kihívásai

Azon célból, hogy információhoz jussak a kezdeményezések online térben való megjelenésével kapcsolatban egy kérdőívet juttattam el az egymillió támogató nyilatkozatot összegyűjtött kezdeményezések szervezőihez. 2022.03.14-ig kitöltötték a „*Minority Safepack...*”, a „*Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért...*”, valamint „*A Víz és a szennyvízhálózat emberi jog*” kezdeményezések szervezői.

Az elküldött kérdőívet a dolgozat 3-as számú melléklete, a kérdőívre ékezett válaszokat (anonimizált módon, nem feltüntetve mely szervező csoporttól származik melyik válasz) a dolgozat 4-es számú melléklete tartalmazza.

A válaszok alapján kirajzolódik, hogy az online tér jelentős szerepet tölt be egy polgári kezdeményezés kampányában. Mindhárom kezdeményezés esetében fontos szempont volt az erős online jelenlét kiépítése. Indokként alapvetően a támogató nyilatkozatok elektronikus úton történő gyűjtésének fontosságát emelték ki. Az online térre fordított erőforrások tekintetében egy esetben két szervező foglalkozott vele teljes munkaidőben, egy másik esetben pedig külön a közösségi médiára szakosodott cégekkel dolgozott együtt a szervező csoport.

Mindhárom kezdeményezés esetében a kampány során további erőforrásokat fordítottak az online jelenlétre. Érdekes módon mindhárom esetben indokként került megadásra, hogy amikor egy új országban elindult a kampány, akkor a többlet ráfordítások által szerették volna megszilárdítani jelenlétüket. Szintén mindhárom kezdeményezés esetében a szervezők érzékelték, hogy az online jelenlét jelentős pozitív hatással volt mind magára a kampányra, mind pedig az összegyűjtött támogató nyilatkozatok mennyiségére.

Nehézségként általánosságban kiemelendő a kontinens sokszínűsége jelentette kihívás. A szervezőknek gondoskodniuk kellett egyrészt arról, hogy a megfogalmazott üzeneteiket lefordítsák az Európában beszélt megannyi nyelvre, emellett célba is kellett juttatni ezen üzeneteket. A fordítás már önmagában sok erőforrást igényelt. Az üzenetek célba juttatását az nehezítette, hogy az egyes országokban eltérően

lehetett megszólítani a lakosságot, így külön-külön megközelítéseket kellett kidolgozni.

A kezdeményezés utóéletével kapcsolatban mindegyik szervező kiemelte, az online kommunikáció által lehetőségük nyílt arra, hogy kapcsolatban maradjanak a kampány során elért tömegekkel. Ezáltal a kampány lezárását követően is megszólíthatták ezen csoportokat. Magával a kampánnyal kapcsolatban a fontos szempontként emelték ki stratégiai megközelítés szükségességét, és előre tervezést. Fontos a helyzet előzetes felmérése, és a felkészülés a kampány elindítására, amely cselekedetek által nagy mértékben lehet növelni a sikerességét.

Fontos megjegyezni, hogy a „*Minority Safepack...*” kezdeményezés szervezői a kezdetektől szem előtt tartották a közösségi médiában megjelenést, aktívan próbálták a közösségi médián keresztül elérni a polgárokat. A kérdőívre adott válaszaikban többször visszatért, hogy külön erőforrásokat és figyelmet fordítottak az online jelenlét ezen területére. Ugyan a kutatás nem terjed ki a közösségi média vizsgálatára, mégis fontos kiemelni a szerzők tudatos hozzáállását ezen területhez.

10 Konklúzió

Az eredményeket összesítve megállapítható, hogy az európai polgári kezdeményezés jogintézménye még nem volt képes áttörő sikert aratni az uniós szintű közvetlen demokrácia megteremtésében. Az eddigi kezdeményezések csak szűk csoportja jutott el odáig, hogy a Bizottság érdemben megvizsgálja. Ennek ellenére a jogérvényesítés lehetőségeit kereső aktoroknak, beleértve a kisebbségi jogvédő szervezeteket is, érdemes számolniuk az EPK nyújtotta lehetőségekkel. A lezajlott jogszabályi reformfolyamat eredményeként újra megfigyelhető a növekvő érdeklődés a polgári kezdeményezés iránt.

A kezdeményezések sikeréhez meghatározó online jelenlét alapját képezi egy jól kialakított hivatalos weboldal. A kezdeményezések oldalainak áttekintésekor megfigyelhető volt, hogy nincs teljes mértékben kihasználva a bennük rejlő potenciál. Az esetek nagy részében

a sikertelen aláírásgyűjtést követően elérhetetlenné válnak az egyes weblapok. Az elérhető oldalakon pedig a tartalom sokszor csak a kezdeményezéssel kapcsolatos legfontosabb információkra korlátozódik, így a felület nem alkalmas a lakosság mélyebb bevonására. Ebből kifolyólag jelentős előrelépést jelentene, amennyiben a meghatározott jó gyakorlatok szélesebb körben elterjednének. Ezzel együtt fontos megjegyezni, hogy egy polgári kezdeményezés rendelkezik egy saját életciklussal, a benyújtástól, a támogató aláírások gyűjtésén keresztül, ideális esetben a Bizottság válaszáig. Az 1 éves gyűjtési időszak lezárultával a weboldalnak megszűnik az eredeti célja, így érthető, ha a szervezők már kívánnak erőforrásokat az oldal fenntartására, működtetésére fordítani.

Azon kérdés esetében, hogy milyen módon nyújthatnának segítséget az uniós intézmények a szervezőknek két terület határozható meg. Az első a kezdeményezések saját weboldalainak támogatása. Ugyan a hatályos szabályozás rendelkezik arról, hogy a Bizottság nyilvántartásának része egy nyilvános weboldal, ez viszont csak az adott kezdeményezéssel kapcsolatos legalapvetőbb információkat tartalmazza.¹⁰⁴ A nyilvános weboldal statikus jellegéből kifolyólag nem alkalmas a célközönség mélyebb bevonására. Ezt a célt egy, az uniós rendszertől elkülönült módon a szervezők saját maguk által kialakított és működtetett oldal képes ellátni. Ezen oldal fenntartásához nyújthatna segítséget a Bizottság. Ilyen segítség lehetne megfelelő szerver biztosítása a szervezők számára, valamint anyagi, esetleg technikai támogatás nyújtása. A hatályos szabályozás értelmében a Bizottság kötelezettsége a központi online gyűjtési rendszeren keresztül begyűjtött adatok tárolására szerver biztosítása.¹⁰⁵ Emellett amint azt a bevezetésben kifejtettem, ugyan a szabályozás rendelkezik hivatalos weboldalokról, ezek viszont sokkal inkább az egyes kezdeményezések adatlapjaiként funkcionálnak. Mivel a felület erősen kötött, statikus, így nem alkalmas a polgárok hatékony bevonására, emiatt volna fon-

¹⁰⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete 4. cikk (3) bekezdés

¹⁰⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete 10. cikk (1) bekezdés

tos elősegíteni, hogy a szervezőcsoportok képesek legyenek létrehozni a saját weboldalaikat.

A másik lényeges terület, ahol további támogatást nyújthatnának az uniós intézmények a fordítás kérdésköre. Mivel Európa egy nyelvileg egészen sokszínű kontinens, így a szervező csoportok számára kihívást jelent üzeneteik lefordítása az összes szükséges nyelvre. A reformfolyamat eredményeként elfogadott rendelet kimondja, hogy a Bizottság lefordítja az Unió hivatalos nyelveire a kezdeményezés nyilvántartásba vételhez készített leírását. Önmagában már ez is egy lényeges előrelépést jelent, viszont a fordítási kötelezettség nem terjed ki a további kommunikációra, arról már a szervezőknek kell gondoskodnia.¹⁰⁶ Mivel a polgárság mélyebb bevonása folyamatos és aktív kommunikációt igényel, emiatt a kezdeményezés lezajlása alatt az üzenetek lefordításának megszervezése egy jelentős teher.

Amennyiben az Európai Unió intézményei e két területen megadnák a szükséges támogatást a polgári kezdeményezések szervezőinek, úgy lényegesen hatékonyabban tudnák elérni az EU polgárait, ami által potenciálisan sikeresebbek lehetnének az új kezdeményezések. Így akár a kisebbségvédelem területéhez kapcsolódó polgári kezdeményezések is nagyobb eséllyel érhetnek el sikereket a javasolt változtatások eredményeként, amivel az európai polgári kezdeményezés jogintézménye az uniós kisebbségvédelem egy hatékony eszközévé válhat.

Külön kiemelendő a *„Mentsük meg a méheket! A biológiai sokféleség védelme”* és a *„Mentsük meg a méheket és a mezőgazdasági termelőket...”* kezdeményezések példája. Az európai szintű polgári önszerveződés kiemelkedő esete, hogy az egyik kezdeményezést szervezői visszavonták a másik javára, és átirányították a weboldalon a lehetséges támogatókat. Megfontolandó a jövő szervezői számára, hogy amennyiben két vagy több kezdeményezés közel azonos céllal indul, úgy hasonló módon járjanak el. Még ha végül nem is kerül sor kezdeményezés visszavonására, akkor is fontos, hogy az érintett szervező csoportok felvegyék a kapcsolatot, ezáltal elősegítve a kezdeményezések sikerességét.

¹⁰⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete 4. cikk (4) bekezdés

Irodalomjegyzék

- A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról (COM/2015/0145)
- Aloisio, Salvatore et al: The European Citizens' Initiative: Challenges and Perspectives. In: Matarazzo, Raffaello (szerk.): *Democracy in the EU after the Lisbon Treaty*. Róma: Istituto Affari Internazionali. 2011, 65–150.
- Arató Krisztina – Koller Boglárka: XI. Mennyire demokratikus az Európai Unió? In: Arató Krisztina – Koller Boglárka (szerk.): *Az Európai Unió Politikai Rendszere*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2019, 197-208.
- Arató Krisztina – Koller Boglárka: A sui generis politikai rendszer. In: Arató Krisztina – Koller Boglárka (szerk.): *Az Európai Unió Politikai Rendszere*. Budapest: Dialóg Campus. 2019, 35-49.
- Athanasiadou, Natassa: The European Citizens' Initiative: Lost in Admissibility? In: *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 26(2). 2019, 251–270.
- Auer, Andres: European Citizens' Initiative. In: *European Constitutional Law Review* 1(1). 2005, 79-86.
- Az Európai Parlament hivatalos weboldala: Napirend: Plenáris hírlevél – 2022. május 2-5., Strasbourg: Jogállamiság Magyarországon és Lengyelországban: vita és állásfoglalás. <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/agenda/briefing/2022-05-02/6/jogallamisag-magyarorszagon-es-lengyelorszagban-vita-es-allasfoglalas> (Letöltve: 2022.06.03.)
- Az Európai Bizottság hivatalos weboldala: Home: Az Európai Bizottságról: Részvétel európai ügyekben: Európai polgári kezdeményezés. https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/get-involved/european-citizens-initiative_hu#how-to-organise-an-initiative (Letöltve: 2022.05.07)
- Az Európai Parlament 2015. október 28-i állásfoglalása az európai polgári kezdeményezésről (2014/2257(INI))
- Az Európai Parlament hivatalos weboldala: Hallassa a hangját!: Petíciók. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/hu/be-heard/petitions> (Letöltve: 2022.05.06.)
- Az Európai Parlament hivatalos weboldala: Hallassa a Hangját!: Polgári kezdeményezés. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/hu/be-heard/citizen-s-initiative> (Letöltve: 2022.05.08.)
- Az Európai Parlament hivatalos weboldala: Sajtószoba: Konferencia Európa jövőjéről: máától működik a többnyelvű digitális platform (2021). <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20210414IPR02003/konferencia-europa-jovojerol-matol-mukodik-a-tobbnyelvu-digitalis-platform> (Letöltve: 2022.05.17)

- Az Országgyűlés hivatalos weboldala: Főoldal: HIVATAL: Közérdekű adatok: Általános közzétételi lista: Az ország háza: Országos népszavazás (népi kezdeményezés): Bevezetés. https://www.parlament.hu/aktual/2011_xcii/index/nepszav/nepszav_bev (Letöltve: 2022.06.03.)
- Azoulai, Loïc – Rasnača, Zane: The Court of Justice of the European Union as a Self-Made Statesman. In: Patterson, Dennis – Södersten, Anna (szerk.): *A Companion to European Union Law and International Law*. Hoboken: Wiley Blackwell. 2016, 166–178.
- Benda Vivien – Dabis Attila – Wágner Tamás Zoltán: A közvetlen demokrácia európai útjai, különös tekintettel az európai polgári kezdeményezésre. In: *Kisebbségvédelem* I. szám (2019), 69-94.
- Blokker, Paul: Constitutional Mobilization and Contestation in the Transnational Sphere. In: *Journal of Law and Society*, 45. 2018, 52–72.
- Bóka János: Az EU intézményrendszerének általános áttekintése, intézményközi kapcsolatok. In: Bóka János – Gombos Katalin – Szegedi László: *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest: Dialóg Campus. 2019. 25-31.
- Busuioc, Maria-Anda: Blockchain: Use of Technology to Increase Citizens' Engagement with European Union Democracy. In: *Leeds Student Law and Criminal Justice Review* 1. 2021, 1-29.
- Csink Lóránt: 5. Közvetlen demokrácia. In: Csink Lóránt – Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest: HVG-ORAC. 2012, 147-159.
- Csink Lóránt – Trócsányi László: 2. Államforma, kormányforma, államszerkezet. In: Csink Lóránt – Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest: HVG-ORAC. 2012, 77-90.
- Chronowski Nóra – Vincze Attila: Magyar alkotmányosság az európai integrációban. Budapest: HVG-ORAC. 2018.
- Chronowski Nóra (szerk.): *Európai alkotmányjog: tanulmányok az európai integráció alkotmányossági kérdései köréből*. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudomány Kar. 2002.
- Cuesta-López, Víctor: A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens' Initiative. In: *Perspectives on European Politics and Society* 13(3). 2012, 257–269.
- De Clerck-Sachsse, Julia: Civil Society and Democracy in the EU: The Paradox of the European Citizens' Initiative. In: *Perspectives on European Politics and Society* 13(3). 2012, 299–311.
- DeHousse, Franklin: The European Citizens' Initiative: Next Big Thing or New False Good Idea. In: *Revista Romana de Drept European* 2. 2013, 103-124.

- Patterson, Dennis – Södersten, Anna (szerk.): *A Companion to European Union Law and International Law*. Hoboken: Wiley-Blackwell. 2016.
- Dezső Márta – Kukorelli István: 12. Az Országgyűlés. In: Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*. Budapest: Osiris. 2007, 335-384.
- Dezső Márta: 6. Népszavazás és népi kezdeményezés. In: Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*. Budapest: Osiris. 2007, 173-200.
- Dezső Márta: 7. A választási rendszer. In: Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*. Budapest: Osiris. 2007, 201-239.
- Diaconu, Nicoleta: European Citizens Initiative - The Basic Element of European Participation Democracy. In: *Jurnalul de Studii Juridice* 13(1-2). 2018, 27-36.
- EUR-Lex: EUROPA: EUR-Lex kezdőlap: Az EU jogszabályainak összefoglalása: Glosszárrium az összefoglalókhöz: Kezdeményezési jog. <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/glossary/right-of-initiative.html> (Letöltve: 2022.06.03.)
- Európai Parlament: Hírek: Sajtószoba: Minority SafePack: a Parlament támogatja Európa sokszínűségét (sajtóközlemény) 2020.12.17. <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20201211IPR93639/minority-safepack-a-parlament-tamogatja-europa-sokszinuseget> (Letöltve: 2022.02.23.)
- Federal Union of European Nationalities: Appeal filed against the lower court decision on the Minority SafePack. <https://fuen.org/en/article/Appeal-filed-against-the-lower-court-decision-on-the-Minority-SafePack> (Letöltve: 2023.06.28.)
- Gherghina, Sergiu, – Groh, Adriana: A Poor Sales Pitch? The European Citizens' Initiative and Attitudes toward the EU in Germany and the UK. In: *European Politics and Society* 17(3). 2016, 373–38.
- Greenwood, Justin - Tuokko, Katja: The European Citizens' Initiative: The Territorial Extension of a European Political Public Sphere? In: *European Politics and Society* 18(2). 2017, 166–181.
- Greenwood, Justin: The European Citizens' Initiative and EU Civil Society Organisations. In: *Perspectives on European Politics and Society* 13(3). 2012, 325–336.
- Halász Iván (szerk.): *Alkotmányjog*. Budapest: Dialóg Campus. 2018.
- Halász Iván: Szuverenitás és népszuverenitás. In: Halász Iván (szerk.): *Alkotmányjog*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2018, 54-66.
- Halász Iván: II. Az állam szerkezeti felépítése, illetve az állam-és a kormányforma. In: Téglási András (szerk.): *Az állam szervezete*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2019, 27-45.
- Halász Iván: XVII. Közvetlen Demokrácia. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Halász Iván (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba – Alapfogalmak*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2019, 309-316.

- Hierlemann, Dominik – Huesmann, Christian: Youth and the European Citizens' Initiative: an opportunity for the EU. Bertelsmann Stiftung: Startseite: Our projects: Democracy and participation in Europe: Project news (2018). <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/our-projects/democracy-and-participation-in-europe/project-news/youth-and-the-european-citizens-initiative-an-opportunity-for-the-eu> (Letöltve: 2022.05.17)
- Hrbek, Rudolf: National and European Political Parties and the European Citizens' Initiative. In: *Perspectives on European Politics and Society* 13(3). 2012, 370–384.
- Horváth Attila: XVI. Közvetett demokrácia és a választási rendszer. A választások és a pártok jogállása. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Halász Iván (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba – Alapfogalmak*. Budapest: Dialóg Campus. 2019, 279-307.
- Ivanova, Ksenia: Electronic Legislative Initiative as a Tool to Improve Citizens' Public Activity in Cyberspace: Common Issues in the BRICS Countries, Europe and the Russian Federation. In: *BRICS Law Journal*, 6(1). 2019, 102-126.
- Kristine Jarinovska: Popular Initiatives as Means of Altering the Core of the Republic of Latvia. In: *Juridica International* 20. 2013, 152-159.
- Kandyla, Anna – Gherghina, Sergiu: What Triggers the Intention to Use the European Citizens' Initiative: The Role of Benefits, Values and Efficacy. In: *Journal of Common Market Studies* 56(6). 2018, 1223-1239.
- Karatzia, Anastasia: Revisiting the Registration of European Citizens' Initiatives: The Evolution of the Legal Admissibility Test. In: *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 20. 2018, 147-178.
- Kelemen, Daniel: The 'Democratic Deficits' of the US and the EU Compared. In: Garben, Sacha – Govaere, Inge – Nemitz, Paul (szerk.): *Critical Reflections on Constitutional Democracy in the European Union*. Oxford: Hart Publishing. 2019. 47 – 61.
- Komáromi László: 3. Demokrácia. In: Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest: Pázmány Press. 2020, 289-346.
- Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*. Budapest, Osiris Kiadó, 2007.
- Kurunczi Gábor – Szabó István: VI. A választási rendszer. In: Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest: Pázmány Press. 2020, 769-798.
- Longo, Erik: The European Citizens' Initiative: Too Much Democracy for EU Polity. In: *German Law Journal* 20(2). 2019, 181-200.
- Militaru, Ioana Nely: European Citizens' Initiative. In: *Juridical Tribune*, 7(2). 2017, 89-97.

- Miszlivetz Ferenc: *Európa jövője: demokrácia, civil társadalom, bővítés*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete. 2002.
- Monaghan, Elizabeth: Assessing Participation and Democracy in the EU: The Case of the European Citizens' Initiative. In: *Perspectives on European Politics and Society* 13(3). 2012, 285-298.
- Moraru, Andrei: European Union Democratic Governance: A Case Study of the European Citizens' Initiative. In: *Europolity: Continuity and Change in European Governance* 10(2). 2016, 137-168.
- Oleart, Alvaro, – Bouza, Luis: Democracy at Stake: Multipositional Actors and Politicization in the EU Civil Society Field. In: *Journal of Common Market Studies* 56(4). 2018, 870-887.
- Organ, James: Decommissioning Direct Democracy: A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiative Proposals. In: *European Constitutional Law Review* 10(3). 2014, 422-443.
- Parol, Agnieszka: The European Citizens' Initiative Reform: Does It Matter? In: *Review of European and Comparative Law (RECoL)* 40. 2020, 67-90.
- Perkowska, Magdalena: Popular Initiative as an Instrument of Criminal Policy towards Foreigners in Switzerland. In: *Bialstockie Studia Prawnicze* 24(1). 2019, 103-118.
- Petraru, Roxana Alina: Considerations regarding the Regulation on the Citizens' Initiative. In: *Jurnalul de Studii Juridice* 6(1-2). 2011, 69-74.
- Petrescu, Mariuca: The Political Citizenship in the Context of the Lisbon Treaty. In: *Romanian Journal of European Affairs* 13(1). 2013, 44-56.
- Petrescu, Oana-Mariuca: European Citizens' Initiative: A Useful Instrument for Society and for Citizens. In: *Revista Chilena de Derecho* 41(3). 2014, 993-1016.
- Petrescu, Oana-Mariuca: Strengthening the Idea of by Citizens, for Citizens in the Context of the European Citizens' Initiative - Brief Analysis of Initiatives. In: *Romanian Journal of European Affairs* 14(2). 2014, 5-28.
- Petrétei József: *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Pécs: Kodifikátor Alapítvány. 2013.
- Pozsár-Szentmiklós Zoltán: III.2. Képviselési hatalomgyakorlás. In: Pozsár-Szentmiklós Zoltán – Somody Bernadette (szerk.): *Alkotmányos alapok*. Budapest: HVG-ORAC. 2012, 45-55.
- Pozsár-Szentmiklós Zoltán: III.3. Közvetlen demokrácia. In: Pozsár-Szentmiklós Zoltán – Somody Bernadette (szerk.): *Alkotmányos alapok*. Budapest: HVG-ORAC. 2012, 56-65.

- Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: IV.2. Kormányzati rendszerek. In: Pozsár-Szentmiklósy Zoltán – Somody Bernadette (szerk.): *Alkotmányos alapok*. Budapest: HVG-ORAC. 2012, 74-79.
- Przeworski, Adam: A Conceptual History of Political Regimes: Democracy, Dictatorship, and Authoritarianism. In: Wiatr, Jerzy J. (szerk.): *New Authoritarianism: Challenges to Democracy in the 21st Century*. Leverkusen: Verlag Barbara Budrich. 2019, 17-36.
- Ridard, Basile: *The European Citizens' Initiative, a Sufficient Tool to Bring Europe Closer to Its Citizens?* Brüsszel: Egmont Institute. 2018.
- Rivas-de-Roca, Rubén – García-Gordillo, Mar: Understanding the European Public Sphere: A Review of Pending Challenges in Research. In: *European Politics and Society* 11. 2021, 1-15.
- Sári János: 10. Kormányzás – Kormányzati rendszerek – kormányformák. In: Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*. Budapest: Osiris. 2007, 305-316. Szalai András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, 2020.
- Schmidt, Vivien A.: Democracy and Legitimacy in the European Union. In: Erik Jones – Anand Menon – Stephen Weatherill (szerk.): *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford: Oxford University Press. 2012, 661-675.
- Somody Bernadette: III.1. Népszuverenitás és néprészvétel. In: Pozsár-Szentmiklósy Zoltán – Somody Bernadette (szerk.): *Alkotmányos alapok*. Budapest: HVG-ORAC. 2012, 37-44.
- Szegedi László: 5. Az Európai Bizottság. In: Bóka János – Gombos Katalin – Szegedi László: *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest: Dialóg Campus. 2019, 53-69.
- Selejan-Gutan, Bianca: The People and the Constitution: Who Is Above: Direct Democracy Tools and Limits of Constitutional Amendment in Romania. In: *Romanian Journal of Comparative Law* 10(1). 2019, 134-145.
- Szeligowska, Dorota – Mincheva, Elitsa: The European Citizens' Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis. In: *Perspectives on European Politics and Society* 13(3). (2012), 270-284.
- Szentpéteri Nagy Richárd: 8. Fejezet – Demokráciák. In: Egedy Gergely (szerk.): *Bevezetés a politológiába*. Budapest: Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv. 2013, 105-120.
- Schanda Balázs: 3. Az államalkotó tényezők. In: Csink Lóránt – Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest: HVG-ORAC. 2012, 91-109.
- Takács Imre: 1. Az alkotmány és az alkotmányosság fogalma. In: Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*. Budapest: Osiris. 2007, 21-34.

- Tárnok Balázs: A minority safe pack európai polgári kezdeményezés és a magyarországi aláírásgyűjtés tapasztalatai. In: *Létiünk – Társadalmi, tudományos, kulturális, folyóirat* 49(2). 2019, 131-148.
- Tárnok Balázs: A Minority SafePack nyilvános meghallgatása az Európai Parlamentben – széleskörű támogatást élvez a kezdeményezés. Nemzeti Közszerológálati Egyetem: Európa Stratégia Kutatóintézet (2020). <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/10/16/a-minority-safe-pack-nyilvanos-meghallgatasa-az-europai-parlamentben-szeleskoru-tamogatast-elvez-a-kezdemenyezés> (Letöltve: 2022.02.23.)
- Tárnok Balázs: A Törvényszék ítélete a Minority SafePack kontra Bizottság ügyben - A Bizottság indokolási kötelezettségének elmulasztása az európai polgári kezdeményezés bejegyzésének elutasítása során. In: *Jogesetek Magyarázata* 1-2. 2017, 67-74.
- Tárnok Balázs: Az Európai Bizottság lesöpörte az asztalról a Minority SafePack kisebbségvédelmi kezdeményezést. Nemzeti Közszerológálati Egyetem: Európa Stratégia Kutatóintézet (2021). <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/01/15/az-europai-bizottsag-lesoportte-az-asztalrol-a-minority-safe-pack-kisebbssegvedelmi-kezdemenyezest> (Letöltve: 2022.02.23.)
- Tárnok Balázs: Az európai polgári kezdeményezés működési nehézségei és az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet felülvizsgálata. In: *Iustum Aequum Salutare* 16(2). 2020, 147-178.
- Tárnok Balázs: Kiáll-e az Európai Parlament a Minority SafePack mellett? Nemzeti Közszerológálati Egyetem: Európa Stratégia Kutatóintézet (2022). <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/12/14/kiall-e-az-europai-parlament-a-minority-safe-pack-mellett> (Letöltve: 2022.02.23.)
- Tosun, Jale – Schaub, Simon: Constructing Policy Narratives for Transnational Mobilization: Insights from European Citizens’ Initiatives. In: *European Policy Analysis*, 7(2). 2021, 344–364.
- Trócsányi László: 8. Országgyűlés. In: Csink Lóránt – Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest: HVG-ORAC. 2012, 211-240.
- Vajda, Christopher: Democracy in the European Union: What Has the Court of Justice to Say. In: *Cambridge Journal of International and Comparative Law* 4(2). 2015. 226-241.
- Vataman, Dan: Participation and Influence of European Citizens in Decision-Making Process at the EU Level. In: *International Conference Education and Creativity for a Knowledge-Based Society* 2013. 267-271.
- Vogiatzis, Nikos: The Commission’s ‘Communication’ on a Successful European Citizens’ Initiative before the Court of Justice: ECJ (Grand Chamber) 19 December 2019, Case C-418/18 P, Puppincck and Others v European Commission. In: *European Constitutional Law Review* 16(4). 2020, 691–712.

Vogiatzis, Nikos: Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens' initiative process. In: *European Law Journal*, 23(3-4). 2017, 250-271.

Vogiatzis, Nikos: Is the European Citizen's Initiative a Serious Threat for the Community Method? In: *European Journal of Legal Studies* 6(1). 2013, 115-138.

Wakil, Alice el- – McKay, Spencer: Introduction to the Special Issue 'Beyond "Direct Democracy": Popular Vote Processes in Democratic Systems. In: *Representation*, 56(4). 2020, 435-447.

Wakil, Alice el- – McKay, Spencer: Disentangling Referendums and Direct Democracy: A Defence of the Systemic Approach to Popular Vote Processes. In: *Representation* 56(4). 2020, 449-466.

Felhasznált jogszabályok

Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről

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

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

A Bizottság (EU) 2020/2200 végrehajtási határozata (2020. december 17.) az európai polgári kezdeményezést támogató nyilatkozatok gyűjtésére az (EU) 2020/1042 európai parlamenti és tanácsi rendelet szerint rendelkezésre álló időszak meghosszabbításáról

A Bizottság (EU) 2021/360 végrehajtási határozata (2021. február 19.) az európai polgári kezdeményezést támogató nyilatkozatok gyűjtésére az (EU) 2020/1042 európai parlamenti és tanácsi rendelet szerint rendelkezésre álló időszak meghosszabbításáról

A Bizottság (EU) 2021/944 végrehajtási határozata (2021. június 3.) az európai polgári kezdeményezést támogató nyilatkozatok gyűjtésére az (EU) 2020/1042 európai parlamenti és tanácsi rendelet szerint rendelkezésre álló időszak meghosszabbításáról

A Törvényszék 2022. november 9-i ítélete – Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe kontra Bizottság T-158/221. sz. ügy

1-es melléklet: A polgári kezdeményezések áttekintése

Bizottsági nyilvántartási szám	Elnevezés	Gyűjtés kezdete	A polgári kezdeményezés állapota	Összegyűlt aláírások	Covid-19 meghosszabbított gyűjtés
ECI(2023)000003	End The Horse Slaughter Age		nyilvántartásba véve		
ECI(2023)000002	A migránsok méltó befogadásának biztosítása Európában		nyilvántartásba véve		
ECI(2023)000001	4. cikk: Szálljunk szembe a kínzással és az embertelen bánásmóddal az EU határain		nyilvántartásba véve		
ECI(2022)000010	Mindent megte- szünk (Whatever it Takes) európai nap		nyilvántartásba véve		
ECI(2022)000009	Európai polgári kezdeményezés a VEGÁN ÉTKEZÉSÉRT		nyilvántartásba véve		
ECI(2022)000008	Sajátos tanulási zavarok uniós szintű kezelése	2022.10.27.	gyűjtés folya- matban		
ECI(2022)000007	Az EU vidéki örök- ségének, élelmezés- biztonságának és élelmiszer-ellátásá- nak védelme	2022.11.02.	gyűjtés folya- matban		
ECI(2022)000006	Minden európai lakóház legyen felszerelve 1 kW-os fotovoltaikus rend- szerrel és 0,6 kW-os szélturbinákkal, ki- zárólag a települési önkormányzatok által kezelt uniós források finanszíro- zásáva	2022.09.30.	visszavonva	1676	

Csibor Ferenc: Sikertörténet vagy kudarcos jogintézmény?

Bizottsági nyilvántartási szám	Elnevezés	Gyűjtés kezdete	A polgári kezdeményezés állapota	Összegyűlt aláírások	Covid-19 meghosszabbított gyűjtés
ECI(2022)000005	FELHÍVÁS A DOHÁNYFÜSTMENTES KÖRNYEZET ÉS AZ ELSŐ EURÓPAI DOHÁNYFÜSTMENTES GENERÁCIÓ ELÉRÉSÉRE 2030-RA	2023.01.16.	gyűjtés folyamatban		
ECI(2022)000004	Good Clothes, Fair Pay (Jó ruhák, tisztességes fizetés)	2022.07.19.	gyűjtés folyamatban		
ECI(2022)000003	End The Slaughter Age (Vessünk véget az állatok levágásának!)	2022.06.05.	gyűjtés folyamatban		
ECI(2022)000002	Fur Free Europe (Szőrmentes Európa)	2022.05.18.	ellenőrzés folyamatban	1701978	
ECI(2022)000001	„Win It On The Pitch” (Nyerd a pályán!)	2022.03.13.	gyűjtés lezárva	3593	
ECI(2021)000011	Green VAT - zöld hēa a fenntartható és környezetbarát termékek és szolgáltatások ösztönzése érdekében	2022.02.09	sikertelen gyűjtés	4378	
ECI(2021)000010	Cselekvési felhívás - A környezetvédelem érvényesítése az összes szakpolitikában	2021.12.07	sikertelen gyűjtés	2498	
ECI(2021)000009	Stop (((5G))) - Stay Connected but Protected (Stop 5G - Kapcsolódjunk biztonságosan!)	2022.03.01	sikertelen gyűjtés	83159	

II. fejezet: Kisebbségvédelem Európában

Bizottsági nyilvántartási szám	Elnevezés	Gyűjtés kezdete	A polgári kezdeményezés állapota	Összegyűlt aláírások	Covid-19 meghosszabbított gyűjtés
ECI(2021)000008	A közös kereskedelempolitika összhangja az uniós szerződésekkel és a nemzetközi joggal	2022.02.20	sikertelen gyűjtés	277717	
ECI(2021)000007	„Polgári kezdeményezés a műanyag palackok újrafeldolgozására szolgáló, uniós szintű betétdíjas rendszer megvalósításáért (ReturnthePlastics)”	2021.11.19	sikertelen gyűjtés	5961	
ECI(2021)000006	TÁMOGASSUK AZ ÁLLATKÍNZÁS NÉLKÜL ELŐÁLLÍTOTT KOZMETIKAI TERMÉKEKET - AZ ÁLLATKÍSÉRLETMENTES ELŐÁLLÍTÁSI FOLYAMATOK MELLETTI UNIÓS KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁS ÉRDEKÉBEN	2021.08.31	érvényes kezdeményezés	1217916	
ECI(2021)000005	Európai ökopontszám [EuropeanEcoScore]	2021.07.23	sikertelen gyűjtés	7722	
ECI(2021)000004	Tiltsák be a fosszilis tüzelőanyagokkal kapcsolatos reklámokat és szponzori tevékenységeket!	2021.10.04	sikertelen gyűjtés	279280	

Csibor Ferenc: Sikertörténet vagy kudarcos jogintézmény?

Bizottsági nyilvántartási szám	Elnevezés	Gyűjtés kezdete	A polgári kezdeményezés állapota	Összegyűlt aláírások	Covid-19 meghosszabbított gyűjtés
ECI(2021)000003	Zöld kerteket a háztetőkre (Green Garden Roof Tops)	2021.05.26	sikertelen gyűjtés	3197	igen
ECI(2021)000002	Európai köztisztviselői csereprogram (Civil Servant Exchange Program (CSEP))	2021.10.04	sikertelen gyűjtés	1643	
ECI(2021)000001	Civil társadalmi kezdeményezés a tömeges biometrikus megfigyelésigyakorlatok betiltására	2021.02.17	sikertelen gyűjtés	78092	igen
ECI(2020)000005	Jog a gyógykezeléshez	2020.11.30	sikertelen gyűjtés	261799	igen
ECI(2020)000004	A megosztás szabadsága	2020.11.15	visszavonva	2248	igen
ECI(2020)000003	A feltétel nélküli alapjövendelmek bevezetése az EU egészében	2020.09.25	sikertelen gyűjtés	296365	igen
ECI(2020)000002	VÁLASZTÓK HATÁROK NÉLKÜL - Teljes körű politikai jogokat az Unió polgárainak" (VOTERS WITHOUT BORDERS, Full Political Rights for EU Citizens)	2020.08.31	sikertelen gyűjtés	8780	igen
ECI(2020)000001	Stop Finning - Stop the Trade (a cápauszony-leválasztás és -kereskedelem megállítása)	2020.01.31	érvényes kezdeményezés	1119996	igen
ECI(2019)000016	Mentsük meg a méheket és a mezőgazdasági termelőket! Méhbarát mezőgazdaságot az egészségkörnyezetért	2019.09.30	érvényes kezdeményezés	1054973	igen

II. fejezet: Kisebbségvédelem Európában

Bizottsági nyilvántartási szám	Elnevezés	Gyűjtés kezdete	A polgári kezdeményezés állapota	Összegyűlt aláírások	Covid-19 meghosszabbított gyűjtés
ECI(2019)000015	Intézkedések az éghajlatváltozási vészhelyzet ellen	2019.09.23	sikertelen gyűjtés	95533	igen
ECI(2019)000014	Állítsuk meg a korrupciót a gyökereinél Európában a források felfüggesztésével azokban az országokban, ahol a határidő lejárt után sem hatékony az igazságszolgáltatás	2019.09.12	sikertelen gyűjtés	20751	igen
ECI(2019)000013	Mettons fin à l'ère du plastique en Europe	2019.07.26	visszavonva		
ECI(2019)000012	Fokozzuk a tudományos fejlődést: a szántóföldi növények fontosak!	2019.07.25	sikertelen gyűjtés	9833	igen
ECI(2019)000011	Szén-dioxid-árzás az éghajlatváltozás elleni küzdelem érdekében	2019.07.22	sikertelen gyűjtés	61047	igen
ECI(2019)000010	Mentsük meg a méheket! A biológiai sokféleség védelme és a rovarok élőhelyeinek javítása Európában	2019.05.27	visszavonva		igen
ECI(2019)000009	A repülőgép-üzemanyag adómentességének megszüntetése Európában	2019.05.10	sikertelen gyűjtés	75301	igen
ECI(2019)000008	PRO-NUTRISCORE	2019.05.08	visszavonva		
ECI(2019)000007	Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért		ellenőrzés folyamatban	1266682	igen

Csibor Ferenc: Sikertörténet vagy kudarcos jogintézmény?

Bizottsági nyilvántartási szám	Elnevezés	Gyűjtés kezdete	A polgári kezdeményezés állapota	Összegyűlt aláírások	Covid-19 meghosszabbított gyűjtés
ECI(2019)000006	Gyors, méltányos és hatékony megoldás az éghajlatváltozás problémájára	2019.05.06	sikertelen gyűjtés		igen
ECI(2019)000005	A jogállamiság tiszteletben tartása az Európai Unióban	2019.04.08	sikertelen gyűjtés		igen
ECI(2019)000004	#NewRightsNow - Az „uberizált” munkavállalók jogainak megerősítése	2019.04.01	sikertelen gyűjtés		igen
ECI(2019)000003	Housing for All	2019.03.18	visszavonva		
ECI(2019)000002	Europe CARES - Inclusive Quality Education for Children with Disabilities	2019.03.04	sikertelen gyűjtés		
ECI(2019)000001	Követeljük az elektronikus cigaretta észszerűbb szabályozását!	2019.02.20	sikertelen gyűjtés		
ECI(2018)000007	Kötelező ételcímke-jelölés („nemvegetáriánus”, „vegetáriánus”, „vegán”)	2018.11.12	sikertelen gyűjtés		
ECI(2018)000006	Eat ORIGINAL! Unmask your food	2018.10.02	sikertelen gyűjtés		
ECI(2018)000005	SZÜNTESSÜK MEG A CSALÁST és visszaélést az UNIÓS FORRÁSOKKAL - a döntések és avégrehajtás jobb ellenőrzése és a szankciók révén	2018.09.27	sikertelen gyűjtés		
ECI(2018)000004	End the Cage Age	2018.09.11 kezdeményezés	megválaszolt	1397113	

II. fejezet: Kisebbségvédelem Európában

Bizottsági nyilvántartási szám	Elnevezés	Gyűjtés kezdete	A polgári kezdeményezés állapota	Összegyűlt aláírások	Covid-19 meghosszabbított gyűjtés
ECI(2018)000003	Örökös európai uniós polgárság	2018.07.23	sikertelen gyűjtés		
ECI(2018)000002	Nem engedhetjük, hogy az európai lakosság 8%-a éhezzen!	2018.07.19	sikertelen gyűjtés		
ECI(2018)000001	Befogadó Európa vagyunk - Segítsenék!	2018.02.15	sikertelen gyűjtés		
ECI(2017)000008	STOP TTIP	2017.07.10	visszavonva		
ECI(2017)000007	Állítsa meg a szélsőséges nézeteket	2017.06.12	ellenőrzés folyamatban	1068793	
ECI(2017)000006	Csökkentsük az EU-t szétszakító bér-és gazdasági különbségeket!	2017.05.22	sikertelen gyűjtés		
ECI(2017)000005	Az európai uniós polgárság megtartása	2017.05.02	sikertelen gyűjtés		
ECI(2017)000004	Minority Safe-Pack - Egymillió aláírás az európai sokszínűségért	2017.04.03	megválaszolt kezdeményezés	1123422	
ECI(2017)000003	Uniós polgárságot az európaiaknak: A jus soli és jus sanguinis ellenére egyesülve a sokféleségben	2017.03.27	sikertelen gyűjtés		
ECI(2017)000002	Tiltsák be a glifozátot, és védjék meg az embereket és a környezetet a mérgező növényvédőszerektől!	2017.01.25	megválaszolt kezdeményezés	1070865	
ECI(2017)000001	A Szabad Mozgás Európai Eszköze	2017.01.11	sikertelen gyűjtés		
ECI(2016)000003	Több mint oktatás - egy aktív, felelős polgárság	2016.10.06	sikertelen gyűjtés		

Csibor Ferenc: Sikertörténet vagy kudarcos jogintézmény?

Bizottsági nyilvántartási szám	Elnevezés	Gyűjtés kezdete	A polgári kezdeményezés állapota	Összegyűlt aláírások	Covid-19 meghosszabbított gyűjtés
ECI(2016)000002	People4Soil: írja alá Ön is a polgári kezdeményezést Európa talajainak megóvása érdekében!	2016.09.12	sikertelen gyűjtés		
ECI(2016)000001	Let'sfly2Europe: Biztosítsunk a menekülteknek legális és biztonságos utat Európába!	2016.09.02	visszavonva		
ECI(2015)000006	Anyá, Apá, Gyerekek – Európai Polgári Kezdeményezés a házasság és a család védelmében	2015.12.11	sikertelen gyűjtés		
ECI(2015)000005	Wake up Europe! Cselekvés az európaide Demokratikus projekt megőrzéséért	2015.11.30	visszavonva		
ECI(2015)000004	Vi vill att WHO:s rekommendationer efterföljs. Cannabis ska bli avkriminaliserat med reglering.	2015.11.30	visszavonva		
ECI(2015)000003	STOP PLASTIC IN THE SEA (NEKERÜLJÖN MŰANYAG A TENGEREKBE!)	2015.10.19	sikertelen gyűjtés		
ECI(2015)000002	Tisztességes közlekedés Európában – egyenlő bánásmód minden közlekedésidőközönként	2015.09.14	sikertelen gyűjtés		
ECI(2015)000001	„A l'écoute”	2015.02.09	visszavonva		

II. fejezet: Kisebbségvédelem Európában

Bizottsági nyilvántartási szám	Elnevezés	Gyűjtés kezdete	A polgári kezdeményezés állapota	Összegyűlt aláírások	Covid-19 meghosszabbított gyűjtés
ECI(2014)000005	Mielőbb valósítsuk meg a szociális Európát! Szorosabb együttműködés ösztönzése a tagállamok között az európai szegénység felszámolásáért	2014.12.19	sikertelen gyűjtés		
ECI(2014)000004	Tegyük Európát tisztességesebbé – szabaduljunk meg a fedőcégektől!	2014.10.01	sikertelen gyűjtés		
ECI(2014)000003	MOVEUROPE	2014.03.24	visszavonva		
ECI(2014)000002	NEWDEAL4EUROPE-	2014.03.07	visszavonva		
ECI(2014)000001	Turn me Off!	2014.02.03	visszavonva		

2-es melléklet: Polgári kezdeményezések weboldalainak áttekintése

Elnevezés	Bizottsági nyilván- tartási szám	A weboldal elérhetősége	Elérhető webol- dal tartalma
End The Horse Slaughter Age	ECI(2023)000003	nem elérhető	
A migránsok méltó befogadá- sának biztosítása Európában	ECI(2023)000002	link nem található az adatlapon	
4. cikk: Szálljunk szembe a kínzással és az embertelen bánásmóddal az EU határain	ECI(2023)000001	elérhető	a kezdeményezés leírása, támogató szervezetek
Mindent megteszünk (Whate- ver it Takes) európai nap	ECI(2022)000010	link nem található az adatlapon	
Európai polgári kezdeménye- zés a VEGÁN ÉTKEZÉSÉRT	ECI(2022)000009	link nem található az adatlapon	
Sajátos tanulási zavarok uniós szintű kezelése	ECI(2022)000008	nem elérhető	
Az EU vidéki örökségének, élelmezésbiztonságának és élelmiszer-ellátásának védelme	ECI(2022)000007	link nem található az adatlapon	
Minden európai lakóház legyen felszerelve 1 kW-os fotovoltaikus rendszerrel és 0,6 kW-os szélturbinákkal, kizárólag a települési önkor- mányzatok által kezelt uniós források finanszírozásával	ECI(2022)000006	elérhető	a „Mountain Wind Energy Association” szervezet web- oldala szolgál a kezdeményezés oldalaként
FELHÍVÁS A DOHÁNYFÜST- MENTES KÖRNYEZET ÉS AZ ELSŐ EURÓPAI DOHÁNY- FÜSTMENTES GENERÁCIÓ ELÉRÉSÉRE 2030-RA	ECI(2022)000005	elérhető	a kezdeményezés leírása és a támo- gató szervezetek
Good Clothes, Fair Pay (Jó ruhák, tisztességes fizetés)	ECI(2022)000004	elérhető	a kezdeményezés leírása és a támo- gató szervezetek
End The Slaughter Age (Vessünk véget az állatok levágásának!)	ECI(2022)000003	elérhető	a kezdeményezés leírása és a támo- gató szervezetek

II. fejezet: Kisebbségvédelem Európában

Elnevezés	Bizottsági nyilván- tartási szám	A weboldal elérhetősége	Elérhető webol- dal tartalma
Fur Free Europe (Szőrme- mentes Európa)	ECI(2022)000002	elérhető	az összegyűlt támogató nyi- latkozatok száma
„Win It On The Pitch’ (Nyerj a pályán!)	ECI(2022)000001	elérhető	a kezdeményezés leírása
Green VAT - zöld héa a fenn- tartható és környezetbarát termékek és szolgáltatások ösztönzése érdekében	ECI(2021)000011	elérhető	a kezdeményezés leírása, de csak német nyelven
Cselekvési felhívás – A kör- nyezetvédelem érvényesítése az összes szak- politikában	ECI(2021)000010	link nem található az adatlapon	
Stop (((5G))) - Stay Connected but Protected (Stop 5G – Kapcsolódjunk biztonságó- san!)	ECI(2021)000009	elérhető	az összegyűlt aláírások száma és köszönetnyil- vánítás
A közös kereskedelempolitika összhangja az uniós szerződésekkel és a nemzetköz- i joggal	ECI(2021)000008	elérhető	a kezdeményezés leírása és a támo- gató szervezetek
„Polgári kezdeménye- zés a műanyag palackok újrafeldolgozására szolgáló, uniós szintű betétdíjas rendszer megvalósításáért (ReturnthePlastics)“	ECI(2021)000007	nem elérhető	
TÁMOGASSUK AZ ÁL- LATKÍNZÁS NÉLKÜL ELŐÁLLÍTOTT KOZME- TIKAI TERMÉKEKET –AZ ÁLLATKÍSÉRLET-MENTES ELŐÁLLÍTÁSI FOLYAMATOK MELETTI UNIÓS KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁS ÉRDEKÉBEN	ECI(2021)000006	link nem található az adatlapon	ugyan az adatlapon nem elérhető a link, de kereséssel rá lehet találni a weboldalra, ahol az összegyűlt aláírások számát láthatjuk
Európai ökopontszám [European EcoScore]	ECI(2021)000005	nem elérhető	

Csibor Ferenc: Sikertörténet vagy kudarcos jogintézmény?

Elnevezés	Bizottsági nyilván- tartási szám	A weboldal elérhetősége	Elérhető webol- dal tartalma
Tiltsák be a fosszilis tü- zelőanyagokkal kapcsolatos reklámokat és szponzori tevékenységeket!	ECI(2021)000004	elérhető	az összegyűlt aláírások száma és köszönetnyil- vánítás
Zöld kerteket a háztetőkre (Green Garden Roof Tops)	ECI(2021)000003	nem elérhető	
Európai köztisztviselői cse- reprogram (Civil Servant Exchange Program (CSEP))	ECI(2021)000002	link nem található az adatlapon	
Civil társadalmi kezdemé- nyezés a tömeges biometrikus megfigyelési gyakorlatok betiltására	ECI(2021)000001	elérhető	a kezdeményezés leírása
Jog a gyógykezeléshez	ECI(2020)000005	elérhető	a kezdeményezés leírása
A megosztás szabadsága	ECI(2020)000004	elérhető	a kezdeményezés leírása
A feltétel nélküli alapjöve- delmek bevezetése az EU egészében	ECI(2020)000003	elérhető	üzenet, hogy a szervezők más formában, de folytatják tovább a munkát
VÁLASZTÓK HATÁROK NÉLKÜL - Teljes körű politikai jogokat az Unió pol- gárainak" (VOTERS WITHOUT BORDERS, Full Po- litical Rights for EUCitizens)	ECI(2020)000002	elérhető	a kezdeményezés leírása
Stop Finning - Stop the Trade (a cápauszony-leválasztás és -kereskedelem megállítása)	ECI(2020)000001	elérhető	reakció a gyűjtés lezárultára,azóta változatlan
Mentsük meg a méheket és a mezőgazdasági termelőket! Méhbarát mezőgazdaságot az egészséges környezetért	ECI(2019)000016	elérhető	reakció a gyűjtés lezárultára,azóta változatlan
Intézkedések az éghajlatváltozási vészhelyzet ellen	ECI(2019)000015	elérhető	

II. fejezet: Kisebbségvédelem Európában

Elnevezés	Bizottsági nyilván- tartási szám	A weboldal elérhetősége	Elérhető webol- dal tartalma
Állítsuk meg a korrupciót a gyökerénél Európában a források felfüggesztésével azokban az országokban, ahol a határidő lejártá után sem hatékony az igazságszolgáltatás	ECI(2019)000014	link nem található az adatlapon (de máshonnan elérhető)	
Mettons fin à l'ère du plastique en Europe	ECI(2019)000013	link nem található az adatlapon (de máshonnan elérhető)	
Fokozzuk a tudományos fejlődést: a szántóföldi növények fontosak!	ECI(2019)000012	nem elérhető	
Szén-dioxid-árzás az éghajlatváltozás elleni küzdelem érdekében	ECI(2019)000011	elérhető	reakció a gyűjtés lezárultára, azóta változatlan
Mentsük meg a méheket! A biológiai sokféleség védelme és a rovarok élőhelyeinek javítása Európában	ECI(2019)000010	elérhető	reakció a gyűjtés lezárultára, azóta változatlan
A repülőgép-üzemanyag adómentességének megszüntetése Európában	ECI(2019)000009	nem elérhető	
PRO-NUTRISCORE	ECI(2019)000008	nem elérhető	
Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért	ECI(2019)000007	elérhető	reakció a gyűjtés lezárultára, azóta változatlan
Gyors, méltányos és hatékony megoldás az éghajlatváltozás problémájára	ECI(2019)000006	nem elérhető	
A jogállamiság tiszteletben tartása az Európai Unióban	ECI(2019)000005	elérhető	
#NewRightsNow - Az „uberizált” munkavállaló jogainak megerősítése	ECI(2019)000004	weboldalként a kezdeményezés Facebook oldala van megadva	tartalmaz új híreket, bejegyzéseket, de most már nem frissített

Csibor Ferenc: Sikertörténet vagy kudarcos jogintézmény?

Elnevezés	Bizottsági nyilván- tartási szám	A weboldal elérhetősége	Elérhető webol- dal tartalma
Housing for All	ECI(2019)000003	nem elérhető	
Europe CARES - Inclusive Quality Education for Children with Disabilities	ECI(2019)000002	nem elérhető	
Követeljük az elektronikus cigaretta észszerűbb szabályozását!	ECI(2019)000001	nem elérhető	
Kötelező ételcímke-jelölés („nem vegetáriánus”, „vegetáriánus”, „vegán”)	ECI(2018)000007	nem elérhető	
Eat ORIGINAL! Unmask your food	ECI(2018)000006	nem elérhető	
SZÜNTESSÜK MEG A CSA-LÁST és visszaélést az UNIÓS FORRÁSOKKAL - a döntések és a végrehajtás jobb ellenőrzése és a szankciók révén	ECI(2018)000005	elérhető	reakció a gyűjtés lezárultára,azóta változatlan
End the Cage Age	ECI(2018)000004	link nem található az adatlapon (de máshonnan elérhető)	reakció a gyűjtés lezárultára,azóta változatlan
Örökös európai uniós polgárság	ECI(2018)000003	nem elérhető	
Nem engedhetjük, hogy az európai lakosság 8%-a éhezzen!	ECI(2018)000002	nem elérhető	
Befogadó Európa vagyunk - Segítenénk!	ECI(2018)000001	nem elérhető	
STOP TTIP	ECI(2017)000008	nem elérhető	
Állítsa meg a szélsőséges nézeteket	ECI(2017)000007	nem elérhető	
Csökkentsük az EU-t szétszakító bér- és gazdasági különbségeket!	ECI(2017)000006	nem elérhető	
Az európai uniós polgárság megtartása	ECI(2017)000005	nem elérhető	
Minority SafePack - Egymillió aláírás az európaiszínűségért	ECI(2017)000004	elérhető	reakció a gyűjtés lezárultára,azóta változatlan

II. fejezet: Kisebbségvédelem Európában

Elnevezés	Bizottsági nyilván- tartási szám	A weboldal elérhetősége	Elérhető webol- dal tartalma
Uniós polgárságot az euró- paiaknak: A jus soli és jus sanguinis ellenére egyesülve a sokféleségben	ECI(2017)000003	elérhető	a gyűjtés kezdete ótaváltozatlan, statikus
Tiltsák be a glifozátot, és védjék meg az embereket és akórnnyezetet a mérgező növényvédő szerekétől!	ECI(2017)000002	nem elérhető	
A Szabad Mozgás Európai Eszköze	ECI(2017)000001	elérhető	a mostani állapotában nem tartalmaz semmit a gyűjtésről
Több mint oktatás – egy aktív, felelős polgárság	ECI(2016)000003	elérhető	tartalmaz új híreket, bejegy- zéseket, most is aktívan frissített
People4Soil: írja alá Ön is a polgári kezdeményezést Európa talajainak megóvása érdekében!	ECI(2016)000002	nem elérhető	
Let'sfly2Europe: Biztosítsunk a menekülteknek legális és biztonságos utat Európába!	ECI(2016)000001	nem elérhető	
Anya, Apa, Gyerekek – Euró- pai Polgári Kezdeményezés a házasság és a család védel- mében	ECI(2015)000006	elérhető	tartalmaz új híreket, bejegyzéseket, most is aktívan frissített
Wake up Europe! Cselekvés az európai demokratikusprojekt megőrzéséért	ECI(2015)000005	elérhető	reakció a gyűjtés lezárultára,azóta változatlan
Vi vill att WHO:s rekomen- dationer efterföljs.Cannabis ska bli avkriminaliserat med reglering.	ECI(2015)000004	nem elérhető	
STOP PLASTIC IN THE SEA (NE KERÜLJÖN MÚANYAG A TENGEREKBE!)	ECI(2015)000003	nem elérhető	

Csibor Ferenc: Sikertörténet vagy kudarcos jogintézmény?

Elnevezés	Bizottsági nyilván- tartási szám	A weboldal elérhetősége	Elérhető webol- dal tartalma
Tisztesleges közlekedés Eu- rópában – egyenlőbánásmód minden közlekedési dolgo- zónak	ECI(2015)000002	elérhető	tartalmaz új híreket, bejegy- zéseket, most is aktívan frissített
„A l'écoute”	ECI(2015)000001	link nem található az adatlapon (de máshonnan elérhető)	
Mielőbb valósítsuk meg a szociális Európát! Szorosabb együttműködés ösztönzése a tagállamok között az európai szegénység felszámolásáért	ECI(2014)000005	link nem található az adatlapon (de máshonnan elérhető)	
Tegyük Európát tisztessége- sebbé – szabaduljunk meg a fedőcégektől!	ECI(2014)000004	nem elérhető	
MOVEUROPE	ECI(2014)000003	nem elérhető	
NEWDEAL4EUROPE-	ECI(2014)000002	elérhető	a gyűjtés kezdete ótaváltozatlan, statikus
Turn me Off!	ECI(2014)000001	elérhető	a gyűjtés kezdete ótaváltozatlan, statikus
Szabad Európai E-cigarettázá- sért Kezdeményezés	ECI(2013)000009	elérhető	reakció a gyűjtés lezárultára, azóta változatlan
Weed like to talk	ECI(2013)000008	nem elérhető	
Európai Kezdeményezés a Médiapluralizmusért	ECI(2013)000007	elérhető	tartalmaz új híreket, bejegy- zéseket, most is aktívan frissített
Η ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΛΕΙΖΕΙ! ΜΗΝ ΤΗΝ ΥΠΟΛΟΓΙΖΕΙΣ ΣΤΟ ΕΛΛΕΙΜΜΑ!	ECI(2013)000006	nem elérhető	
Teach for Youth -- Upgrade to Erasmus 2.0	ECI(2013)000005	nem elérhető	

II. fejezet: Kisebbségvédelem Európában

Elnevezés	Bizottsági nyilván- tartási szám	A weboldal elérhetősége	Elérhető webol- dal tartalma
ACT 4 Growth	ECI(2013)000004	nem elérhető	
Let me vote	ECI(2013)000003	elérhető	tartalmaz új híreket, bejegyzéseket, viszont német nyelven, és csak gazdasági témában
Tiltsuk be az ökokódiomot Európában: polgárikezdeményezés a Föld jogokhoz juttatásáért	ECI(2013)000002	elérhető	a weboldalon már nincs szó az EPK-ról, a témával kapcsolatos fontos információkat tartalmazza
Feltétel Nélküli Alapjövedelem (FNA) - Az EU-n belüli egyenjogú jóléti körülményekhez vezető út felderítése	ECI(2013)000001	nem elérhető	
Single Communication Tariff Act	ECI(2012)000016	nem elérhető	
Kündigung Personenfreizügigkeit Schweiz	ECI(2012)000015	nem elérhető	
30 km/h – tegyük elérhetővé az utcáinkat!	ECI(2012)000014	elérhető	tartalmaz új híreket, bejegyzéseket, most is aktívan frissített
Európai Kezdeményezés a Médiapluralizmusért	ECI(2012)000013	elérhető	a szervező csoport (European Alternatives) hivatalos oldalára visz, amelyet aktívan frissítenek
End Ecocide in Europe: A Citizens' Initiative to give the Earth Rights	ECI(2012)000012	link nem található az adatlapon (de máshonnan elérhető)	
Central public online collection platform for the European Citizen Initiative	ECI(2012)000011	elérhető	az EPK-ról nincs említés, a weboldal új rendeltetése: online petíciós oldal

Csibor Ferenc: Sikertörténet vagy kudarcos jogintézmény?

Elnevezés	Bizottsági nyilván- tartási szám	A weboldal elérhetősége	Elérhető webol- dal tartalma
Az EU Klíma-Energia csomag- jának felfüggesztése	ECI(2012)000010	nem elérhető	
Pour une gestion responsable des déchets, contre lesinciné- rateurs	ECI(2012)000009	elérhető	tartalmaz új híreket, bejegyzéseket, most is aktívan frissített
Minőségi Európai Oktatás Mindenkinek	ECI(2012)000008	nem elérhető	
Stop vivisection	ECI(2012)000007	elérhető	reakció a gyűjtés lezárultára,azóta változatlan
Let me vote	ECI(2012)000006	elérhető	tartalmaz új híreket, bejegy- zéseket, viszont német nyelven, és csak gazdasági témában
Egy közülünk	ECI(2012)000005	elérhető	tartalmaz új híreket, bejegy- zéseket, most is aktívan frissített
EU Directive on Dairy Cow Welfare	ECI(2012)000004	nem elérhető	
A Víz és a szennyvízhálózat emberi jog! A Víz egy nyilván- nos jó, nem árucikk!	ECI(2012)000003	elérhető	reakció a gyűjtés lezárultára,azóta változatlan
Single Communication Tariff Act	ECI(2012)000002	link nem található az adatlapon (de máshonnan elérhető)	
Fraternité 2020 - Mobilitás. Haladás. Európa.	ECI(2012)000001	nem elérhető	

3-as melléklet: Az egymillió támogató nyilatkozatot összegyűjtött kezdeményezések szervezőinek eljuttatott kérdőív

ECI online presence questionnaire

The goal of the following set of questions is to gain insight from the organisers of ECI campaigns that were able to gather one million signatures, about the difficulties related to creating an online presence for the campaign, and also the positive effects of appearing in the online space.

The title of your European citizens' initiative:

PART I.

The first set of questions will be about how important online presence was during your ECI campaign.

1. During the campaign how much emphasis did you put on establishing a strong online presence? (Please choose only one answer.)

- Online presence was of high priority.
- Online presence was important, but not among the most important aspects of the campaign.
- There was attention given towards online presence, but it was not considered to be of much importance.
- Online presence was not viewed as something that needs additional attention.

Please give a short explanation for your choice in the previous question.

2. During the campaign how much, and what kind of resources (human, monetary, material etc.) were allocated towards maintaining an online presence? Please give a few examples!

3. Did the resource allocation change during the campaign? (Please choose only one answer.)

- While the campaign was undergoing we allocated additional resources towards maintaining an online presence.
- While the campaign was undergoing we decided to decrease the amount of resources allocated towards maintaining online presence.
- Resource allocation did not change while the campaign was undergoing.

Please give a short explanation for your choice in the previous question.

4. If you could redo the campaign, would online communication be of higher, priority, would it be of the same importance, or would you treat it as a less important aspect of the campaign? (Please choose only one answer.)

- Online communication and presence would be of higher priority.
- Online communication and presence would be of lower priority.
- We wouldn't approach online communication in a different way.

Please give a short explanation for your choice in the previous question.

PART II.

The second set of questions will be about the difficulties related to online presence.

5. How much of a challenge was dealing with the more technical aspects of creating an online presence? (Please choose only one answer.)

- It was a very challenging task.
- There were some difficulties, but they were not too challenging.
- It needed some attention.

- It was not difficult.
- It was an easy task.

Please give a short explanation for your choice in the previous question.

6. Which technical aspects of maintaining an online presence provided the greatest challenge? (Multiple answers can be chosen.)

- Programming
- Web design
- Social media presence
- Online marketing and reaching people

Please give a short explanation for your choice in the previous question.

7. What was the greatest obstacle you came across while dealing with online communication in relation to the campaign?

PART III.

The third set of questions will be about the positive effects online presence had on the campaign.

8. During the campaign itself, did you feel some sort of positive effect coming from maintaining an online presence? (Please choose only one answer.)

- Yes, maintaining an online presence had a significant positive impact on the campaign.
- Yes, maintaining an online presence had a positive effect on the campaign, but it wasn't of much significance.
- Yes, maintaining an online presence had a positive effect on the campaign, but it was almost unnoticeable.
- No, maintaining an online presence had no positive effect on the campaign.

Please give a short explanation for your choice in the previous question.

9. Did appearing in the online space positively affect the number of signatures collected? (Please choose only one answer.)

- Yes, it greatly increased the number of signatures collected.
- Yes, it increased the number of signatures collected, but not by a lot.
- Yes, it increased the number of signatures collected, but it was only by a minimal amount.
- We did not notice an increase in the number of signatures collected in relation to maintaining an online presence.

Please give a short explanation for your choice in the previous question.

10. Did maintaining an online presence have some positive effect after the signature collection had ended? (Please choose only one answer.)

- Yes, it had a strong positive effect.
- Yes, the positive effect was noticeable but not too strong.
- Yes, it had some positive effects, but it was barely noticeable.
Please give a short explanation for your answer.

11. If you choose that it had some positive effects, please provide a few examples!

PART IV.

20. +1 Finally what advice would you give to potential organisers of future ECI campaigns about appearing in the online space?

4-es melléklet: Az egymillió támogató nyilatkozatot összegyűjtött kezdeményezések szervezőinek eljuttatott kérdőívre érkezett válaszok (az adott polgári kezdeményezés elnevezése nem kerül feltüntetésre)

<p>1. During the campaign how much emphasis did you put on establishing a strong online presence? (Please choose only one answer.)</p>
<p>b) Online presence was important, but not among the most important aspects of the campaign.</p>
<p>a) Online presence was of high priority.</p>
<p>a) Online presence was of high priority.</p>
<p>Please give a short explanation for your choice in the previous question.</p>
<p>in 2012 also paper collection was very important for some countries. In Spain, Belgium or Greece the majority of the signatures were on paper. Also paper allows you to mobilise your base of support. So online and paper collections were combined.</p>
<p>Könnyebb, gyorsabb, költséghatékonyabb az online gyűjtés, mint a papír alapú. Emellett a koronavírusjárvány nem is hagyott nekünk más opciót.</p>
<p>Online, and especially on social media was the easiest way to get in touch with possible supporters.</p>
<p>2. During the campaign how much, and what kind of resources (human, monetary, material etc.) were allocated towards maintaining online presence? Please give a few examples!</p>
<p>We were two people working full time and we spend an important amount (half of our time each) working online. We created a twitter account, we promoted facebook pages... and of course we had a regular news bulletin to the people that did subscribe. At the time we could not collect emails as the legislation by the EC was very restrictive.</p>
<p>A kampány anyagi nagyságrendjéről a kezdeményezés hivatalos oldala tájékoztat, hiszen itt minden 500 EUR-nál nagyobb adományt le kellett jelenteni az Európai Bizottság felé.</p>
<p>We worked with two companies specialised on social media, one for Eastern Europe, one for Western Europe. We spent a big part of our budget on creating and running ads in social media.</p>
<p>3. Did the resource allocation change during the campaign? (Please choose only one answer.)</p>
<p>a) While the campaign was undergoing we allocated additional resources towards maintaining online presence.</p>

a) While the campaign was undergoing we allocated additional resources towards maintaining online presence.
a) While the campaign was undergoing we allocated additional resources towards maintaining online presence.
Please give a short explanation for your choice in the previous question.
When the campaign kicked off in Germany we put a lot of resources online.
A kiválasztott célországban át kellett tudni ütni a kampánytémával a célközönség ingerküszöbét, ehhez sok, célzott hirdetésre volt szükség.
We increased our online presence in more countries.
4. If you could redo the campaign, would online communication be of higher, priority, would it be of the same importance, or would you treat it as a less important aspect of the campaign? (Please choose only one answer.)
a) Online communication and presence would be of higher priority.
a) Online communication and presence would be of higher priority.
b) Online communication and presence would be of lower priority.
Please give a short explanation for your choice in the previous question.
in 2022 the exposure to internet has grown...
We have built strong connections with different organisations which we could use in a new campaign. Also, the rules for social media advertising have changed since.
5. How much of a challenge was dealing with the more technical aspects of creating an online presence? (Please choose only one answer.)
b) There were some difficulties, but they were not too challenging.
b) There were some difficulties, but they were not too challenging.
b) There were some difficulties, but they were not too challenging.
Please give a short explanation for your choice in the previous question.
The online presence was a matter of ensuring that many individuals post. The real challenge was the bad quality of the EC infrastructure. In fact, we created a collecting tool before the EC did!
Több tucat nyelven kellett több aspektusból megvilágítanunk a kezdeményezés céljait, hogy az mobilizáljon különböző szoció-kulturális háttérű és eltérő történelmi tapasztalatokkal rendelkező közösségek tagjait.
We worked with specialists. Still, creating ads in more than 30 languages was a big challenge.

6. Which technical aspects of maintaining an online presence provided the greatest challenge? (Multiple answers can be chosen.)
a) Programming, c) Social media presence
d) Online marketing and reaching people
c) Social media presence
Please give a short explanation for your choice in the previous question.
see the previous one. Also, the issue of languages was a real challenge to keep the presence alive.
As we used different messages in different languages for each community, it was hard to coordinate this work.
7. What was the greatest obstacle you came across while dealing with online communication in relation to the campaign?
The variety of audiences and means of communication. Some countries didn't use Twitter, some others had only Facebook etc... at the European level, we had to keep the flow in at least 10 languages and 4 platforms.
That every community was receptive to a different message, and we would have to figure out the right message with the help of local partners and then communicate it in an accessible way in the mother language of the targeted group.
8. During the campaign itself, did you feel some sort of positive effect coming from maintaining an online presence? (Please choose only one answer.)
a) Yes, maintaining an online presence had a significant positive impact on the campaign.
a) Yes, maintaining an online presence had a significant positive impact on the campaign.
a) Yes, maintaining an online presence had a significant positive impact on the campaign.
Please give a short explanation for your choice in the previous question.
promoting several Facebook events allowed us to keep the information flow and the collection of signatures particularly in Germany, Hungary and up to a point Austria.
Maintaining a strong online presence is also helpful in evaluating your campaign, as there is a lot of data you can gather, work with and build upon. Online presence also can help in preparing the on-the-ground presence: it is much easier to convince people to support an initiative they already read/heard about.

9. Did appearing in the online space positively affect the number of signatures collected? (Please choose only one answer.)
a) Yes, it greatly increased the number of signatures collected.
a) Yes, it greatly increased the number of signatures collected.
a) Yes, it greatly increased the number of signatures collected.
Please give a short explanation for your choice in the previous question.
The increased number made some known TV figures comment which in turn had an impact on our capacity to reach beyond our constituency.
We tried to combine online presence with on-the-ground presence where possible. But there were countries in which signatures were collected only online. In total, we managed to collect 800 k+ online signatures.
10. Did maintaining an online presence have some positive effect after the signature collection had ended? (Please choose only one answer.)
b) Yes, the positive effect was noticeable but not too strong.
a) Yes, it had a strong positive effect.
b) Yes, the positive effect was noticeable but not too strong.
11. If you choose that it had some positive effects, please provide a few examples!
After the ECI was presented many could only keep in touch through social media so our FB and Twitter actually increased.
Azon követőkkel, akiket az aláírásgyűjtési kampány során szereztünk, azt követően is tudjuk tartani a kapcsolatot.
After the campaign's end, we kept our followers up-to-date with all the steps we have made and did some smaller-scale campaigns as well.
+1 Finally what advice would you give to potential organisers of future ECI campaigns about appearing in the online space?
to do a proper study of what are the current trends, to work language based and to have a European and national plan to promote the collection of signatures.
Erre vonatkozó gondolataimat lásd itt: https://europa.eu/citizens-initiative-forum/blog/ingredients-success-think-strategically-tailor-your-messages-and-be-persistent_en
Always try to have a mix of online presence, classic media and on-the-ground presence.

III. fejezet

Aktualitások

- 3. Manzinger Krisztián:** Az új Ukrajna és a nemzetiségi kérdés
- 4. Szabó Ákos:** Az északír-ír határ kérdése a Brexit folyamán és az Ír-sziget lehetséges újraegyesülése

AZ ÚJ UKRAJNA ÉS A NEMZETISÉGI KÉRDÉS

1 Bevezető

Amikor 2022. szeptember 30-án Oroszország annektálta Ukrajna keleti megyéit, Vlagyimir Putyin orosz elnök hangsúlyozta, hogy *„semmi sem erősebb, mint több millió ember elszántsága, akik kultúrájuk, vallásuk, hagyományaik és nyelvük alapján Oroszország részének tekintik magukat, és akiknek ősei évszázadokon át egy országban éltek. Nincs erősebb elhatározásunknál, hogy visszatérjenek valódi történelmi hazájukba”*.¹ Azzal is érvelt az orosz államfő, hogy az Ukrajna megszállt régióiban tartott „népszavazások” az ENSZ Alapokmányának 1. cikkével összhangban az emberek akarátának kifejeződéseinek voltak, habár ez – természetesen – egyértelműen az önrendelkezési jog megcsúfolását jelenti.

Ebben a tanulmányban azt kívánjuk vizsgálni, hogy milyen kihívásokkal kell szembenéznie Ukrajnának és általában a régióknak abban az esetben, ha a nemzeti kisebbségek jogainak védelmével kapcsolatos nyitott kérdések megoldatlanok maradnak, és továbbra is a nyelvi- és kulturális homogenitást célzó asszimilációra törekvő nemzetállam-építés marad az ukrán jogalkotók fókuszában. Ennek érdekében először röviden áttekintjük a nemzetállamiság ismérveit és a nemzeti kisebbségekre² gyakorolt hatását. Ezt követően megvizsgáljuk, hogy

* Adjunktus, megbízott tanszékvezető, Nemzetközi Kapcsolatok és Társadalomtudományok Intézete, Nemzetközi Jogi Tanszék, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar: manzinger.krisztian@kre.hu.

¹ Signing of treaties on accession of Donetsk and Lugansk people's republics and Zaporozhye and Kherson regions to Russia. Kremlin.ru. 2022. szeptember 30. [online]. Letöltés helye: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/69465>, letöltve: 2023. május 3.

² A nemzeti kisebbségeknek nincsen általánosan elfogadott definíciója, de a Francesco Capotorti ENSZ-jelentéstevő által 1979-ben kidolgozott meghatározás széles körben elfogadott. Eszerint (1) az adott csoport az állam többi lakosságához képest számbeli kisebbségben van, (2) nincs domináns pozícióban, (3) az államhoz állampolgári kötelék fűzi tagjait, (4) a csoportot a többségtől etnikai, vallási vagy nyelvi je-

van-e általánosságban, az ismert példák alapján lehetőség a kompakt tömbben élő nemzetiségek integrációjára a nemzetállamban. Ezt követően az ukrainai kisebbségjogi környezetet és a területileg koncentráltan élő nemzetiségekre vonatkozó ukrán politikát vizsgáljuk. Következtetésünk szerint, bár a jelenlegi ukrainai asszimilációs politikák történelmi és politikai szempontból indokolhatóak, feszültségeket teremtenek és aláássák a regionális stabilitást, lehetőséget adva rosszulindult külső szereplők beavatkozásának, ahogyan azt az orosz agresszió esetében tapasztaljuk.

2 A nemzetállam – Még mindig az európai államépítés sarokköve?

Az az meggyőződés, miszerint a nemzeteket nem szabad „törvénytelen idegen uralomnak” alávetni, 1789 után vált dogmává.³ Különösen nagy hatással volt az európai közvéleményre Lengyelország 1795-ös harmadik felosztása, melyet Lord Acton a régi abszolutizmus legvértóbb tetteként aposztrofált, hiszen ezzel egy egész nemzetet osztottak fel ellenségei között. A hatása a nemzetiségi eszme megerősödése lett, a szunnyadó jog törekvéssé, majd pedig politikai követeléssé alakult:⁴ ettől kezdve a nemzetállam⁵ megteremtése és megerősítése lett a cél az európai nemzetek számára.

A saját nemzetállam létrejöttét követő logikus cél a központosított gazdasági és politikai hatalomnak a teljes államterületen való megerősítése, amely az egységesítést is célozza. Nyelvi szempontból ez az egységesítés az államterület feletti adminisztratív ellenőrzés érdekében a domináns

gyek különböztetik meg, (5) amelyek megőrzését közösségi célként kezeli. Capotorti 1979, 568. pont.

³ Connor 1979, 25-26.

⁴ Acton 1862.

⁵ Jelen írásban a nemzetállam kifejezést abban az értelmében használjuk, amely szerint az állam a domináns etnikai közösség pozíciójának erősítésére és etnikai jellemzőinek védelmére, sőt más etnikumúakra való rákényszerítésére használja az állami intézményrendszert.

nyelv standardizálását, a „közös” kultúrát és a nyelvi homogenizáció igényének megfogalmazódását eredményezi.⁶ Ez a törekvés meglehetősen friss történelmi jelenség, a nemzetállamot megelőző politikai szerveződési formák nem követelték meg a nyelvi egységességet, megelégedtek azzal, ha az „alattvalók” az adóikat megfizették.⁷

A Nyugat-Európában a XIX. századtól formálódásnak indult, klasszikus nemzetállam az állampolgárok vonatkozásában közös nemzeti identitást, nyelvet és kultúrát feltételez, amelyeket hagyományosan az oktatás, és a nyelvpolitika, modern közegben pedig ezek mellett a média és az internet terjesztenek és erősítenek.⁸ A nemzetállamnak több, az identitással kapcsolatos fontos kérdésben kell „döntenie”: ide tartozik a nemzeti szimbólumok legalizálása vagy tiltása, a kultúrák finanszírozása vagy akár a nemzeti ünnepek kiválasztása.⁹ A már meglévő, erős nemzeti kisebbségi identitások beolvasztása a domináns nemzeti identitásba többnyire erős ellenállásba ütközik,¹⁰ noha a modernizáció első szakaszában a nemzetállam hívei által propagált asszimiláció könnyen ment. Az elnyomás és az erőszakos asszimiláció képes a stabilitás hamis látszatát kelteni,¹¹ de valójában többnyire társadalmi feszültséget okoz, hiszen „kulturális imperializmust” hoz létre, amelyben a domináns csoport nemcsak nyelvét, hanem történelmi és közigazgatási szemléletét is ráerőlteti a nem domináns csoportokra.¹² Ezzel kapcsolatos küzdelem zajlik ma Ukrajnában is, ahol a történelmileg mély társadalmi megosztottság, valamint az ukránok és az oroszok között elmosódó és könnyen átjárható etnikai-nemzeti és nyelvi határok akadályozták a függetlenséget követően egy erős nemzeti identitás kialakulását,¹³ miközben egyes kormányok időről időre visszatérő módon próbálták meg ukránosítani az államot.

⁶ Levy 2007, 231-233, Requejo 2007, 12.

⁷ May 2007, 127.

⁸ Kymlicka-Patten 2012, 11.

⁹ Kymlicka 1995, 108.

¹⁰ Lijphart 1979, 48-49.

¹¹ Laponce 1987, 199.

¹² Young 1990, 48-63.

¹³ Zhurzhenko 2014, 251-256.

Svájc, Belgium vagy Kanada példái mutatják, hogy többnyelvű országokban is kialakulhat közös identitás, ha az nem kirekesztő módon kötődik egy nyelvhez, hanem a különböző nyelvet beszélőket összekötő közös elemekre összpontosít és a nyelvi közösségek egymással szembeni védelme biztosított. Ha az állam – akár burkoltan is – valamelyik nyelv hivatalos használatát erőteti a többi nyelv rovására, akkor ilyen közös identitás nem alakulhat ki: a szovjet vagy a jugoszláv identitás kudarca ezt világosan megmutatta. Ha a nemzetállam erősíti a hivatalos vagy többségi nyelv pozícióját, akkor azt egyensúlyra törekvő módon kell tennie a többnyelvűség és a multikulturalitás védelme érdekében; ezt, mint később látni fogjuk, Ukrajnának is többször tanácsolták a nemzetközi szervezetek és partnerek.

3 Területi fókuszú kisebbségvédelem

Ha valamely nemzeti kisebbség a nemzetállam egy régiójába koncentráltan él, akkor ennek a területnek az asszimilációval szembeni védelme a kisebbség számára kiemelten fontos.¹⁴ Ezt azonban az állam többnyire a területi integritását fenyegető veszélynek tekinti, ezért vannak olyan megoldások gyakorlatba ültetésétől, amelyek a terület körülhatárolásával és ott egy vagy több másik nyelv hivatalossá tételével járna. Különösen igaz ez abban az esetben, ha a másik nyelvet beszélők többséget alkotnak az adott területen. Ez annak ellenére is így van, hogy több európai egyezmény, például a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája, illetve a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény a terület, a nyelv és a beszélők összekapcsolása tekintetében bizonyos iránymutatásokat fogalmaz meg, és felhívja az államokat, hogy jogszabályokkal védjék a területük meghatározott részéhez kötődő nyelveket és azok beszélőit. Más, többnyire az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által elfogadott, *soft law* jellegű ajánlások még ennél is tovább mennek, amikor a kisebbségpolitika, illetve különösen a nemzeti kisebbségek által lakott

¹⁴ Laponce 1987, *i.m.* 148-149.

régiók szabályozására vonatkozó autonómia és önkormányzatiság terén fellelhető joggyakorlatok megosztására és átvételére hívják fel az államokat.¹⁵ Hasonlóképpen az EBESZ nemzeti kisebbségi főbiztosa is foglalkozik az autonómia kérdésével például a lundi és a ljubljanai ajánlásaiban, azonban az autonómia támogatása a főbiztos munkásságában inkább kivétel, mint szabály.¹⁶

A nemzeti kisebbségek önrendelkezésért folytatott küzdelme az állam asszimilációs politikájával szembeni védekező intézkedéseknek tekintendők. Az olyan nemzetállam ugyanis, amely nem biztosít megfelelő intézményes keretet kisebbségei számára közösségük, nyelvük és identitásuk védelméhez, azt kockáztatja, hogy elveszti demokratikus legitimitását és a többségi nemzet totalitárius államává válik.¹⁷ Ha megvalósítható, területi autonómiát, föderalizmust vagy konföderalizmust lehet célszerű alkalmazni, olyan határokkal, amelyek lehetőséget teremtenek a kisebbségi nyelv(ek) beszélői számára arra, hogy önkormányzat működtetésével a számukra kiemelten fontos kérdésekben – így oktatás, kultúra, nyelvhasználat stb. – védelmet élvezzenek a központi állam egységesítő törekvéseivel szemben.¹⁸ Az autonómia alkalmazása nem ritka, és nem is rendkívüli: az önkormányzatiság alkalmazása, illetve az erre való törekvés a negyedik lehetőség egy nemzeti kisebbség számára, ha a különböző etnikai csoportok egy nemzetállamban való együttélését vizsgáljuk; a másik három lehetséges stratégia a kivándorlás, az asszimiláció és a zárványosodás lehet.¹⁹

A nemzetközi közösség a második világháború óta a kisebbségi jogok tekintetében az egyéni jogokra helyezi a hangsúlyt. A két világháború közötti időszakban a kollektív jogok alkalmazása gyakori előírás volt, illet tartalmaztak például egyes kisebbségvédelmi szerződések, amelyeket az első világháborút nyertes oldalon befejező

¹⁵ Például az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének (ET PKGY) 1334(2003), 1811(2007), 1832(2011), vagy 1985(2014) sz. határozatai.

¹⁶ Palermo 2009, 658-659.

¹⁷ Kusý 2002, 99.

¹⁸ Levy 2007, *i.m.* 248.

¹⁹ Kymlicka 2002, 343-349, 362.

közép-európai államokkal írtak alá.²⁰ Az államok azonban többnyire akkor is elutasították a kollektív jogokat: a cseh dominanciájú Csehszlovákia csak 1938-ban, az ország szétesésének idején hajtotta végre az autonóm kárpátjai Ruszinföld létrehozására vonatkozó, 1919-re visszanyúló szerződéses kötelezettségét. Hasonló volt a helyzet 1918-1919 fordulóján a szétesőben lévő soknemzetiségű Magyarországon is: a magyar országgyűlés a nemzetiségek lakta területek elvesztésének megakadályozása szándékával törvényeket fogadott el a ruszin és szlovák nemzet, valamint a magyarországi német nemzetiségűek számára létrehozandó autonómiákról. Azonban végül az akkori magyar és csehszlovák törekvések képtelennek bizonyultak a soknemzetiségű államok szétesésének megakadályozására.

A második világháború után a nemzetközi közösség az egyéni jogok mellett döntött, azzal érvelve, hogy az általános emberi jogok a nemzeti kisebbségek helyzetét is rendezik, miközben a kollektív jogok destabilizáló hatásúak az államok szempontjából. Ha azonban megvizsgáljuk a nemzetközi közösség vonatkozó, azóta keletkezett tapasztalatait, akkor azt látjuk, hogy nem az egyéni kisebbségi jogok biztosítása, hanem mégis a kollektív megközelítés, az önkormányzatiság vagy autonómia alkalmazása bizonyult sikeres eszköznek a nemzetállam valamely területén többséget vagy jelentős kisebbséget alkotó nemzetiségek helyzetének rendezésére.²¹

Az autonóm intézmények többnyire belső okok miatt jöttek létre; a nemzetközi szerepvállalás kialakításukban meglehetősen ritka. Példaként említhetjük ez utóbbira az Åland-szigetek autonómiáját, ahol a Népszövetség döntése nyomán 1921. október 20-án írták alá a Finnországot a szigetcsoport svéd jellegének megőrzését célzó autonómia biztosítására kötelező Åland-egyezményt. Hasonló az 1995. november 21-én aláírt daytoni egyezmény, amely létrehozta a három államalkotó nemzeten és két autonóm egységen alapuló etnoföderális Bosznia-Hercegovinát – ezt később, 1999-ben egészítette ki a harmadik egység, Brčko körzet. A beavatkozás ebben a két esetben a nemzetközi

²⁰ Balogh Artúr 1928, 201-222.

²¹ Ezzel kapcsolatosan ld. Manzinger 2019.

zi közösség azon szándékából fakadt, hogy véget vessenek a térségi regionális stabilitást és biztonságot veszélyeztető konfliktusnak, sőt, a második esetben egy véres polgárháborúnak.

Az autonóm intézményeket leggyakrabban egy belső megállapodás révén dolgozzák ki, szintén többnyire egy konfliktus lezárása érdekében. Ez történt Dél-Tirol esetében, ahol bár az Ausztria és Olaszország között 1946-ban létrejött Gruber-De Gasperi-megállapodás elismerte a német kisebbség autonómiához való jogát kulturális identitásának és szokásainak megőrzése érdekében, azonban a gyakorlatba ültetés évtizedekig húzódott, a megnyugtató rendezéshez pedig terrorizmus és a *Südtirolfrage* megoldását szorgalmazó nemzetközi nyomás is szükségesnek bizonyult.²² Ha más európai példákat veszünk, az erőszak szerepe még egyértelműbb: az észak-írországi zavargásokat (*The Troubles*) az 1998-as nagypénteki megállapodás zárta le, a baszk ETA terrorszervezet fontos szerepet játszott a Franco-rezsim aláadásában, az új demokratikus spanyol államnak pedig szakítania kellett a spanyol centralizmussal és el kellett fogadnia az autonóm közösségekre épülő állammodellt. Erőszakra került sor Korzikán, a Moldovai Köztársaságban, míg Belgiumban az etnikai problémák megoldatlansága az állam pusztaságát is megkérdőjelezte az 1960-as évektől meginduló etnoföderalizálást megelőzően.²³

4 Az „új” Ukrajna kisebbségeket érintő jogszabályai

2014-ben radikális fordulatot vett Ukrajna története, az Euromajdan elsöpörte a megelőző évtizedek előrehaladó-visszaforduló ukránosítás körüli dilemmáját és egy erőltetett nemzetállamépítési törekvést helyezett a középpontba.²⁴ Ukrajna azonban történelméből fakadóan többnemzetiségű és többnyelvű ország. Mai nemzetközileg elismert

²² Dabis 2012, 81-92., Steininger 2017, 154-174.

²³ Ezzel kapcsolatban ld. Manzinger 2016, 3-20.

²⁴ 2013. novemberében az ország Uniós integrációjához köthetően tüntetések törtek ki a kijevi Függetlenség téren, mely erőszakba torkolló tüntetéssorozat e tér ukrán neve után később Euromajdan-ként vált ismertté.

határai 1954-ben alakultak ki, amikor Hruscsov szovjet kommunista párti első titkár a Krímet az Oroszországi Szovjet Szövetségi Szocialista Szovjet Köztársaságtól (OSZSZSZK) az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársasághoz (USZSZK) csatolta. Ezt megelőzően, moszkvai döntés alapján, az USZSZK kapta meg Csehszlovákiától Kárpátalját 1945-ben, 1939-ben az egykori Délkelet-Lengyelországot (Kelet-Galíciát), 1940-ben pedig Észak-Bukovinát és a Budzsákot Romániától. Ezek a területek többnemzetiségűek voltak, de már a második világháború előtti Ukrajna is többnyelvű lakossággal rendelkezett – ott döntően az ukrán, az orosz és a lengyel nyelv jelenléte említendő.

Az 1996-os ukrán alkotmány az ukránt tette meg az egyetlen hivatalos nyelvnek, azonban a társadalom jelentős részének, ideértve a politikai, társadalmi és gazdasági elitet is, az orosz maradt a fő nyelve a függetlenség után is. A 2010-es évek előtt a lakosság mintegy harmada használt az ukrántól eltérő más nyelvet.²⁵ Mivel a nemzeti kisebbségek aránya 20 százalék körüli volt,²⁶ ebből fakadóan a magukat ukránnak vallók jelentős része sem ukránul, hanem elsősorban oroszul beszélt. Ez annak ellenére volt így, hogy a szovjet állam nagy erőfeszítést tett az ukrán nép homogenizálására,²⁷ ugyanakkor fő törekvésük a regionális identitásokon alapuló szeparatizmus felszámolása volt, nem az ukrán nyelv pozícióinak erősítése az orosz rovására. Ez egyfajta párhuzamosságot eredményezett és döntő szerepet játszott az 1991-es függetlenség után az erős «nemzeti identitás» hiánya miatti aggodalom kialakulásában.²⁸ Ukrajna lakosai ugyanis egyértelműen kötődtek az országhoz és ukrajnaiság eszméjéhez, ugyanakkor nem volt egyértelmű az, hogy mit is jelent Ukrajna: a történelem különböző eseményeinek megítélésével és az ukrán nyelv kívánt társadalmi sze-

²⁵ General results of the census, State Statistics Committee of Ukraine, [online] Letöltés helye: <http://2001.ukrcensus.gov.ua/eng/results/general/> letöltés ideje: 2023. május 3.

²⁶ General results of the census / National composition of population, State Statistics Committee of Ukraine, [online] Letöltés helye: <http://2001.ukrcensus.gov.ua/eng/results/general/nationality/> letöltés ideje: 2023. május 3.

²⁷ Magocsi 1978, 255-271.

²⁸ Zhurzhenko 2014, 249-267.

repével kapcsolatos vélemények az ország különböző régióiban egymástól nagyon eltérőek voltak.²⁹ 2014, az orosz identitású területek elvesztését követően azonban az állami intézmények és civil szervezetek kiterjedt munkába kezdtek a nemzeti egységesítés előmozdítása érdekében.³⁰

Az utolsó, 2001-es ukrajnai népszámlálás szerint az orosz nyelvűség elsősorban a városokra volt jellemző: a falvak lakosságának 85,8 százaléka beszélt ukránul és 9,5 százaléka oroszul, míg a városokban az arány 58,5 százalék volt 39,5 százalékkal szemben.³¹ Hangsúlyozandó azonban, hogy Kelet- és Dél-Ukrajnában – a Krímet nem számítva – az ukrán nyelv nagyrészt az úgynevezett szurzsik-ot jelentette, az ukrán és az orosz nyelv vegyes szociolektusait,³² amelyet összességében Ukrajna lakosságának mintegy 11-18 százaléka használt.³³ A nyelvi szabályozás végig politikailag érzékeny kérdés volt, 2014 előtt az orosz és az ukrán nyelv rivalizálása és ennek jogszabályi és társadalmi lecsapódása volt a jellemző; ez azonban megváltozott 2014-ben, amikor Ukrajna elvesztette az ellenőrzést a nagyobb orosz identitású területek felett.³⁴ Azóta az ukrán nyelvpolitika az orosz nyelvnek a nyilvánosságból való kiszorítását célozza.

Az orosz nyelv hivatalos használatával szembeni fellépés azonban a más kisebbségi nyelvet beszélőkre is hatással van. Nyelvi szempontból a nemzetiségek között jelentős a különbség: a perifériákon élő bolgár, magyar és román kisebbségek megőrizték anyanyelvüket, míg a második világháború előtt is Ukrajnához tartozó területeken élő len-

²⁹ Hrytsak 1998, 269-272.

³⁰ Makarenko, Olena: Exchange programs dispel destructive myths, bridge east-west divide in Ukraine. Euromaidanpress, 2017. július 4. [online]. Elérhető: www.euromaidanpress.com letöltve: 2023. május 3.

³¹ Tóth 2016, 22.

³² A szurzsik olyan nem standardizált nyelvváltozatokat (szociolektusokat) jelent, amelyek elmoszák a standard ukrán és orosz nyelv közötti különbséget a két nyelv vegyítése révén. A szurzsikot az ukrajnai társadalom egy része az ukrán nyelvet és identitást fenyegető jelentős veszélynek tekinti. Bersand 2001, 38-47.

³³ Pataki 2017, 209-210.

³⁴ Fedinec-Cserniczkó 2017, 284-285.

gyelek és beloruszok nagy része ukrán vagy orosz nyelvre váltott.³⁵ A kisebb nemzetiségek számaránya Ukrajnában alacsony, az ország számára a fő problémát nem az jelenti, hogy az országban sok nyelvet beszélnek, hanem az, hogy az ukrán nagyon lassan nyer teret az orosz-szal szemben.

A nyelvhasználatot 2012-ig az 1989-ben elfogadott, az USZSZK nyelvről szóló törvény szabályozta, azonban a nyelvek státusza már ebben az időszakban is vitatott kérdés volt az új állam nemzetépítő törekvései miatt.³⁶ A 2004-es narancsos forradalom utáni események és a középiskolai érettségi 2008-as reformja egyértelműen mutatták a politikai elit egyes részeinek frusztrációit az ukrán nyelv társadalmilag elégtelen presztízse kapcsán. Az 1990-es, 2000-es években is volt már olykor ellenséges a társadalmi légkör a kisebbségi nyelvhasználókkal szemben,³⁷ és jellemzően már a 2000-es évek elején is kizárólagosan az ukrán volt az egyedüli hivatalos kommunikációs nyelv, különösen írásban.³⁸

A 2012-es nyelvtörvény nemcsak elismert 18 kisebbségi nyelvet, köztük Ukrajna történetében először a ruszint is, hanem egyértelműen szakított az ukránosítással, amikor párhuzamos hivatalos státuszt biztosított minden olyan nyelvnek, amelyet egy közigazgatási egység – megye, járás, város vagy falu – lakosságának legalább 10 százaléka beszélt. A törvény rendelkezései szerint a magyar nyelv párhuzamos hivatalos nyelvvé vált Kárpátalján, a román Csernyivci megyében, a tatár a Krímben, az orosz pedig a 27 ukrainai megye közül 9-ben. Ezt a törvényt a 2014-es Majdan-forradalom idején hozott parlamenti döntés helyezte hatályon kívül, ami társadalmi zavargásokat szított Kelet-Ukrajnában és a Krímben, és ürügyet szolgáltatott Oroszországnak a kezdetben rejtett beavatkozásra Ukrajnában. Megemlítenéd, hogy még az ukrán lakosság sem értett egyet az eltörléssel, a Kyiv International Institute of Sociology (KIIS) társadalomkutató intézet egy

³⁵ *Uo.* 281

³⁶ Tóth 2016, *i.m.* 19-31., Arel 2017-2018, 233-263., Ambrus 2019, 11-57.

³⁷ Beregszászi 2004, 90-96.

³⁸ Beregszászi-Cserniczkó 2003, 115.

2015. februári felmérése szerint a megkérdezettek 19 százaléka egyértelműen helyeselte az orosznak, mint második hivatalos nyelvnek a bevezetését. További 52 százalékuk pedig támogatta annak második hivatalos nyelvként való használatát ott, ahol a lakosság kéri, és csak 21 százalékuk utasította el teljesen.³⁹

A jogfosztó intézkedések sorát a 2017 májusában alkotott új média-szabályozás folytatta, amely minimum 75 százalékra növelte az ukrán nyelvű tartalmak arányát a televíziós és rádiós műsorokban, beleértve a magánszolgáltatókat is. Az igazán nagy belföldi és nemzetközi visszhangot kiváltott jogszabály azonban az 2017 szeptemberében elfogadott új közoktatási törvény lett. A törvény az ukránt nyilvánította az oktatás nyelvévé, illetve bevezette az azóta meghonosodott, Ukrajna alkotmányos előírásaival és vállalt nemzetközi kötelezettségeivel szembenő megosztását a nemzeti kisebbségeknek. E törvény ugyanis a tatár, karait és a krimcsák etnikumhoz tartozókat – arra hivatkozással, hogy nincs Ukrajnán kívüli anyaállamuk – őslakos néppé (корінні народи) nyilvánította, a többieket pedig a nemzeti kisebbség (національні меншини) kategóriába sorolta. Ráadásul még ez utóbbin belül is két csoportot különböztetett meg: azokat, akiknek a nyelve az EU egyik hivatalos nyelve – például bolgár, magyar, román, szlovák – illetve akiknek nem – például orosz, fehérorosz. Az érettségit megelőző közoktatásban az anyanyelvű oktatás jogát csak az őslakos népeknek biztosította, a nemzeti kisebbségek vonatkozásában ugyanez a jog csak az 1-4. osztályig volt érvényben, Továbbá az EU valamely hivatalos nyelvét beszélők számára e jogszabály lehetővé tette az 5-12. osztályokban egy vagy több tantárgynak az anyanyelven történő oktatását.

A törvény ellen elsőként azok az államok tiltakoztak, amelyeknek kulturális- nyelvi kötelékkel rendelkező kisebbségei élnek Ukrajnában, melyek közül Bulgáriával és Lengyelországgal sikerült megegyezést kötnie Kijevnek. Az ukrajnai magyarság és Magyarország is megpróbálta bilaterális alapon rendezni a kérdést az ukrán kormánnyal,

³⁹ СТАВЛЕННЯ ДО СТАТУСУ РОСІЙСЬКОЇ МОВИ В УКРАЇНІ. Kyiv International Institute of Sociology, 2015. április 10. [online], Letöltés helye: <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=517&page=5&t=10>, letöltés ideje: 2023. május 3.

de e törekvések 2018 nyarán meghiúsultak, mert Ukrajna nemhogy a törvénymódosítás előtti állapothoz nem volt hajlandó visszatérni, de azt is elutasította, hogy a Velencei Bizottság addigra már rendelkezésre álló véleménye alapján átdolgozza a jogszabályt.⁴⁰ Magyarország ekkoriban kezdte blokkolni a NATO-Ukrajna Bizottság miniszteri szintű üléseit, amit több NATO-tagállam is bírált és amit először 2023 áprilisában hagyott figyelmen kívül a szövetség, a magyar vétó ellenére meghívva az ukrán külügyminisztert a soros találkozásra.

Az ukrán oktatási törvényt nemzetközi szervezetek is helytelenítették. Az Európa Tanács (ET) Parlamenti Közgyűlése 2017. október 12-i állásfoglalásában hívta fel Ukrainát, hogy a kisebbségei vonatkozásában az integrációt és ne az asszimilációt tekintse célnak, illetve hogy az államnyelv védelmére tett intézkedéseket egészítse ki a nemzetiségi nyelvek védelmét célzó lépésekkel.⁴¹ A Velencei Bizottság Ukrajna felkérése nyomán 2017. december 11-én közölte véleményét,⁴² amely megállapította, hogy habár az államnyelv előmozdítása jogos érdek, az elfogadott törvény aránytalan beavatkozást eredményez a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek meglévő jogaiba (120. pont). A Velencei Bizottság szerint a törvény csorbítja a meglévő nemzetiségi jogokat, nem biztosítja a kisebbségek számára az anyanyelvi oktatáshoz való jogot, csak azt írja elő, hogy az ilyen oktatás lehetséges. A bizottság emellett felszólított a törvény 7. cikkének nemzetiségeket védő módosítására, valamint arra, hogy a jogalkotó szüntesse meg a többi kisebbségi nyelv – amelyek nem hivatalos nyelvei az EU-nak – diszkriminatív kezelését is (125. pont).

⁴⁰ Fiala-Butora 2020, 246-247.

⁴¹ Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 2189(2017). sz. határozata. (PACE Resolution 2189(2017) The New Ukrainian Law on Education: A Major Impediment to the Teaching of National Minorities' Mother Tongues.) 2017. október 12. Letöltés helye: <http://assembly.coe.int/nw/xml/xref/xref-xml2html-en.asp?fileid=24218&lang=en>, letöltés ideje: 2023. május 3.

⁴² A Velencei Bizottság CDL-AD(2017)030 sz. véleménye Ukrajna 902/2017. sz. oktatási törvényéről. 2017. december 11. Letöltés helye: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)030-e), letöltés ideje: 2023. május 3.

2018. március 5-én az ET közzétette a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény tanácsadó bizottságának Ukrajnáról szóló negyedik véleményét.⁴³ A dokumentum az oktatási törvény elfogadása előtti időszakot vizsgálta, és így nem magát az elfogadott jogszabályt, hanem annak tervezetét bírálta, amelyet összeegyeztethetetlennek nevezett a keretegyezmény 14. cikkével.⁴⁴ Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosa 2017. december 12-i jelentésében szintén arra a következtetésre jutott,⁴⁵ hogy a törvény korlátozóbb, mint a korábbi szabályozás, ellentétben áll Ukrajna nemzetközi kötelezettségeivel, diszkriminatív a kisebbségi közösségekkel szemben, illetve a feszültségek növekedéséhez vezethet. Még a kisebbségi jogokkal kapcsolatosan ritkán megnyilvánuló NATO is sürgette Ukrajnát a NATO-Ukrajna Bizottság 2019. október 31-i nyilatkozatának 6. pontjában, hogy teljes mértékben hajtsa végre a Velencei Bizottság oktatási törvényre vonatkozó ajánlásait és következtetéseit, Ukrajna pedig kiemelte, hogy „elkötelezett a teljesítés mellett”.⁴⁶

A következő kisebbségi jogokat korlátozó jogszabály az ukrán nyelv állami nyelvként működésének támogatásáról szóló, 2019 áprilisában elfogadott törvény volt. Ez az ukrán nyelv használatát kötelezővé tette a közélet több mint 30 területén, többek között az oktatásban, a kultúrában, a médiában és az egészségügyi intézményekben. A törvény szellemiségével a KIIS 2020 júliusában közölt felmérése szerint az ukrán lakosság jelentős része egyetértett, azonban a lakosság egy része, különösen a keleti és déli országrészekben nem helyezte az ukrán

⁴³ A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Szakértői Bizottságának ACFC/OP/IV(2017)002. sz. negyedik véleménye Ukrajnáról (ACFC Fourth Opinion on Ukraine). 2017. március 10. Letöltés helye: <https://rm.coe.int/09000016807930cf>, letöltés ideje: 2023. május 3.

⁴⁴ Ld. különösen a dokumentum 160-166. pontjait.

⁴⁵ Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának jelentése az ukrán emberi jogok helyzetéről a 2017. augusztus 16-november 15. közötti időszakban (Office of the UNHCHR, Report on the human rights situation in Ukraine 16 August to 15 November 2017). 2017. december 12. Letöltés helye: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/UA/UAReport20th_EN.pdf, letöltés ideje: 2023. május 3.

⁴⁶ Statement of the NATO-Ukraine Commission, Kyiv, 2019. október 31. [online]. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_170408.htm letöltés ideje: 2023. május 3.

nyelv pozíciójának állami erővel való növelését.⁴⁷ Mivel a törvény nem szabályozta a kisebbségi nyelvek használatát, az ukrán nyelv támogatásának egyoldalúságával jelentős jogbizonytalanságot teremtett. A jogalkotó ebben a törvényben hozta létre a törvény végrehajtásának ellenőrzésére az államnyelvvédelmi biztosi hivatalt, amely 2022. július 16-tól bírságolási jogkörrel is rendelkezik.⁴⁸ A másik létrehozott intézmény az Állami Nyelvi Standardok Nemzeti Bizottsága, amely az ukrán nyelv standardjainak kidolgozására és jóváhagyására kapott megbízatást. Ez egyértelműsítette, hogy a kisebbségi nyelvek mellett a szurzsik is az állami intézmények „célkeresztjébe” került.

Ezt a jogszabályt is heves kritikák érték mind nemzetközi téren, mind az ukránai kisebbségi közösségek részéről. Az ENSZ ukránai emberi jogi missziója szerint a nemzeti identitás és a hivatalos nyelv támogatása legitim cél, azonban az intézkedések nem lehetnek kényszerítő jellegűek, és nem lehetnek ellentétesek Ukrajna nemzetközi kötelezettségeivel és az ukrán alkotmánnyal.⁴⁹ Azt is hangsúlyozta a dokumentum, hogy a nyelvtudásra vonatkozó követelményeknek arányosnak kell lenniük, és nem zárhatják ki a kisebbségi nyelvet beszélők részvételét a közéletben. Az EU hivatalos nyelvét beszélő nemzeti kisebbségek és más nemzeti kisebbségek eltérő bánásmódjával kapcsolatban a dokumentum felszólította a kormányt, hogy kerülje el a törvény előtti egyenlőséghez és a törvény egyenlő védelméhez való jog megsértését. A privát média számára a szabad nyelvhasználat biztosítását sürgette, míg a közmédia esetében azt tanácsolta, hogy a ki-

⁴⁷ ПРЕС-РЕЛІЗИ ТА ЗВІТИ СТАВЛЕННЯ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ ДО ЗАКОНУ ПРО МОВУ, Kyiv International Institute of Sociology, 2020. július 29. [online]. Letöltés helye: <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=960&page=2&t=10>, letöltés ideje: 2023. május 3.

⁴⁸ The mayor of Harkiv was fined by the Commissioner on 24 November, 2022, for using non-state language in his public appeals. The mayor of Kharkiv must pay a fine for using the Russian language. 2022. november 24. Babel.ua. [online]. Letöltés helye: www.babel.ua, letöltés ideje: 2023. május 3.

⁴⁹ Office of the UNHCR, Analytical Note on the Draft Law ‘On Ensuring the Functioning of Ukrainian as the State language’, 2019. szeptember 5. [online]. Letöltés helye: <https://ukraine.un.org/sites/default/files/2020-07/2019.09.11%20-%20Analytical%20Note%20-%20Language%20Law%20ENG.pdf>, letöltés ideje: 2023. május 3.

sebbségek nyelveinek biztosítsanak elegendő és arányos teret. A dokumentum sürgette az ukrán kormányt, hogy

*„késelem nélkül és széleskörű konzultációs folyamat keretében dolgozza ki az (...) Ukrajna őslakos népei és nemzeti kisebbségei jogainak érvényesítéséről szóló törvényt, amely szilárd jogi garanciákat teremt valamennyi kisebbségi nyelv védelmére és használatára, és egyensúlyt eredményez a hivatalos nyelv előmozdításának szándéka és a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nyelvi jogai között”.*⁵⁰

A Velencei Bizottság 2019. december 9-én tette közzé véleményét a törvényről.⁵¹ A Bizottság is arra a következtetésre jutott, hogy bár *„teljes mértékben érthető az ukrán jogalkotó törekvése az ukrán nyelv, mint államnyelv használatának előmozdítása tekintetében”*, ezt *„össze kell hangolni és egyensúlyba kell hozni az ukrainai kisebbségek nyelvi jogainak védelmét szolgáló garanciákkal és intézkedésekkel”.*⁵² A Bizottság kijelentette továbbá, hogy *„az államnyelvtörvény (...) nem teremt megfelelő egyensúlyt az ukrán nyelv megerősítésének és népszerűsítésének jogos célja és a kisebbségek nyelvi jogainak megfelelő védelme között”*,⁵³ és felszólította az ukrán kormányt, hogy egyebek mellett - szükségtelen késelem nélkül készítse elő a kisebbségi törvényt, és fontolja meg, hogy a kisebbségi törvény elfogadásáig elhalasztja az állami nyelvtörvény már hatályban lévő rendelkezéseinek végrehajtását;

- vizsgálja felül az állami nyelvtörvényt annak érdekében, hogy az megfeleljen Ukrajna nemzetközi kötelezettségvállalásainak;
- helyezze hatályon kívül a törvény azon rendelkezéseit, amelyek a nemzeti kisebbségek három kategóriájának nyelvei közötti el-

⁵⁰ A jelentés XIII. pontjához tartozó ajánlás.

⁵¹ A Velencei Bizottság CDL-AD(2019)032 sz. véleménye az ukrán nyelv állami nyelvként való működésének támogatásáról szóló törvényről. 2019. december 9. [online]. Letöltés helye: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)032-e), letöltés ideje: 2023. május 3.

⁵² A vélemény 30. pontja.

⁵³ A vélemény 32. pontja.

térő bánásmódot írnak elő, amennyiben az e nyelvek közötti különbségtétel nem objektív és ésszerű indoklason alapul;

- védje a nyelvi kisebbségek jogait az államnyelv státusának és használatának megerősítése és a kisebbségi nyelvek védelme közötti méltányos egyensúly megteremtésével, illetve
- bízta meg az államnyelvvédelmi biztost vagy más, kompetens intézményt azzal a feladattal, hogy felügyelje a kisebbségi és őslakos nyelvek használatára vonatkozó jogi rendelkezések végrehajtását.⁵⁴

A következő elfogadott dokumentum az Ukrajna őslakos népeiről szóló törvény volt 2021. július 1-jén, amely keretet biztosít a Krím-félsziget őslakos népei, azaz a *de facto* orosz megszállás alatt élő krími tatárok, karaiták és krimcsákok⁵⁵ jogainak védelmére. A 2001-es ukrán népszámlálás szerint e közösségek 248.200, 1.196, illetve 406 főt számláltak. A törvény nagyrészt az Egyesült Nemzetek Szervezetének az őslakos népek jogairól szóló nyilatkozatát másolja, így garantálja az őslakos népek Ukrajnán belüli önrendelkezési jogát, valamint a belső ügyeik viteléhez szükséges önkormányzatiságot. Az őslakos népek szervei tanácsadói jogkörrel rendelkeznek e közösségek kulturális és vallási örökségének tárgyi jegyzéke kialakítása, a történelmileg használt földrajzi nevek visszaállítása, az őslakos népekre vonatkozó információknak az iskolai tantervbe való felvétele, valamint a krími környezetvédelemben az állami hatóságokkal folytatott intézményesített párbeszéd vonatkozásában. A törvény az államot az asszimilációtól való tartózkodásra is kötelezi; beszédes, hogy ilyen előírás nincs a nemzeti kisebbségek esetében. További probléma, hogy a törvény deklaratív jellegű, nincs szabályozás a végrehajtásra vonatkozóan, és nincsenek garanciák arra sem, hogy az átruházott jogokat nem vonják vissza.⁵⁶

A nemzeti kisebbségeket érintő eddigi legutolsó jogszabály a 2022. december 13-án elfogadott nemzeti kisebbségi törvény. Ez a törvény

⁵⁴ A vélemény 139. pontja.

⁵⁵ A karaiták és a krimcsákok türk nyelvű, zsidó vallású etnikai csoportok, amelyeknek eredete, illetve a Krímbe településük körülményei és időpontja vitatott.

⁵⁶ Tóth 2022, *i.m.* 10-14.

mege erősíti a korábban az oktatási törvényben, illetve az államnyelvtörvényben bevezetett korlátozásokat, és elmulasztja a korábban Ukrajnán belül vagy nemzetközi téren megfogalmazott kritikák feloldását. Nem véletlen tehát, hogy az új törvényt bírálta a magyar kisebbség,⁵⁷ a román kisebbség képviselői,⁵⁸ illetve Románia külügyminisztériuma.⁵⁹ A magyar Külgazdasági és Külügyminisztérium az EBESZ nemzeti kisebbségi főbiztosához fordult,⁶⁰ az ET Parlamenti Közgyűlése pedig a Velencei Bizottság véleményét kérte ki.⁶¹ Hasonlóképpen román⁶² és magyar európai parlamenti képviselők az Európai Bizottságnak feltejt kérdésben azt tudakolták, hogy mit tud és mit szándékozik tenni a Bizottság az Ukrajnában élő nemzeti kisebbségek nyelvi és oktatási jogainak biztosítása érdekében.⁶³

⁵⁷ A KMKSZ és az UMDSZ közös nyilatkozata Ukrajna nemzeti kisebbségeiről (közösségeiről) című törvénnyel kapcsolatban. Kmkosz.com.ua, 2022. december 16. [online]. Letöltés helye: www.kmkosz.com.ua, letöltés ideje: 2023. május 3.

⁵⁸ Noua lege a minorităților naționale din Ucraina, o dezamăgire pentru comunitatea românească. Problema educației în limba maternă, nerezolvată. Libertatea.ro, 2022. december 22. [online]. Letöltés helye: www.libertatea.ro, letöltés ideje: 2023. május 3.

⁵⁹ Comunicat de presă privind poziția MAE referitoare la adoptarea, de către Rada Supremă a Ucrainei, a Legii privind minoritățile naționale (comunitățile) din Ucraina. Románia Külügyminisztériuma, 2022. december 22. [online]. Letöltés helye: www.mae.ro, letöltés ideje: 2023. május 3.

⁶⁰ Kérvényeztük az ukrán nemzeti kisebbségi törvény végrehajtásának elhalasztását. Kormany.hu, 2023. március 14. [online]. Letöltés helye: www.kormany.hu, letöltés ideje: 2023. május 3.

⁶¹ A Velencei Bizottság elfogadott dokumentumai. Az ukrán nemzeti kisebbségekről szóló, 2023 júniusára várható vélemény. 1123/2023. sz. dokumentum. https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx?v=ongoing&lang=EN

⁶² E-000454/2023, Kérdés az Európai Bizottsághoz. Protecting the rights of the Romanian community in Ukraine. Európai Parlament, 2023. február 14. [online.] Letöltés helye: www.europarl.europa.eu, letöltés ideje: 2023. május 3.

⁶³ P-001080/2023 Sürgős kérdés az Európai Bizottsághoz. Ensuring the rights of the Hungarian minority in Ukraine. Európai Parlament, 2023. március 30. Letöltés helye: www.europarl.europa.eu, letöltés ideje: 2023. május 3.

5 Nemzetiségi többségű régiók kérdése Ukrajnában

Ukrajna nemzetközileg elismert határain belül vannak olyan területek, ahol a nem ukrán lakosság alkotja a többséget. Az etnikai oroszok főként a Krímekben, valamint például Donyeck, Luhanszk, Harkiv és Zaporizzsja megyékben élnek, míg a bolgár, magyar és román nyelvű területek Odessza, Kárpátalja és Csernyivci megyékben találhatóak. Ukrajna függetlenné válása során néhány régió a kiterjedtebb önkormányzatiság, az Ukrajnán belüli különleges státusz iránti preferenciájuknak adtak hangot. 1991-ben a függetlenségről szóló népszavazással párhuzamosan a Krím és Kárpátalja lakói egyidejűleg szavaztak régiójuk Ukrajnán belüli különleges státuszáról; a Beregszászi járás többségében magyar nemzetiségű lakosai pedig a Kárpátalján belüli Magyar Autonóm Körzet létrehozásáról is. Az 1990-es évek elején Donyeckben, Luhanszkban, Dnyiproban és Odesszában is megjelentek autonomista mozgalmak.⁶⁴ A kijevi parlament a Krím kivételével – részben épp a Krím okozta feszültségek okán – figyelmen kívül hagyta ezeket a törekvéseket és népszavazásokat, sőt, az 1992-es nemzetiségi törvény tervezetéből a parlamenti elfogadás során az ország területi integritásának védelmére hivatkozva törölték azokat a cikkelyeket, amelyek a nemzetiségi közigazgatási egységek létrehozásának szabályait és működési rendjét tartalmazzák volna.⁶⁵ Kiemelendő, hogy a határok megkérdőjelezése ebben az időszakban a posztszovjet térségben széles körben elterjedt jelenség volt, még az első csecsen háború előtti Oroszországon belül is.⁶⁶

A Krím esetében azonban túl nagy volt a nyomás, Moszkvában is elhangoztak olyan kijelentések, amely a terület Oroszországhoz való visszatérését szorgalmazta.⁶⁷ 1992. május 5-én az önhatalmúlag létrehozott Krími Köztársaság Legfelsőbb Tanácsa az ugyanazon év augusztusára tervezett népszavazás támogatásához kötötte a függet-

⁶⁴ Goode 2011, 139-140.

⁶⁵ Tóth 2013, 95-97.

⁶⁶ Stern 1994, Lundstedt 2018.

⁶⁷ *Uo.* 140

lenség kikiáltását. Hónapokig tartó ukrán-krími tárgyalások után 1992 júliusában megállapodás született, amely autonóm státuszt és különleges gazdasági státuszt biztosított a Krímnek, vagyis a terület vezetése elfogadta, hogy a félsziget Ukrajna része maradjon. A kompromisszumot követően 1993-ban létrehozták a krími elnöki posztot, amelyet 1994-ben választáson a szeparatista Jurij Meskov nyert meg. Ez ismét a feszültségek fokozódásához vezetett, és végül 1995-ben az elnöki posztot az ukrán parlament az 1992-es krími alkotmánnyal együtt megsemmisítette. Ezután egy átmeneti időszak következett, amely 1998-ban a második krími alkotmány elfogadásával ért véget – egy évvel az orosz-ukrán barátsági szerződés aláírása után, amelyben Oroszország elismerte a fennálló határok sérthetetlenségét.

Az 1998-as krími alkotmány fő célja az volt ukrán szempontból, hogy biztosítsa az orosznyelvű félsziget feletti ukrán szuverenitást és a szeparatista törekvések ellen hasson, a dokumentum a 2014-es, a nemzetközi jog szabályait sértő orosz megszállásig ennek a feladatának eleget is tett. Az orosz megszállás és az annexió utáni helyzetet az ukrán parlament a 2014. április 15-én elfogadott az „Az állampolgárok jogainak és szabadságainak biztosításáról és az Ukrajna ideiglenesen megszállt területén fennálló jogi rendről” szóló 1207-VII. számú törvénnyel kívánta szabályozni. E jogszabály rendelkezett a be- és kiutazás joga, a tulajdonjogok garanciái és általában a megszállás alatt álló területek ukrán állampolgárainak a jogai vonatkozásában, valamint szabályozta az ukrán állami szervek működését.

A törvény elfogadásának idején már a kelet-ukrajnai Donyeck és Luhanszk térségeiben is megrendült az ukrán államhatalom. Ezen a vidéken hagyományosan sokan utasították el az ukránosítást és támogatták Ukrajna föderalizálását, illetve az orosz mint második államnyelv bevezetését, továbbá Oroszország megítélése is kedvezőbb volt ott, mint Ukrajna más orosz nyelvű részein.⁶⁸ Az Oroszországból szervezett, de helyi támogatottságra épülő törekvések célja az Ukraj-

⁶⁸ The Views and Opinions of South-Eastern Regions of Ukraine: April 2014. Kyiv International Institute of Sociology. 2014. április 20. [online]. Letöltés helye: <https://www.kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=302&page=1&y=2014&m=4> letöltés ideje: 2023. május 3.

nától való elszakadás volt, ezt a 2014. május 11-én tartott, a nemzetközi közösség által el nem ismert függetlenségi népszavazásokkal kívánták legitimálni. Azonban nyárra a katonai helyzet megváltozott: az ukrán hadsereg részéről egyre erősödő nyomás miatt 2014 augusztusában nem hivatalosan az orosz hadsereg is megjelent a régióban, és Oroszország megkezdte a két „népköztársaság” szakadár státuszának a katonai erővel történő megtámogatását. A kezdeti tervek ambiciózusabbak voltak a két népköztársaság létrehozásánál: egy *Novorosszija*⁶⁹-nak nevezett „ellen-Ukrajna” létrehozása Ukrajna keleti részein, amely végül megbukott a társadalmi támogatás hiánya miatt.⁷⁰

A 2014-es és 2015-ös, tüzszünetet célzó minszki tárgyalásokon Donyeck és Luhanszk akkori vezetői is részt vettek, azonban Ukrajna hangsúlyozta, hogy képviselőjük semmi szín alatt sem jelenti elismerésüket. A 2014-es Minszk I. megállapodás 3. pontja alapján 2014. szeptember 16-án az ukrán parlament elfogadott egy törvényt „[a] Donyec-ki és Luhanszki megyék különálló régióinak helyi önkormányzati rendjéről». Ez általánosságban találkozott is a térség lakosságának akaratával, hiszen egy 2019-es felmérés szerint a szakadárok által ellenőrzött Donbasz lakosai inkább támogatták az autonómiával való visszatérést Ukrajnához, mint az Oroszországhoz tartozást – akár autonómiával, akár anélkül.⁷¹

A 2014-es törvény úgy rendelkezett, hogy életbe lépésétől számított három évig a helyi önkormányzatok az ukrán parlament által meghatározott régiókban, városokban és községekben különleges jogrendben működnek, az ukrán jogszabályok korlátozottan, azaz a tör-

⁶⁹ Új-Oroszország. Hagyományosan történelmi fogalom, Ukrajna déli területeit foglalja magában, amelyek a 18. század végén kerültek orosz ellenőrzés alá. Mára politikai töltöttséget kapott, orosz részről egyfajta „ellen-Ukrajnaként” meghatározott államot kívántak ott létesíteni, de a koncepció kudarcot vallott, mert a jelentős részben ma is orosz nyelvű helyi lakosság identitás szempontjából nem oroszként definiálja magát, így nem támogatta az erre irányuló törekvéseket.

⁷⁰ Shandra, Seely 2019, 25-34.

⁷¹ Sasse, Gwendolyn: Most people in separatist-held areas of Donbas prefer reintegration with Ukraine – new survey. *theconversation.com*, 2019. október 14. [online]. Letöltés helye: <https://theconversation.com/most-people-in-separatist-held-areas-of-donbas-prefer-reintegration-with-ukraine-new-survey-124849>, letöltés ideje: 2023. május 3.

vényben meghatározott sajátosságok figyelembevételével hajtandóak végre. A törvény lehetővé tette a szeparatista hatóságok számára, hogy választásokat tartsanak, megválasszák az általuk használt nyelvet és végrehajtó hatalmat gyakoroljanak, valamint a helyi hatóságok jogot kaptak „népi milíciák” létrehozására is. A törvényt 2015 márciusában – a 2014. novemberi illegális választások és a Minszk II. aláírása után – úgy módosították, hogy annak végrehajtását a terület feletti ukrán szuverenitás helyreállításának feltételéhez köthették. Ez érthető rendelkezés volt, amely azonban Moszkva és a szakadárok ellenkezésével találkozott. Ha elvonatkoztatunk a konkrét esettől – vagyis attól, hogy itt egyértelműen Moszkva instruíta a helyi történéseket –, akkor könnyen belátható, hogy egy hasonló helyzetben levő régió miért nem szívesen helyezi magát vissza egy olyan állam fennhatósága alá, amelyben nem bízik, még azt megelőzően, hogy valamilyen megfelelő – akár külső – garanciát kap arra, hogy a számára kilátásba helyezett jogszabályi keret valóban alkalmazásra kerül. A korábban említett álandi krízis megoldását annak idején épp egy ilyen nemzetközi garancia tette lehetővé az 1920-as évek elején. A 2014-ben elfogadott ukrán törvény hatályát folyamatosan meghosszabbították, utoljára 2021-ben, így az 2022. december 31-én, immár az orosz-ukrán háborúskodás idején, hatályát veszítette.

Kárpátalján is megjelent az autonómia-igény, a térséghez hagyományosan kötődő ruszin etnikai tudathoz kapcsolódva a kárpátaljai lakosság az 1991-es függetlenségi népszavazással párhuzamos szavazáson egyértelművé tette Kárpátalja Ukrainán belüli autonómiára vonatkozó szándékát. Ezt a kérést azonban a kijevi törvényhozók figyelmen kívül hagyták. A ruszinok történelmileg tudatosan elkülönülnek a környező népektől,⁷² erre apellált a területet 1939-1944 között ismét irányító Magyarország, amely rendkívül nagy energiát fektetett a ruszin identitás és írásbeliség megerősítésére. Az 1945-ös USZSZK-hoz kerülés óta azonban a ruszin nyelv és identitás – leszámítva a 2012-2014 közötti időszakot – nem elismert, azt a hivatalos Ukrajna az uk-

⁷² Calvi 1999, 289-290.

rán nyelv és identitás regionális alegységeként kezeli.⁷³ A mai modern nyelv kodifikációja sem Ukrajnában történt meg, aminek részét képezi az a Kárpátalja, hanem 1995-ben Szlovákiában, ahol szintén jelentős számú ruszin él.⁷⁴ Mára a ruszin politikai mozgalom döntően moszkvai befolyás alá került, ami erősen diszkreditálja a lakossági támogatást egyébként élvező regionális törekvéseket.⁷⁵

Mint említettük, a magyar közösség is szándékozott létrehozni 1991-ben egy olyan különleges státuszú régiót, ahol a magyarok alkotják a többséget. Ezt az elnökválasztási kampányban Leonyid Kravcsuk későbbi államfő meg is ígérte,⁷⁶ de a létrehozatalra nem került sor. Maga a közösség kicsi, 2022 előtt mintegy 130.000 főt számlált,⁷⁷ ez azonban a széleskörű autonómiával rendelkező belgiumi német nyelvű közösségnek kétszerese, vagy az olaszországi Dél-Tirol német nyelvű közösségének majdnem a fele, és megegyezik például a szintén autonóm moldovai Gagauzia lakosságával. A 2001-es ukrainai népszámlálás szerint a Beregszászi járásban a magyarok 76 százalékos többséget alkottak, míg Ungváriban 33%-ot, a Nagyszőlősiben 25%-ot, a Munkácsi járásban pedig 12 százalékot tettek ki. Ezek a magyarlakta területek egymással határosak voltak, vagyis a magyarság összefüggő területe négy különböző járásba volt közigazgatásilag elkülönítve. A közösség többször kérte a magyarok által lakott területeknek az egybeolvasztását a Magyar Autonóm Körzet keretében, továbbá szorgalmazták egy olyan választási körzet létrehozását is, ahol a magyar

⁷³ Ezzel szemben ma Magyarországon, Romániában és Szlovákiában is elismert a ruszin az ukrántól eltérő kisebbségi identitásként és nyelvként.

⁷⁴ Magocsi 1995, 238-240. A 2021-es népszámlálás adatai szerint Szlovákiában 63.000-nél több olyan személy él, aki első vagy második identitásként ruszinnak vallotta magát, míg az ukránok száma 11.000 volt ugyanekkor.

⁷⁵ Гибридная война: этнический фактор русинов Закарпатья. Аналитика ИС, Svetlovodsk.com.ua, 2016. április 21. [online]. Letöltés helye: https://svetlovodsk.com.ua/8964-sbu.html?fb_comment_id=849331198505739_849332888505570, letöltés ideje: 2023. május 3.; Україна в лещатах російських спецслужб, Radio Svoboda, 2011. december 25. [online]. Letöltés helye: <https://www.radiosvoboda.org/a/24433107.html>, letöltés ideje: 2023. május 3.

⁷⁶ Tóth I. 2013, 95.

⁷⁷ Tátrai et al. 2018, 7-31.

nemzetiségűek alkotják a többséget, ahogyan az 1997 és 2002 között létezett.

Ezeket a kéréseket azonban az ukrán jogalkotó nem vette figyelembe, még a 2020-as közigazgatási reform során sem. Ezen átalakítás az ukrán többségű Nagyszőlősi járást beolvasztotta a magyar többségű Beregszászi járásba, de abba két falu kivételével nem vonták be Ungvár és Munkácsi járás magyar többségű részeit. A 2001-es népszámlálási adatok alapján az új Beregszászi járás ukrán többségű lett: 42,1 százalék a magyar és 52,8 százalék az ukrán nemzetiségűek aránya. A járások összevonása révén a magyarok aránya mind az Ungvári, mind a Munkácsi járásban csökkent, 13,9, illetve 5,9 százalékra. A kárpátaljai 75 új hromada (község, több települést magában foglaló közigazgatási egység) közül 64 ukrán, 10 magyar és 1 román többségű lett. A kárpátaljai román kisebbség számára a közigazgatási átszervezés siker, hiszen 86,7 százalékos többséget alkotnak Aknaszlatina hromadában, ahol a kárpátaljai román etnikumúak mintegy 94,5 százaléka él.⁷⁸

6 Összegzés

Ukrajna napjainkban klasszikus nemzetállamépítő tevékenységet folytat. Az 1991-es függetlenség óta változó intenzitással, de folyamatosan jelentkezett az ukrán nyelv és nemzettudat megerősítésének igénye, ami az orosz identitású régiók – a Krím, valamint Donyeck és Luhanszk keleti részeinek – 2014-es elvesztése után gyakorlatilag ellensúly nélküli politikai törekvéssé vált. Amíg az erős orosz identitással rendelkező területek az ország ellenőrzése alatt álltak, addig az általuk támogatott politikusoknak és ideáknak fontos szerepe volt az ország életében, az elmúlt évtized eseményei következtében azonban 2023 elejére rendkívül magassá vált az orosz etnikumúak elutasítottsága Ukrajnában.⁷⁹ Ez pedig az ukrán jogalkotásra is hatással lett. Kieme-

⁷⁸ Molnár 2021, 239-254.

⁷⁹ Як в Україні змінилось ставлення до етнічних росіян і які тенденції переважають? Нromadske Radio, 2023. április 2., Letöltés helye: <https://hromadske.radio/podcasts/my-ie-buly-y-budem-informatsiynny-maraton/yak-v-ukraini>

lendő azonban, hogy a társadalmi elutasítás az orosz identitású ukrán állampolgárokkal szemben áll fent, nem az orosz nyelvvel szemben.⁸⁰ Ennek legvalószínűbb magyarázata az, hogy az orosz nyelvhasználat a mai Ukrajnában egyáltalán nem zárja ki az ukrán identitást, ahogy azt az orosz nyelv hivatalos kommunikációban való használatért több alkalommal is megbírságolt harkivi polgármester példája is mutatja.⁸¹

Az elmúlt évek ukrán jogalkotói munkája nemzetépítési vonatkozásban kifejezetten egyoldalú: az ukrán nyelv pozícióját erősíti elsősorban az orosz, de általában is minden más nyelv rovására. Amíg az ukrán nyelv pozíciójának erősítésére irányuló igény jogosságát mindenki elismeri, addig Ukrajna folyamatosan kap bel- és külföldről – ideértve a releváns nemzetközi intézményeket is – jelzéseket arra nézve, hogy a kisebbségi közösségek és nyelveik védelmét is megfelelő jogszabályi alapokra kell helyezni, mert az elmúlt években elfogadott törvények miatt a korábbinál sokkal hátrányosabb helyzetbe kerültek. Ez a fejlemény nemcsak ellentétes – remélhetőleg – a 21. századi Európa szellemiségével, de összeegyeztethetetlen Ukrajna alkotmányos előírásaival és nemzetközi kötelezettségeivel is.

Az elmúlt évtizedek európai tapasztalatai azt mutatják, hogy a nemzetállamokban valamely földrajzi régióhoz kötődő, ott többséget alkotó vagy jelentős számarányt kitevő nemzetiségi közösségek integrációja egyéni jogok biztosításával nem, csak a terület és a lakosság összekapcsolására reflektáló kollektív jogokat biztosító intézményrendszerrel valósítható meg. Amíg ez nem történik meg a feszültség

ni-zminylos-stavlennia-do-etnichnykh-rosiiian-i-iaki-tendentsii-perevazhaiut letöltés ideje: 2023. május 3.

⁸⁰ СТАВЛЕННЯ ДО БІЖЕНЦІВ, ВНУТРІШНЬО-ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ, ДО РОСІЙСЬКОМОВНИХ ГРОМАДЯН ТА ДО ДЕЯКИХ ІНШИХ КАТЕГОРІЙ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ, Kyiv International Institute of Sociology, 2023. március 30. [online]. Letöltés helye: <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1218&page=1> letöltés ideje: 2023. május 3.

⁸¹ A város orosz csapatokkal szembeni védekezésében kiemelkedő szerepet vállaló harkivi polgármestert 2022 novemberében és 2023 februárjában is megbírságolta az államnyelvi biztos, mert az ukrán nyelv állami nyelvként működésének támogatásáról szóló törvény 12. cikkét megsértve orosz nyelven kommunikált a város lakosságával.

megmarad, a területi fókuszú nemzetiségpolitika gyakorlatba ültetése viszont konszolidáló hatású.

Oroszország Ukrajna ellen elkövetett agressziója egyik érveként – hamisan – a kisebbségi jogok sérelmét hozta fel; az ukrajnai nemzetiségi jogalkotás fentieknek megfelelő kollektív alapokra helyezése és az eltérő nyelvű-identitású lakosság jogainak biztosítása és az általuk is lakott területek különleges önkormányzati intézményekkel való megerősítése az ukrán állam iránti lojalitást is előmozdítaná és lényegesen csökkentené annak lehetőségét, hogy rosszszándékú külső aktorok diverziós célzattal avatkozzanak be Ukrajnában. Ebből fakadóan ezeknek a nemzetiségi közösségeknek a lakóhelyére koncentrált önkormányzati intézmények létrehozása Ukrajnát erősítené, hiszen csökkentené a társadalmi feszültségeket és konszolidálná Kijev nemzetközi kapcsolatait, amelyek az elmúlt években jelentős károkat szenvedtek a megkésett nemzetállamépítési folyamatokban való gyors felzárkózást erőtető kijevi jogalkotás miatt.

Irodalomjegyzék

Könyv:

- Balogh Arthur: *A kisebbségi jogok nemzetközi védelme a kisebbségi szerződések és a békeszerződések alapján*. Berlin: Ludwig Vögelin Verlag, 1928.
- Dupka György: *Autonómia-törekvések Kárpátalján*. Ungvár-Budapest: Intermix Kiadó, 2004.
- Goode, J. Paul: *The Decline of Regionalism in Putin's Russia*. London and New York: Routledge, 2011.
- Kymlicka, Will: *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Kymlicka, Will: *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Kymlicka, Will – Bashir, Bashir: *The Politics of Reconciliation in Multicultural Societies*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Kusý, Miroslav: *A magyarkérdés Szlovákiában*. Pozsony: Kalligram Kiadó, 2002.
- Laponce, J. A.: *Languages and Their Territories*. Toronto-Buffalo-London: University of Toronto Press, 1987.

- Magocsi, Paul Robert: *The Shaping of a National Identity, Subcarpathian Rus', 1848-1948*. Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press. 1978.
- Manzinger Krisztián: *A területi fókuszú kisebbségvédelem szükségessége és főbb ismérvei Európában*. Budapest: Patrocinium Kiadó. 2019.
- Requejo, Ferrán: *Federalismo plurinacional y pluralismo de valores – El caso español*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales. 2007.
- Shandra, Alya, Seely, Robert: *The Surkov Leaks – The Inner Workings of Russia's Hybrid War in Ukraine*. London: Royal United Services Institute (RUSI). 2019.
- Steininger, Rolf: *Südtirol – Vom Ersten Weltkrieg bis zur Gegenwart*. Innsbruck-Wien: Haymon TB. 2017.
- Tóth István: *A peremvidék világbirodalma*. Méry Ratio, Kisebbségekért Pro Minoritate Alapítvány. 2013.
- Young, Iris Marion: *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press. 1991.

Könyvfejezet:

- Alfredsson, Gudmundur: Autonomy and Human Rights. In: Lise Lyck (szerk.): *Constitutional and Economic Space of the Small Nordic Jurisdictions*. Nordiska Institutet För Regionalpolitiska Forskning. 1997, 34-47.
- Ambrus Nikoletta: Az ukrán nyelvpolitika fejlődése és átalakulása 1991-től napjainkig. In: Dabis Attila (szerk.): *Kisebbségi jogok érvényesülése a Kárpát-medencében 2019*. Budapest: Kisebbségi Jogvédő Intézet. 2019, 11-57.
- Beregszászi Anikó - Csernicskó, István: A magyar nyelv használatának lehetőségei Kárpátalján de jure és de facto. In: Nádor Orsolya, Szarka László (szerk.): *Nyelvi jogok, kisebbségek, nyelvpolitika Kelet-Közép-Európában*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 2003, 110-119.
- Beregszászi Anikó: Megfélemlített anyanyelvhasználat. In: Beregszászi Anikó, Csernicskó István: *...itt mennyit ér a szó? – Írások a kárpátaljai magyarok nyelvhasználatáról*. Ungvár: PoliPrint. 2004, 90-96.
- Calvi, Luca: The Carpatho-Rusyn Particularity as a Model of Borderland Identity: Some Reflections for Going Beyond the Nations and Looking for Regions in Future Central Europe. In: Gehl, Hans, Ciubotă, Viorel: *Relații interetnice în zona de contact româno-maghiaro-ucraïneană din secolul al XVIII-lea până în prezent*. Cluj Napoca: Editura Muzeului Sătmărean. 1999, 286-299.
- Connor, W.: Ethnonationalism in the First World: The Present in Historical Perspective. In: Esmán, Milton J. (szerk.): *Ethnic Conflict in the Western World*. Ithaca-London: Cornell University Press. 1979, 19-45.

- Fedinec Csilla: Kárpátalja magyarsága a második Majdan után. In: Dabis Attila (szerk.): *Kisebbségi jogok érvényesülése a Kárpát-medencében 2017*. Budapest: Kisebbségi Jogvédő Intézet. 2017, 59-72.
- Fiala-Butora, János: The Controversy Over Ukraine's New Law on Education: Conflict Prevention and Minority Rights Protection as Divergent Objectives? In: *European Yearbook of Minority Issues Online*, Leiden, Brill: Nijhoff. 2020.
- Levy, Jacob T.: Language Rights, Literacy, and the Modern State. In: Kymlicka, Will, Patten, Allen (szerk.): *Language Rights and Political Theory*. Oxford: Oxford University Press. 2007, 230-249.
- Lijphart, Arend: Political Theories and the Explanation of Ethnic Conflict in the Western World: Falsified Predictions and Plausible Postdictions. In: Esman, Milton J. (szerk.): *Ethnic Conflict in the Western World*. Ithaca-London: Cornell University Press. 1979, 46-64.
- May, Stephen: Misconceiving Minority Language Rights: Implications for Liberal Political Theory. In: Kymlicka, Will, Patten, Allen (szerk.): *Language Rights and Political Theory*. Oxford: Oxford University Press. 2007, 123-152.
- Molnár, D. István: Kárpátalja lakosságának területi eloszlása az újonnan kialakított közigazgatási rendszer tükrében. In: Molnár, D. Erzsébet, Molnár, Ferenc (szerk.): *Társadalomtudományi tanulmányok*. Beregszász-Ungvár: II. RF KMF – "RIK-U" Kft. 2021, 239-254.
- Pataki István: A 2012-es ukrán nyelvtörvény és az új nyelvtörvény tervezeteinek összehasonlító elemzése. In: Dabis Attila (szerk.): *Kisebbségi jogok érvényesülése a Kárpát-medencében 2017*. Budapest: Kisebbségi Jogvédő Intézet. 2017, 201-216.

Folyóiratcikkek:

- Acton, Lord (John Emerich Edward Dalberg-Acton): Nationality. In: *The Home and Foreign Review* (July 1862). <https://www.panarchy.org/acton/nationality.html>
- Arel, Dominique: The Battle for Ukrainian: A Comparative Perspective. In: *Harvard Ukrainian Studies* 35(1-4). 2017-2018, 233-263.
- Bersand, Niklas: Surzhyk and National Identity in Ukrainian Nationalist Language Ideology. In: *Berliner Osteuropa Info* 2001/17. 38-47.
- Dabis Attila: A Dél-Tiroli Felszabadítási Bizottság (BAS). In: *Pro Minoritate* 22(2). 2012, 81-92.
- Fedinec Csilla - Csernicskó István: A 2017-es ukrán oktatási kerettörvény: a szöveg keletkezéstörténete és tartalma. In: *Regio* 25(3). 2017. 278-300.
- Hrytsak, Yaroslav: National Identities in Post-Soviet Ukraine: The Case of Lviv and Donetsk. In: *Harvard Ukrainian Studies* 22. 1998, 263-281.

- Magocsi, Paul Robert: A new Slavic language is born. In: *Revue des études slaves* 67(1). 1995, 238-240.
- Manzinger Krisztián: A föderális belga állam, avagy a vallon-flamand együttélés sarokpontjai. In: *Pro Minoritate* 26(1). 2016, 3-20.
- Palermo, Francesco: When the Lund Recommendations Are Ignored: Effective Participation of National Minorities through Territorial Autonomy. In: *International Journal on Minority and Group Rights* 16(4). 2009, 653-663.
- Stern, Jessica Eve: Moscow Meltdown: Can Russia Survive? In: *International Security* 18(4). 1994, 40-65.
- Tátrai Patrik - Molnár József - Kovály Katalin - Eröss Ágnes: A kárpátaljai magyarok lélekszáma és a népesedésüket befolyásoló tényezők a SUMMA 2017 felmérés alapján. In: *Kisebbségi Szemle* 3(3). 2018, 7-31.
- Tóth Mihály: Az anyanyelvhasználathoz való jog az Európai Unión kívül: az ukrajnai példa. In: *Acta Humana* 4(3). 2016, 19-31.
- Tóth Mihály: Az ukrajnai kisebbségek jogi helyzete: jogalkotás és joggyakorlat a kisebbségvédelmi elvárásokkal szemben. In: *Kisebbségvédelem* 3(2). 2022, 7-43.
- Zhurzhenko, Tatiana: A Divided Nation? Reconsidering the Role of Identity Politics in the Ukraine Crisis. In: *Die Friedens-Warte* 89(1-2). 2014, 249-267.

Online forrás:

- A KMKSZ és az UMDSZ közös nyilatkozata Ukrajna nemzeti kisebbségeiről (közöségeiről) című törvénnyel kapcsolatban. *Kmksz.com.ua*, 2022. december 16. [online]. Letöltés helye: www.kmksz.com.ua, letöltés ideje: 2023. május 3.
- A Velencei Bizottság elfogadott dokumentumai. Az ukrajnai nemzeti kisebbségekről szóló, 2023 júniusára várható vélemény. 1123/2023. sz. dokumentum. https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx?v=ongoing&lang=EN
- Comunicat de presă privind poziția MAE referitoare la adoptarea, de către Rada Supremă a Ucrainei, a Legii privind minoritățile naționale (comunitățile) din Ucraina. *România Külügyminisztériuma*, 2022. december 22. [online]. Letöltés helye: www.mae.ro, letöltés ideje: 2023. május 3.
- Economic, Social and Territorial situation of Ukraine*. In-Depth Analysis, European Parliament, IP/B/REGI/NT/2014_2, 2014. november 17. [online]. Elérhető: www.europarl.europa.eu letöltve 2023. május 3.
- General results of the census, State Statistics Committee of Ukraine, [online] Letöltés helye: <http://2001.ukrcensus.gov.ua/eng/results/general/> letöltés ideje: 2023. május 3.

General results of the census / National composition of population, State Statistics Committee of Ukraine, [online] Letöltés helye: <http://2001.ukrcensus.gov.ua/eng/results/general/nationality/> letöltés ideje: 2023. május 3.

Гибридная война: этнический фактор русинов Закарпатья. Аналитика ИС, *Svetlovodsk.com.ua*, 2016. április 21. [online]. Letöltés helye: https://svetlovodsk.com.ua/8964-sbu.html?fb_comment_id=849331198505739_849332888505570, letöltés ideje: 2023. május 3.

Kérvényeztük az ukrán nemzeti kisebbségi törvény végrehajtásának elhalasztását. *Kormany.hu*, 2023. március 14. [online]. Letöltés helye: www.kormany.hu, letöltés ideje: 2023. május 3.

Makarenko, Olena: Exchange programs dispel destructive myths, bridge east-west divide in Ukraine. *Euromaidanpress*, 2017. július 4. [online]. Elérhető: www.euromaidanpress.com letöltve: 2023. május 3.

Noua lege a minorităților naționale din Ucraina, o dezamăgire pentru comunitatea românească. Problema educației în limba maternă, nerezolvată. *Libertatea.ro*, 2022. december 22. [online]. Letöltés helye: www.libertatea.ro, letöltés ideje: 2023. május 3.

ПРЕС-РЕЛИЗИ ТА ЗВІТИ СТАВЛЕННЯ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ ДО ЗАКОНУ ПРО МОВУ, *Kiis.com.ua*, 2020. július 29. [online]. Letöltés helye: <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=960&page=2&t=10>, letöltés ideje: 2023. május 3.

Sasse, Gwendolyn: Most people in separatist-held areas of Donbas prefer reintegration with Ukraine – new survey. *theconversation.com*, 2019. október 14. [online]. Letöltés helye: <https://theconversation.com/most-people-in-separatist-held-areas-of-donbas-prefer-reintegration-with-ukraine-new-survey-124849> , letöltés ideje: 2023. május 3.

СТАВЛЕННЯ ДО СТАТУСУ РОСІЙСЬКОЇ МОВИ В УКРАЇНІ. *Kiis.com.ua*, 2015. április 10. [online], Letöltés helye: <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=517&page=5&t=10>, letöltés ideje: 2023. május 3.

СТАВЛЕННЯ ДО БЖЕНЦІВ, ВНУТРІШНЬО-ПЕРЕМИЩЕНИХ ОСІБ, ДО РОСІЙСЬКОМОВНИХ ГРОМАДЯН ТА ДО ДЕЯКИХ ІНШИХ КАТЕГОРІЙ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ, *Kyiv International Institute of Sociology*, 2023. március 30. [online]. Letöltés helye: <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1218&page=1> letöltés ideje: 2023. május 3.

The mayor of Harkiv was fined by the Commissioner on 24 November, 2022, for using non-state language in his public appeals. The mayor of Kharkiv must pay a fine for using the Russian language. 2022. november 24. *Babel.ua*. [online]. Letöltés helye: www.babel.ua, letöltés ideje: 2023. május 3.

The Views and Opinions of South-Eastern Regions of Ukraine: April 2014. *Kyiv International Institute of Sociology*. 2014. április 20. [online]. Letöltés helye: <https://www.kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=302&page=1&y=2014&m=4> letöltés ideje: 2023. május 3.

Україна в лещарах російських спецслужб, *Radio Svoboda*, 2011. december 25. [online]. Letöltés helye: <https://www.radiosvoboda.org/a/24433107.html> , letöltés ideje: 2023. május 3.

Online dokumentumok:

Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának jelentése az ukrajnai emberi jogok helyzetéről a 2017. augusztus 16-november 15. közötti időszakban (Office of the UNHCHR, Report on the human rights situation in Ukraine 16 August to 15 November 2017). 2017. december 12. Letöltés helye: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/UA/UAReport20th_EN.pdf, letöltés ideje: 2023. május 3.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 2189(2017). sz. határozata. (PACE Resolution 2189(2017) The New Ukrainian Law on Education: A Major Impediment to the Teaching of National Minorities' Mother Tongues.) 2017. október 12. Letöltés helye: <http://assembly.coe.int/nw/xml/xref/xref-xml2html-en.asp?fileid=24218&lang=en>, letöltés ideje: 2023. május 3.

A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Szakértői Bizottságának ACFC/OP/IV(2017)002. sz. negyedik véleménye Ukrajnáról (ACFC Fourth Opinion on Ukraine). 2017. március 10. Letöltés helye: <https://rm.coe.int/09000016807930cf>, letöltés ideje: 2023. május 3.

A Velencei Bizottság CDL-AD(2017)030 sz. véleménye Ukrajna 902/2017. sz. oktatási törvényéről. 2017. december 11. Letöltés helye: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)030-e), letöltés ideje: 2023. május 3.

A Velencei Bizottság CDL-AD(2019)032 sz. véleménye az ukrán nyelv állami nyelvként való működésének támogatásáról szóló törvényről. 2019. december 9. [online]. Letöltés helye: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)032-e), letöltés ideje: 2023. május 3.

Capotorti, Francesco: *The Study of the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, United Nations Document E/CN.4/Sub.2/384, 1979.

E-000454/2023, Kérdés az Európai Bizottsághoz. Protecting the rights of the Romanian community in Ukraine. *Európai Parlament*, 2023. február 14. [online.] Letöltés helye: www.europarl.europa.eu, letöltés ideje: 2023. május 3.

Office of the UNHCR, Analytical Note on the Draft Law 'On Ensuring the Functioning of Ukrainian as the State language', 2019. szeptember 5. [online]. Letöltés helye: <https://ukraine.un.org/sites/default/files/2020-07/2019.09.11%20-%20Analytical%20Note%20-%20Language%20Law%20ENG.pdf>, letöltés ideje: 2023. május 3.

P-001080/2023 Sürgős kérdés az Európai Bizottsághoz. Ensuring the rights of the Hungarian minority in Ukraine. *Európai Parlament*, 2023. március 30. Letöltés helye: www.europarl.europa.eu, letöltés ideje: 2023. május 3.

Statement of the NATO-Ukraine Commission, Kyiv, 2019. október 31. [online]. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_170408.htm letöltés ideje: 2023. május 3.

Szabó Ákos*

AZ ÉSZAKÍR-ÍR HATÁR KÉRDÉSE A BREXIT FOLYAMÁN ÉS AZ ÍR-SZIGET LEHETSÉGES ÚJRAEGYESÜLÉSE

1 Bevezetés

A 2016-ban népszavazáson sikerre vitt, és 2021-ben megvalósult brit kilépés az Európai Unióból nemcsak a Brit-sziget jövőjét állította új irányba, hanem az Ír-szigetre is jelentős következményeket rótt, illetve róhat a következő évtizedekben. Az egyik legfőbb kérdés, amely hozzájárult a Brexit-tárgyalások évekig tartó elhúzódásához, az a Nagy-Britanniával unióban lévő Észak-Írország, valamint a független Ír Köztársaság közötti határ ügye. A Brexit miatt a potenciálisan visszatérő határellenőrzés a bizonytalan *status quo* felborulásával, valamint a feszültség fokozódásával fenyegetett a Nagy-Britanniához lojális, protestáns unionisták és az ír egységet támogató, katolikus nacionalisták között. A helyzetet még komplexebbé tette az a tény, hogy a Brexit-referendumon az északír lakosság többsége – ahogy a skótok is – a tagság fenntartása mellett voksolt.

A közbeszédben egyre gyakrabban fordul meg az „egység” gondolata, amely által 1920 után ismét egy állam foglalná el az Ír-szigetet, ahol így megszűnne az évszázados, közvetlen vagy közvetett, teljes vagy részleges brit befolyás, uralom is. A Brexit és az abból következő politikai és gazdasági válság feltételezhető, hogy felgyorsított bizonyos társadalmi és politikai tendenciákat, amelyek viszont már korábban elkezdődtek: a 2021-es népszámlálás alapján a katolikus háttérrel rendelkező északír lakosok száma először haladta meg a protestánso-

* A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának 2023-ban nemzetközi tanulmányok alapszakon végzett hallgatója.

két,¹ 2022-ben pedig első alkalommal győzedelmeskedett ír nacionalista párt az északír törvényhozási választásokon.²

Jelen tanulmány célja a Brexit előtti ír-brit kapcsolatok történetének bemutatása, a brit kilépés Ír-szigetre kiváltott hatásainak ismeretése és a potenciális ír egység megvalósulási esélyének feltárása. Mindehhez elsődleges és másodlagos források is feldolgozásra kerülnek: hivatalos dokumentumok, hír- és véleménycikkek, közvéleménykutatási adatok, továbbá történeti monográfiák és tudományos cikkek.

2 A Nagypénteki Megállapodáshoz vezető út

Ahhoz, hogy megértsük az Észak-Írország jelenlegi alkotmányos berendezkedését szavatoló, illetve a Nagy-Britanniához és az Ír Köztársasághoz fűződő kapcsolatát meghatározó Nagypénteki Megállapodás jelentőségét (hivatalos nevén a Belfasti Egyezmény), át kell tekintenünk az azt megelőző évszázadok történetét és konfliktusait.

A magát kelta eredetűnek valló ír nép első érintkezése az angol hatalommal a XII. század végén történt, amikor a széttagolt ír királyságok egyikében angol és walesi lovagokat fogadott az uralkodó, hogy segítsenek visszaszerezni trónját. Érkezésük megnyitotta az utat az angol hódítás előtt. 1177-ben II. Henrik angol király terjesztette ki Írországra a fennhatóságát, amikor fiát, a későbbi I. (Földnélküli) Jánost tette meg Írország urává (*Lord of Ireland*). Bár az angolok elméletben az egész Ír-sziget felett hatalmat gyakoroltak, a XV. századig valódi ellenőrzés alatt csupán a Dublin körüli *English Pale* területét tartották.³ VIII. Henrik uralkodása idején az anglikán egyház 1537-es létrehozása és a katolikus egyházzal való szakítás szükségessége tette az Ír Királyság létrehozását, ugyanis a pápa által a királyra ruházott „Írország ura” cím is érvénytelennek volt tekinthető.

¹ Simpson – Marshall 2022.

² BBC News 2022a.

³ Gibney 2017, 22-26.

A gyarmatosítás a *Pale* területéről, I. Erzsébet uralkodása alatt indult a *plantations* keretében. A sikertelen ír reformáció, a gyenge angol hatalom, és a kontinentális katolikus hatalmak beavatkozásától való félelem erősebb fellépésre sarkallta az angol koronát, ami jelentős ellenállást szított. A Desmond-lázadások leverése után I. Erzsébet elkobozta a nemesi család területeit és a déli Munsterbe protestáns angolokat telepített, bár még a saját pozícióját féltő angol-ír elit egy része is ellenezte ezt. A vallási ellentét – hiszen az angol-ír elit is főleg katolikus volt – újabb réteget helyezett a szembenállásra, ami pedig az „ír identitás felerősödését hozta el, amely immár összefonódott a katolicizmussal az állam protestantizmusával szemben. Munster után északon, Ulsterben is felkelés tört ki az angol hódítás ellen, amely ugyancsak kudarcot vallott. A felkelés Ulster teljes elnéptelenedéséhez vezetett az angolok felperzselt föld taktikája miatt, a kilátástalanság elől pedig több ír arisztokrata a kontinensre menekült („grófok repülése”).⁴ Ez megkönnyítette a betelepítéseket, aminek az „egyik legfontosabb kikötése az volt, hogy az új brit telepesek számának meg kell haladnia az ír őslakosokét”,⁵ fő célja pedig az angol normák teljeskörű átültetése volt.⁶

A XVII. század során a brit polgárháborút követő megtorlás keretében is vesztettek az ír nemesek a földtulajdonaikból, a század végétől kezdődően pedig számos diszkriminatív törvény (*Penal Law*) elfogadásával lehetetlenítették el a beleszólásukat a közügyekbe. A XVIII. század végéig érvényben lévő jogfosztások eltörlését a kialakuló patrióta mozgalmak harcolták ki, a lázongásokra azonban az 1800-as *Act of Union* életbe léptetésével reagált a brit hatalom: Írország összeolvadt Nagy-Britanniával, létrehozva az Egyesült Királyságot.⁷ A következő évszázad ír mozgalmai enne visszavonásáért, és az önálló ír parlament visszaállításáért szálltak síkra. Az önkormányzatiságról szóló törvényt harmadik próbálkozásra, 1912-ben szavazták meg Westmins-

⁴ Apáti 2000, 12.

⁵ Gibney 2017, *i.m.* 80.

⁶ *Uo.*, 28-85.

⁷ *Uo.*, 80-173.

terben. Ekkorra azonban a fellendülő Sinn Féin párt és annak katonai szárnyát képviselő IRA (*Irish Republican Army*) már a függetlenségét tűzte zászlajára, az 1916-os húsvéti lázadás véres megtorlásán is felbuzdulva. Végül az 1920-as *Government of Ireland Act* két külön törvényhozást hozott létre Észak- és Dél-Írországból, és megágyazott az ország megosztásának hat ulsteri megye leválasztásával (*partition*), amelyek közül csak négyben voltak többségben a protestánsok. Két évvel később délen megalakult az Ír Szabad Állam.⁸

Észak-Írországból azonban folytatódott a katolikusok hátrányos megkülönböztetése, miközben a protestánsok bebetonozták magukat a hatalomba. A '60-as években emiatt polgárjogi tüntetések és zavargások kezdődtek (*Troubles*). Az ír egységért küzdő IRA és az unionista erőszakszervezetek közti konfliktus több mint 3700 ember halálát okozta.⁹ A katolikus nacionalisták és a protestáns unionisták közt felárgoló erőszakot az 1998-ban aláírt Nagypénteki Megállapodás zárta le, amely keretében az írek elismerték Észak-Írország státuszát az Egyesült Királyságon belül és az unionisták politikai jogait, valamint törölték az ír alkotmányból azon részeket, melyek az egész szigetre vonatkozó fennhatóságot rögzítettek. A britek elismerték az északír nacionalisták nemzeti kisebbségi helyzetét, továbbá kimondták, hogy az északíreknek joguk van a brit és/vagy az ír állampolgársághoz, a terület státusza pedig csak referendum révén, északon és délen is elért többség alapján módosítható. Ez alapján a két északír identitást képviselők közötti hatalommegosztásra alapuló kormányzati formát és arányos választási rendszerre épülő törvényhozást állítottak fel – a konfliktust békés, politikai mederbe terelve.¹⁰ A teljes katonai leszereelés később zárult csak le: az IRA 2005 szeptemberében, míg több unionista szervezet 2010-re végezte el.¹¹

⁸ Apáti 2000, *i.m.* 51-87.

⁹ McKittrick – McVea 2012, 15-23.

¹⁰ Győri Szabó 2006, 175-182.

¹¹ Melaugh 2010.

3 A Brexit és Észak-Írország

A Brexit északírekre kiváltott hatásának részletezése előtt a kilépéshez vezető út is említésre szorul. Az Egyesült Királyság Írországgal (és Dániával) együtt csatlakozott az Európai Közösséghez 1973-ban. A britek „vonakodó európainak” tekinthetők, hiszen „[cs]ak akkor merült fel az európai egységfolyamathoz csatlakozás igénye, amikor a hidegháborús világpolitikai megosztottság az Egyesült Államokhoz fűződő különleges kötelékeken lazított, s a dekolonizáció a birodalmi dicsőséget tette tünékeny illúzióvá”,¹² emellett a „fényes elszigeteltség”¹³ feladásához szükséges volt a gazdasági válság is. A '73-as csatlakozás után nem maradt sokáig megkérdőjelezetlenül az EU-tagság: a kormányra kerülő, az ügyben megosztott Munkáspárt a csatlakozási szerződés felülvizsgálatát kezdeményezte 1975-ben, többek közt a Közös Agrárpolitika (KAP) és a költségvetéshez való hozzájárulás mértékét illetően. Az Egyesült Királyság történetének első országos népszavazásán – a visszatérítési mechanizmus kiharcolása után – a britek kétharmados többséggel megerősítették európai elköteleződésüket. Ezután több integrációs területen *opt-out* jogot szereztek, például az Európai Gazdasági és Monetáris Unió vagy a Schengeni Egyezmény esetén. A századforduló „új munkáspárti” kormányai gyakorlatiasabb politikát folytattak konzervatív elődjeiknél, de nem mentek szembe azok alapelveivel, mint például a keleti bővítés támogatása, amit gátként fogtak fel a mélyülő integrációval szemben. A 2010-ben ismét Downing Streetre költöző tory párt, pontosabban David Cameron miniszterelnök döntött a már említett Brexit-népszavazás kiírásáról 2015-ben, amelyre a következő év nyarán került sor.¹⁴

Cameron 2013-ban jelentette be, hogy referendumra bocsátaná a kérdést, ha újraválasztják, miután pártjában egyre hangosabbá vált az euroszkeptikus kisebbség, részben a kilépést szorgalmazó UKIP (UK

¹² Lojkó 1997, 1. bek.

¹³ Angol nyelven eredetileg „splendid isolation.” Elsősorban a XIX. századi brit külpolitikára alkalmazott kifejezés, ami kerülte az állandó szövetségeket és igyekezett elszigetelődni az európai hatalmi politikától.

¹⁴ Egedy – Gálik 2017, 41-198.

Independence Party) népszerűség növekedése láttán.¹⁵ Így összességében elmondható, hogy Cameron helyzete a 2010-es években hasonló volt, mint a munkáspárté 40 évvel korábban: a lázadó párttagokat lecsillapítandó ígérték a tagság felülvizsgálatát, amit referendumon kívántak megerősíteni. A kockázatos vállalat akkor sikerült, Cameronnak viszont nem, aki a maradás mellett kampányolva elbukta a népszavazást: a lakosság 51,9 százaléka a kilépést támogatta. Az eredmény több törésvonalat is felszínre hozott: Angliában és Walesben a kilépéspártiak voltak többségben, míg Skócia (62%) és Észak-Írország (55,8%) összességében a bennmaradás mellett voksolt.¹⁶ Emellett az életkor, iskolai végzettség és lakóhely alapján is voltak különbségek: a fiatalabbak, a képzetesebbek és a nagyvárosban lakók nagyobb arányban támogatták a bennmaradást.¹⁷

Az uniós tagság 52%-os támogatottsága Észak-Írországban az 1975-ös népszavazáson még elmaradt a 67%-os országos átlagtól, azonban 2016-ra ez megfordult: az északír maradáspártiak aránya meghaladja az országos szintű 48,1%-ot.¹⁸ Ez azzal magyarázható, hogy a '70-es évek korábban említett erőszakos konfliktusai közepette kevés figyelmet kapott Észak-Írországban az ügy, és csak az SDLP (*Social Democratic and Labour Party*) kampányolt az EU mellett, miközben az unionisták a brit fennhatóság gyengülését látták benne, a radikális nacionalisták pedig az egyesítésre koncentráltak. Az EU-tagság egyik fő kedvezményezettje Észak-Írország volt a KAP és a strukturális alapok révén, valamint az EU-n belüli ír-brit együttműködés és integráció hozzájárult a békefolyamathoz is, ami általánosan pozitív képet alakított ki az unióról.

A 2016-os eredmény betudható a Brit-szigettől eltérő földrajzi és történelmi kontextusnak is: az országos pártok és témák kevésbé határozták meg a kampányt, a bevándorlás és az „ellenőrzés visszaszerzése” helyett a határ és az EU-s források kérdése volt előtérben. Országos

¹⁵ Bale 2022.

¹⁶ The Electoral Commission 2016.

¹⁷ Moore 2016.

¹⁸ de Mars et al. 2018, 1-2.

szinten kevésbé volt napirenden az északír dimenzió a Brexit-kampány során, és Észak-Írországból is beárnyékolta a májusban, egy hónappal a népszavazás előtt tartott törvényhozási választás. Emiatt az északír pártok is későn reagáltak és fogalmazták meg álláspontjukat: az SDLP hagyományosan EU-párti, a korábban euroszeptikus Sinn Féin szintén a bennmaradást támogatta az ír-északír kapcsolatok védelmében, csak úgy, mint az Alliance Párt. Az unionisták közül a DUP (*Democratic Unionist Party*) a kilépés mellett szállt síkra, míg a mérsékeltebb UUP (*Ulster Unionist Party*) sokak meglepetésére EU-párti fordulatot vett. A népszavazási részvételi arány 8%-kal alacsonyabb volt, mint a törvényhozási választáson, a nacionalista körzetekben feltűnően alacsony szavazási kedv pedig valószínűsíthetően annak tudható be, hogy a kilépés esetében reálisabbnak látták az ír egységről szóló népszavazás megtartását, amit pedig nem szerettek volna siettetni. Az eredmények tükrében megfigyelhető a nacionalista vagy unionista szimpátiának megfelelő kelet-nyugati megosztottság, azonban ez a leegyszerűsítés nem felel meg teljesen a valóságnak, ugyanis az unionisták csupán kétharmada szavazott a kilépésre, míg az önmagukat nacionalistának vallók közel 90 százaléka a maradásra. ¹⁹ „[A]z unionisták nagyobb arányban mentek szembe pártjuk álláspontjával, mint a nacionalisták – a DUP támogatóinak 25 százaléka szavazott a maradásra, míg az UUP szavazóinak 58 százaléka a távozás mellett döntött.”²⁰

A Brexit tárgyalások során számos kihívás felmerült az ír-északír határral kapcsolatban, így a kérdés hamar központivá vált. A tárgyaló felek és a politikai pártok álláspontjainak bemutatása előtt azonban ki kell térni a határ történeti kialakulására és jellemzőire a Brexit-megállapodást megelőzően.

¹⁹ Murphy 2016, 845-849.

²⁰ *Uo.*, 849.

3.1 Az északír-ír határ a Brexit előtt

Az Írország és Észak-Írország közötti határ pusztá létezése erős szimbolikával rendelkezik, hiszen az unionisták és nacionalisták közötti, korábban taglalt szembenállás jelképe. Előbbiek a megőrzéséért, utóbbiak a megszüntetéséért küzdöttek, küzdenek.

„Egyesek számára északon ez egy határ, amely megvédi őket a szegénységtől és a pápistáktól. Néhány déli számára ez egy határ, amely megvédi őket az erőszaktól és a szektarianizmustól. Mások számára a szigeten ez az egység, a béke és a jólét akadály. Egyesek számára nemzetközi határ. Mások számára egy kisebb, helyi bosszúság. Sokan haltak meg a támadása, mások a védelme közben. [...] A szigeten minden ember az árnyékában él. Egészen a közelmúltig a legtöbb ír politikailag és kulturálisan a határhoz való hozzáállása szerint határozta meg magát, és mások is így határozták meg őket.”²¹

Az ír-északír határ számottevő politikai, gazdasági és társadalmi következményekkel rendelkezik. A válaszvonalat a már említett 1920-as *Government of Ireland Act* hozta létre – külön államszervezetet kialakítva északon és délen –, majd a függetlenségi háborút lezáró 1921-es angol-ír szerződés biztosított nagyobb autonómiát a megszülető Ír Szabad Állam számára. A létrejött 490 km hosszú határ az ír állam egyetlen szárazföldi határa. Két 1923-ban aláírt egyezmény rendezte a határ működését: a Közös Utazási Térségről (*Common Travel Area, CTA*) szóló szerződés a *status quo* fenntartásának és a szabad mozgás biztosításának érdekében született. Ez „alapján az Egyesült Királyság [...] továbbra is úgy tekintett az Ír Szabad Államra, mintha az a saját területe lenne” és ugyanúgy kezelték egymás állampolgárait, mint sajátjaikat.²² Ennek értelmében az ír állampolgárok és a brit korona fennhatósága alatt lévő területek polgárai szabadon mozoghatnak és tartózkodhat-

²¹ Logue 1999, 7-8. Idézi *Borderlands: Perspectives on the Border*.

²² Egedy 2018, 10.

nak bármelyik állam területén, és élvezhetik az ehhez kapcsolódó jogokat és kiváltságokat, beleértve a munkavállalás, a tanulás és a bizonyos választásokon való részvétel jogát, valamint a szociális ellátásokhoz és az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférést.²³

A másik egyezmény vámhatárt állított fel az eddig szabadkereskedelmi területet alkotó két állam között. Az írek üdvözlötték a lehetőséget, hogy függetlenül alakítsák kereskedelmi politikájukat, a vámhatár azonban „megkeményítette” a határt, ugyanis ellenőrzésre volt szükség a betartatására, ami ellentétes volt az egyesülésre való törekvésükkel. A vámhatár ellenőrzésének elszenvedői a lakosok, az autó- és vonatközlekedéssel utazók és a helyi települések gazdasága volt, hiszen negatív hatással volt a kereskedelemre, és keresztülvágott korábban szoros társadalmi és gazdasági összeköttetésben lévő területeket.²⁴

Az 1933-tól hat évig tartó vámháborúban virágkorát élte az árucsempészés, míg a *Troubles* alatt erősen militarizálttá vált a határterület, részben az IRA 1956 és '62 közötti határkampányának következtében. Mindenesetre a két ország '73-as EU-csatlakozása intézményesítette és elősegítette a határon átívelő kapcsolatokat és integrációt. Írország belépett a Gazdasági és Monetáris Unióba, majd 1999-ben bevezette az eurót, így a határ immár valuták közötti válaszvonalként is szolgált. Az Egységes Piac 1993-as létrehozása viszont 70 év után megszüntette a vámhatárt a két állam között, a már bemutatott Nagypénteki Megállapodás pedig részletezte az észak-déli kapcsolatokat természetét.²⁵

3.2 A Brexit és az északír dilemma

Ahogy már említettük, a történelmi jelentősége és annak ellenére, hogy manapság több mint 200 átkelőhelyen 30 ezer ember lépi át napi szinten az északír-ír határt,²⁶ az északír határkérdés a népszavazás

²³ UK Government.

²⁴ Moore 2022.

²⁵ Borderlands: *A Changing Border*.

²⁶ de Mars et al. 2018, *i.m.* 11.

előtt Észak-Írországon kívül nem került előtérbe, ami a brit közélet északír perspektívát ignoráló voltáról tanúskodott. Ez a mulasztás a tárgyalási folyamat közben vált nyilvánvalóvá: „az Észak-Írországgal és az ír határral kapcsolatos kérdések uralni és bonyolítani kezdték a későbbi EU és Egyesült Királyság közötti kilépési tárgyalásokat.”²⁷ David Cameron lemondása után Theresa May vette át az ország vezetését, aki – bár eredetileg ellenezte azt – „A Brexit Brexitet jelent” szlogen jegyében állást foglalt a vámunióból és a belső piacból történő kilépés mellett. A „hard Brexit” azt jelentette, hogy az északír-ír válaszvonal az EU vámhatárává válik, és a személyek, áruk, tőke és szolgáltatások szabad mozgásának végeszakadttával határellenőrzés felállítása lenne szükséges. Ez azonban a békefolyamatra és a vallási-nemzeti közösségek kapcsolatára negatívan hatott volna, így veszélybe sodorva a békét garantáló Nagypénteki Megállapodás fenntartását is.²⁸

Mindeközben 2017 januárjában összeomlott Stormont, az északír kormányzat, miután a Sinn Féin kilépett a kormányból a DUP-s első miniszter, Arlene Foster politikai botrányba keveredése miatt.²⁹ Ami a Brexitet illeti, May miniszterelnök 2017 márciusában aktiválta a kilépést szabályozó, Európai Unióról szóló Szerződés 50. cikkét, ami kétéves határidőt szab meg e folyamat levezénylésére. A júniusban kezdődött tárgyalások három fő kérdésköre a következő volt: az EU-27 államok polgárainak jogai az Egyesült Királyságban és *vice versa*; a britek pénzügyi kötelezettségei; és az észak-írországi békefolyamat megóvása. Az első két témában való megegyezés nem okozott akkora kihívást, mint az utolsóban. A britek eredetileg azt feltételezték, hogy a határkérdést a jövőbeli kapcsolatokról szóló tárgyalásokkal párhuzamosan meg lehet oldani, ám az unió először jogilag kötelező vállalást kért tőlük a „kemény határ” visszatérésének kizárásáról.³⁰

Az ír kormány, ami korábban a maradás mellett kampányolt, erősen lobbizott a határellenőrzés ellen a Nagypénteki Megállapodás

²⁷ Murphy 2021, 2.

²⁸ Considère-Charon 2020.

²⁹ McCormack 2020.

³⁰ Considère-Charon 2020 *i.m.*

„szellemiségére” utalva azért, hogy ne térhessen vissza az erőszak, illetve mert a Brexit hatásai az EU tagállamai közül az ír gazdaságot érintették leginkább.³¹ Emellett kiemelendő, hogy míg a Nagypénteki Megállapodás előtt (Észak-)Írország helyzete brit belügyként volt kezelve (például a *Troubles* idején sem volt nemzetközi intervenció napi-renden), addig a Brexit idejére megváltozott a terület feletti szuverenitás nemzetközi felfogása. Az EU által

„az Írország számára nyújtott támogatás [...] erősen alapult az ír kormány és az észak-írországi nacionalista lakosság nagypénteki megállapodás szerinti jogainak elismerésén, és tükrözi az EU békeépítő szerveztként kialakított önképét. A megállapodás kulcsfontosságú aspektusait, a nyitott határt, a folyamatban lévő békefolyamatot és a határokon átnyúló integráció megnövekedett szintjét az EU nemzetközi ügyként kezelte, amellyel kapcsolatban jogában állt fellépni, mivel azok egy olyan nemzetközi szerződésen alapultak, amelyet Írország, az Európai Unió tagállama írt alá.”³²

Így a minden fél egyetértett abban, hogy el kell kerülni a határ „megkeményedését”, ami viszont szembement Theresa May „vörös vonalival”: kilépés az egységes belső piacból és a vámunióból. A látszólag feloldhatatlan ellentmondás miatt merült fel a *backstop* ötlete, amely szerint amíg a britek nem rendezik gazdasági kapcsolataikat az EU-val, addig Észak-Írországban az uniós vámszabályozás maradna érvényben határozatlan ideig.³³

Ezt megelőzően, 2017 áprilisában a közvéleménykutatásokban éppen jól szereplő May választást kezdeményezett, hogy erősebb felhatalmazást szerezzen. De elkalkulálta magát: kisebbségbe került és a kormányalakításhoz az északír unionista DUP-t hívta segítségül.³⁴ Ezután a 2017 decemberében nyilvánosságra hozott tervezet, amiben

³¹ Murphy 2021, *i.m.* 4-5.

³² Connolly – Doyle 2019, 232.

³³ Egedy 2018, *i.m.* 13.

³⁴ Hunt 2017.

már említik a *backstop* lehetőségét, felháborította a DUP vezetőjét, Arlene Foster. Az erős alkupozícióban lévő párt attól tartva, hogy aláássák Észak-Írország kapcsolatait Nagy-Britanniával, kikötötte, hogy a két országrésznek azonos feltételek mentén kell elhagynia az uniót.³⁵

2018 februárjában a tárgyalások második szakaszának kezdete után az Európai Bizottság nyilvánosságra hozott egy javaslatot, amely értelmében az Ír-sziget egészen egy közös szabályozási terület jönne létre, és Észak-Írország így az EU vámterületét képezné addig, amíg nem egyeznek meg a jövőbeli kapcsolatokat illetően. A királyság egységét hangsúlyozva Theresa May úgy reagált erre, hogy brit kormányfő sosem fogadna el ilyet, hiszen az Ír-tengeren gyakorlatilag vámhatár jönne létre. Márciusban a kormány két alternatívát mutatott be: „[a]z egyik az úgynevezett „vámpartnerség” (*customs partnership*) ötlete volt, amelynek alapján a britek szednék be az EU-n kívülről érkező import után a vámokat, az EU javára, a hatályos uniós vámtételek alapján. A másik elképzelés a modern technológia eszközeire építette volna a határelőrzés minimalizálását.”³⁶ Ezeket elvetette az EU, és ugyanerre a sorsra jutott a May-kormány júliusban bemutatott *chequers*-i terve is: eszerint a britek a belső piac tagjai maradtak volna, de kizárólag az áruk szabad mozgását biztosítva, ami nem tenné szükségessé a vámhatár-ellenőrzést. A javaslatot a keményvonalas Brexit-pártiak kevésnek, a *soft* Brexitet támogatók soknak tartották, így publikálása után több miniszter is lemondott, köztük Boris Johnson külügyminiszter. Az EU a belső piac védelmében elutasította, hogy a britek „kényük-kedvük szerint válogathassanak” a belső piac négy szabadsága közül.³⁷

A tárgyalások folytatódtak 2018 novemberéig, amikor a felek megegyeztek egy egész országra érvényes *backstop*-alapú szerződésben. Ennek értelmében egy későbbi kereskedelmi megállapodás megkötéséig az egész Egyesült Királyság átmenetileg az EU vámövezetébe tartozna, Észak-Írországra viszont további árupiaci rendelkezések irányulnának. Ez megakadályozná, hogy az Egyesült Királyság kereskedel-

³⁵ Egedy 2018, *i.m.* 13.

³⁶ *Uo.* 14.

³⁷ Egedy 2018, *i.m.* 15-16.

mi megállapodásokat kössön vagy egyoldalúan kilépjen a *backstopból*. A tervet sok kritika érte a keményvonalas euroszeptikusokat tömörítő *European Research Group* (ERG) és a DUP részéről, főleg a vámunió határozatlan idejűsége és az egyoldalú kilépés hiánya miatt, ami miatt szerintük örökre az unió kötelékében ragadhat az ország.³⁸ Így a parlament egymás után háromszor is elutasította a megállapodást, valamint több véleménykifejező szavazást is tartottak a politikai káosz közepette, de egy opció sem nyerte el a többség támogatását. 2019. június elején Theresa May lemondott, majd Boris Johnson vette át posztját.³⁹

A kilépés körüli elnyúló bizonytalanságban megcsömörlött briteknek Johnson új egyezséget ígért. Végül az ír és a brit kormányfő közti októberi találkozó oldotta fel a patthelyzetet. A Johnson-féle javaslat – kiemelve a Nagypénteki Megállapodás betartásának fontosságát – nem átmeneti, hanem végleges megoldást kínált: Észak-Írország az Egyesült Királyság többi részével együtt kilép a vámunióból, de előbbi továbbra is az egységes piac szabályozásához igazodik például az árupiaci, mezőgazdasági, környezetvédelmi vagy az észak-déli együttműködés területein. Így létrejött az unionisták által elutasított vámhatár az Ír-tengeren, hiszen Nagy-Britanniából nem áramolhatnak szabadon áruk Észak-Írországba, csak fordítva, miután ott kettős vámolási eljárást vezetnek be. Egyrészt tehát Észak-Írországban a brit vámok érvényesek az EU-n kívülről érkező termékekre, feltéve, hogy azok nem lépnek be az EU belső piacára. Másrészt pedig az EU-s vámszabályokat kell alkalmazni azon termékekre, amelyek feltételezhetően az Ír Köztársaságba, vagy az EU más tagállamába tartanak. Emellett az északír törvényhozás beleegyezési jogot kapott, hogy négyévenként eldöntse, érvényben maradjanak-e a főbb kikötések.⁴⁰

A Brexit-megállapodás megszületését a 2017 óta felfüggesztett belfasti kormányzat alig tudta befolyásolni, bár amint újra összeült a törvényhozás 2020 januárjában, Stormont egyhangúlag kifejezte egyet nem értését az alkuval. Bár Johnson korábban elfogadhatatlannak ne-

³⁸ Sandford 2020a.

³⁹ Considère-Charon 2020 *i.m.*

⁴⁰ *Uo.*

vezte az Ír-tengeren lévő lehetséges vámhatár felállítását, a hosszadalmas procedúra lezárását prioritásként kezelte az unionista pártok agyályaival szemben. Johnson a kilépési megállapodás elfogadása előtt 2019 decemberére újabb választást jelentett be, hogy növelje a többségét Westminsterben, és – May-jel ellenben – ne kelljen a vámhatárt elutasító DUP-re támaszkodnia. Johnson sikere után az új parlament megszavazta a javaslatot, és 2020. január 31-én az Egyesült Királyság elhagyta az Európai Uniót.⁴¹

A britek kilépésének rendezése itt azonban még nem ért véget: miközben a kereskedelmi egyezségről tárgyalt az EU-val, a Johnson-kormány 2020 szeptemberében nyilvánosságra hozott egy törvényjavaslatot a belföldi kereskedelemről a 11 hónapos átmeneti időszak lejárta után. Ez olyan részeket is tartalmazott, amelyek egyoldalú módosítását jelentették volna a Brexit-megállapodás azon részének, mely a Nagy-Britannia és Észak-Írország közötti kereskedelmet szabályozta. Ilyen elképzelés volt például EU-s előírások felülírása vagy figyelmen kívül hagyása, amely a kormány bevállasa szerint is megszegte volna a nemzetközi jogot.⁴² Az EU a tárgyalások felfüggesztésével fenyegetett, de végül a kormány visszavonta a vitatott javaslatokat. Így december végén aláírták az unió és az Egyesült Királyság közti kereskedelemről és együttműködésről szóló szerződést is, ami az átmeneti időszak végével lépett életbe, amikor 2020. december 31-én a britek elhagyták az egységes piacot és a vámuniót.⁴³ Az észak-déli határon lévő *status quo* védelmében és a lehetséges felekezeti konfliktus elkerülése érdekében a vámhatár ez idő óta az Ír-tengeren található.

A kelet-nyugati kapcsolatot érintő konstrukciót azonban nem fogadta el a DUP, és a Sinn Féin győzelmét hozó 2022 májusi északír választások után blokkolta a törvényhozás – és így a kormány – felállítását. Az unionista párt célja a brit kormányra történő nyomásgyakorlás volt, hogy vizsgálja felül az északír protokollt. A kampány alatt is az ír-tengeri határ eltörlését követelték, sérelmezve azt, hogy az uniós

⁴¹ Sandford 2020b.

⁴² BBC News 2020.

⁴³ Considère-Charon 2020 *i.m.*

normákhoz igazodás, valamint az Észak-Írország és Nagy-Britannia közti vámellenőrzés aláássa előbbi helyzetét az Egyesült Királyságon belül, ráadásul idő- és költségigényes. Nem csoda, hogy a protokoll első éve alatt bővültek az északír-ír kereskedelmi kapcsolatok.⁴⁴ Miután Johnson lemondása után Liz Truss rövid életű kormánya a tárgyalások közben ismét belengette a Brexit-megállapodás egyoldalú módosítását az északír protokoll ügyében 2022 szeptemberében, végül Rishi Sunak jelentette be 2023 februárjában, hogy megszületett az alku. A *Windsor framework* keretében létrehoznak egy vörös és egy zöld sávot: az északra szánt, zöld sávban lévő áruk nem esnek át kötelező ellenőrzésen és a papírmunka is minimálisra csökken az esetükben, míg a vörös sávban lévő, az EU, azaz Írország területére szállított termékeket továbbra is a brit vámszabályoknak megfelelően ellenőrzik és vámolják az északír kikötőkben. Emellett Stormont egy vészfék aktiválásával megvétózhat új, az északíreket érintő EU-s szabályozásokat.⁴⁵ A megállapodást márciusban elfogadta a londoni parlament – néhány konzervatív képviselő, köztük Johnson és Truss lázadása ellenére – és támogatta valamennyi északír párt is. Kivéve a DUP-t, ami az új alkut sem találta megfelelőnek, így egyelőre nem hajlandó feladni az északír törvényhozás megalakulásának akadályozását sem.⁴⁶

4 Írország újraegyesülésének kérdése

A britek kilépése az Európai Unióból és a határ körüli vita előtérbe hozta az eddig sem elfelejtett, de azelőtt kisebb intenzitással felmerülő ír egység kérdését. Az utóbbi években az ügy bekerült a közélet fősodrába: a média kiemelten foglalkozik a témával, így számos könyv és újságcikk is megjelent, illetve nyilvános előadásokat is szerveznek.⁴⁷ A Nagypénteki Megállapodásban a felek arról egyeztek meg, hogy

⁴⁴ Halpain 2022.

⁴⁵ Edgington – Kovacevic 2023.

⁴⁶ Campbell 2023.

⁴⁷ Például az *Ireland's Future* nonprofit szervezetként hív össze konferenciákat országszerte. Forrás: Ireland's Future.

tiszteletben tartják az északírek többségének kinyilvánított akaratát, ha változtatni kívánnak azon, hogy Írországnak, vagy az Egyesült Királyságnak szeretnék-e a részét képezni. Az erről szóló referendument az Észak-Írországiért felelős miniszter rendelheti el akkor, ha valószínűnek tűnik számára, hogy a szavazók többsége az Ír-sziget egyesülését választaná.⁴⁸

A Brexit referendum óta a Sinn Féin többször is a népszavazás kiírását követelte,⁴⁹ valamint az egyesítésre való felkészülés megkezdésére – parlamenti bizottság felállítására, fehér könyv kiadására és polgári gyűlés összehívására – szólította fel a *taoiseach*-ot.⁵⁰ Leo Varadkar ír miniszterelnök 2023 márciusában erre úgy reagált, hogy ahogy az ír alkotmány⁵¹ is említi és valamennyi ír párt támogatja, ő is az egyesítés mellett van, de a referendum jelenleg nem segítené az ügyet, és a cél a minél nagyobb többség elérése kell legyen.⁵² Mivel az ír lakosság támogatása is szükséges az egyesítéshez, Írországnak is esedékes lenne az úgy nevezett *border poll* kiírása, de látszólag konszenzus uralkodik: egy 2021-es felmérés alapján 62% helyeselné, 16% ellenezné és 13% nem tudná, mit válaszoljon egy esetleges ír egységről szóló népszavazás kérdésre.⁵³ A Fianna Fáil és Fine Gael koalíciós kormánya óvatosan áll a kérdéshez, és bár a legutóbbi választáson a radikálisabb Sinn Féin szerezte a szavazatok többségét, Mary Lou McDonald vezetésével ők is tompítottak kampányüzeneteiken a megélhetési ügyekre összpontosítva.⁵⁴

⁴⁸ Montgomery 2021, 98.

⁴⁹ Devane – McCurry 2022.

⁵⁰ Az ír kormányfő ír-gael nyelvű megnevezése.

⁵¹ Az ír alkotmány 1999-ben módosított 2. cikke szerint „[a]z ír nemzet szilárd akaratára, hogy harmóniában és barátságban egyesítse mindazokat az embereket, akik osztoznak Írország szigetének területén, identitásuk és hagyományaik teljes sokszínűségében, elismerve, hogy az egyesült Írországot csak békés eszközökkel, a nép többségének demokratikusan kinyilvánított beleegyezésével lehet létrehozni a sziget mindkét joghatóságában.” 1999 előtt az egész szigetet nemzeti területként határozták meg. Forrás: Irish Statute Book.

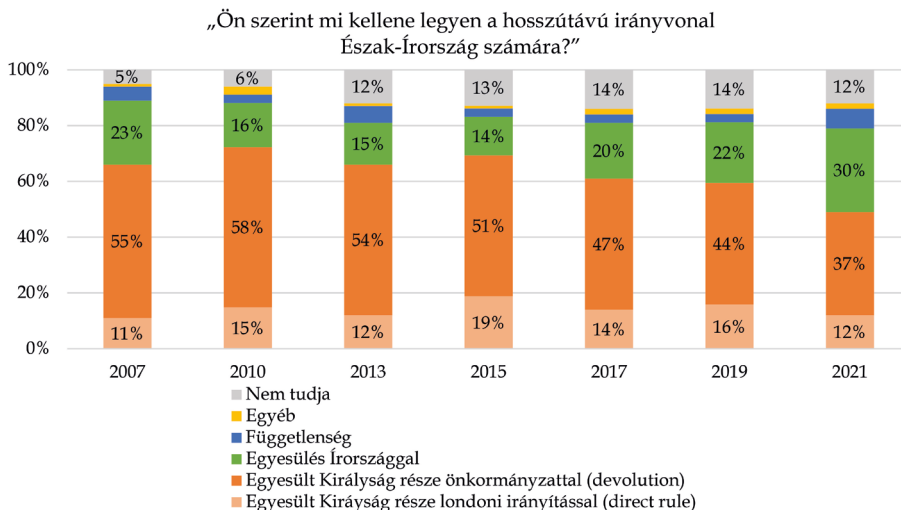
⁵² Wilson 2023.

⁵³ Leahy 2021.

⁵⁴ Ross 2022.

A Brexit hozzájárult ahhoz, hogy a téma az ír belpolitika egyik központi kérdésévé váljon, valamint arról is lerántotta a leplet, hogy Észak-Írország státuszának megítélése merre mozdult el a Nagypénteki Megállapodás óta. Egy 2019-ben készült országos kutatás szerint a britek 36%-a szeretné, hogy egy esetleges népszavazást követően Észak-Írország továbbra is a királyság része legyen, 18% szerint el kéne szakadnia, további 36% pedig nem bánná egyik opciót sem.⁵⁵ Ez az arány jóval elmarad a Skócia maradásáról kialakított brit hozzáállástól: 2014-ben a skót függetlenségi népszavazáskor 54% szerette volna, hogy maradjanak, 17% remélte, hogy függetlenednek, 29%-nak pedig nem volt véleménye. Ugyanebben az évben a Konzervatív Párt tagjai között készült felmérés szerint 59 százalékuk még akkor is helyeselte volna a Brexitet, ha az Észak-Írország leválását jelentené.⁵⁶

1. sz. ábra: Az ország hosszútávú politikai irányvonalával kapcsolatos vélemények Észak-Írországban (2007-2021)



Forrás: Northern Ireland Life & Times Survey: Module: Political Attitudes. Letöltés helye: <https://www.ark.ac.uk/nilt/results/polatt.html#conpref>, letöltés ideje: 2023. 03. 25.

⁵⁵ Mortimore 2019.

⁵⁶ Smith 2019.

Az északír lakosság szintén megosztott a kérdésben. Az elmúlt évtized elején még körülbelül kétharmaduk támogatta, hogy az Egyesült Királyság részét képezzék önkormányzatisággal vagy közvetlen irányítás formájában, a Brexit utánra viszont ez jóval csökkent. 2021-ben 49%-ot mértek összeadva, mindeközben az ír egységet támogatók aránya 30%-ra nőtt a 2010-es 16%-ról (lásd 1. ábra). Egy esetleges referendumon 2022 decemberében az északírek 27%-a választotta volna az egységet, míg 50% maradt volna az Egyesült Királyságban, 18% pedig nem tudott dönteni. A bizonytalanok aránya a vallásilag nem elkötelezetteknél volt legnagyobb (31%), szemben a katolikusoknál (21%) és protestánsoknál (13%) mért értékekkel.⁵⁷

Emellett a többség (63%) szerint a Brexit valószínűbbé tette Írország újraegyesülését, viszont állításuk szerint saját véleményüket nem befolyásolta egyöntetűen a brit kilépés: 37% emiatt jobban támogatja, míg 14% kevésbé látja jónak, a válaszadók 41 százalékának pedig nem változott a nézete emiatt. A nacionalisták és unionisták között ebben eltérés figyelhető meg: „a nacionalisták 73 százaléka állítja, hogy a Brexit hatására jobban támogatja az egységes Írországot, ami 2016-hoz képest 39 százalékpontos növekedést jelent; az egyik csoporthoz sem tartozóknál ez az arány 38 százalék – 2016-hoz képest 22 százalékpontos növekedés. Az unionisták körében azonban eltérő tendenciák figyelhetők meg; nőtt azok aránya, akik azt állítják, hogy a Brexit következtében kevésbé támogatják az egyesült Írországot, ami most 32 százalék – ez 20 százalékpontos növekedés 2016-hoz képest.”⁵⁸

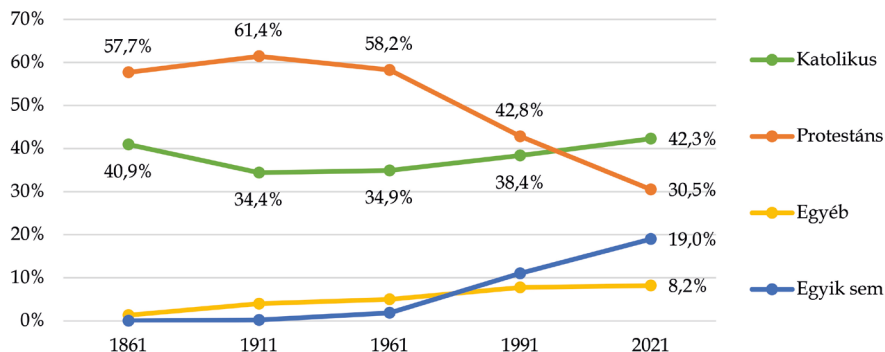
A Brexiten túl számos más tényező is befolyásolja az egyesülés kérdését. Az öregedő protestáns és a fiatalodó katolikus népesség következtében az elmúlt évek során megfordultak a vallási arányok az utóbbiak javára: húsz év alatt több mint 10 százalékkal csökkent a magukat protestánsnak tartók aránya, miközben a katolikusok, a más és egyik felekezethez sem tartozók aránya nőtt. 1991-ben az északír lakosság 42,8%-a vallotta magát protestánsnak, 2021-ben viszont már csak 30,5%. Ez idő alatt a katolikusok aránya 4%-kal nőtt, és csaknem

⁵⁷ Leahy 2022.

⁵⁸ Hayward 2022.

a lakosság harmada egyik hagyománnyal sem tudott azonosulni 2021-re (lásd 2. ábra). Emellett a lakosság vallási háttere is változott: a 2021-es népszámlálás során a katolicizmusban felnöttek aránya (45,7%) először haladta meg a protestáns háttérűekét (43,5%).⁵⁹

2. sz. ábra: Felekezeti arányok Észak-Írországbban (1861-2021).



Forrás: Northern Ireland Statistics and Research Agency: Census 2021 Main Statistics Religion Tables. Letöltés helye: <https://www.nisra.gov.uk/publications/census-2021-main-statistics-religion-tables>, letöltés ideje: 2023. 03. 25.

3. sz. ábra: Észak-Írország lakosainak nemzeti identitása (2011-2021).

	Brit	Ír	Észak-ír	Brit és ír	Brit és északír	Ír és északír	Brit, ír és északír	Egyéb
2021	32%	29%	20%	1%	8%	2%	1%	7%
2011	41%	25%	21%	1%	6%	1%	1%	5%

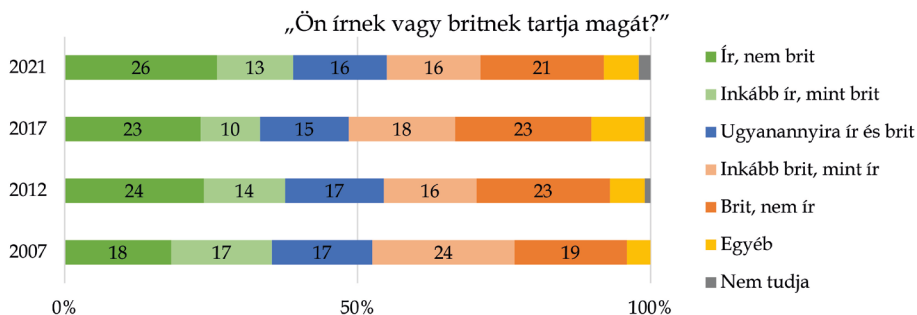
Forrás: Northern Ireland Statistics and Research Agency: Census 2021 Main Statistics Identity Tables. Letöltés helye: <https://www.nisra.gov.uk/publications/census-2021-main-statistics-religion-tables>. 2011 Census Key Statistics Tables on Ethnicity, Identity, Language and Religion. Letöltés helye: <https://www.nisra.gov.uk/publications/2011-census-key-statistics-tables-ethnicity-identity-language-and-religion>, letöltés ideje: 2023. 03. 25.

Az északírek nemzeti identitása is változik. A 2021-es népszámlálás szerint 32%-ra csökkent a magukat kizárólag britnek tartók aránya a 2011-es 42%-ról. Eközben az ír identitásúak aránya 25-ről 29%-ra nőtt, a magukat északírnek tartók pedig továbbra is a lakosság egyötödét te-

⁵⁹ Simpson – Marshall 2022 *i.m.*

szi ki (lásd 3. ábra). A brit identitás térvésztesét alátámasztja a *Northern Ireland Life and Times* felmérése is: 2007-ben még 43% azonosította magát teljesen vagy inkább britként, ez 37%-ra csökkent 2021-re, míg a teljesen vagy inkább ír identitásúak aránya 35-ről 39%-ra nőtt (lásd 4. ábra).

4. sz. ábra. Észak-Írország lakosságának nemzeti identitása (2007-2021).



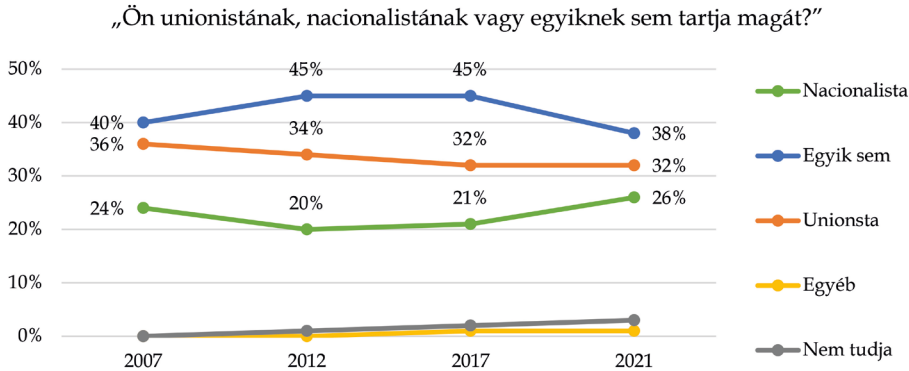
Forrás: Northern Ireland Life & Times Survey: Module: Political Attitudes. Letöltés helye: <https://www.ark.ac.uk/nilt/results/polatt.html#conpref>, letöltés ideje: 2023. 03. 25.

Számottevő társadalmi csoportként így jelen vannak azok, akik vagy mindkét identitással azonosulnak, vagy kizárólag északírként definiálják magukat. Ez a történelmileg szembenálló identitásokat ötvöző, illetve azokból kilépő tendencia megfigyelhető az unionista-nacionalista megosztottságot vizsgálva is. A lakosság több mint harmada egyiknek sem tartja magát, a Brexit óta azonban az ő kárukra nőtt a nacionalisták aránya: előbbieik aránya 45%-ról 38%-ra csökkent 2017 és 2021 között, míg utóbbiak 21%-ról 26%-ra gyarapodtak ez idő alatt (lásd 5. ábra). Ezt a „harmadik erőt” kívánja képviselni az Alliance Párt is, ami részben a demográfiai változásoknak köszönhetően egyre nagyobb népszerűségnek örvend: 2022-ben 17-re növelte képviselői számát Stormontban a 2017-es választásokon elért 8-hoz képest.⁶⁰ Az Alliance megreformálná a jelenlegi, instabil kormányzati rendszert, amit a szerintük idejétmúlt nacionalista-unionista megosztottság betonozójának tartanak: nem tennék kötelezővé a kormánykoalícióba való belépést – így megakadályozva, hogy egy párt blokkolja a kor-

⁶⁰ BBC News 2022b.

mányzat működését –, és a törvényhozásban a felekezeti alapú kettős többség helyett egyszerű súlyozott többséget vezetnének be.⁶¹ Ezek a változtatások a Nagypénteki Megállapodás felülvizsgálatát jelentenék.

5. sz. ábra. Nacionalista, unionista és egyéb nézetek népszerűsége északírek között (2007-2021).



Forrás: Northern Ireland Life & Times Survey: Module: Political Attitudes. Letöltés helye: <https://www.ark.ac.uk/nilt/results/polatt.html#conpref>, letöltés ideje: 2023. 03. 25.

2022 májusában a törvényhozás megalakulását azóta ellehetetlenítő DUP-t megelőzve a Sinn Féin vált a legnagyobb párttá Észak-Írországban, ami a nagykoalíciós kormány felállása esetén azt jelentené, hogy 1998 – a Nagypénteki Megállapodás – óta először egy ír nacionalista párt adná az első minisztert, valószínűleg Michelle O’Neillt. A DUP az ő és helyettesének beiktatását is akadályozza az északír protokoll ellen tiltakozva, így az Észak-Írországért felelős miniszternek újabb választást kell kiírnia; ezt azonban 2024 elejére tolták tárgyalásos megoldás születésében bízva.⁶² Kérdés, hogy az északír protokoll által biztosított előnyös gazdasági helyzet, azaz hogy az északír cégek könnyen piacra juthatnak Írországban és Nagy-Britanniában is, mennyire lesz ösztönző hatással a *status quo* támogatására, és készek lennének-e feladni ezt az Írországgal való egyesülés végett.

⁶¹ Alliance Party.

⁶² Pogatchnik 2023.

A Sinn Féin népszerűsége mindenesetre nem csökken, ahogy Írországban sem: a 2020-as választáson első helyen végeztek, 2025 után pedig potenciális kormányalakító erőként tekintenek rájuk, ha fenntartják a 2023 márciusában 31%-on álló támogatottságukat a Fianna Fáillal (22%) és a Fine Gaellel (19%) szemben.⁶³ Mindeközben az Egyesült Királyságban is valószínű a kormányváltás legkésőbb 2025-ben, a Munkáspárt pedig hagyományosan rugalmasabb az ír egység tekintetében – az árnyékminiszterük már meghatározná a népszavazás kiírásához szükséges feltételeket és azok teljesülésekor kész lenne kiírni azt.⁶⁴

Az SF párhuzamos kormányra kerülése Írországban és Észak-Írországban, és egy munkáspárti brit miniszterelnök minden bizonyára jelentősen javítaná az ír egységről szóló népszavazás esélyeit. Mary Lou McDonald szerint a következő évtizedben várható a népszavazás kiírása, az egyesítésnek pedig rendezett, tervezett, demokratikus és békés módon kell lezajlania.⁶⁵ Az ír lakosság 42%-a szerint szintén 10 éven belül várható a népszavazás, 16% több, 15% kevesebb idő múlva írná ki, míg 13% soha.⁶⁶ A referendumhoz szükséges lenne annak kritériumainak meghatározására brit oldalról, illetve – ami a majdani protestáns kisebbségre nézve jelentősebb kérdés – a lehetséges alkotmányos berendezkedések felvázolása az írek részéről, ami bizonyára alkotmánymódosítással is járna. Az ír parlament 2017-es jelentése több opciót is említ: Észak-Írország beolvasztása az unitárius államba, szövetségi berendezkedés, a Nagypénteki Megállapodásban rögzített intézmények megtartása, függetlenség vagy esetleg közös ír-brit fennhatóság a területen.⁶⁷

A népszavazás kiírása csak félsiker lenne, azt meg is kell nyernie az egységet támogató pártoknak. Míg Írországban ez nem jelentene kihívást, addig Észak-Írországban egyelőre nincs többségi támogatása a *status quo* felborításának. A katolikus nacionalista lakosság nincs

⁶³ Politico.

⁶⁴ Carroll 2022.

⁶⁵ Irish Times 2023.

⁶⁶ Leahy 2021 *i.m.*

⁶⁷ Joint Committee on the Implementation of the Good Friday Agreement 2017.

többségben, ahogy a protestáns unionista sem, így a mérleg nyelve feltehetőleg a nemzetileg, vallásilag és politikailag kevésbé elkötelezett, magukat nagyrészt északírként azonosító csoport lehet. A verseny előreláthatólag az ő meggyőzésükért fog zajlani.

5 Összegzés

Összefoglalva elmondható, hogy a Brexit csupán kidomborított eddig is zajló folyamatokat az Ír-szigeten. Bár azon nacionalisták aránya jelentősen nőtt, akik emiatt jobban támogatják az egységet, az el nem kötelezetteknél kisebb növekedés volt észlelhető, míg az unionisták kötődését Nagy-Britanniához megerősítette a Brexit. Az EU-ból történő kilépés melletti döntés, illetve annak válságok sorozatát okozó végrehajtása rávilágított a több mint 100 éve felállított északír-ír határ és Észak-Írország vitatott státuszára. Az északon zajló társadalmi tendenciák és a politikai hatalommegosztás diszfunkcionalitása tükrében megkérdőjeleződött a békét eddig garantáló Nagypénteki Megállapodásban rögzített, unionista és nacionalista erőkre támaszkodó kormányzati rendszer létjogosultsága. Szimbolikus, hogy a megállapodás aláírásának 25. évfordulóját működő kormány nélkül érte meg Észak-Írország.

Az Ír-sziget egységére törekvő nacionalisták egyelőre nem rendelkeznek az északír társadalom többségi támogatásával, így a jövőben a nemzetileg és vallásilag el nem kötelezett lakosság preferenciái fogják meghatározni a hosszútávú irányt. A lassú demográfiai trendek a nacionalistáknak kedveznek, Észak-Írország kivételes újonnan szerzett, gazdaságilag előnyös helyzete pedig újabb kihívás elé állíthatja érveiket. A népszavazás kiírását várhatóan évekig tartó társadalmi vita fogja megelőzni, hiszen a Brexit kaotikus körülményeiből is tanulva az egységpártiak érdeke a lehető legszélesebb támogatás megszerzése lenne. Egy esetlegesen egységet támogató népszavazási eredmény után az átmenet erőszakmentes, rendezett és demokratikus módja csak így lenne biztosítva. Bármilyen berendezkedésű állam is jönne létre ezután, az végleg eltüntetné a térképről az évszázados brit gyar-

matosítás és befolyás utolsó nyomának tekinthető brit fennhatóságú Észak-Írországot. Az ír egységről könyvet író és egy korábbi Észak-Írorszáért felelős miniszter tanácsadójaként szolgáló Kevin Meagher szavaival élve: „Ez a vég kezdete Észak-Írország számára? Nem egészen. De, Churchillt idézve, most bizonyára a kezdet végén vagyunk, mivel az ír egységről szóló vita egyre gyorsabb ütemben halad előre.”⁶⁸

Irodalomjegyzék

- Alliance Party: *Together We Can. Alliance Party Assembly Manifesto 2022*, [online]. Letöltés helye: <https://assets.nationbuilder.com/allianceparty/pages/8261/attachments/original/1650982037/AllianceManifestoAE22.pdf?1650982037>, letöltés ideje: 2023. 03. 25.
- Apáti Anna Zita: *A kettészakított sziget: Írország története*. Budapest: Alexandra Kiadó. 2000.
- Bale, Tim: *Why David Cameron Called the 2016 Referendum – and Why He Lost It. UK in a Changing Europe*, 2022. 10. 04. [online]. Letöltés helye: <https://ukandeu.ac.uk/why-david-cameron-called-the-2016-referendum/>, letöltés ideje: 2022. 12. 27.
- BBC News 2020: *Northern Ireland Secretary admits new bill will 'break international law'*, 2020. 09. 08. [online]. Letöltés helye: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-54073836>, letöltés ideje: 2023. 07.09.
- BBC News 2022a: *NI Election Results 2022. Sinn Féin Wins Most Seats in Historic Election*, 2022. 05. 08. [online]. Letöltés helye: <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-61355419>, letöltés ideje: 2023. 02. 21.
- BBC News 2022b: *NI Election Results 2022: Who Are the Alliance Party and What Do They Stand for?* 2022. 05. 08. [online]. Letöltés helye: <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-61362593>, letöltés ideje: 2023. 02. 21.
- Borderlands: *A Changing Border*, [online]. Letöltés helye: <http://www.irishborderlands.com/changing/index.html>, letöltés ideje: 2023. 03. 21.
- Borderlands: *Perspectives on the Border* [online]. Letöltés helye: <http://www.irishborderlands.com/changing/index.html>, letöltés ideje: 2023. 03. 21.
- Campbell, Brett: *MPs Vote in Favour of Implementing Stormont Brake despite DUP Opposition. Belfast Telegraph*, 2023. 03. 22. [online]. Letöltés helye: <https://www.belfasttelegraph.co.uk/news/politics/mps-vote-in-favour-of-implementing-stormont-brake-despite-dup-opposition/579669669.html>, letöltés ideje: 2023. 03.24.

⁶⁸ Uo., 297.

- Carroll, Rory: Shadow Minister's Border Poll Remarks Alarm Northern Ireland's Unionists. *Guardian*, 2022. 09. 22. [online]. Letöltés helye: <https://www.theguardian.com/uk-news/2022/sep/26/shadow-minister-peter-kyle-border-poll-remarks-alarm-northern-ireland-unionists>, letöltés ideje: 2023. 03. 27.
- Considère-Charon, Marie-Claire. Brexit and the Irish Border Issue: from May's Deal to Johnson's Deal. In: *Observatoire de la Société Britannique* 25. 2020. Letöltés helye: <https://journals.openedition.org/osb/4823>, letöltés ideje: 2023. 03. 24.
- de Mars, Sylvia, et al: *Bordering Two Unions: Northern Ireland and Brexit*. Bristol University Press. 2018.
- Devane, Michelle – McCurry, Cate: Sinn Fein leader: Time to plan for border poll on Irish unity. *Belfast Telegraph*, 2022. 09. 23. [online]. Letöltés helye: <https://www.belfasttelegraph.co.uk/news/republic-of-ireland/sinn-fein-leader-time-to-plan-for-border-poll-on-irish-unity/42012539.html>, letöltés ideje: 2023. 07.09.
- Edgington, Tom – Kovacevic, Tamara: Brexit: What Are the Northern Ireland Protocol and Windsor Framework? *BBC News*, 2023. 04. 12. [online]. Letöltés helye: <https://www.bbc.com/news/explainers-53724381>, letöltés ideje: 2023. 03. 24.
- Egedy, Gergely – Gálik Z: *Nagy-Britannia és az európai integráció*. Budapest: L'Harmattan. 2017.
- Egedy, Gergely: Az (észak)ír határ a Brexit folyamatában. In: *Európai Tükör* 3. 7-20.
- Gibney, John: *A Short History of Ireland: 1500-2000*. Yale University Press. 2017.
- Győri Szabó, Róbert: *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*. Budapest: Osiris Kiadó. 2006.
- Halpain, Padraic et al.: Explainer: How the Northern Ireland Protocol Divides Britain and the EU. *Reuters* [online], 2022. 05. 17. Letöltés helye: <https://www.reuters.com/world/europe/how-northern-ireland-protocol-divides-britain-eu-2022-05-17/>, letöltés ideje: 2022. 03. 24.
- Hayward, Katy et al.: Political Attitudes in Northern Ireland after Brexit and under the Protocol. In: *ARK Research Update* 147. 2022. https://www.ark.ac.uk/ARK/sites/default/files/2022-05/update147_0.pdf.
- Hunt, Alex: Theresa May and the DUP Deal: What You Need to Know. *BBC News*, 2017. 06. 26. [online]. Letöltés helye: <https://www.bbc.com/news/election-2017-40245514>, letöltés ideje: 2023. 03.24.
- Ireland's Future [online]. Letöltés helye: <https://irelandsfuture.com/>, letöltés ideje: 2023. 03. 27.
- Irish Statute Book: *Constitution of Ireland*, 2021. 01. [online]. Letöltés helye: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html>, letöltés ideje: 2023. 03. 27.

- Irish Times: *Referendum on Irish Unity within a Decade, Mary Lou McDonald Says*, 2023. 03. 26. [online]. Letöltés helye: <https://www.irishtimes.com/politics/2023/03/26/referendum-on-irish-unity-within-a-decade-mary-lou-mcdonald-says/>, letöltés ideje: 2023. 03. 27.
- Joint Committee on the Implementation of the Good Friday Agreement: *Brexit and the Future of Ireland Uniting Ireland & Its People in Peace & Prosperity*, 2017. https://cain.ulster.ac.uk/issues/politics/docs/govirl/JCIGFA_2017_Brexit-Future-of-Ireland_r.pdf.
- Leahy, Pat: Large Majority of Voters Favour a United Ireland, Poll Finds. *Irish Times*, 2021. 12. 11. [online]. Letöltés helye: <https://www.irishtimes.com/news/politics/large-majority-of-voters-favour-a-united-ireland-poll-finds-1.4752459>, letöltés ideje: 2023. 03. 27.
- Leahy, Pat: Northern Ireland Rejects Irish Unity by Large Margin, Poll Shows. *Irish Times*, 2022. 12. 03. [online]. Letöltés helye: <https://www.irishtimes.com/ireland/2022/12/03/poll-shows-northern-ireland-rejects-unity-by-large-margin/>, letöltés ideje: 2023. 03. 27.
- Lojkó, Miklós: Nagy-Britannia, a vonakodó európai: A múlt vonzásában. In: *Rubicon 5-6*. 1997. Letöltés helye: <https://rubicon.hu/cikkek/nagy-britannia-a-vonakodo-europai>, letöltés ideje: 2022. 12. 27.
- McCormack, Jayne: Stormont: What Is It and Why Did Power-sharing Collapse in Northern Ireland?. *BBC News*, 2020. 01. 10. [online]. Letöltés helye: <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-politics-50822912>, letöltés ideje: 2023. 03.24.
- McKittrick, David – McVea, David: *Making Sense of the Troubles: A History of the Northern Ireland Conflict*. Viking. 2012.
- Melaugh, Martin: Irish Peace Process - A Brief Note on Decommissioning. *Cain Web Service*, 2010 [online]. Letöltés helye: <https://cain.ulster.ac.uk/events/peace/decommission.htm>, letöltés ideje: 2023. 03. 14.
- Moore, Cormac: Partition at 100: Brexit Trade Barriers an Echo of the Past and the 1923 Customs Barrier. *Irish News*, 2022. 08. 31. [online]. Letöltés helye: https://www.irishnews.com/lifestyle/2022/08/31/news/partition_at_100_brexit_trade_barriers_an_echo_of_the_past_and_the_1923_customs_barrier-2810966/, letöltés ideje: 2023. 03. 14.
- Moore, Peter: How Britain Voted at the EU Referendum. *YouGov*, 2016. 06. 27. [online]. Letöltés helye: <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2016/06/27/how-britain-voted>, letöltés ideje: 2023. 03. 19.
- Mortimore, Roger: One in Three Britons Would Mind if Northern Ireland Voted to Leave the UK, Poll Finds. *Ipsos*, 2019. 04. 03. [online]. Letöltés helye: <https://www.ipsos.com/en-uk/one-three-britons-would-mind-if-northern-ireland-voted-leave-uk-poll-finds>, letöltés ideje: 2023. 03. 25.

- Murphy, Mary C.: The EU Referendum in Northern Ireland: Closing Borders, Re-Opening Border Debates. In: *Journal of Contemporary European Research* 12(4). 2016. 845-853.
- Murphy, Mary C.: Northern Ireland and Brexit: Where Sovereignty and Stability Collide?. In: *Journal of Contemporary European Studies* 29(3). 2021. 1-14.
- Northern Ireland Life & Times Survey: *Module: Political Attitudes*. Letöltés helye: <https://www.ark.ac.uk/nilt/results/polatt.html#conpref>, letöltés ideje: 2023. 03. 25.
- Northern Ireland Statistics and Research Agency: *2011 Census Key Statistics Tables on Ethnicity, Identity, Language and Religion*, [online]. Letöltés helye: <https://www.nisra.gov.uk/publications/2011-census-key-statistics-tables-ethnicity-identity-language-and-religion>, letöltés ideje: 2023. 03. 25.
- Northern Ireland Statistics and Research Agency: *Census 2021 Main Statistics Identity Tables*, [online]. Letöltés helye: <https://www.nisra.gov.uk/publications/census-2021-main-statistics-religion-tables>, letöltés ideje: 2023. 03. 25.
- Northern Ireland Statistics and Research Agency: *Census 2021 Main Statistics Religion Tables*, [online]. Letöltés helye: <https://www.nisra.gov.uk/publications/census-2021-main-statistics-religion-tables>, letöltés ideje: 2023. 03. 25.
- O’Keeffe, Helene: Interactive map: How the Border Could Have Been. *RTÉ*, 2020, 12. 18. [online]. Letöltés helye: <https://www.rte.ie/history/war-of-independence/2020/1209/1183340-interactive-map-how-the-border-could-have-been/>, letöltés ideje: 2023. 03. 04.
- Pogatchnik, Shawn: UK Concedes Reality of Northern Ireland Deadlock, Shifts Election ‘Deadline’ to 2024. *Politico*, 2023. 02. 09. [online]. Letöltés helye: <https://www.politico.eu/article/uk-concedes-reality-of-stormont-deadlock-shifts-election-deadline-to-2024-northern-ireland/>, letöltés ideje: 2023. 03. 25.
- Politico: *Ireland – National Parliament Voting Intention*, [online]. Letöltés helye: <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/ireland/>, letöltés ideje: 2023. 03. 27.
- Ross, Shane: Sinn Féin Has Given Up on a United Ireland. *Unherd*, 2022. 11. 27. [online]. Letöltés helye: <https://unherd.com/2022/11/sinn-fein-has-given-up-on-a-united-ireland/>, letöltés ideje: 2023. 03. 27.
- Sandford, Alasdair 2020a: What Was in Theresa May’s Brexit Deal and Why Was It So Unpopular?. *Euronews*, 2020. 01. 29. [online]. Letöltés helye: <https://www.euronews.com/2018/12/07/what-is-in-theresa-may-s-brexit-deal-and-why-is-it-so-unpopular> letöltés ideje: 2021. 03. 24.
- Sandford, Alasdair 2020b: Brexit Timeline 2016-2020: Key Events in the UK’s Path from Referendum to EU Exit. *Euronews*, 2020. 01. 30. [online]. Letöltés helye: <https://www.euronews.com/2020/01/30/brexit-timeline-2016-2020-key-events-in-the-uk-s-path-from-referendum-to-eu-exit>, letöltés ideje: 2021. 03. 24.

- Simpson, Mark – Marshall, Darran: Census 2021: More from Catholic Background in NI than Protestant. *BBC News*, 2022. 09. 22. [online]. Letöltés helye: <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-62980394>, letöltés ideje: 2023. 02. 21.
- Smith, Matthew: Most Conservative Members Would See Party Destroyed to Achieve Brexit. *YouGov*, 2019. 06. 18. [online]. Letöltés helye: <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2019/06/18/most-conservative-members-would-see-party-destroye>, letöltés ideje: 2023. 03. 25.
- The Electoral Commission: *Results and Turnout at the EU Referendum*, [online]. Letöltés helye: <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/results-and-turnout-eu-referendum>. 2016, utóljára frissítve: 2019. szeptember 25-én. Letöltés ideje: 2023. 03. 19.
- UK Government: *Common Travel Area: Rights of UK and Irish citizens*, 2022. 12. 23. [online]. Letöltés helye: <https://www.gov.uk/government/publications/common-travel-area-guidance#:~:text=Under%20the%20CTA%2C%20British%20and,welfare%20benefits%20and%20health%20services>, letöltés ideje: 2023. 03. 25.
- Wilson, James: Sinn Féin's Call for a Border Poll 'Not Helpful' – Varadkar. *Newstalk*, 2023. 03. 15. [online]. Letöltés helye: <https://www.newstalk.com/news/sinn-feins-call-for-a-border-poll-not-helpful-varadkar-1446979>, letöltés ideje: 2023. 03. 25.

IV. fejezet

Jogesetek

- 5. Erika Casajoana Daunert:** Case C-158/21: A Positive Turning Point for Minorities in the EU
- 6. Kúcs Ildikó:** Az Európai Unió Törvényszékének 2022. november 9-i ítélete a Minority SafePack kontra Bizottság ügyben

*Erika Casajoana Daunert**

CASE C-158/21: A POSITIVE TURNING POINT FOR MINORITIES IN THE EU

On 31 January 2023, the European Court of Justice (“ECJ” or “the Court”), in its case C-158/21,¹ decided on the prejudicial questions brought by Judge Pablo Llarena of the Spanish Supreme Court against Lluís Puig, former Catalan Minister of Culture, Carles Puigdemont, 130th president of Catalonia, and other Catalan exiles. Judge Llarena’s intention was to issue a fourth European arrest warrant (“EAW”)² to reverse Belgium’s denial in a final sentence in 2021 to extradite Lluís Puig, who had settled in exile in that country in the aftermath of Catalonia’s independence referendum of 1 October 2017. Puig has been sought for an alleged offence of misusing public funds in relation with the said referendum.

The Catalan pro-independence movement celebrated the Court’s ruling as a “great leap forward” because, after more than five years of strenuous litigation, it allowed to fit the particularity of the Catalan case into EU legislation.³

This judgment is very auspicious for the defendants and every persecuted minority in the EU, indeed. It brings the innovative concept of an “objectively identifiable group” of persons. When a Member State requests the extradition of someone belonging to such a group, and these persons happen to suffer from judicial deficiencies affecting their judicial protection in that State, this is reason enough for a European

* Private Consultant on International Public Affairs, former Deputy Representative of the Government of Catalonia to the EU.

¹ ECJ, 2023.

² European Council of the European Union, Framework Decision 2002/584. It created the European arrest warrant valid throughout the EU, which entered into force on 1st January 2004.

³ Casulleras, 2023.

arrest warrant to be denied by another EU country. This brand new reason creates case law which is nothing short of groundbreaking:

“(...) the executing judicial authority (...) may not refuse to execute that warrant on the ground that that person is at risk, following his or her surrender to the issuing Member State, of being tried by a court which lacks jurisdiction for that purpose unless (...) [there are] deficiencies affecting the judicial protection of an objectively identifiable group of persons to which the person concerned belongs, in the light of the requirement for a tribunal established by law”.⁴

Spain’s establishment and media initially welcomed the Court’s ruling as a triumph, too. They relied on the general principles against denial of extraditions within the EU reiterated by the Court, while the Catalan defendants focused on the crucial exceptions preceded by “*However*”⁵ and “*unless*”⁶. Several months after this supposed “first accolade for the Spanish Justice”,⁷ no new EAW has been issued against Puig or any of his co-defendants in exile. Spain’s Supreme Court’s inaction may disappoint the Spanish government, which was hoping to get Carles Puigdemont extradited before the general election in 2023.⁸ Separation of power notwithstanding, Prime Minister Pedro Sánchez promised during an electoral debate in 2019 to extradite Mr. Puigdemont.⁹ Later, when asked how he would “bring Puigdemont back to Spain”, he reminded that the Attorney General’s office depended on the government.¹⁰

⁴ ECJ, 2023, *op. cit.*, § 147.3.

⁵ ECJ, 2023, *op. cit.*, § 79, § 101, § 126, § 142, § 147.1 and § 147.4.

⁶ ECJ, 2023, *op. cit.*, § 119 and § 147.43.

⁷ Ayuso, 2023.

⁸ Garat, 2023.

⁹ Sánchez, 2019.

¹⁰ Radio Televisión Española, 2019.

1 Content

On 9 March 2021, Spain's Supreme Court, together with the Public Prosecutor, the State's Attorney and the far-right political party Vox, lodged before the Court a request for a preliminary ruling against seven Catalan politicians in exile: former Culture minister Lluís Puig, former Catalan president Carles Puigdemont, and others.¹¹ Spain's Supreme Court turned to the European Union's top tribunal after the Brussels Court of Appeal in Belgium issued on 7 January 2021¹² a final ruling rejecting Spain's third European Arrest Warrant against Lluís Puig, on the very same day the European Parliament had approved a waiver of immunity of its three Catalan members in exile Carles Puigdemont, Antoni Comín and Clara Ponsatí.

Judge Pablo Llarena of Spain's Supreme Court had referred to the Court seven questions for a preliminary ruling.¹³ They intended to clarify under what conditions he could obtain the extradition to Spain of the Catalan politicians abroad who are sought by Spanish Justice since late 2017.

As defined by the Opinion of the Advocate General of this case, Richard de la Tour, delivered in July 2022:

“The referring court asks the Court of Justice a series of questions designed, essentially, to establish whether an executing judicial authority may refuse to execute a European arrest warrant on grounds of the alleged lack of competence of the issuing judicial authority to issue such a warrant and the alleged lack of jurisdiction of the court called upon to try the person charged, and whether Framework Decision 2002/584 precludes the issue of a new European arrest warrant after the execution of a first European arrest warrant has been refused”.¹⁴

¹¹ ECJ, 2021.

¹² Kamer van Inbeschuldigingstelling (Brussels Court of Appeals) 2021/79. This decision is not public.

¹³ ECJ, 2021.

¹⁴ De la Tour, 2022.

2 Results

One of the most important results stemming from the judgment is the already mentioned recognition by the Court of Catalan pro-independence people as a specific group affected by insufficient rule-of-law guarantees. This was precisely one of the goals the defendants pursued. From this ruling on, judicial deficiencies affecting an “objectively identifiable group” of people (OIG) are as valid a ground for denial of extradition as systemic or generalised deficiencies in the issuing Member State.¹⁵

Carles Puigdemont celebrated the explicit acknowledgement of an “objectively identifiable group” of people immediately after the Court’s judgment.¹⁶ In his view, the Court’s conditions for new European arrest warrants against the Catalan exiles are so strict that, in practice, they have become unfeasible. Other points he stressed were the validation of a denial to extradite a person on risk of infringement of their individual fundamental rights¹⁷ – in a clear departure from the Advocate General’s Opinion¹⁸ – and the recognition as valid evidence of reports issued by the UN Group on Arbitrary Detention¹⁹ (“WGAD”). (Spain had asked the Court whether a WGAD report was allowed as means to identify a serious risk of infringement of a sought person’s fundamental rights).²⁰

Two WGAD reports issued in 2019 have been crucial for building the Catalans’ case.²¹ These ascertained the arbitrary detention and violation of fundamental rights of Catalan leaders in pre-trial detention, which sustained Belgium’s denial to extradite their colleague Lluís Puig. At its turn, Lluís Puig’s Belgian sentence,²² now corroborated by the

¹⁵ Vilaweb, 2023.

¹⁶ Talegón, 2023.

¹⁷ ECJ, 2023, *op. cit.*, § 78.

¹⁸ De la Tour, 2022, *op. cit.*, § 139.3.

¹⁹ ECJ 2023, *op. cit.*, § 125.

²⁰ Request for a preliminary ruling from the Tribunal Supremo (Spain), 2021, *op. cit.* Questions 4.1 and 4.2.

²¹ UN Working Group on Arbitrary Detention, 2019.

²² Vilaweb, 2021.

European Court of Justice,²³ establishes that Spain's Supreme Court is not a tribunal predetermined by law to judge the exiles in the sense of the European Convention of Human Rights²⁴. By extension, the European Court of Justice implies that the Spanish Supreme Court should not have judged the nine Catalan leaders who were sentenced to a decade or more in prison – and were partially pardoned by the Spanish government after almost four years behind bars. Carles Puigdemont's lawyer Gonzalo Boye foresees not only the future annulment by the European Human Rights Court in Strasbourg ("ECHR") of Spain's Supreme Court prison sentences in 2019 against nine Catalans, he also announced that all procedures by said court against the referendum leaders will be annulled, too,²⁵ including the 2021 waiver of European Parliament immunity of exiles Carles Puigdemont, Toni Comín and Clara Ponsatí.²⁶

Josep Costa, former Deputy Speaker of the Catalan Parliament a lawyer in the defendants' team, qualified the Court's ruling as a total, resounding victory for pro-independence Catalans, especially because a persecution as an "objectively identifiable group" may be established by a WGAD report.²⁷

The resoluteness of the Court's judgment – so well hidden by exquisite diplomatic language – was somewhat unexpected because the Advocate General Richard de la Tour's Opinion had strongly leaned towards Spain's position. He considered that, in accordance with European law, Belgium should not have refused to extradite Lluís Puig. In 2020, the Belgian court, in the first instance, based the denial of the request because it considered when questioning the competence of Llarena as a judge predetermined by law, that the risk of violating this fundamental right of Puig was substantial.²⁸ De la Tour, in contrast, pointed out that

²³ ECJ, 2023, *op. cit.*, § 100.

²⁴ European Convention of Human Rights, 1950, Art 6.1.

²⁵ Boye, 2023.

²⁶ European Parliament, 2021.

²⁷ La República, 2023.

²⁸ Le Vif, 2020, 2021.

the right to a judge predetermined by law is not absolute. His Opinion stressed all along the principles of mutual recognition and mutual trust between Member States. In De la Tour's view, any refusal of extradition based on an alleged risk of infringement of the fundamental right of the sought person to a fair trial before a tribunal previously established by law must be truly an exception, while the risk of infringement of individual fundamental rights should not be one of those exceptions:

“Unless [the refusing Member State] can show that there are systemic or generalised deficiencies in the functioning of the judicial system of the issuing Member State, the executing judicial authority cannot be justified in refusing to execute a European arrest warrant on the basis of a mere allegation of an individual risk of infringement of that fundamental right”.²⁹

Finally, in order to better understand what the judgment on 31 January 2023 means for European nationalities, it is worth noting that the Grand Chamber of the European Court of Justice considered it appropriate to remind on this occasion that nothing in the Decision creating the European Arrest Warrant³⁰ may be interpreted as prohibiting refusal to surrender a person for the purpose of prosecuting or punishing this person on the grounds of his or her ethnic origin, nationality or political opinions, among others.³¹

3 Conclusion

Gonzalo Boye, lawyer of Carles Puigdemont, Lluís Puig and other exiles, had repeatedly asked Judge Pablo Llarena to lodge prejudicial questions to the ECJ on their case³² – to no avail. When Llarena once

²⁹ De la Tour, 2022, *op.cit.* § 90.

³⁰ European Union Council Framework Decision 2002/584, Recital 12.

³¹ ECJ, 2023, *op. cit.* § 3.

³² Lasalas, 2021.

and for all asked the Court about the Catalan leaders' on his own initiative, Boye expressed cautious optimism thanks to the ECJ's case law which he considered "favourable"³³. The Catalans' lawyer positive expectations persisted even after the Opinion of the Advocate General seemed to announce a ruling suited to Spain's interests. The Court, in the end, did not follow here its Advocate General's line, which is a rare occurrence.

In his multiple cases representing Catalans before the Court, Gonzalo Boye has always stressed that his clients belong to a "national minority". It is a powerful reference to Article 2 of the Lisbon Treaty, which is widely considered its most important article because it establishes the founding values of the European Union. One of the values mentioned is respect for the rights of persons belonging to minorities.³⁴

The Court's choice of denomination as "objectively identifiable group" of a collective worthy of European judicial protection has the advantage of encompassing both the concept of national minority as the Catalan defendants wanted, plus other groups that may suffer persecution or discrimination in Member States because of race, religion, nationality or whatever other reason.

Despite the "depth charges" against Spain's criminal treatment of the defendants and other Catalan pro-independence leaders, this judgment of the ECJ appears to have had very little impact on the practices of judge Llarena. For the time being, he is continuing to ignore § 100 of the judgment, which stated that his court could not be regarded as the tribunal established by law to try neither these defendants – nor the former Catalan prisoners of the process after the referendum, for that matter.³⁵ This judge continues to make decisions

³³ Solé, 2022.

³⁴ European Union, 2012.

³⁵ ECJ, 2023, *op. cit.*, § 100: "A national supreme court which decides a criminal case at first and last instance without having an express legal basis giving it jurisdiction to try all the defendants cannot be regarded as a tribunal established by law within the meaning of Article 6(1) of that convention". [referring to the European Convention on Human Rights].

about the exiles and the former political prisoners as if the ECJ had not revoked Spain's Supreme Court capacity to do so.

The increase in the protection of the rights of minorities and stateless nations by this important judgment has been reinforced by the Opinion³⁶ of the UN Committee of Human Rights of 15 May 2023 to the complaint lodged by Carles Puigdemont on 1 March 2018.³⁷ In it, Mr. Puigdemont argued that Spain had violated several provisions of the International Covenant on Civil and Political Rights ("ICCPR").³⁸ The UN Human Rights Committee establishes that Spain violated Mr. Puigdemont's right to political participation protected by art. 25³⁹ of the ICCPR, "the essence of democratic government"⁴⁰ and mandates Spain to offer him effective recourse, including integral compensation and adoption of all measures necessary to prevent similar violations in the future.⁴¹

It is worth noting that the Council of Europe, in a recent report signed by its Secretary General, Marija Pejčinović Burić, addresses the question of how far political speech can advocate fundamental changes in the structure of the state or of the constitution.⁴² This report reminds that peacefully defending a change of legal status of a territory, including a high degree of autonomy or even independence, is covered by freedom of expression and therefore does not constitute a crime. It abundantly quotes the *Cilevics Report*⁴³ by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, which dealt with the case of Catalonia.

³⁶ United Nations Human Rights Committee, 2023.

³⁷ Puigdemont, 2018.

³⁸ United Nations General Assembly, 1966, art. 25, 22 and 19.

³⁹ *Ibid.*, art. 25: "Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions: a) To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives; b) To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors; c) To have access, on general terms of equality, to public service in his country".

⁴⁰ United Nations Human Rights Committee, 2023, *op. cit.*, § 16.3.

⁴¹ *Ibid.*, § 18.

⁴² Council of Europe, 2022.

⁴³ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 2021.

Upcoming international judicial and quasi-judicial decisions on the Catalans' case will, in all probability, continue to increase the legal possibilities for Catalonia and other minorities, traditional communities and stateless nations to defend themselves. Already now, the definition by the Court of Justice of the European Union of an "objectively identifiable group" of people who may suffer unfair treatment by the justice system of a Member State heralds a new judicial shield against their discrimination. They will be more effectively protected against abusive and politically motivated European arrest warrants than heretofore.

Bibliography

- Ayuso, Silvia: Primer espaldarazo para la Justicia española. *El País*, 31 January 2023 [online]: Available at: TJUE: El tribunal europeo dicta que Bélgica debe entregar a los líderes del 'procés' salvo que constate fallos "sistémicos" en la justicia española | España | EL PAÍS (elpais.com) Accessed on 10 April 2023.
- Boye, Gonzalo: Más dura será la caída. *El Nacional*, 17 February 2023 [online]. Available at: https://www.elnacional.cat/es/opinion/dura-caida-gonzalo-boye_972504_102.html Accessed on 12 April 2023.
- Casulleras, Josep: La sentència històrica del TJUE obre portes a Catalunya i en tanca a Espanya. *Vilaweb*, 31 January 2023 [online]. Available at: La sentència històrica del TJUE obre portes a Catalunya i en tanca a Espanya (vilaweb.cat) Accessed on 12 April 2023.
- Council of Europe, SG/Inf (2022) 36, 2, Freedom of political speech: an imperative for democracy. 6 October 2022 [online]. Available at: https://static.esquerra.cat/uploads/20221025/Informe_Secreta_Aria_General_Consell_d_Europa_llibertat_expressio_A.pdf Accessed on 10 April 2023.
- De la Tour, Richard. *Court of Justice of the European Union*. Opinion of the Advocate General, Case C-158/21, 14 July 2022 [online]. Available at: EUR-Lex - 12012P/TXT - EN - EUR-Lex (europa.eu) Accessed on 3 April 2023.
- European Convention of Human Rights, *European Court of Human Rights*. 4 November 1950 [online]. Available at: : European Convention on Human Rights (coe.int) Accessed on 3 April 2023.
- European Council of the European Union, Framework Decision 2002/584.

European Court of Justice (ECJ): Criminal proceedings against Lluís Puig Gordi and Others. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 31 January 2023 in Case C-158/21. Criminal proceedings against Lluís Puig Gordi and Others. [online]. Available at: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=269942&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=EN&cid=2525495> Accessed on: 30 March 2023.

European Parliament, Request for Waiver of the Immunity of Carles Puigdemont i Casamajó (Adopted). 9 March 2021 [online]. Available at: Texts adopted - Request for waiver of the immunity of Carles Puigdemont i Casamajó - Tuesday, 9 March 2021 (europa.eu) Accessed on 12 April 2023.

European Union, Consolidated Version of the Treaty on European Union, *Official Journal of the European Union*, C 326/1 [online]. Available at: EUR-Lex - 12012M002 - EN - EUR-Lex (europa.eu) Accessed on 3 April 2023.

Garat, Kelly: El Gobierno prevé que Puigdemont vuelva a España antes de las elecciones generales. *The Objective*, 1 February 2023 [online]. Available at: <https://theobjective.com/espana/2023-02-01/puigdemont-gobierno-extradicion/> Accessed on 12 April 2023.

Kamer van Inbeschuldigingstelling (Brussels Court of Appeals) 2021/79. (This decision is not public).

La República: Josep Costa destaca que el paràgraf 125 de la sentència del TJUE conté el motiu pel qual l'independentisme "ha guanyat per 9 a 0". *La República*. 31 January 2023 [online]. Available at:

Josep Costa destaca que el paràgraf 125 de la sentència del TJUE conté el motiu pel qual l'independentisme ha "guanyat per 9 a 0" (larepublica.cat) Accessed on 12 April 2023.

Lasalas, Marta: Repaso de Boye a Llarena por acudir ahora al TJUE y nueva batería de cuestiones. *El Nacional*. 4 March 2021 [online]. Available at: Repaso de Boye a Llarena por acudir ahora al TJUE y nueva batería de cuestiones (elnacional.cat) Accessed on 12 April 2023.

Le Vif: L'ancien ministre catalan Lluís Puig ne doit pas être remis à l'Espagne. 7 August 2020, updated on 21 January 2021 [online]. Available at:

L'ancien ministre catalan Lluís Puig ne doit pas être remis à l'Espagne (levif.be) Accessed on 12 April 2023.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 2381 (2021). *Should politicians be prosecuted for statements made in the exercise of their mandates?* [online]. Available at: <https://pace.coe.int/en/files/29344/html> Accessed on 10 April 2023.

Puigdemont, Carles: Application against Spain. *Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights*. 1 March 2018, 1 [online]. Available at: Microsoft Word - CP UNHRC Application Final.docx (parlament.cat) Accessed on 10 April 2023.

Request for a preliminary ruling from the Tribunal Supremo (Spain) – Ministerio Fiscal, Abogacía del Estado, Partido político VOX v Lluís Puig Gordi, Carles Puigdemont Casamajó, Antoni Comín Oliveres, Clara Ponsatí Obiols, Meritxell Serret Aleu, Marta Rovira Vergés, Anna Gabriel Sabaté. *Court of Justice of the European Union*. Case C-158/21, 11 March 2021 [online]. Available at: CURIA - Documents (europa.eu) Accessed on 3 April 2023.

Radiotelevisión Española: Sánchez dice cómo traerá a Puigdemont a España: ¿La fiscalía depende del Gobierno?... “Pues ya está”. *RTVE*, 6 November 2019 [online]. Available at: Entrevista a Pedro Sánchez en RNE | RTVE Accessed on 15 April 2023.

Sánchez Pedro: Electoral Debate for the General Elections of 10 November 2019 (excerpt). *GranCanariaTV*, 5 November 2019 [online]. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=pME368PSWIQ> Accessed on 15 April 2023.

Solé, Alba. Boye: “El TJUE no decidirá sobre el exilio pensando en la unidad de España”. *El Nacional*. 5 April 2022 [online]. Available at: Boye: “El TJUE no decidirá sobre el exilio pensando en la unidad de España” (elnacional.cat) Accessed on 15 April 2023.

Talegón, Beatriz: Valoración muy positiva desde el independentismo sobre la sentencia del TJUE: “Se reconoce que el TS no era competente para conocer de estos hechos”. *Diario 16*, 31 January 2023 [online]. Available at: <https://diario16.com/valoracion-muy-positiva-desde-el-independentismo-sobre-la-sentencia-del-tjue-se-reconoce-que-el-ts-no-era-competente-para-conocer-de-estos-hechos/> Accessed on 15 April 2023.

United Nations General Assembly: International Covenant on Civil and Political Rights. 1966 [online]. Available at: <http://www.un-documents.net/iccpr.htm> Accessed on 3 April 2023.

United Nations Group on Arbitrary Detention: Opinion No. 6/2019 concerning Jordi Cuixart i Navarro, Jordi Sánchez i Picanyol and Oriol Junqueras i Vies (Spain) [online]. Available at : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/158/75/PDF/G1915875.pdf?OpenElement> Accessed on 3 April 2023; and Opinion No. 12/2019 concerning Joaquim Forn i Chiariello, Josep Rull i Andreu, Raül Romeva i Rueda and Dolors Bassa i Coll (Spain) [online] Available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/212/78/PDF/G1921278.pdf?OpenElement> Accessed on 3 April 2023.

United Nations Human Rights Committee, Opinion on case CCPR/C/137/D/3165/2018 concerning Carles Puigdemont i Casamajó, 15 May 2023. Non edited advanced version in the original Spanish language [online]. Available at: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F137%2FD%2F3165%2F2018&Lang=en

Accessed on 24 May 2023. Excellent

Vilaweb: Bèlgica confirma que no extradirà Lluís Puig. *Vilaweb*. 7 January 2021 [online]. Available at: <https://www.vilaweb.cat/noticies/belgica-confirma-a-espanya-que-no-extradirara-el-conseller-lluis-puig/> Accessed on 15 April 2023.

Vilaweb: El TJUE crea un precedent amb els exiliats Catalans per a la denegació d'euroordres. *Vilaweb*. 31 January 2023 [online]. Available at: El TJUE crea un precedent amb els exiliats catalans per a la denegació d'euroordres (vilaweb.cat) Accessed on 15 April 2023.

*Kúcs Ildikó**

AZ EURÓPAI UNIÓ TÖRVÉNYSZÉKÉNEK 2022. NOVEMBER 9-I ÍTÉLETE A MINORITY SAFEPACK KONTRA BIZOTTSÁG ÜGYBEN

Értelmezett ítélet

T-158/21. sz. ügy Citizens' Committee of the European Citizens' Initiative „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe” felperes (támogató beavatkozó fél: Magyarország) kontra Európai Bizottság alperes (támogató beavatkozó felek: Görög Köztársaság és Szlovák Köztársaság).

1 Minority SafePack – idővonal

- A Minority SafePack - egymillió aláírás a sokszínű Európáért európai polgári kezdeményezés (továbbiakban: Minority SafePack, Kezdeményezés) polgári bizottsága 11 javaslatból álló kezdeményezését **2013. július 15-én** nyújtotta be az Európai Bizottsághoz (továbbiakban: Bizottság). Célja az volt, hogy felkérjék az Európai Uniót (továbbiakban: EU, Unió) arra, hogy fogadjon el jogi aktusokat a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelme érdekében és az EU kulturális és nyelvi sokszínűségének támogatására.
- Az Európai Bizottság **2013. szeptember 13-i** határozatával elutasította a Kezdeményezés nyilvántartásba vételét, azzal az indokkal, hogy a javaslat nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság hatáskörén. Az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: Bíróság)

* Jogász, pszichológus hallgató. Határtalanul Műhely tag - Károli Interdiszciplináris Akadémia.

a Bizottság határozatát semmissé nyilvánította, a keresetnek a Törvényszék **2017. február 3-án** adott helyt.

- **2017. április 3-ai** hatállyal a Bizottság részlegesen nyilvántartásba vett a Minority SafePack kezdeményezés 11 javaslatából 9 javaslatot¹ (lásd a 2. pontot).²
- **2018. április 3-án** járt le a Minority SafePack európai polgári kezdeményezés aláírásgyűjtésének határideje. Az egy éves folyamat során gyűjtött 1,32 millió támogató nyilatkozatból a tagállami verifikációt követően 1.123.422 bizonyult hitelesnek. A Kezdeményezés 11 országban lépte túl a minimálisan megkövetelt aláírásszámot, melyből egy millió aláírás érkezett a Kárpát-medencében élő magyaroktól.
- A szervezők **2020. január 10-én** nyújtották be a Bizottsághoz javaslatcsomagjukat, innen az uniós intézmények elé került a Kezdeményezés.
- Az Európai Parlament előtt **2020. október 15-én** került sor a Kezdeményezés nyilvános közmeghallgatásra, ahol pozitív fogadtatásban részesült. Majd **2020. december 17-én** 524 igen, 67 nem és 103 tartózkodás mellett fogadta el az Európai Parlament a P9_TA(2020)0370 számú,³ a Minority SafePack-et támogató állásfoglalást⁴, melyben arra szólították fel a Bizottságot, hogy terjesszen elő jogalkotási javaslatot a Kezdeményezésben foglaltak szerint.

¹ A Bizottság uniós hatáskörön kívül esőnek tartott két javaslatot, így rövidült a lista 11-ről 9 javaslatra. Az egyik az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdés és az EUMSZ 25. cikkének módosítását érintő javaslat, amely az Európai Parlament képviselőinek megválasztásakor a nemzeti kisebbséghez tartozó polgárok jogos kívánalmainak figyelembevételéről szövegezt. A másik a hátrányos megkülönböztetés elleni és az egyenlő bánásmódot elősegítő hatékony intézkedésekre vonatkozó EUMSZ 19. cikk (1) bekezdését érintő javaslat.

² Tárnok 2023.

³ Lásd: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0370_HU.html, megtekintés ideje: 2023.07.04.

⁴ A szavazás eredményéért lásd: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=55443&l=en>, megtekintés ideje: 2023.07.04.

- A Minority SafePack kezdeményezéssel kapcsolatos közleményét⁵ (továbbiakban: Közlemény) a Bizottság **2021. január 14-én** fogadta el, majd másnap tette közzé. Teljes egészében elutasították a javaslatcsomagot, egyik javaslat kapcsán sem indult jogalkotási eljárás, tekintettel arra, hogy elégséges jogi keretet láttak az akkor hatályos szabályozásban.
- A szervezők ismét az Európai Unió Bíróságához fordultak, **2021. március 24-én** nyújtottak be keresetet a Törvényszékhez, amelyben 2017-hez hasonlóan a Bizottság döntésének semmissé nyilvánítását kérik.
- A Törvényszék Ítéletét **2022. november 9-én** hozta meg, amellyel elutasította a keresetet, megerősítette a Bizottság Közleményét.

2 A Minority Safepack kezdeményezés 9 pontja⁶

1. javaslat: az Európai Unió Tanácsának (továbbiakban: Tanács) ajánlása a kulturális és nyelvi sokszínűség védelméért és előmozdításáért az Unióban.
2. javaslat: 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 elérhetőek legyenek.
3. javaslat: 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.

⁵ Communication from the Commission C(2021)171 on the European Citizens' Initiative „Minority SafePack - one million signatures for diversity in Europe” Forrás: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2021\)171&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2021)171&lang=en), megtekintés ideje: 2023.07.06

⁶ A T-158/21.sz., a Citizens' Committee of the European Initiative Minority Safepack - one million signatures for diversity in Europe kontra Európai Bizottság ügyben 2022. november 9-én hozott ítélet, 4. pont

4. javaslat: a strukturális alapok feladataira, elsődleges célkitűzéseire és megszervezésére alkalmazandó általános szabályok olyan módon történő kiigazítására vonatkozó rendelet, amely figyelembe veszi a kisebbségek védelmét és a kulturális és nyelvi sokféleség előmozdítását, amennyiben a támogatandó fellépés hozzájárul az EU gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának erősítéséhez.
5. európai parlamenti és tanácsi rendelet, melynek 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. javaslat: az uniós jogszabályok módosítása a hontalanok és az uniós polgárok közötti szinte egyenlő bánásmód biztosítása érdekében.
7. javaslat: egységes szerzői jog bevezetésére irányuló európai parlamenti és tanácsi rendelet, amelynek alapján a szerzői jog tekintetében az egész Unió belső piacnak tekinthető.
8. javaslat: a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló, 2010. március 10-i 2010/13/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv módosítása az audiovizuális szolgáltatások és a sugárzott tartalmak vétele szabadságának a nemzeti kisebbségek által lakott régiókban való biztosítása érdekében.
9. javaslat: tanácsi rendelet vagy határozat a nemzeti kisebbségeket és kultúrájukat támogató projekteknek az EUMSZ 108. cikkének (2) bekezdése szerinti eljárás tekintetében alkalmazandó csoportmentessége érdekében.

3 A felek kérelmei és a jogkérdés

A felperes kérése a Törvényszék felé az volt, hogy teljes egészében kerüljön megsemmisítésre a Bizottság megtámadott Közleménye, másodsorban amennyiben az lehetséges részlegesen semmisítse meg a Törvényszék a megtámadott Közleményt és a Bizottság viselje a költségeket. Másik oldalon a Bizottság a kereset elutasítását kérte a Törvényszéktől és azt, hogy a felperes viselje a költségeket.

A felperes három jogalapra hivatkozva indította keresetét:

1. jogalap: indokolási kötelezettség megsértése;
2. jogalap: téves jogalkalmazás és több nyilvánvaló mérlegelési hiba;
3. jogalap: egyenlő bánásmód elvének megsértése.

4 Az indokolási kötelezettség megsértésén alapuló első jogalap

Felperes ezen első jogalap alatt arra hivatkozott, hogy a Bizottság nem teljesítette indokolási kötelezettségét, nem vette figyelembe sem a felperes szóbeli és írásbeli magyarázatát, sem a Bizottságnak megküldött írásbeli dokumentumokat, valamint a Bizottságnál tartott megbeszélést és a Parlament előtti meghallgatást. Egyes indokok az EU más jogi aktusaira hivatkoznak, így az indokolás elégtelennek bizonyul.

Az EUMSZ 296. cikke⁷ az indokolási kötelezettség kapcsán megköveteli, hogy az indokolás igazodjon a jogi aktus természetéhez, az legyen világos és érthető, egyértelműn fejezze ki a jogi aktust kibo-

⁷ Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés: 296. cikk: „Ha a Szerződések nem határozzák meg, milyen típusú jogi aktust kell elfogadni, a jogi aktus típusát az intézmények az alkalmazandó eljárásoknak megfelelően, eseti alapon maguk választják meg, az arányosság elvével összhangban. A jogi aktusoknak indokolást kell tartalmazniuk, és azokban utalni kell minden olyan javaslatra, kezdeményezésre, ajánlásra, kérésre vagy véleményre, amelyet a Szerződések előírnak. A jogalkotási aktusok tervezetének mérlegelésekor az Európai Parlament és a Tanács tartózkodik az adott területen alkalmazandó jogalkotási eljárásban előírtaktól eltérő jogi aktusok elfogadásától”.

csátó intézmény érvelését, átlátható indokokkal úgy, hogy adott esetben a bíróság felülvizsgálatot tudjon gyakorolni. Az indokolás mindig az adott ügy körülményei alapján értékelendő, a jogi aktus tartalma, felhozott indokok jellege alapján, azonban nem szükséges az, hogy minden egyes tény- és jogkérdésre kiterjedjen az indokolás. Nem csupán a szövegre kell tekintettel lenni, hanem az összefüggésekre is és az érintett jogszabályok összességére is.

Az indokolási kötelezettség még lényegesebb akkor, ha az EU intézmények széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek. A Bizottság –mint azon intézmény mely főszabály szerint elindítja az Uniós szintű jogalkotási eljárásokat – széles mérlegelési jogkörrel bír a jogalkotás-kezdemenyezési jogköre gyakorlásakor. Ennek oka, hogy az EU általános érdekeinek előmozdításához, gyakran egymással ellentétes érdekekkel kapcsolatos komplex döntéseket kell meghoznia. Ide tartoznak az olyan jellegű döntések is, mint az, hogy egy európai polgári kezdeményezés kapcsán tesz-e uniós jogi aktus megalkotására vonatkozó javaslatot vagy sem, így a jelen esetben vitatott Közlemény felett a Bíróság korlátozott felülvizsgálatot gyakorol.

A *Minority SafePack* kilenc új jogi aktus elfogadására vagy meglévő uniós jogi aktus módosítására irányuló javaslatot tett (lásd fent a 2. pontot), azonban a Bizottság az összes javaslat kapcsán megtagadta az intézkedések megtételét. A Bizottság a 2019/788 rendelet 15. cikk (2) bekezdés alapján⁸ ismertette a jogi és a politikai következtetéseit és arra jutott, hogy nincs szükség további jogi aktusra. Ezzel a Bizottság

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről, 15.cikk (2) bekezdés: A Bizottság a kezdeményezés 14. cikk (1) bekezdése szerinti közzétételét követő hat hónapon belül és a 14. cikk (2) bekezdése szerinti nyilvános meghallgatás után közleményben ismerteti a kezdeményezéssel kapcsolatos jogi és politikai következtetéseit, adott esetben az általa meghozni szándékolt intézkedéseket, és azok – vagy azok elmaradásának – okait. Amennyiben a Bizottság a kezdeményezésre válaszul intézkedéseket kíván tenni, ideértve adott esetben uniós jogi aktusra irányuló egy vagy több javaslat elfogadását, a közleményben meghatározza az intézkedések tervezett ütemezését is. A közleményről értesíteni kell a szervezői csoportot, továbbá az Európai Parlamentet, a Tanácsot, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot és a Régiók Bizottságát, valamint a közleményt közzé kell tenni.

érthető és kellő mértékben indokolta az intézkedések megtagadását, felsorolva döntésének alapvető okait.

A Bíróság jelen ítéletében felperes azon érvét is elutasította, hogy a Bizottság amikor arra szorított, hogy más uniós aktusokra hivatkozik és nem fejt ki a jogi aktusok milyen jelentőséggel bírnak a Kezdeményezésre nézve megsérti indokolási kötelezettségét. A Bizottság nem magyarázat nélkül hivatkozott ezekre az uniós aktusokra, hanem megállapította, hogy a hivatkozott aktusok olyan szempontokkal foglalkoznak, melyek relevánsak a Kezdeményezés szempontjából. A Bíróság úgy találta a Bizottság efféle indokolása jogilag megkövetelt módon került indoklásra.

Az első jogalapot a Bíróság megalapozatlanság miatt elutasította.

5 A téves jogalkalmazás és több nyilvánvaló mérlegelési hibára alapított második jogalap

A második jogalap kapta a leghosszabb részt a Törvényszék ítéletében, ez az 1., a 3., a 6. és a 8. javaslatokat érinti. Míg az 1. javaslat esetén felmerül a téves jogalkalmazás és a nyilvánvaló mérlegelési hiba, addig a 3., 6. és 8. javaslatban a mérlegelési hibára (tartalmi, értékelési hiba) mint jogalapra hivatkoznak a felperesek.

5.1 Az 1. javaslat vonatkozásában elkövetett téves jogalkalmazáson és több nyilvánvaló mérlegelési hiba

1. javaslat: az Európai Unió Tanácsának ajánlása a kulturális és nyelvi sokszínűség védelméért és előmozdításáért az Unióban.

Olyan tanácsi ajánlás elfogadására irányul az első javaslat, amely meghatározza a kulturális és nyelvi sokszínűség védelmének módjait, különösen a regionális és kisebbségi nyelvek közigazgatásban, közszolgáltatásban, oktatásban, kultúrában, igazságszolgáltatásban, médiában, egészségügyben, kereskedelemben és fogyasztóvédelem-

ben történő használatot. A felperes ebben a javaslatban az ajánlás jogalapjaként az EUMSZ olyan részeire hivatkozik, ami csak az oktatásra és a kultúrára terjednek ki.⁹ A tagállamok rendelkeznek kiterjedt hatáskörrel ezeken a területeken, míg az EU a tagállamok intézkedéseit tudja támogatni, összehangolni, kiegészíteni, de a tagállami hatáskör helyébe az EU hatásköre nem léphet. A Bizottság e téren arról adott jelzést, hogy nem rendelkezik jogalkotási hatáskörrel, nem azt nyilatkozta, hogy semmilyen hatásköre nincs a fent említett területeken. Az 1. javaslatban megfogalmazott cél más meglévő eszközzel is elérhető. A felperes hivatkozik arra is az 1. javaslat esetén, hogy a Bizottság több mérlegelési hibát követett el.

A Bizottság széles mérlegelési körrel rendelkezik és a Bíróság felülvizsgálata a nyilvánvaló hibák hiányának vizsgálatából kell álljon. Egy hiba akkor minősíthető nyilvánvalónak, ha az egyértelműen megállapítható. Ahhoz, hogy a megtámadott határozatot meg lehessen semmisíteni a felperesnek olyan bizonyítékokat kell előterjeszteni, ami elég ahhoz, hogy a Bizottság értékelését valószínűtlenné tegye, ellenkező esetben a nyilvánvaló hibán alapuló jogalapot el kell utasítani.

Az első javaslat kapcsán felmerült az Európa Tanács 1992. november 5-i Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának (továbbiakban: Nyelvi Charta) kérdése. A felperes szerint ez nem indokolja azt, hogy a Bizottság megtagadja az 1. javaslatra vonatkozó intézkedéstételt. A Bizottság a tagállamokat ösztönzi a Nyelvi Charta aláírására, hivatkozik rá, támogatja és kiegészíti a tagállamok ilyen téren tett intézkedéseit.

Felperes állítása szerint az 1. javaslat célja szempontjából nem jelent hozzáadott értéket az a tény, hogy a Nyelvi Charta végrehajtásáról éves jelentés készül a Bizottság részére, amelyben kisebbségekkel kapcsolatos kérdések is szerepelnek. A Nyelvi Charta alkalmazhatósága korlátozott és a nyelvhasználat a tagállamok hatáskörébe tartozik. Az ítélet viszont nem zárja ki, hogy a Nyelvi Charta az 1. javaslat által érintett

⁹ EUMSZ. 165. cikk (4) második francia bekezdés, EUMSZ 167. cikk (5) bekezdés második francia bekezdés.

helyzetekre is vonatkozhat és azt sem, hogy a Bizottság szükség esetén éves jelentéseiben utalhat rá.

A Bizottság az 1. javaslat a kapcsán hivatkozik még a következőkre:

- az UNESCO 2005. október 20-án párizsi konferencián elfogadott és a 2006. május 18-i 2006/515/EK tanácsi határozattal jóváhagyott kulturális kifejezések sokszínűségének védelméről és előmozdításáról szóló egyezmény, kulturális kifejezésmódok előmozdítására irányuló intézkedésekről szóló 7. cikke,
- a Tanács 2019-2022-re szóló kulturális munkaprogramja és ezen a munkaprogram keretében felállított „Többnyelvűség és fordítás” szakértői csoport által javasolt intézkedések,
- a Tanács 2018/C 195/01 ajánlása (2018. május 22.) a közös értékek, az inkluzív oktatás és az oktatás európai dimenziójának előmozdításáról
- a Tanács 2019/C 189/03 ajánlása (2019. május 22.) a nyelvtanítás és a nyelvtanulás átfogó megközelítéséről
- a Parlamenthez és a Tanácshoz intézett „Egyenlőségközpontú Unió: a romák egyenlőségének, társadalmi befogadásának és részvételének előmozdítását célzó uniós stratégiai keretrendszer” című bizottsági közlemény és a „Romák egyenlőségéről, társadalmi befogadásáról és részvételéről szóló tanácsi ajánlás”

Mindegyik dokumentumban közös az, hogy míg a felperes ezeket nem találta alkalmasnak arra, hogy indokként szolgáljanak az 1. javaslatra vonatkozó intézkedések Bizottság általi megtagadására, addig a Bizottság ezen fent felsorolt dokumentumok céljait nem találta függetlennek az 1. javaslatban meghatározott céloktól. A Közleményben megtámadott eddig említett jogi aktusok együttesen alkalmasak az 1. javaslat céljainak elérésére. A Bíróság úgy vélte nem követett el a Bizottság nyilvánvaló értékelési hibát döntésének meghozatalakor.

A második jogalap első része teljes egészében elutasításra került.

5.2 Az 3. javaslat tekintetében elkövetett nyilvánvaló mérlegelési hiba

3. javaslat: 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.

Felperes szerint, az Európa Tanács Élő Nyelvek Európai Központjával (továbbiakban: Központ) való együttműködés fenntartása és fejlesztése nem alkalmas a 3. javaslat által kitűzött célok elérésére. Az EU nyelvi sokszínűség jelentőségével kapcsolatos tudatosságnövelési törekvései középpontjában az Európa Tanáccsal folytatott fokozott együttműködésen alapuló munka áll. A közös megállapodás szerint kerül támogatásra az Élő Nyelvek Európai Központja, ennek célja a nyelvoktatás minőségének, hatékonyságának, vonzerejének javítása. Az EU-s erőfeszítések összpontosítása, további központok erőfeszítései és erőforrásai megkettőzésének kockázatának elkerülése érdekében fontos a Központ fenntartása és fejlesztése. A felperes nem tartja alkalmasnak ezt az intézményt a nyelvi sokféleség központjának, a regionális vagy kisebbségi nyelvek területén tervezett feladatok és célok elérésére. Továbbá, a Bizottságnak nincs lehetősége arra sem, hogy befolyásolja a Központ tevékenységét vagy együttműködési megállapodást kössön vele.

Az ítélet szerint az, hogy a Központ alapszabálya nem tartalmaz külön utalást a regionális vagy kisebbségi nyelvekre, nem jelenti azok kizárását az intézmény célkitűzéseiből. A Központ feladatai bizonyos mértékig alkalmasak arra, hogy hozzájáruljanak az érintett országok valamennyi élő nyelve fontosságának hangsúlyozására, a nyelvi és kulturális sokszínűség népszerűsítésére. A központ 2020-2023-as programjának része a „Nyelvoktatás ösztönzése a határokon átnyúló szakképzésben” című projekt, ami különösen fontos a nyelvtanulás előmozdítása szempontjából határokon átnyúló régiókban. A Bizottság ezt a Központot találja alkalmasnak arra, hogy hozzá járuljon

a 3. javaslatban kitűzött célok eléréséhez. A Bizottság Közleményében említett 2020-2021-es hozzájárulási megállapodás tanúsítja, hogy a Bizottság hatással van a Központ tevékenységére és együttműködési megállapodásokat is köthet vele a 3. javaslatban említett célokra.

5.3 A 6. javaslat tekintetében elkövetett nyilvánvaló mérlegelési hiba

6. javaslat: az uniós jogszabályok módosítása a hontalanok és az uniós polgárok közötti szinte egyenlő bánásmód biztosítása érdekében.

Felperes elismerte, hogy ezen javaslata elsősorban a 2003/109/EK irányelv módosítására összpontosít, ami a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szól. A Törvényszék ítélete e mellett az irányelv mellett számos egyéb irányelvet is felsorol, amit a módosítás érinthet annak, érdekének, hogy a hontalan személyek jogállását az EU polgárokéhoz közelítsék, azzal, hogy számukra megkönnyítik a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogálláshoz való hozzáférést és biztosítsák számukra, hogy a harmadik országok állampolgárai számára biztosított jogoknál több jogot élvezzenek.

A Bizottság álláspontja szerint a 2003/109-es irányelvet nem szükséges módosítani, egyúttal felhívja a figyelmet arra, hogy a hontalan személyek helyzetének figyelembevétele érdekében a migránsok integrációjára vonatkozó uniós politika keretében egyéb intézkedések elfogadására is lehetőség van és hivatkozik a következő közleményre: „Cselekvési terv az integrációról és a befogadásról a 2021-2027-es időszakra” (továbbiakban: Cselekvési terv).¹⁰ A felperes ezt vitatva kitér arra, hogy a 6. javaslatban említett hontalan személyek, olyan nemzeti kisebbségekhez tartoznak, akik régóta európai területen élnek, az őshonos lakosság részét képezik. Sokan a hivatalos dokumentumok hi-

¹⁰ Forrás: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files_en?file=2020-11/action_plan_on_integration_and_inclusion_2021-2027.pdf, megtekintés ideje: 2023.07.04.

ányával, állampolgárságuk önkényes megfosztásával szembesülnek, ami ellehetetleníti mindazt, hogy a születésük szerinti tagállamban, mind a fogadó tagállamban részt vegyenek a gazdasági, társadalmi és politikai életben. A Bizottság által hivatkozott migráns háttérű uniós polgárok helyzete eltérő azoktól, akik a Kezdeményezés 6. javaslatában kerülnek említésre.

Az ítélet szerint a Bizottság által nevesített Cselekvési terv nem használja kifejezetten a hontalan személyek kifejezést, de nem is zárja ki őket a Cselekvési terv hatálya alól. A Cselekvési terv az EU-ban jogszerűen tartózkodó valamennyi harmadik országbeli állampolgárra alkalmazandó. A hontalan személyeket a harmadik országok állampolgárainak kell tekinteni, így a Bizottság ebben az esetben sem követett el értékelési hibát. Felperesnek nem sikerült bizonyítani, hogy a Bizottság nyilvánvaló mérlegelési hibáját a 6. javaslat esetén.

5.4 A 8. javaslat tekintetében elkövetett nyilvánvaló mérlegelési hiba

8. javaslat: a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezései-nek összehangolásáról szóló, 2010. március 10-i 2010/13/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv módosítása az audiovizuális szolgáltatások és a sugárzott tartalmak vétele szabadságának a nemzeti kisebbségek által lakott régiókban való biztosítása érdekében.

A határon átnyúló hozzáférés javítása más tagállamok audiovizuális tartalmihoz a nemzeti kisebbségek részére azért is lenne releváns, mert egy adott tagállamban a nemzeti kisebbségekhez tartozók száma túl alacsony lehet ahhoz, hogy saját médiát hozzanak létre ugyanabban a tagállamban. Az ilyen hozzáférés hozzájárul e kisebbségek identitásának védelméhez, és ezáltal a nyelvi és kulturális sokszínűség megőrzéséhez. Azonban a Bizottság felhívta a figyelmet arra, hogy a már meglévő jogi keretek elegendőek a 8. javaslatban kitűzött célok eléréséhez és nincs szükség a 2010/13-as irányelv módosítására. Ez az irányelv

megkönnyíti az audiovizuális szolgáltatások terjesztését és biztosítja, hogy azok a minimumszabályok, melyek a közérdeket szolgálják érvényben legyenek. A Bizottság megállapítása szerint a kulturális sokszínűség ezen a téren akkor érhető el hatékonyan, ha az audiovizuális médiaszolgáltatásokat nyújtó szolgáltató a nemzeti műsorkínálatában 30%-ban európai műveknek ad helyt. Minden tagállamban, ügyelni kell az európai művek arányának betartására, így ez lehetőséget ad az európai művek EU-n belüli terjesztésére, hozzáférhetőségére.

A felperes vitatja azt, hogy az irányelvben meghatározott 30%-os arány hozzájárulna a 8. javaslat célkitűzéseéhez. Ez az arány akkor is teljesülhet, ha nem szomszédos tagállamtól kínál tartalmat szolgáltató, vagy csak az érintett tagállam többségi nyelvén kínál tartalmat. A 2010/13 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése¹¹ szerint a tagállamoknak biztosítaniuk kell a vétel szabadságát és nem korlátozhatják területükön a továbbközvetítést sem. Ebből az következik, hogy a Bizottság nem követett el értékelési hibát a 8. javaslat kapcsán.

Az irányelvben vannak olyan tényezők, amelyek csökkentik az audiovizuális tartalmak határon átnyúló hozzáférhetőségét, ennek ellenére az irányelv alkalmasnak bizonyul arra, hogy hozzájáruljon a kulturális sokszínűség javításához és biztosítani tudja a határon átnyúló audiovizuális tartalmak szélesebb köréhez való hozzáférést. A tagállamok által Bizottság rendelkezésére bocsátott információk és független vizsgálat alapján benyújtandó jelentések esetén figyelembe kell venni a kulturális sokféleség céljait is. Így az irányelv ellenőrzésének relevanciájáról az ítélet a Bizottság álláspontjával egyetértve úgy határoz, hogy az irányelv alkalmazásának nyomán követése alkalmas arra, hogy hozzájáruljon a 8. javaslat céljaihoz.

¹¹ 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) 3. cikk (1) bekezdés: A tagállamok biztosítják a más tagállamokból származó audiovizuális médiaszolgáltatások vételének szabadságát, és nem korlátozzák területükön azok továbbközvetítését olyan okokból, amelyek az ezen irányelv által összehangolt területekre vonatkoznak.

6 Az egyenlő bánásmód elvének megsértésére alapított harmadik jogalap

A harmadik jogalap lényege az, hogy felperes szerint a Bizottság megsértette az egyenlő bánásmód elvét. Az „End the Cage Age” európai polgári kezdeményezéshez eljárásával vonnak párhuzamot, ahol a Bizottság a 2019/788 rendelet 15. cikkének (1) bekezdésében¹² előírt találkozáson kívül több alkalommal találkoztak vagy telefonon beszéltek ezen kezdeményezés szervezőivel. A Törvényszék ítéletében azt állapította meg, hogy a felperes által hivatkozott körülmények alkalmatlanok az egyenlő bánásmód elvének megsértésére. Egyrészt a Bizottság teljesítette a 2019/788-as rendelet 14. cikkét a közzétételről és nyilvános meghallgatásról, illetve a 15. cikkében előírtakat a Bizottság általi vizsgálatról. Másrészt a felperesek nem adtak magyarázatot arra, hogy hogyan hasonlítható össze a két kezdeményezés, különösen a célkitűzéseik és politikai vagy jogi körülményeik tekintetében. A Bizottság és a különböző európai polgári kezdeményezések szervezőivel létrehozott találkozók száma különböző lehet, mindez függ a kezdeményezés jellegétől, összetettségétől. A Bizottság nem köteles minden szervezővel azonos számú találkozót tartani. Ezekből kifolyólag a Bizottság nem sértette meg az egyenlő bánásmód elvét, kellően tájékozottnak érezte magát a már rendelkezésre álló írásbeli és szóbeli információk alapján ahhoz, hogy döntést hozzon.

7 Összegzés

A Törvényszék valamennyi jogalapot elutasított ítéletében, ami a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelem szempontjából kedvezőtlen eredmény. Jogi szempontból nem volt nyilvánvaló akadálya a Minority

¹² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről, 15.cikk (1) bekezdés: „A Bizottság a kezdeményezés benyújtását követő egy hónapon belül, a 13. cikkel összhangban megfelelő szinten fogadja a szervezői csoportot, lehetővé téve, hogy az részletesen elmagyarázza a kezdeményezés célkitűzéseit”.

SafePack jogalkotási javaslatai megvalósításának. A Bizottság állítása, miszerint más nemzetközi kisebbségi jogi eszközök létezése feleslegessé tesz minden uniós jogalkotást ezen a területen nem minden esetben tűnik a kérdés eldöntésének. Erre ott van példának az Unió Alapjogi Chartája, melynek létrehozását nem hátráltatta, hogy e dokumentum tartalma jelentős átfedéseket mutatott olyan már létező emberi jogi instrumentumokkal, mint amilyen például az Emberi Jogok Európai Egyezménye.¹³ Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. cikke szerint „a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak” tiszteletben tartása az EU alapértékei közé sorolható.¹⁴ Az EUSZ 3. cikkének (3) bekezdése azt is előírja, hogy „Az Unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét, továbbá biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és tovább gyarapítását”. Az EU jelmondata az „Egyesülve a sokféleségben”, bár jól cseng, a nemzeti kisebbségi jogok terén az EU sajnos kevés garanciát nyújt, mondhatni ambivalens viszonyban van a kisebbségi jogokkal.¹⁵

Felhasznált irodalom

Az Európai Bizottság integrációról és befogadásról szóló cselekvési terve a 2021-2027-es időszakra. Forrás: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/en?file=2020-11/action_plan_on_integration_and_inclusion_2021-2027.pdf, megtekintés ideje: 2023.07.04.

Az Európai Parlament 2020. december 17-i P9_TA(2020)0370 számú állásfoglalása a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” európai polgári kezdeményezéséről. Forrás: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0370_HU.html, megtekintés ideje: 2023.07.04.

¹³ Lásd e megközelítést itt: Jacob-Owens – Willis 2023, utolsó bekezdés, letöltés ideje: 2023.07.04.

¹⁴ Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikk: Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.

¹⁵ Jacob-Owens – Willis 2023 *i.m.*

Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tag-államok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv).

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

A Tanács 2006/515/EK határozata (2006. május 18.) a kulturális kifejezések sokszínűségének védelméről és előmozdításáról szóló UNESCO-egyezmény megkötéséről.

Communication from the Commission C(2021)171 on the European Citizens' Initiative „Minority SafePack - one million signatures for diversity in Europe” Forrás: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2021\)171&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2021)171&lang=en), megtekintés ideje: 2023.07.06.

Európai Unióról szóló szerződés.

Európai Unió Működéséről szóló szerződés.

Jacob-Owens, Timothy -Willis,Craig: Case T-158/21 Minority SafePack: No hope for minority rights in EU law?.*European Law Blog, News and Comments on EU law*. Blogpost 5/2023, 2023. January 30th. Forrás: <https://europeanlawblog.eu/2023/01/30/case-t-158-21-minority-safepack-no-hope-for-minority-rights-in-eu-law/>, megtekintés ideje: 2023.07.01.

Tárnok Balázs: *Mire elég egymillió aláírás? Az európai polgári kezdeményezés, mint a nemzeti kisebbségek jog- és érdekérvényesítési eszköze*. Budapest, Ludovika egyetemi kiadó, 2023.

T-158/21. sz. ügy: Citizens' Committee of the European Citizens' Initiative „Minority SafePack - one million signatures for diversity in Europe” kontra Európai Bizottság.

ABSTRACTS

Huw EVANS

The Welsh Language - A Case Study

This paper is a case study about the experience of Wales and the Welsh language designed to inform consideration of multilingualism and language vitality. The 2021 census figures show Wales has a population of 3,107, 500, out of whom, 538,000 aged 3 or above speak Welsh. Yet in 1801, it is estimated 80% of the population in Wales spoke Welsh. The influences that have affected the current vitality of the Welsh language are explored, including: starting in the 16th century with the Laws in Wales Act 1535 and the Welsh Bible; 19th century Anglicisation, especially concerning the establishment of an education system in Wales; 20th century Welsh language activism which influenced public policy; the establishment of the National Assembly for Wales in 1999 (now known as the *Senedd*), and devolution of the Welsh language and the policy that followed. The subject of language is also placed in a human rights framework, arguing that the inability of a person to use a language in their public or private life can amount to discrimination in the enjoyment of rights. Complementing this analysis, two imperatives are identified and explained (the societal and the instrumental) that support placing language rights in that framework.

* * *

Ferenc CSIBOR

A Success Story or a Failed Legal Institution? An Overview of the Functioning of the European Citizens' Initiative

The European Citizens' Initiative (ECI) is a unique opportunity for citizens of the European Union (EU) to get involved in the community's decision-making process. Each initiative aims to mobilize the European Commission to bring forward a legislative proposal in a particular area, such as protecting minorities. This study reviews the functioning and performance of the ECI as a legal institution in general and as a potential tool for direct democracy and minority advocacy in particular. Consequently, the research included an overview of the registered initiatives and an aggregation of the results thereof. The study paid particular attention to the analysis of the online performance of ECIs, as a significant part of public-communication occurs via social media platforms. The research examined the official websites run by the organisers of various initiatives and thus included a specific focus on the accessibility of each website and its content. To complement the above, a questionnaire was sent to the organisers of those ECIs that have collected over one million statements of support. The questionnaire included questions on experiences and challenges related to online campaigning.

The study concludes that the European Citizens' Initiative has not yet been able to achieve breakthrough success and channel the will of EU citizens into legislation. Nevertheless, this legal institution keeps gaining momentum, as shown by the significant number of new initiatives and several ECIs that have recently collected over one million statements of support. The policy implications of the study suggest two ways in which EU institutions could support ECI organisers: 1.) The European Commission should assist in the creation of an official website for the initiatives (not to be confused with the signature collection platform), 2.) and second, organisers should receive help in translating the official websites and their campaign material into various European languages, to increase the visibility of their ECIs across the EU.

Krisztián MANZINGER

The New Ukraine and the Question of Nationalities

Ever since Ukraine became independent in 1991, there has been an intense socio-political debate about the course of the preferred nation-building process. Following the illegal annexation of Crimea and the secession of the strongly Russian-identified Donetsk and Luhansk regions in 2014, this debate seems to have been decided in favour of a nation-building that includes assimilation policies targeted against national minorities. The European continent now has considerable experience in nation-state-building and institutionalised integration of territorially concentrated nationalities. This paper draws on these experiences and reviews Ukraine's post-2014 nation-building legislation and its policy towards territorially concentrated minorities that form local majorities in specific areas. Complementing this, the analysis also reflects on the emerging knowledge of European nation-building and territorially focused minority protection. The article concludes that the best option for Ukraine would be to put into practice territorially based institutionalised minority protection solutions similar to the already known European models, rather than pursue the assimilationist, and often repressive nation-state building aspirations reminiscent of similar policies witnessed throughout the 19th and 20th centuries. Historical experience has shown that the latter practices are not sufficient to solve the "minority conundrum" in a sustainable way, and the repression they might introduce, while creating a false appearance of unity, actually weakens the state and makes it vulnerable to malicious external interventions.

* * *

Ákos SZABÓ

**The Irish Border Issue during Brexit and
the Possible Reunification of the Island of Ireland**

For years, the Brexit debate has dominated British politics. In contrast, the border issue involving Northern Ireland and the Republic of Ireland only came to the forefront of the debate when negotiations between the European Union and the United Kingdom began. For decades, the border has been a source of contention between Protestant Unionists and Catholic Nationalists in Ireland. It is a symbol of Irish partition and thus a relic of British conquest and colonisation on the island of Ireland. The centuries-old conflict has become more visible because of Brexit, which has called into question Northern Ireland's constitutional status within the United Kingdom and posed a challenge in finding a compromise that would satisfy the demands of both sides, as well as the British government and the EU. Despite Northern Ireland's long history of Unionist majority rule, demographic change has favoured Catholic Nationalists, whose share is growing. Furthermore, Sinn Féin, a staunch supporter of Irish reunification, is now the largest party in Northern Ireland. However, the rise of the non-aligned population and the rise of constitutionally neutral political forces have cast doubt on the „power-sharing“ political system established by the 1998 Good Friday Agreement, which ended decades of violence between the two sides. A border poll on Irish unity appears increasingly likely in the coming decades. Nonetheless, polls do not yet show a majority in favour of a united Ireland, as non-aligned voters have emerged as a powerful force capable of shifting the needle in either direction.

* * *

Erika CASAJOANA DAUNERT

Case C-158/21: A Positive Turning Point for Minorities in the EU

Case C-158/21, decided by the European Court of Justice (ECJ), brought important implications for minorities in the EU. The case involved the extradition requests made by Spain against Catalan politicians, including former Minister of Culture Lluís Puig and former President Carles Puigdemont, who had sought refuge in Belgium following Catalonia's independence referendum in 2017. Spain accused them of misusing public funds related to the referendum. The novelty of the CJEU's judgment was that it introduced the concept of an "objectively identifiable group" of persons, recognizing that if members of such a group face judicial deficiencies in their home country, another EU country can refuse to execute a European arrest warrant.

The judgment acknowledged that members of a specific group might be detrimentally affected by insufficient rule-of-law guarantees of a given state, thus providing a new ground for the denial of politically motivated extradition procedures. It emphasized the importance of protecting individual fundamental rights and recognized reports from the UN Group on Arbitrary Detention as valid evidence. This decision carries implications beyond the Catalan case, benefiting other minorities in the EU in defending themselves against unfair and discriminatory treatment related to their advocacy work.

* * *

Ildikó KÚCS

Judgment of the European General Court of 9 November 2022 in the Minority SafePack v Commission case

Case of T-158/21 revolved around the Minority SafePack Initiative (MSPI), an effort by minority rights advocacy groups to address the lack of concrete minority rights guarantees in EU law. The initiators pursued legal remedy before the General Court as the European Commission denied to engage in legislation even though the initiative received the required amount of support as set out in EU law. The European Commission rejected the MSPI in January 2021, claiming that no additional legal act was necessary. The General Court upheld this decision in November 2022.

The consequences of this judgment highlight the dominance of the Commission in the European Citizen's Initiative (ECI) process and its discretion in handling proposals. The court's limited review and the Commission's wide discretion in justifying its decisions demonstrate the challenging nature of the ECI as an agenda setting mechanism. Although there is no legal barrier to implementing the MSPI's proposals, the Commission's rejection, supported by the General Court's judgment, poses a significant hurdle for minority rights law-making in the EU.

* * *