

A KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA EURÓPAI ÚTJAI, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉSRE

1. Bevezetés

A közvetlen demokrácia jogintézményeként az európai polgári kezdeményezés (EPK) lehetőséget biztosít, többek között a hagyományos európai nemzeti közösségek számára is, hogy sajátos problémáikra az uniós jogalkotási mechanizmuson belül kíséreljenek meg megoldásokat találni, amennyiben e problémák, jellegüket tekintve lefordíthatóak olyan javaslatra, mely a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktus elfogadását teszi szükségessé. Az EPK tehát ha nem is ajtót, de legalább rést nyitott a helyi érdekvédő szervezetek tagjai előtt is, hogy törekvéseiket bizonyos megkötések mellett becsatornázzák az uniós döntéshozatali struktúrába.

Az alábbi tanulmány a közvetlen demokrácia alapjainak számbavételét követően, azt a két kezdeményezést veszi górcső alá, melyek tartalmában vagy direkt, vagy indirekt módon érintik az őshonos nemzeti közösségek helyzetét – így a *Minority Safepack*-et, és a nemzeti régiókkal kapcsolatos EPK-t –, valamint ezeknek az EU-s kisebbség-politikákra, és az EPK jogintézményére gyakorolt eddigi hatásait. Elemzésünknek célja szemléltetni a közvetlen demokrácia ezen uniós eszközének a dialektikus változását, és a kisebbségi törekvések ebben betöltött szerepét.

E kezdeményezésekből levonható tapasztalatok, valamint az EPK felülvizsgálatára vonatkozó EU-s intézményközi párbeszédből olyan kép rajzolódik ki az Unióról, melynek döntéshozatala csak mérsékelten nyitott az alulról felfelé irányuló törekvések becsatornázására általában, és hangsúlyosan tart a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos kérdések uniós szintű tárgyalásától. Fontos szempont azonban, hogy a polgári kezdeményezésekkel kapcsolatos perek érdemben járultak és járulnak hozzá minden valószínűséggel a

jövőben is e jogintézmény finomhangolásához, mind a konkrét jogszabályi keretek, mind annak bizottsági alkalmazását tekintve.

2. Az európai polgári kezdeményezés elhelyezése a közvetlen demokrácia kontextusában

A közvetlen demokráciát részletesen körbejáró „*The International IDEA Handbook*” soraiban felmerül a közvetlen és közvetett demokrácia kapcsolatának vizsgálata.¹ A szerzők alapvetően négy nagy csoportban gondolkoznak:² *referendum*, *citizens' initiative*, *recall* és *agenda initiative*, azzal, hogy e kategóriákon belül meghatározott körülmények következtében többfajta variáció létezik a gyakorlatban.³ A referendum során a választópolgárok közvetlenül, a választott képviselők „*helyett*” szólhatnak bele fontos politikai vagy akár alkotmányos kérdésekbe is. A „*citizens' initiative*”⁴ lehetővé teheti bizonyos politikai kérdések szélesebb közönség elé tárását, egyes változatai új jogszabályhoz, vagy módosításhoz is vezethetnek, akár adott esetben népszavazás megtartásának eszköze által. Tehát a polgárok, mint a kormányzaton kívüli szereplők lehetőséghez jutnak politikai vagy jogi kérdések eldöntése terén.⁵ A „*recall*” azokkal a választott képviselőkkel szemben alkalmazható, akikkel nincsenek megelégedve a polgárok. Végül, az „*agenda initiative*” népszavazás nélkül teremt lehetőséget arra, hogy a polgárok meghatározott kérdéseket a törvényhozó elé juttassanak. A fent említett

¹ Beramendi, Virginia - Ellis, Andrew - Kaufmann, Bruno - Kornblith, Miriam - LeDuc, Larry - McGuire, Paddy - Shiller, Theo - Svensson, Palle: *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2008. [továbbiakban: *The International IDEA Handbook*.]

² A félreértések elkerülése érdekében nem kívánjuk a jogintézmények magyar elnevezését használni.

³ *The International IDEA Handbook*. 12.

⁴ *The International IDEA Handbook*. 61 -65.

⁵ A népi kezdeményezés nem minden állam rendszerében vezet népszavazáshoz, például hazánkban sem, amíg létezett a jogintézmény, viszont egyes államokban igen, így például Svájcban.

mű koncepciójában az elsősorban alulról jövő népszavazás lehetőségének kizárása különbözteti meg a „*citizens' initiative*”-től.⁶ A magyar jogirodalomban napirendi javaslatként ismert intézmény tehát nem egy referendumhoz vezet vagy ahhoz kötődik, hanem anélkül irányul új jogszabály elfogadására vagy módosítására.⁷ Ebben a kontextusban tehát az EPK – nevével ellentétben – inkább tekinthető „*agenda initiative*”-nek, semmint „*citizens' initiative*”-nek.

3. A demokrácia és az Európai Unió

Az EPK távolabbi előzményének tekinthetjük az úgynevezett „demokratikus deficit” problematikájára adott válaszkísérleteket, mely jelenségre a nyolcvanas évektől kezdve egyre erőteljesebb figyelem irányult. A probléma leginkább abban ragadható meg, hogy bizonyos hatáskörök nemzeti szintről át lettek ruházva az Unióra és e hatáskörök a tagállami szinten erőteljesebb demokratikus kontroll alatt álló, törvényhozói jellegűek voltak, melyek így túlnyomórészt „*átkerültek*” egy végrajtói hatalmi szereplőkből álló szerv, az Európai Unió Tanácsának kompetenciájába. Ez rávilágított az egyetlen közvetlenül választott és ilyen szempontból leginkább demokratikusnak tekinthető szerv, az Európai Parlament háttérbe szorulására is. A demokratikus deficitet tovább tetézi a hatáskörmegosztás az Európai Parlament, a Tanács, valamint az Európai Unió Bizottsága között, valamint az általánosan jellemző végrehajtói hatalmi dominancia, valamint a Bizottság jogalkotási kezdeményezésre vonatkozó monopóliuma. Továbbá a közvetlenül választott EP tagjainak leváltása sem jelent feltétlenül politikai irányváltást. A problémát tovább növeli a tagállami polgároktól való távolság, a komitológiai eljárás technokrata vonásai, a transzparencia hiánya és a bonyolult jogi környezet. Témánk szempontjából a legrelevánsabb komponensnek a társadalmi támogatottság, a közös európai identitás hiá-

⁶ The International IDEA Handbook. 61 -62.

⁷ Komáromi László: Közvetlen demokrácia. In: Csink Lóránt- Schanda Balázs (szerk.): *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban*. Budapest: Pázmány Press. 2017, 224 - 226.

nya tekinthető.⁸

A probléma felmerülését követően 1992-ben a Maastrichti Szerződés bevezette az uniós polgárság intézményét, mely többek között az Unió és az európai démosz közeledését volt hivatott szolgálni. Többek között politikai részvételi jogot is jelent, mely magába foglalja az aktív és passzív választójogot a lakóhely szerinti tagállamban a helyhatósági, illetve EP-választásokon,⁹ az EP irányába fennálló petíciós jogot, az Európai Ombudsmanhoz intézhető panaszindítás jogát, valamint az uniós intézményekhez fordulás jogát.¹⁰ Ezekon túlmenően az uniós polgárok számára lehetséges az EPK (*european citizens' initiative*) különleges, transznacionális eszközzel élni.¹¹ A polgárok ilyen jellegű bevonása ideális esetben akár a demokratikus deficit csökkentését is eredményezheti azáltal, hogy közelíti az uniós döntéshozatalt és a tagállami polgárokat, lehetővé téve számukra, hogy bizonyos kérdéseket napirendre tűzzenek és ezáltal akár a döntéshozatalt is befolyásolhassák.

4. Az Unión belüli visszacsatolások - út egy felhasználóbarát és inkluzívabb EPK felé?

Az EPK-t szabályozó rendelet működésének rendszeres gyakorlati felülvizsgálatára alapot ad azon rendelkezés, mely a Bizottság számára háromévenkénti revíziót ír elő e jogintézmény tekintetében.¹² Jelen tanulmány írásáig két ilyen jelentés látott napvilágot, melyeknek főbb tanulságait emeljük ki az alábbiakban, kiegészítve a jelentésre érkezett hivatalos állásfoglalásokkal.

⁸ Craig, Paul - de Búrca, Gráinne: *EU Law - Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2015. 151 - 152.

⁹ EUMSZ. Második rész, 20. cikk (2) bekezdés b) pont.

¹⁰ EUMSZ. Második rész, 20. cikk (2) bekezdés d) pont.

¹¹ Európai Unióról Szóló Szerződés [továbbiakban: EUSz.], II. cím, 11. cikk, (4) bekezdés.

¹² 211/2011/EU rendelet 22. cikk.

Az első jelentést a rendelet értelmében,¹³ annak hatályba lépését követő harmadik évben, vagyis 2015-ben publikálta a Bizottság. Ebben a hároméves periódusban 20 kezdeményezés regisztrációját utasította el a testület, míg 31 regisztrációra került.

A jelentés szerint súlyos problémát jelent az, hogy a regisztrációk elutasítása túlnyomórészt a Bizottság hatáskörének hiányára alapozva történik meg. Gyakorlati nehézséget okoznak továbbá a tagállamok személyes adatra vonatkozó eltérő szabályozásai, valamint a nyilvántartásba vételtől számított 12 hónapos aláírásgyűjtési időszak, mely sokszor rövidnek bizonyul, különösen, ha a szervezőket felkészületlenül éri a nyilvántartásba vétel vagy technikai nehézség merül fel. A megfelelő megvalósulást nehezítik továbbá a szervezőkre háruló fordítási feladatok, valamint a számítástechnikai feltételek hiányosságai. A Bizottság továbbá nem tartja kielégítőnek, hogy a közmeghallgatásokra nem hívnak meg a szervezőkön kívül más szakembereket, illetve, hogy a szervezők nem tudnak kielégítő kommunikációt folytatni a bizottsággal az EPK életciklusának egyes szakaszaiban.¹⁴

A jelentésre adott állásfoglalásában az EP hangsúlyozta,¹⁵ hogy az EPK egy olyan új politikai jog, mely a polgárok aktivizálásának és az Unió demokratikus legitimitációjának kiemelt eszköze, mindazonáltal gyakorlati megvalósítása még hiányosságokat mutat. Az EP alapvetően hasonló hibákat azonosít be, mint a bizottsági jelentés, továbbá utal például a fiatal polgárok erőteljesebb bevonásának szükségességére,¹⁶ az anyanyelvhasználathoz való jog e területen is jellemző fontosságára,¹⁷ valamint kéri a Bizottságot arra, hogy minél szélesebb körben, minden lehetséges kommunikációs csator-

¹³ *Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Report on the application of Regulation (EU) No 211/2011 on the citizens' initiative. COM (2015) 145 final. [továbbiakban: COM (2015) 145 final].*

¹⁴ Uo. 14.

¹⁵ Lásd az Európai Parlament 2015. október 28-i állásfoglalása az európai polgári kezdeményezésről (2014/2257 (INI)).

¹⁶ Uo. 4. pont.

¹⁷ Uo. 3. pont.

nát kihasználva népszerűsítse az EPK által kínált lehetőségeket.¹⁸ Figyelemre méltó továbbá a részleges nyilvántartás gondolatának megjelenése, mely olyan kezdeményezések esetén szolgál megoldásként, melyek csak részben esnek a Bizottság hatáskörén kívül.¹⁹

A második bizottsági jelentés 2018-ban készült el,²⁰ felölelve a 2015-től eltelt időszakot. A jelentés jellegét nagyban meghatározza, hogy közzétételének idejére megszületett a Bizottság részéről a rendelet módosítására irányuló javaslat (a továbbiakban „javaslat”),²¹ így értelemszerűen a jelentés nagyban épít az ott megfogalmazottakra. A 2015-ös és 2018-as jelentés között 17 kezdeményezés lett regisztrálva és csupán kettőt utasított el a Bizottság.²² Ez az EPK életbe lépése óta 48 nyilvántartásba vett és 22 elutasított kezdeményezést jelent.²³ A fent ismertetett 2015-ös adatokhoz képest egyrészt levonhatjuk azt a konzekvenciát, hogy számottevően csökkent az elutasítások száma, mely a Bizottság nyitottabb hozzáállására enged következtetni. Másrészt érzékelhető az is, hogy önmagában kevesebb a kezdeményezések száma, ami a jogintézmény működésével kapcsolatos kiábrándulásra enged következtetni.²⁴ 2012 óta összesen hat esetben fordultak az Európai Unió Bíróságához,²⁵ ebből négy esetben helybenhagyta az elutasító döntést.²⁶ Összeségében két esetben került sor a nyilvántartásra vételre a Bíróság döntése nyomán.²⁷

Ez a jelentés is részletesen taglalja a Bizottság hatáskörének

¹⁸ Uo. 7. pont.

¹⁹ Uo. 16. pont.

²⁰ *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) No. 211/2011 on the citizens' initiative. COM (2018) 157 final. [továbbiakban: COM (2018) 157 final]*

²¹ COM (2017) 482 – 13.09.2017.

²² Ezek a „*Stop Brexit*”, és a „*British friends – stay with us in EU*” kezdeményezések voltak.

²³ COM (2018) 157 final. 3.

²⁴ Uo. 3 - 4.

²⁵ T-754/14, T-361/14, T-44/14, T-529/13, T-450/12, T-646/13. számú ügyek.

²⁶ T-450/12, T-44/14, T-529/13, T-361/14 számú ügyek.

²⁷ „*Stop TTIP*”, „*Minority Safepack*”.

hiányából eredő regisztrációs elutasítások problémáját. Ezzel kapcsolatban fejlődésként említi a Bizottság a sajtóközlemények által megvalósítani kívánt tájékoztatást és a fent említett részleges nyilvántartásba vétel gyakorlatát.²⁸ A tagállamok adatokra vonatkozó követelményei közötti divergencia által felvetett problémával továbbra is foglalkozik és a 2015-ös jelentéshez hasonlóan itt is felmerül az idődimenzió kérdése, ahol szintén a rendeletmódosítási javaslatra utal a jelentés. A Bizottság célja a rugalmasság e téren is megvalósítandó növelése, illetve olyan lehetőség felkínálása a szervezők számára, hogy a nyilvántartásba vételtől számított háromhónapos időintervallumon belül maguk választhassák meg a 12 hónap kezdetét. A fordítással járó nehézségekre szintén reflektált a 2018-as jelentés és utalt az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság által nyújtott támogatásra és arra, hogy a javaslatban nagyobb szerepet szánjanak a Bizottság számára e területen is.²⁹

Ezeken felül a számítástechnikai háttérrel kapcsolatban a jelentés rögzíti, hogy a Bizottság már több, jogalkotást nem igénylő lépést tett e területen, így például ingyenes szerverszolgáltatást biztosít, valamint törekszik felhasználó-barátabbá tenni az online aláírásgyűjtő szoftverét.³⁰ A közmeghallgatásokkal kapcsolatban tapasztalható némi mérsékelt előrelépés, így például 2015. május 11-én a „*Stop vivisection*” kezdeményezés sikeres aláírásgyűjtésének lezárását követően először jelentek meg külsős szakértők az EP-ben tartott meghallgatáson.³¹

A továbbiakban röviden áttekintjük a már említett javaslatot, kiemelve néhány releváns módosítási törekvést, kiegészítve az európai parlament jogalkotási állásfoglalás-tervezetével.³²

Mint láthattuk a Bizottság nem zárkózik el a részleges nyilvántartásba

²⁸ COM (2018) 157 final. 5.

²⁹ Uo. 15.

³⁰ Uo. 2.

³¹ Uo. 10.

³² Az Európai Parlament jogalkotási állásfoglalás-tervezete az európai polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról. (COM (2017) 0482 – C8-0308/2017 – 2017/2020 (COD)). [továbbiakban: COM (2017) 0482 – C8-0308/2017 – 2017/2020 (COD)].

tartásba vételtől, ennek hangot is ad a módosítási javaslatban, ezt az EP kiegészíti azzal, hogy ebben az esetben is terheli a Bizottságot teljeskörű indokolási kötelezettség.³³ A Bizottság e lehetőséget akkor tenné elérhetővé, ha a kezdeményezés jelentős része, beleértve fő céljait, nem esik nyilvánvalóan a Bizottság hatáskörén kívül, de az EP tervezete ezt még felhasználóbarátabbá tenné és csak azt a követelményt állapítja meg, hogy elegendő, ha csupán egy része nem esik kívül a Bizottság hatáskörén.³⁴

Az érvényes kezdeményezések bizottsági vizsgálatára és a válaszadásra rendelkezésre álló határidőt öt hónapra tolná ki a Bizottság, bár növelné az indokolási kötelezettséggel szembeni kritériumokat. Az EP ezt a határidőt hat hónapra emelné, de tovább szigorítaná a Bizottság kötelezettségét, különösen arra tekintettel, hogy benyújt-e jogalkotási javaslatot.³⁵

További könnyítést és segítséget jelentene a Bizottság arra irányuló javaslata, hogy minden tagállamnak létre kell hoznia egy vagy több kapcsolattartási pontot, melyet az EP tovább árnyal azzal, hogy annak digitálisan és fizikai formában is elérhetőnek kell lennie, gyakorlati és jogi tanácsadással segítve a kezdeményezőket. Kiegészíti továbbá azzal, hogy e kapcsolattartási pontoknak szoros együttműködésben kell állnia a Bizottsággal.³⁶

Megjelenik továbbá a rugalmasabb idődimenzió jogi kereteinek lefektetése is, a Bizottság ezt a szervezői csoport által a nyilvántartásba vételt követő három hónapon belül választott időpontra tenné, az EP viszont ez hathónaposra emelné.³⁷

A közmeghallgatással kapcsolatban az EP rögzítené, hogy a vitán, mely saját épületében kerül megrendezésre, a különböző érdekeket képviselő érintetteknek kell részt vennie, továbbá lehetőséget kell biztosítani a Tanács, a Bizottság, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Bizottsága, valamint más uniós intézmé-

³³ Módosítás 10. Uo. 11.

³⁴ Módosítás 30. Uo. 21.

³⁵ Módosítás 12. Uo. 12 - 13.

³⁶ Módosítás 24. Uo. 18 - 19.

³⁷ Módosítás 33. Uo. 22.

nyek, továbbá a civil társadalom, nemzeti parlamentek képviselői számára. Ezen felül a közmeghallgatásokat interneten közvetítenék és későbbiekben is nyilvánosan elérhetővé tennék,³⁸ valamint az EP biztosítani köteles az érintettek kiegyensúlyozott képviseletét, mind a köz-, mind a magánérdek területén, továbbá újdonságként előírná, hogy a Tanács is megfelelő szinten képviseltesse magát.³⁹

Végül, figyelemre méltó az a módosítási javaslat az EP részéről, hogy a sikeres kezdeményezés esetén, a Bizottság közleményének javaslata alapján, a kezdeményezés közzétételét követő 12 hónapon belül jogalkotási javaslatot terjesszen az EP és a Tanács elé, sőt, előírná, hogy az EP értékelje a közleményben foglaltak nyomán követését és plenáris ülésen vitát is tarthat a kérdésben, melyet állásfoglalási indítvánnyal lehet lezárni. Ha a Bizottság nem terjeszt elő jogalkotási javaslatot, az EP akár úgy is dönthet, hogy az EUMSZ 256. cikkének értelmében a képviselők többségével felkérheti a Bizottságot javaslat előterjesztésére, amely olyan kérdésre vonatkozik, ami a Szerződése végrehajtása érdekében felveti az uniós jogi aktus megalkotásának szükségességét.⁴⁰

2019. március 12-én az Európai Parlament első olvasatban elfogadta a fent említett javaslatot. A következőkben röviden megvizsgáljuk azt, hogy a javaslatból kiemelt rendelkezések miként jelennek meg ebben az állásfoglalásban.⁴¹

A kiemelt jelentőségű részleges bejegyzés az állásfoglalás rendelkezésének fényében akkor valósulhat meg, ha legalább egy része – beleértve fő célkitűzéseit – nem esik nyilvánvalóan a Bizottság hatáskörén kívül.⁴² Ez kompromisszumos megoldásnak tűnik a korábban bemutatott bizottsági és parlamenti álláspontok között.

Az állásfoglalás értelmében az érvényes kezdeményezések sikere

³⁸ Módosítás 38 -39. Uo. 24 - 25.

³⁹ Módosítás 42 - 43. Uo. 26.

⁴⁰ Módosítás 48. Uo. 28.

⁴¹ Az Európai Parlament 2019. március 12-i, P8_TA-PROV(2019)0153 számú jogalkotási állásfoglalása az európai polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2017)0482 - C8-0308/2017 - 2017/0220(COD)) [továbbiakban: állásfoglalás].

⁴² Uo. 6. cikk (4) bekezdés b) alpont.

esetén, a Bizottság köteles 6 hónapon belül – ahogy az EP javasolta korábban – közleményben ismertetni jogi és politikai következtetéseit, az esetleges megtenni kívánt lépéseket, elmaradás esetén annak okát. Új elem, hogy amennyiben kíván lépéseket tenni, egyfajta ütemtervet kell nyilvánosságra hoznia.⁴³

A közmeghallgatásra vonatkozó rendelkezés viszonylag hasonlóan jelenik meg az állásfoglalásban, mint ahogy a fentiekben láthattuk, azzal, hogy kimaradt a résztvevők nevesítéséből néhány konkrét uniós szerv, illetve a szociális partnerek, szakértők.⁴⁴

A kapcsolattartó pontok tekintetében szűkszavúbb az állásfoglalás, minden tagállamnak létre kell hoznia egy vagy több kapcsolattartási pontot, amely ingyenesen ad tájékoztatást és nyújt segítséget.⁴⁵

Az idődimenzió tekintetében a támogatói nyilatkozatok a szervezői csoport által választott maximum 12 hónapon belül gyűjthetők, úgy, hogy az legfeljebb 6 hónapon belül veheti kezdetét a nyilvánántartásba vételtől számítva,⁴⁶ szemben a Bizottság által javasolt 3 hónappal.

Az állásfoglalás egy ponton nyilvánvalóan csalódást okoz azzal, hogy a fent bemutatott, 12 hónapon belüli jogalkotási javaslatra vonatkozó kötelezettség teljesen kimaradt belőle.

2019 április 9-én egyhangú döntés született az Általános Ügyek Tanácsának ülésén. A rendelet elfogadott szövege,⁴⁷ az általunk vizsgált rendelkezések – részleges bejegyzés kérdése, érvényes kezdeményezés vizsgálata, kapcsolattartó pont, idődimenzió, közmeghallgatás, jogalkotási javaslatra vonatkozó kötelezettség (hiánya) – tulajdonképpen változatlan az állásfoglaláshoz képest.

Most, hogy ismertek a keretek, a tanulmány második felében két, a nemzeti kisebbségeket markánsan érintő kezdeményezést fogunk bemutatni.

⁴³ Uo. 15. cikk (2) bekezdés.

⁴⁴ Uo. 14. cikk (2) bekezdés.

⁴⁵ Uo. 4. cikk (6) bekezdés.

⁴⁶ Uo. 8. cikk (1) bekezdés.

⁴⁷ PE-CONS 92/18.

5. Minority SafePack - A kisebbségvédelemről közvetlenül

Az előzőekben láthattuk, hogy az európai polgári kezdeményezés minden hiányossága ellenére lehetőséget teremthet arra, hogy a tagállamok polgárai – az Európai Bizottságon keresztül – az európai közbeszédet egy-egy kiemelt témában befolyásolják. Habár az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy ez az eszköz a kezdeti várakozásokkal szemben nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, az Európai Unióban őshonos kisebbségek mégis felfigyeltek rá. Úgy vélték, hogy az EPK lehet az az eszköz, melynek segítségével végre felhívhatják az uniós intézmények figyelmét a tagállami kisebbségpolitikák hiányosságaira. Ebben a tekintetben a Minority SafePack (MSP) egy hosszútávú projekt, ami az elkövetkező években meghatározó lesz a kisebbségi jogokért folytatott uniós szintű küzdelem során, ezért érdemes összefoglalni a kezdeményezés eddigi életét.

A Minority SafePack-et 2013. július 15-én nyújtották be az Európai Bizottságnak, mellyel a kezdeményezés hivatalosan is elindult. A javaslatcsomag célja,⁴⁸ hogy javítsa a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmét, és erősítse az Unió kulturális és nyelvi sokszínűségét. A kezdeményezők szerint ugyanis hiába került be az uniós alapértékek közé a „kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tisztelete”, önmagában véve ez még nem elegendő ahhoz, hogy e közösségek diszkriminációja megszűnjön. A kezdeményezés olyan szakpolitikai területeken – főként irányelvek és rendeletek formájában – irányoz elő intézkedéseket, mint a regionális és kisebbségi nyelvek, művelődés és oktatás, regionális politika, közképviselés, egyenlőség, audiovizuális és egyéb médiatartalom, illetve regionális (állami) támogatás.⁴⁹ Tekintettel a tanulmány ter-

⁴⁸ Minority SafePack javaslatcsomag. Letöltés helye: www.minority-safepack.eu; letöltés ideje: 2019.02.15.

⁴⁹ A javaslatok röviden a következők:

- az EU nyelvi és kulturális sokszínűségének védelme és előmozdítása;
- a regionális és nyelvi kisebbségi közösségek támogatási programokhoz való hozzáféréseinek elősegítése;
- az EU által finanszírozott nyelvi sokszínűségi központ létrehozására, amelynek feladata a regionális és kisebbségi nyelvek iránti figyelem erősítése, a sokszínűség

jedelmi korlátaira, csak néhány javaslatot vizsgálunk meg részletesebben.

A regionális politikával kapcsolatban a kezdeményezők arra hívják fel a figyelmet, hogy az egyes nemzeti kisebbségek erősen kötődnek azokhoz a régiókhoz (pl: Székelyföld), ahol már évszázadok óta élnek. Az adott tagállam hivatalos nyelve mellett más tagállamok nyelveit is ismerik, s mivel ez a legtöbb esetben a szomszédos országok nyelvei, ezért erős kapcsolatot képezhetnek az egyes uniós régiók között. Mindez óriási lehetőségeket jelenthetne a gazdasági és társadalmi fejlődés, valamint a területi kohézió területén, amit az Európai Unió ezidáig nem használt ki. Éppen ezért a regionális alapok megtervezésekor számításba kellene venni a kisebbségek védelmét, illetve a nyelvi-kulturális örökség népszerűsítését.

Fontos megemlíteni azt a javaslatot is, melyben a nemzeti kisebbségek helyzetét kívánják megerősíteni az európai parlament képviselőinek megválasztása során. Ennek kapcsán felhívják arra a figyelmet, hogy míg a tagállamok megfelelően vannak képviselve az uniós intézményekben, addig a nemzeti kisebbségek esetében ez közel sincs így: a kis létszámú közösségeknek ugyanis nincs arra lehetőségük, hogy az Európai Parlamentben képviseletet szerezzé-

előmozdítása minden szinten;

- az EU gazdasági, szociális és területi kohéziójának erősítése érdekében a strukturális alapok feladatainak, célkitűzéseinek és intézményi struktúrájának olyan rendeleti szabályozása, amely figyelembe veszi a kisebbségek védelmét, illetve a finanszírozott tevékenységek révén előmozdítja a kulturális és nyelvi sokszínűséget;
- a Horizont 2020 programszabályozásának olyan módosítása, amely tekintetbe veszi a nemzetiségek, illetve a kulturális és nyelvi sokszínűség EU-s régiók társadalmi és gazdasági fejlődéséhez adott értékét;
- Uniós nemzeti kisebbségekhez tartozó polgárok helyzetét megerősítő ajánlások elfogadása az európai parlamenti választások tekintetében;
- az egyenlő bánásmódra vonatkozó irányelvek felülvizsgálata, annak érdekében, hogy a nemzeti kisebbségekre is kiterjedjenek;
- az EU-s szabályozás módosítása annak érdekében, hogy a hontalan személyek az EU-s állampolgárokkal közel hasonló elbánásban részesüljenek,
- egységes szerzői jogi piac létrehozása, amely révén a teljes EU egységes térnek számít majd a szerzői jog területén, az EP és a Tanács 2010/13/EU irányelv felülvizsgálata annak érdekében, hogy biztosítható legyen az audiovizuális tartalmak nyújtásának és fogadásának szabadsága a nemzeti kisebbségek által lakott régiókban,
- a nemzeti kisebbségek és kultúrájuk előmozdítását célzó projektek csoportos mentesítése az EUMSZ 108. § (2) eljárás alól.

nek. Mindez pedig azt jelenti, hogy hangjuk nem jut el az uniós intézményekhez. Ennek kapcsán érdemes megemlíteni, hogy felvetik egy „*kisebbségi platform*” felállításának a lehetőségét is.⁵⁰

A kezdeményezők egy másik javaslatukban a faji egyenlőségi irányelvet vizsgálják felül annak érdekében,⁵¹ hogy az a nemzeti kisebbségekre is kiterjedjen, valamint az állampolgárság nélküli személyek helyzetét javítanák. Előbbi tekintetében rámutatnak arra, hogy a 2000-ben az Európai Unió antidiszkriminációs keretszabályozást fogadott el, amiben rögzítették a minimális védelmi szintet. Azonban ennek ellenére kevés ilyen eset fordul elő a gyakorlatban, az áldozatok nem élnek a jogaikkal. Ez különösen a nemzeti kisebbségek esetében figyelhető meg. Éppen ezért az ide vonatkozó irányelvet felül kellene vizsgálni, többek között kötelezve a tagállamokat a pozitív diszkrimináció engedélyezésére.

Az állampolgárság nélküli személyekkel kapcsolatban pedig hangsúlyozzák, hogy az Európai Unióban több százezer ilyen státuszú személy él (főként roma, illetve baltikumi orosz), akik az élet számos területén hátrányos helyzetben vannak, például nincs választójoguk, illetve kiesnek az egészségügyi és társadalombiztosítási rendszerből. Habár az Európai Unió irányelvek egész sorát fogadta el a harmadik állambeli (és hontalan) polgárok jogaival kapcsolatban,⁵² továbbra is jelentős különbség van a két csoport között, különösen a munkavállalási engedélyek kibocsátása, a családdegyesítés, valamint a szolgáltatások nyújtása terén. Az Európai Unió ugyan nem adhat állampolgárságot ezeknek a személyeknek – mivel az a tagállamok előjoga –, viszont kiterjesztheti az uniós polgárookra irányadó szabályozást a hosszú távon állam nélküli sze-

⁵⁰ Ehhez hasonló mechanizmus több tagállamban is létezik. Míg Magyarország például a nemzetiségi szószóló, valamint a kedvezményes mandátum lehetőségét alkalmazza, addig Románia valamennyi elismert nemzeti kisebbsége számára egy helyet biztosít a Képviselőházban. Erről bővebben lásd: 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 29. szakasz, és a 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról 13-20. szakasz, illetve Románia alkotmánya 62. szakasza.

⁵¹ A Tanács 2000/43/EK irányelve a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról.

⁵² Az uniós jog szerint a hontalan személyek a harmadik állam polgárai kategóriába tartoznak.

mélyekre.

Végezetül, az MSP által javasolt intézkedések közül érdemes még kiemelni az Audiovizuális médiaszolgáltatásról szóló irányelv módosítását,⁵³ valamint a kisebbségi közösségek regionális (állami) támogatását. Előbbi arra a gyakorlati problémára keresi a választ, hogy jelenleg csak nagyon bonyolult eljárás keretében van mód egy másik tagállamban sugárzott műsor átvételére. Mindez fokozottan érinti a nemzeti kisebbségeket (gondoljunk csak a határon túli magyaroknak az M4-en sugárzott magyarérdekeltségű sportközvetítésekhez való hozzáférési nehézségeire).⁵⁴ Az utóbbi pedig azt célozza, hogy az ilyen típusú támogatások is kerüljenek az általános csoportmentességi rendelet hatálya alá,⁵⁵ mivel ez lehetővé tenné, hogy ezeket a támogatásokat ne kelljen az Európai Bizottságnak bejelenteni (a tagállami hatóságok végeznék az ellenőrzést), ami által a Testület munkaterhe is csökkenne, egyben az eljárás is gyorsabbá válna, továbbá növekedne a jogbiztonság is.⁵⁶

Az MSP kezdeményezői számára a cél egy majdani uniós kisebbségvédelmi rendszer alapjainak a lefektetése volt. Az Európai Bizottság azonban elutasította a kezdeményezés nyilvántartásba vételét, elsősorban hatáskör hiányára való hivatkozással, másodsorban arra való tekintettel, hogy sem az EUMSZ, sem az EUSZ nem teremt jogalapot olyan jogi aktusok elfogadására, amelyek a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak támogatását irányoz-

⁵³ Az Európai Parlament és a Tanács 2012/13/EU Irányelve a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról

⁵⁴ Ennek kapcsán lásd például: Méltatlan és tarthatatlan, amit az M4 Sport nézőivel tesznek! *Népújtság.ro*, 2017.06.11. Letöltés helye: www.e-nepujtság.ro; letöltés ideje: 2019.02.27., illetve Kis kihagyás után ismét kódolatlan az M4 Sport olimpiai közvetítése. *Krónika.ro*, 2018.02.12. Letöltés helye: www.kronika.ro; letöltés időpontja: 2019.02.27.

⁵⁵ A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról

⁵⁶ Az állami támogatásokra vonatkozó uniós részletszabályokkal kapcsolatban lásd például: Remetei-Filep Zsuzsanna: Versenypolitika – az állami támogatások ellenőrzése. In: Szabó Marcell-Láncos Petra Lea-Gyeney Laura: Az Európai Unió jogi fundamentumai. Budapest: Szent István Társulat, 2012, 81-91.

zák elő.⁵⁷

A Törvényszék vonatkozó ítélete a polgári kezdeményezések történetében elsőként helyt adott a felperesek fellebbezésének,⁵⁸ hatályon kívül helyezve a Bizottság elutasító határozatát. A Törvényszék megállapította, hogy a Bizottság megsértette az indokolási kötelezettségét,⁵⁹ aminek következtében a kezdeményezők nem tudták beazonosítani azokat a javaslatokat, amelyek az uniós hatáskörökön kívül esnek. Mivel emiatt a Törvényszék nem tudta megvizsgálni a Bizottság értékelésének jogszerűségét, így nem is kötelezte az Európai Bizottságot arra, hogy a kezdeményezést bejegyezze.⁶⁰ A Bizottság így egy újabb határozatban akár – az indokolási kötelezettség betartásával – ismételten elutasíthatta volna azt.⁶¹

A *modus vivendi* végül az lett, hogy az Európai Bizottság 2017. április 3-án új határozatában részlegesen bejegyezte a kezdeményezést,⁶² megalapozva ezzel az EPK-rendeletben közvetlenül nem szereplő részleges bejegyzés jogintézményét. A Bizottság határozatában a 11 javaslat közül kettőt (EP közképviselő, antidiszkriminációs irányelv felülvizsgálata) elutasított. Előbbi tekintetében arra hivatkozott, hogy az Európai Unió nem fogad-

⁵⁷ C (2013) 5969 végleges határozat.

⁵⁸ A Törvényszék ítélete (2017. február 3.) a T-646/13. sz., Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe v. Európai Bizottság ügyben, ECLI:EU:T:2017:59.

⁵⁹ Ezzel kapcsolatban értelmezési kérdéseket vetett fel a „Bővebb tájékoztatás”-ban foglalt információk. Az Európai Bizottság ugyanis ezt ellentétesen ítélte meg az Izsák-Dabis ügyben, illetve a Minority SafePack esetében. Előbbi tekintetében arra az álláspontra helyezkedett, hogy meg kell ezt vizsgálni, míg az utóbbi esetben csak a szövegtörzsben szereplő információkat vette figyelembe. A Törvényszék ítéletében az Izsák-Dabis ügyben lefektetetteket tekintette irányadónak.

⁶⁰ Varga Péter-Tárnok Balázs: Európai polgári kezdeményezések a nemzeti kisebbségek védelmében. In: *Kisebbségi Szemle - 2017/3*. Budapest: Nemzetpolitikai Kutatóintézet. 2017, 97-108.

⁶¹ Erről részletesen lásd: Organ, James: Commission ECI Registration Decision Annulled in Court Victory for Minority SafePack initiative. *European Law Blog*, 2017.04.10. Letöltés helye: www.europeanlawblog.eu; letöltés ideje: 2019.02.28., illetve Karatzia, Anastasia: European Citizens' Initiative: General Court rules on the Commission's obligation to give reasons for refusing to register proposals. *EU Law Analysis*, 2017.02.21. Letöltés helye: www.eulawanalysis.blogspot.com; letöltés ideje: 2019.02.28.

⁶² C (2017) 2200 végleges határozat.

hat el jogi aktust a nemzeti kisebbségekhez tartozó uniós polgárok helyzetének megerősítésére az Európai Parlament képviselőinek megválasztása során. Ugyanis a kezdeményezők javaslata az uniós polgár állampolgársága szerinti tagállammal szemben érvényesíthető jogokat is biztosítana, amit az EUMSZ 25. cikke nem tesz lehetővé. Az utóbbi tekintetében pedig megerősítette azt a nemzetközi szakirodalomban⁶³ régóta gyökerező álláspontot, hogy az Alapjogi Charta 21. cikke nem teremt arra jogalapot, hogy a faji egyenlőségi irányelv kiterjedjen a nemzeti kisebbségek védelmére, ugyanis az EUMSZ 19. cikke csak etnikai vagy faji kisebbségeket említ.

Az aláírásgyűjtést hivatalosan a FÜEN 2017. május 17-21-ei kolozsvári kongresszusán hirdették meg. A kezdeményezők elsősorban azok a tagállamokra koncentráltak, ahol jelentős nemzeti kisebbségi közösségek vannak: Románia, Szlovákia, Olaszország (Dél-Tirol), Dánia, Franciaország (Bretagne, Okszitánia, Elzász), Ausztria (Karintia), Görögország (Nyugat-Trákia)⁶⁴. Nehézséget jelentett, hogy az egyes tagállamokban eltérő helyzetben vannak a nemzeti kisebbségek, illetve a célcsoportokat 50 különböző nyelven kellett megszólítani. Döntően Magyarországnak (közel 530 ezer aláírás) és a külhoni magyar régióknak köszönhetően (Erdélyben mintegy 255 ezer, a Felvidéken pedig mintegy 63 ezer hiteles aláírás jött össze) a Minority SafePack sikerrel járt.⁶⁵ A szükséges 1 millió helyett 1,3 millió aláírás gyűlt össze, amelyből a tagállami hatóságok 2018 július végén közel 1,13 milliót hitelesítettek. Emellett a szükséges 7 tagállam helyett 11-ben teljesült a küszöbérték, köztük olyan tagállamokban, mint Olaszország vagy Spanyolország.

A fentiek fényében elmondhatjuk, hogy a Minority SafePack

⁶³ Lásd például: Vizi Balázs: *Európai Kaleidoszkóp-Az Európai Unió és a kisebbségek*. Földrész könyvsorozat, Budapest: L'Harmattan. 2013. 39., illetve Nagy Noémi: Kettős mérce az Európai Unió kisebbségvédelmi politikájában, *Nyitód.hu*. Letöltés helye: www.nyitod.hu; letöltés ideje: 2019.02.29., 12.

⁶⁴ Manzingér Krisztián-Vincze Loránt: Minority SafePack – esély az EU-s kisebbségvédelemre? In: *Pro Minoritate*, 2017/Nyár. Budapest: Pro Minoritate Alapítvány. 2017, 3-21.

⁶⁵ Az adatokért lásd: Tárnok Balázs-Wágner Tamás: Kisebbségvédelem az Európai Unióban. In: Szabó Marcell - Lános Petra Lea - Gyeney Laura: *Uniói szakpolitikák*. Budapest: Szent István Társulat, 2019.

eddig sikertörténetnek számít: nemcsak a kisebbségi közösségek között teremtett szolidaritást, hanem a tagállamok jelentős részét is az ügy mellé tudta állítani. Ugyanakkor a neheze még hátravan: az Európai Bizottságnak jogalkotási javaslattal kell élnie, majd az uniós jogalkotási folyamatban tényleges jogi aktusnak kell megszületnie. Az európai polgári kezdeményezés korábban már elemzett hiányosságai miatt ezek a szakaszok különösen nehéznek ígérkeznek. A kezdeményezőknak folyamatosan lobby tevékenységgel kell maguk mellé kell állítaniuk azokat a tagállamokat is, akik jelenleg ellenzik a kisebbségi jogok uniós szintre történő emelését. A Minority SafePack kezdeményezés további alakulása az európai polgári kezdeményezés jogintézményének jövője szempontjából is döntő lesz.

6. Polgári kezdeményezés a nemzeti régiókról, avagy kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért.

A Székely Nemzeti Tanács volt az értelmi szerzője és elindítója annak az EPK-nak, melynek célja az volt, hogy az Európai Unió kohéziós politikája kezelje kiemelt figyelemmel azokat a régiókat, amelyeket valamilyen nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nyelvi sajátosság különböztet meg az őket körülvevő régióktól. A kezdeményezők ezen térségeket nevezték röviden „nemzeti régióknak”. Ezek körébe beleértendők az olyan közigazgatási hatáskörökkel nem rendelkező földrajzi térségek is, mint például Székelyföld, mely rendelkezik ugyan az imént felsorolt sajátosságokkal, mégsem alkot közigazgatási egységet Románián belül. A kezdeményezés értelmében az ilyen régiók fejlettségbeli lemaradását úgy kell megelőzni, a gazdasági, társadalmi és területi kohézió feltételeit úgy kell fenntartani, hogy közben sajátosságaik ne változzanak meg. Ehhez biztosítani kell számukra a hozzáférés esélyegyenlőségét a strukturális alapokhoz, minden más EU alaphoz, forráshoz, programhoz, valamint meg kell teremteni a garanciákat sajátosságaik fenntar-

tásához, és megfelelő gazdasági fejlődésükhöz, annak érdekében, hogy az Unió átfogó, és harmonikus fejlődése fenntartható legyen, és ezzel párhuzamosan kulturális sokszínűsége is fennmaradjon.

A 2013. június 18-án benyújtott kezdeményezés nyilvántartásba vételét, néhány héttel később július 25-én elutasította az Európai Bizottság.⁶⁶ A döntéssel szemben az EPK polgári bizottságának képviselője (Izsák Balázs), illetve képviselő-helyettese (Dabis Attila) 2013. szeptember 27-én nyújtott be keresetet az Európai Unió Törvényszékénél.⁶⁷ A jogvitába a felperes oldalán csatlakozott be Magyarország, míg az alperes oldalán Szlovákia, Románia, és Görögország kormányai. Az elsőfokú per végére a Törvényszék 2016. május 10-én kelt ítélete tett pontot, mely az alperes Európai Bizottság javára döntött. Erre válaszul a felperesek fellebbezést nyújtottak be az Európai Bírósághoz 2016. július 28-án.⁶⁸

Az eljárásban 2018. október 4-én történt mérvadó fordulat, a főtanácsnoki indítvány megjelenésekor.⁶⁹ Paolo Mengozzi Főtanácsnoknak az ügyben ismertetett indítványa ugyanis, az Európai Bizottság a polgári kezdeményezés bejegyzése elutasításáról szóló határozatának, illetve a Törvényszék azt megerősítő ítéletének megsemmisítését javasolta az Európai Bíróságnak. E javaslatát arra alapozta a Főtanácsnok, hogy az EPK-val kapcsolatos eljárásoknak világosnak, egyszerűnek, és felhasználóbarátnak kell lenniük; a nyilvántartásba vételi feltételt pedig oly módon kell alkalmaznia az Európai Bizottságnak, hogy az biztosítsa e jogalkotási javaslattételi

⁶⁶ A C(2013)4975 final számú határozatán keresztül.

⁶⁷ A vonatkozó EU-s rendelet megköveteli egy legalább hét tagállamból származó természetes személyekből (szervezők) álló polgári bizottság létrehozását, melynek tagjai a teljes eljárás folyamán összekötötést biztosítanak a polgári bizottság és az uniós intézmények között, benne két fő kapcsolattartó személlyel, vagyis egy ún. képviselővel és egy helyettessel. Lásd: 211/2011/EU rendelete a polgári kezdeményezésről, 3 (2) cikk.

⁶⁸ C-420/16 P sz. ügy

⁶⁹ A Főtanácsnokot a Bíróság azon esetekben bízza meg egy vélemény elkészítésével, melyeknél az ügy komplexitása ezt indokoltá teszi. A Főtanácsnok feladata, hogy pártatlanul és függetlenül eljárva a rábízott ügy jogi megoldására vonatkozóan javaslatot terjesszen az EU Bírósága elé. A főtanácsnoki indítvány nem köti a Bíróságot, az uniós joggyakorlatot tekintve azonban a másodfokú ítéletek az esetek túlnyomó többségében összhangban szoktak lenni a főtanácsnoki indítványban foglalt megállapításokkal.

mechanizmus könnyű elérhetőségét. A Bizottság így csak az adott tárgykörben fennálló hatáskör nyilvánvaló hiánya esetén utasíthatja el egy kezdeményezés regisztrációját, mely körülmény a nemzeti régiós EPK esetében nem állt fenn.

Ugyanezen okból – vagyis a polgári kezdeményezés jogintézményének elérhetősége szempontjából – tartotta problematikusnak a Főtanácsnok az EUMSZ 174. cikkének a Bizottság és a Törvényszék által képviselt értelmezését is. E cikkely tartalmának eltérő megítélése a jogvita egészen végighúzódtott, amennyiben a felperesek értelmezése szerint a 174. cikkben felsorolt hátrányos helyzetű, és kiemelt figyelmet érdemlő régiók felsorolása példálózó jellegű. Azzal viszont, hogy az alperes, illetve a Törvényszék kimerítő jellegűnek tekintették e felsorolást, azzal minden arra vonatkozó lehetőséget bezártak a nemzeti kisebbségi régiók előtt, hogy azt állíthassák, hogy tekintetükben az e cikkből eredő politikák alkalmazhatóak. Holott egy ilyen értelmezési hiba hiányában nem zárható ki az, hogy a javasolt polgári kezdeményezés a Bizottság hatáskörébe tartozik. Végezetül, a szóban forgó cikk értelmezésével kapcsolatban a Főtanácsnok fontosnak tartotta kiemelni azt is, hogy az kifejezetten megemlíti a határon átnyúló régiókat, potenciális jogalapot teremtve ezzel az Unió számára a régiók nemzeti határokat átlépő kohéziójának megerősítéséhez. Ilyen körülmények között pedig a 174. cikk megfelelő jogi alapot képezhet a nemzeti régiókra vonatkozó kezdeményezésre irányuló javaslat nyilvántartásba vételéhez is.

A 2019. március 7-én kihirdetett másodfokú ítélet végül meghozta a főtanácsnoki indítvány által előírányzott fordulatot. A Bíróság hatályon kívül helyezte a Törvényszék ítéletét, valamint a Bizottság elutasító határozatát, megállapítva, hogy a Bizottság tévesen alkalmazta a jogot, amikor megtagadta a nemzeti kisebbségi régiók helyzetének javítására irányuló európai polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételét.⁷⁰ Az ítéletben visszaköszönnek a főtanács-

⁷⁰ A kezdeményezést végül az Európai Bizottság 2019. május 7-én vette nyilvántartásba, ECI(2019)000007 számmal, így az aláírásgyűjtési kampány lezárásának dátuma: 2020. május 7-e.

nok meglátásai. A jogintézmény könnyű hozzáférhetőségének relációjában megállapításra került, hogy amikor a Bizottsághoz európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatot nyújtanak be, akkor ebben a korai szakaszban „*még nem feladata megvizsgálni, hogy minden hivatkozott tény bizonyítékát csatolták-e, sem azt, hogy a javaslat, valamint a javasolt intézkedések alapjául szolgáló indokolás elegendő-e*”.⁷¹ Annak eldöntésére, hogy az EPK rendeletben előírt nyilvántartásba vételi feltételek fennállnak-e vagy sem, annak megvizsgálására kell szorítkozni, hogy „*objektív szempontból az absztrakt szinten tervezett intézkedéseket el lehet e fogadni a Szerződések alapján*”.⁷²

Az EUMSZ 174. cikkében foglalt hátrányok viszonylatában a Bíróság a felperesek értelmezését osztotta, miszerint ezek példálózó, és nem kimerítő jellegűek. Ugyanakkor – és ez a kezdeményezés további sorsára nézve is releváns lehet – a Bíróság egyetértett az elsőfokú ítélet azon megállapításával, miszerint „*a nemzeti kisebbségi régiók sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzői nem tekinthetők úgy, mint amelyek a gazdasági fejlődést tekintve következetesen hátrányt jelentenek a környező régiókhöz viszonyítva*”.⁷³

7. Motiváció és vízió

A Törvényszék ugyan nem hagyta jóvá a nem-állami beavatkozónak a perbelépését,⁷⁴ mivel indokolásuk szerint ezek nem tudták az ügy kimeneteléhez fűződő közvetlen és jogos érdeküket kellőképpen demonstrálni, mégis érdemes felidézni a Kovászna megye Tanácsa által beterjesztett felperesi beavatkozó beadványt, annak is a mellékletében foglalt adatsorait (lásd az 1. és a 2. táblázatokat).

⁷¹ Az Európai Bíróság 2019. március 7-i ítélete a C-420/16. P. sz., Izsák Balázs-Árpád és Dabis Attila v. Európai Bizottság ügyben, 62. pont.

⁷² Uo., 62. pont.

⁷³ C-420/16. P. sz. másodfokú ítélet, 70. pont.

⁷⁴ Ilyen beavatkozók voltak Kovászna megye Tanács (Románia), Debrőd önkormányzata (Szlovákia), a *Bretagne Réunion* nevű civil szervezet (Franciaország), valamint a Baszk Nemzeti Párt (Spanyolország).

Ezek ugyanis elárulják, melyek voltak a Székely Nemzeti Tanács sajátos motivációi a fentebb vázolt tartalmú EPK megalkotásában.

1. táblázat: A Közép-romániai Fejlesztési Régió (KFR) megyéinek egy főre eső GDP-je, e fejlesztési régió átlagos GDP/fő értékéhez viszonyítva, %-ban (2007-2011)

Megye	2007	2008	2009	2010	2011
KFR átlag	100	100	100	100	100
Fehér - Alba	108	103	102	99	107
Brassó - Brasov	122	124	118	122	126
Kovászna - Covasna	81	78	80	80	74
Hargita - Harghita	82	81	81	81	77
Maros - Mures	83	82	85	83	80
Szeben - Sibiu	109	115	117	119	116

Forrás: FB 3. számú melléklet adatai, Kovászna megye tanácsának a T-529/13 sz. perhez benyújtott felperesi beavatkozó beadványából.

2. táblázat: Az egy főre eső GDP növekedésének mértéke a Közép-romániai Fejlesztési Régió megyéiben 2008-2013

Megye	2008 (Euro)	2013 (Euro)	Növekmény
Fehér - Alba	6318	7111	12,5 %
Brassó - Brasov	7285	8681	19,2 %
Kovászna - Covasna	4923	5009	1,70 %
Hargita - Harghita	5013	5243	4,60 %
Maros - Mures	5269	5953	12,9 %
Szeben - Sibiu	7225	8011	10,9 %

Forrás: FB 4. számú melléklet adatai, Kovászna megye tanácsának a T-529/13 sz. perhez benyújtott felperesi beavatkozó beadványából.

A fenti adatsorból egyértelművé válik a kezdeményezés elindítására vonatkozó motiváció a székely közösség részéről, hiszen Ro-

mánia EU-s csatlakozása óta folyamatosan nyílik a gazdasági olló a KFR román többségű megyéi és Székelyföld között. A román többségű Brassó megyében például csaknem 20%-os volt az egy főre eső GDP növekedési üteme a jelzett időintervallumon belül, míg a szomszédos, magyar többségű Kovásznában ugyanez az érték több mint tizenegyszer alacsonyabb volt (1,7%).

A román állam tehát nemcsak a központi költségvetés összegeit, hanem az uniós fejlesztési forrásokat is a burkolt gazdasági diszkrimináció céljainak megfelelően osztja el.⁷⁵ Felzárkózás helyett ez a székely települések leszakadó pályáját konzerválja, amely folyamat épphogy ellentétes a kohéziós politika fő céljával, vagyis, hogy csökkenjen a leghátrányosabb térségek fejlettségbeli lemaradása. E visszásságokat ráadásul nem is képes érzékelni az uniós fejlesztési források elköltését nyomon követni hivatott statisztikai rendszer. Így mind az *ex-ante* (előzetes), mind a közbenső, mind pedig az *ex-post* (utólagos) értékelések átsiklanak afölött, hogy a közép-romániai NUTS II régióban a fejlettebb román többségű megyék GDP/fő adatai nivellálják és elfedik a kevésbé fejlett székelyföldi megyék kedvezőtlenebb, az uniós átlagot alulmúló mutatóit.⁷⁶

Az ehhez hasonló helyzetek átfogó, az uniós jogalkotás szintjén történő orvoslásának legideálisabb módja a kezdeményezők szerint, ha létrejönne egy olyan elkülönített pénzalap a kohéziós forrásokon belül, melyet kizárólag az érintett nemzeti régiók tudnának közvetlenül igénybe venni, sajátos fejlesztési igényeik finanszírozására. Tekintve, hogy az EUMSZ 4. cikk c) pontja értelmében az Unió a tagállamokkal megosztott hatáskörrel rendelkezik gazdasági, társadalmi és területi kohézió területén, így praktikusán egy olyan irányelvről lehetne szó, amely megteremti a kereteit annak, hogy az egyes országok közlései alapján a Bizottság beazonosítsa, és a jogszabályban felsorolja a tagállamok területén található nem-

⁷⁵ Hasonlóképpen történik ez Szlovákiában is, ahogy az kiderül a Kassa-vidéki járásban található Debrőd / Debrad' községnek a T-529/13 sz. perhez benyújtott felperesi beavatkozó beadványából.

⁷⁶ E nivelláló hatás térképes megjelenítéséért lásd: European Commission (2017): *Commission Staff Working Document. Competitiveness in low-income and low-growth regions. The lagging regions report no. SWD(2017) 132 final*. Brussels: European Commission, 1.

zeti régiókat, mint a kialakítandó támogatási keret jogalanyait és kedvezményezettjeit.⁷⁷

Ez lenne az a „kiemelt figyelem” melyhez hasonlót az Európai Unió jelenleg is biztost, például a legkülső és gyéren lakott régióknak. Ez utóbbi *terminus technicus* az EUMSZ 174. cikkén alapszik, melynek értelmében az Unió fejlesztési- és kohéziós politikájának „kiemelt figyelemmel kell kezelnie a vidéki térségeket, az ipari átalakulás által érintett térségeket és az olyan súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat, mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók”. Erre a célra – vagyis a legkülső és gyéren lakott régiók felzárkóztatására – 1.562.990.000 eurót különített el az Európai Bizottság a 2014-2020-ig tartó többéves pénzügyi kereten belül, melyet az Európai Regionális és Fejlesztési Alapon keresztül lehet igénybe venni. Ez az összeg 0,42%-át jelenti a gazdasági, társadalmi és területi kohézió javítására fordított összesen 371.433.000.000 eurónak, ezen tervezési cikluson belül.⁷⁸

A nemzeti régiós EPK kezdeményezőinek tapasztalatait tükrözi az a megállapítás, hogy „a legészakibb-, rendkívül gyéren lakott-, szigeti-, hegyvidéki-, vagy épp határon átnyúló” térségekkel analóg demográfiai hátrányt jelenthet az is, ha egy adott térséget többségében olyan személyek népesítenek be, kiknek nyelve, kultúrája, etnikuma, vallási- vagy nemzeti identitása különbözik az őket körülvevő régiók lakosságának hasonló jellemzőitől. Erre a helyzetre pedig az EU-nak proaktívan reagálnia kell annak érdekében, hogy eleget tegyen a Szerződésekből fakadó azon kötelezettségének, hogy a kulturális és nyelvi sokféleség tiszteletben tartása mellett biztosítsa Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását;⁷⁹ hozzájáruljon a tagállamok nemzeti és regionális sokszínűségének virágzásá-

⁷⁷ E javaslat elhangzott többek között a Hagymányos Kisebbségek, Nemzeti Közösségek és Nyelvek Frakcióközi Munkacsoportjának (röviden, Kisebbségi Intergroup) 2018. április 19-ei, strasbourg-i ülésén.

⁷⁸ A számok az Európai Bizottság honlapjának, a büdzsét áttekintő interaktív felületről származnak, mely „*Overview MFF 2014-2020*” cím alatt érhető el. Letöltés helye: www.ec.europa.eu, letöltés ideje: 2019.01.22.

⁷⁹ EUSZ 3. cikk

hoz;⁸⁰ fellépjen a hátrányos megkülönböztetés valamennyi formája ellen;⁸¹ illetve ezzel párhuzamosan előmozdítsa az Unió egészének harmonikus, átfogó, és ennek megfelelően a nemzeti régiók sajátos helyzetére is tekintettel lévő fejlődését.⁸²

8. Következtetések

Az EU kapcsolata a saját nemzeti közösségeivel egy rapszodikus hangvételű befejezetlen színdarabhoz hasonlítható,⁸³ melyben az elemi ódzkodás és a struccpolitika motívumai mellett több alkalommal megmutatkozott a témában rejlő fejlődési potenciál is, ahogy arra második fejezet elején röviden utaltunk. A maga módján mind az MSP, mind pedig a nemzeti régiós EPK ezt a potenciált igyekezett kihasználni, és a meglévő uniós jogi kereteket az EU hagyományos nemzeti közösségeinek speciális kihívásaira fókuszálva továbbfejleszteni.

Előbbi közvetlenül közelítette meg a kérdést egy tizenegy pontos javaslatcsomagon keresztül, melynek mozgatórugói a kisebbségi érdekérvényesítés olyan visszatérő kérdéseire reflektáltak, mint például a nyelvhasználat.⁸⁴ Utóbbi pedig a nemzeti közösségekre ne-

⁸⁰ EUMSZ 167. cikke.

⁸¹ EUMSZ 10. cikke.

⁸² Az Európai Uniónak a saját nemzeti kisebbségeivel kapcsolatos jogalkotói mulasztására már több dokumentum is felhívta a figyelmet. Ilyen voltak többek között a P7_TA(2014)0173 sz. Európai Parlamenti Határozat az „Alapjogok helyzetéről az Európai Unióban” (51. és 56. bekezdések); a P8_TA-PROV(2018)0447 sz. Európai Parlamenti Határozat az „EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályokról” (9., 10. és 78. bekezdések); a P8_TA(2018)0032 sz. Európai Parlamenti állásfoglalás „a kisebbségekhez tartozó uniós polgárok hátrányos megkülönböztetésével szembeni küzdelemről az EU tagállamaiban” (4. és 7. bekezdések); a témában lásd még: European Union Agency for Fundamental Rights (2011): *Respect for and protection of persons belonging to minorities 2008-2010*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 22-24.

⁸³ A hasonlatot az alábbi tanulmány ihlette: Toggenburg, Gabriel N.: Az Európai Unió kisebbségpolitikája: befejezetlen színdarab három felvonásban. In: Tabajdi Csaba (szerk.): *Pro minoritate Europae, Az európai kisebbségért*. 2010, 92-126.

⁸⁴ Ezért is tartalmazott az MSP kezdeményezés olyan javaslatokat, mint például egy EU-s nyelvi sokféleségi központ felállítása, vagy az audiovizuális tartalmak kisebbségi nyelven való hozzáféréseinek szabadsága az Unión belül.

hezedő gazdasági diszkrimináció szorításán igyekezett a kohéziós politika rendszerének felülvizsgálatán keresztül enyhíteni. Bár még nem telt el annyi idő, hogy kiderüljön mi lett e kezdeményezések végső sorsa, a nemzeti régiós EPK esetében már most kijelenthető, hogy továbbfejlesztette a közösségi jogot. Azáltal ugyanis, hogy az Unió Bírósága a másodfokú ítélet során következetesen hivatkozik a szervezők által kialakított „nemzeti kisebbségi régió” fogalmára, ezzel e kifejezés az uniós jog részévé vált. Jogi szempontból vitathatatlanul ez a legnagyobb nívóma ennek a kezdeményezésnek eddig.

Az európai polgári kezdeményezés, a közvetlen demokrácia jogintézményeként az őshonos nemzeti közösségek törekvéseihez is hasznosítható érdekérvényesítési eszközt jelenthetne, melynek hatékony megvalósulását azonban több gyakorlati hiányosság is aránytalanul hátráltatja (lásd az EU-s felülvizsgálati procedúra megállapításait a harmadik fejezetben). A polgári kezdeményezések elindítása, a velük kapcsolatos pereskedés, vagy épp az aláírásgyűjtési kampányok tanulságai ugyanakkor visszacsatolási lehetőséget is biztosítanak a jogintézménnyel kapcsolatos jogszabályi háttér, illetve európai bizottsági joggyakorlat finomhangolására. A tapasztalatok és az említett felülvizsgálati jelentések tanulsága szerint e visszacsatolások eddig inkább mérsékeltebb volumenű változásokat generáltak. A jogszabályi környezetben tényleges elmozdulás a módosított EPK rendelet 2020 január elsejei hatálybalépését követően fog történni, azon vonalak mentén, melyek jelen tanulmányban bemutatott két kezdeményezés kapcsán is felmerültek. Változás történik majd ezek alapján többek között a regisztrációs eljárásban, amit egy olyan előzetes konzultációs mechanizmussal tennének felhasználóbaráttá, melyen keresztül még a benyújtást megelőzően javítani lehet a tervezett kezdeményezés bejegyzésének esélyeit; rugalmasabbá válna az aláírásgyűjtés kezdetének meghatározása; kevésbé bürokratikus eljárás vonatkozna az egyes támogató aláírók beazonosítására, bár továbbra sem lesz jogalkotási javaslat tételére vonatkozó kötelezettsége a Bizottságnak.

Ebben a tekintetben tehát a bírósági eljárások, benne a MSP és a nemzeti régiós kezdeményezés jogorvoslati eljárásaival, a jogvédelemben ismert stratégiai pereskedések ideális végkimenetelével azonos hatással jártak, illetve járhatnak a jövőben, amennyiben a perlés eszközén keresztül változásokat értek el a jogszabályokban, illetve remélhetőleg a joggyakorlatban, jogalkalmazásban is. Összességében ezért elmondható, hogy az Unió sokat köszönhet a hagyományos nemzeti közösségeit megjelenítő szervezeteknek, amiért a közvetlen demokráciai eszközeinek alkalmazásán keresztül késznek és alkalmasnak mutatkoztak az EU demokratikus deficitjét csökkenteni hivatott polgári kezdeményezés jogintézményét ténylegesen alakítani, jobbá tenni, hozzájárulva ezzel ahhoz is, hogy az Európai Unió valóban a jog érvényesülésén alapuló térséget tudjon kínálni a saját polgárai számára.