

PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA

**Az európai polgári kezdeményezés különös tekintettel a
nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmére**

Doktori értekezés

Tárnok Balázs

Témavezető:

Dr. Láncos Petra Lea, habilitált egyetemi docens

Kézirat lezárásának dátuma: 2020. augusztus 31.

Budapest

2020

Tartalomjegyzék

Köszönetnyilvánítás.....	5
Előszó.....	6
Bevezetés	9
1. Az őshonos nemzeti kisebbségek jogainak védelme és érdekeinek előmozdítása az Európai Unióban	19
1.1. Fogalmi keretek.....	19
1.2. A nemzeti kisebbségek jogai az Európai Unióban.....	29
1.2.1. Kisebbségvédelmi rendelkezések az elsődleges uniós jogban	32
1.2.2. Kisebbségvédelem a másodlagos uniós jogban	42
1.2.3. Kisebbségvédelmi tárgyú uniós esetjog.....	43
1.3. Az uniós intézmények és a kisebbségvédelem.....	46
1.3.1. Európai Parlament.....	46
1.3.2. Európai Unió Tanácsa – a tagállamok hozzáállása a nemzeti kisebbségek védelméhez	52
1.3.3. Európai Bizottság és az európai polgári kezdeményezés	57
1.4. A nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelméről	59
2. Az európai polgári kezdeményezés	62
2.1. Az európai polgári kezdeményezés, mint a részvételi demokrácia eszköze	62
2.1.1. Az európai polgári kezdeményezés célja és sajátossága	62
2.1.2. Az európai polgári kezdeményezés jogi természete és elhatárolása a közvetlen demokrácia további megnyilvánulási formáitól.....	67
2.2. Az európai polgári kezdeményezés az Európai Unió jogrendszerében – történeti előzmények	76
2.3. Az európai polgári kezdeményezés jogi kerete az Európai Unióban.....	80
2.3.1. Az eljárás folyamata	81
2.3.2. A sikeres polgári kezdeményezés követelményei	91

2.3.3.	A polgári kezdeményezések kétlépcsős vizsgálata	94
2.3.4.	Az európai polgári kezdeményezések tartalmi követelményei	111
2.4.	Az európai polgári kezdeményezés működési problémái, a régi EPK-rendelet felülvizsgálata és az új EPK-rendelet	118
2.4.1.	Az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet reformja	118
2.4.2.	Működési nehézségek, megoldási javaslatok és fennmaradó problémák: Elemzés.....	123
2.4.3.	A reform általános értékelése	153
2.5.	A civil társadalom szerepvállalásának szükségessége.....	155
3.	Európai polgári kezdeményezések az őshonos nemzeti kisebbségek védelmében	169
3.1.	A <i>Minority SafePack</i> – egymillió aláírás a sokszínű Európáért.....	169
3.1.1.	A <i>Minority SafePack</i> polgári kezdeményezéséről	169
3.1.2.	A <i>Minority SafePack</i> -ügy az Európai Unió Törvényszéke előtt	172
3.1.3.	Az aláírásgyűjtés	187
3.1.4.	Következő lépések – a <i>Minority SafePack</i> az uniós intézmények előtt ..	194
3.2.	Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért.....	200
3.2.1.	A <i>nemzeti régiókról</i> szóló polgári kezdeményezésről.....	200
3.2.2.	A <i>nemzeti régiókról</i> szóló polgári kezdeményezés az Európai Unió Bíróságán	205
3.2.3.	Az aláírásgyűjtés	220
3.3.	A két ügy jelentősége	233
3.4.	A civil szervezetek szerepe a kezdeményezésekben	237
4.	Az európai polgári kezdeményezés mint politikai érdekérvényesítő eszköz.....	241
	Összegzés	254
	Irodalomjegyzék.....	265

Köszönetnyilvánítás

Köszönettel tartozom témavezetőmnek, Lánkos Petra Leának a többéves szakmai mentorálásáért, tanácsaiért, támogatásáért és a doktori képzés teljes ideje alatt nyújtott folyamatos segítségéért. Nélküle ez a dolgozat nem jöhetett volna létre.

Köszönöm Szabó Marcelnek, Gyeney Laurának, Koltay Andrásnak és Navracsics Tibornak, hogy támogatták szakmai és tudományos előmeneteletem.

Hálával tartozom Sobor Dávidnak támogatásáért, és hogy közreműködhettem a nemzeti régiókról szóló kezdeményezés Európai Unió Bírósága előtti pervitelével kapcsolatos munkában, aminek köszönhetően értékes tudással és tapasztalatokkal gazdagodtam. Köszönöm a Székely Nemzeti Tanácsnak és Izsák Balázs elnök úrnak, hogy érdemesnek találtak a nemzeti régiók ügyének képviselőjére.

Köszönöm a Rákóczi Szövetségnek és Csáky Csongor elnök úrnak, hogy részt vehettem a Minority SafePack magyarországi aláírásgyűjtésének sikerre vitelében, és értékes gyakorlati tapasztalatokat szerezhettem az európai polgári kezdeményezések aláírásgyűjtési szakaszáról.

Köszönöm Szalayné Sándor Erzsébetnek és Manzinger Krisztiánnak az elmúlt években nyújtott tanácsaikat és támogatásukat, valamint jelen értekezés szakmai véleményezését. Köszönöm családomnak, feleségemnek és fiamnak, akik nélkülöztek e munka megírásának idejére.

Előszó

A kisebbségvédelem nem csupán a szakmai érdeklődésem tárgya, hanem vállalt hivatásom is egyben. Felvidéki magyarként a kisebbségek védelme, a kisebbségi jogok és kisebbségi érdekérvényesítés egész életemet végigkísérte. Vélhetően neveltetésemből is fakad, hogy magyarságom megélése mindig is különösen fontos volt számomra.

A nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelme mint hivatás választásában meghatározóak voltak számomra a felvidéki magyarságot 2006-2010 között a nacionalista szlovák államhatalom részéről ért jogsértések és politikai támadások. Ezen időszakra tehető Malina Hedvig megverése, számos magyarellenes törvény elfogadása, így különösen a nyelvtörvény szigorítása vagy az kettős állampolgárság betiltása. Általánosságban a sovinizta félelemkeltés korszaka volt ez, amely megnyilvánulásainak többségét szülővárosomban, Komáromban, testközelből tapasztaltam: Sólyom László államhatáron történő feltartóztatását, Cirill és Metód szobrának erőszakos áthelyezését, Ján Slota Trianon-émlékművének avatását a magyar-szlovák határon.

A legijesztőbb az a cinizmus volt, ahogy a szlovák kormány ezt a megfélemlítő politikát folytatta. Hiába tiltakoztak a sorozatos támadások ellen a különböző nemzetközi szervezetek, a szlovák kormány ezeket a kritikákat lerázta magáról. Mindezzel egyidőben a szlovák-magyar bilaterális kapcsolatok is megromlottak, illetve a hivatalban lévő magyar kormány is háttérbe szorította a határon túli magyarok nemzetpolitikai célú támogatását. Ezen felül ezen időszak alatt a felvidéki magyarság politikai egysége is megbomlott, aminek eredményeképpen 2010-ben nem jutott be a parlamentbe a felvidéki magyarok egyetlen etnikai alapon szervezett politikai pártja sem. Úgy tűnt, hogy a felvidéki magyarok magukra maradtak, hazai érdekérvényesítési lehetőségeink vészesen beszűkültek.

Ezek az események jelentős hatással voltak nem csupán értékrendem alakulására, hanem későbbi szakmai érdeklődésemmre is. Ekkor alakul ki bennem az a gondolat, hogy a szlovákiai magyar kisebbségi érdekérvényesítést hangsúlyosabban kell megjeleníteni a nemzetközi, és különösen az európai térben. Ennek megfelelően jogi tanulmányaim során szakmai érdeklődésemet is a nemzeti kisebbségek európai uniós védelmének szenteltem. Szakdolgozatomban is az uniós kisebbségvédelmi lehetőségeket vizsgáltam, valamint részt vettem a Kisebbségi Jogvédő Intézet munkájában is.

2015-ben, a doktori tanulmányaim kezdetén a nemzeti kisebbségek európai uniós jog- és érdekvédelmének egy új potenciális eszközét, az európai polgári kezdeményezést

választottam kutatásom tárgyául. A döntésemet az is befolyásolta, hogy ezen idő alatt már folyamatban volt a *Minority SafePack* és a *nemzeti régiókról* szóló európai polgári kezdeményezések bírósági eljárása. A kezdeményezések Bizottság általi kezdeti elutasítása ellenére figyelemreméltó lehetőségnek ígérkezett ez az új eszköz a nemzeti kisebbségek uniós védelme szempontjából. A döntésben ezen felül kulcsszerepet játszott témavezetőm, Lános Petra Lea ajánlásai és támogatása a választott kutatási téma iránt.

A későbbiekben aztán gyakorló jogászként mindkét kezdeményezésben szerepet vállalhattam. A *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés szervezőinek jogi képviselőjét ellátó Sobor Dávid ügyvéd munkáját 2015 óta segítem. Ennek köszönhetően én is kivehettem a részem a közel hat évnnyi luxemburgi pereskedés után történelmi sikerrel záródó bírósági eljárással kapcsolatos jogi munkából. 2017-ben a *Minority SafePack* magyarországi aláírásgyűjtésének koordinációját ellátó Rákóczi Szövetség felkérésére a magyarországi aláírásgyűjtési kampány jogi tanácsadójaként dolgoztam, így részese lehettem az európai uniós kisebbségvédelem egyik legnagyobb sikertörténetének. 2018 májusa óta a Rákóczi Szövetség alelnökeként is igyekszem kivenni a részem a külhoni magyarság érdekvédelméből.

Mindamellet, hogy a kisebbségi lét számos nehézséget okozhat a mindennapok során, jobbára áldásnak tekinthető. Az a tény, hogy az egységes magyar nemzet Magyarország államhatárain túl élő közösségének tagja vagyok, sajátosan befolyásolja magyarságom megélést, értékrendem alakulását, de jellemem is. Felvidéken (és általában a külhonban) magyarnak lenni örökölt állapot, de önálló választásunk kérdése is. Kaszás Attila felvidéki színészi írás ezt így fogalmazta meg: „*Kisebbségi magyarnak lenni egy másik életérzés. Amikor idejöttem tanulni, döböntem vettem észre, hogy itt mennyire nem fontos ez az egész. [...] A határon túli magyarnak azt jelenti a haza, mint a sivatagi embernek a víz. Egy sivatagi embernek a víz lelkiállapot.*”¹

Figyelemmel arra, hogy felvidéki Magyarországon kezdtem meg jogi tanulmányaimat, kötelességemnek éreztem, hogy közösségem szolgálatából úgy is kivegyem a részem, hogy szakmai érdeklődésemet is a nemzeti kisebbségek európai uniós védelmének szentelem. Jelen doktori értekezés ezt az elköteleződést szolgálja, arra törekedve, hogy ha csak elenyésző mértékben is, de a maga módján hozzájáruljon a nemzeti kisebbségek – és különösen a külhoni és felvidéki magyarság – európai uniós jog- és érdekvédelmével kapcsolatos lehetőségek feltérképezéséhez.

¹ BERNICZKY KONKOLY Edit: *Színházszeretem*. Szerzői magánkiadás, Szár, 2004. 154-162.

Bevezetés

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

E szakmai érdeklődés kulcsfontosságú terepe a kisebbségvédelem nemzetközi térben történő megjelenítése. A kisebbségi jogok előmozdításában ugyanis – az adott nemzeti közösség fogadó állammal szemben megfogalmazott követeléseinek és küzdelmének, valamint esetlegesen az anyaállam és területi állam közötti bilaterális megegyezéseken és politikai érdekvédelemesítésen túl – kiemelt szerepe van a nemzeti kisebbségi jogi követelések externalizációjának³, vagyis a nemzetközi szervezetek és fórumok, így az Európai Unió (EU) bevonásának a kisebbségi jogi követelések előmozdításába.

Doktori értekezésemet a nemzeti kisebbségek európai uniós jog- és érdekvédelmére összpontosítom, amelynek keretén belül azt vizsgálom, hogy az európai polgári kezdeményezés, mint az uniós részvételi demokrácia új eszköze, alkalmas lehet-e a nemzeti kisebbségek jogainak védelmére, a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos európai uniós jogi keret fejlesztésére, valamint e közösségek politikai érdekeinek előmozdítására, így különösen az őshonos nemzeti közösségek védelmével kapcsolatos elutasító politikai felfogás megváltoztatására.

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

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

A nemzeti kisebbségek védelme a jogtudomány kiemelt érdeklődésre számot tartó területe. A kisebbségvédelem nemzetközi intézmény- és keretrendszerét számos hazai és külföldi elismert szerző átfogóan bemutatta.⁴ A nemzeti kisebbségek európai uniós védelmének hasonlóan rendkívül gazdag szakirodalmát ismerjük.⁵ E területen belül is kiemelt figyelmet kapott a nemzeti kisebbségek nyelvhasználati jogainak kérdése.⁶ A dolgozat fő célkitűzése nem az európai uniós kisebbségvédelem teljeskörű bemutatása, ezt a részt csupán érintőlegesen tárgyaljuk. A dolgozat e kutatások eredményeit arra kívánja felhasználni, hogy röviden bemutassa a kisebbségek jogaira vonatkozó hatályos uniós jogi keretet, az uniós joganyag kisebbségek védelmére felhívható rendelkezéseit, valamint feltárja a nemzeti kisebbségek védelmének kitörési lehetőségeit az uniós jog adta kereteken belül. A dolgozat e részében tehát egyfajta rövid kisebbségvédelmi helyzetjelentésre vállalkozik.

A kisebbségek védelméhez hasonlóan az európai polgári kezdeményezésnek is tekintélyes nemzetközi szakirodalma van: az eszközt több szempontból bemutató tanulmánygyűjteményeken⁷ túl azt számos neves szerző munkásságából⁸ ismerhetjük.

⁴ Will KYMLICKA: *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Clarendon Press, Oxford, 1995; Will KYMLICKA (ed.): *The Rights of Minority Cultures*. Oxford University Press, New York, 1995; KOVÁCS Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Osiris kiadó, 1996; SZALAYNÉ Sándor Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. Budapest: MTA Kisebbségkutató Intézet, Gondolat, 2003; KARDOS Gábor: A kezdet nehézségeitől a normatív garanciáig: az ENSZ és a nemzeti kisebbségek. *Kül-Világ*, III.évf, 1. szám, 2006.

⁵ Gabriel N. TOGGENBURG: The Lisbon Treaty: a rich cocktail served in an only half-full glass. *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, Vol. 5, Issue 2, June 2012; Ulrike BARTEN: The EU's Lack of Commitment to Minority Protection. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol 15, No 2, 2016; VÍZI Balázs: *Európai kaleidoszkóp – Az Európai Unió és a kisebbségek*. Budapest: L'Harmattan Kiadó, 2013; VÍZI Balázs: A kisebbségi jogok védelmének európai színtere napjainkban: normatív rezsim és politikai diskurzus. *Pro Minoritate Folyóirat*, 2018 nyár; EPLÉNYI Kata: A nemzeti kisebbségek védelme az Európai Unióban. *Létünk*, 2013/különszám, 2013.

⁶ ANDRÁSSY György: National or ethnic minorities and collective language rights. 124 *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pecs* 18, 1996; LÁNCOS Petra Lea: A nyelvi diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság és a Törvényszék joggyakorlatában. *Jogelméleti Szemle*, 2012/3, 2012; GERENCSÉR Balázs Szabolcs: „Nyelvében él...””. Nemzetsratégiai Kutatóintézet, Budapest, 2015; KÁNTOR Zoltán – EPLÉNYI Kata (szerk): *Térvetés és határtalanítás. A magyar nyelvpolitika 21. századi kihívásai*. Nemzetpolitikai Kutatóintézet, Budapest: Lucidus Kiadó, 2012.

⁷ Maximilian CONRAD – Annette KNAUT – Katrin BÖTTGER (eds.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Nomos, 2016; Luis BOUZA GARCÍA – Víctor CUESTA LÓPEZ – Elitsa MINCHEVA – Dorota SZELIGOWSKA (eds.): *Papers prepared for the European Citizens' Initiative - a first assessment organised by the European General Studies' Programme of the College of Europe*. Bruges, 25 January 2011. Bruges Political Research Paper No. 24, 2012; The European Citizens' Initiative: a First for Participatory Democracy? *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, No. 3, Special Issue, 2012.

⁸ Andreas AUER: European Citizens' Initiative. *European Constitutional Law Review*, No. 1, pp. 79-86, 2005; Michael DOUGAN: What are we to make of the citizens' initiative? *Common Market Law Review*, No. 48, pp.1807-1848, 2011; Luis BOUZA GARCÍA: *Participatory Democracy and Civil Society in the EU. Agenda-Setting and Institutionalisation*. Palgrave Macmillan, 2015; Víctor CUESTA-LÓPEZ: The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy. *European Public Law*, Vol. 16, No. 1, pp. 123-138., 2010; Bruno KAUFFMAN: Transnational „Babystep“ The

Eddig ugyanakkor kevés tudományos igényű munka született az európai polgári kezdeményezés kisebbségvédelmi célokra történő felhasználásának lehetőségeiről (javarészt egy-egy rész kérdést tárgyaló tanulmányok keretén belül).⁹ Átfogó munka pedig e viszonylatban eddig nem készült, sem hazai, sem nemzetközi szinten. A dolgozat ennek pótlására tesz kísérletet.

A nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos európai uniós jogalkotás előmozdítására irányuló kisebbségi érdekvédelemnek ugyan számos módját ismerjük,¹⁰ a dolgozat kifejezetten az európai polgári kezdeményezést, mint az uniós demokrácia eszközét vizsgálja. Arra a kérdésre keressük a választ, hogy az európai polgári kezdeményezés alkalmas eszköz lehet-e a nemzeti kisebbségek uniós jog- és érdekvédelmére? Feltevésünk szerint igen. Az értekezést a két, kisebbségek védelmére irányuló európai polgári kezdeményezés, a *Minority SafePack* és a *nemzeti régiókról szóló polgári kezdeményezés*¹¹ benyújtása ihlette, melyek szervezéséből a szerző gyakorlati jogászként is kivette a részét.¹²

European Citizens' Initiative. In: Maija SETÄLÄ – Theo SCHILLER (Eds.): *Citizens' Initiatives in Europe Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. Palgrave Macmillan: New York, 2012; James ORGAN: Decommissioning direct democracy? A critical analysis of Commission decision-making on the legal admissibility of European Citizens' Initiative proposals. *European Constitutional Law Review*, Issue 10, pp 422-443, 2014; Anastasia KARATZIA: The European Citizens' Initiative in Practice: Legal Admissibility Concerns. *European Law Review*, Issue 4, 2015; Justin GREENWOOD: The European Citizens' Initiative: bringing the EU closer to its citizens? *Comparative European Politics*, October 2018; Maximilian CONRAD: The European Citizens' Initiative: Transnational Democracy in the EU at last? *Icelandic Review of Politics and Administration*, Vol. 7, Issue 1, pp. 5-22., 2011.

⁹ Gabriel N. TOGGENBURG: The European Union and the Protection of Minorities: New Dynamism Via the European Citizen Initiative? *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, Vol. 11, No. 3-4, 2018; MANZINGER Krisztián – VINCZE Loránt: Minority SafePack – esély az EU-s kisebbségvédelemre? *Pro Minoritate folyóirat*, 2017 nyár; GORDOS Árpád: Perben, haragban – Luxemburgban. Polgárok kezdeményezései a nemzeti kisebbségi jogokért. *Pro Minoritate*, 2014/3.sz, 2014; BENDA Vivien – DABIS Attila – WÁGNER Tamás Zoltán: A közvetlen demokrácia európai útjai, különös tekintettel az európai polgári kezdeményezésre. *Kisebbségvédelem*, I. szám, 2019.

¹⁰ A teljesség igénye nélkül ide soroljuk például a képviseleti demokrácia keretén belül, az Európai Parlamentben, az egyes európai parlamenti képviselők egyéni (pl. saját kezdeményezésű jelentés) vagy kollektív (Kisebbségügyi Munkacsoport vagy a pártcsaládok keretén belül végzett munka útján) fellépését, valamint a Parlament által nyújtott egyéb érdekvédelemre szolgáló lehetőségeket (pl. petíciós jog). Ide soroljuk továbbá az Európai Parlament szereplőinek, egyéb uniós intézmények képviselőinek, valamint az egyes tagállamok európai uniós kisebbségvédelemmel kapcsolatos álláspontjának pozitív befolyásolását célul kitűző, nemzeti kisebbségek védelmével foglalkozó érdekvédelemre szolgáló szervezetek tevékenységét (lobbi) is.

¹¹ Toggenburg 2012-es cikkében Izsák Balázs írására hivatkozva felhívja a figyelmet arra, hogy bizonyos magyar csoportok fontolgatják európai polgári kezdeményezés benyújtását. – Gabriel TOGGENBURG: The Lisbon Treaty: a rich cocktail served in an only half-full glass. *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, Vol. 5, Issue 2, June 2012. 83. Hivatkozik: Balázs IZSÁK: *Cohesion policy and national regions; the aspects of citizens' initiative in Szeklerland*. Letöltés helye: <http://izsakbalazs.blogspot.com/p/cohesion-policy-and-national-regions.html>, letöltés ideje: 2020. március 12.

¹² Jelen sorok írója a *Minority SafePack* magyarországi aláírásgyűjtését koordináló Rákóczi Szövetség jogi tanácsadójaként részt vett a kezdeményezés hazai aláírásgyűjtésének szervezésében, valamint 2015-től segíti Dr. Sobor Dávid ügyvéd munkáját a nemzeti régiókról szóló kezdeményezés Európai Unió Bírósága

Felmerül ugyanakkor a kérdés, hogy a dolgozat miért éppen az európai uniós kisebbségvédelmi lehetőségeket vizsgálja, és miért nem egyéb nemzetközi szervezetek, így például az Európa Tanács által nyújtott kisebbségvédelmi lehetőségekkel foglalkozik? Az 1990-es években kialakult Európa tanácsi kisebbségvédelmi rendszerből – a *pacta sunt servanda* elvet leszámítva – hiányzik a kényszerítő erő, amely e normák érvényesülését a kormányokon számonkérhetné és megvalósulásukat garantálná. Az EU előnye más nemzetközi szervezetekkel szemben, hogy az uniós jog megfelelő politikai akarat esetén feltétlen érvényesülést igénylő és kikényszeríthető normákat fogadhat el a nemzeti kisebbségek védelme érdekében, amelyek valódi megoldást jelenthetnének a kisebbségek problémáira.

A dolgozat első nagy kutatási kérdése annak vizsgálatára irányul, hogy a hatályos európai uniós jogi keret alkalmas-e a nemzeti kisebbségek olyan hatékony védelmére, amelynek köszönhetően az Európai Unióban biztosított a nemzeti kisebbségek megmaradása, identitásának, valamint etnikai, kulturális és nyelvi jellegzetességeinek megőrzése.¹³ Ennek kapcsán azt feltételezzük, hogy az uniós kisebbségvédelmi jogi keret gyenge, a kifejezett kisebbségvédelmi hatáskör és a túlságosan általános kisebbségvédelmi rendelkezések miatt a jelenlegi uniós jogi keret a gyakorlatban alkalmatlan a nemzeti kisebbségek védelmére. A kisebbséghez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása ugyan a Lisszaboni szerződés hatályba lépése óta az Európai Unió deklarált alapértéke, ez a gyakorlatban nincs jelentős hatással a nemzeti kisebbségek helyzetére. Ahogyan erre Szalayné is felhívja a figyelmet, „újból és újból kénytelenek vagyunk rácsodálkozni arra, milyen nehéz az alapértékeket jogi normákba önteni és e jogi normákat tényleges és mindennapos realitássá változtatni.”¹⁴

A dolgozat azon a megközelítésen alapszik, hogy éppen ezért szükséges a *nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos európai uniós jogi keret fejlesztése*. A jelenlegi, szinte kizárólag a kisebbséghez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartására, mint alapértékre épített, konkrét és a nemzeti kisebbségek védelme érdekében felhívható és érvényesíthető jogi normákat nélkülöző jogi keret ugyanis nem nyújt megfelelő védelmet

előtti pervitelében, illetve nyújt jogi tanácsadást a Székely Nemzeti Tanács részére az európai polgári kezdeményezés intézményével kapcsolatban.

¹³ Ahogy arra Nagy Noémi felhívja a figyelmet, nincs olyan kötelező erejű uniós dokumentum, amely meghatározná, mit ért az Unió „kisebbségvédelem” alatt. – NAGY Noémi: *Kettős MÉRCE az Európai Unió kisebbségvédelmi politikájában*. 2011. A tanulmány a Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója (2011. május 13.) készült „Kettős mérce az Európai Unió kisebbségvédelmi politikájában. Miért csak az új tagállamokra vonatkoznak a koppenhágai kritériumok?” c. dolgozat bővített és átdolgozott változata. Letöltés helye: http://www.nytud.hu/oszt/tobbnyelvuseg/nagyn/publ/kettos_merce.pdf, letöltés ideje: 2020. március 12. 4.

¹⁴ SZALAYNÉ (2003) i.m. 11.

a nemzeti kisebbségek számára. Ha pedig a gyakorlatban a kisebbségek jogainak védelme nem érvényesül, az az EU alapértékének sérelmét eredményezi, és ez ellen az Európai Uniónak, mint közösségnek fel kell lépnie. Egyébiránt a nemzeti kisebbségek védelmét biztosító jogi keret megalkotását az erkölcsi elvárások és az általános igazságérzet is megalapozzák. Flachbarth Ernő, a XX. század első felének aktív felvidéki nemzetközi jogtudósa szerint „*a jogtudomány azt a magas rangot, amelyet még a XVIII. században, a természetjog tanának korszakában élvezett, csak úgy szerezheti vissza, ha nem elégszik meg a jogalkotó tolmácsának szerepével, hanem ezen felül azt a célt tűzi ki, hogy a jogrendet az erkölcsi normákhoz, a társadalom igényeihez és a népek jogérzetéhez igazítsa.*”¹⁵

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

Ezen a megközelítésen alapszik a *Minority SafePack* kezdeményezés is, amely a jelenlegi alapszerződési keretek között, a hatályos joganyag kisebbségvédelmi irányú módosítását tűzte zászlajára. A *Minority SafePack* kezdeményezés keretén belül a szervezők egy kisebbségvédelmi javaslatcsomagot terjesztettek a Bizottság elé, amelynek célja a hatályos uniós jogi rendelkezések kisebbségvédelmi tartalommal történő megtöltése. Az Unió kulturális sokszínűségének megőrzésére mint jogalapra építve a kezdeményezők a kulturális és nyelvi sokféleség előmozdítását szeretnék elérni például a támogatási programoknak a kis régiókban élő és kisebbségi nyelvet beszélő közösségek számára történő elérhetővé tétele vagy a regionális és kisebbségi nyelvek fontosságát hangsúlyozó nyelvi sokféleségi központ felállítása által. A szervezők emellett a regionális politikát olyan módon szeretnék módosítani, hogy az figyelembe vegye a kisebbségek védelmét és a kulturális és nyelvi sokféleség előmozdítását, illetve szabad hozzáférést szeretnének biztosítani az audiovizuális tartalmakhoz a nemzeti kisebbségek által lakott régiók lakói számára.

¹⁵ Flachbarth Ernő gondolatai *a System des internationalen Minderheitenrechtes System des internationalen Minderheitenrechtes* [Veröffentlichung des Instituts für Minderheitenrecht an der Budapester Kgl. Ungarischen Péter Pázmány Universität, Budapest 1937.] c. művének előszavában. – Idézi: GÁL Gyula: Flachbarth Ernő, a tudós és professzor. In: SZABÓ Marcel (szerk.): Emlékkönyv Flachbarth Ernő tiszteletére. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest, 2002. 13.

Másfelől azt is feltételezzük, hogy a hatályos jogi keret megváltoztatásához szükséges politikai akarat egyelőre hiányzik mind a tagállamok, mind pedig az uniós intézmények részéről. Bár vannak olyan tagállamok, amelyek kifejezetten támogatják a nemzeti kisebbségek védelmét, több tagállam hagyományosan ezzel szemben határozza meg önmagát.¹⁶ Az uniós intézmények tekintetében is hasonlóan felemás a helyzet. Egyrészt az Európai Parlament az elmúlt évtizedekben számos kisebbségvédelmi tárgyú, de alapvetően politikai jellegű állásfoglalást fogadott el, amelyek inkább politikai, mintsem jogi hivatkozási alapnak tekinthetők. Ezzel szemben a Bizottság soha nem vette napirendjére a nemzeti kisebbségek védelmét. Ennek azért is van jelentősége, mert a Bizottságnak kizárólagos joga van az uniós jogalkotási eljárás megindítására, ekképpen kulcsfontosságú szerepet tölt be az uniós kisebbségvédelmi jogi keret megváltoztatásában.

Vizsgálatunk ugyanakkor azt is feltételezi, hogy az uralkodó politikai megközelítés – mind a tagállamok, mind az uniós intézmények részéről – megfelelő politikai érdekérvényesítő tevékenységgel megváltoztatható. Ezért kiemelkedően fontos a nemzeti kisebbségek hatékony uniós jogi védelme érdekében kifejtett politikai érdekérvényesítő tevékenység. Ezt tekinti a dolgozat a nemzeti kisebbségek védelme érdekvédelmi vetületének, e politikai törekvéseket és figyelemfelhívó tevékenységeket értjük a *nemzet kisebbségek európai uniós érdekvédelme* alatt. A dolgozat ugyanis abból indul ki, hogy a kisebbségvédelmi jogi keret bővítésének előfeltétele a jelenleg uralkodó politikai megközelítés megváltoztatása, az általános politikai ellenállás megszüntetése a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatban.

A dolgozat első nagy része ennek megfelelően az európai uniós kisebbségvédelmi jogi és politikai keretet vizsgálja. A dolgozat előbb a nemzeti kisebbségeket érintő fogalmi keretet elemzi. Ennek során megvizsgáljuk, hogy van-e olyan kisebbségfogalom, amelyre a nemzeti kisebbségek védelme során hivatkozhatunk. Kitérünk a fogalommeghatározás esetleges szempontjaira, az egyes nemzeti/nemzetiségi kisebbségek elhatárolási kérdésre. Ezt követően a dolgozat a kisebbségek védelmével kapcsolatos hatályos uniós jogi rendelkezéseket elemzi. Ennek során megvizsgáljuk, hogy milyen kisebbségvédelmi rendelkezéseket tartalmaznak az elsődleges uniós jogi dokumentumok, kitérünk a másodlagos jogforrásokra, illetve azok hiányára, valamint elemezzük az Európai Unió Bírósága kisebbségvédelmi vonatkozású ítélezési

¹⁶ Ulrike BARTEN: The EU's Lack of Commitment to Minority Protection. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol 15, No 2, 2016. 115.

gyakorlatát is. A tételes jog kapcsán azt feltételezzük, hogy nincsenek szilárd és a gyakorlatban is alkalmazható jogi alapok, csupán olyan, egyelőre bizonytalan jelentéstartalommal bíró rendelkezések, amelyek inkább tekinthetők politikai jellegű kiindulási alapnak, mintsem a gyakorlatban is a kisebbségek védelmére felhívható jogszabályhelyeknek. A tételes uniós jog vizsgálatát követően a dolgozat az uniós intézmények kisebbségvédelmi (politikai) törekvéseit vizsgálja. Ennek során kiemelt figyelmet szentelünk az Európai Parlament kisebbségvédelmi jelentéseinek és állásfoglalásainak.

A dolgozat második részében bemutatjuk az európai polgári kezdeményezés intézményét. Ennek során megvizsgáljuk az európai polgári kezdeményezést mint a részvételi demokrácia eszközét, kiemelve annak jellegzetességeit, és összehasonlítva azt más polgári részvételi eszközökkel. Bemutatjuk a jogintézmény történetét, valamint a részletesen ismertetjük a polgári kezdeményezés folyamatát és érvényességi kritériumait. Kiemelten foglalkozunk a polgári kezdeményezések kétlépcsős vizsgálati rendszerével, így különösen a kezdeményezések aláírásgyűjtés előtti befogadhatóságának vizsgálatával, valamint a sikeres aláírásgyűjtést követő bizottsági vizsgálattal és utánkövetési eljárásokkal. Ezt követően részletesen foglalkozunk az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 2017 és 2019 között lezajlott felülvizsgálatával. Ennek keretén belül elemezzük a korábbi működési nehézségeket, az azok kapcsán tett jogalkotói és tudomány szereplői által megfogalmazott javaslatokat, valamint az új rendelet által átültetett módosításokat, valamint az ezek után esetlegesen fennmaradó problémákat.

A dolgozat e részének végén külön fejezetben vizsgáljuk a civil társadalom európai polgári kezdeményezések sikerre vitelében betöltött szerepét. Ennek keretén belül azt is kutatjuk, mi szükséges ahhoz, hogy egy polgári kezdeményezés valóban sikeres lehessen. A feltevésünk, hogy bár az európai polgári kezdeményezés az uniós polgárok személyhez fűződő joga, annak megvalósulását a gyakorlatban különböző európai és nemzeti szinten tevékenykedő civil társadalmi szervezetek segítik. A feltevés része, hogy a civil társadalom szerepvállalása elengedhetetlen a polgári kezdeményezések sikerre vitelében, vagyis a civil szervezetek nélkülözhetetlen szereplői ennek az új jogi eszköznek. Az európai hálózat szükségessége tekintetében azt feltételezzük, hogy azok a kezdeményezések tudják összegyűjteni a szükséges egymillió aláírást hét különböző tagállamból, amelyek mögött nagy, európai hálózattal is rendelkező szervezetek állnak, és egyúttal képesek koncentrálni az aláírásgyűjtést egy-két tagállamban, ahol

kiemelkedően magas lesz az aláírások száma. Az európai hálózatot és az aláírásgyűjtésben húzó szerepet vállaló tagállamok biztosítását tehát egyaránt elengedhetetlen feltételeknek jósoljuk. Ezen felül az is szükséges, hogy a kezdeményezés megfelelően finanszírozott legyen, ugyanis az európai aláírásgyűjtés költséges vállalkozás, és a kiterjedt európai hálózattal rendelkező civil szervezetek is csak akkor tudnak sikert elérni, ha rendelkezésre állnak az európai és tagállami kampányok szervezéséhez szükséges anyagi források.

A dolgozat harmadik részében bemutatjuk, hogy a két, nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos kezdeményezés esetében a szervezők hogyan hívták segítségül az európai polgári kezdeményezés eszközt a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmére. Mindkét ügy vonatkozásában ismertetjük a kezdeményezések hátterét, legfőbb javaslatait, az Európai Törvényszék és az Európai Unió Bírósága előtti semmissé nyilvánítási eljárásokat (ideértve mind a szervezők, mind pedig később, a kezdeményezések bejegyzését követően az ellenérdekeltek által indított eljárásokat), a szervezők által megvalósított aláírásgyűjtési kampányokat, valamint az ügyek továbbélését és várható hatásait. A fejezet a két ügyben tapasztalt eltérésekre figyelemmel¹⁷ mindkét esetben igyekszik egységes vizsgálati szempontokat alkalmazni.

Ezen kezdeményezések értékelése jelen doktori értekezés kéziratának lezártakor (2020. augusztus 31.) nem lehet teljes. A *Minority SafePack* kezdeményezés aláírásgyűjtése bár sikerrel zárult 2018 áprilisában, a kezdeményezés ezt követő Bizottsághoz történő kései benyújtása, valamint a koronavírus járvány miatti tagállami korlátozások bevezetése okán még nem került sor a kezdeményezés európai parlamenti nyilvános meghallgatására, és ekképpen a Bizottság kezdeményezésben megfogalmazott javaslatokra adott érdemi válaszána közvételére sem. A *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés aláírásgyűjtése a koronavírus járvány miatt történt határidőhosszabbítás következtében jelenleg is folyamatban van. Bár mostanra közel 1,3 millió támogató nyilatkozat gyűlt össze a kezdeményezés mellett, eddig csupán három országban teljesült a minimum aláírásszámra vonatkozó kvóta, így továbbra is kérdéses, hogy sikerrel zárul-e az aláírásgyűjtés.

¹⁷ A *Minority SafePack* szervezői elsőfokon nyerték meg a pert a Bizottsággal szemben, míg a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés szervezői csupán másodfokon; az első esetben sikerrel zárult az aláírásgyűjtés, míg a második ügyben nem sikerült összegyűjteni a szükséges számú támogató nyilatkozatot.

A dolgozat negyedik részében arra keressük a választ, hogy az európai polgári kezdeményezésre elsősorban a demokrácia növelésének vagy a társadalmi csoportok érdekérvényesítő eszközeként érdemes tekintenünk? Feltevésünk, hogy bár a vonatkozó joganyag és a jogtudomány is az Európai Unió demokrácia-deficitjének csökkentésére hivatott eszközként tekint ez európai polgári kezdeményezésre, a gyakorlati megvalósulását tekintve sokkal inkább érdekérvényesítő eszközként használják az egyes társadalmi csoportok és szervezetek. A dolgozat azt feltételezi, hogy az európai polgári kezdeményezés elsősorban politika érdekérvényesítő eszköz („*Political Opportunity Structure*”¹⁸), és a gyakorlatban nem igazán tud hozzájárulni az unió demokráciájának javításához (bár deklaráltan e célból hozták létre). A dolgozat ugyanakkor nem vállalkozik az Unió demokráciájával, demokrácia-deficitjével vagy ez európai nyilvános térrel („*European Public Sphere*”), illetve annak hiányával kapcsolatos problémakör teljesskörű elemzésére. E témaköröknek rendkívül gazdag szakirodalmát ismerjük számos neves politika- és jogtudománnyal foglalkozó szakember munkásságából.¹⁹ Habár az Unió demokráciája az európai polgári kezdeményezés intézményével is szoros összefüggésben álló jogelméleti kérdés, e vizsgálati szempontok távol állnak jelen dolgozat küldetésétől.

E megközelítésben kulcsfontosságú kérdés, hogy hatékony érdekérvényesítő eszköznek tekinthető-e az európai szintű aláírásgyűjtést megkövetelő, részvételi demokráciát megvalósító eszköz? Az európai polgári kezdeményezés mint politikai érdekérvényesítő eszköz hatékonyságának vizsgálata során három szempontot szükséges figyelembe venni: az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatos tudatosságot, a

¹⁸ Chris ROOTES: Political Opportunity Structures: Promise, Problems and Prospects. *La Lettre de la maison Française d'Oxford*, No. 10, 1999; Herbert P. KITSCHOLT: Political opportunity structures and political protest: anti-nuclear movements in four democracies. *British Journal of Political Science*, Vol. 16, Issue 1, pp. 57-85., 1986.

¹⁹ A demokrácia-deficit kapcsán ld.: Andrew MORAVCSIK: *Is there a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis*. Oxford: Blackweé Publishing, 2004; Andrew MORAVCSIK: In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, No. 4, pp. 603-624, 2002; Giandomenico MAJONE: Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. *European Law Journal*, Vol.4, No. 1, 1998; Andreas FOLLESDAL – Simon HIX: *Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*. Oxford Blackwell Publishing, 2006; Pippa NORRIS: *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

Az európai nyilvános tér kapcsán ld.: John Erik FOSSUM – Philip SCHLESINGER (eds.): *The European Union and the public sphere. A communicative space in the making?* London, Routledge, 2007; L. MORGANTI – L. BEKEMANS (Eds.): *The European Public Sphere: From Critical Thinking to Responsible Action*. Brussels: P.I.E Peter Lang, 2011; Maximilian CONRAD: The Missing Link in EU Democracy? Why a Transnational Public Sphere Matters. *Icelandic Review of Politics & Administration*, 2. tbl. 6. árg. 2010, Fræðigreinar, 2010; SZABÓ Gabriella: Az európai nyilvánosság mibenlétéről. Paradigmák, definíciók, megközelítések és dilemmák egy új kutatási terület kapcsán. *Politikatudományi Szemle*, XIX/2., MTA Politikai Tudományok Intézete, 2010.

„sikeres polgári kezdeményezés” fogalmának meghatározását, illetve az eszköz „ár-érték” arányát. Azt is vizsgáljuk, hogy az európai polgári kezdeményezés lehet-e nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmének eszköze?

A dolgozat végén összegezzük a kutatás eredményeit. Arra igyekszünk választ adni, hogy valóban lehet-e az európai polgári kezdeményezés a nemzeti kisebbségek európai uniós jog- és érdekvédelmének eszköze.

1. Az őshonos nemzeti kisebbségek jogainak védelme és érdekeinek előmozdítása az Európai Unióban

1.1. Fogalmi keretek

Definíciós nehézségek

Amikor egy adott területen kisebbségben élő nemzeti közösségről szólunk, a nemzetközi és a hazai szakirodalom jelentős részében a „kisebbség”, „nemzeti kisebbség”, „nemzetiség” fogalmakkal találkozunk. Míg Flachbarth a két világháború között azon az állásponton volt, hogy a nemzeti hovatartozást „csak a szubjektív elmélet alapján lehet meghatározni”, vagyis „mindenki ahhoz a nemzethez tartozik, amelynek tagjául érzi és vallja magát”,²⁰ mára a kisebbségfogalom, azon belül is a „nemzeti kisebbségek” fogalmi keret meghatározása a multilaterális kisebbségvédelem egyik kulcskérdésévé vált. Ilyen definíció jelenleg semmilyen jogi kötőerejű dokumentumban nem létezik, sem európai, sem nemzetközi szinten. Ennek ellenére számos szerző kísérletet tett a kisebbségfogalom átfogó definíciójának megalkotására, illetve több definíció és meghatározás született egyrészt a nemzetközi *soft law* keretében, másrészt politikai programok részeként. Utalva arra, hogy definíció csak nem kötelező jellegű nemzetközi dokumentumokban található, Jobbágy megállapítja, hogy a nemzetközi közösség 1989 után ugyan megalkotott egyfajta keretjellegű kisebbségvédelmi minimumot, de „nem határozta meg pontosan a kisebbségvédelem alanyait, s ezért a jogok érvényesíthetősége nagymértékben a befogadó állam, anyaállam, illetve a kisebbségek közötti erőviszonyok függvényé vált.”²¹

Az egyik legismertebb definíció Capotorti nevéhez köthető: „*Kisebbség az a csoport, amely számát tekintve kisebb, mint az állam lakosságának többi része, nincs domináns helyzetben, és amelynek tagjai olyan etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többi részeinek a sajátosságaitól és összeköti őket a kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk és nyelvük megőrzésére irányuló szolidaritás érzése.*”²² A nemzetközi *soft law* keretében elfogadott

²⁰ FLACHBARTH Ernő: *A Csehszlovákiai népszámlálások és a felvidéki kisebbségek nyelvi jogai*. Pécs: Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda Rt, 1936. – Idézi: GÁL (2002) i.m. 15.

²¹ JOBBÁGY István: A kisebbségek fogalmának meghatározási problémája a nemzetközi kapcsolatokban – A kérdés szlovákiai vonatkozásai. *Magyar Kisebbség*, 24. évf., 2. szám, pp. 194-208, 2002.

²² KOVÁCS (1996) i.m. 36.

definíciók közül az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201 (1993). sz. ajánlása²³ 1. cikkelyében olvasható megfogalmazás számít az egyik legjobban körülhatárolt kisebbségfogalomnak, azon belül is a *nemzeti kisebbségek* elsőszámú nemzetközi említésének tekinthető. Eszerint „*nemzeti kisebbség alatt az embereknek egy államon belüli olyan csoportja értendő, amelynek tagjai:*

- a) *ennek az államnak a területén laknak és annak állampolgárai;*
- b) *régi, szilárd és tartós kapcsolatot tartanak fenn ezzel az állammal;*
- c) *sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellegzetességekkel rendelkeznek;*
- d) *kellően reprezentatívak, bár számszerűleg kisebbségben vannak ezen állam egy körzetének lakossága körében;*
- e) *arra törekednek, hogy közösen megőrizzék azt, amiből közös identitásuk fakad, nevezetesen kultúrájukat, hagyományaikat, vallásukat vagy nyelvüket.*”

Más szerzők is hasonló alapokra helyezve fogalmaztak meg egyes részletekben eltérő meghatározásokat.²⁴ Néhányan azonban kifejezetten a „kisebbség” szó használatával szemben, a „közösség” kifejezés mellett foglaltak állást. Duray szerint a kisebbségi tudat „lelki zsugorodást” okoz, és mivel a modern emberi jogi szemléletet figyelembe véve a nemzeti közösségeket megillető jogok nem tehetők függővé az adott népcsoport számbeli arányától, így az arányosságon alapuló nyelvtani elkülönítés is felesleges.²⁵ Kiss szerint a kisebbség szónak, sem mint minőségi, sem mint mennyiségi megjelölésnek az azonos jogokkal és kötelezettségekkel bíró polgárok Európai Uniójában nincs létjogosultsága.²⁶

Van olyan megközelítés is, miszerint a kisebbségek definíciójához való szigorú ragaszkodás nemhogy előmozdítja, hanem hátráltatja a nemzeti kisebbségek jogvédelmére irányuló európai törekvéseket, hiszen maga a definíció az első akadály, mely kibékíthetetlen ellentétként feszül az uniós tagállamok között.²⁷ E megközelítés szerint a definíció hiánya nem jelenti azt, hogy nem lehet megfelelő tartalmú jogi

²³ Európa Tanács Parlamenti Közgyűlés 1201 (1993) sz. ajánlás – az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez fűzendő, a kisebbségek jogairól szóló kiegészítő jegyzőkönyvvel kapcsolatban

²⁴ Tawhida AHMED: *The Impact of the EU Law on Minority Rights*. Oregon: Hart Publishing, Oxford and Portland, 2011.

²⁵ DURAY Miklós: A kisebbség mennyiségi vagy politikai fogalom? In: *Kisebbségek és nemzeti közösségek. A külföldi magyarság jogvédelmének hagyományos és új útjai*. Budapest: Nemzetstratégiai Kutatóintézet, 2014. 16-20.

²⁶ KISS Antal: Babilontól Pünkösdig. Kisebbségpusztító államnyelv, közösségépítő anyanyelv. In: *Kisebbségek és nemzeti közösségek. A külföldi magyarság jogvédelmének hagyományos és új útjai*. Budapest: Nemzetstratégiai Kutatóintézet, 2014. 29-32.

²⁷ Balázs VIZI: Protection without definition – notes on the concept of “minority rights” in Europe. *Minority Research*, Vol. 15, No. 1, pp. 7-26., 2013. [a továbbiakban: VIZI (2013a)]

aktusokat elfogadni az Európai Unióban a nemzeti kisebbségek védelmére. Vizi szerint ugyanakkor „anélkül, hogy a tagállamok között bármilyen konszenzus kialakulna a kisebbség vagy a kisebbségvédelem fogalmáról, nem várható, hogy az EU által védendő kisebbségi jogok megfogalmazásában egyetértésre tudnának jutni.”²⁸

Itt jegyezzük meg, hogy a magyar jogi terminológia a „nemzetiség” kifejezést használja,²⁹ és a magyar jogi szaknyelv szerint is ez a helyes magyar kifejezés a nemzetközi jogirodalom által használt „nemzeti kisebbség” fogalomra. Ennek ellenére a hazai szakirodalomban is legtöbb esetben a „nemzeti kisebbség”, „kisebbség” vagy az „őshonos kisebbség” terminus fordul elő. Jelen értekezés – figyelemmel az értekezés európai uniós vizsgálódási szempontjára – a nemzetközi terminológia alapján kialakított magyar nyelvi fogalmakat használja, így a nemzeti kisebbségek vagy őshonos kisebbség fogalmakat.

Terminológia – nemzetközi jogi kitekintés

1945 után az Egyesült Nemzetek Szervezetében (ENSZ) kialakuló emberi jogi rezsím paradigmaváltást hozott a nemzetközi kisebbségvédelemben. Kialakult az a vélemény, hogy a kisebbségi jogok veszélyt jelenthetnek az államok stabilitására.³⁰ Ebben a felfogásban született meg tágran értelmezhető szövegezéssel a nemzetközi jog kiemelkedő jogforrása, az ENSZ keretében elfogadott *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának* 27. cikke,³¹ az első és máig egyetlen világszintű emberi jogi egyezmény, amely kitér a kisebbségek védelmére.³² Ez a cikk sem határoz meg azonban egységes kisebbségfogalmat, illetve nem deklarál kollektív jogokat sem.³³ Az ENSZ emberi jogi dokumentumaiban 1992-ben jelent meg a „nemzeti kisebbség” fogalma

²⁸ VIZI (2018) i.m. 10-11.

²⁹ Erre utal a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény szóhasználata is, amely a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényt helyezte hatályon kívül, ezzel pedig a „nemzetiség” kifejezést tette újra az uralkodó kifejezéssé a magyar jogtudományban.

³⁰ Jennifer JACKSON-PREECE: *Minority Rights in Europe: From Westphalia to Helsinki. Review of International Studies*, Vol. 23, No. 1, 1997. 75–92.

³¹ *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* 27. cikk: „Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”

³² SZALAI Anikó: *A 27. cikk értelmezése az Emberi Jogok Bizottsága határozataiban*. Kutatói blog 8., 2014.07.21. Letöltés helye: <https://drs.zalaianiko.hu/2014/07/21/kutato-i-blog-8-a-27-cikk-ertelmezese-az-emberi-jogok-bizottsaga-hatarozataiban/>, letöltés ideje: 2019. november 24.

³³ Az eredetileg tervezett kollektív jogi megközelítés nem érvényesült, az államok többségének ellenkezése miatt végül a „kisebbségekhez tartozó személyek” formula került a szövegbe. – Id. SZALAYNÉ (2003) i.m. 204.

a Közgyűlés 47/135. sz. határozatában (*Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól*).³⁴ Ez volt tehát a nemzetközi közösség első próbálkozása, hogy önálló dokumentumban tegyen hitet a kisebbségi jogok védelmének szükségessége mellett.³⁵ A terminológiai mérföldkövet leszámítva azonban ez a dokumentum sem tartalmazott a korábinál hatékonyabb jogvédelmi rendszert.³⁶

Újabb fordulatot a hidegháború lezárása és az 1990-es évek elején kiobbant délszláv konfliktus etnikai atrocitásai hoztak. Habár az 1945 után kialakult doktrinális megközelítés alapjaiban nem változott meg,³⁷ a délszláv konfliktus hatására az Európa Tanács kereteiben születtek meg az 1990-es évek közepén a nemzeti és etnikai kisebbségek európai minimumszabályai. 1992-ben fogadták el a *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját*,³⁸ 1995-ben pedig a *Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt*.³⁹ E két, a kisebbségekhez tartozó személyek individuális megközelítésén alapuló okmány minimum elvárásokat fogalmaz meg a kisebbségek védelmében.⁴⁰ Az államok azonban anélkül sürgették a normatív keretek kidolgozását, hogy tisztázták volna az alapvető fogalmi kérdéseket, ami csak arra adott lehetőséget, hogy ezek a nemzetközi dokumentumok politikai útmutatóul szolgáljanak, azonban ezekből a nemzetközi szerződésekből hiányoznak a szankcionáló mechanizmusok.⁴¹ Az Európa Tanács más jelentésekben is kitért a nemzeti kisebbségek jogaira.⁴² Ezen felül is találunk utalást a nemzeti kisebbségekre, ilyen például az Emberi Jogok Európai Egyezménye 14. cikke, amely tiltja a nemzeti kisebbséghez tartozáson

³⁴ Egyesült Nemzetek Szervezete: A Közgyűlés 47/135. sz. határozata – Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól, 1992. Letöltés helye: <http://adattar.adatbank.transindex.ro/nemzetkozi/dec-h.htm>

³⁵ MAJTÉNYI Balázs: Az ENSZ és a kisebbségek védelme. *Kisebbségkutatás*, 12. évf, 1. szám, 2003.

³⁶ Ld. bővebben: KARDOS (2006) i.m.

³⁷ VIZI Balázs: A kisebbségi jogok védelmének európai színtere napjainkban: normatív rezsím és politikai diskurzus. *Pro Minoritate Folyóirat*, 2018 nyár. 3.

³⁸ Európa Tanács: Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája. Strasbourg, 1992. november, Letöltés helye: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806d356b>, letöltés ideje: 2020. március 20.

³⁹ Európa Tanács: Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről. Strasbourg, 1994. november, Letöltés helye: <https://rm.coe.int/16800c1308>, letöltés ideje: 2020. március 20.

⁴⁰ Bár minden EU tagállam tagja az Európa Tanácsnak, e két kisebbségvédelmi keretszabályt már sokkal kevesebb állam írta alá és ratifikálta, ami jól példázza a kisebbségek védelmét szolgáló keretszabályok érvényesülését a nemzetközi jogban. Ezen felül a Karta tényleges hatását a végrehajtási mechanizmusainak hiányosságai is gyengítik, így még az azt ratifikáló állam esetében is bizonytalan a dokumentum céljának érvényre juttatása. – Ld. bővebben: VOGL Márk: A Nyelvi Karta szlovákiai alkalmazásának problémái. *Regio*, 20. évf, 1. szám, 2009.; KARDOS Gábor: A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának végrehajtási mechanizmusa. In: KÁNTOR Zoltán – EPLÉNYI Kata (szerk): *Tévesztés és határtalanítás. A magyar nyelvpolitika 21. századi kihívásai*. Nemzetpolitikai Kutatóintézet, Budapest: Lucidus Kiadó, 2012.

⁴¹ VIZI (2018) i.m. 4.

⁴² Ld. Gross-jelentés és Kalmár-jelentés.

alapuló diszkriminációt. Az Európai Biztonsági Együttműködési Szervezet (EBESZ) pedig önálló hivatalt is felállított a nemzeti kisebbségek jogainak védelmére, melyet a Nemzeti Kisebbségügyi Főbiztos és hivatala lát el.

Az eddigiekben tehát csak *soft law* dokumentumokban sikerült közös nevezőre jutniuk az államoknak a kisebbség definíciójának megfogalmazását illetően. Jogi kötőerejű megfogalmazás azonban nem alakult ki, tekintettel az államok közti nézetkülönbségekre. A nemzetközi kisebbségvédelemben ráadásul visszaesés tapasztalható. Az 1990-es években felmerült (bár akkor is félretett) javaslatokkal ellentétben ma már fel se merül, hogy a kisebbségi jogokat az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez⁴³ (EJEE) csatolt jegyzőkönyvben nemzetközi bírói ellenőrzés alá vessék, és az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) is alig támaszkodik a kisebbségi jogok területén kialakult joggyakorlatra.⁴⁴

Őshonos/hagyományos nemzeti kisebbségek

Különösen nehéz az őshonosság feltételeinek meghatározása, melyhez több szempont szerint kellene közelíteni. Ilyen szempontok az időbeliség, szemszerűség, kultúra, nyelv, valamint a csoportidentitás. Ezen felül az is kérdés, hogy az „*őshonos*” vagy a „*hagyományos*” nemzeti kisebbség a helyes kifejezés, illetve lehet-e egyáltalán helyes kifejezésről beszélni ebben a körben. E tekintetben érdemes megvizsgálnunk az egyes nemzetközi dokumentumok által használt kifejezéseket.

Az ENSZ keretében elfogadott nyilatkozat *Az őslakos népek jogairól*⁴⁵ leginkább az őslakos, természeti népek jogai védelmének rendezéseként értelmezhető, nem pedig a legújabb értelemben használt, a hagyományos nemzeti kisebbségekkel azonosítható őshonos fogalomként, bár a magyar fordításokban leginkább az őshonos kifejezéssel találkozhatunk.⁴⁶ A szintén az ENSZ szervezeti keretei közé tartozó Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (International Labour Organization – ILO) 1989. évi 169.sz. *A független országokban élő őslakos és törzsi népekről szóló egyezmény (Convention*

⁴³ Emberi Jogok Európai Egyezménye, Letöltés helye: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_HUN.pdf, letöltés ideje: 2020. március 20.

⁴⁴ VIZI (2018) i.m. 6.

⁴⁵ Egyesült Nemzetek Szervezete: United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Letöltés helye: http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_en.pdf, letöltés ideje: 2020. március 20.

⁴⁶ Ld.: BAKK Miklós: Nyelvi jogok, nyelvi rezsím és a demokrácia modelljei. In: FÁBIÁN Gyula – JAKAB Albert Zsolt (Szerk.): *Bíró Gáspár Emlékkönyv*. Kisebbségi identitás és örendelkezés a globalizmusban. Nemzeti Kisebbségkutató Intézet – MTA TK Kisebbségkutató Intézet, Kolozsvár, 2015. 34.

concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries) szintén az őslakos,⁴⁷ törzsi népek jogait rendező jogforrásként értelmezhető. Az egyezmény megnevezése eltérő az egyes magyar nyelvű forrásokban,⁴⁸ például „a bennszülött és törzsi népek jogairól szóló” egyezményként is megjelenik, így bár a fordítás nem egységes, tartalmában mindenképp az őslakos, bennszülött, törzsi népek jogait kívánja rendezni.

Ezzel szemben az Európa Tanács és az EBESZ dokumentumaiban már a „nemzeti kisebbségek” („*national minorities*”) kifejezéssel találkozhatunk. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése az általa elfogadott, fent említett 1201/1993 sz. ajánlásán kívül más jelentésekben is kitért a nemzeti kisebbségek jogaira, így például a Gross-jelentésben⁴⁹ vagy a Kalmár-jelentésben.⁵⁰ Ezen felül is találunk utalást a nemzeti kisebbségekre, ilyen például az EJEE 14. cikke, amely tiltja a nemzeti kisebbséghez tartozáson alapuló diszkriminációt.

Az európai uniós politikai szintéren leginkább a „hagyományos” és „őshonos” nemzeti kisebbségek („*traditional*”, „*autochthonous*” *national minorities*) az uralkodó fogalmak. Így az Európai Parlament 2005-ös állásfoglalásában⁵¹ a „hagyományos vagy etnikai kisebbségek” („*traditional or ethnic minorities*”) fogalmakkal találkozunk. Az állásfoglalás leszögezi, hogy a hagyományos vagy etnikai kisebbségek problémáinak legjobb kezelése a döntéshozatali eljárások során a szubszidiaritás és az önkormányzatiság elveinek figyelembevétele a tagállam legjobb gyakorlataival összhangban. Ezen felül az állásfoglalás elismeri, hogy a hagyományos nemzeti kisebbségi közösségeknek sajátos szükségleteik vannak, melyek különböznek más kisebbségi közösségek szükségleteiről, erre pedig az Uniónak nagyobb figyelmet kellene szentelnie, tekintettel e kisebbségek megnövekedett számára a kibővült Európai

⁴⁷ KÖRTVÉLYESI Zsolt: Az őslakos népek jogai. *Pro Minoritate*, 2009 ősz, 2009.

⁴⁸ VIZI Balázs: A kisebbségek közéleti jogai és a lapp parlamentek. *Fundamentum*, 5. évf. 3. sz., 2003. [a továbbiakban: VIZI (2013c) i.m.]

⁴⁹ Európa Tanács Parlamenti Közgyűlés 1334 (2003) sz. határozata és 1609 (2003) sz. ajánlása – Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai mint az európai konfliktusok megoldását ösztönző forrás – Ld. bővebben: GÖRÖMBEI Sára: A Gross-jelentés – Az autonómia mint megoldás az európai konfliktusokra. *Magyar Kisebbség*, VIII. évf. 2-3. szám, 2003. 350-367.

⁵⁰ Európa Tanács Parlamenti Közgyűlés 1985 (2014) sz. határozat – A nemzeti kisebbségek helyzete és jogai Európában [Ld.: Kisebbségkutatás, 2014/2.szám] – Ld. bővebben: VARGA Péter: A Kalmár-jelentés: újra napirenden a kisebbségi jogok. *Kisebbségkutatás*, 2014/2.szám, 2014. 60-80. [a továbbiakban: VARGA (2014b) i.m.]

⁵¹ Az Európai Parlament állásfoglalása a kisebbségek védelméről és a megkülönböztetés elleni politikákról a bővítés utáni Európában (2005/2008(INI))

Unióban.⁵² Ezen felül az Európai Parlament 2018. február 7-i állásfoglalása⁵³ – amelyet Csáky Pál felvidéki EP képviselő javaslatára tűzött napirendjére és fogadott el az Európai Parlament Petíciós Bizottsága (PETI), később pedig az EP plenáris ülése – az uniós jogforrások közül először használja az „őshonos, nemzeti és nyelvi kisebbségek” kifejezést. A FUEN (Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója) „őshonos, nemzeti kisebbségekről” („*autochthonous, national minorities*”) szól a kisebbségi közösségek jogait érintő alapidokumentumában.⁵⁴ Külön említést érdemel az Európai Néppárt által alkalmazott terminológia, mely a 2012. évi bukaresti kongresszusán elfogadott Alapprogramjában „őshonos nemzeti” és „hagyományos” kisebbségeket („*traditional minorities*”, „*autochthonous national minorities*”) említ, és nagyrészt az Európai Parlament 2005-ös állásfoglalására épül.⁵⁵

Az őshonos nemzeti kisebbségek és a bevándorló kisebbségek

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

Egyesek szerint, ha a „jogvesztést” elfogadjuk a bevándorlók leszármazottjai esetében, akkor annak irányadónak kell lennie az őshonos kisebbségekre is.⁵⁶ Varga arra hívja fel a figyelmet, hogy a kétfajta kisebbség közti elhatárolással eddig az európai

⁵² Uo., 45-46. pont

⁵³ Az Európai Parlament 2018. február 7-i állásfoglalása az uniós tagállamokban élő kisebbségek védelméről és megkülönböztetésmentességéről (2017/2937(RSP))

⁵⁴ Eszerint az „őshonos nemzeti kisebbségek és hagyományos kisebbségek jelen értelmezés szerint olyan csoportok, amelyek nemzedékek óta egyazon térségben honosak, miközben a határok megváltoztak.” – Charter for the autochthonous national minorities in Europe, Bautzen/Budyšin, 2006. Federal Union of European Nationalities, Letöltés helye: <https://www.fuen.org/assets/upload/editor/Charter.pdf>

⁵⁵ Charter for the autochthonous national minorities in Europe, Bautzen/Budyšin, 2006. 234. pont – magyar fordítás forrása: GORDOS Árpád: Perben, haragban – Luxemburgban. Polgárok kezdeményezései a nemzeti kisebbségi jogokért. *Pro Minoritate*, 2014/3. szám, 2014. 134. [a továbbiakban: GORDOS (2014a) i.m.]

⁵⁶ Thomas W. POGGE: Accomodation Rights for the Hispanics in the United States. In: Will KYMLICKA – Alan PATTEN (eds.): *Language Rights and Political Theory*. Oxford University Press, Oxford, 2007. 108.

politikai és szakértői fórumok sem foglalkoztak.⁵⁷ Szent-Iványi ennek okát abban látja (utalva Németország példájára, amely ugyan különbséget tesz a két kategória között, mégis tartózkodik a kisebbségi jogok kiterjesztésétől), hogy az európai államok félnek attól, hogy az őshonos kisebbségeknek juttatott jogokra idővel a bevándorló közösségek is igényt formálnak.⁵⁸ Eplényi szerint azonban a „bevándorló kisebbségek összemosása az őshonosok közösségeivel oda vezethet, hogy végül egyik kérdést sem lehet megnyugtatóan rendezni.”⁵⁹ Manzinger és Vincze szerint néhány évvel ezelőttig a közvélemény a jelenség létét sem volt hajlandó elismerni, azonban a németországi Sarrazin-vita,⁶⁰ az elmúlt évek saría ítélezései és a közel-keleti konfliktus-zónába távozó nyugati-európai állampolgárokkal kapcsolatos fejlemények változást hoztak a kérdésben.⁶¹ A szerzők szerint közép-európai perspektívából nézve a legsúlyosabb gond az őshonos és bevándorló kisebbségek párhuzamba állítása kapcsán abból származik, hogy a „bevándorló háttérű állampolgárok iránt támasztott integrációs-asszimilációs elvárásokat egyesek megpróbálják a teljesen más élethelyzetben levő őshonos kisebbségekre is kiterjeszteni.”⁶²

Éppen ezért számos kisebbségi jogokkal foglalkozó szakember érvel a kétfajta kisebbség közti különbségtétel mellett. Szent-Iványi szerint a bevándorló közösségekkel szemben „teljesen mások a többségi társadalom attitűdjei és elvárásai, mint az őshonos, az évszázadok óta az adott területen élő kisebbségekkel szemben,”⁶³ ezért a kétfajta közösség gyökeresen eltérő megközelítést igényel. Ódor szerint a megfelelő jogi distinkciók új helyzetet teremthetnének Európa őshonos közösségei számára.⁶⁴ Gál szerint amennyiben olyan általános európai elvek érvényesítésére összpontosítunk, mint amilyen az önkormányzatiság, a szubszidiaritás, az anyanyelvhasználat, akkor

⁵⁷ Csilla VARGA: EU Minority Protection Policy: Talks About Nothing or Positive Development Trends? *Iustum Aequum Salutare*, XIV. évf, 3. szám, 2018. 260.

⁵⁸ SZENT-IVÁNYI István: Az európai integráció és a kisebbségvédelem: új lehetőségek – régi problémák. In: TABAJDI Csaba (szerk.): *Pro Minoritate Europae*. Az európai kisebbségekért tanulmánykötet. Pilisszentkereszt: EU-Ground Kft., 2009.

⁵⁹ EPLÉNYI Kata: A nemzeti kisebbségek védelme az Európai Unióban. *Létünk*, 2013/különszám, 2013. 45-46.

⁶⁰ JUHÁSZ Attila – KISS Anikó: A Sarrazin-vita rétegei és eddigi hozadéka. *Lettre folyóirat*, 81. szám, 2011/nyár. Letöltés helye: https://epa.oszk.hu/00000/00012/00065/juhasz_kiss.htm, letöltés ideje: 2020. augusztus 15.

⁶¹ MANZINGER Krisztián – VINCZE Loránt: Minority SafePack – esély az EU-s kisebbségvédelemre? *Pro Minoritate folyóirat*, 2017 nyár. 19.

⁶² Uo.

⁶³ SZENT-IVÁNYI i.m. 84.

⁶⁴ ÓDOR Bálint: A nemzetpolitikai érdekvégyesítés lehetőségei az EU-ban Lisszabon után. *Pro Minoritate folyóirat*, 2011 őszi, 2011. 3-18.

„kiküszöbölhetjük az új, a migráns kisebbségek integrálásának és az őshonos közösségek esélyegyenlőségének szembeállítását.”⁶⁵

A bevándorló kisebbségek megkülönböztetése az őshonos kisebbségektől azzal is indokolható, hogy amíg az őshonos nemzeti közösségek külső hatalmi döntés eredményeként kerültek kisebbségi helyzetbe („*border-shifting*”),⁶⁶ a bevándorló kisebbségek önkéntes vállalásuk alapján válnak részeseivé egy idegen társadalomnak. Gordos szerint éppen emiatt az önkéntes döntésük miatt a bevándorló kisebbségek asszimilációja az irányadó.⁶⁷ A szerző szerint amennyiben az erre irányuló törekvéseket a bevándorlók nem fogadják el, lehetőségük van visszatérni származási országukba.⁶⁸ Szintén a területiségi elv alapján határolja el az egyes kisebbségeket Kymlicka, aki szerint a bevándorló kisebbségek nem kötődnek egy adott földrajzi területhez, míg az állam nélküli nemzetek („*sub-state nation*”) és az őslakos népek történelmileg kötődnek ahhoz a területhez, amely később különböző okok miatt (pl. határok változása) egy más állam fennhatósága alá került.⁶⁹

Ezen felül a kétfajta kisebbség elhatárolása – és ekképpen az őshonos közösségek számára biztosított többletjogok – igazolása vonatkozásában az összetartozástudat is meghatározó. A bevándorló kisebbségek egy kulturális szempontból eltérő alapokon nyugvó társadalomból, tipikusan több országból, esetleg különböző földrészekről érkeztek, ekképpen az összetartozás-tudatuk sem annyira egységes, mint az évszázadok óta adott területen élő őshonos közösségek esetében.⁷⁰ E közösségek többnyire etnikai, illetve vallási háttér, valamint a származási ország szerint is elkülönülnek a társadalmon belül.⁷¹ Ezzel szemben a kisebbségben élő őshonos közösségeket erős összetartozástudat

⁶⁵GÁL Kinga: A hagyományos nemzeti kisebbségek nemzetközi védelmének jogi és politikai keretei. In: TABAJDI Csaba (szerk.): *Pro Minoritate Europae*. Az európai kisebbségekért tanulmánykötet. Pilisszentkereszt: EU-Ground Kft., 2009.

⁶⁶GORDOS Árpád: A nemzeti kisebbségi ügy helyzete, időszerű kérdései Európában. In: *Kisebbségek és nemzeti közösségek. A külhoni magyarság jogvédelmének hagyományos és új útjai*. Budapest, Nemzetstratégiai Kutatóintézet, 2014. 70. [a továbbiakban: GORDOS (2014b) i.m.]

⁶⁷GORDOS Árpád: Új jogalkotói szándékok az európai térben és az EU-ban a nemzeti kisebbségek védelmére. *Európai Jog*, 6/2014. 6. [GORDOS (2014c) i.m.]

⁶⁸Varga Csilla azonban felhívja rá a figyelmet, hogy a bevándorlók jelentős része nem önkéntes döntése alapján, hanem kényszer hatására, így például háborúk, természeti katasztrófák miatt hagyják el hazájukat. – VARGA Csilla (2018) i.m. 261.

⁶⁹Will KYMLICKA: Beyond the Indigenous/Minority Dichotomy? In: Stephen ALLEN – Alexandra XANTHAKI (eds): *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Hart Publishing, 2011. 184.

⁷⁰Szent-Iványi István, egykori európai parlamenti képviselő szerint a bevándorló közösségekkel szemben „teljesen mások a többségi társadalom attitűdje és elvárásai, mint az őshonos, az évszázadok óta az adott területen élő kisebbségekkel szemben,” ezért a kétfajta közösség gyökeresen eltérő megközelítést igényel. – Ld.: SZENT-IVÁNYI i.m.

⁷¹MANZINGER – VINCZE (2017) i.m. 19.

jellemzi, ami abból is fakad, hogy ezek a közösségek huzamosabb ideje élnek együtt egy adott földrajzi területen (ld. az ET PK 1201 (1993) sz. ajánlásában található „nemzeti kisebbség” meghatározást).

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

Manzinger és Vincze ezért az őshonos nemzeti kisebbségek számára biztosított jogokat célszerűnek tartja a hagyományosan e közösségek által lakott területekhez kapcsolni.⁷² Ez a megközelítés szoros gondolati összefüggésben áll a jelen értekezésben a későbbiek során tárgyalt „nemzeti régiók” koncepciójával.

⁷² MANZINGER – VINCZE (2017) i.m. 19.

1.2. A nemzeti kisebbségek jogai az Európai Unióban⁷³

Az Európai Uniónak a nemzeti kisebbségek védelmében alapvetően nincs hatásköre, nincsenek általános kisebbségvédelmi szabályok tekintettel a kérdés politikai szempontból érzékeny jellegére⁷⁴ és a hatáskör-átruházás elvére. Az átfogó és egységes kisebbségvédelmi rendszer hiánya ellenére az uniós jogban is vannak olyan jogszabályhelyek⁷⁵, amelyek felhívhatók a nemzeti kisebbségek védelmére. Toggenburg szerint ugyan az Uniónak nincs hatásköre a csoportjogok biztosítására, sem a kisebbségi csoportok meghatározására, az EU jogrendszere lehetővé teszi a nemzeti kisebbségek jogainak védelmét és érdekeinek előmozdítását elősegítő eszközök elfogadását.⁷⁶ Bár az Európai Unió keretén belül születtek a nemzeti kisebbségek védelmét érintő, megfelelő tartalmú dokumentumok, *soft law* jellegük miatt azonban nem számítanak ténylegesen jogvédelmi eszköznek, leginkább politikai jelentőséggel bírnak. Ez a „közvetett kisebbségvédelmi rendszer” nem tekinthető kifejezetten a nemzeti közösségek jogainak és érdekeinek védelméül szolgáló komplex egységnek, azonban a kisebbségvédelmi törekvések során a tágan értelmezhető megfogalmazások miatt lehet hivatkozni e passzusokra. A közvetett uniós kisebbségvédelem ezen előnye jelenti egyben hátrányát is, ugyanis a nem kellőképpen pontos megfogalmazások még a nemzeti kisebbségek védelme céljából a Szerződésekbe bekerült rendelkezések esetében sem szolgálnak egyértelmű és erős hivatkozási alapul, különös tekintettel a nemzeti kisebbségek fogalmi meghatározásának hiányára.

⁷³ Jelen fejezet jelentős részben támaszkodik a szerző alábbi, korábban megjelent műveire: TÁRNOK Balázs: Az őshonos nemzeti közösségek helyzetének védelme és előmozdításának lehetőségei az Európai Unióban, különös tekintettel a szlovákiai magyarság és az európai kisebbségek nyelvhasználati jogaira. In: Dr. TAMÁS Csaba Gergely (szerk.): *Magyarország és a közép-európai térség az Európai Unióban, Díjnyertes pályázatok 2014*. Országgyűlés Hivatala, 2016. 37-84.; TÁRNOK Balázs – WÁGNER Tamás: A nemzeti kisebbségek védelme az Európai Unióban. In: SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra Lea – GYENEY Laura (szerk.): *Uniós szakpolitikák*. Pázmány Press, Budapest, 2019.

⁷⁴ Eplényi szerint a nemzeti kisebbségeket érintő kérdések „szinte kivétel nélkül átpolitizáltak, hiszen a jog és a politika – a nemzeti szuverenitás fontos elemeként – egyszerre van jelen.” EPLÉNYI (2013) i.m. 46. Varga Csilla szerint pedig bár a kisebbségi jogokat gyakran kulturális jogokként illetik, azok jelentős részben politikai természetű jogoknak tekinthetők. – Ld. Csilla VARGA: EU Minority Protection Policy: Cultural Rights of Traditional Minorities. *Acta Humana*, 2016/6.

⁷⁵ Gabriel Toggenburg szerint több mint 50 uniós jogalkotási aktus hivatkozik a nemzeti kisebbségekre, közülük a legtöbb az Alapjogi Charta 21. cikke vonatkozásában. Ha az összes uniós dokumentumot figyelembe vesszük (beleértve például munkadokumentumokat, parlamenti kérdéseket vagy állásfoglalásokat), úgy több, mint 1100 dokumentum említi a nemzeti kisebbségeket. A szerző szerint ez bizonyítja, hogy a kérdés politikai szempontból gyakran tárgyalta az EU-ban. – Gabriel N. TOGGENBURG: The European Union and the Protection of Minorities: New Dynamism Via the European Citizen Initiative?, *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, Vol. 11, No. 3-4, 2018. 364-365.

⁷⁶ TOGGENBURG (2018) i.m. 389.

Ennek ellenére a jelenleg uralkodónak tekinthető európai politikai felfogás szerint a nemzeti kisebbségek védelme tagállami hatáskörbe tartozik.⁷⁷ Az európai integráció eredeti formájában döntően gazdasági együttműködés volt a tagállamok között, a kisebbségvédelem pedig a távoli célok között sem szerepelt. Sokáig még az emberi jogok sem képezték az integráció részét. Éppen ezért sokan mind a mai napig úgy vélik, hogy az őshonos/hagyományos kisebbségek kérdése egy politikai szempontból kényes téma, amitől az Európai Uniónak távol kell tartania magát, meghagyva a területet a tagállamok kizárólagos hatáskörében.

Ennek ellenére több érv is amellett szól, hogy az uniós hatáskörök ezt a területet is lefedjék. Egyrészt, Európa egy kulturálisan, történelmileg és nyelvileg is rendkívül színes kontinens, a több száz év alatt kialakult, és többször nagymértékben változó határok olyan helyzetet eredményeztek, hogy ma Európában rendkívül magas a nemzeti kisebbségben élő személyek száma. Ma az Európai Unióban közel minden tizedik polgár valamely nemzeti kisebbséghez tartozónak vallja magát (több mint 50 millió ember), ami részben a keleti bővítésnek köszönhető.⁷⁸ Másrészt, az egyes kisebbségek közötti etnikai feszültség és a biztonsági szempontok is uniós fellépést igényelnek (ahogy korábban utaltunk rá, az európai kisebbségvédelmi törekvéseket kiváltó tényező jelentős részben a délszláv konfliktus volt). Szent-Iványi István szerint „a kisebbségi jogok biztosítása a legjobb megelőzés: nem csak azért kell megadnunk, mert az megilleti az érintetteket – bár ez önmagában elég alap lenne – hanem azért is, mert megtagadásukért sokkal nagyobb árat kell fizetnünk.”⁷⁹ Harmadrészt, a tagállamok többsége számos kisebbségvédelmi tárgyú nemzetközi megállapodás részese, mint például a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény.

Sajátos lehetőséget nyújt azonban az Európai Unió egy nemzetállamok érdekein felüli európai jogérvényesítésben és jogfejlesztésben. Az Unió elismeri ugyan a nemzeti, etnikai kisebbségek létét, de mind szervezeti működésében, mind jogalkotásában jelenleg alkalmatlan arra, hogy közvetlenül felvállalja a kisebbségi identitás megőrzését szolgáló jogok védelmét. Ennek ellenére is vannak azonban olyan jogi lehetőségek, amelyeket

⁷⁷ Ezt támasztja alá a Bizottság Csáky Pál felvidéki európai parlamenti képviselő 2015-ös írásbeli kérdésére adott írásbeli válasza is: „a Bizottság általános hatásköre nem terjed ki a kisebbségek ügyére. A Bizottságnak különösen nincs hatásköre a nemzeti kisebbség meghatározásával, a kisebbségek jogállásának elismerésével, illetve az azok önmeghatározásával és autonómiájával kapcsolatos kérdésekben. Ezen ügyek a tagállamok hatáskörébe tartoznak” – A Bizottság 2015. április 14-i írásbeli válasza a E-002047/2015 sz. parlamenti kérdésre

⁷⁸ EPLÉNYI (2013) i.m. 44.

⁷⁹ SZENT-IVÁNYI (2009) i.m. 89.

érdemes lenne a kisebbségeknek kedvező módon használni.⁸⁰ Többen a kisebbségekkel szembeni pozitív diszkrimináció legitimitását is megkérdőjelezzik, elvitatják a többletjogok szükségességét és a kisebbségek kollektív jogait, mondván a többségi társadalomban kisebbségiként élni nem olyan súlyos hátrány, amelyet a jognak kompenzálnia kellene. Kardos szerint a „politikai demokrácia alapvető elve a többség hatalma, a kisebbséget a többség permanens ellenszenvével, azaz a többség kisebbséggel szembeni összeesküvésével szemben csupán kifejezett garanciák védhetik meg.”⁸¹ Hasonlóan közelített a kérdéshez Orbán, aki szerint „a nacionalizmus a közösségen, a közösséghez tartozáson keresztül fenyegeti az egyén szabadságát, ezért az individuális szabadság megteremtéséhez és fenntartásához a közösség védelmének keresztül vezet az út.”⁸² Kymlicka szerint bár a kisebbségek ilyen előnyben részesítése különbségtételt jelentenek az egyenlő állampolgári jogokhoz képest, mégis szükségesek a közösség felszámolódástól való megóvása érdekében⁸³, a pusztán egyenlő állampolgári jogokat biztosító állam pedig valójában diszkriminál, az egyenlő jogok ugyanis ebben a tekintetben a többségi kultúra dominanciájának elismerését jelentik.⁸⁴ Várady szerint vannak olyan jogos kisebbségi igények, amelyek csak az általánostól eltérő szabályozással oldhatóak meg. Véleménye szerint a „többletjogoknak” nevezett jogok zömmel nem többletet, hanem egyenlőséget (vagy nem is teljes egyenlőséget, csak annak megközelítését jelentik).⁸⁵

⁸⁰ VIZI Balázs: *Európai kaleidoszkóp – Az Európai Unió és a kisebbségek*. Budapest: L’Harmattan Kiadó, 2013. 56. [a továbbiakban: VIZI (2013b)]

⁸¹ KARDOS Gábor: *Kisebbségek: konfliktusok és garanciák*. Budapest: Gondolat Kiadó, 2007. 121.

⁸² ORBÁN Viktor: Nyitóbeszéd a liberalizmus és kollektív jogok című konferencián. In: LŐRINCZ Csaba, NÉMETH Zsolt, ORBÁN Viktor és ROCKENBAUER Zoltán: *Nemzetpolitika ’88-’98*. Tanulmányok, publicisztikák, beszédek, interjúk. Osiris Kiadó, Budapest, 1998. 25.

⁸³ WILL KYMLICKA: *Liberalism, Community and Culture*. Calderon Press, Oxford, 1991. 151–152.

⁸⁴ KYMLICKA (1991) i.m. 227.

⁸⁵ VÁRADY Tibor: Fogalomkeretek és jogvédelem. Többletjogok a kisebbségi jogok? In: *Kisebbségek és nemzeti közösségek. A külföldi magyarság jogvédelmének hagyományos és új útjai*. Budapest: Nemzetstratégiai Kutatóintézet, 2014. 46-48.

1.2.1. Kisebbségvédelmi rendelkezések az elsődleges uniós jogban

A kisebbséghez tartozó személyek joginak tiszteletben tartása, mint az Unió alapvető értéke – EUSz 2. és 7. cikk

A Lisszaboni szerződés értelmében az Európai Unióról szóló Szerződés (továbbiakban: EUSz) 2. cikke meghatározza az Unió alapvető értékeit.⁸⁶ Ennek eredményként először jelent meg a Szerződésben a „kisebbségek” kifejezés: „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 közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”⁸⁷

A kisebbséghez tartozó személyek jogainak alapértékként való feltüntetése ugyanakkor nem jelent új hatáskört a kisebbségek védelmére. Barten szerint ez azt a skizofrén helyzetet eredményezi, hogy bár az Unió értéként határozza meg a kisebbséghez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartását, hatáskör nem társul hozzá a kisebbségek érdekében történő fellépésre.⁸⁸ A legfőbb probléma ugyanis éppen az, hogy a kisebbségek jogai kívül esnek az EU hatásköreit tartalmazó Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (továbbiakban: EUMSZ) 3-6. cikkeiben meghatározott uniós hatáskörökön. A tekintetben is adós marad a cikk, hogy kifejtse, milyen kisebbségi jogokat kell tiszteletben tartani. Ezért is nagy jelentőségűnek ígérkezik a jövőben a Bíróság jogértelmezése, ez ugyanis megfogható tartalmat adhat a cikk biztosította jogi kereteknek.

A 2. cikk rendkívül óvatos fogalmazásának oka lehet a 7. cikk rendelkezése. A 2. cikkben foglalt alapvető értékek védelmére ugyanis a 7. cikkben foglalt preventív és

⁸⁶ Az Unió értékei olyan általános értékek, amelyeket a tagállamok és az EU intézményei kötelesek tevékenységük során tiszteletben tartani.

⁸⁷ A „kisebbséghez tartozó személyek jogai” megfogalmazás részben magyar siker eredménye. Az Alkotmány szerződés szövegezése során a Konvent magyar tagjai a „kettős mérce” megszüntetését javasolták: a nemzeti kisebbségek jogainak védelme úgy manifesztálódjon az alapító szerződésben, hogy a koppenhágai kritériumok számonkérhetősége is biztosított legyen a csatlakozás után. A magyar javaslat csak részben teljesült, két jelentős módosítással: a „kisebbségi jogok” helyett (ami engedett volna következtetni a kollektív jogok léte) a „kisebbséghez tartozó személyek jogai” formula került be, másrészt nem került be a „nemzeti vagy etnikai” jelző, ezzel pedig a védendő értéket az összes kisebbségre kiterjesztette. Bár az Alkotmány szerződés elbukott, megfogalmazását a Reformszerződés átvette.

⁸⁸ BARTEN (2016) i.m. 107.

szankciós mechanizmus szolgál, az ún. 7. cikk szerinti eljárás.⁸⁹ A 7. cikk (1) bekezdése egy prevenciós eljárás megindítását irányozza elő, amelynek keretében a Tanács négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésével megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. A 7. cikk (2) bekezdése egy büntető mechanizmus, amelynek eredményeképpen az Európai Tanács egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket, és amennyiben ilyen megállapításra jutott, a Tanács minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat. Ez a szankciós és prevenciós eljárás arra enged következtetni, hogy az EU és a tagállamok összessége együtt figyeli a tagállamok értéksértéseit, és ezt a 7. cikkben foglalt eljárással szankcionálni is tudja. Ugyanakkor erősen kérdéses, hogy erre kisebbségi ügyek esetében ténylegesen sor is kerüljön, mivel az uniós intézmények e tárgykörben általában tartózkodnak a tagállamok felelősségre vonásától.⁹⁰

Mindenképpen pozitívként értékelendő, hogy miután a koppenhágai kritériumok révén a tagjelölt országok kisebbségvédelemmel kapcsolatos monitoringja megvalósul, e rendelkezések értelmében elviekben már a tagországok esetében is fennáll egy ellenőrzési mechanizmus. A rendelkezés fő hiányossága ugyanakkor, hogy arra nem ad lehetőséget, hogy egyéni jogsérelem esetén a cikkben foglalt értékek megsértésére hivatkozni lehessen. A 7. cikk hatálya ugyanakkor nem korlátozódik az uniós jog által szabályozott területekre. Ezt fejt ki a Bizottság véleménye,⁹¹ melynek értelmében az Unió nemcsak a közös értékeknek e korlátozott területen történő megsértése esetén léphet fel, hanem az olyan területen elkövetett megsértések esetén is, amely a tagállamok autonóm cselekvési körébe tartozik⁹² (európai közrendi minimum⁹³).

⁸⁹ A közelmúltban különös jelentőséget kapott az eljárás, hiszen hazánkkal és Lengyelországgal szemben is elindult az (1) bekezdés szerinti prevenciós mechanizmus – míg Magyarországgal szemben az Európai Parlament kezdeményezésére indult meg a Tanács előtti vizsgálat, addig Lengyelország ellen a Bizottság látta indokoltnak aktiválni az EU „politikai atombombájaként” is emlegetett eljárást.

⁹⁰ VIZI (2013b) i.m. 59-62.

⁹¹ Európai Bizottság: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union - Respect for and promotion of the values on which the Union is based. Brüsszel, 2003.10.15., COM (2003) 606 végleges

⁹² CZIKA Tihamér: A kisebbségi jogok kérdése az EU-jogban Lisszabon után, *Sapientia Tudományos periodikák*, 2011/3., pp. 98–118, 2013. 101.

⁹³ Ld. bővebben: LÁNCOS Petra Lea: Az európai közrendi minimum. A tagállamok autonómiájának korlátai a tagállamok számára fenntartott hatáskörök gyakorlása és a tisztán tagállami tényállások körében In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása*. Gondolat Kiadó, MTA TK JTI – SZE DFK, Budapest-Győr, pp. 292-307., 2015.

Kettős mérce és a csoportjogok kérdése

A kisebbséghez tartozó személyek jogainak védelme, mint uniós alapérték deklarálása a nemzeti kisebbségekkel szemben kialakult „kettős mérce” problémáját enyhítette. A 90-es évek elején a tagjelölt államokra vonatkozó Koppenhágai-kritériumok ugyan előírták a „*kisebbségek tiszteletét és védelmét*”, a lisszaboni szerződésmódosítás hatályba lépéséig az uniós jog a tagállamoktól szinte semmilyen tekintetben nem követelte meg a kisebbségek védelmét. Az az ellentmondásos helyzet állt tehát elő, hogy amíg az Unió a tagjelölt államoktól megkövetelte a kisebbségek tiszteletét és védelmét, saját tagállamai vonatkozásában semmilyen garanciákat nem állított fel a kisebbségek védelmére nézve. Következésképpen, az Unión belül a kisebbségek védelme sokkal kevésbé volt biztosított, mint az Unión kívüli tagjelölt államokban. Bruno de Witte ironikus megjegyzése szerint a kisebbségekért való aggodalom „elsősorban exportcikk, és nem hazai fogyasztásra ajánlott.”⁹⁴ Vizi szerint „az EU láthatólag nem vállalta egyértelműen az értékközösséget a tagjelöltekkel, ám igyekezett a kisebbségi jogok kelet-európai elfogadtatásában megjelenő érdekeit érvényre juttatni.”⁹⁵

A Lisszaboni szerződéssel a kettős mérce e vetülete ugyan enyhült, teljes mértékben azonban ezt a szerződésmódosítás sem számolta fel. Miközben ugyanis az EUSZ 2. cikke nem értelmezhető kollektív jogként,⁹⁶ a Koppenhágai-kritériumok egyértelműen e jogok kollektív gyakorlását fogalmazzák meg elvárásként.⁹⁷ Ha a lisszaboni szerződésmódosítás során igazán következetesek akartak volna lenni a tagállamok, és valóban fel akarták volna oldani a kettős mérce problémáját, akkor a tagjelölt országok számára kijelölt követelmények útján tovább haladva ugyanazon követelményeket támasztja a régi tagállamok felé is. Azzal ugyanis, hogy a Koppenhágai-kritériumok révén kollektív jog jellegű elvárások állnak fenn a tagjelölt országok irányába, azonban a régi tagországok tekintetében csupán egy individuális jog jellegű érték jelenik meg, az egyenlőség elve sérül, és ezzel a kettős mérce sem oldódott fel teljes mértékben.⁹⁸

⁹⁴ Bruno DE WITTE: Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities, *EUI working paper*, RSC, 2000, No. 4. 3.

⁹⁵ VIZI Balázs: Az Európai Unió keleti bővítése és a kisebbségek védelme. *Pro Minoritate folyóirat*, 2003 tavasz. 4.

⁹⁶ VIZI (2013b) i.m. 46.

⁹⁷ ÓDOR (2011) i.m. 7.

⁹⁸ NAGY (2011) i.m. 3.

Ezzel ellentétes állásponton van Toggenburg, aki szerint az Unió nem állapíthat meg csoportjogokat a nemzeti kisebbségek számára.⁹⁹ Manzinger ugyanakkor arra hívja fel a figyelmet, hogy a kisebbségeket megillető nyelvi, kulturális és oktatási jogokat egyénként gyakoroljuk, mégis kollektív jogként értelmezzük, hiszen igénybevételi lehetőségük annak köszönhető, hogy egy adott közösség számára biztosítottak, ráadásul bizonyos egyéni jogok (például az anyanyelvi oktatáshoz való jog) csak a kollektív jogok elismerése révén élvezhetőek.¹⁰⁰ Hasonló véleményen van Vogel is, aki szerint a kisebbség a „természetszerűen csoportként létezik, és csak csoportként tudja megélni, megőrizni és tovább adni identitását.”¹⁰¹ Andrassy szerint a kollektív nyelvhasználati jogok nem veszélyeztetik az individuális jogi megközelítést, ráadásul az e megközelítést vallók is jellemzően elismerik kollektív nyelvi jogként például a többségi nemzet hivatalos nyelv meghatározásához fűződő jogát.¹⁰²

Alapjogvédelem az EU-ban – az EUSz 6. cikk és az Alapjogi Charta

Ugyanakkor az európai integrációnak a kezdetektől küldetése volt az emberi és polgári jogok biztosítása és az emberi méltóság védelme. Már az alapító atyák is nagy jelentőséget tulajdonítottak a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok diszkriminációmentes érvényesülésének.¹⁰³ Ennek ellenére az európai integráció eredetileg nem rendelkezett kifejezett alapjogvédelmi kötelezettséggel, az kezdetben gyakorlatilag csak a gazdasági együttműködésre korlátozódott¹⁰⁴; az évek során azonban fokozatosan az emberi jogi szempontok is megjelentek. Ebben élen járt az Európai Bíróság, mely több ítéletében¹⁰⁵ is kimondta, hogy az emberi jogok az uniós jog részei. Az alapjogvédelmi kötelezettségét a közösség tehát az évek során saját jogrendjéből

⁹⁹ TOGGENBURG (2018) i.m. 389.

¹⁰⁰ MANZINGER Krisztián: *A területi fókuszú kisebbségvédelem szükségessége és főbb ismérvei Európában*. Jog és Állam sorozat 26. szám, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2019. [a továbbiakban: MANZINGER (2019a)] 52.

¹⁰¹ VOGEL Sándor: *Európai kisebbségvédelem*. Erdélyi nemzetiségpolitikák. Csíkszereda, Pro Print., 2001.

¹⁰² György ANDRÁSSY: National or ethnic minorities and collective language rights. 124 *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pecs* 18, 1996. 23.

¹⁰³ SZENT-IVÁNYI i.m. 81.

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

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

vezette le.¹⁰⁶ Ezzel szemben a Szerződések hosszú ideig nem tartalmaztak utalást az alapvető jogokra. Az áttörést a Maastrichti szerződés (1992) jelentette, ahol az Európai Unióról szóló szerződés F. cikke deklarálta, hogy „az Unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományából erednek”. A későbbi szerződések (Amszterdami, Nizzai, Lisszaboni) tovább bővítették e jogokat, alapot teremtve a későbbi antidiszkriminációs irányelvekhez, az Alapjogi Charta elfogadásához, valamint az uniós alapértékek megsértése miatt az EUSZ 7. cikke alapján indítható eljáráshoz. Az alapjogi kötelezettségek és elvek nagy része tehát a Lisszaboni szerződéssel került bele az EU elsődleges jogába.¹⁰⁷

A 6. cikk (1) bekezdése értelmében az Unió elismeri az Alapjogi Chartáját, amely ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések. Ennek értelmében tehát az Alapjogi Charta elsődleges EU jogforrássá vált, viszont „a Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.” A Chartával az Uniónak tehát nem keletkezik új feladata a kisebbségek védelmére. A Charta 51. cikke értelmében a Charta rendelkezéseinek címzettjei az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. A Charta tehát nem alkalmazható minden élethelyzetben, csak az olyan esetekben és kérdésekben, amelyek az uniós hatáskörbe tartoznak. Így tehát a tagállam eljárásában is alkalmazandó a Charta, de csak az uniós jog végrehajtása körében, annak nemzeti hatáskörben folytatott tevékenysége vonatkozásában nem. A Charta rendkívül értékes, mint az alapjogok európai katalógusa, azonban a kisebbségeket leginkább sújtó élethelyzetekre, amikor a tagállam saját eljárásában vonja meg e jogokat a nemzeti kisebbségektől, nem tud reagálni. A Charta 21. cikkében a megkülönböztetés tilalma kerül lefektetésre: „Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a (...) nyelv, (...) *nemzeti kisebbséghez tartozás*, (...) alapján történő megkülönböztetés.” A 21. cikk jelentősége, hogy először került bele az elsődleges uniós joganyagba a kisebbségek védelmének pontosított változata, a nemzeti kisebbséghez tartozás, valamint a nyelvi alapú diszkrimináció tilalma. A 22. cikk továbbá kimondja, hogy az Unió tiszteletben

¹⁰⁶ Tawhida AHMED – Israel DE JESÚS BUTLER: The European Union and Human Rights: An International Law Perspective. *European Journal of International Law*, Vol. 17 No. 4, 2006. 771–801.

¹⁰⁷ Ingolf PERNICE: The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights. In: Stefan GRILLER – Jaques ZILLER (eds.): *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Springer Wien New York, 2008.

tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokszínűséget. Egyesek szerint ezen jogszabályhelyek hivatkozási alapot jelenthetnek egy hatékony kisebbségvédelmi rendszer kialakításához. Azonban az érintett szakasz megfogalmazása túlságosan általános ahhoz, hogy ténylegesen hivatkozni lehessen rá. Igazán nagy jelentősége ennek a cikknek akkor lehet, ha majd a Bíróság értelmezi a „nemzeti kisebbség” fogalmát. Vizi szerint ennek során olyan külső forrásokra kell majd támaszkodnia, mint amilyen az Európa Tanács Keretegyezménye.¹⁰⁸

Az EUSz 6. cikkének (2) bekezdése értelmében az Unió csatlakozik az EJEE-hez. Ezen célkitűzés értelmében a jövőben bármely uniós aktust a strasbourgi székhelyű EJEB elé lehetne terjeszteni, az pedig értékelheti, hogy az adott norma megfelel-e az általa vallott elveknek.¹⁰⁹ A csatlakozás ugyanakkor nem érinti az Uniónak a Szerződésekben már meghatározott hatásköreit, így ez sem keletkeztet új uniós feladatot vagy jogosultságot a kisebbségek védelmére. A csatlakozással azonban az Uniót új kötelezettség terheli, hiszen a magánszemélyek számára lehetővé válik, hogy közvetlenül az Uniót idézzék az EJEB elé az egyezmény tiszteletben tartásának elmulasztásáért.¹¹⁰ A csatlakozással kapcsolatos másik kérdés az EJEB és az Európai Unió Bíróságának (EUB) viszonya. Az alapjogvédelem tekintetében eddig is voltak átfedések a luxemburgi és a strasbourgi bíróság esetjoga között,¹¹¹ amely összefonódás folyamatosan erősebbé vált az esetjog fejlődésével.¹¹² Juhász szerint ennek következményeként az Európai Unió Bíróságának esetjoga az EJEB esetjogához fog közelíteni, ami hosszú távon a magyar nemzetpolitika céljait szolgálhatja.¹¹³ Mindezen elméleti megközelítéseket ugyanakkor beárnyékolja a ratifikáció megakadása,¹¹⁴ valamint az Európai Unió Bíróságának 2014. decemberi 2/13 sz. véleménye,¹¹⁵ amely szerint az EJEE-hez való csatlakozás ellentétes

¹⁰⁸ VIZI (2013b) i.m. 68.

¹⁰⁹ SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra Lea – GYENEY Laura (szerk.): *Az európai Unió jogi fundamentumai*. Budapest: Szent István Társulat, 2012. 129.

¹¹⁰ JUHÁSZ Hajnalka: A nyelvi jogok helyzete az Európai Unióban: korlátok és lehetőségek. In: KÁNTOR Zoltán – EPLÉNYI Kata (szerk.): *Térvész és határtalanítás. A magyar nyelvpolitika 21. századi kihívásai*. Nemzetpolitikai Kutatóintézet, Budapest: Lucidus Kiadó, 2012. 59.

¹¹¹ IRIS CANOR: Primus Inter Pares. Who Is The Ultimate Guardian Of Fundamental Rights In Europe? *European Law Review*, Vol. 25, No. 1, 2000. 3-21.

¹¹² LAURENT SCHEECK: The Relationship between the European Courts and Integration through Human Rights. *ZaöRV*, 65 (2005), 2005. 837-885.

¹¹³ JUHÁSZ (2012) i.m. 58.

¹¹⁴ Európai Parlament: Szóbeli választ igénylő kérdés (O-000032/2012). Tárgy: Az EU csatlakozása az EJEE-hez és az EJEB reformja. 2012. február 8.

¹¹⁵ Európai Unió Bíróságának 2/13. sz. véleménye, 2014. december 18., [ECLI:EU:C:2014:2454].

az uniós joggal.¹¹⁶ A Bíróság aggályai az EU-s jog autonómiájára jelentett fenyegetéssel és a Bíróság kizárólagos hatáskörével kapcsolatosak. A csatlakozással ugyanis az EJEE az uniós jog szerves részét képezné, így az Unió „külső ellenőrzés alá kerülne, amelynek tárgya az EJEE-ben foglalt jogok és szabadságok tiszteletben tartása”.¹¹⁷ A Bíróság szerint a csatlakozás ezen felül alkalmas a tagállamok közötti kölcsönös bizalom veszélyeztetésére. A Bíróság szerint a csatlakozás azt követelné meg mindegyik tagállamtól, hogy ellenőrizze az alapvető jogok más tagállamok általi tiszteletben tartását, ezért az „alkalmas az Unió alapjául szolgáló egyensúly, valamint az uniós jog autonómiájának veszélyeztetésére”. A Bíróság tehát saját pozícióját és hatásköreit tartotta szem előtt az emberi jogok védelmének kárára. A Jogászok Nemzetközi Bizottsága szerint¹¹⁸ a vélemény „jelentős visszalépést jelent az emberi jogok európai védelmében”. A Bíróság ezen felül megjegyezte, hogy a csatlakozásnak megfelelően az EJEB hatáskörrel rendelkezne a Közös Kül- és Biztonságpolitikai intézkedések elbírálására is, amelyek az Európai Unió Bírósága felülvizsgálatán is kívül esnek, ezzel pedig „kizárólag egy Unión kívüli szervre lenne bízva az említett uniós jogi aktusoknak az EJEE-ben biztosított jogok tiszteletben tartása tekintetében való kizárólagos bírósági felülvizsgálata”. Ha tehát a Bíróságnak nincs hatásköre a közös kül- és biztonságpolitika felett, akkor más nemzetközi bíróságnak sem lehet.¹¹⁹ A vélemény értelmében a Bíróság tehát arra a nézőpontra helyezkedett, hogy a saját hatásköreinek megóvása előrelőbb az európai emberi jogok érvényesülésénél, ezzel mélyen aláásva az alapjogvédelem EU-ban hosszú évtizedek alatt elért eredményeit.

A 6. cikk (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok, ahogyan azokat az Egyezmény garantálja, illetőleg ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományából következnek, az Unió általános elveiként értendők. Ennek értelmében az Unió az emberi jogok védelme érdekében – az eddig bemutatott EUSZ 2. cikk és

¹¹⁶ Ld. LÁNCOS Petra Lea: A Bíróság 2/13. számú véleménye az Unió EJEE-hez való csatlakozásáról, *Pázmány Law Working Papers*, 2015/1, 2015. Letöltés helye: http://plwp.eu/docs/wp/2015/2015-1_Lancos.pdf

¹¹⁷ Az Európai Unió Bírósága, 180/14. sz. Sajtóközlemény <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-12/cp140180hu.pdf>

¹¹⁸ ICJ.ORG: EU Court Opinion a major setback for human rights in Europe, December 18, 2014. Letöltés helye: <https://www.icj.org/eu-court-opinion-a-major-setback-for-human-rights-in-europe/>, letöltés ideje: 2020. március 14.

¹¹⁹ Vagyis, ha az Európai Unió Bírósága nem játszhat, akkor elveszi a labdát, hogy más se tudjon – STEVE PEERS: *The CJEU and the EU's accession to the ECHR: a clear and present danger to human rights protection*. EU Law Analysis. 2014. Letöltés helye: http://eulawanalysis.blogspot.de/2014/12/the-cjeu-and-eu-accession-to-echr.html?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed:+EuLawAnalysis+%28EU+Law+Analysis%29

Alapjogi Charta mellett – támaszkodhat az EJEE-re és a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira egyaránt. Az Európai Unió Bírósága „mindig úgy tartotta, hogy a közösségi jog alapelvei közé tartozó alapvető jogok tiszteletben tartásának biztosítása során ihletet meríthet a tagállamok közös alkotmányos hagyományából.”¹²⁰ Vizi szerint kisebbségek jogainak a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiként történő elismerése lehetséges, annak ellenére, hogy a tagállamok a nemzeti kisebbségek elfogadásához különféleképpen állnak hozzá. Ezen felül azt is reálisnak tartja, hogy a Bíróság a kisebbségi jogok tiszteletben tartásának megítélésében az Európa Tanács kisebbségvédelmi keretegyezményére támaszkodjon, ahogy azt a múltban tette az emberi jogok esetében még az egyezményhez való intézményi csatlakozás előtt.¹²¹ E jogszabályhelyek kisebbségek védelme érdekében történő felhívása ugyanakkor az Európai Unió Bírósága jogértelmezésének pozitív irányú fordulatát kívánná meg, kérdéses azonban, hogy a Bíróság mennyiben akar majd beleavatkozni egy politikailag ennyire érzékeny területbe.

A diszkrimináció tilalma, mint a kisebbségvédelem eszköze

Az Amszterdami Szerződéssel jelent meg az Uniós jogban a mai EUMSZ 19. cikke, és ezzel a diszkrimináció tilalmának általános jogalapja. Ennek értelmében a Tanács intézkedéseket tehet többek között az etnikai származáson alapuló megkülönböztetés leküzdésére. Az EUMSZ 19. cikk általában biztosít lehetőséget különleges jogalkotási eljárás keretében – egyhangúság a Tanácsban, parlamenti konzultációt követően – az egyéb védett tulajdonságokon alapuló megkülönböztetés leküzdésére a „Szerződések egyéb rendelkezéseinek sérelme nélküli” kereteken belül.¹²² A másik fontos diszkriminációs jogalap az EUMSZ 10. cikke. Ennek értelmében politikai és tevékenységei meghatározása és végrehajtása során az Unió küzd többek között az etnikai származáson alapuló megkülönböztetés ellen. Ez a cikk tehát tevőleges fellépést ír elő az Unió számára, nem csupán a diszkrimináció elkerülésére szólít fel.¹²³ Más felől alanyi jogot ez a cikk sem keletkeztet.¹²⁴

¹²⁰ VIZI (2013b) i.m. 68.

¹²¹ VIZI (2013b) i.m. 69.

¹²² Szintén ez a cikk biztosít lehetőséget arra, hogy az uniós jogalkotó rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadja az esélyegyenlőségi célok elérése érdekében tett intézkedéseket támogató uniós ösztönző intézkedések alapelveit, így az uniós antidiszkriminációs politika alapjának tekinthető.

¹²³ TOGGENBURG (2012) i.m. 81.

¹²⁴ BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG ORAC, 2014.

Ezzel együtt sem az EUMSZ 10., sem a 19. cikke nem említi a nemzeti kisebbségek diszkriminációjának tilalmát, vagy a nyelvi diszkriminációt, csupán az „*etnikai származáson*” alapuló diszkriminációt tiltja. Bár a lisszaboni szerződésmódosítással – az Alapjogi Charta 21. cikke által – bekerült az Unió elsődleges jogába a nemzeti kisebbségek fogalma, az EUMSZ 19. cikk elmulasztja e fogalom alkalmazását. Így bár az Alapjogi Charta 21. cikke alapján tiltott a nemzeti kisebbséghez tartozáson alapuló hátrányos megkülönböztetés, kérdéses, hogy az Uniónak van-e hatásköre a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogainak védelmére szolgáló proaktív antidiszkriminációs intézkedések meghozatalára. Az Alapjogi Ügynökség jelentése¹²⁵ szerint a 19. cikk az Uniónak nem biztosít arra vonatkozó hatáskört, hogy kifejezetten antidiszkriminációs intézkedéseket hozzon, ha valakit nyelvhasználata vagy nemzeti hovatartozása miatt ér hátrányos megkülönböztetés. Ezt támasztja alá az is, hogy a *Minority SafePack* kezdeményezést részlegesen bejegyző bizottsági határozat értelmében a javaslatcsomag hátrányos megkülönböztetés elleni és az egyenlő bánásmódot elősegítő hatékony intézkedésekre vonatkozó, az EUMSZ 19. cikk (1) bekezdésének felülvizsgálatát célzó javaslat a Bizottság szerint nyilvánvalóan európai uniós hatáskörön kívül eső felvetés.¹²⁶ A Bizottság szerint a megkülönböztetés alapjainak EUMSZ 19. cikkben található kimerítő felsorolása nem tartalmazza a nemzeti kisebbséghez való tartozást. Következésképpen, az EUMSZ 19. cikke nem képezheti a Szerződések végrehajtását célzó olyan uniós jogi aktus jogalapját, amelynek célja „a hátrányos megkülönböztetés elleni és az egyenlő bánásmódot elősegítő hatékony intézkedések” elfogadása, „ideértve a nemzeti kisebbségeket” illető intézkedéseket is.¹²⁷

Ezzel szemben mások úgy gondolják, hogy az EUMSZ 19. cikk által alkalmazott „*etnikai származáson*” alapuló diszkriminációval kapcsolatos rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell a nemzeti kisebbségek vonatkozásában is.¹²⁸ Varga szerint a nemzetközi jogi gyakorlat azon az állásponton van, hogy a faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés magában foglalja a bőrszínen és nemzeti

¹²⁵ Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége: Respect and Protection of persons belonging to minorities 2008-2010. Letöltés helye: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1769-FRA-Report-Respect-protection-minorities-2011_EN.pdf, letöltés ideje: 2020. március 30.

¹²⁶ Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy mivel a kezdeményezés 11 javaslatából 9 vonatkozásában a Bizottság részleges bejegyezte a *Minority SafePack* kezdeményezést, a szervezők e döntést nem támadták meg a Törvényszék előtt, így a Bíróság álláspontját a kérdés vonatkozásában nem ismerhettük meg.

¹²⁷ Európai Bizottság: A Bizottság (EU) 2017/652 Határozata (2017. március 29.) a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezéséről, HL L 92, 2017. 4. 6. C/2017/2200. (8) preambulumbekzdés

¹²⁸ Gabriel N. TOGGENBURG: A remaining Share of a New Part? The Union’s Role vis-à-vis Minorities after the Enlargement Decade. *EUI Working Papers Law*, No.2006/15.; DE WITTE (2000) i.m. 19.

kisebbséghez tartozáson alapuló megkülönböztetést is.¹²⁹ A szerző kifejti, hogy figyelemmel az Emberi Jogok Európai Egyezményének szóhasználatára,¹³⁰ illetve az Emberi Jogok Európai Bíróságának ezzel kapcsolatos joggyakorlatára (*Timishev kontra Oroszország ügy*¹³¹), az EUMSZ 19. cikkét megfelelően alkalmazni kell a nemzeti kisebbségek védelme vonatkozásában is.¹³² A jövőbeli értelmezés miatt ezért is lesz feltétlenül szükséges tisztázni, hogy mit értünk „etnikai származás” alatt. Ettől függhet ugyanis, hogy milyen irányt vesz a pozitív jogalkotási kötelezettség, és az milyen eredményeket fog hozni a kisebbségek védelmében.¹³³ A diszkriminációttilalom ezen általános klauzulája kiegészítheti, de nem helyettesítheti a speciális kisebbségi rendelkezéseket.¹³⁴

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

Az uniós kisebbségvédelem egyik lehetséges jogalapja a kulturális és nyelvi sokféleség védelme. Az EUSz 3. cikk (3) bekezdés 4. albekezdés értelmében „az Unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét, továbbá biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását.” A kulturális és nyelvi sokféleség nemzeti kisebbségek védelme szempontjából legfontosabb dimenziói az oktatás, kultúra és nyelvhasználat. Míg az oktatás tekintetében az EUMSZ nem tartalmaz a nemzeti kisebbségek vonatkozásában egyértelműen értelmezhető rendelkezéseket, a kultúra tekintetében sokkal inkább. Az EUMSZ 167. cikk (1) bekezdése értelmében „az Unió hozzájárul a tagállamok kultúrájának virágzásához, tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségüket”. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy egyik terület sem esik az Unió kizárólagos hatáskörébe, ráadásul a kultúra, nyelv és oktatás területén csak támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések tehetők. Ami pedig a kisebbségi nyelvhasználati jogok kérdését illeti, az uniós dokumentumok a kisebbségek támogatása

¹²⁹ Péter VARGA: “Racial or Ethnic Origin” vs. “Membership of a National Minority” in EU Law. *Minority Studies*, No. 17, 2014. 140. [a továbbiakban: VARGA (2014a) i.m.]

¹³⁰ EJEE 14. cikk Megkülönböztetés tilalma „A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, *nemzeti kisebbséghez tartozás*, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

¹³¹ Ebben az ügyben az EJEB kimondta, hogy az etnikai származás magában foglalja a nemzeti származást. – Ld. *Timishev v. Russia*. 13 December 2005. Application Nos. 55762/00, 55974/00. 13., 55.

¹³² VARGA (2014a) i.m. 141-145.

¹³³ JUHÁSZ (2012) i.m. 56.

¹³⁴ NAGY (2011) i.m. 12.

helyett gyakrabban szólnak a regionális vagy kisebbségi nyelvek és kultúrák támogatásáról. A védett érték nem a kisebbséghez tartozó személyek joga (hiszen némelyik tagállamban ezek nem is léteznek), hanem a kisebbségi nyelvek, mint az európai kulturális örökség részei.¹³⁵ Így tehát a nemzeti kisebbségek nyelvhasználati jogai jelentik azt az eszközt, amibe az európai uniós kisebbségvédelmi rendszerben leginkább bele tudunk kapaszkodni. Ezt erősíti, hogy a nyelvhasználathoz való jog alapjogi jelleget nyert az 1990-es években szárnyra kapott nemzetközi standardok kialakulása folytán.¹³⁶

Az uniós kisebbségvédelem egy másik lehetséges jogalapja a gazdasági, társadalmi és területi kohézió előmozdítása. Az EUSz 3. cikk (3) bekezdés 3. albekezdésének értelmében az Unió „előmozdítja a gazdasági, a társadalmi és a területi kohéziót, valamint a tagállamok közötti szolidaritást.” A kohéziós politika alapjait a Szerződésben az EUMSZ 174-178. cikke jelenti (a *nemzeti régiókról* szóló európai polgári kezdeményezés is ezt jelölte meg jogalapjaként – ld. később). Ami a hatásköröket illeti, szemben a nyelvi és kulturális sokféleség megőrzése vonatkozásában elmondottakkal a gazdasági, társadalmi és területi kohézió ígéretesebbnek tűnik, hiszen ez a terület a megosztott hatáskörök közé tartozik. Barten szerint ugyan a kisebbséghez tartozó személyek a kohéziós politikából előnyösen részesülhetnek, ha szegényebb régióban élnek, a kohéziós politikának azonban nem lehet elsődleges célja a nemzeti kisebbségek védelme.¹³⁷ A regionális politika viszont, annak ellenére, hogy nem etnikai, hanem gazdasági kritériumokon alapul, egész régiók felemelkedéséhez járulhat hozzá, függetlenül azok etnikai összetételétől, ezzel is csökkentve a többséghez tartozók ellenállását.

1.2.2. Kisebbségvédelem a másodlagos uniós jogban

Az európai uniós joganyagban nincsen olyan másodlagos jogi norma, amely általánosságban és fő célja szerint jogi keretet adna a kisebbségek védelmének. Mindez az elsődleges jog kisebbségek védelmére utaló túlságosan általános megfogalmazású jogszabályhelyeiből, valamint a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatban a tagállamok és az Unió részéről kifejtett, fent részletezett elutasító magatartásból fakad.

¹³⁵ KARDOS (2007) i.m. 124.

¹³⁶ ERNSZT Ildikó: Ébresztő a (látszólagos) csipkerózsa álomból? – nyelvi jogok a nemzetközi jogban. *Romániai Magyar Jogtudományi Közlemény*, 2006/2, 2006.

¹³⁷ BARTEN (2016) i.m. 108.

Habár az Európai Parlament több állásfoglalásában is jelezte, hogy szükség volna a kisebbségek védelmét szolgáló másodlagos jogi aktusok megalkotására, a Bizottság eddig nem vette napirendjére a kérdést, így meg sem fontolta a jogalkotási eljárás megindítását ebben a témakörben. A később részletezett *Nagy-jelentés* a legfrissebb állásfoglalás az Európai Parlament részéről, melyben a képviselők felhívják a Bizottságot egy kisebbségek védelmére irányuló másodlagos uniós jogi aktus elfogadására. Kifejezetten a kisebbségek védelmét célzó, konkrét másodlagos jogforrások híján egyelőre csak a diszkrimináció tilalmával kapcsolatos, általános másodlagos jogi normát tudjuk felhasználni, mint közvetett kisebbségvédelmi eszközt.

Az EUMSZ 19. cikke alapján került elfogadásra a horizontális és vertikális hatályú *Faji Egyenlőség Irányelv*,¹³⁸ amely a faji vagy etnikai alapú diszkriminációval szembeni fellépést írja elő a foglalkoztatás, oktatás, szociális védelem és egészségügyi hozzáférés terén. Rendelkezései nemcsak a nemzeti hatóságokat kötelezik, hanem a magánjogi viszonyokban is irányadók. Az irányelv célja a megkülönböztetés megakadályozása. Ennek megfelelően felhívja a tagállamokat az egyenlő bánásmód érvényesülésének elősegítésére, bár nem ír elő tevőleges intézkedéseket a tagállamok számára a hátrányos helyzetű etnikai csoportok tényleges egyenlőségének megteremtése érdekében. A többi uniós dokumentumhoz hasonlóan az irányelv nem definiálja a „faji vagy etnikai származás” fogalmát. Mindazonáltal az antidiszkriminációs szabályozási terület miatt az irányelvnek kiemelkedő jelentősége van a nemzeti kisebbségek számára.¹³⁹

1.2.3. Kisebbségvédelmi tárgyú uniós esetjog¹⁴⁰

Az Európai Unió Bírósága joggyakorlata során eddig nem értelmezte az elsődleges jog korábban kifejtettek szerint kérdéses tartalommal bírót, a kisebbségek védelmével kapcsolatos passzusait (pl. az EUSZ 2. cikk szerinti kisebbséghez tartozó személyek jogát vagy az Alapjogi Charta 21. cikke szerinti nemzeti kisebbség fogalmát). A Bíróság a nemzeti kisebbségek kérdéséhez kapcsolódó esetjogából – néhány üdvös kivételtől

¹³⁸ A Tanács 222/43/EK számú irányelve a faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének megvalósításáról, HL L 222, 2009.8.25., 1-91.

¹³⁹ VIZI (2013b) i.m. 40.

¹⁴⁰ Ld. bővebben: LÁNCOS Petra Lea: A nyelvi diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság és a Törvényszék joggyakorlatában, *Jogelméleti Szemle*, 2012/3, 2012.

eltekintve¹⁴¹ – a kisebbségvédelmi vonatkozással bíró nyelvhasználati joggal kapcsolatos döntései emelendők ki.

A *Groener*-ügyben¹⁴² a Bíróság megállapította, hogy nem életszerűtlen az ír nyelvtudás megkövetelése bizonyos állások esetében.¹⁴³ A Bíróság szerint az EGK Szerződés nem tiltja a nemzeti nyelv védelmére és támogatására vonatkozó tagállami politikát, de a nyelvi követelményeket arányos és nem diszkriminatív módon kell alkalmazni.¹⁴⁴ Az *Angonese*-ügyben¹⁴⁵ a Bíróság ítéletében diszkriminatívnak és aránytalannak minősítette a támadott szabályozást, mivel az akadályozta a személyek szabad mozgását: csak azok tölthették be a kérdéses álláshelyeket, akik a tartományban szereztek képesítést.¹⁴⁶ A *Mutsch*-ügyben¹⁴⁷ a Bíróság megállapította, hogy a tagállami állampolgárokat azon országban, ahol tartózkodnak, ugyanolyan jogok illetik meg a büntetőeljárásban, mint az érintett tagállam állampolgárait.¹⁴⁸ A *Bickel/Franz*-ügyben¹⁴⁹ a Bíróság az előző ügyben kifejtett klauzulát alkalmazta, és megállapította, hogy az olasz rendelkezés¹⁵⁰ rejtett diszkriminációt alkalmaz, hiszen a helyi német anyanyelvű olasz állampolgárok eleget tesznek a lakóhely kívánalmának, míg más tagállamok német anyanyelvű polgárai nem.¹⁵¹ A Bíróság továbbá kimondta, hogy lehet egy állam legitim célja a kisebbségek védelme,¹⁵² de mivel a közösségi jog nem kötelezi őket erre, ha egy

¹⁴¹ Pl. a nemzeti régiókról szóló kezdeményezéssel kapcsolatos másodfokú eljárás során a Bíróság következetesen hivatkozik a „nemzeti kisebbségi régió” fogalmára. – Ld. BENDA Vivien – DABIS Attila – WÁGNER Tamás Zoltán: A közvetlen demokrácia európai útjai, különös tekintettel az európai polgári kezdeményezésre. *Kisebbségvédelem*, I. szám, 2019. 93.

¹⁴² C-379/87. sz., *Anita Groener kontra Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee*-ügyben 1989. november 28-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:1989:599)

¹⁴³ Az ügy tárgyát képező esetben egy holland tanárnőt Írországban azért utasítottak el egy állástól, mert nem tudott írül.

¹⁴⁴ C-379/87. sz. *Groener vs. Minister for Education*-ügy, 19.p.

¹⁴⁵ C-281/98. sz., *Roman Angonese kontra Cassa di Risparmio di Bolzano SpA*-ügyben 2000. június 6-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2000:296)

¹⁴⁶ Az ügy háttérében egy olaszországi takarékszövetkezet szabályzata állt, ami előírta, hogy a munkavállalóknak olasz-német kétnyelvűséget igazoló nyelvvizsga bizonyítvánnyal kell rendelkezniük, azonban az intézmény a nyelvismeret igazolására csak azokat a dokumentumokat fogadta el, amelyet a bank székhelye szerinti olasz tartományban letett sikeres nyelvvizsga után állítottak ki.

¹⁴⁷ C-137/84. sz., *Ministère public kontra Robert Heinrich Maria Mutsch*-ügyben 1985. július 11-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1985:335)

¹⁴⁸ Az ügy tárgya: egy német anyanyelvű luxemburgi állampolgár került Belgiumban bíróság elé, ahol a helyi szabályozás szerint a német kisebbségnek joga van a Bíróság előtt anyanyelvét használni.

¹⁴⁹ C-274/96. sz., *Horst Otto Bickel és Ulrich Franz elleni büntetőeljárás* ügyben 1998. november 24-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1998:563)

¹⁵⁰ Egy osztrák és egy német állampolgár ellen Olaszországban, Dél-Tirolban indult büntetőeljárás, ahol az olasz jog szerint az eljárásban az ott élő állampolgárok használhatják a német és az olasz nyelvet egyaránt. Az előző üggyhöz hasonlóan kérvényezték az eljárás német nyelvű lefolytatását. A különbség, hogy itt a tartományi honosság alapján igényelhető a többletjog, a *Mutsch*-ügyben pedig állampolgársági alapon, azonban Bickel és Franz nem laktak az országban, azon csak átutaztak.

¹⁵¹ C-274/96. sz. *Bickel és Franz*-ügy, 25.p.

¹⁵² C-274/96. sz. *Bickel és Franz*-ügy, 29.p.

tagállam a saját akaratából alkotott ilyen szabályokat, akkor azokat alkalmaznia kell az EU-tagállamok minden hasonló helyzetben lévő polgárára.¹⁵³

Láncos megjegyzi,¹⁵⁴ hogy ezen ügyekben a Bíróság kimondta a diszkrimináció elleni tilalom vertikális és horizontális hatályát, ezzel pedig széles körben megnyílt annak a lehetősége, hogy az uniós polgárok más tagállamokban érvényesíthessék nyelvi jogait. Hozzáteszi, hogy a kisebbségi nyelvhasználók is csupán az állampolgárság alapján történő diszkrimináció elleni tilalomra hivatkozhattak, nyelvüket pedig a Bíróság tagállamuk hivatalos nyelvével azonosította. Nyelvhasználati jogaik nem terjedtek ki kisebbségi anyanyelvükre, így a tagállamok hivatalos nyelveit beszélő állampolgárok előnyösebb helyzetbe kerültek, ez pedig „bebetonozta a kisebbségi nyelveket beszélő állampolgárok korábban is fennálló másodrendű státuszát.”¹⁵⁵ Az Alapjogi Charta hatályba lépésével annak 21. cikke elsődleges joggá tette a nyelvi diszkrimináció tilalmát, így a jövőben az Európai Unió Bírósága már érdemben, immár nem az állampolgárságon alapuló diszkrimináció keretei között vizsgálhatja a nyelvi diszkrimináció kérdését. Ezek a változások esélyt adhatnak arra, hogy a jövőben a kisebbségi nyelven alapuló diszkriminációval kapcsolatos igények is érvényesítésre kerülhessenek a joggyakorlatban.

¹⁵³ SZALAYNÉ (2003) i.m. 227.

¹⁵⁴ LÁNCOS (2012) i.m.

¹⁵⁵ Uo.

1.3. Az uniós intézmények és a kisebbségvédelem

A nemzeti kisebbségek védelme szempontjából két uniós intézményről érdemes részletesebben említést tennünk: a nemzeti kisebbségek védelmével évtizedek óta foglalkozó, de leginkább a politikai érdekérvényesítés tekintetében fórumot biztosító Európai Parlentről, valamint az uniós Szerződések őreként megjelenő, az uniós jogvédelem fejlesztését a jogalkotásban betöltött szerepe okán jelentős mértékben befolyásolni tudó Európai Bizottságról. Ezen felül természetesen kiemelkedő jelentősége van a későbbi, esetleges jogalkotási eljárások során a társjogalkotó Tanácsnak is, azonban ilyen, kifejezetten a nemzeti kisebbségek számára védelmet biztosító uniós jogalkotással a korábban ismertetteknek megfelelően még nem volt dolga a testületnek. Megemlíthetjük ezen kívül a Régiók Bizottságát is, amely azonban sokkal kevésbé tekinthető jelentős szervnek az uniós kisebbségvédelem szempontjából. Szerepét megkérdőjelezzik mind a jogvédelem (a Régiók Bizottsága által elfogadott jogi aktusok nem tekinthetők kötelező erejű rendelkezéseknek¹⁵⁶), mind a politikai érdekérvényesítés szempontjából (szükségességét sokan kétségbe vonják, és nem fordítanak kellő figyelmet az onnan kikerülő dokumentumoknak¹⁵⁷), ezért az alábbiakban tevékenységüket és politikai megközelítésüket külön elemzés tárgyává nem tesszük.

1.3.1. Európai Parlament¹⁵⁸

Európai parlamenti jelentések és állásfoglalások a nemzeti kisebbségek védelmében

Az Európai Parlament (EP) az egyetlen olyan uniós intézmény, amelyet az uniós polgárok közvetlenül választanak meg. Az Európai Parlament a legaktívabb uniós intézmény a kisebbségvédelem területén, melyet számos, e tárgykörben elfogadott határozat és éves jelentés is alátámaszt. Az elfogadott határozatok egyértelműen jelzik, hogy a kisebbségi ügyet az egyes ciklusokban eltérő módon ítélték meg. Ezek a határozatok főként a kisebbségi nyelvhasználattal és a kisebbségvédelemmel foglalkoznak.

Az 1987-ben elfogadott *Kuipers*-jelentés a kisebbségi nyelvhasználat kiterjesztését szorgalmazta a közmédia, valamint a kulturális, gazdasági és társadalmi élet

¹⁵⁶ BARTEN (2016) i.m. 108.

¹⁵⁷ EPLÉNYI (2013) i.m. 48-49.

¹⁵⁸ E fejezet jelentős mértékben támaszkodik a szerző alábbi tanulmányára: TÁRNOK - WÁGNER (2019) i.m.

területére. Az 1994-ben a *Killilea*-jelentés alapján elfogadott „Nyelvi kisebbségek az Európai Közösségben” című állásfoglalásában a Parlament kinyilvánította, hogy a kisebbségi nyelvek és kultúrák szerves részét képezik az Unió kultúrájának és az európai örökségnek, ezért a Közösségnek jogi védelmet és megfelelő pénzügyi forrásokat kellene biztosítania a kisebbségek számára. A jelentés felszólította a tagállamokat, hogy ismerjék el nyelvi kisebbségeiket, és teremtsék meg a fenntartásukhoz szükséges feltételeket. Emellett felhívta a Bizottságot és a Tanácsot, hogy vegyék be az oktatási és kulturális programokba a kisebbségi nyelveket.¹⁵⁹ Közvetlenül a keleti bővítés előtt, az Európai Parlament 2003-ban elfogadta az *Ebner*-jelentést, mely arra kérte fel az Európai Bizottságot, hogy vizsgálja meg a nyelvi jogok helyzetét az Európai Unióban. Mindezek fényében akkor úgy tűnt, hogy az Európai Unió, s különösen az Európai Parlament támogatja a kisebbségi jogok bővítését, felismerve, hogy egy stabil és virágzó Európa e csoportok hatékony védelme nélkül elérhetetlen.¹⁶⁰ A keleti bővítés után az Európai Parlament elfogadta a *Morales*-jelentést, amely az Unió kulturális és nyelvi sokszínűségét értékként nevezte meg, továbbá igyekezett kezelni a Koppenhágai kritériumok révén már hosszú ideje fennálló kettős mérce problematikáját is.¹⁶¹ Üdvözlendő, hogy a jelentés felismerte a bevándorló és őshonos kisebbségek közötti különbségtétel fontosságát. Ennek ellenére a fentieket sokáig nem követték további lépések: napjainkig a kisebbségvédelmi tárgyú jelentések csökkenését lehetett megfigyelni. Ez alól csak a 2013-ban elfogadott, „*A veszélyeztetett európai nyelvek védelméről*” szóló határozat jelent kivételt. Azonban ez a határozat csupán a veszélyeztetett nyelvekkel foglalkozik és nem a kisebbségi nyelvekkel általában.¹⁶²

2018-ban két – elsősorban Csáky Pál és Nagy József felvidéki európai parlamenti képviselő nevéhez fűződő – állásfoglalásnak köszönhetően újra napirendre került a nemzeti kisebbségek védelme az Európai Parlamentben. 2018 februárjában az EP elfogadta a Csáky Pál felvidéki európai parlamenti képviselő közreműködésével kidolgozott, „*A kisebbségek védelme és hátrányos megkülönböztetésük tiltása az EU tagállamaiban*” c. állásfoglalást¹⁶³, mely mérföldkövet jelentett az uniós kisebbségvédelemben. Ennek oka, hogy az eddig bemutatott állásfoglalások jórészt a

¹⁵⁹ VIZI (2013b) i.m. 29-30.

¹⁶⁰ VIZI (2013b) i.m. 35.

¹⁶¹ VIZI (2013b) i.m. 36.

¹⁶² EPLÉNYI i.m. 49-50.

¹⁶³ Az Európai Parlament 2018. február 7-i állásfoglalása az uniós tagállamokban élő kisebbségek védelméről és megkülönböztetésmentességéről (2017/2937(RSP))

nyelvi jogokkal foglalkoztak, utóbbi viszont már kitér az őshonos, nemzeti és nyelvi kisebbségek védelmére is.¹⁶⁴ Az állásfoglalás kiindulópontja lehet az uniós szintű kisebbségvédelem további fejlesztésének is,¹⁶⁵ hiszen egyértelműen kimondja, hogy az európai őshonos kisebbségek védelme nemzeti és uniós felelősség, melyet azonos szinten kell kezelni a Szerződésben egyazon cikkében (EUSz 2. cikk) foglalt, többi alapvető értékkel. Az állásfoglalás kritikát fogalmaz meg az EU-n belüli kisebbségvédelem tekintetében is, rámutatva arra, hogy a gyakorlat terén még bőven van tennivaló. Az állásfoglalás megállapítja, hogy az Európai Unió nem rendelkezik megfelelő eszközökkel a kisebbségi jogok betartásának monitorozására. A dokumentum szerint ezt a hiányosságot az Alapjogi Ügynökség tevékenységének kiterjesztése révén lehetne orvosolni. Egyesek szerint az állásfoglalással új fejezet nyílt az uniós kisebbségvédelem történetében: az Európai Parlament ugyanis egyértelműen elkötelezte magát az őshonos nemzeti kisebbségek jogainak következetes védelme mellett, ezzel pedig egy lépéssel a többi uniós intézmény előtt jár.¹⁶⁶

2018 novemberében újabb, a jövőbeli uniós kisebbségvédelmi rendszer alapjául szolgáló dokumentumot fogadott el az Európai Parlament: a Nagy József felvidéki európai parlamenti képviselő saját kezdeményezésű jelentése nyomán született, „*Az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályok*” c. állásfoglalást.¹⁶⁷ A dokumentum legfőbb célkitűzése, hogy olyan garanciális szabályokat fektessen le, amelyet valamennyi uniós tagállamnak be kellene tartania. Jelen pillanatban – az állásfoglalás szerint – ugyanis egyáltalán nem beszélhetünk uniós kisebbségvédelmi rendszerről, a meglévő antidiszkriminációs irányelvek pedig nem elegendők a nemzeti kisebbségek védelméhez. Az állásfoglalás elismeri, hogy az Európai Unió nem rendelkezik megfelelő eszközökkel arra, hogy a kisebbségi jogok tiszteletben tartását kikényszerítse. Éppen ezért átfogó uniós védelmi mechanizmust javasol, és felhívja az Európai Bizottságot a kisebbségek¹⁶⁸ védelmére vonatkozó uniós minimumszabályok közös keretének kidolgozására. E keretnek ki kell terjednie a tagállami bevált gyakorlatokat tükröző iránymutatásokra,

¹⁶⁴ TÁRNOK Balázs: Bevezető – Jelentések a nemzeti kisebbségek jogainak védelméről az Európa Tanácsban és az Európai Parlamentben, *Kisebbségi Szemle*, 2018/1.

¹⁶⁵ MÉSZÁROS Anikó – BÓLYA Boglárka: Európai parlamenti állásfoglalás született az őshonos kisebbségekről több mint egy évtizedes hallgatás után. *Európai Tükör*, 2018/2. 79.

¹⁶⁶ MÉSZÁROS – BÓLYA i.m. 87.

¹⁶⁷ Az Európai Parlament 2018. november 13-i állásfoglalása az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályokról (2018/2036(INI))

¹⁶⁸ Az állásfoglalás – más uniós dokumentummal szemben – definiálja a „nemzeti kisebbségek” fogalmát, e tekintetben az ET korábban már hivatkozott 1201(1993). számú ajánlásában található meghatározásra épít. Másfelől a dokumentum azt is rögzíti, hogy emlékeztet arra, hogy a létező nemzetközi szabályok keretében a tagállamok jogosultak meghatározni a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket.

valamint egy bizottsági ajánlásra. Az állásfoglalás továbbá felszólítja a Bizottságot egy irányelvre irányuló jogalkotási javaslat kidolgozására, amely irányelv egyértelmű hivatkozási pontokat tartalmaz és szankciókat is kilátásba helyez a rendelkezések be nem tartása esetére.¹⁶⁹ Az állásfoglalás folyamatos monitoring tevékenységre szólítja fel az Európai Bizottságot és az Európai Alapjogi Ügynökséget, emellett felveti egy önálló, kisebbségek védelmére hivatott szervezet lehetőségét is.

Tekintettel arra, hogy a dokumentumot jelentős többséggel fogadták el,¹⁷⁰ az európai parlamenti választások nyomán felálló új Bizottságon nagy lesz a nyomás, hogy az ügyben lépéseket tegyen. Másfelől, Tóth arra hívja fel a figyelmet, hogy a megjelölt jogalap, vagyis az EUMSZ 19. cikke miatt nem lesz egyszerű a másodlagos jogalkotási aktus elfogadása.¹⁷¹ Az EUMSZ 19. cikk (1) bekezdése értelmében ugyanis a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag tehet intézkedéseket többek között az etnikai származáson alapuló megkülönböztetés leküzdésére. Vagyis az állásfoglalásra alapozott jogalkotási aktusokat, melyek kezdeményezésére az Európai Bizottság jogosult, nem rendes, hanem különleges jogalkotási eljárás keretében fogadják el, melyben az Európai Parlamentnek csak egyetértési joga van, míg a Tanácsnak egyhangúlag kell elfogadnia a Bizottság által esetlegesen beterjesztett javaslatot. Tehát még ha az EP egyetértését is adja a javaslatához, a Tanácsban akkor is konszenzussal kell elfogadni a javaslatot. Így bármelyik tagállam megakaszthatja a folyamatot, ezért Tóth szerint, ha a Bizottság be is terjeszti a jogalkotási javaslatot, az legkésőbb a Tanácsban el fog akadni.¹⁷² A javaslat Tóth szerint akkor lehet sikeres, ha a jogalkotási eljárás során a javaslatot az EP-ben, illetve a Tanácsban felláztatják, vagy a Bizottság eleve egy puhább szövegű tervezetet nyújt be.¹⁷³ A Bizottság ugyanakkor nem köteles jogalkotási aktusra irányuló javaslatot – jelen esetben irányelvjavaslatot – beterjeszteni, hanem megteheti ezt nem jogalkotási aktus, vagyis például ajánlástervezet formájában. Ennek hátránya, hogy nem kötelező, tehát ellentétben egy esetleges irányelvvel, végrehajtását nem garantálnák uniós mechanizmusok (pl.

¹⁶⁹ A szankció alkalmazására vonatkozó felhívás különösen jelentős, hiszen az uniós kisebbségvédelmi rendszer legnagyobb gyengesége éppen az, hogy a tagállamokat nem lehet rászorítani az egyes, eddigiekben leginkább soft law formában létrehozott rendelkezések betartására.

¹⁷⁰ Az állásfoglalás az Európai Parlament széles körű támogatását élvezte: 481-en támogatták, 112-en ellenezték, 73-an tartózkodtak.

¹⁷¹ TÓTH Norbert: Az Európai Parlament jelentése az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályokról – elemzés. *Pro Minoritate* folyóirat, 2018 ősz.

¹⁷² Márpedig a „az EU-tagállamok egy része – diplomatikusan fogalmazva – nem tekinthető a kisebbségvédelem feltétlen támogatójának.” TÓTH (2018) i.m. 88.

¹⁷³ TÓTH (2018) i.m. 88.

kötelezettségsgézési eljárás). Előnye lenne viszont, hogy könnyebben „átmenne” a Tanácson.¹⁷⁴ Mindezekre tekintettel Tóth szerint – figyelemmel az állásfoglaláshoz tartalmilag kapcsolódó, folyamatban lévő *Minority SafePack* európai polgári kezdeményezésre is, amely indirekt módon erősíti az állásfoglalást – nagy a valószínűsége annak, hogy a Bizottság elő fog terjeszteni valamilyen jogalkotási javaslatot,¹⁷⁵ azonban kérdéses, hogy azt milyen formában és tartalommal teszi majd.

Európai Parlament elé került jelentések eddig nem tudtak átütő sikereket elérni a kisebbségvédelem terén, azonban politikailag és az EU legitimációja szempontjából meghatározó jelentőséggel bírnak. Az EP ugyanis az európai népképviselő intézménye, amely az EU szervei közül egyedülként rendelkezik a közvetlen legitimációval. Az Európai Parlament évtizedeken keresztül kiállt a kisebbségi jogok bővítése mellett, az utóbbi időben pedig újra napirendre került a nemzeti kisebbségek védelme.¹⁷⁶ A Parlamentre az Európa Tanácsban közelmúltban elfogadott jelentések is ösztönzőleg hathattak.¹⁷⁷ Miközben tehát az Európai Unió legfőbb népképviselői szerve elismerte, hogy szükséges fejleszteni az őshonos nemzeti kisebbségek védelmét, a többi uniós intézmény és a nemzeti kisebbségek jogainak védelmét ellenző tagállamok által emelt falat eddig még nem sikerült áttörnie. Az egyik téglát ebből a falból a *Minority SafePack* európai polgári kezdeményezés ütheti ki, melynek sikere okán az Európai Bizottság köteles lesz napirendjére tűzni az őshonos nemzeti közösségek ügyét (ld. később). A következő lépés tehát az európai uniós rendes jogalkotási eljárás megindítására kizárólagosan jogosult Európai Bizottság „meggyőzése” arról, mennyire fontos a nemzeti kisebbségek jogainak védelme.

¹⁷⁴ Tóth szerint a jelenlegi kisebbségvédelmi jogi helyzetre figyelemmel ez is nagy előrelépés lenne. – TÓTH (2018) i.m. 88.

¹⁷⁵ TÓTH (2018) i.m. 88.

¹⁷⁶ Ahogy Csáky Pál egykori felvidéki európai parlamenti képviselő 2018-ban fogalmazott, az őshonos nemzeti kisebbségek jogainak védelmében fellépő szereplők „offenzívában vannak” Európában. Ld.: CSÁKY Pál: Áttörés! Áttörés? *Csakypal.eu*, 2018. április 7. Letöltés helye: <https://csakypal.eu/attores-attores/>, letöltés ideje: 2020. augusztus 19.

¹⁷⁷ 2014 áprilisában az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése elfogadta 1985 (2014) sz. határozatát „A nemzeti kisebbségek helyzete és jogai Európában” címmel (a határozat alapjául szolgáló, az őshonos nemzeti kisebbségek helyzetére vonatkozó legjobb tagállami gyakorlatokról szóló jelentést Kalmár Ferenc magyar képviselő dolgozta ki (Ld. VARGA (2014b) i.m.). 2017. október 20-án az Európa Tanács tanácsadó szervként működő Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa fogadta el a „*Regionális és kisebbségi nyelvek napjaink Európájában*” című jelentést, melynek társelőadója Magyar Anna, a Kongresszus alelnöke volt (Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa: 424 (2017) sz. állásfoglalás és 410 (2017) sz. ajánlás – Regionális és kisebbségi nyelvek napjaink Európájában [Ld. Kisebbségi Szemle, III. évf., 1. szám, 2018]), majd az Európai Tanács Parlamenti Közgyűlése 2018. január 23-i ülésén fogadta el „*A regionális és kisebbségi nyelvek védelme és támogatása Európában*” című jelentést, melynek jelentéstevője Hoffmann Rózsa volt (Európa Tanács Parlamenti Közgyűlés 2196 (2018) sz. határozata és 2118 (2018) sz. ajánlása – A regionális és kisebbségi nyelvek védelme és támogatása Európában [Ld. Kisebbségi Szemle, III. évf., 1. szám, 2018]).

Petíciós jog, mint a kisebbségvédelem eszköze

Az Európai Parlament tevékenységéhez szintén szorosan kapcsolódik a petíciós jog, melynek vannak kisebbségvédelmi vonatkozásai is. A jogintézmény célja, hogy egyszerű formában lehetővé tegye az európai polgárok és az Európai Unió területén állandó lakhellyel rendelkező személyek számára, hogy panaszokkal és fellépésre irányuló kérésekkel az Unió intézményeihez fordulhassanak. Legfontosabb vonása, hogy az egyéni intézkedésekre helyezi a hangsúlyt, továbbá a petíciókat egyénileg vagy csoportosan lehet benyújtani (utóbbit tömeges petíciónak nevezzük). A befogadhatósági kritériumok tekintetében az alábbi követelményeknek kell megfelelni: a) a petíciót benyújtó személy közvetlen érintettsége, b) az ügynek az Európai Unió tevékenységi területére kell esnie. Az Európai Parlament Petíciós Bizottsága (PETI) azonban mindkét feltételt tágan értelmezi: kizárólag a tisztán nemzeti ügyek minősülnek elfogadhatatlannak.

A PETI az elmúlt időszakban nagyon aktívnak és befogadónak bizonyult a kisebbségi vonatkozású ügyekkel kapcsolatban,¹⁷⁸ ami azt támasztja alá, hogy a petíciós jog alkalmas eszköz lehet a kisebbségi ügyek kezelésére. Manzinger szerint a PETI szerepét „a helyén kell kezelni: ügyek megoldására a legkritikább esetben alkalmas, politikai nyomás kifejtésére viszont képes, ami akár a probléma megoldását is elősegítheti.”¹⁷⁹

Minority Intergroup – az Európai Parlament frakcióközi kisebbségügyi munkacsoportja

Az Európai Parlamentnek külön frakcióközi munkacsoportja foglalkozik a nemzeti kisebbségek védelmével, amely egyben az Európai Parlament legnagyobb frakcióközi munkacsoportja. A Kisebbségügyi Munkacsoport 1983-ban alakult meg; kezdetben a nyelvi kisebbségekre és a kisebbségi nyelvekre helyezte a hangsúlyt. Aktivizmusa számos, az Európai Parlament által elfogadott jelentés megfogalmazásához hozzájárult.

¹⁷⁸ A PETI 2014-2019-es európai parlamenti ciklusban kifejtett kisebbségvédelmi tevékenységéről ld. bővebben: MANZINGER Krisztián: Konstruktív párbeszéd vagy párhuzamos monológok? Az Európai Parlament nemzetiségi vonatkozású tevékenysége 2014–2019 között. *Kisebbségi Szemle*, 2018/4. 13-15.

¹⁷⁹ MANZINGER (2018) i.m. 13.

A munkacsoport platformot biztosít az egyes kisebbségi közösségeknek, hogy problémáikat megtárgyalhassák. Emellett kapcsolatot teremt a politikusok, nemzetközi szervezetek, a tudományos szféra és az érintett kisebbségek között. A munkacsoportot 2020 januárjában is újjáalakították a képviselők, így a korábban megkezdett munka folytatódhat.

A munkacsoport megnövekedett lobbijének köszönhetően került elfogadásra 2014-ben a *Strasbourg Manifestum*,¹⁸⁰ mely a nemzeti kisebbségek alapvető jogait határozza meg, és mintájául szolgálhat egy jövőbeli uniós kisebbségvédelmi rendszernek is. A manifestum felszólította továbbá az Európai Bizottságot, hogy a Roma Stratégiához hasonló dokumentumot fogadjon el a nemzeti kisebbségek esetében is. 2019 májusában pedig a *Brüsszeli deklarációt*¹⁸¹ fogadták el az európai kisebbségek ügyének hosszú távú, uniós szintű támogatása céljából.¹⁸²

1.3.2. Európai Unió Tanácsa – a tagállamok hozzáállása a nemzeti kisebbségek védelméhez

Az Európai Unió Tanácsának (Tanács) napirendjén eddig nem szerepelt a nemzeti kisebbségek európai uniós védelmének kérdése. Eddig egyetlen kisebbségvédelmi javaslat sem jutott el a jogalkotási eljárás szakaszába, figyelemmel arra, hogy a jogalkotási eljárás megindítására kizárólagosan jogosult Bizottság soha nem terjesztett elő ilyen uniós jogi aktusra irányuló javaslatot. Társjogalkotó szerepénél fogva a Tanácsnak – és ekképpen a tagállamoknak – kulcsszerepe van az uniós kisebbségvédelmi jogi keret kialakításában. Ahogy arra Manzinger és Vincze is utal, egy ilyen majdani kisebbségvédelmi tárgyú jogalkotás tekintetében a végső szó a tagállamokat képviselő Tanácsé lesz.¹⁸³

Általános kisebbségvédelmi aggálynak tekinthető, hogy amennyiben el is jut egy ilyen kisebbségvédelmi javaslat a Tanács elé, a nemzeti kisebbségek védelmének

¹⁸⁰ The Strasbourg Manifesto on the protection of national minorities and languages within the framework of the European Union, 17th April 2014, Strasbourg. Letöltés helye: http://en.efhr.eu/download/rozne/20140417_Strasbourg_Manifesto_FIN.pdf, letöltés ideje: 2020. február 29.

¹⁸¹ FELVIDEK.MA: Jövőbe tekintő nyilatkozattal zárták az EP-képviselők ötéves munkájukat a kisebbségvédelem terén, 2019.03.28. Letöltés helye: <https://felvidek.ma/2019/03/jovobe-tekinto-nyilatkozattal-zartak-az-ep-kepviselok-oteves-munkajukat-a-kisebbssegvedelem-teren/>, letöltés ideje: 2020.02.29.

¹⁸² A munkacsoport 2014-2019-es európai parlamenti ciklusban kifejtett tevékenységéről ld. bővebben: MANZINGER (2018) i.m. 10-12.

¹⁸³ MANZINGER – VINCZE (2017) i.m. 15.

rendkívül érzékeny nemzeti jellege, valamint a tagállamoknak a kisebbségek védelmével kapcsolatos eltérő álláspontja miatt e javaslat a Tanács előtt elakad, vagy túlzottan felpuhított szövegezéssel kerül elfogadásra. Éppen ezért különösen fontos megvizsgálnunk, hogy az egyes tagállamok miként állnak a kérdéshez, illetve hogy van-e esélye annak, hogy egy kisebbségvédelmi javaslat megszerezze a tagállamok szükséges többségének támogatását.

Egy államnak a kisebbségekhez és kisebbségi jogok biztosításához való viszonyulása több szempont szerint vizsgálható. Manzinger és Vincze közös tanulmányukban az alábbi szempontok szerint értékelik az egyes uniós tagállamok kisebbségpolitikáját: a) kisebbségek elismerése, b) kollektív jogok megítélése, c) bevándorló és őshonos közösségek közti különbségtétel, valamint d) a gazdasági racionalitás alapulvétele.¹⁸⁴ A kollektív jogok biztosításán belül is kiemelendő a nemzeti kisebbségek számára biztosított területi vagy kulturális önrendelkezés, valamint a kisebbségben élő közösségek által lakott területen garantált nyelvhasználati jogok terjedelme.

A tagállamok kisebbségekkel kapcsolatos eltérő felfogását jól szemlélteti, hogy óriási kihívásnak számít egy általánosan elfogadott, univerzális *kisebbségfogalom* meghatározása. A legtöbb országban a sajátos demográfiai jellemzők és alkotmányjogi kategóriák okán ugyanis mást-mást jelent a kisebbség fogalom. Az Európai Unió tagállamai között sem tisztázott, ki mit ért „saját kisebbség” alatt.¹⁸⁵ Gál szerint a közép-kelet-európai új uniós tagállamokban a kisebbségben élő közösségeket „nemzeti kisebbségnek” hívják.¹⁸⁶ Kardos arra hívja fel a figyelmet, hogy a diplomáciában uralkodó felfogás kiindulópontja, hogy az angol és francia nyelvben a nemzet az állammal egyjelentésű, így a megkülönböztetés azt fejezi ki, hogy a nemzeti kisebbségeknek van anyaállamuk, míg az etnikai kisebbségeknek nincs.¹⁸⁷ Egy másik értelmezés szerint a nemzeti kisebbségek nagy létszámú, az etnikai kisebbségek pedig kisebb létszámú közösségekre utalnak.¹⁸⁸ Barten szerint azonban a „nép” és a „kisebbség” közti terminológiai különbségtétel azt is magában foglalja, hogy a nép megnevezés önrendelkezést feltételez, míg a kisebbségek esetében ez nem áll fenn.¹⁸⁹

¹⁸⁴ MANZINGER – VINCZE (2017) i.m. 15-20.

¹⁸⁵ JUHÁSZ (2012) i.m. 52.

¹⁸⁶ GÁL (2009) i.m.

¹⁸⁷ KARDOS (2007) i.m. 122.

¹⁸⁸ Uo.

¹⁸⁹ Ulrike BARTEN: What's in a Name? Peoples, Minorities, Indigenous Peoples, Tribal Groups and Nations. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 14, No. 1, 2015. 2.

A nemzeti kisebbségek helyzete az EU egyes tagállamaiban nagyon eltérő. Az államok nagyon különbözően állnak hozzá a hagyományos kisebbségek védelméhez: az asszimilációs politikáktól kezdve a különleges alkotmányos kisebbségvédelmi garanciáig terjed a *skála*.¹⁹⁰ E skála egyik felén a skandináv országokat, így különösen Finnországot, továbbá Ausztriát vagy Magyarországot helyezhetjük el, míg másik felén Franciaországot vagy Görögországot. Előbbiek számos nemzeti kisebbséget elismernek, különböző szintű önrendelkezést biztosítanak számukra, míg utóbbiak nem is ismerik el a területükön élő nemzeti kisebbségek létét, és ekképpen a kisebbségi jogok biztosítását is elvetik. Az alábbiakban néhány példát emelünk ki, szemléltetendő ezen skála sokszínűségét és a tagállamok kisebbségek védelmével kapcsolatos eltérő alkotmányos berendezkedését, demográfiai és történelmi jellemzőit.

Bár az Európai Unióban hozzávetőleg 50 millió uniós polgár tartozik valamely nemzeti kisebbséghez, és a tagállamok többségében vannak is ilyen kisebb-nagyobb létszámú közösségek, nem minden tagállam rendelkezik őshonos kisebbségekkel (e tekintetben szigorúan a hagyományos nemzeti kisebbségekre gondolunk, ide nem értve a társadalmak bevándorlók által történő multikulturális jellegének erősödését). *Luxemburg* és *Málta* kijelentette, hogy területükön nem található nemzeti kisebbségek,¹⁹¹ hasonló helyzetben van *Portugália* és *Írország* is.¹⁹²

Európában az egyik legrészletesebb kisebbségvédelmi jogszabályrendszerrel *Ausztria* rendelkezik. E – különböző történelmi korokban keletkezett, máig érvényes alkotmányos szabályokból álló – rendszerre jellemző a XIX. század óta fennálló jogfolytonosság, a kisebbségi jogok rendszeres bővítése, és az állam számára előírt tevőleges kötelezettség a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzésére.¹⁹³ Ausztria számos nemzeti közösséget elismer, széleskörű jogokat biztosít a kisebbségek számára az általuk lakott területeken (így Burgenlandban, Bécsben, Alsó-Ausztriában és Karintiában a magyar, horvát, cseh, szlovák és szlovén nyelveknek).

Szintén pozitív példaként szokták emlegetni a skandináv államokat, azon belül is *Finnországot*. Finnországhoz kötődik Európa egyik legelőremutatóbb – és jó gyakorlatként is legtöbbet idézett – megoldása, az Åland-szigetek autonómiája. Ezen felül

¹⁹⁰ VIZI (2013b) i.m. 13.

¹⁹¹ Egyesült Nemzetek Szervezete: *Az ENSZ kisebbségi kézikönyve*. Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, Budapest, 2004. Letöltés helye: <http://www.hunsor.se/dosszie/kisebbssegiKK.pdf>, letöltés ideje: 2020. augusztus 15. 109.

¹⁹² VOGEL (2001) i.m. 63.

¹⁹³ VOGEL (2001) i.m. 54-56.

a finn alkotmány a finn mellett svéd nyelvet is az ország hivatalos nyelvvé teszi, holott az ország összlakosságának mintegy csupán 6 százalékát alkotják svéd anyanyelvű polgárok. Finnország továbbá külön jogszabályokban védi az összlakosság 0,3 százalékát képező számikat (lappok), külön parlamentet biztosítva számukra.¹⁹⁴

Az államok kisebbségek irányába tanúsított nagylelkűsége azonban gyakran éppen abból fakad, hogy az adott kisebbség kis létszáma miatt területföltő főbiák nem befolyásolják a tagállamot a kisebbségvédelmi rendszerének fejlesztésében. *Szlovéniában* például sem a szerbek, sem a horvátok nem élveznek elismert kisebbségi státuszt (ennek fentiekén felül sajátos történelmi okai vannak), míg lényegesen kisebb számú magyarok és olaszok területileg meghatározott kulturális önkormányzatisággal bírnak.¹⁹⁵

Vogel szerint egyes államok – így különösen *Franciaország, Románia, Szlovákia, Görögország* – centralizált nemzetállamban gyökerező alkotmányjogi rendszereik és hagyományaik miatt képtelenek elfogadni a kisebbségi elvek alapján fogant autonómiát, és következetesen fellépnek a kollektív jogok alkalmazása ellen is.¹⁹⁶ *Bulgária* és *Görögország* ráadásul veszélyként, nemzetbiztonsági kockázatként tekint a területén élő török kisebbségekre.¹⁹⁷ Ezen „területföltő koncepció” azon félelemből származik, hogy a kisebbségeknek biztosított többletjogok a területi állam szuverenitását és területi integritását veszélyeztetik.¹⁹⁸ Ezzel szemben *Olaszország* (Dél-Tirol), *Spanyolország* (Katalónia, Baszkföld, stb.) és *Finnország* (Åland-szigetek) területi autonómiát biztosít a területén élő nemzeti kisebbségek egy részének.¹⁹⁹ Szintén a kollektív jogok biztosításának körébe tartozik az elismert kisebbségek kedvezményes parlamenti mandátumhoz jutásának biztosítása, melyet *Horvátország, Magyarország* és *Szlovénia* is alkalmaz.²⁰⁰ A magyarországi többszintű kisebbségi önkormányzati rendszer Európában is példaértékű standardnak tekinthető.

A balti államokat általában negatív példaként szokták emlegetni a tagállami kisebbségvédelmi gyakorlatok vizsgálata során. *Észtországban* és *Lettországon* a szovjet megszállás idején beköltöztetett oroszajkúak (akik mindkét országban a lakosság

¹⁹⁴ VOGEL (2001) i.m. 57-58.

¹⁹⁵ MANZINGER – VINCZE, 2017, 16-17

¹⁹⁶ VOGEL (2001) i.m. 18., 38.

¹⁹⁷ MANZINGER – VINCZE (2017) i.m. 15-16.

¹⁹⁸ VOGEL (2001) i.m. 10.

¹⁹⁹ MANZINGER – VINCZE (2017) i.m. 18.

²⁰⁰ Uo.

negyedét teszik ki) jelentős részének nincs észt vagy lett állampolgársága.²⁰¹ Az utóbbi években az egyik legnagyobb visszalépést a kisebbségi jogok tekintetében pedig a *litvániai* lengyel közösség esetében láthatjuk. Manzinger szerint ez a közösség az, amelynek – nem számítva a lettországi oroszokat – a legjobban romlott a jogi helyzete az EU-csatlakozás óta: továbbra is kötelező a nevek litvánosítása, tiltottak és szankcionáltak a kétnyelvű feliratok, 2010-ben pedig az ország hatályon kívül helyezte az euroatlanti integráció során elfogadott kisebbségi törvényét is.²⁰²

Az európai kisebbségvédelmi gyakorlatok két legkirívóbb negatív példája *Franciaország* és *Görögország*. Előbbi esetében a lakosság etnikai összetétele nem számszerűsíthető, mivel a franciaországi népszámlálások nem vesznek fel erre vonatkozó adatokat.²⁰³ Ezzel együtt az ország területén számos őshonos kisebbségi közösség azonosítható, így különösen az okcitanok, elzásziak, korzikaiak, baszkok, bretonok, katalánok vagy a flamandok. Franciaország ennek ellenére elvben és teljes egészében tagadja a kisebbségek létét.²⁰⁴ Görögország hasonló megközelítést alkalmaz: kisebbségként szigorúan vallási, és nem etnikai/nemzeti kisebbségeket ismer el. Utóbbiak létét következetesen tagadja, sőt, többször erőszakkal is fellép a török nemzetiségi törekvésekkel szemben.²⁰⁵

Az egyes uniós tagállamok kisebbségvédelemmel kapcsolatos hozzáállása – ezen államok esetleges európai uniós kisebbségvédelmi javaslatokra adott válaszában megjelölése keretén belül – a *nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumok*, így különösen az Európa Tanács keretén belül elfogadott Keretegyezmény és Nyelvi Karta aláírásával és ratifikálásával kapcsolatos álláspontjuk által is szemléltethető. A Keretegyezményt az EU tagállamai közül nem írta alá Franciaország, míg azt aláírta, de nem ratifikálta Belgium, Görögország és Luxemburg.²⁰⁶ A Nyelvi Kartát nem írta alá Belgium, Bulgária,

²⁰¹ MANZINGER Krisztián: A 2019-es európai parlamenti választások nemzetiségi vonatkozásai. *Kisebbségvédelem*, I. szám, 2019. [a továbbiakban: MANZINGER (2019c) i.m.] 119-120. A balti államok azonban csak részben tekinthetők rossz példának, hiszen Észtország például továbbviszi a két világháború közötti kisebbségi autonómia-rendszerét. Ld. bővebben: Krisztián MANZINGER: Social Cohesion for Parallel Societies? – Integrating Estonia's Russian-speaking Population, in: Anne TAMM – Ágnes TOLNAI (eds): *The Republic of Estonia. 100 Years of Innovation*. Estonian Institute in Hungary, Budapest, 2019. [a továbbiakban: MANZINGER (2019d) i.m.]

²⁰² MANZINGER (2019c) i.m. 124-125.

²⁰³ MANZINGER (2019c) i.m. 126-127.

²⁰⁴ VOGEL (2001) i.m. 50.

²⁰⁵ VOGEL (2001) i.m. 63.

²⁰⁶

https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157/signatures?p_auth=gqTk7HIV

Észtország, Lettország, Litvánia, Görögország, Írország és Portugália, illetve aláírta, de nem ratifikálta Franciaország, Olaszország és Málta.²⁰⁷

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

1.3.3. Európai Bizottság és az európai polgári kezdeményezés

Az Európai Parlamenttel szemben az Európai Bizottság sokkal tartózkodóbb a kisebbségi kérdés ügyében. Eplényi szerint a Bizottság uniós kompetencia hiányában „nem tehet kisebbségvédelemmel kapcsolatos javaslatot, és erre hivatkozva számos kezdeményezést, konkrét, kisebbségi jogokat érintő hozzá intézett kérdést utasít el.”²⁰⁸ A Bizottság szerepe és jelentősége a nemzeti kisebbségek védelmében ugyanakkor azért is megkérdőjelezhetetlen, mert a Bizottság kizárólagosan jogosult a rendes jogalkotási eljárás megindítására, így megkerülhetetlen szerepe van a nemzeti kisebbségeket érintő uniós joganyag alakításában.

Többször felszólították már kisebbségvédelmi szervezetek és európai parlamenti képviselők a testületet, hogy éljen jogalkotási kezdeményezés jogával és nyújtson be a kisebbségek védelmét biztosító javaslatot. Az érvelés magját az alkotta, hogy míg a más,

²⁰⁷ https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/signatures?p_auth=6zBt4i0c

²⁰⁸ EPLÉNYI (2013) i.m. 48.

diszkrimináció által fenyegetett csoportoknak több lehetősége van megvédeni magukat, addig az őshonos nemzeti kisebbségek esetében hiányzik az erre irányuló, hatékony uniós szintű szabályozás. A Bizottság rendre arra hivatkozva utasította el ezeket a megkereséseket, hogy az Európai Uniónak nincs hatásköre ezen a területen. A tagállamok feladata tehát, hogy megfelelő védelemben részesítsék e közösségeket, beleértve az egyes közösségeknek nyújtott autonómiaformákat is. Ennek kapcsán Eplényi megjegyzi, hogy a Bizottság a kisebbségvédelmet a „kultúra és oktatás területén igyekszik kezelni, mintsem az alapvető jogokat érintően”, holott utóbbi kedvezőbb lenne e közösségek számára.²⁰⁹

Mindezek ellenére az elmúlt időszakban a figyelem mégis egyre inkább az Európai Bizottságra irányult, ami elsősorban a Lisszaboni szerződés új jogintézményének, az európai polgári kezdeményezésnek köszönhető. Az új jogintézmény legfontosabb célkitűzése az Európai Unióban fennálló demokrácia-deficit felszámolása, illetve az uniós polgároknak az uniós döntéshozatalba való bekapcsolása az által, hogy az európai polgári kezdeményezések útján a polgárok befolyásolhatják a Bizottság napirendjét. Jelen értekezés tárgya annak vizsgálata, hogy az európai polgári kezdeményezés, mint politika- és jogalkotásformáló eszköz milyen lehetőségeket rejt magában a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelme vonatkozásában, így erre a részvételi eszközre a későbbiek során térünk ki részletesen.

²⁰⁹ EPLÉNYI (2013) i.m. 48.

1.4. A nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelméről

A kilencvenes években kialakult európai és nemzetközi kisebbségvédelmi rendszerből *hiányzik a kényszerítő erő*, amely e normák érvényesülését a kormányokon számonkérhetné, és megvalósulásukat garantálná.²¹⁰ A Keretegyezmény és a Nyelvi Karta kötelező erőjűek ugyan, de nincs megfelelő szankciós rendszer, így végrehajtásuk sincs megfelelően biztosítva. Ezek a dokumentumok az eddigiekben is meghatározó súllyal bírtak, azonban egy esetleges Európai Unión belül elfogadott, minden tagország számára kötelező erővel bíró, annak kikényszerítését is biztosító joganyag lehetne az az eszköz, amely tényleges megoldást jelenthetne az egyes európai kisebbségek problémáira. Az EU előnye más nemzetközi szervezetekkel szemben, hogy az uniós jog megfelelő politikai akarat esetén kógens és kikényszeríthető normákat fogadhat el a nemzeti kisebbségek védelme érdekében, amelyek valódi megoldást jelenthetnének a kisebbségek problémáira.

Ahogy erre azonban a korábbiak során részletesen kitértünk, az Európai Uniónak a nemzeti kisebbségek védelme tekintetében alapvetően nincs specifikus hatásköre,²¹¹ nincsenek általános kisebbségvédelmi szabályok, ekképpen *nincs közvetlen eszköze a kisebbségi jogok védelmére*. Az Európai Unió egyes szerveinek eljárásában megfelelő tartalmú dokumentumok születtek, *soft law* jellegük miatt azonban nem számítanak ténylegesen jogvédelmi eszköznek, leginkább politikai jelentőséggel bírnak. Ezek a rendelkezések nem biztosítanak hatáskört az Uniónak a nemzeti kisebbségek védelmére. Hasonlóképpen, a kisebbséghez tartozó személyek jogának tiszteletben tartását az Unió alapvető értékeként meghatározó EUSZ 2. cikk, vagy az Alapjogi Charta nemzeti kisebbséghez tartozás alapján történő megkülönböztetést tiltó 21. cikke sem tekinthető kellően biztos alapnak a hatékony uniós kisebbségvédelmi keret kialakításához. Ez pedig azt jelenti, hogy a Szerződésekre csak közvetetten tudunk hivatkozni, míg a vonatkozó másodlagos jogforrások teljes mértékben hiányoznak.

Habár az uniós joganyagból hiányoznak azok a kisebbséghez tartozó személyek jogának tiszteletben tartásának érvényesítését elősegítő pontosító rendelkezések, amivel a tagállamokat rá lehetne szorítani az Unió ezen alapvető értékének betartására, az EUMSZ a bevándorló kisebbségek vonatkozásában tartalmaz ilyen rendelkezést. Az

²¹⁰ TABAJDI Csaba: Európa kisebbségei egyesüljetek! Lehetséges-e, hogy az Európai Unió létrehozza saját kisebbségvédelmi rendszerét? In: TABAJDI (2009) i.m. 47.

²¹¹ Ld. TOGGENBURG (2012) i.m. 85.

EUMSZ 79. cikke értelmében ugyanis az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapíthat meg „azoknak a tagállami intézkedéseknek az ösztönzésére és támogatására, amelyek a területükön jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedésének elősegítésére irányulnak.” Ez a jogalap a nemzeti kisebbségek vonatkozásában teljesen hiányzik. Toggenburg felhívja a figyelmet arra, hogy hiába került be az Alapjogi Charta által az elsődleges uniós jogba kötelező erejű terminusként a „nemzeti kisebbség” fogalom, ha ehhez nem rendeltek hozzá pontosító rendelkezést.²¹²

Mindezek fényében egyértelműen kijelenthető, hogy szükséges a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos uniós joganyag fejlesztése (*jogvédelem előmozdítása*). Elsősorban a már oly régóta követelt (legutóbb a kisebbségi jogminimum által szorgalmazott) másodlagos uniós jogforrás elfogadására lenne szükség, amely átfogó és kötelező jellegű védelmet biztosít a nemzeti kisebbségek védelmére. Erre az elsődleges uniós jog alkotmányos kerete lehetőséget nyújt.²¹³ Ezt mozdíthatja elő a *Minority SafePack*, amely a hatályos joganyag kisebbségvédelmi vonatkozású módosítását tűzte zászlajára. Egyet tudunk érteni azzal a megállapítással, hogy hosszú távon nem elegendő az uniós alapelvekre hivatkozás. Ezek „nem pótolhatják a közvetlen kisebbségvédelem megteremtését, a jogilag kötelező és ellenőrizhető normarendszer és ellenőrző mechanizmusok kialakítását,”²¹⁴ így mindenképpen szükséges egy átfogó uniós kisebbségvédelmi rendszer kialakítása. Ez azonban a politikai realitás alapján egy hosszabb politikai folyamat eredménye lehet, figyelemmel arra, hogy a jelenlegi jogi kereteket a Szerződések határozzák meg, így az attól való értékelhető elmozdulásra is csak a Szerződések módosításával kerülhetne sor.²¹⁵

Általános vélekedésnek tekinthető, hogy az Unió nem csupán az átfogó és kötelező jellegű kisebbségvédelmi szabályozás megalkotását, de a kisebb volumenű nemzeti kisebbségvédelmi politikai törekvéseket is erős fenntartásokkal kezeli. Ezt az is alátámasztja, hogy a Bizottság eddig sohasem tűzte napirendjére a nemzeti kisebbségek európai uniós védelmét. E tekintetben szükséges az uralkodó politikai megközelítés megváltoztatása, az általános politikai ellenállás megszüntetése a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatban (*politikai érdekérvényesítés*). Ez ugyanis előfeltétele a

²¹² TOGGENBURG (2012) i.m. 82-83.

²¹³ TOGGENBURG (2012) i.m. 85.

²¹⁴ TABAJDI (2009) i.m. 48-49.

²¹⁵ BARTEN (2016) i.m. 110.

kisebbségvédelmi jogi keret bővítésének. Bár ez is alapvetően egy hosszútávú politikai és érdekképviselési munka keretében érhető el, egyáltalán nem lehetetlen küldetés. A nemzeti kisebbségek védelme újra és újra az Unió napirendjére kerül. Elegendő visszautalnunk a közelmúltbeli európai parlamenti állásfoglalásokra, a *Minority SafePack* kezdeményezés sikerére vagy a *nemzeti régiókról* szóló polgári kezdeményezés Bíróságon aratott sikerére és a jelenleg is zajló aláírásgyűjtésre.

Mindezek fényében úgy tűnik, hogy az elmúlt időszakban sikerülhet megtörni az uniós intézmények merev ellenállását és esély kínálkozik arra, hogy fokozatosan teret nyerjen a gondolat, hogy az Európai Uniónak, mint szupranacionális aktornak, foglalkoznia kell a nemzeti kisebbségek kérdésével is. A kisebbségek védelme ugyanis „nem lehet csupán egy adott államon belüli, *ad hoc* jellegű politikai megfontolás vagy gyakorlati kompromisszum eredménye, és nem lehet egyszerűen a nemzetközi konfliktusok elkerülésének eszközévé alacsonyítani. A kisebbségi jogok tiszteletének a kymlickai értelemben vett alapvető igazságosság („*fundamental justice*”) szempontjain²¹⁶ kell alapulnia.”²¹⁷

²¹⁶ Nagy Noémi szerint ez azt jelenti, hogy a többnemzetiségű államokban (így a többnemzetiségű Európai Unióban is) mind az egyetemes emberi jogok, mind a csoporthoz tapadó jogok és a kisebbségi kultúrák különleges státusza biztosítva van. – hivatkozik: Will KYMLICKA: Universal Minority Rights? *Ethnicities*, No. 1, 2001. 21-23.

²¹⁷ NAGY (2011) i.m. 13.

2. Az európai polgári kezdeményezés

2.1. Az európai polgári kezdeményezés, mint a részvételi demokrácia eszköze

2.1.1. Az európai polgári kezdeményezés célja és sajátossága

Az európai polgári kezdeményezés célja az európai uniós demokrácia fejlesztése, azon belül is a részvételi demokrácia erősítése azáltal, hogy lehetővé teszi az uniós polgárok számára, hogy közvetlenül fordulhassanak az európai uniós szervekhez az őket érintő kérdésekben.²¹⁸

A képviseleti demokrácia rendszerét a Lisszaboni szerződés kiegészítette a részvételi demokrácia eszközeivel (ideértve az európai polgári kezdeményezést), amelyek célja, hogy támogassák a polgárok demokratikus folyamatban való részvételét, és előmozdítsák a polgárok és az uniós intézmények közötti párbeszédet.²¹⁹ A polgári kezdeményezés, mint a „vita ösztönzését szolgáló eszköz” tehát hozzájárul az Unió demokratikus működésének javításához a polgároknak az Unió demokratikus és politikai életében való részvétele révén.²²⁰ Az európai polgári kezdeményezés elsődleges célja tehát közelebb hozni az Uniót polgáraihoz,²²¹ megerősíteni az uniós polgárság intézményét, valamint fokozni az Unió demokratikus működését.²²²

Az európai kommunikációs politikáról szóló 2006-os fehér könyv leszögezi, hogy az Európai Unió és az európai polgárok eltávolodtak egymástól, az uniós polgárok nagy része úgy érzi, kevés befolyással bír a döntéshozatali folyamatokra, az EU-intézmények

²¹⁸ Európai Bizottság: Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, COM (2015) 145 végleges. Brüsszel, 2015.3.31. 2. [a továbbiakban: Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2015]

²¹⁹ A Bíróság 2019. december 19-i ítélete a C-418/18. P. sz., *Patrick Grégor Puppinc, Filippo Vari, Josephine Quintavalle, Frivaldszky Edith, Jakub Baltroszewicz, Alicia Latorre Canizares és Manfred Liebner kontra Európai Bizottság*-ügyben, ECLI:EU:C:2019:1113, 65. pont

²²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről [a továbbiakban: EPK-rendelet], (1) és (4) preambulumbekzdés

²²¹ Luis BOUZA GARCÍA – Susana DEL RÍO VILLAR: The ECI as a Democratic Innovation: Analysing its Ability to Promote Inclusion, Empowerment and Responsiveness in European Civil Society. *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, No. 3, pp. 312-324, 2012. 312.; Katrin BÖTTGER – Julian PLOTKA: The ECI – An Overview of Opportunities and Constraints. In: Maximilian CONRAD – Annette KNAUT – Katrin BÖTTGER (eds.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Nomos, 2016. 16.

²²² Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről, HL L 65, 2011.3.11., 1-22., (1) preambulumbekzdés

távolinak tűnnek, az emberek idegenkedéssel fordulnak Brüsszel felé.²²³ Ezek a negatív tendenciák a következő 10 évben sem enyhültek.²²⁴

Az európai polgári kezdeményezés célja – vagyis az Unió demokrácia-deficitjének csökkentése és a demokratikusabb Európai Unió kívánalma – nem új gondolat,²²⁵ az 1990-es évektől a *részvételi elv* megjelent az Európai Unióban.²²⁶ A XX. század első felének nagy részében a polgári részvételt a demokrácia átkának tekintették,²²⁷ mára azonban a népi részvétel bizonyos tekintetben a politika szükségszerű velejárójává vált.²²⁸ A részvételi demokrácia eszközeinek bevezetése az európai uniós döntéshozatali eljárásba az EU demokrácia-deficitjének problematikájából fakad.²²⁹ Az európai polgári kezdeményezés bevezetésének célja a részvételi demokrácia, azaz a képviseleti demokrácia meglévő rendszerét kiegészítő, új eszközének bevezetése volt.²³⁰ A részvételi demokrácia jelentősége tehát bár megnőtt az Unióban, ezen eszközök természete, jellege és hatékonysága megkérdőjelezhető.²³¹ Ahogy Nentwich megállapítja, a Maastrichti Szerződés aláírás után bevezetett, polgári részvételnek teret adó lehetőségek nagy része közvetlen és informális volt, amelyek nem bírtak semmilyen

²²³ Európai Közösségek Bizottsága: Fehér Könyv az Európai Kommunikációs Politikáról. Brüsszel, 2006.2.1., COM (2006) 35 végleges. 2, 4.

²²⁴ Az Eurobarometer 2017 őszi felmérése szerint az uniós polgárok 50 százaléka úgy érzi, hogy nincs ráhatása az uniós döntéshozatalra – Ld. European Commission: Standard Eurobarometer 88. First results. Public opinion in the EU, autumn 2017, p. 18ff.

²²⁵ Peter TEGLAS: *The European Citizens' Initiative (Un)Successful Tool of Deliberative Democracy; Present State and Future Perspectives*. ECIT Foundation, 2015. Letöltés helye: https://img1.wsimg.com/blobby/go/bb9b9a10-e672-4695-8ddf-228b109f0aec/downloads/1catcs9ht_783833.pdf, letöltve: 2019. november 14., 2.; Bruno KAUFMANN: Transnational „Babystep“. The European Citizens' Initiative. In: Maija SETÄLÄ – Theo SCHILLER (Eds.): *Citizens' Initiatives in Europe Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. Palgrave Macmillan: New York, 2012. 229-233.

²²⁶ Sabine SAURUGGER: The social construction of the participatory turn: The emergence of a norm in the European Union. *European Journal of Political Research*, No. 49, pp. 471–495, 2010. 471.

²²⁷ MONAGHAN (2012) i.m. 285.

²²⁸ Mark E. WARREN: *Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory*. Brussels: Palgrave MacMillan, 2009.

²²⁹ KOMÁROMI László: Participatory democracy: International and European tendencies, constitutional framework in Visegrad countries, Hungarian instruments and experiences. *Iustum Aequum Salutare*, XI.évf., 3.sz., 2015. 53.

²³⁰ KAUFMANN (2012) i.m. 229-233.; Graham SMITH: The European Citizens' Initiative: A New Institution for Empowering Europe's Citizens? In: Michael DOUGAN – Niamh Nic SHUIBHNE – Eleanor SPAVENTA (eds.): *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*. Portland, OR: Hart Publishing, 2012. 278-280.

²³¹ Elizabeth MONAGHAN: Assessing Participation and Democracy in the EU: The Case of the European Citizens' Initiative. In: *The European Citizens' Initiative: a First for Participatory Democracy? Perspectives on European Politics and Society*, Special Issue, Vol. 13, Issue 3, 2012. 290.

jogi kötőerővel.²³² Dougan szerint azonban az európai polgári kezdeményezés valóban vérfrissülést hozhat az Unió demokratikus működésébe.²³³

Az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet szerint „*minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében az európai polgári kezdeményezés révén. Ez az eljárás lehetővé teszi a polgárok számára, hogy közvetlenül forduljanak a Bizottsághoz olyan kéressel, amelyben a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslat beterjesztésére hívják fel a Bizottságot, hasonlóan az EUMSZ 225. cikke értelmében az Európai Parlament számára, valamint az EUMSZ 241. cikke értelmében a Tanács számára biztosított joghoz.*”²³⁴

Az európai polgári kezdeményezés ugyanis az Unió nemzetek közötti részvételi demokráciájának innovatív eszköze,²³⁵ amelyet a nemzeti alkotmányfejlődés inspirált²³⁶ és a Lisszaboni szerződés vezetett be. Tágabb megközelítésben a világ első transznacionális napirend-kezdeményezése.²³⁷ A polgári kezdeményezés lehetővé teszi az EU polgárainak, hogy közvetlenül hatást gyakoroljanak az uniós szakpolitikai döntéshozatalra az által, hogy a számukra fontos ügyekben konkrét jogi intézkedéseket kezdeményeznek azokon a területeken, amelyeken az Európai Bizottság jogszabályjavaslat előterjesztésére jogosult.²³⁸ Az uniós polgárok kollektív cselekvésre irányuló jogának biztosítása példa nélküli a nemzetközi szervezetek történetében.²³⁹ Az európai polgári kezdeményezés minden korábbinál radikálisabb értelmezése a részvételi demokráciának az Európai Unióban.²⁴⁰ Legfőbb újítása éppen az, hogy nem a társadalmi szervezetek részére biztosítja a részvételt a jogalkotásban, hanem elsősorban a magánszemélyek, az uniós polgárok részére, szakítva a korábbi tendenciákkal, amelyek

²³² Michael NENTWICH: Opportunity Structures for Citizens' Participation: The Case of the European Union. In: Albert WEALE – Michael NENTWICH (eds.): *Political Theory and the European Union: Legitimacy, Constitutional Choice and Citizenship*. Routledge, 1998. 125-140.

²³³ Michael DOUGAN: What are we to make of the citizens' initiative? *Common Market Law Review*, No. 48, pp.1807-1848, 2011. 1814.

²³⁴ EPK-rendelet (1) preambulumbekzdés

²³⁵ Irmgard ANGLMAYER: *Implementation of the European Citizens' Initiative. The experience of the first three years*. European Parliamentary Research Service, Ex-Post ImpactAssessment Unit, 2015. 3.

²³⁶ Victor CUESTA-LÓPEZ: A Comparative Approach to the Regulation of the European Citizens' Initiative. In: *The European Citizens' Initiative: a First for Participatory Democracy? Perspectives on European Politics and Society*, Special Issue, Vol. 13, Issue 3, 2012. 258. [a továbbiakban: CUESTA-LÓPEZ (2012a) i.m.]

²³⁷ Maximilian CONRAD: A Small-States Perspective on the European Citizens' Initiative. *Icelandic Review of Politics and Administration*, Vol. 9, Issue 2, pp. 301-322., 2013. 302.

²³⁸ <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts>

²³⁹ Alex WARLEIGH: On the Path to Legitimacy? The EU Citizens Initiative Right from a Critical Deliberatist Perspective. In C. RUZZA – V. Della SALA (eds.): *Governance and Civil Society in the European Union*. Manchester University Press, 2007. 64.

²⁴⁰ MONAGHAN (2012) i.m. 295.

során kiemelt társadalmi szervezetek szerepvállalásával valósult meg a részvételi demokrácia („Brüsszel végső soron Brüsszellel társalgott”²⁴¹). Jelentősége abban áll, hogy a népi részvétel ösztönzése által hozzájárulhat a belpolitikai közbeszéd élénkítéséhez, valamint elősegítheti a nemzetek közötti párbeszéd fejlődését is.²⁴² Bár korábban is voltak törekvések az Európai Unióban a közvetlen demokrácia megerősítésére, a Lisszaboni szerződés elfogadása előtt a közvetlen demokrácia önmagában nem volt hatással az Európai Unió működésére.²⁴³ Kaufmann szerint az EPK sokkal közvetlenebb és transznacionálisabb, mint bármi, amit eddig uniós szinten tapasztalhattunk.²⁴⁴ Conrad szerint az európai polgári kezdeményezés az uniós részvételi demokrácia legerősebb eszköze,²⁴⁵ legfőbb erénye pedig az, hogy az európai nép szükségességének hangsúlyozása nélkül képes hozzájárulni az EU demokratizálódásához.²⁴⁶

A polgári kezdeményezés tehát formalizálta a korábban is létező „kollektív kereseteket”, amelyek egyfajta nyomásgyakorló szerepet töltek be az Európai Unióban.²⁴⁷ Másfelől az európai polgári kezdeményezés a tagállamok jogrendjének tükrében is előremutató szabályozásnak számít, hiszen a tagállamok felében nincs olyan közvetlen demokráciát és népi részvételt erősítő szabályozás, amely lehetővé teszi, hogy a polgárok egy kisebb csoportja jogalkotási javaslatot kezdeményezzen.²⁴⁸ A lényeges különbség a nemzeti rendszerek és az európai polgári kezdeményezés között, hogy amíg a nemzeti népi kezdeményezések többségét a törvényhozó hatalomnak címzik, addig az európai polgári kezdeményezést az Unió „kormányának” nyújtják be. Ez az uniós jog sajátosságából, pontosabban az Európai Bizottság jogalkotási eljárásban betöltött, jogalkotási aktus elfogadására irányuló javaslat benyújtása tekintetében fennálló

²⁴¹ Luis BOUZA GARCÍA – Justin GREENWOOD: Introduction. In: *The European Citizens' Initiative: a First for Participatory Democracy? Perspectives on European Politics and Society*, Special Issue, Vol. 13, Issue 3, 2012. 251.

²⁴² Víctor CUESTA-LÓPEZ: A Preliminary Approach to the Regulation on European Citizens' Initiative from Comparative Constitutional Law. In: Luis BOUZA GARCÍA – Víctor CUESTA LÓPEZ – Elitsa MINCHEVA – Dorota SZELIGOWSKA (eds.): *Papers prepared for the European Citizens' Initiative - a first assessment organised by the European General Studies' Programme of the College of Europe*. Bruges, 25 January 2011. Bruges Political Research Paper No. 24, 2012. [a továbbiakban: CUESTA-LÓPEZ (2012b) i.m.] 8.

²⁴³ DOUGAN 2011, 1808.

²⁴⁴ Bruno KAUFMANN: *The European Citizens' Initiative Pocket Guide*. Green European Foundation, Brussels, 2012. Letöltés helye: https://gef.eu/wp-content/uploads/2017/01/ECI_Pocket_guide_updated_edition_web_02.pdf

²⁴⁵ CONRAD (2013) i.m. 302.

²⁴⁶ CONRAD (2013) i.m. 318.

²⁴⁷ DOUGAN 2011, 1808.

²⁴⁸ Paolo PONZANO: A million citizens can request European legislation: a sui generis right of initiative. European University Institute, Florence, 2011. Letöltés helye: <http://jeanmonnetchair.uab.cat/docs/ponencia%20Gurmai.doc>, letöltés ideje: 2019. november 24.

monopol szerepéből fakad, ebből kifolyólag az Európai Bizottság a kezdeményezések címzettje.²⁴⁹

Az európai polgári kezdeményezés lényegében az Európai Bizottság jogalkotási eljárás megindításában betöltött *monopol szerepét hivatott árnyalni* azzal, hogy egymillió uniós polgár támogató aláírása esetén a Bizottságnak foglalkoznia kell egy kérdéssel, habár nincs semmilyen tekintetben kötve ezekhez a javaslatokhoz. Az Európai Unióban ugyanis kizárólag a Bizottság terjeszthet be a jogalkotó elé jogalkotási aktus elfogadására irányuló javaslatot, ekképpen kizárólag bizottsági döntés függvénye, hogy egy adott kérdésben megindul-e a jogalkotási eljárás. Az európai polgári kezdeményezés révén az Európai Parlament²⁵⁰ és a Tanács²⁵¹ mellett immár az uniós polgárok is kezdeményezhetik, hogy a Bizottság foglalkozzon egy adott kérdéssel és terjesszen elő javaslatot abban az uniós jogalkotó részére.

A két uniós intézmény felkéréséhez hasonlóan az európai polgárok felhívása sem köti a Bizottságot, tehát a jogalkotási eljárásban betöltött monopol helyzete a gyakorlati működést tekintve továbbra is töretlen. Amennyiben ugyanis egy kezdeményezés eredményesen zárul, a Bizottság köteles az adott kérdést napirendjére tűzni, és bár jogalkotási aktusra irányuló javaslat beterjesztésére nem köteles (ez következik jogalkotási javaslat benyújtásának opcionális jellegéből, amelyet az EUSZ vonatkozó szakaszában szereplő „kezdeményezheti” kifejezés is megalapoz), több esetben már a napirendre vétel is komoly eredménynek számít. Különösen igaz ez a nemzeti kisebbségek uniós védelme esetében, hiszen az Európai Bizottság az eddigiekben tartózkodott a kérdéskör napirendjére tűzésétől. Ennek megfelelően a polgári kezdeményezést *napirend meghatározó és politikaformáló eszköznek*²⁵² tekintjük. Auer szerint az európai polgári kezdeményezés „kérés” („*appeal*”) a polgárok részéről a Bizottsághoz.²⁵³

²⁴⁹ Paweł GŁOGOWSKI – Andreas MAURER: The European Citizens' Initiative – Chances, Constraints and Limits. *Political Science Series*, Institute for Advanced Studies, Vienna 2013. 8.

²⁵⁰ EUMSZ 225. cikk: Az Európai Parlament tagjainak többségével felkérheti a Bizottságot olyan kérdésre vonatkozó megfelelő javaslat előterjesztésére, amely az Európai Parlament megítélése szerint a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktus kidolgozását teszi szükségessé. Ha a Bizottság nem terjeszt elő javaslatot, ennek okairól tájékoztatja az Európai Parlamentet.

²⁵¹ EUMSZ 241. cikk: A Tanács egyszerű többséggel felkérheti a Bizottságot, hogy végezze el a Tanács által a közös célkitűzések eléréséhez szükségesnek tartott vizsgálatokat, és terjesszen be hozzá megfelelő javaslatokat. Ha a Bizottság nem terjeszt elő javaslatot, ennek okairól tájékoztatja a Tanácsot.

²⁵² GŁOGOWSKI – MAURER (2013) i.m. 9.

²⁵³ Andreas AUER: European Citizens' Initiative. *European Constitutional Law Review*, No. 1, pp. 79-86, 2005. 83.

2.1.2. Az európai polgári kezdeményezés jogi természetete és elhatárolása a közvetlen demokrácia további megnyilvánulási formáitól

Az európai polgári kezdeményezés jogi természetével és pontos minősítésével, a közvetlen, illetve részvételi demokrácia rendszerében történő elhelyezésével kapcsolatban vita van mind a tudomány szereplői, mind pedig a civil társadalom és a döntéshozók között is. Az európai polgári kezdeményezés elsődleges jogalapjául szolgáló EUSZ 11. cikk (4) bekezdés ugyanis egyfajta kompromisszumként jött létre a polgári kezdeményezés szerepével kapcsolatos, eltérő értelmezések között.²⁵⁴

Komáromi szerint a *közvetlen demokrácia* alatt napjainkban „nem a tiszta „közvetlen demokráciát” értik, ahol a polgárok minden lényeges közügyet közvetlenül döntenek el, sokkal inkább olyan döntéshozatali mechanizmusokat, amelyek a meglévő képviseleti intézmények eljárásai mellett, azokhoz többé vagy kevésbé kapcsolódva jelentkeznek”.²⁵⁵ Fuchs szerint a *részvételi demokrácia* a polgárok közvetlen részvételét jelenti a kormányzásban és a politikai véleményformálásról szóló tanácskozásban.²⁵⁶

Kaufmann szerint az európai polgári kezdeményezés a közvetlen demokrácia eszköze,²⁵⁷ Conrad szerint azonban ez a megközelítés téves, hiszen az európai polgári kezdeményezés napirend-kezdeményezésnek tekinthető.²⁵⁸ Egyesek szerint az európai polgári kezdeményezés meghatározó eszköze a transznacionális tanácskozó (deliberatív) *demokráciának*,²⁵⁹ amely a tagállami alkotmányfejlődések népi kezdeményezésekkel kapcsolatos legjobb tapasztalatait foglalja magába.²⁶⁰ Mások szerint az európai polgári kezdeményezés nem illeszkedik a deliberatív modellekhez, ezért a polgárokkal történő közvetlen kommunikációban betöltött szerepe is megkérdőjelezhető,²⁶¹ mivel az aláírásgyűjtés nem biztosít megfelelő visszacsatolást a kezdeményezés tartalmát illetően,

²⁵⁴ Carmen GERSTENMEYER, Julia KLEIN, Julian PLOTKA, Amelie TITTEL: Study on the European Added Value of the European Citizens' Initiative. In: Christian SALM: *The added value of the European Citizens' Initiative (ECI), and its revision*. Study. Brussels: European Parliamentary Research Service, 2018. 54. [a továbbiakban: GERSTENMEYER et al. (2018) i.m.]

²⁵⁵ KOMÁROMI László: Közvetlen demokrácia. In: CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs (szerk.): *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban*. Budapest, Pázmány Press, pp. 223-243., 2017. 223-224.

²⁵⁶ Dieter FUCHS: Participation, liberal and electronic democracy. In: Thomas ZITTEL – Dieter FUCHS (eds.): *Participatory democracy and political participation*. Oxon, Routledge, 2007. 39.

²⁵⁷ KAUFMANN (2012) i.m. 281.

²⁵⁸ CONRAD (2013) i.m. 320.

²⁵⁹ A deliberatív demokrácia „felhívás egy informális politikai közösségi diskurzusra, amelynek intézményi alapját a civil társadalom önkéntes szervezetei biztosítják”. Ld. TEGLAS (2015) i.m. 1.; Jürgen HABERMAS: *The inclusion of the other: studies in political theory*. MIT Press: Cambridge, 1998.

²⁶⁰ CUESTA-LÓPEZ (2012a) i.m. 267.

²⁶¹ BOUZA GARCÍA – DEL RIÓ VILLAR (2012) i.m. 320.

és jellegéből adódóan inkább a radikális, mintsem a konszenzusos megközelítést követi.²⁶² Conrad ezt a viszonyrendszert másképpen értelmezi. Szerinte az európai polgári kezdeményezés az európai nyilvánosság révén több lehet, mint transznacionális részvételi demokrácia egyszerű eszköze: idővel a transznacionális deliberatív demokrácia eszközévé válhat.²⁶³ Auer szerint az európai polgári kezdeményezés egy informális politikai részvételi eszköznek tekinthető, amely kiegészíti a részvételi demokrácia tartópilléreit, a már meglévő részvételi mechanizmusokat.²⁶⁴ Greenwood szerint a polgári kezdeményezés az Európai Unió részvételi demokráciájának keretébe tartozó számos eszköz egyike, a nyilvános konzultációkkal és a civil szervezetekkel folytatott párbeszéddel együtt.²⁶⁵ Behringer szerint az európai polgári kezdeményezés nem az uniós közvetlen demokrácia rendszere, hanem sokkal inkább az európai többszintű kormányzás felé tett lépés.²⁶⁶ Schöpflin²⁶⁷ szerint ezzel szemben az európai polgári kezdeményezés nem tekinthető sem a közvetlen, sem pedig a részvételi demokrácia eszközének, hanem egy *sui generis jogintézmény*.²⁶⁸ Frans Timmermans, az Európai Bizottság európai polgári kezdeményezésért is felelős akkori első alelnöke is úgy nyilatkozott 2017-ben, hogy az európai polgári kezdeményezés nem a közvetlen demokrácia eszköze.²⁶⁹

Az európai polgári kezdeményezés tehát egy olyan sajátos eszköz, amely a részvételi demokrácia különböző megoldásainak elemeit vegyíti.²⁷⁰ Összehasonlító alkotmányjogi szempontból a részvételi demokráciának több olyan közvetlen eszközt ismerjük, amelyek emlékeztetnek az európai polgári kezdeményezésre vagy ahhoz hasonló elemeket tartalmaznak, ezért elhatárolásuk különösen indokolt.

²⁶² G. SMITH: *Democratic Innovations*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009. 129-132.

²⁶³ CONRAD (2013) i.m. 306.

²⁶⁴ Auer szerint az európai polgári kezdeményezés nem ássa alá a képviseleti demokrácia rendszerét az Európai Unióban, és nem is veszélyezteti az Európai Bizottság jogalkotási javaslat benyújtása tekintetében fennálló monopol helyzetét. – Ld: AUER (2005) i.m.

²⁶⁵ Justin GREENWOOD: The European Citizens' Initiative: bringing the EU closer to its citizens? *Comparative European Politics*, October 2018. 3.

²⁶⁶ Jeannette BEHRINGER: Just Sweets for the People? The ECI as a Participatory Tool Towards Pluralistic Democracy in the EU, In: Maximilian CONRAD – Annette KNAUT – Katrin BÖTTGER (eds.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Nomos, 2016.

²⁶⁷ 2004 és 2019 között európai parlamenti képviselő, az Európai Parlament polgári kezdeményezés tárgyában illetékes Alkotmányügyi Bizottságának (AFCO) korábbi tagja és több, európai polgári kezdeményezéssel foglalkozó jelentés szerzője.

²⁶⁸ Draft Report with recommendations to the Commission on Revision of Regulation (EU) 211/2011 on the citizens' initiative, (2017/2024(INL)), 2017. 7.

²⁶⁹ ECI WATCH: AFCO and PETI committees—Exchange of views with first vice-president Frans Timmermans. 2017. Letöltés helye: <http://ecas.org/eci-watch-december-2/>, letöltés ideje: 2019. november 24.

²⁷⁰ Carsten BERG – Pawel GLOGOWSKI: Heavy Stones in the Road: The ECI in Practice. In: Maximilian CONRAD – Annette KNAUT – Katrin BÖTTGER (eds.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Nomos, 2016. 199.

a) Napirend kezdeményezés („agenda initiative”) és népi kezdeményezés („popular initiative”)

Schiller és Setälä szerint a népi kezdeményezés egy olyan eszköz, amely lehetővé teszi, hogy a polgárok közös fellépés útján (vagyis meghatározott számú aláírás összegyűjtésével) javaslatok formájában új kérdéseket tűzzenek a politika napirendjére, amely javaslatot aztán népszavazásra bocsátanak vagy azt a parlament (vagy más képviseleti szerv) köteles lesz megtárgyalni.²⁷¹ A szerzők tehát a népi kezdeményezések két formáját, a népszavazási kezdeményezést és a napirend-kezdeményezést különböztetik meg. Míg a *népszavazási kezdeményezés* esetében egy adott időszak alatt meghatározott számú aláírást kell összegyűjteni, amely esetén a szervezők kérhetik a népszavazás kiírását az adott javaslatra vonatkozóan, addig a *napirend-kezdeményezés* esetén (amely nagyban hasonlít a petícióra) a szervezők nem követelhetik népszavazás kiírását.²⁷² A népi kezdeményezés szintjei tekintetében megkülönböztetünk szupranacionális, országos, tagállami és helyi szintet.²⁷³

A napirend-kezdeményezés a részvételi demokrácia eszköze, amely a törvényhozó hatalom politikai akaratának teljes mértékben alá van rendelve. Több európai országban is ismerik,²⁷⁴ azonban valódi politikai jelentőséggel egyik európai államban sem bír.²⁷⁵ A napirend-javaslat ugyanis csak arra irányul, hogy egy adott kérdést egy intézmény (a nemzeti jogrendszerekben általában a népképviseleti szerv) megtárgyaljon és ennek eredményeként saját belátása szerint döntsön arról, hogy a javaslatnak megfelelően jár el vagy sem.²⁷⁶ Ezt a polgárok egy csoportja meghatározott időn belül összegyűjtött támogató aláírások útján kéri, amire a címzett intézménynek

²⁷¹ SCHILLER – SETÄLÄ (2012) i.m. 1.

²⁷² SCHILLER – SETÄLÄ (2012) i.m.

²⁷³ Egyes szövetségi államok, mint például Svájc, minden lehetséges szinten alkalmazza a népi kezdeményezést, míg az Egyesült Államok csupán csak az országos szint alatt. Az unitárius államok esetében is eltér a népi kezdeményezés területi szintű alkalmazása – Franciaország csupán helyi szinten ismeri az intézményt, Magyarországon ellenben országos szintű volt a népi kezdeményezés. – Ld. ANTAL Attila: Az európai közvetlen demokrácia felé. *Civil Szemle*, 2010/1. szám, 2010. 36-37.

²⁷⁴ Carsten BERG: The European Citizen’s Initiative process. ECI Campaign Working Paper, January 2008. Letöltés helye: http://wiki.citizens-of-europe.eu/images/a/a7/100209_paper.pdf, letöltés ideje: 2016. november 14.

²⁷⁵ CUESTA-LÓPEZ (2012b) i.m. 8.

²⁷⁶ KOMÁROMI (2017) i.m. 224.

válaszolni kell.²⁷⁷ A napirend kezdeményezés címzettje a jogalkotásra vagy jogalkotási javaslat benyújtására jogosult szerv.

Az európai polgári kezdeményezés ezek alapján elsősorban napirend-kezdeményezésnek tekinthető. Célja ugyanis a Bizottság napirendjének módosítása (sikeres európai polgári kezdeményezés esetén a Bizottságnak napirendjére kell tüznie az adott kérdést), azonban az semmilyen tekintetben nem kötelezheti jogalkotási javaslat benyújtására a Bizottságot. A napirend-kezdeményezés tehát továbbra is az eljárásának alanyát képező testület politikai akaratának van alárendelve.²⁷⁸ Ezek alapján a „polgári kezdeményezés” („*citizens' initiative*”) megnevezés önmagában is félrevezető lehet, hiszen sokkal inkább azt sugallja, hogy egy népi, semmint egy napirend-kezdeményezésről van szó.²⁷⁹

Egy másik megközelítés szerint a napirend-kezdeményezés a népi kezdeményezés egyik, hatásait tekintve leggyengébb hatású megnyilvánulási formája. A legerősebb formája a népszavazási kezdeményezés, amely bár hasonlóan indul, mint a napirend-kezdeményezés, sikere esetén népszavazást írnak ki, így gyakorlatilag a polgárok egy csoportjának kezdeményezésére a nép dönt a javaslatról, vagyis a polgárok ebben a formában tudják leginkább gyakorolni a hatalmat. A részvételi demokrácia e formájában ugyanakkor szigorúbb szabályok érvényesülnek (tartalmi korlátozások, magas aláírásszámok és az aláírások ellenőrzésére vonatkozó szigorú követelmények).²⁸⁰ Mások összehasonlító alkotmányjogi vizsgálat alapján arra a következtetésre jutottak, hogy a polgári kezdeményezés közvetett népi kezdeményezésnek tekinthető.²⁸¹

A népi kezdeményezés – valójában napirend-kezdeményezés jellegű – intézménye 2011-ig a magyar jogrendnek is részét képezte az országos népi kezdeményezés formájában.²⁸² Ehhez hasonló intézmények a hatályos jog szerint is

²⁷⁷ BERG – GLOGOWSKI (2016) i.m. 201.

²⁷⁸ CUESTA LÓPEZ (2012a) i.m. 256.

²⁷⁹ Smith szerint a fogalmat (*citizens' initiative*) a nemzeti jogrendszerekből kölcsönözték, ahol azonban a népi/polgári kezdeményezést népszavazás követi. – Ld.: SMITH (2012) i.m. 228.

²⁸⁰ BERG – GLOGOWSKI (2016) i.m. 201-202.

²⁸¹ A közvetlen népi kezdeményezés esetén a választópolgárok egy kérdést maguk döntenek el a kezdeményezést követő népszavazás esetében, a választópolgárok magukat aktivizálják, míg a közvetett népi kezdeményezés arra irányul, hogy a közhatalmat gyakorló szerv tüzze napirendjére a népi kezdeményezés tárgyául szolgáló kérdést. - ANTAL (2010) i.m. 36.

²⁸² A népi kezdeményezés szabályait egyrészt a Magyar Köztársaság Alkotmánya (1949. évi XX. törvény), illetve az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény tartalmazta. Előbbit az Alaptörvény 2012. január 1-től, utóbbit a 2013. évi CCXXXVIII. törvény 2014. január 18-ától helyezte hatályon kívül. Az országos népi kezdeményezés - amelynek érvényességéhez két hónap alatt 50 000 támogató aláírást kellett összegyűjteni - arra irányult, hogy az Országgyűlés tüzze napirendjére a kezdeményezésben megfogalmazott, Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést. Az Országgyűlés köteles volt a kezdeményezést napirendjére tüzni és megtárgyalni.

léteznek a magyar jogrendben, például az országos népszavazási kezdeményezés²⁸³ és a nemzetiségként történő elismerésre vonatkozó kezdeményezés²⁸⁴ formájában.

b) Petíció („petition”)

A petíció és (e-petíció²⁸⁵) a részvételi demokrácia megnyilvánulási formája, amely lehetővé teszi a polgárok számára, hogy különböző intézkedésekért folyamodjanak, de közvetlenül nem eredményez jogalkotást és nem is kötelezi cselekvésre a döntéshozókat, ezért inkább politikai, mint jogi hatású intézmény.²⁸⁶ A petíció európai uniós jogrendben ismert formáját fent ismertettük, azonban az valamilyen formában a legtöbb tagállam nemzeti jogrendszerében is megjelenik.

A petíciót azért is szükséges elhatárolni az európai polgári kezdeményezéstől, mert a petíció nem csupán a nemzeti jogrendszerekben létező eszköz, hanem az uniós jogrendnek is részét képező jogintézmény (petíciós jog).²⁸⁷ Ezen felül a petíció és a polgári kezdeményezés több hasonlóságot mutat, így például mindkét intézményt aláírással lehet támogatni.²⁸⁸ Az aláírással támogatás vonatkozásában jelentős különbség azonban, hogy amíg a polgári kezdeményezés esetében szigorú érvényességi követelményeket határoz meg a rendelet a támogatók minimum számára vonatkozóan, addig a petíció érvényessége nincs ilyen követelményhez kötve. Ez a joghatásukra is hatással van, míg ugyanis egy befogadott petíció esetében semmilyen jogi garancia nincs a megfelelő utánkövetésre (a Petíciós Bizottság bármikor dönthet úgy, hogy leveszi

²⁸³ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 8. cikk (1) bekezdés: „Legalább kétszáz ezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendel el. A köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendelhet el. Az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.” Az országos népszavazási kezdeményezés részletszabályait a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény II. fejezete tartalmazza.

²⁸⁴ A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 148. § (3) bekezdése értelmében ha a törvény által felsorolt tizenhárom nemzetiségen kívül további nemzetiség kíván bizonyosságot tenni arról, hogy megfelel a feltételeknek, legalább ezer – magát e nemzetiséghez tartozónak valló, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán szavazati joggal rendelkező magyar állampolgár – választópolgár kezdeményezheti a nemzetiség Magyarországon honos népcsoporttá nyilvánítását. Az eljárásra a 2013. évi CCXXXVIII. törvény országos népszavazás kezdeményezésére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.

²⁸⁵ Az e-petíció általánosságban abban különbözik a petíciótól, hogy ebben a formában csupán elektronikus úton lehet támogató aláírásokat gyűjteni.

²⁸⁶ BERG – GLOGOWSKI (2016) i.m. 200.

²⁸⁷ Ezen felül a petíció azért is zavaró – és ekképpen hangsúlyozandó az polgári kezdeményezéstől való elhatárolása –, mert az európai polgári kezdeményezésre a köznyelvben gyakran hivatkoznak petícióként (ld. később a *Minority SafePack* magyarországi aláírásgyűjtésének tapasztalatait).

²⁸⁸ A petíció esetében az Európai Parlament honlapján kell regisztrálni egy személyes felhasználói fiókot, amely után a polgár jogosult különböző petíciókat támogatni aláírásával.

napirendjéről a petíciót), a polgári kezdeményezés esetében a Bizottságnak (bár nincs jogalkotási aktus benyújtására irányuló kötelezettsége) közleményben mindenképpen foglalkoznia kell a kérdéssel, csakúgy, mint nyilvános meghallgatás formájában a Parlamentnek is. Az európai polgári kezdeményezés joghatásait tekintve tehát a petíciónál erősebb eszköznek tekinthető. Ráadásul, ha a Bizottság mégis úgy dönt, hogy jogalkotási aktusra irányuló javaslatot nyújt be, az európai polgári kezdeményezés közvetlenül uniós jogalkotást eredményezhet, a Petíciós Bizottság ilyen jogosultsággal nem rendelkezik.

Ezzel együtt a két legmarkánsabb különbség a petíció és az európai polgári kezdeményezés között, hogy egyrészt amíg előbbi egy egyénileg gyakorolható jogosultság (egy petíció benyújtásához elég egy magánszemély fellépése), addig az utóbbi kollektív eszköz (a polgári kezdeményezés akkor sikeres, ha legalább egymillió uniós polgár támogatja aláírásával legalább hét különböző uniós tagállamból). Másrészt a petíció a hatályos szabályokkal kapcsolatban fogalmaz meg aggodalmakat vagy elvárásokat, ellenben az európai polgári kezdeményezés az európai uniós jogalkotást igyekszik előmozdítani.²⁸⁹ Conrad szerint az egymillió uniós polgár jelentette legitimitáció miatt az európai polgári kezdeményezés sokkal inkább alkalmas az uniós polgárok és intézmények egymáshoz közelebb hozására, mint a petíció.²⁹⁰

c) *Társadalmi konzultációk*

A társadalmi konzultációk elsődleges jogalapját az EUSZ 11. cikk (2) és (3) bekezdései szolgáltatják.²⁹¹ A társadalmi konzultációk egyik formája az Európai Bizottság által a 2000-es évek elején – az EU demokratikus legitimitását erősítendő – bevezetett, mára egyre gyakrabban használt *online konzultáció*, melynek során a testület arra kéri az érdekelteket és az érdeklődőket, hogy mondják el véleményüket az új kezdeményezésekkel és a már bevezetett intézkedésekkel és hatályos jogszabályokkal

²⁸⁹ Luis BOUZA GARCÍA: *The Significance of the European Citizens' Initiative for Pan-European Participatory Democracy*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2013. [Letöltés helye: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-significance-of-the-european-citizens-initiative-for-pan-european-participatory-democracy.pdf>, letöltés ideje: 2019. november 14.] 14.

²⁹⁰ CONRAD (2013) i.m. 305.

²⁹¹ EUSZ 11. cikk (2) Az intézmények az érdekképviseleti szervezetekkel és a civil társadalommal nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet tartanak fenn. (3) Az Európai Bizottság, annak érdekében, hogy biztosítsa az Unió fellépéseinek koherenciáját és átláthatóságát, az érintett felekkel széles körű előzetes konzultációkat folytat.

kapcsolatban.²⁹² A konzultációk honlapján a polgárok felkereshetnek egy adott kérdéssel kapcsolatban folyamatban lévő konzultációt és az ott felkínált kérdőív kitöltésével elmondhatják véleményüket a tárgybeli javaslatról vagy jogszabályról.²⁹³ Ezzel együtt az online konzultációk a Bizottság által összeállított kérdőívek kitöltése útján történik, ez pedig bizonyos keretek közé szorítja a polgárok válaszadási lehetőségeit. Emiatt számos európai civil szervezet bírálta a Bizottságot és az online konzultáció intézményét. Másfelől, mivel a kérdőívek többsége csak félig standardizált, egy részük pedig nyitott, az online konzultációk alkalmasak a valóban minőségi visszajelzésre.²⁹⁴ Quittkat szerint az online konzultáció bevezetése bár sikernek tekinthető, hiszen lehetővé teszi a minőségi visszajelzést és a különböző szereplők széles körének bevonása által hozzájárul a megalapozott döntéshozatalhoz, ha továbbra is tisztázatlan marad, hogy egyes érveket miért és milyen alapon fogadnak vagy utasítanak el, az jelentős hatással lehet az eszköz döntéshozatali mechanizmusban tényleges betöltött szerepére.²⁹⁵

A konzultációk másik formája a *civil párbeszéd*,²⁹⁶ vagyis a hagyományosnak tekinthető társadalmi konzultáció, amely a Bizottság szervezésében vagy ösztönzésére, leginkább lakossági fórumok formájában valósul meg.²⁹⁷ A civil párbeszédet mint konzultációs eszközt is érte azonban kritika, miszerint az intézmény nem tesz lehetővé azt, hogy az átlagpolgárok bekapcsolódjanak a véleménynyilvánítási folyamatba.²⁹⁸ Quittkat szerint a civil párbeszéd zárt kört jelentenek, amelyben csak a beágyazódott szereplők vehetnek részt.²⁹⁹ Az 1990-es évek közepétől az európai intézmények igyekeztek minél szorosabb kapcsolatot kialakítani az egyre növekvő számú érdekszervezetekkel, ezért a civil párbeszéd leginkább a brüsszeli szervezetekre

²⁹² https://ec.europa.eu/info/consultations_hu

²⁹³ A Bizottság ilyen konzultáció keretében gyűjtötte be a polgárok véleményét az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet felülvizsgálati szükségességéről, és e konzultáció eredményeit figyelembe véve készítette el az EPK-rendeletre vonatkozó javaslatát – ld. később

²⁹⁴ Christine QUITTKAT: The European Commission's Online Consultations: A Success Story? *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, No. 3, 2011. 654., 670. [a továbbiakban: QUITTKAT (2011a) i.m.] Quittkat azonban arra is felhívja a figyelmet, hogy a forma befolyásolja a konzultációkon való részvételi arányt, ahol a minél nyitottabb – tehát a polgárokat részletesebb válaszadásra kérő – kérdőíveket kevesebben töltik ki. Ld. QUITTKAT (2011a) i.m. 670.

²⁹⁵ QUITTKAT (2011a) i.m. 670-671.

²⁹⁶ https://ec.europa.eu/info/events/citizens-dialogues_hu

²⁹⁷ Az egyik legutóbbi és legnagyobb volumenű fórunsorozat az Európa jövőjéről szóló civil párbeszéd sorozat volt. https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/future-europe/consultation-future-europe_hu

²⁹⁸ BOUZA GARCÍA – DEL RÍO VILLAR (2012) i.m. 316.

²⁹⁹ Christine QUITTKAT: Die Konsultationspolitik der Kommission in der Praxis: eine Tiefenanalyse. In: Beate KOHLER-KOCH - Christine QUITTKAT (eds.): *Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance*. Frankfurt Main: 98-124, 2011. [a továbbiakban: QUITTKAT (2011b) i.m.]

összpontosított, így nem tudott kapcsolatot kialakítani az alulról jövő kezdeményezésekkel és szervezetekkel.³⁰⁰

A társadalmi konzultáció tanácskozó (deliberatív) jellege tekintetében hasonlítható össze az európai polgári kezdeményezéssel, egyéb vonatkozásaiban azonban attól jelentősen eltér. A konzultációk ugyanis (a demokratikus legitimitás polgárok párbeszédbe bevonása általi növelésén túl) a polgárok döntéshozatalt segítő visszajelzéseinek begyűjtését szolgálják (éppen ezért is a Bizottság jelentősen támogatja az európai civil ernyőszervezetek létrehozását³⁰¹), de azok eredményei semmilyen tekintetben nem kötelezik a Bizottságot. Ráadásul a civil párbeszédet a Bizottság szervezi az általa kiválasztott témákban, míg az európai polgári kezdeményezés során a polgárok választják ki a témákat, amelyekről a későbbiekben európai szintű párbeszédet indítanak, és amellyel kapcsolatban jogalkotásra kérik fel a Bizottságot.³⁰² Az európai polgári kezdeményezéssel tehát a Bizottság elveszti kapuőr jellegét az európai közbeszédben résztvevő szereplők részvételi körének meghatározásában.³⁰³ Greenwood szerint a Bizottság a részvételi demokrácia gyakorlása során (tehát a társadalmi párbeszéd keretében) elsősorban nem a széles tömegeket kívánja elérni, hanem a természetes szövetségeseinek tekinthető szakosított csoportokat.³⁰⁴

A társadalmi párbeszédde szemben az európai polgári kezdeményezés sikere azonban kevésbé múlik a szakértői mobilizáláson és a döntéshozókba vetett bizalmon, ez pedig elősegítheti az Unió közelebb hozását az átlagos polgárokhoz.³⁰⁵ Az európai polgári kezdeményezés és a társadalmi konzultációk teljesen más alapokon nyugszanak: míg az előbbi az alulról jövő kezdeményezéseknek biztosít lehetőséget, addig az utóbbi a szakmai egyeztetéseket mozdítja elő. Mindkét eszköz ugyanakkor ugyanazt a célt szolgálja (csupán más eszközökkel), vagyis a polgári részvétel erősítését – éppen ezért tökéletesen kiegészítik egymást.³⁰⁶

³⁰⁰ BOUZA GARCÍA (2013) i.m. 15.

³⁰¹ Luis BOUZA GARCÍA: How Could Article 11 TEU Contribute to Reduce the EU's Democratic Malaise? In: Michael DOUGAN – Niamh Nic SHUIBHNE – Eleanor SPAVENTA (eds.): *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*. Portland, OR: Hart Publishing, 2012. [a továbbiakban: BOUZA GARCÍA (2012c) i.m.] 259.

³⁰² BOUZA GARCÍA (2013) i.m. 16.

³⁰³ Annette KNAUT – Julian PLOTTKA: *The European Citizens' Initiative: New Knowledge Regimes for Interest Groups' Involvement in European Law Making Processes?* Paper presented at the 6th International Conference in Interpretive Policy Analysis: Discursive Spaces, Politics, Practices and Power, Cardiff June 2011.9.

³⁰⁴ Justin GREENWOOD: *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke:Palgrave Macmillan, 2007. 343.

³⁰⁵ BOUZA GARCÍA – DEL RIÓ VILLAR (2012) i.m. 314.

³⁰⁶ BOUZA GARCÍA (2012c) i.m. 272.

Kohler-Koch szerint naivitás azt feltételezni, hogy az uniós intézmények polgárokkal folytatott párbeszéde önmagában elősegítheti az Unió demokratizálódását. A szerző szerint ugyanis a szervezett civil társadalom nem helyettesítheti a szuverén népet, így a civil szervezetek nem lehetnek a polgárok legitim képviselői.³⁰⁷ Kohler-Koch továbbá egy területi alapú egyenlőtlenségre is felhívja a figyelmet az online konzultációk és civil párbeszéd kapcsán. Szerinte az észak- és nyugat-európai nem-kormányzati szervezetek felülreprezentáltak a dél- és kelet-európai szervezetekhez képest.³⁰⁸

³⁰⁷ Beata KOHLER-KOCH: Post-Maastricht Civil Society and Participatory Democracy. *European Integration*, Vol. 34, No. 7, pp. 809-824., 2012. 814.

³⁰⁸ KOHLER-KOCH (2012) i.m. 816.

2.2. Az európai polgári kezdeményezés az Európai Unió jogrendszerében – történeti előzmények

Az európai polgári kezdeményezésről szóló javaslatot Jürgen Meyer terjesztette be az Európai Unió Alkotmányának szövegezésére hivatott Konvent elé, annak utolsó ülésén, 2003. június 5-én. A jogintézményre vonatkozó szövegrésznek az Alkotmány szerződés tervezetében emelése nem európai polgárok milliói mozgósításának eredménye, hanem néhány civil szervezet³⁰⁹ több mint 20 éves³¹⁰ lobbitevékenységéé;³¹¹ a korábbi tervezetekben nem volt nyoma polgári kezdeményezéssel kapcsolatos javaslatnak.³¹²

A Meyer által beterjesztett javaslat értelmében a jogintézmény célja, hogy közelebb hozza Európát a polgárokhoz, ami nagy lépés lenne az Unió demokratizálása útján.³¹³ Meyer érvelése szerint az európai polgári kezdeményezés a laekeni nyilatkozat³¹⁴ előírásainak megfelelően közelebb hozza Európát az európaiakhoz az által, hogy a meglévő petíciós jogot úgy terjeszti ki, hogy az európai polgárok jogalkotási aktus elfogadására nyújthatnak be javaslatokat a Bizottsághoz.³¹⁵ Az előterjesztést a civil társadalom követelésének tekintették, akik szintén az EU és polgárainak egymáshoz közelebb hozása céljából lobbiztak a részvételi demokrácia eszközének bevezetése

³⁰⁹ García Bouza felhívja rá a figyelmet, hogy az 1996 és 2003 között az európai részvételi demokrácia érdekében folytatott konzultációkon résztvevő 22 szervezet közül csupán három kérvényezte a Bizottságnál a Konvent során, hogy az Alkotmány szerződés foglaljon magába a közvetlen demokráciára vonatkozó elveket, valamint 8 szervezet vett részt a 2009-es zöld könyv konzultációján. – Ld.: Luis BOUZA GARCÍA: *Anticipating the Attitudes of European Civil Society Organisations to the European Citizens' Initiative (ECI): Which Public Sphere may it Promote?* In: Luis BOUZA GARCÍA – Víctor CUESTA LÓPEZ – Elitsa MINCHEVA – Dorota SZELIGOWSKA (eds.): *Papers prepared for the European Citizens' Initiative - a first assessment organised by the European General Studies' Programme of the College of Europe*. Bruges, 25 January 2011. Bruges Political Research Paper No. 24, 2012. 37-38. [a továbbiakban: BOUZA GARCÍA (2012a) i.m.]

³¹⁰ BERG (2008) i.m.

³¹¹ Julia de Clerck-Sachsse különösen a Democracy International szervezet ezirányú tevékenységét tekinti jelentősnek e tekintetben. – Ld. Julia de CLERCK-SACHSSE: *Civil Society and Democracy in the EU: The Paradox of the European Citizens' Initiative*. In: *The European Citizens' Initiative: a First for Participatory Democracy? Perspectives on European Politics and Society*, Special Issue, Vol. 13, Issue 3, 2012. 299-311. Ld. még erről: Luis BOUZA GARCÍA: *From Civil Dialogue to Participatory Democracy: The Role of Civil Society Organisations in Shaping the Agenda in the Debates on the European Constitution*. *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 6, Issue 1, pp. 85-106, 2010. Letöltés helye: <http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/202/193>, letöltés ideje: 2019. november 19. [a továbbiakban: BOUZA GARCÍA (2010a) i.m.]; Alain LAMASSOURE: *Histoire secrète de la Convention européenne*. Paris: Albin Michel, 2004.; BOUZA GARCÍA (2012a) i.m. 37.

³¹² Ld. bővebben: Luis BOUZA GARCÍA: *How could the European Citizens' Initiative (art. 11.4. TUE) contribute to the emergence of a European public sphere?* *Communicating European Citizenship*. London, 22 March 2010. Letöltés helye: <https://www.uaces.org/documents/papers/1002/Bouza%20García.pdf>, letöltés ideje: 2019. november 22. [a továbbiakban: BOUZA GARCÍA (2010b) i.m.]

³¹³ European Convention: *Draft Constitution*, Vol. I., CONV 724/03, Brüsszel, 2003. 112.

³¹⁴ Az Európai Tanács nyilatkozata az Európai Unió jövőjéről, a „laekeni nyilatkozat“, <https://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf>

³¹⁵ CUESTA-LOPEZ (2012b) i.m. 5.

mellett.³¹⁶ Tekintettel arra, hogy a javaslat az utolsó pillanatban került bele az Alkotmányszerződés tervezetébe, és ekképpen semmilyen szakértő munkacsoport, sem pedig a Konvent plenáris ülése nem tárgyalta részleteiben, nem meglepő, hogy a tervezet csupán nagy vonalakban rendelkezett a polgári kezdeményezésről, maradandóan befolyásolva ezzel annak későbbi lehetőségeit, különös tekintettel a szakmai vita nélkül elfogadott szövegből eredő korlátokra.³¹⁷

Az Alkotmányszerződés ugyan elbukott,³¹⁸ de a Lisszaboni szerződés „átmentette” a polgári kezdeményezésre vonatkozó javaslatokat.³¹⁹ A közvetlen demokráciára való kifejezett utalást nem, azonban az európai polgári kezdeményezésre vonatkozó rendelkezéseket átemelték a Reformszerződésbe. Ahogy Dougan is utal rá,³²⁰ a polgári kezdeményezés gondolata vegyes reakciókat váltott ki a tudományos elitből: egyesek meglehetősen semlegesesen reagáltak,³²¹ mások közjátéknak titulálták,³²² és csak kevesen tekintették a javaslatot valóban potenciálisan értékes újításnak.³²³

A Lisszaboni szerződés egy új fejezetcímet is bevezetett az elsődleges uniós joganyagba „*A demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezések*” címen (EUSz 9-12. cikk). Ez a módosítás tekinthető az első kísérletnek arra, hogy az Európai Unió szintjén kerüljön lefektetésre egy valódi, pozitív jogi demokrácia-koncepció.³²⁴ Az EUSz 10. cikke értelmében az Európai Unió főszabály szerint a képviseleti demokrácia elve alapján működik, ugyanakkor a közvetlen demokrácia egyes formái szintén elismertek az EU működése során. Az EUSZ 10. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy „minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében”, valamint hogy a „döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni.” Az EUSZ 11. cikke bár – az Alkotmányszerződéssel ellentétben – nem viseli a „Részvételi demokrácia elvei” fejezetcímet, tartalmában annak megalapozásaként

³¹⁶ BOUZA GARCÍA – DEL RÍO VILLAR (2012) i.m. 312.

³¹⁷ DOUGAN (2011) i.m. 1809.

³¹⁸ Hollandiában és Franciaországban népszavazáson utasították el az Alkotmányszerződés tervezetét.

³¹⁹ A cím (A demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezések) és a rendszerbeli elhelyezés (II. cím) bár megváltozott, az érdemi szabályozás nem változott az Alkotmányszerződésben foglaltakhoz képest.

³²⁰ DOUGAN (2011) i.m. 1814.

³²¹ Pl. Koen LENAERTS – Damien GERARD: The structure of the Union according to the Constitution for Europe: The emperor is getting dressed. *European Law Review*, No. 29, 2004. 289.

³²² Michael DOUGAN: The convention's draft constitutional treaty: Bringing Europe closer to its lawyers? *European Law Review*, No. 28, 2003. 763.

³²³ Anne PETERS: European democracy after the 2003 Convention, *Common Market Law Review*, No. 41, 2004. 37.

³²⁴ Roland BIEBER: The Citizens' Initiative – a Source of Additional Legitimacy for the European Union. In: J.M. BENEYTO – I. PERNICE (eds.): *Europe's Constitutional Challenges in the Light of the Recent Case Law of National Constitutional Courts*. Baden-Baden, Nomos, 2011. 231.

értékelhető. A cikk különböző közvetlen demokratikus lehetőségeket határoz meg, így a polgárok és az érdekképviselői szervezetek számára az Unió intézményei által biztosított véleménynyilvánítás lehetőségét az Unió bármely tevékenységéről [11. cikk (1) bekezdés], az intézmények által az érdekképviselői szervezetekkel és a civil társadalommal fenntartott nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet [11. cikk (2) bekezdés], a Bizottság által az érintett felekkel folytatott széles körű előzetes konzultációkat [11. cikk (3) bekezdés], illetve az európai polgári kezdeményezést [11. cikk (4) bekezdés], amelynek részletszabályait külön rendelet határozza meg.

2009. május 7-én az Európai Parlament állásfoglalásban³²⁵ felkérte a Bizottságot, hogy terjesszen elő a *polgári kezdeményezés megvalósításáról szóló rendeletre irányuló javaslatot*. Az Európai Parlament az állásfoglalásban javaslatot tett az európai polgári kezdeményezésre vonatkozó részletszabályozás kialakítására, érintve a tagállamok minimális számát, a résztvevők alsó korhatárát és az eljárás menetét.³²⁶ A 2009. május 9-én közzétett³²⁷ Salzburgi Manifesztum üdvözölte az Európai Parlament állásfoglalását, és további javaslatokat fogalmazott meg a részletszabályozás kapcsán: felhívta a figyelmet arra, hogy a tagállamok egynegyedének minimális száma túlságosan szigorú követelmény lehet, valamint javaslatot tett az Európai Polgári Kezdeményezés Hivatal felállítására.³²⁸

Az Európai Bizottság még a Lisszaboni szerződés hatályba lépése előtt közzétette az *európai polgári kezdeményezésről szóló zöld könyvét*,³²⁹ valamint 2009. novemberében konzultációs eljárást indított a polgári kezdeményezéről.³³⁰ A zöld könyv

³²⁵ Az Európai Parlament 2009. május 7-i állásfoglalása, a Bizottsághoz intézett arra vonatkozó felkéréssel, hogy nyújtson be a polgári kezdeményezés megvalósításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatot (2008/2169(INI))

³²⁶ ANTAL (2010) i.m. 41.

³²⁷ *Az Initiative and Referendum Institute* és az *Austrian Institute for European Law and Policy*.

³²⁸ ANTAL 2010, 43.

³²⁹ Európai Bizottság: Zöld könyv az európai polgári kezdeményezésről. Brüsszel, 2009.11.11., COM (2009) 622 végleges.

³³⁰ A konzultáció 325 közreműködő részvételével zajló online konzultációból, valamint 40 érdekelt fél meghallgatásából állt. – BÖTTGER – PLOTKA (2016) i.m. 18. A konzultációról bővebben: BOUZA GARCÍA, Luis: *New Rules, New Players? The ECI as a Source of Competition and Contention in the European Public Sphere. Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, No. 3, pp. 337-351, 2012. [a továbbiakban: BOUZA GARCÍA (2012b) i.m.] 340-341.

részletezte az egyes megvitatandó kérdéseket.³³¹ A dokumentum nyomán a legfőbb vitás pontok mentén elkezdődtek a tárgyalások a Bizottság által beterjesztett tervezetről.³³²

A konzultáció eredményeként 2010. március 31-én a *Bizottság beterjesztette javaslatát* az európai polgári kezdeményezésről szóló rendeletről.³³³ Az Európai Parlament és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a túlságosan szigorú információszolgáltatásra vonatkozó követelmények miatt továbbra is a rendelet felhasználóbarátabbá tételére szólított fel.³³⁴ A vitás kérdések nagy részét a tárgyalások során végül sikerült feloldani: a tagállamok jelentős száma alatt a tagállamok egynegyedét kell érteni, a befogadhatósági vizsgálatot a regisztrációs eljárás részévé tették,³³⁵ a kezdeményezés támogatására vonatkozó alsó korhatárt az európai parlamenti választáson való részvételhez kötötték és 12 hónapban határozták meg az aláírásgyűjtési időszak hosszát. Az információszolgáltatás (és különösen a személyi igazolvány adatainak megadása kérdésében) azonban nem sikerült megállapodniuk a tagállamoknak, így erre vonatkozóan eltérő szabályozás alakult ki a különböző tagállamokban.

A kompromisszum az intézményközi tárgyalásokon 2010. decemberében született meg, amelynek eredményeként fogadták el az európai polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendeletet (a továbbiakban: régi EPK-rendelet).³³⁶ A rendelet 2012. április 1-én lépett hatályba, tehát e naptól lehetett benyújtani az első polgári kezdeményezéseket, és egészen 2019. december 31-ig, az európai polgári kezdeményezésről szóló új, 2019/788 rendelet hatályba lépéséig alkalmazták (ld. később).

³³¹ A tagállamok számára vonatkozó küszöbérték; tagállamonkénti aláírások minimális száma; a polgári kezdeményezésben való részvétel alsó korhatára; a polgári kezdeményezés formája és szövegezése; az aláírások gyűjtésére, ellenőrzésére és hitelesítésére vonatkozó feltételek; az aláírásgyűjtésre vonatkozó határidő; a tervezett kezdeményezések bejelentése; a szervezőkre vonatkozó követelmények – átláthatóság és finanszírozás; a polgári kezdeményezések bizottsági vizsgálata; azonos kérdésekkel foglalkozó kezdeményezések. Ld.: ANTAL (2010) i.m. 45.

³³² A legvitatottabb kérdések voltak, hogy (i) mit jelent pontosan a „tagállamok egy jelentős száma”, (ii) milyen szükséges információkat kell begyűjteni az aláírásgyűjtés során, (iii) mennyiben kell meghatározni a polgári kezdeményt aláírásukkal támogató uniós polgárok minimális életkorát, (iv) az eljárás során mikor kell megvalósítani a polgári kezdeményezések befogadhatósági vizsgálatát, (v) lehet-e kötelező ereje a sikeres polgári kezdeményezéseknek, valamint hogy befogadhatóak-e azok a polgári kezdeményezések, amelyek a szerződések módosítására irányulnak – Ld. BÖTTGER – PLOTTKA (2016) i.m. 19–20.

³³³ Európai Bizottság: Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a polgári kezdeményezésről. Brüsszel, 2010.3.31, COM(2010) 119 végleges.

³³⁴ BÖTTGER – PLOTTKA (2016) i.m. 20.

³³⁵ Ellentétesen a Bizottság azon javaslatával, miszerint az első 300 000, illetve a Tanács javaslatával, miszerint az első 100 000 támogató nyilatkozat összegyűjtése után vizsgálták volna meg a polgári kezdeményezés befogadhatósági kritériumait. A Parlament szerint ugyanis ez a vizsgálat túl kései lett volna és elrettentő hatást eredményezett volna a polgári kezdeményezések szervezőire.

³³⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről. HL L 65, 2011. 03. 11., 1–22.

2.3. Az európai polgári kezdeményezés jogi kerete az Európai Unióban

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

A Lisszaboni szerződés létrehozta a háromrétegű európai uniós demokráciát, amely a közvetlen képviseletből, közvetett képviseletből és a polgári részvételből tevődik össze.³³⁷ Az EUSz preambulumban a tagállamok kifejezik azon óhajukat, hogy *„tovább javítsák az intézmények demokratikus és hatékony működését, és így azok a rájuk ruházott feladatokat egy egységes intézményi kereten belül jobban elláthassák”*, valamint leszögezik azon elhatározásukat, hogy *„hogy tovább viszik az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatát, ahol a szubszidiaritás elvének megfelelően a döntéseket az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg.”*

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

A polgári kezdeményezéssel kapcsolatos eljárásokat és feltételeket a másodlagos jog szintjén az európai polgári kezdeményezésről szóló, 2020. január 1-én hatályba lépő rendelet (a továbbiakban: EPK-rendelet vagy új EPK-rendelet) határozza meg. Az európai polgári kezdeményezéshez kapcsolódik továbbá az online gyűjtési rendszerekre vonatkozó technikai előírásokra vonatkozó végrehajtási rendelet.³³⁸

³³⁷ BIEBER (2011) i.m. 240.

³³⁸ A Bizottság 1179/2011/EU végrehajtási rendelete (2011. november 17.) az online gyűjtési rendszerekre vonatkozó technikai előírásoknak a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet értelmében történő megállapításáról

2.3.1. Az eljárás folyamata

1. lépés: A szervezői csoport felállítása

Az EPK-rendelet leszögezi: a polgári kezdeményezés sikerre vitele érdekében szükség van a szervezett struktúra minimális szintjére, ezért elrendeli egy szervezői csoport felállítását, amelynek – „az egész Uniót érintő ügyek felvetésének ösztönzése és az ezekről való gondolkodás előmozdítása érdekében” – legalább hét tagállamból származó természetes személyekből kell felállnia.³³⁹ A szervezői csoport tehát legalább hét olyan uniós polgárból áll, akik állandó lakóhelyük szerint legalább hét különböző tagállamot képviselnek,³⁴⁰ és elérték az európai parlamenti választásokon való részvételre jogosító életkort.³⁴¹

A szervezői csoporton belül kapcsolattartó személyeket kell kijelölni (egy képviselőt és egy helyettest), akik a teljes eljárás alatt kapcsolattartó szerepet töltenek be a szervezői csoport és az uniós intézmények között, és akiket felhatalmaznak a szervezők nevében történő felszólalásra és eljárásra.³⁴² A polgári bizottság intézményét az EPK-rendelet a nemzeti jogi hagyományokból vette át (a legtöbb állam, amelynek van tapasztalata népi kezdeményezésekkel, megköveteli a polgári bizottság felállítását³⁴³) azzal a céllal, hogy egyfajta szűrőként működjön, megakadályozva a „spammelést” és a magánszemélyek által benyújtott polgári kezdeményezések áradatát.³⁴⁴

A régi EPK-rendelet hatálya alatt a szervezők magánszemélyként viselték a *felelősséget* a kezdeményezésért, amely azonban komoly felelősségi kérdéseket vetett fel, különösen az aláírások gyűjtése vonatkozásában. A régi EPK-rendelet felülvizsgálata során felmerült a jogi személyiség biztosítása a szervezők részére, másrészt pedig a

³³⁹ EPK-rendelet (16) preambulumbekendés

³⁴⁰ Ha a szervezők európai parlamenti képviselők, ők nem számítanak bele a szervezői csoport alakítása szempontjából szükséges legalacsonyabb számba. EPK-rendelet 5. cikk (1) bekezdés

³⁴¹ EPK-rendelet 5. cikk (1)-(2) bekezdés

³⁴² EPK-rendelet 5. cikk (3) bekezdés

³⁴³ Amíg Svájcban is hét személy szükséges a népi kezdeményezés szervező bizottságának felállításához, Spanyolországban pedig nincs ilyen mennyiségi követelmény, a szervező bizottság tagjainak területi eloszlására – vagyis hogy a bizottságba különböző területi egységekből érkező képviselők érkezzenek – nem találunk példát az összehasonlító alkotmányjogban. – Ld.: CUESTA-LÓPEZ (2012b) i.m.13.

³⁴⁴ Bruno DE WITTE, Alexander H. TRECHSEL, Dragana DAMJANOVIĆ, Elin HELLQUIST, Josef HIEN, Paolo PONZANO: *Legislating after Lisbon. New Opportunities for the European Parliament*. Technical Report, EUDO Report, 2010/01, EUDO Institutions, 2010. 9.; Dorota SZELIGOWSKA – Elitsa MINCHEVA: *The European Citizens' Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis. Perspectives on European Politics and Society*, Vol.13, no. 3, pp. 270-284. 276.

szervezői csoport egyetemleges felelősségvállalásának kérdése. Az új EPK-rendelet értelmében a szervezői csoport tagjai – az alkalmazandó nemzeti jog szerint – egyetemlegesen felelősek a kezdeményezés szervezése során szándékosan vagy súlyos gondatlanságból elkövetett jogellenes cselekmények révén okozott minden kárért.³⁴⁵ Ezen felül a szervezőknek immár lehetőségük van valamely tagállam nemzeti jogával összhangban jogi személyt létrehozni kifejezetten egy adott kezdeményezés kezelése céljából.³⁴⁶

Az EPK-rendelet szerint más jogalanyok, különösen *szervezetek* számára lehetőséget kell biztosítani a polgári kezdeményezések előmozdítására, amennyiben azt teljes átláthatóság mellett végzik.³⁴⁷ Az európai polgári kezdeményezés ugyanis a polgárok személyhez fűződő joga, azonban a gyakorlatban *különböző szervezetek segítik azok sikerre vitelét* (erről bővebben később).

2. lépés: A javasolt kezdeményezés nyilvántartásba vétele

Az EPK-rendelet (18) preambulumbekzdése szerint annak elkerülése érdekében, hogy a rendeletben foglalt feltételeket nem teljesítő polgári kezdeményezéshez gyűjtsenek aláírásokat, még az aláírásgyűjtés megkezdése előtt *nyilvántartásba kell venni*. A nyilvántartásba vételhez szükséges, hogy a szervezők a rendelet II. mellékletben meghatározott kötelezően szolgáltatandó *információkat*³⁴⁸ a Bizottság rendelkezésére bocsátsák. A kötelezően benyújtandó információk meghatározásán túl a II. melléklet hozzáteszi, hogy a szervezők mellékletet is nyújthatnak be a polgári kezdeményezés tárgyával, céljaival és hátterével kapcsolatban, szóközök nélkül legfeljebb 5 000 karakter terjedelemben, illetve a beadványhoz egy jogi aktusra irányuló tervezetet is mellékelhetnek. Ez utóbbi két melléklet csatolása tehát csupán fakultatív.

³⁴⁵ EPK-rendelet 5. cikk (5) bekezdés

³⁴⁶ EPK-rendelet 5. cikk (7) bekezdés

³⁴⁷ EPK-rendelet (29) preambulumbekzdés

³⁴⁸ A javasolt polgári kezdeményezés címe, legfeljebb 100 karakter terjedelemben; a Bizottságot javaslat betérjesztésére felhívó kezdeményezés célkitűzései, szóközök nélkül legfeljebb 1 100 karakter terjedelemben; a Szerződések azon rendelkezései, amelyek a szervezők megítélése szerint a javasolt fellépéssel kapcsolatosak; a szervezői csoport tagjainak teljes neve, postacíme, állampolgársága és születési ideje, feltüntetve különösen a képviselő és a helyettes nevét, valamint e-mail-címét és telefonszámát; kezdeményezés kezelése céljából a tagállami jogszabályoknak megfelelően létrehozott jogi személy létrehozását igazoló dokumentumok, valamint az azt igazoló dokumentumok, hogy a szervezői csoportnak a jogi személy képviselőjeként kijelölt tagját felhatalmazták arra, hogy a jogi személy nevében eljárjon; a kezdeményezés támogatási és finanszírozási forrásai a nyilvántartásba vétel időpontjában.

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

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

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

A régi EPK-rendelet értelmében ha a bejegyzési feltételek közül valamelyik nem teljesült, a Bizottság visszautasította a nyilvántartásba vételt.³⁴⁹ Az új EPK-rendelet a részleges nyilvántartásba vétel lehetőségének biztosításával egy többlépcsős eljárást ír elő arra az esetre, ha a Bizottság szerint c) pont nem teljesül, vagyis a kezdeményezés valamely része nyilvánvalóan uniós hatáskörön kívül esik.³⁵⁰ Ha a c) pont kivételével minden más követelménynek megfelel a beterjesztett javaslat, akkor erről a Bizottság egy hónapon belül indoklással ellátott értékelésében tájékoztatja a szervezőket. A szervezői csoport az értékelés alapján módosíthatja a kezdeményezést, de vissza is vonhatja vagy fenn is tarthatja azt. Ha a szervezők módosítják vagy fenntartják a kezdeményezést, a Bizottság: a) nyilvántartásba veszi a kezdeményezést (értelemszerűen erre az értékelésnek megfelelő módosítás esetén kerülhet sor); b) részlegesen veszi nyilvántartásba a kezdeményezést (ha a kezdeményezők fenntartják vagy a Bizottság

³⁴⁹ Régi EPK-rendelet 4. cikk (3) bekezdés

³⁵⁰ EPK-rendelet 6. cikk (4) bekezdés

szerint nem megfelelően módosítják a vitatott részeket). Minden más esetben visszautasítja a nyilvántartásba vételt (a részleges nyilvántartásba vétel lehetőségét később tárgyaljuk részletesen) – ebben az esetben az eljárás megakad, nem kezdődhet meg az aláírásgyűjtés. A Bizottság döntése ellen a szervezők semmissé nyilvánítási keresetet nyújthatnak be az Európai Unió Törvényszékén.

3. lépés: Aláírásgyűjtés

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

Amíg a papíralapú gyűjtéshez használt támogató nyilatkozat formanyomtatványát az EPK-rendelethez csatolt III. számú melléklet tartalmazza, az online gyűjtési rendszerekre a Bizottság részletes technikai előírásokat határoz meg a megfelelő biztonsági tulajdonságokkal rendelkező online gyűjtési rendszerek biztosítása érdekében. A szervezők már a régi EPK-rendelet hatálya alatt is használhatták a Bizottság által a szervezők részére ingyenesen rendelkezésére bocsátott, e rendelet előírásainak megfelelő műszaki és biztonsági jellemzőkkel rendelkező nyílt forráskódú szoftvert, vagy létrehozhattak saját online gyűjtési rendszert. Utóbbi esetben a szervezőknek olyan, a webhelyükön keresztül hozzáférhető online gyűjtési rendszert³⁵¹ kellett felállítaniuk, amely megfelelt az régi EPK-rendelet 6. cikkének (4) bekezdésében előírt átfogó biztonsági és műszaki követelményeknek³⁵² és a külön rendeletben³⁵³ foglalt részletes technikai előírásoknak. Az online rendszerben gyűjtött adatokat valamely tagállam területén kellett tárolni (egy szerveren). Az online gyűjtési rendszerek EPK-rendeletben

³⁵¹ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/prepare-system>

³⁵² EPK-rendelet 6. cikk (4) bekezdés: „Az online gyűjtési rendszereknek megfelelő biztonsági és műszaki jellemzőkkel kell rendelkezniük, amelyek biztosítják, hogy: a) csak természetes személyek nyújthatnak be online támogató nyilatkozatot; b) az online megadott információkat biztonságosan gyűjtik és tárolják, többek között annak érdekében, hogy azokat ne lehessen módosítani vagy az adott polgári kezdeményezés megjelölt támogatásához képest más célra felhasználni, és hogy megvédjék a személyes adatokat a véletlen megsemmisüléstől vagy jogellenes megsemmisítéstől vagy véletlen elvesztéstől, megváltoztatástól, jogosulatlan nyilvánosságra hozataltól vagy hozzáféréstől; c) a rendszer a III. mellékletben meghatározott mintáknak megfelelő formátumú támogató nyilatkozatokat képes előállítani a tagállamok által a 8. cikk (2) bekezdésének megfelelően elvégzendő ellenőrzés céljából.”

³⁵³ A Bizottság 1179/2011/EU végrehajtási rendelete (2011. november 17.) az online gyűjtési rendszerekre vonatkozó technikai előírásoknak a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet értelmében történő megállapításáról

foglalt előírásoknak történő megfelelését annak a tagállamnak az illetékes nemzeti hatósága végezte (egy hónapos határidőn belül), ahol a szervezők az adatokat tárolták.³⁵⁴ Amennyiben a tagállami hatóság megfelelőnek találta a gyűjtési rendszert, a szervezők részére az EPK-rendelet IV. mellékletében meghatározott mintának megfelelő igazolást bocsátottak ki erről, amely egyben előfeltétele volt a támogató nyilatkozatok online gyűjtésének.³⁵⁵

Ezt a rendszert az új EPK-rendelet csak részben tartja fenn, ugyanis saját online gyűjtési rendszer létrehozására és az ezen keresztül történő aláírásgyűjtésre csupán 2022. december 31-ig nyilvántartásba vett kezdeményezések esetében lesz lehetőség. Az ezen időpont után bejegyzett kezdeményezéseknek a Bizottság által létrehozott és működtetett központi online gyűjtési rendszert kell használniuk.³⁵⁶ E központi rendszer a polgárok számára ingyenes (költségeit az Unió általános költségvetése fedezi), illetve rendelkeznie kell tárhelyszolgáltatással és szoftverrel is. A központi online gyűjtési rendszeren begyűjtött adatokat a Bizottság által e célra rendelkezésre bocsátott szervereken kell tárolni.³⁵⁷ Szintén az új rendelet vívmánya, hogy a központi online gyűjtési rendszerben lehetővé kell tenni a nyomtatott formátumban gyűjtött támogató nyilatkozatok feltöltését. Amennyiben a szervezői csoport élni kíván ezzel a lehetőséggel, valamennyi támogató nyilatkozatot legkésőbb a gyűjtési időszak végét követő két hónapon belül fel kell töltenie.³⁵⁸

A szervezők számára egyszerűbb megoldás, ha a Bizottság szoftverét használják az elektronikus gyűjtéshez. A 2012-2015 közti időszakban a 31 bejegyzett kezdeményezés közül 21 gyűjtött aláírásokat elektronikus úton is, amelyek közül csupán kettő *Vízhez való jog [Right2Water]* és *30 km/h – tegyük élhetővé az utcáinkat! [30km/h – making the streets liveable]* kezdeményezések) használtak saját gyűjtőrendszert, a többi kezdeményezés a Bizottság ingyenes szoftverét használta,³⁵⁹ míg a 2015-2018 közti időszakban tizenkét kezdeményezés használta a Bizottság szoftverét.³⁶⁰

³⁵⁴ EPK-rendelet (15) preambulumbekkezdés; <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/certification>

³⁵⁵ Bár a gyűjtési rendszerekkel szemben támasztott követelmények EU-szerte egységesek, az igazolási eljárás tagállamonként eltérhet, a tagállamok szabadon dönthetnek arról, miképpen ellenőrzik a rendszerek megfelelését.

³⁵⁶ EPK-rendelet (23) preambulumbekkezdés

³⁵⁷ EPK-rendelet (21) preambulumbekkezdés, 10. cikk (1) bekezdés

³⁵⁸ EPK-rendelet 10. cikk (1) és (3) bekezdés

³⁵⁹ Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2015. 9.

³⁶⁰ Európai Bizottság: Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról. Brüsszel, 2018.03.28., COM(2018) 157 végleges. 9. [a továbbiakban: Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2018]

Az online gyűjtési rendszer nagy előnye a kizárólag papíralapú gyűjtéssel szemben a költséghatékonyság, viszont mindkét gyűjtési forma szükséges, hiszen a kizárólag online mód a társadalom egy széles rétegétől vonná meg a polgári kezdeményezések támogatásának lehetőségét.³⁶¹ Glogowski és Mauer szerint kizárólag online aláírásgyűjtéssel nem érhető el a szükséges egymillió aláírás, a szervezőknek személyes kampányt is kell folytatniuk, amely bár több munkát és szervezést igényel, a személyesség segíti a kampány sikerét.³⁶²

Az elektronikusan és papír alapon gyűjtött aláírások megoszlása tekintetében a sikeres kezdeményezések eltérő képet mutatnak. Amíg az alapvetően konzervatív célközönséggel indított *Egy közülünk [One of Us]*³⁶³ polgári kezdeményezés esetében az aláírások mintegy 70 százaléka papír alapon gyűlt össze, addig az állatkísérletekkel szemben megfogalmazott *Tiltsák be az állatkísérleteket! [Stop Vivisection]*³⁶⁴ esetében már az online gyűjtött aláírások voltak többségben (60 százalék), a vízvédelmi *Vízhez való jog [Right2Water]*³⁶⁵ kezdeményezéshez az aláírások 80 százaléka online formában érkezett.³⁶⁶ A negyedik sikeres kezdeményezés, a *Tiltsák be a glifozátot! [Ban Glyphosate]*³⁶⁷ európai polgári kezdeményezés esetében az aláírások 21 százaléka

³⁶¹ Sylvia-Yvonne KAUFMANN – Julian PLOTKA: Die Europäische Bürgerinitiative: Start in ein neues Zeitalter partizipativer Demokratie auf EU-Ebene, 2012, Letöltés helye: http://www.europa-union.de/fileadmin/files_eud/PDF-Dateien_EUD/EUD_konkret/EUD-konkret_1-2012_Die_Europ%C3%A4ische_B%C3%BCrgerinitiative.pdf, letöltés ideje: 2019. november 14.

³⁶² GLOGOWSKI – MAURER (2013) i.m. 18.

³⁶³ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000005_hu

³⁶⁴ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000007_hu

³⁶⁵ Bár a Bizottság az európai polgári kezdeményezés teljes élettartama szempontjából – amely a kezdeményezésnek megfelelő jogalkotási aktusra irányuló javaslat benyújtásával végződik – sikeresnek értékeli például a Vízhöz való jog polgári kezdeményezést, valójában inkább részsikernek tekinthető. Bakó Beáta szerint a Bizottság a sikeres aláírásgyűjtés után a jogalkotási aktus beterjesztése helyett a „hoztam is meg nem is” típusú megoldást választotta. Szerinte „az állásfoglalásnak egyáltalán nem az a baja, hogy a Bizottság gyakorlatilag elutasítja a kezdeményezést (ezt minden további nélkül megteheti, hiszen az elbírálás mérlegelési jogkörébe tartozik), hanem hogy úgy csinál, mintha nem utasítaná el.” [Ld.: BAKÓ Beáta: Kikerülhető jogalkotás - Az európai polgári kezdeményezés jelene és jövője, Jogi Fórum, 2014.04.17. Letöltés helye: <http://www.jogiforum.hu/hirek/31635>, letöltés ideje: 2017.05.15.]. Ezzel együtt sokan azzal érvelnek, hogy a kezdeményezés végső soron sikeres volt, hiszen előmozdította a vízzel kapcsolatos szolgáltatások kivételét a 2013-as „koncessziós irányelvből”. [Maximilian CONRAD – Annette KNAUT: Introduction: The ECI at Three – More Constraints than Opportunities? In: CONRAD, Maximilian – KNAUT, Annette – BÖTTGER, Katrin (eds.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Nomos, 2016. 11.]

³⁶⁶ Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2015, 7. Más adatok szerint a papír alapon gyűjtött aláírások száma az egyes kezdeményezésekben – *Egy közülünk*: 65 százalék, *Right2Water*: 18 százalék, *Stop Vivisection*: 44 százalék, a három kezdeményezésben a papír alapú aláírások átlaga 34 százalék. – Ld. Carsten BERG – Paweł GLOGOWSKI: An overview of the first two years of the European Citizens' Initiative, In: Carsten BERG - Janice THOMSON (eds.): *An ECI That Works! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*. The ECI Campaign, 2014. Letöltés helye: <https://ecas.issuelab.org/resource/an-eci-that-works-learning-from-the-first-two-years-of-the-european-citizens-initiative-1.html>, letöltés ideje: 2019. november 14.

³⁶⁷ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000002_hu

papíron, 79 százaléka elektronikus úton érkezett be.³⁶⁸ A *Minority SafePack* esetében az online aláírások aránya összeurópai szinten mintegy 58 százalékra tehető (Magyarországon az aláírásoknak csupán 40 százaléka érkezett be elektronikusan). Így bár a támogató aláírások többsége online aláírások formájában érkezik be,³⁶⁹ többek szerint e téren nem várható digitális forradalom.³⁷⁰

4. lépés: A támogató nyilatkozatok tagállami ellenőrzése és igazolása

Miután a szervezők az összegyűjtötték a szükséges támogató nyilatkozatokat, a papíralapú és online gyűjtött aláírásokat egymástól elkülönítve ellenőrzés és igazolás céljából az EPK-rendelet az V. mellékletében meghatározott formanyomtatvány használatával a gyűjtési időszak végétől számított három hónapon belül³⁷¹ benyújtják a hatáskörrel rendelkező tagállami hatóságoknak. A szervezői csoport csak abban az esetben nyújtja be a támogató nyilatkozatokat a tagállami hatóságoknak, amennyiben az aláírók száma elérte az aláírók számára vonatkozó előírást.³⁷²

A hatóság a kérelem kézhezvételétől számított három hónapon belül a nemzeti joggal és gyakorlattal összhangban megfelelő ellenőrzéseknek veti alá a benyújtott támogató nyilatkozatokat, végül pedig a VI. mellékletben meghatározott mintának megfelelő igazolást állít ki a szervezők számára, amelyben igazolja az adott tagállamból származó érvényes támogató nyilatkozatok számát.³⁷³ Ezt a szervezők beszerzik minden olyan tagállam hatóságától, amelyhez ellenőrzés céljából aláírásokat nyújtottak be.

A támogató aláírások ellenőrzésének módja eltérhet az egyes tagállamokban, azok ellenőrzése elviekben bárhogy történhet, akár véletlenszerű mintavétellel is.³⁷⁴ Ami az ellenőrzés módját illeti, a kezdeti időszak (2012-2015) három sikeres kezdeményezése (*Vízhez való jog, Egy közülünk, Tiltsák be az állatkísérleteket!*) tekintetében 17 tagállam végezte az aláírások ellenőrzését véletlenszerű mintavétellel, míg a negyedik sikeres kezdeményezés, a *Tiltsák be a glifozátot!* esetében 12 tagállam végzett ilyen ellenőrzést. Mind a négy kezdeményezés vonatkozásában kijelenthető, hogy nem volt fellelhető

³⁶⁸ Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2018, 7.

³⁶⁹ BERG – GŁOGOWSKI (2014) i.m. 17.

³⁷⁰ BÖTTGER – PLOTTKA (2016) i.m. 25.; Stephane CARRARA: Towards e-ECIs? European Participation by Online Pan-European Mobilization. *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, No. 3, pp. 352-369, 2012. 366.

³⁷¹ A régi EPK-rendelet nem határozott meg határidőt, ezt a joghézagot pótolta az új rendelet.

³⁷² EPK-rendelet 12. cikk (2) bekezdés

³⁷³ EPK-rendelet EPK-rendelet 12. cikk (5) bekezdés

³⁷⁴ EPK-rendelet 12. cikk (4) bekezdés

semmilyen lényeges eltérés a véletlenszerű mintavétellel folytatott és a minden aláírásra kiterjedő részletes vizsgálat eredményei között.³⁷⁵ A véletlenszerű mintavételre nemzetközi összehasonlító viszonylatban is találunk példát, hiszen a véletlenszerű mintavétel közkedvelt ellenőrzési módszerek tekinthető az Amerikai Egyesült Államok néhány államában, így például Kaliforniában.³⁷⁶

Ami az érvénytelenített aláírások számát illeti, ugyanezen három sikeres kezdeményezés tekintetében az aláírások közel 90 százalékát érvényesnek ítélték a nemzeti hatóságok,³⁷⁷ míg a *Tiltsák be a glifozátot!* esetében 87 százalékos volt az érvényességi arány.³⁷⁸ Hozzá kell tennünk ugyanakkor, hogy az érvénytelen aláírások arányát az is befolyásolhatja, hogy az aláírások mekkora hányada érkezett be elektronikus támogató nyilatkozatként. Amíg ugyanis az online aláírás során a rendszer figyelmeztet arra, ha az adatot hiányosan adja meg a támogató (pl. a személyazonosító szám esetében kevesebb karaktert ütött be a szükségesnél), a papír alapú aláíró íveknél az ilyen hiányosságok az adott támogató nyilatkozat érvénytelenségét vonhatja maga után.³⁷⁹

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

Amennyiben az aláírások ellenőrzését végző nemzeti hatóságok által kiállított igazolások beszerzését követően az EPK-rendeletben meghatározott minden előírt eljárás és feltétel teljesül, a szervezők az EPK-rendelet VII. mellékletben meghatározott formanyomtatvány alkalmazásával benyújthatják a kezdeményezésüket a Bizottsághoz, amelyhez csatolniuk kell a kezdeményezéshez kapott támogatásra és finanszírozásra vonatkozó információkat.³⁸⁰

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

³⁷⁵ Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2015, 9-10.; Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2018, 10.

³⁷⁶ CUESTA-LÓPEZ (2012b) i.m. 19.

³⁷⁷ Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2015, 9.

³⁷⁸ Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2018, 10.

³⁷⁹ Amennyiben ugyanis a támogató személy a papír alapú ív kitöltése során hiányosan adja meg személyes adatait, és ez a támogató nyilatkozat kitöltése során nem derül ki, az az ellenőrzésnél a támogató nyilatkozatának érvénytelenségét vonhatja maga után. Ekképpen az papír alapú ívek esetében jellemzően nagyobb a hibaarány, mint az európai polgári kezdeményezések támogatására online formában beérkezett nyilatkozatok esetében.

³⁸⁰ EPK-rendelet 13. cikk

kezdeményezésüket a Bizottsághoz.³⁸¹ Az Európai Parlament is felhívta a figyelmet állásfoglalásában,³⁸² hogy e határidő hiánya zavart és bizonytalanságot eredményez mind az intézmények, mind a polgárok között. Ezt a joghézagot használták ki a *Minority SafePack* európai polgári kezdeményezés szervezői, akik az aláírások nemzeti hatóságok általi, 2018 júliusában lezárult ellenőrzését követően csupán 2020 januárjában nyújtották be a sikeres polgári kezdeményezésüket (ld. később). Ezt a joghézagot a 2020. január 1-én hatályba lépő új EPK- rendelet felszámolta, háromhónapos határidőt állapítva meg a kezdeményezés Bizottsághoz történő benyújtására (az utolsó, tagállami ellenőrző hatóság által kiállított igazolás kézhezvételétől számítva).³⁸³

Az utánkövetési eljárás tekintetében mind a Bizottságnak, mind pedig az Európai Parlamentnek fontos szerepe van. A kezdeményezés beérkezése után a Bizottság haladéktalanul közzéteszi a polgári kezdeményezést a nyilvántartásban, és a kezdeményezés benyújtását követő egy hónapon belül megfelelő szinten fogadja a szervezőket, lehetővé téve számukra a polgári kezdeményezéssel felvetett kérdések részletes ismertetését. Az EPK-rendelet (28) preambulumbekzdése értelmében a Bizottságnak meg kell vizsgálnia a polgári kezdeményezést, és meg kell határoznia az azzal kapcsolatos jogi és politikai következtetéseit, valamint az általa meghozni szándékolt intézkedéseket. A Bizottság nem köteles a polgári kezdeményezés eredményeként jogalkotási aktusra irányuló javaslatot benyújtani, ugyanakkor hat hónapon belül³⁸⁴ közleményben kell ismertetnie a kezdeményezéssel kapcsolatos jogi és politikai következtetéseit, adott esetben az általa meghozni szándékolt intézkedéseket, és azok – vagy azok elmaradásának – okait (amennyiben tervez intézkedést tenni, azok ütemezését is).³⁸⁵ A rendelet tehát előírja a Bizottság indokolási kötelezettségét is, különösen jelentős hangsúlyt fektetve annak fontosságára, hogy az e szakaszba eljutott polgári kezdeményezések megfeleljenek az eddigi követelményeknek, tehát legalább egymillió uniós polgár aláírásával támogatta a kezdeményezést.³⁸⁶

³⁸¹ Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2015, 12.

³⁸² Az Európai Parlament 2015. október 28-i állásfoglalása az európai polgári kezdeményezésről (2014/2257(INI)) [a továbbiakban: Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása], G. pont

³⁸³ EPK-rendelet 13. cikk

³⁸⁴ A régi EPK-rendelet háromhónapos határidőt határozott meg a Bizottság számára.

³⁸⁵ EPK-rendelet 15. cikk (2) bekezdés

³⁸⁶ Ennek kapcsán a rendelet leszögezi: „A Bizottságnak világosan, érthetően és részletesen indokolnia kell a tervezett intézkedéseit, beleértve azt, hogy a kezdeményezésre válaszul benyújt-e uniós jogi aktusra irányuló javaslatot, és hasonlóképpen meg kell indokolnia azt is, ha nem tervez semmilyen intézkedést.” – EPK-rendelet (28) preambulumbekzdés

Fontos kiemelni, hogy a Bizottságot teljes mérlegelési jogkör illeti meg a benyújtott polgári kezdeményezésekkel kapcsolatban. Ennek megfelelően kizárólag a polgári kezdeményezés közzétételére, valamint a jogi és politikai következtetéseit tartalmazó közlemény kibocsátására köteles.³⁸⁷ Ha a Bizottság úgy dönt, hogy benyújt jogalkotási aktusra irányuló javaslatot, úgy e javaslat benyújtása jelenti a teljes sikerű európai polgári kezdeményezés utolsó mozzanatát, amivel elkezdődik a jogalkotási eljárás.

Az Európai Parlament utánkövetési szerepét érinti a szervezők azon joga, hogy a polgári kezdeményezés benyújtását követő három hónapon belül az Európai Parlamentben nyilvános meghallgatáson ismertethessék az érvényes és sikeres polgári kezdeményezéseket.³⁸⁸ Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata továbbá szabályozza a kezdeményezéssel kapcsolatos nyilvános meghallgatást. Ennek értelmében az Európai Parlament elnöke megbízza a téma szerint illetékes bizottságot a meghallgatás megszervezésével (míg a Petíciós Bizottság automatikusan társbizottsággá válik). Az illetékes bizottság felkér egy, a szervezőket képviselő csoportot (amelynek a polgári kezdeményezés kapcsolattartói közül legalább az egyik tagja), hogy a meghallgatáson ismertesse a kezdeményezést. Ez a rendelkezés biztosítja azt, hogy a polgári kezdeményezéseket támogató szervezetek az utánkövetési folyamatnak is aktív részesei legyenek, és így a kezdeményezések szakmai képviselete ebben a szakaszban is fennmaradjon.³⁸⁹

Az Eljárási Szabályzat 2019. januári módosítása³⁹⁰ értelmében a Parlament a polgári kezdeményezésről a nyilvános meghallgatást követő plenáris ülésen vitát tart, és már a vita napirendre tűzésekor határoz arról, hogy a vitát állásfoglalással zárja-e majd le. A Parlament ezen felül értékeli a polgári kezdeményezéssel kapcsolatos jogi és politikai következtetéseit felvázoló közleménye eredményeként tett bizottsági lépéseket. Amennyiben a Bizottság nem terjeszt elő megfelelő javaslatot a polgári kezdeményezésről, az illetékes bizottság meghallgatást szervezhet, illetve a Parlament dönthet arról, hogy tart-e plenáris vitát, és hogy a vitát állásfoglalással zárja-e le. A Parlament dönthet úgy is, hogy él az EUMSZ 225. cikke szerinti jogával, vagyis tagjainak

³⁸⁷ Anastasia KARATZIA: The European Citizens' Initiative in Practice: Legal Admissibility Concerns. *European Law Review*, Issue 4, 2015. 511.

³⁸⁸ EPK-rendelet 14. cikk (2) bekezdés

³⁸⁹ Európai Parlament Eljárási Szabályzata, 9. ciklus, 2019. július, 222. cikk (1) és (4) bekezdés

³⁹⁰ Az Európai Parlament 2019. január 31-i határozata a Parlament eljárási szabályzatának következőket érintő módosításáról: az I. cím 1. és 4. fejezete; az V. cím 3. fejezete; a VII. cím 4. és 5. fejezete; a VIII. cím 1. fejezete; a XII. cím; a XIV. cím és a II. melléklet (2018/2170(REG))

többségével felkérheti a Bizottságot jogalkotási aktusra irányuló javaslat előterjesztésére.³⁹¹

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

2.3.2. A sikeres polgári kezdeményezés követelményei

a) *Mennyiségi és területi követelmények*

Ahhoz, hogy egy európai polgári kezdeményezés érvényes legyen, kettős konjunktív feltételnek kell teljesülnie. Egyrészt az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése értelmében *legalább egymillió* uniós polgár aláírása szükséges a polgári kezdeményezés érvényességéhez. A szükséges egymillió aláírás az Európai Unió tagállamai összlakosságának (az uniós polgárok) 0,2 százalékát jelenti, ami viszonylag alacsony számnak tekinthető az összlakosság és a napirend-kezdeményezésekkel kapcsolatos tagállami gyakorlatok fényében³⁹² (abszolút számokban az európai polgári kezdeményezésre vonatkozó mennyiségi követelményeket azonban egyik ország előírása sem közelíti meg), ellenben az egymillió támogató aláírás összegyűjtése, különös tekintettel a hét tagállamot követelményül támasztó területi elemre, meglehetősen komoly feladatnak³⁹³ tekinthető.³⁹⁴

³⁹¹ Európai Parlament Eljárási Szabályzata, 9. ciklus, 2019. július, 222. cikk (8) és (9) bekezdés

³⁹² Az európai országokban fennálló napirend-jellegű kezdeményezések támogató aláírásaira vonatkozó mennyiségi követelményeket összehasonlítva megállapítható, arányaiban az európai polgári kezdeményezés az enyhébb követelmények közé sorolható. Míg Lettorszában ez a szám kiugróan magas, hiszen a lakosság 10 százalékának támogató szavazata szükséges a napirend kezdeményezés érvényességéhez, Olaszországban ugyanez az arány pedig csupán 0,08 százalék, az összes többi ország tekintetében 1,47 százalék és 0,26 százalék közé esik ez az arány. – Ld: CUESTA-LÓPEZ (2012b) i.m. 11.

³⁹³ Ezt támasztja alá a polgári kezdeményezések statisztikája is, hiszen jelentős számú bejegyzett polgári kezdeményezés bukott el az aláírásgyűjtés fázisában.

³⁹⁴ Mi sem jelzi jobban, hogy mennyire nem egyszerű összegyűjteni egymillió aláírást, mint az Európai Szakszervezeti Szövetség (European Trade Union Confederation, ETUC) 2006-ban indított próba-

Ilyen volumenű aláírásgyűjtésre európai viszonylatban a korábbi időszakokat tekintve nem találunk példát. Bouza García és del Río Villar szerint az európai polgári kezdeményezés politikai szempontból erősebb eszköz lehet, mint jogi relevancia szempontjából, mivel – tekintettel az Európai Unió demokratikus legitimitációjának problémáira – a politika kevésbé teheti meg, hogy teljes mértékben figyelmen kívül hagyja egymillió uniós polgár kinyilvánított akaratát.³⁹⁵

A támogató aláírások gyűjtésére vonatkozó másik követelmény a területi elem, egy „földrajzi kvórum”,³⁹⁶ amely külön nehézséget jelent a mennyiségi követelményeknek való megfelelés során. Ez a területi követelmény önmagában kettős: a rendelet egyrészt meghatározza, hogy mit kell érteni az EUSZ 11. cikk (4) bekezdésében foglalt „a tagállamok egy jelentős száma” alatt, vagyis hogy hány tagállamban kell összegyűjteni a támogató aláírásokat, másrészt előírja az egyes tagállamokból minimálisan összegyűjtendő aláírások számát is (ezt az EPK-rendelet I. számú melléklete tartalmazza). Ez a minimális tagállami kvóta azt akadályozza meg, hogy viszonylag kevés tagállam állampolgára dominálja az intézményt.³⁹⁷

Az EPK-rendelet szerint annak biztosítása érdekében, hogy a polgári kezdeményezés uniós érdeket képviseljen, ugyanakkor könnyen használható eszköz legyen, a polgári kezdeményezés aláíróinak legalább a *tagállamok egynegyedéből* kell származniuk.³⁹⁸ Auer szerint ez a területi elem egyértelműen az intézmény föderális jellegét erősíti.³⁹⁹ Az aláírások összegyűjtésére vonatkozó területi követelmények ugyanakkor az EPK-rendelet tárgyalási folyamata során mindvégig kiélezett viták tárgyát képezték.⁴⁰⁰ A Bizottság eredeti javaslatában a tagállamok egyharmadát javasolta, ezen az állásponton volt a Tanács is, az Európai Parlament viszont szintén az enyhébb megoldásra, a tagállamok egyötödére tett javaslatot. Az EPK-rendelet szerinti tagállamok

kezdeményezésének (petíciójának) bukása, amely annak ellenére nem tudta elérni az egymillió aláírást, hogy hatvan millió dolgozót képvisel egész Európában. – Ld.: BOUZA GARCÍA (2012a) i.m. 34.

³⁹⁵ BOUZA GRACIA – DEL RÍO VILLAR (2012) i.m. 315.

³⁹⁶ KOMÁROMI (2017) i.m. 228.

³⁹⁷ ANTAL (2010) i.m. 47-48.

³⁹⁸ EPK-rendelet (9) preambulumbekzdés, 3. cikk (1) bekezdés

³⁹⁹ AUER (2005) i.m.

⁴⁰⁰ A Bizottság 2009-es zöld könyve három lehetőséget vázolt fel: (i) a tagállamok fele – ezt maga a Zöld könyv sem tartja megfelelőnek; (ii) a tagállamok ¼-e – míg a Bizottság azért nem támogatta, mivel meglátása szerint ez a szám túl alacsony, a Szalzburgi Manifesztum azért nem, mert túl magas; (iii) tagállamok 1/3-a – ezt a javaslatot támogatta a Bizottság. – Ld. ANTAL (2010) i.m. 47.

egynegyedére vonatkozó követelmény tehát az intézmények közötti kompromisszum eredménye.⁴⁰¹

A rendelet szerint annak biztosítása érdekében, hogy a polgári kezdeményezések támogatása tekintetében hasonló feltételek vonatkozzanak az uniós polgárokra, e legalacsonyabb számoknak *degresszíven arányosoknak* kell lenniük.⁴⁰² Az Európai Parlament mandátumainak tagállamok közötti szétosztása kapcsán alkalmazott degresszíven arányos, vagyis a kisebb tagállamokat felülreprezentáló megoldás az érvényességhez kötelezően összegyűjtendő támogató nyilatkozatok számában azonban a kisebb tagállamokat hátrányosan érintve érvényesül.⁴⁰³

b) Időbeli és személyi követelmények

Az EPK-rendelet időbeli korlátot határoz meg az aláírások gyűjtése tekintetében. Ennek értelmében a támogató nyilatkozatokat a polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételétől számított *legfeljebb 12 hónapon* keresztül lehet gyűjteni. A 2019-ben elfogadott EPK-rendelet újítása egy szervezők aláírásgyűjtésre való *felkészülési időszak* lehetőségének biztosítása a szervezők részére. Ennek értelmében a szervezők egy általuk választott időpontban kezdhetik meg az aláírásgyűjtést, amely legfeljebb hat hónappal követheti a kezdeményezés nyilvántartásba vételét.⁴⁰⁴ Az időbeli korláttal kapcsolatban ezen felül további aggályok merültek fel, elsősorban annak kiterjesztése érdekében (ld. később).⁴⁰⁵

A rendelet ezen felül személyi követelményt is meghatároz a polgári kezdeményezés aláírójára vonatkozó *alsó korhatár* tekintetében.⁴⁰⁶ A polgári

⁴⁰¹ A népi kezdeményezések támogató aláírásainak területi eloszlására vonatkozó követelmények tekintetében is találunk példákat a nemzeti alkotmányos rendszerekből. Romániában az alkotmányt módosító kezdeményezéseknek a közigazgatási területek legalább feléből kell érkeznie (a jogalkotási kezdeményezést pedig a közigazgatási területek legalább egynegyedének kell támogatnia), de az Amerikai Egyesült Államok több államában is gyakori a népi kezdeményezések támogató aláírásainak területi eloszlására vonatkozó követelmény (Alaszkában a választókerületek egynegyedéből kell származnia a támogató aláírásoknak, Arkansasban 75 megyéjéből 15-ből kell összegyűjteni az aláírásokat, Floridában 23 választókerületéből pedig 12-ből). – ld. CUESTA-LÓPEZ (2012b) i.m. 12.

⁴⁰² EPK-rendelet (10) preambulumbekzdés

⁴⁰³ Míg például Németország lakossága mintegy 0,09 százaléknak aláírása kell a német minimum aláírásszám összegyűjtéséhez, addig Luxemburg esetében ez a szám ennek tízszerese, a lakosság mintegy 0,9 százaléka.

⁴⁰⁴ EPK-rendelet (20) preambulumbekzdés, 8. cikk (1) bekezdés

⁴⁰⁵ A támogató aláírások összegyűjtésére vonatkozó időbeli korlátozások tekintetében az európai összkép rendkívül színes képet mutat. Amíg a portugál napirend kezdeményezés támogató aláírásainak összegyűjtésére nincs kifejezett időbeli korlát, addig a többi ország napirend kezdeményezései esetében a legkülönbözőbb időkorlátokat láthatjuk – Szlovéniában 60 nap, Spanyolországban 9 hónap, a svájci népi kezdeményezés esetében 18 hónap. – CUESTA-LÓPEZ (2012b) i.m. 19.

⁴⁰⁶ Az aláíró a polgári kezdeményezést a kezdeményezés támogató nyilatkozatának kitöltésével támogató uniós polgár.

kezdeményezés támogatására vonatkozó alsó korhatárt az EPK-rendelet főszabálya szerint az európai parlamenti választásokon való részvétel korhatárában⁴⁰⁷ állapítja meg.⁴⁰⁸ Amíg a régi EPK-rendelet nem engedett eltérést ettől az előírástól, az új EPK-rendelet már lehetővé teszi tagállamok számára, hogy nemzeti jogukkal összhangban a kezdeményezés támogatására jogosító alsó korhatárt meghatározhatják 16 éves korban. A régi EPK-rendelet felülvizsgálata során ez a kérdés kiemelt figyelmet kapott (ld. később).

2.3.3. A polgári kezdeményezések kétlépcsős vizsgálata

Első vizsgálati lépcső: a polgári kezdeményezések előzetes (ex ante) befogadhatósági tesztje

Az előzetes vizsgálatot az indokolja, hogy a szervezők ne gyűjtsenek aláírásokat olyan polgári kezdeményezésben, amely nem képezheti tárgyát a Bizottság későbbi jogalkotási aktusra irányuló javaslata betérjesztésének. Ez a szabályozás tehát megakadályozza, hogy a szervezők energiát fordítsanak olyan polgári kezdeményezések támogató aláírásainak összegyűjtésére, amiket aztán befogadhatósági kifogások alapján utasítana vissza a Bizottság.⁴⁰⁹

A régi EPK-rendelet tárgyalása során a Bizottság által betérjesztett javaslat⁴¹⁰ értelmében a Bizottság nem rögtön a benyújtás után folytatta volna le a befogadhatósági vizsgálatot, hanem az első (legalább három államból összegyűjtött) 300.000 aláírás után. Ezt a javaslatot az Európai Parlament azonban az Alkotmányügyi Bizottság erre vonatkozó jelentése alapján elutasította.⁴¹¹ Auer szerint a polgári kezdeményezések befogadhatósági vizsgálata kapcsán két egymással szembenálló, radikális megközelítést kell elkerülni: a teljesen megengedő és a teljesen megszorító megközelítést.⁴¹² Értelmezésében a teljesen megengedő, „teljes benyújtás elve” azt jelentené, hogy a polgári kezdeményezés kötelező erővel bír, tehát a Bizottság saját politikai preferenciáitól

⁴⁰⁷ EPK-rendelet 2. cikk (1) bekezdés

⁴⁰⁸ Az elmúlt évek során Ausztriában és Máltán 16 év, Görögországban 17 év volt a választójogi korhatár, és így a támogatásra vonatkozó alsó korhatár is, a többi tagállamban 18 év.

⁴⁰⁹ ANGLMAYER (2015) i.m. 13.; BÖTTGER – PLOTKA (2016) i.m. 21.

⁴¹⁰ Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a polgári kezdeményezésről, COM(2010) 119 végleges, 14.

⁴¹¹ Az Európai Parlament jogalkotási állásfoglalás-tervezete a polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD))

⁴¹² AUER (2005) i.m. 83.

függetlenül köteles benyújtani a jogi aktus elfogadására irányuló javaslatot. Ezzel szemben a teljesen megszorító, „teljes kontroll elve” azt jelenti, hogy a Bizottság megakadályozhatja a formailag megfelelő kezdeményezések sikerét azzal, hogy a feltételeknek megfelelés ellenére nem nyújt be jogalkotási javaslatot a témában. Ez a megközelítés könnyen egy szimpla petícióvá degradálhatja a polgári kezdeményezést, melynek során a Bizottság figyelmen kívül hagyhatja egymillió uniós polgár akaratát, így kétséges, hogy „bárki időt, energiát és pénzt áldozna egy ilyen haszontalan eszközre”.⁴¹³

Ennek keretén belül kulcskérdésnek tekinthető az első (előzetes-befogadhatósági) *vizsgálat terjedelme*. A Bizottság az egyes kezdeményezések⁴¹⁴ elutasítása során megállapította, hogy a kezdeményezés tárgyának mélyreható elemzése után jutott arra a következtetésre, hogy az kívül esik azon a hatáskörén, hogy jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be, ezért elutasítja a kezdeményezés bejegyzését. Kérdésként merülhet fel, hogy miért volt egyáltalán szükség mélyreható vizsgálatra, ha a polgári kezdeményezés tárgya nyilvánvalóan uniós hatáskörön kívül esik, illetve, hogy a Bizottság miért a polgári kezdeményezés kezdeti fázisában, a befogadhatósági teszt során végzi el a polgári kezdeményezés alapos vizsgálatát? A korábbi gyakorlatot figyelembe véve úgy tűnik, hogy a Bizottság e vizsgálatot a sikeres aláírásgyűjtés után végzi el,⁴¹⁵ valamint ez következik az európai polgári kezdeményezés Bizottság által összeállított útmutatójából is.⁴¹⁶

Szeligowska és Mincheva felhívja rá a figyelmet, hogy a laikus számára rendkívül bonyolult annak megállapítása, hogy mi tartozik az Európai Unió hatáskörébe, ráadásul a „nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés” azt feltételezi, hogy nem végleges vizsgálatról van szó.⁴¹⁷ E megközelítés szerint a regisztrációs fázisban a Bizottság egy, az egész javaslatra kiterjedő, de nem teljes vizsgálatot folytat le, és az alapos vizsgálatra (amely a hatáskör meglétét és terjedelmét is vizsgálja) csupán az aláírásgyűjtés után kerül sor. Ugyan a szerzők szerint ez ellentétben áll a kezdeményezők érdekével, a teljes, mindenre kiterjedő vizsgálat a regisztrációs fázisban túlságosan nagy munkaterhet jelentene a Bizottság számára.⁴¹⁸

⁴¹³ Uo.

⁴¹⁴ Ld. a *Minority SafePack* és a *nemzeti régiókról szóló kezdeményezés* nyilvántartásba vételének elutasításáról szóló, 2013-ban született bizottsági határozatokat.

⁴¹⁵ Ld. az *Egy közülünk* kezdeményezést.

⁴¹⁶ Európai Bizottság: *Útmutató az európai polgári kezdeményezéshez*. 3. kiadás, Brüsszel, 2015.

⁴¹⁷ SZELIGOWSKA – MINCHEVA (2012) i.m. 277.

⁴¹⁸ Uo.

Ezzel ellentétes álláspontot képvisel a Bizottság. A testület szerint a bejegyzés során végzett vizsgálatnak teljesnek kell lennie, ellenkező esetben ugyanis könnyen előfordulhat, hogy a bejegyzett kezdeményezésről csak az eljárás végén derül ki, hogy a Bizottság nem kezdeményezheti az abban megjelölt jogi aktus elfogadását,⁴¹⁹ és a kezdeményezés megtévesztő lehet az aláíró uniós polgárok számára. A Törvényszék nem fogadta el a Bizottság érvelését, miszerint már ebben a fázisban teljes vizsgálatot kell végezni, hanem úgy látta, hogy a nyilvántartásba vételkor csupán egy első vizsgálatot kell végezni, és csak nyilvántartásba vétel esetében kerül sor teljesebb vizsgálatra.⁴²⁰ Erre a következtetésre annak alapján jutott a Törvényszék, hogy a rendelet három hónapos határidőt szab a Bizottságnak arra, hogy a kezdeményezés benyújtását követően közleményben foglalja össze az arról alkotott jogi és politikai következtetéseit.⁴²¹ A Bizottságnak ebben a szakaszban csupán annak megvizsgálására kell szorítkoznia, hogy objektív szempontból az absztrakt szinten tervezett intézkedéseket el lehet-e fogadni a Szerződések alapján.⁴²² Ennek ellenére a Törvényszék azt is megállapította, hogy az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat nyilvántartásba vételére vonatkozó határozatot a Bizottságnak a megfelelő ügyintézés elve szerint, olyan gondos és pártatlan vizsgálat lefolytatásával kell meghoznia, amely figyelembe veszi az adott ügy valamennyi releváns tényezőjét.⁴²³

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

⁴¹⁹ T-44/14. sz., *Constantini kontra Európai Bizottság*-ügyben 2016. április 19-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2016:223), 13. pont

⁴²⁰ *Constantini kontra Bizottság*-ügyben hozott ítélet 17. pontja, a T-529/13. sz. *Izsák és Dabis*-ügyben hozott ítélet 60-61. pontja

⁴²¹ *Constantini kontra Bizottság*-ügyben hozott ítélet 17. pont. A bíróság azt is jelezte, hogy a hatáskör kérdésének vizsgálatát le kell választani a javasolt jogi aktus szükségességének vizsgálatáról. Előbbinek a nyilvántartásba vételi szakaszban van helye, utóbbinak ezt követően, a kezdeményezéssel kapcsolatos jogi, illetve politikai következtetésekről szóló közleményben.

⁴²² *Izsák és Dabis*-ügyben hozott másodfokú ítélet, 62. pont

⁴²³ A Bíróság 2017 szeptember 12-i ítélete a C-589/15.P. sz., *Alexios Anagnostakis kontra Európai Bizottság*-ügyben, ECLI:EU:C:2017:663 [a továbbiakban: *Anagnostakis kontra Bizottság*-ügyben hozott másodfokú ítélet], 47. pont

nem kell foglalkoznia az adott kényes kérdéssel, mert a szervezők nem tudják összegyűjteni a szükséges számú aláírást.

Amennyiben ugyanis a befogadhatósági teszt során utasítanak el a javaslat benyújtására irányuló polgári kezdeményezést, úgy azt a szervezők az EUMSZ 263. cikke alapján semmisségi eljárás keretében támadhatják meg az Európai Törvényszéken, ez pedig óhatatlanul a kényes politikai kérdés tematizálásával járna. Bouza García és del Río Villar arra hívja fel a figyelmet, hogy a Bizottság polgári kezdeményezés bejegyzését elutasító határozatával lehetőséget ad arra, hogy bizonyos euroszeptikus csoportok ezt az aktust akként értelmezzék és állítsák be, hogy a Bizottság nem kíván foglalkozni a számára kritikus tartalommal bíró kezdeményezésekkel.⁴²⁴ Amennyiben azonban a szervezők mégis sikerrel vennék az aláírásgyűjtési akadályt, úgy a Bizottság a második vizsgálati lépcsőben továbbra is elutasíthatja a jogalkotási aktusra irányuló javaslat előterjesztését az EPK-rendelet 10. cikk (1) bekezdés c) pontja alapján. Ez a megoldás ugyan ellentmond a szervezők érdekének, és alapjaiban veszélyezteti a polgári kezdeményezés céljait, továbbá sérti annak működési elveit a homályos és bizonytalan jogi szabályozás miatt, de teljes mértékben jogszerű.

A „nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés” fogalma⁴²⁵

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

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

⁴²⁴ BOUZA GRACIA – DEL RÍO VILLAR (2012) i.m. 320.

⁴²⁵ E fejezet jelentős mértékben támaszkodik a szerző alábbi tanulmányára: VARGA – TÁRNOK (2018) i.m.

el.⁴²⁶ A Törvényszék ezen felül azt is hangsúlyozta, hogy az uniós polgárok demokratikus részvételére irányuló célkitűzés nem ütközhet a ráruházott hatáskörök elvével, és nem hatalmazhatja fel az Uniót, hogy olyan területet szabályozzon, amely tekintetében semmilyen hatáskört nem ruháztak rá.⁴²⁷

A nyilvántartásba vételi feltétel teljesüléséhez szükséges, hogy a kezdeményezők kellő pontossággal és világosan megjelöljék a kezdeményezés tárgyát és célját annak érdekében, hogy a Bizottság be tudja azonosítani azokat a jogi aktusokat, amelyek előterjesztésére a szervezők javaslatot tesznek, és amelyekre vonatkozóan a Szerződések megfelelő jogalapot szolgáltatnak.⁴²⁸

Az uniós jogforrások nem határozzák meg a nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés fogalmát. Egyes megközelítések szerint a nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés fogalma a Bizottság mérlegelési jogkörét lenne hivatott biztosítani az előzetes vizsgálat során, vagyis az olyan kezdeményezések kiszűrésére kellene használni, amelyek nyilvánvalóan elérhetetlen célokat fogalmazzak meg.⁴²⁹ A Bizottság értelmezésében ezek olyan helyzetek, amelyek esetében nincs olyan szerződéses rendelkezés, amely megalapozhatná a jogalkotási javaslatot.⁴³⁰ Az eddigi gyakorlat során az szolgált az elutasító határozatok alapjául, hogy a Bizottság úgy találta: a kezdeményezés nyilvánvalóan azon hatáskörön kívül esik, hogy a szerződések végrehajtására uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.⁴³¹

A kezdeményezők a bírósági eljárásokban a *nyilvánvalóság* követelményével kapcsolatban rendszerint arra hivatkoznak, hogy egy átlagos uniós polgár nem rendelkezik az uniós jogban nagyfokú jártassággal, a kezdeményezéssel kapcsolatos eljárásnak pedig felhasználóbarátnak kell lenni, így a Bizottság sem alkalmazhat túl

⁴²⁶ Ld.: *Anagnostakis kontra Bizottság*-ügyben hozott másfokú ítélet, 97. és 98. pont; 2016. április 19-i Costantini kontra Bizottság ítélet, T-44/14, EU:T:2016:223, 16. pont

⁴²⁷ 2016. április 19-i *Costantini kontra Bizottság* ítélet, T-44/14, EU:T:2016:223, 53. pont

⁴²⁸ Ld. a T-361/14. sz. *HB kontra Bizottság*-ügyben 2017. április 5-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:252) 32., 39. és 47. pontját

⁴²⁹ KARATZIA 2015, 522.; Francesco MAIANI: Citizens Participation and the Lisbon Treaty, *Studies in Public Policy*, Issue 484, 2011. 1.; James ORGAN: Decommissioning direct democracy? A critical analysis of Commission decision-making on the legal admissibility of European Citizens' Initiative proposals. *European Constitutional Law Review*, Issue 10, pp 422-443, 2014. 427. [a továbbiakban: ORGAN (2014a) i.m.]

⁴³⁰ ECAS: The European Citizens' Initiative registration: falling at the first hurdle? Analysis of the registration requirements and the „subject matters” of the rejected ECIs. Brüsszel 2014. 3-4.

⁴³¹ A Bizottság ilyen irányú hatásköreinek hiányával foglalkozó kritikai elemzés három kategóriát különböztet meg: a javasolt kezdeményezés egyértelműen a Bizottság hatáskörén kívül esik; mérlegeléstől függ, hogy a Bizottság hatáskörén kívül esik-e az egyébként uniós szabályozási szakpolitikával kapcsolatos ügy; ill. amikor valószínűsíthető, hogy a kezdeményezés a Bizottság hatáskörébe tartozik, mert a Szerződések értelmezésétől függ, hogy az adott javaslat az Unió által szabályozott körbe tartozik-e. Lásd: ECAS (2014) i.m.

szigorú szűrőt a bejegyzéskor. A kezdeményezők érvelése szerint a bejegyzéshez lényegében elegendő, ha maga a kezdeményezés olyan tárgykörre vonatkozik, amely esetében az Unió rendelkezik jogalkotói hatáskörrel. A Bizottság nem osztja ezt az álláspontot. Értelmezése szerint a hatáskör hiánya akkor nyilvánvaló, ha annak megállapítása, hogy az alapító szerződések egyetlen rendelkezése sem szolgálhat a kezdeményezés tárgyát érintő aktus jogalapjaként, nem függ ténybeli tényezőktől.⁴³² A bírósági esetjog egyelőre azt szögezte le, hogy az említett feltételt a Bizottságnak oly módon kell értelmeznie és alkalmaznia, hogy biztosítsa az európai polgári kezdeményezés könnyű elérhetőségét, és kizárólag akkor utasíthatja el a javaslat nyilvántartásba vételét, ha az nyilvánvalóan a hatáskörén kívül esik.⁴³³ Meglátásunk szerint a Törvényszék ítélkezési gyakorlata egyelőre tehát nem válaszolta meg egyértelműen – amennyiben ez egyáltalán lehetséges – a dilemmát, hogy a „nyilvánvalóan” jelző mennyiben változtat az alkalmazandó teszten. Vagyis: miben lenne eltérő a Bizottság által alkalmazott teszt, ha a rendelet csak az „azon hatáskörén kívül esik” fordulatot használná. A „nyilvánvalóan” jelző használatának egyik magyarázata lehet, hogy az lehetővé teszi, hogy a Bizottság a bejegyzést követően is módosíthassa álláspontját.

A *nemzeti kisebbségek jogaira* vonatkozó kezdeményezéseket illetően megjegyezzük, hogy véleményünk szerint önmagában az a körülmény, hogy az EUSz 2. cikke nem szolgáltat jogalapot uniós jogalkotásra, nem jelenti azt, hogy ne lehetne uniós jogi aktust elfogadni az ott megjelölt értékek – például a kisebbségek jogainak – védelme és előmozdítása céljából a Szerződések által egyébként biztosított jogalapok szerint. Ezt támasztja alá a Törvényszék *Minority SafePack* bejegyzésével kapcsolatos, *Románia kontra Bizottság*-ügyben tett megállapítása, miszerint semmi sem akadályozhatja meg a Bizottságot abban, hogy olyan különös aktusokra vonatkozó javaslatot nyújtson be, amelyek arra irányulnak, hogy kiegészítsék az Unió fellépését a hatásköre alá tartozó területeken az EUSZ 2. cikkben kimondott értékek, valamint az EUSZ 3. cikk (3) bekezdésben kimondott kulturális és nyelvi sokszínűség tiszteletben tartásának biztosítása céljából (ld. később).⁴³⁴ A nemzeti kisebbségek helyzetének javítása ugyanis nem csak olyan jogi eszközökkel érhető el, amelyek kifejezetten és kizárólag az adott közösségekre vagy a hozzájuk tartozó egyénekre vonatkoznak ebben a minőségükben,

⁴³² *Constantini kontra Bizottság*-ügyben hozott ítélet, 12. p.

⁴³³ *Anagnostakis kontra Bizottság*-ügyben hozott másfokú ítélet, 49. és 50. pont

⁴³⁴ *Románia kontra Bizottság*-ügyben hozott (*Minority SafePack*) ítélet, 56. p.

hanem olyanokkal is, amelyek a nemzeti kisebbségi lét fontos színtereire, mint például a nyelvre, kulturális örökségre vagy társadalmi kohézióra vonatkozó szabályokat tartalmaznak. Ezt a megközelítést tükrözi a *Minority SafePack* kezdeményezés is, amely az uniós szakpolitikák 11 területére vonatkozóan tartalmaz intézkedési javaslatokat. Példa az ilyen jellegű jogalkotásra a strukturális alapokról szóló EU rendelet,⁴³⁵ amely a romák befogadására vonatkozó nemzeti stratégiai szakpolitikai keretet a strukturális alapok vonatkozásában előzetes feltétellé nyilvánítja.

A Bizottság indokolási kötelezettsége a kezdeményezések nyilvántartásba vételének elutasítása esetén⁴³⁶

Az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatos eljárások korai szakaszában a Bizottság meglehetősen rövid, bejegyzést elutasító határozataiban az indokolás is rendszerint szűkszavú volt. Mindössze annak rögzítésére szorítkozott, hogy a megfelelő jogalapokat olyannak találta, amelyek alapján megállapítható, hogy a kezdeményezés nem felel meg a bejegyzési feltételeknek. Emiatt a kérdés többször az Európai Unió Bírósága került annak vizsgálata céljából, hogy milyen részletességgel kell a Bizottságnak indokolnia döntéseit. E tekintetben ugyanis az uniós joganyag kevés támpontot ad. Az EUMSZ 296. cikk (2) bekezdése értelmében az uniós szervek jogi aktusainak indokolást kell tartalmazniuk, de a régi EPK-rendelet szövege is csak azt írta elő, hogy a polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételének elutasítása esetén a Bizottság tájékoztatja a szervezőket az elutasítás okairól.⁴³⁷

A bejegyzési határozat indokolásával kapcsolatos követelmények meghatározása az *ítélkezési gyakorlatra* maradt, amely azonban érdemben viszonylag kevés újat hoz. A Törvényszék már a polgári kezdeményezésekkel kapcsolatos első ítéletében⁴³⁸

⁴³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

⁴³⁶ Jelen alfejezet jelentős mértékben támaszkodik a szerző alábbi tanulmányára: VARGA – TÁRNOK (2018) i.m.

⁴³⁷ EPK-rendelet 4. cikk (3) bekezdés 2. mondata. A már bejegyzett és kellő számú aláírással támogatott kezdeményezés esetére viszont már előírja a világos, érthető és részletes indokolási kötelezettséget [EPK-rendelet (20) preambulumbekzdés].

⁴³⁸ T-450/12. sz. *Anagnostakis kontra Bizottság*-ügyben 2015. szeptember 30-án hozott ítéletet (ECLI:EU:T:2015:739)

lényegében az egyedi határozatokra vonatkozó korábbi gyakorlatában kibontott tételeket ismételte meg. Az indokolási kötelezettség célja kettős: egyrészt elegendő tájékoztatást nyújtani annak eldöntéséhez, hogy a határozat megalapozott-e vagy érvényességének vitatását lehetővé tevő hibája van, másrészt lehetővé tenni, hogy az uniós bíróság gyakorolja a határozat jogszerűsége feletti felülvizsgálatot.⁴³⁹ Az indokolásnak nem kell kitérnie valamennyi releváns tény- és jogkérdésre, hanem azt az eset körülményeire, különösen a jogi aktus tartalmára és a hivatkozott indokok jellegére tekintettel kell vizsgálni. Így például a szükségállapot elvének szabályozására irányuló kezdeményezés⁴⁴⁰ esetében – amely rövid és nem egyértelmű módon, a jogalaplul szolgáló cikkekre mindössze utalást tartalmazott, külön magyarázat nélkül – elegendőnek bizonyult, hogy a Bizottság is mindössze azzal érveljen, hogy sem a kezdeményező által említett, sem bármely egyéb jogalap nem hatalmazza fel arra, hogy a kitűzött cél elérését lehetővé tevő jogi aktusra irányuló javaslatot tegyen.

Más volt a helyzet a *Minority SafePack*-ügyben, amelyben a javaslat nyolc fejezetre tagolt tizenegy intézkedést jelölt meg és részletes kiegészítő információkat is tartalmazott. A Bizottság elutasító határozatában nem jelölte meg, hogy a tizenegy, jogi aktusra irányuló javaslata közül melyek azok, amelyek nyilvánvalóan a hatáskörén kívül esnek és ezzel kapcsolatban semmilyen indokolást sem adott. Elutasító határozat esetén azonban lehetővé kell tenni a szervezők számára, hogy javaslataik közül beazonosíthassák azokat, amelyek a Bizottság szerint kívül esnek hatáskörén, valamint az ezen értékelést eredményező indokok megismerését. Ennek hiányában ugyanis, amint arra korábban már utaltunk, a kezdeményezők nem tudják vitatni az említett értékelés megalapozottságát, mint ahogy a bíróság sem tud felülvizsgálatot gyakorolni a Bizottság értékelésének jogszerűsége felett. Az indokolás hiányosságát alátámasztó további érv, hogy megfelelő indokolás hiányában a kezdeményezők komoly nehézségekbe ütköznenek a Bizottság álláspontját figyelembe vevő új európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatot benyújtása során.⁴⁴¹ A Bíróság korábban kimondta, hogy az uniós intézményeknek bár fennáll az indokolási kötelezettsége, nem szükséges minden

⁴³⁹ *Anagnostakis kontra Bizottság*-ügyben hozott másodfokú ítélet, 28. és 29. bek, valamint az ott hivatkozott további ügyek.

⁴⁴⁰ *One million signatures for "A Europe of Solidarity"* elnevezésű kezdeményezés, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/559>

⁴⁴¹ T-646/13. sz., *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe kontra Európai Bizottság*-ügyben 2017. február 3-án hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:59) [*Minority SafePack*-ügyben hozott ítélet] 29. p.

döntésüket indokolni, csupán azokat a ténybeli és jogi következtetéseket, amelyek a döntésük szempontjából a legjelentősebbek voltak.⁴⁴²

Az indokolási kötelezettséghez, illetve a hatáskör megállapításához kapcsolódó lényeges eljárási kérdés, hogy melyek azok az információk, amelyeket a Bizottság köteles megvizsgálni a nyilvántartásba vételről szóló döntés során. Pontosabban, mennyire köti a Bizottságot a kezdeményezők által benyújtott úgynevezett „bővebb tájékoztatás”.⁴⁴³ A Bizottságnak az ezzel kapcsolatos korábbi következetlen gyakorlatát jól illusztrálja a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos két ügyben képviselt szögesen ellentétes álláspontja.⁴⁴⁴ Az *Izsák és Dabis*-ügyben (nemzeti régiókról szóló európai polgári kezdeményezés) a Bizottság akként érvelt, hogy a bővebb tájékoztatásban foglaltakat ugyanolyan módon kell megvizsgálni, mint a rendelet melléklete alapján benyújtott bármely más információt, ennél fogva köteles volt megvizsgálni a bővebb tájékoztatást.⁴⁴⁵ A *Minority SafePack*-ügy írásbeli szakaszában ezzel szemben még azzal érvelt, hogy kizárólag a nyilvántartásba vételi kérelem szövegtörzsében szereplő információkat veheti figyelembe hatáskörének vizsgálata során.⁴⁴⁶

A Törvényszék az *Izsák és Dabis*-ügyben hozott ítéletében az előző érvelést fogadta el (amit később, a *Minority SafePack*-ügyben hozott döntésében is fenntartott), megállapítva, hogy ugyanolyan módon kell megvizsgálni a bővebb tájékoztatásban foglalt információkat, mint a kezdeményezés tartalmát meghatározó melléklet alapján benyújtott bármely más információt.⁴⁴⁷ Ezen álláspont teljes mértékben érthető, hiszen a régi EPK-rendelet II. melléklete a javasolt polgári kezdeményezés tárgyának leírását legfeljebb 200 karakter, a céljának leírását pedig legfeljebb 500 karakter terjedelemben határozta meg. A megjelölt terjedelmi korlátok nem tették lehetővé, hogy a szervezők egy komplex kezdeményezés minden vonatkozását részletesen ismertessék. A *Minority SafePack* kezdeményezői például a fő célkitűzések leírásánál egyértelműen megjelölték, hogy kezdeményezés által előterjeszteni javasolt jogi aktusoknak a regionális és

⁴⁴² Az Elsőfokú Bíróság (első tanács) T-44/90. sz., *La Cinq SA kontra az Európai Közösségek Bizottsága*-ügyben 1992. január 24-én hozott ítélete, ECLI:EU:T:1992:5, 40-44. pont

⁴⁴³ A rendelet II. melléklete szerint a szervezők mellékletben bővebb információkat is megadhatnak a javasolt polgári kezdeményezés tárgyával, céljaival és háttérével kapcsolatban. Ha úgy kívánják, a beadványhoz jogszabálytervezetet is mellékelhetnek.

⁴⁴⁴ A kérdésnek azért van különös jelentősége, mert a bővebb információk figyelembevétele, illetve figyelmen kívül hagyása döntő hatással volt a Bizottságnak a bejegyzést elutasító döntésére.

⁴⁴⁵ A Törvényszék 2016. május 10-i ítélete a T-529/13. sz. *Izsák Balázs-Árpád és Dabis Attila kontra Európai Bizottság*-ügyben, ECLI:EU:T:2016:282. 49-50-bek. [*Izsák és Dabis*-ügyben hozott elsőfokú ítélet]

⁴⁴⁶ *Minority SafePack*-ügyben hozott ítélet

⁴⁴⁷ *Izsák és Dabis*-ügyben hozott elsőfokú ítélet 49. p., *Minority SafePack*-ügyben hozott ítélet 32. p.

kisebbségi nyelvek, az oktatás és a kultúra, a regionális politika, a részvétel, az egyenlőség, az audiovizuális és egyéb médiatartalom, illetve a regionális (állami) támogatás terén kellene magukba foglalniuk szakpolitikai intézkedéseket. Ezek kifejtésére csak a bővebb tájékoztatóban volt lehetőségük.

A Bizottság kezdeményezések nyilvántartásba vételével kapcsolatos, változó gyakorlata

A nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés fogalma azért is bír különös jelentőséggel, mert a Bizottság kizárólag e kitételekre hivatkozva utasította el eddig a kezdeményezések nyilvántartásba vételét, vagyis, hogy a javasolt kezdeményezéshez szerződésmódosításra lenne szükség, az a Bizottság jogalkotási javaslattevési hatáskörén kívül esik.⁴⁴⁸

Különösen a polgári kezdeményezés első három évének gyakorlata azt jelzi, hogy a Bizottság túlságosan megszorító értelmezést alkalmazott a vizsgálat során.⁴⁴⁹ A régi EPK-rendelet felülvizsgálatáról szóló első, 2015. évi jelentés⁴⁵⁰ rámutat, hogy 2012. áprilisa és 2015. márciusa között 51 kezdeményezés nyilvántartásba vételére érkezett be kérelem a Bizottsághoz, amelyből 31-et bejegyzett a testület, míg 20 kezdeményezés bejegyzését (a benyújtott kezdeményezések mintegy 40 százalékát) hatásköri okokra hivatkozva⁴⁵¹ utasította vissza.⁴⁵² Habár a Bizottság azon a véleményen van, hogy a két, végül sikeres polgári kezdeményezés (*Vízhez való jog* és *Tiltsák be az állatkísérleteket!*) a bizonyítéka annak, hogy a polgári kezdeményezés összességében működőképes, maga a Bizottság is elismeri, hogy bizonyos kérdések esetében módosítások volnának indokoltak.⁴⁵³

Többen felhívták rá a figyelmet, hogy a Bizottság az első években – saját hatáskörén túllépve – túlságosan megszorító értelmezést adott a nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés fogalmának, a befogadhatósági vizsgálat keretében hozott döntései pedig nem voltak következetesek, tekintve, hogy a hasonló jellegzetességekkel bíró

⁴⁴⁸ GERSTENMEYER et al (2018) i.m. 70.

⁴⁴⁹ ANGLMAYER (2015) i.m. 14.

⁴⁵⁰ Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2015 – A polgári kezdeményezésről szóló rendelet értelmében a Bizottságnak 2015. április 1-jéig, valamint azt követően háromévente jelentést kell készítenie az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a rendelet alkalmazásáról.

⁴⁵¹ EPK-rendelet 4. cikk (2) bekezdés b) pont: „a javasolt polgári kezdeményezés nem esik nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.”

⁴⁵² Ebben az időszakban mindössze három polgári kezdeményezés – *Right2Water (Vízhez való jog)*, *One of Us (Egy közülünk)*, *Stop Vivisection (Tiltsák be az állatkísérleteket!)* – volt érvényes, az azt követő négy évben is csupán kettővel – *Tiltsák be a glifozátot!* és *Minority SafePack* – nőtt ez a szám a mai napig.

⁴⁵³ Az EPK-rendelet alkalmazásáról szóló jelentés, 14-15.

kezdeményezések eltérő bánásmódban részesültek.⁴⁵⁴ Ezen felül a Bizottság ugyan több olyan polgári kezdeményezést is bejegyzett, amelynek semmilyen jogi alapja nem volt fellelhető a Szerződésekben,⁴⁵⁵ egyes kezdeményezések nyilvántartásba vételét nyilvánvalóan alaptalanul utasította el.⁴⁵⁶ Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint hogy az ebben az időszakban, 2012 áprilisa és 2015 márciusa között elutasított kezdeményezések közül hat esetében a szervezők az Európai Törvényszéken semmissé nyilvánítási eljárás keretében támadták meg a Bizottság elutasító döntését,⁴⁵⁷ amelyből a Törvényszék két esetben,⁴⁵⁸ a másodfokon eljáró Európai Unió Bírósága – hatályon kívül helyezve a Törvényszék elsőfokú elutasító ítéletét – pedig egy esetben⁴⁵⁹ a szervezőknek adott igazat.

Organ szerint a Bizottság segítőkészebb lehetett volna a bejegyzési eljárás során, és segíthette volna a szervezőket az egyes jogalapok megjelölésében. Szerinte a befogadhatósági teszt az eljárás elején a szervezőkre helyezi a terhet, azonban ha erre a vizsgálatra később kerülne sor, úgy a teher nagyobb részét a Bizottság viselné.⁴⁶⁰ Az ECAS (European Citizen Action Service) szerint a Bizottság több esetben tévesen utasította el a kezdeményezések bejegyzését.⁴⁶¹ Bouza García figyelmeztet: ha a Bizottság nem változtatja meg az európai polgári kezdeményezés jogalkotási eljárásban betöltött szerepével kapcsolatos hozzáállását, az azt eredményezheti, hogy azon szervezetek, amelyek az európai uniós döntéshozatali folyamatokra szeretnének hatást gyakorolni, hanyagolni fogják a polgári kezdeményezés intézményét, azt a feltevést erősítve, hogy az EU nem foglalkozik polgáraival.⁴⁶² Az Európai Parlament 2015-ös állásfoglalásában kérte a Bizottságtól a részleges bejegyzés lehetőségének fontolóra

⁴⁵⁴ ECAS (2014) i.m. 3.

⁴⁵⁵ ECAS (2014) i.m. 17.

⁴⁵⁶ James ORGAN: *Direct Democracy In and Between the EU and UK: a legal Analysis of the European Citizens' Initiative and the European Union Act 2011*. Thesis submitted in accordance with the requirements of the University of Liverpool for the degree of Doctor in Philosophy, 2015. 442.

⁴⁵⁷ T-754/14. sz., *Efler és társai kontra Európai Bizottság*-ügyben 2017. május 10-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:323); T-361/14. sz., *HB kontra Európai Bizottság*-ügyben 2017. április 5-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:252); T-44/14. sz., *Constantini kontra Európai Bizottság*-ügyben 2016. április 19-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2016:223); T-529/13. sz., *Izsák Balázs Árpád és Dabis Attila kontra Európai Bizottság*-ügyben 2016. május 10-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2016:282); T-450/12. sz., *Anagnostakis kontra Európai Bizottság*-ügyben 2015. szeptember 30-án hozott ítélet (ECLI:EU:T:2015:739); T-646/13. sz., *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe* kontra *Európai Bizottság*-ügyben 2017. február 3-án hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:59)

⁴⁵⁸ *Minority SafePack*-ügyben hozott ítélet és az *Efler*-ügyben hozott ítélet.

⁴⁵⁹ C-420/16. P. sz., *Izsák Balázs Árpád és Dabis Attila kontra Európai Bizottság* ügyben 2019. március 7-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2019:177) [*Izsák és Dabis*-ügyben hozott másodfokú ítélet]

⁴⁶⁰ ORGAN (2014) i.m. 434-435.

⁴⁶¹ ECAS (2014) i.m. 17.

⁴⁶² BOUZA GARCÍA (2012a) i.m. 46.

vételét, ha egy polgári kezdeményezés egésze nem tartozik a Bizottság hatáskörébe. Egyben felkérte a Bizottságot, hogy „jelezze a szervezőknek a nyilvántartásba vételkor, hogy a kezdeményezés mely részét vetethetik nyilvántartásba, elismerve ezáltal, hogy az európai polgári kezdeményezések szervezőivel folytatott párbeszéd és az irántuk való elkötelezettség alapvető fontosságú a folyamat egésze során”.⁴⁶³

Az európai polgári kezdeményezés megítélése és társadalmi hatása szempontjából negatív gyakorlatban öt év után, 2017-ben következett be változás a kezdeményezés *részleges bejegyzése* lehetőségének bevezetésével, melyre a *Minority SafePack*-ügyben került sor.⁴⁶⁴ A Bizottság első, a kezdeményezés nyilvántartását megtagadó 2013-as, a Törvényszék által 2017-ben megsemmisített határozatában még úgy érvelt, hogy a kezdeményezés egyes részei az Unió ugyan hatáskörébe tartoztak, a kezdeményezés mégsem volt bejegyezhető, mivel az régi EPK-rendelet nem tette lehetővé az európai polgári kezdeményezések részleges bejegyzését (az új EPK-rendelet erre már lehetőséget ad). Ezzel szemben a Bizottság új, a Törvényszék 2017-es döntése következtében hozott határozata értelmében a Bizottság részlegesen nyilvántartásba vette a kezdeményezést.⁴⁶⁵

Véleményünk szerint sem a hatáskörmegosztás elvéből, sem az indokolási kötelezettségből nem vonható le olyan következtetés, hogy a Bizottság ne élhetett volna a részleges nyilvántartásba vétel lehetőségével az európai polgári kezdeményezések esetében. Ezt a következtetést támasztja alá a polgári kezdeményezés intézményének Bíróság általi értelmezése is, miszerint a kezdeményezés mechanizmusát, annak elemeit tágran kell értelmezni annak érdekében, hogy az minden polgárnak általános jogot biztosítson a demokratikus életben való részvételre.⁴⁶⁶ Amennyiben a szervezők egy adott ügyben úgy ítélik meg, hogy a kezdeményezés abban a változatban, ahogy azt a Bizottság nyilvántartásba vette, nem járul hozzá a szervezők által megjelölt átfogó célhoz,

⁴⁶³ Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása, 16. pont

⁴⁶⁴ Justin Greenwood egyenes a polgári kezdeményezések „reneszánszának” ezt az időszakot, amelyet a részleges nyilvántartásba vétel nyitott meg. – GREENWOOD (2018) i.m. 4.

⁴⁶⁵ A Bizottság új határozatában úgy döntött, hogy a 11 javasolt témakör közül csupán kettő esik nyilvánvalóan kívül a Bizottság azon hatáskörén, hogy jogalkotási aktusra irányuló javaslatot nyújtson be, a maradék 9 az Unió hatáskörébe tartozik, így a polgári kezdeményezést ezekre vonatkozóan a Bizottság részlegesen bejegyezte. Erre azért volt lehetősége a Bizottságnak, mert a Törvényszék megtámadott határozatot megsemmisítő ítélete a javasolt intézkedéseket érdemben nem vizsgálta, és abban a kérdésben sem foglalt állást, hogy van-e lehetőség a kezdeményezés egyes részeinek bejegyzésére. A Törvényszék részleges bejegyzéssel kapcsolatos érdemi döntésének hiánya a Bizottság előtt mindkét értelmezési lehetőséget nyitva hagyta, és a Bizottság újabb határozatban módosított korábbi álláspontján és hallgatólagosan elfogadta a részleges bejegyzés lehetőségét. Ld. bővebben a *Minority SafePack*-ügy ismertetését.

⁴⁶⁶ Lásd az *Efler*-ügyben hozott ítéletnek a jogi aktus fogalmának értelmezésére vonatkozó megállapításokat és különösen az ítélet 37. pontját.

lehetőségük van arra, hogy a kezdeményezést visszavonják és új, módosított kezdeményezést nyújtsanak be, vagy a bejegyző határozat egyes tartalmi elemeit a bíróság előtt megtámadják. A kezdeményezések részleges bejegyzéséhez kapcsolódik a kezdeményezők és a Bizottság közötti személyes egyeztetés lehetősége. Bár erről az európai polgári kezdeményezés kapcsán kifejezetten nem rendelkezik sem az EPK-rendelet, sem más uniós jogforrás, a gyakorlat azt mutatja, hogy van lehetőség ilyen – vélhetően informális – tárgyalásokra.⁴⁶⁷

Második (ex-post) vizsgálati lépcső: az európai polgári kezdeményezések jogi és politikai vizsgálata

A második vizsgálatra irányadó jogszabályi előírást az EPK-rendelet 15. cikk (2) bekezdése biztosítja, aminek értelmében – az aláírásgyűjtést sikerrel teljesítő kezdeményezés benyújtását követően és a javaslat nyilvános meghallgatása után – a Bizottság hat hónapon belül közleményben ismerteti a kezdeményezéssel kapcsolatos jogi és politikai következtetéseit, adott esetben az általa meghozni szándékolt intézkedéseket, és azok – vagy azok elmaradásának – okait. Ez tulajdonképpen azt jelenti, hogy a kezdeményezés, pontosabban az abban javasolt intézkedések további sorsa alapvetően a Bizottság akaratának függvénye. Bár az európai polgári kezdeményezés a Bizottság jogalkotási eljárásban betöltött monopol szerepének enyhítése céljából

⁴⁶⁷ Az elsőként részlegesen bejegyzett *Minority SafePack* kezdeményezés esetében is valószínűsíthető, hogy a Bizottság bejegyző határozatát a felek személyes találkozója előzte meg, de legalábbis valamilyen formában kommunikáltak a bejegyző határozatról szóló sajtónyilatkozat közzététele előtt. Bár ezt sem a Bizottság [Commission registers 'Minority Safepack' European Citizens' Initiative, European Commission - Press release, Brussels, 29 March 2017., Letöltés helye: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-776_en.htm, letöltés ideje: 2017. 09. 14.], sem a FÜEN sajtóközleménye [FÜEN: Press Release, 29.03.2017. Green light for the Minority SafePack Initiative. Letöltés helye: <https://www.fuen.org/hu/hirek/single/article/green-light-for-the-minority-safepack-initiative/>, letöltés ideje: 2017. 09. 14.] nem erősíti meg, Vincze Loránt, a FÜEN elnökének nyilatkozatából [Vincze: „Elfogadtuk az Európai Bizottság részleges bejegyzésre vonatkozó ajánlatát,” Ld. Bejegyezte az Európai Bizottság a kisebbségi európai polgári kezdeményezést, Letöltés helye: <http://rmdsz.ro/sajtoszoba/hir/bejegyezte-az-europai-bizottsag-a-kisebbségi-europai-polgari-kezdemenyezest>, letöltés ideje: 2017. 09. 14.] arra következtethetünk, hogy a bejegyzés a felek megállapodásának eredménye. A bérunióról szóló polgári kezdeményezés esetében a szervezők kezdeményezésük benyújtásakor előre jelezték, hogy tekintettel a kérdés összetettségére a szervezők egy személyes találkozót kezdeményeznek, annak érdekében, hogy megvitathassák álláspontjaikat, illetve már a bírósági eljárás alatt – tekintettel a *Minority SafePack*-döntéssel kialakult legújabb gyakorlatra – a nemzeti régiókról szóló polgári kezdeményezés szervezői is kezdeményezték a Bizottságnál személyes egyeztetést, és tárgyaltak annak lehetőségéről [Tárgyalás az Európai Bizottsággal a nemzeti régiókról szóló polgári kezdeményezés bejegyzése érdekében, Letöltés helye: http://sznt.sic.hu/hu-sic/index.php?option=com_content&view=article&id=991%3A2017-09-12-11-37-24&catid=13%3Akoezlemenyek&Itemid=18&lang=fa, letöltés ideje: 2017. 09. 14.].

született, jogi értelemben nem veszélyezteti azt, mivel a Bizottság nem köteles jogalkotási aktusra irányuló javaslatot benyújtani a sikeres aláírásgyűjtés után sem.⁴⁶⁸

Cuesta-López szerint ez az előírás meglehetősen zavaros, tekintettel arra, hogy a Bizottság a befogadhatósági teszt során már végrehajt egy jogi vizsgálatot a benyújtott javaslattal kapcsolatban.⁴⁶⁹ Éppen ezért a szerző – a polgári kezdeményezés gyakorlati működésének megkezdése előtt megfogalmazott – véleménye alapján ez a jogi következtetés nem lehet egy technikailag új értékelés a befogadhatósági teszt keretében vizsgálendő kérdésekkel kapcsolatban, csupán a másodlagos jogi aktus típusára vonatkozó döntésre vonatkozhat, vagyis, hogy milyen formában kívánja a Bizottság benyújtani a javaslatot.⁴⁷⁰ Hasonlóan, Auer meglátása szerint a Bizottság csupán a cím, a forma és a nyelv megváltoztatására jogosult, mielőtt hivatalosan is hozzájárulna a javaslatához.⁴⁷¹

Ezzel ellentétes következtetésre jutunk a Bizottság *Right2Water* vízvédelmi európai polgári kezdeményezésben alkalmazott gyakorlata alapján. Az ügyben a Bizottság a második vizsgálat során mondta ki,⁴⁷² hogy a javaslat egy része nem esik az Unió hatáskörébe, holott korábban nem jelezte, hogy a javaslat bizonyos részei uniós hatáskörön kívül esnének. Ezzel a Bizottság hamis benyomást keltett mind az aláírókban, mind pedig a szervezőkben⁴⁷³ (másfelől a Bizottság ekkor még nem alkalmazta a *Minority SafePack* kezdeményezés során kialakított, részleges bejegyzésre vonatkozó gyakorlatát, így a Bizottság akkori gyakorlata alapján e részjavaslattal kapcsolatos hatásköri fenntartásai miatt teljes egészében el kellett volna utasítania a teljes kezdeményezés nyilvántartásba vételét). Egyesek éppen e bizonytalanságok miatt a vizsgálat súlypontjának második lépcső felé történő eltolását⁴⁷⁴ vagy egyszerűen a kétlépcsős

⁴⁶⁸ BOUZA – GREENWOOD (2012) i.m. 252.

⁴⁶⁹ CUESTA-LÓPEZ (2012a) i.m. 266.; CUESTA-LÓPEZ (2012b) i.m. 20-21.

⁴⁷⁰ CUESTA-LÓPEZ (2012b) i.m. 20-21.

⁴⁷¹ AUER (2005) i.m. 84.

⁴⁷² Európai Bizottság: A Bizottság közleménye a „Minden embernek joga van a vízhez és a megfelelő higiénés körülményekhez! A víz közjő, nem árucikk!” európai polgári kezdeményezésről, COM(2014) 177 végleges

⁴⁷³ Natassa ATHANASIADOU: The European Citizens' Initiative: Lost in admissibility? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 26(2), 2019. 264.

⁴⁷⁴ Nikos VOGIATZIS: Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens' initiative process. *European Law Journal*, Vol. 23, Issue 3-4, 2017.

vizsgálat eltörlését javasolják (a nyilvántartásba vételkor történő alaposabb vizsgálat mellett).⁴⁷⁵

Az EPK-rendelet (28) preambulumbekzdése értelmében a Bizottságnak a vizsgálat után „meg kell határozni a kezdeményezéssel kapcsolatos jogi és politikai következtetéseit.” Ennek az előírásnak a gyakorlati érvényesülése azonban kétségesnek tekinthető a Bizottság rendkívül széles mérlegelési jogköre miatt. Tekintettel arra, hogy a döntések zárt ajtók mögött születnek, nehéz bizonyosan megállapítani, hogy a Bizottság tényleges döntését jogi, és nem politikai következtetések alapján hozta meg.⁴⁷⁶ Másfelől ezek alapján az is megállapítható, hogy a Bizottság pusztán politikai okokból is elutasíthatja a jogalkotási aktusra irányuló javaslat beterjesztését egy sikeres európai polgári kezdeményezés esetében.⁴⁷⁷ Ez egyértelmű legitimitási problémákat vet fel. Egymillió uniós polgár támogatása esetén ugyanis aggályos, hogy a Bizottság egy tollvonással le tudja venni a napirendről a korábban egy éven keresztül legalább hét uniós tagállamban sikeresen tematizált kérdést. Az ilyen magatartás ellenérzéseket válthat ki az uniós polgárokból, ami végeredményben az egész Unióval kapcsolatos negatív vélemények megjelenéséhez járulhat hozzá.⁴⁷⁸

A szabályozás tehát az Unió demokrácia-deficitje szempontjából is aggályos, hiszen a sikeres kezdeményezéseket követő, hasonló „csalódások” miatt a polgári kezdeményezés éppen deklarált céljával ellentétes hatást válthat ki (nemhogy közelebb hozná, hanem még inkább eltávolítja egymástól a polgárt és az Uniót). Bouza García szerint ha a Bizottság az aláírásgyűjtést sikerrel teljesítő kezdeményezésben megfogalmazott javaslatot teljes egészében lesöpri az asztalról, anélkül, hogy bármilyen intézkedést előíranyozna, az a polgárok csalódottságát vonhatja maga után, és azt az érzetet keltheti, hogy a Bizottság figyelmen kívül hagyja a polgárok akaratát.⁴⁷⁹

⁴⁷⁵ Marta BALLESTEROS – Emanuela CANETTA – Alexandru ZACIU: *European Citizens' Initiative – First lessons of implementation*. Study, Directorate-general for International Policies, European Parliament, Brussels, 2014. 29-30.

⁴⁷⁶ KARATZIA (2015) i.m. 512.

⁴⁷⁷ Bledwyn DAVIES: *Giving the EU Citizens a Voice: Regulation 211/2011 on the European Citizens' Initiative*, *Journal of Social Welfare and Family*, Vol. 33, No. 3, 2011. 290.; KARATZIA (2015) i.m. 512.

⁴⁷⁸ SZENORADSKZI Nóra: *Az uniós polgárok részvétele az európai polgári kezdeményezésekben*. In: TAMÁS Csaba Gergely (szerk.): *Magyarország és a közép-európai térség az Európai Unióban*. Díjnyertes pályázatok 2015, Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2017. 77.

⁴⁷⁹ BOUZA GARCÍA (2010b) i.m. 17.

A Bizottság diszkrecionális jogköre a jogalkotási javaslat benyújtásával kapcsolatban – „Egy közülünk” európai polgári kezdeményezés az Európai Unió Bíróságán

Az EPK-rendelet azt írja elő, hogy az egymillió aláírás benyújtását követően, a Bizottság közleményben foglalja össze a polgári kezdeményezésről alkotott jogi és politikai következtetéseit, az esetlegesen megtenni kívánt lépéseit és ezek okait, illetve, ha nem kíván lépéseket tenni, ennek okait. A megtenni kívánt lépésekről hozott döntés tehát alapvetően a Bizottság mérlegelési jogkörébe tartozik.

A Bizottság jogalkotási javaslat benyújtásával kapcsolatos eme diszkrecionális jogkörének keretei azonban vita tárgyát képezték. Ez a vita az *Egy közülünk* polgári kezdeményezés esetében vált kiélezetté.⁴⁸⁰ A mintegy kétmillió uniós polgár által támogatott magzatvédelmi kezdeményezés esetében a Bizottság egyáltalán nem terjesztett elő jogszabály-javaslatot, úgy döntött, hogy semmilyen intézkedést nem tesz a sikeres polgári kezdeményezés eredményeképpen.⁴⁸¹ A Bizottság döntését a szervezők megtámadták a Törvényszéken.⁴⁸²

Az ügy központi kérdése annak megállapítása volt, hogy meddig terjed a bírói felülvizsgálat terjedelme a Bizottságnak a kezdeményezéssel kapcsolatos eljárást lezáró közleményének felülvizsgálatával kapcsolatban. A Törvényszék első fokon elutasította a felperesek keresetét,⁴⁸³ amely döntés ellen a felperesek fellebbezést nyújtottak be. A másodfokú ítéletben a Bíróság helyben hagyta az elsőfokú ítéletet,⁴⁸⁴ ezzel minden idők legsikeresebb európai polgári kezdeményezése a szervezők számára kedvezőtlenül ért véget. A Bíróság megállapította, hogy az uniós aktusra irányuló javaslatnak a Bizottság által valamely európai polgári kezdeményezés nyomán történő *előterjesztése fakultatív jellegű*, ami a régi EPK-rendelet szövegéből is következik.⁴⁸⁵ A Bíróság érvelése szerint a Bizottság e jogalkotás-kezdeményezési hatásköre az intézményi egyensúly elvének

⁴⁸⁰ A 2012. május 11-én nyilvántartásba vett polgári kezdeményezés arra irányul, hogy az Uniónak meg kell tiltania és be kell fejezni minden olyan tevékenység anyagi támogatását, amelyekben feltételezhetően emberi embriók megsemmisítése történik. Mindez különösen a kutatás, a fejlesztési támogatás és a közegészségügy területeit érinti.

⁴⁸¹ Európai Bizottság: A Bizottság közleménye az „Egy közülünk” európai polgári kezdeményezésről. Brüsszel, 2014.5.28., COM(2014) 355 végleges

⁴⁸² Ld. T-561/14 sz., *European Citizens’ Initiative One of Us és társai kontra Európai Bizottság*-ügyben 2014. július 25-én benyújtott kereset (2014/C 409/65)

⁴⁸³ T-561/14 sz., *European Citizens’ Initiative One of Us és társai kontra Európai Bizottság*-ügyben 2018. április 23-án hozott ítélet (ECLI:EU:T:2018:210) [a továbbiakban: *Egy közülünk* elsőfokú ítélet]

⁴⁸⁴ C-418/18 P. sz., *Patrick Grégor Puppinck és társai kontra Európai Bizottság*-ügyben 2019. december 19-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2019:1113) [a továbbiakban: *Egy közülünk* másodfokú ítélet]

⁴⁸⁵ *Egy közülünk* másodfokú ítélet, 57. pont

egyik kifejeződése, amely az Unió intézményi struktúrájának jellemzője. Az intézményi egyensúly elve azt feltételezi, hogy az egyes intézmények a hatásköreiket a többi intézmény hatásköreit tiszteletben tartva gyakorolják.⁴⁸⁶ A testület hozzáteszi: az európai polgári kezdeményezés ahhoz hasonló jogot kíván biztosítani az uniós polgárok számára, mint amellyel EUMSZ 225. cikk értelmében a Parlament, valamint az EUMSZ 241. cikk értelmében a Tanács a Szerződések végrehajtása céljából megfelelő javaslat előterjesztésére kérheti fel a Bizottságot. A felkérések ugyanakkor nem kötik a Bizottságot, az szabadon dönthet arról, hogy nyújt-e be jogalkotási javaslatot, ekképpen az európai polgári kezdeményezés sem kötelezheti a Bizottságot a jogalkotási aktusra irányuló javaslat benyújtására.⁴⁸⁷

Az ügy másik meghatározó kérdése volt, hogy a Bizottságnak a diszkrécionális jogköre gyakorlása keretében, az európai polgári kezdeményezés kapcsán elfogadott közleményében *külön kell-e választania a polgári kezdeményezésről alkotott jogi és politikai következtetéseit*, vagy sem. Amíg ugyanis a régi EPK-rendelet (20) preambulumbekzdése alapján ezeket a következtetéseket „külön-külön” kellett meghatároznia, addig a régi EPK-rendelet a második vizsgálati lépcső részletszabályait megállapító 10. cikk (1) bekezdésének c) pontja nem követelte meg e következtetések szétválasztását. A Bíróság szerint ugyanakkor az uniós jogi aktusok preambulumának nincs kötelező jogi ereje, és arra nem lehet hivatkozni az adott jogi aktus rendelkezéseitől való eltérés igazolása céljából.⁴⁸⁸ Következésképpen, a Bíróság szerint a Bizottságnak nem kellett a jogi és politikai következtetéseit formálisan elkülönítenie egymástól, hanem elegendő volt a következtetések olyan közlése, amely lehetővé teszi az indokok jogi és politikai jellegének megértését.⁴⁸⁹ A Bíróság szerint tehát a Bizottságot a második vizsgálati lépcsőben széles mérlegelési jogkör illeti meg.⁴⁹⁰

Az utánkövetési eljárás javításával kapcsolatban számos szereplő fogalmazott meg javaslatot. Korábban az Európai Parlament és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) is felhívta a Bizottságot,⁴⁹¹ hogy a sikeres európai polgári kezdeményezések pozitív véleményezését követő 12 hónapon belül kezdje meg a róluk

⁴⁸⁶ Egy közülnk másodfokú ítélet, 60. pont. Ld. ebben az értelemben: C-409/13. sz., *Európai Unió Tanácsa kontra Európai Bizottság*-ügyben 2015. április 14-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:217), 64. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

⁴⁸⁷ Egy közülnk másodfokú ítélet, 61. p.

⁴⁸⁸ Egy közülnk másodfokú ítélet, 76. p. Ld. ebben az értelemben: 2005. november 24-i *Deutsches Milch-Kontor* ítélet, C-136/04, EU:C:2005:716, 32., valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat

⁴⁸⁹ Egy közülnk másodfokú ítélet, 77-79. p.

⁴⁹⁰ Egy közülnk másodfokú ítélet, 89. p.

⁴⁹¹ Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása, 30. pont; EGSZB 2016, 1.4.6.

szóló jogi aktus előkészítését. Abban az esetben pedig, ha a Bizottság nem nyújt be jogalkotási javaslatot, mindkét testület arra szólította fel a Parlamentet, hogy az EUMSZ 225. cikke alapján nyújtson be megfelelő javaslatot (az EP egyúttal kérte az eljárási szabályzat ennek megfelelő módosítását).⁴⁹² Ezt nevezi Dougan a részvételi és képvisleti demokrácia kombinált nyomásgyakorlásának.⁴⁹³ Glogowski és Mauer a Bizottság utánkövetési eljárásával kapcsolatban felhasználóbarát lépésnek tartaná, ha a testület a jogalkotási aktusra irányuló javaslat szövegezési munkáiba bevonná a szervezőket.⁴⁹⁴ A szerzők további javaslata, hogy egy javaslat esetleges Bizottság általi elutasítása esetén a Bizottság kötelezhetné magát az ügy monitoringozására és egy ezzel kapcsolatos későbbi jelentés elfogadására. A monitorozás folyamatába az Európai Parlamentet is bevonhatnák,⁴⁹⁵ és amennyiben a Parlament arra a következtetésre jut, hogy a Bizottság jogtalanul utasította el a kezdeményezés bejegyzését, úgy felhívhatná az illetékes biztost állásfoglalásra.⁴⁹⁶

Mivel a Bizottság diszkrecionális jogköre a Szerződések szövegéből fakad, azt a régi EPK-rendelet felülvizsgálata sem érintette. A reform csupán az utánkövetés részletszabályait rendezte.⁴⁹⁷

2.3.4. Az európai polgári kezdeményezések tartalmi követelményei

A javaslat tartalma és jogalapjainak megjelölése

Az EPK-rendelet II. melléklete meghatározza a polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételhez kötelezően benyújtandó információit (ld. korábban). A rendelet a polgári kezdeményezés kötelező elemeiként kizárólag ezeket elemeket követeli meg. A melléklet

⁴⁹² Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása, 32. pont; EGSZB 2016, 1.4.6.

⁴⁹³ DOUGAN (2011) i.m. 1844.

⁴⁹⁴ GLOGOWSKI – MAUER (2013) i.m. 14.

⁴⁹⁵ GLOGOWSKI – MAUER (2013) i.m. 15.

⁴⁹⁶ Piotr Maciej KACZYŃSKI: *The European Citizens' Initiative: A Proper Response from the Commission*. CEPS, Brussels, 2010. Letöltés helye: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2010/01/Commentary%20Citizens_initiative_PMK.pdf, letöltés ideje: 2019. november 19.

⁴⁹⁷ A Bizottság utánkövetés tekintetében fennálló szerepét illetően tehát jelentősebb változások nem következtek be a korábbi rendeletben foglaltakhoz képest, kizárólag a Bizottságot kötelező, intézkedések ismertetésére vonatkozó három hónapos határidő növekedett hat hónapra. Ami a Parlament szerepét illeti, az új EPK-rendelet csak azt rögzíti, hogy a Parlament értékeli a Bizottságnak a kezdeményezésre válaszul hozott és a közleményben felvázolt intézkedéseit [Új EPK-rendelet (27) preambulumbekkezdés]. A Parlament saját maga részére javasolt kötelezettségei tekintetében a módosítási javaslatok nem az EPK-rendeletet, hanem a Parlament Eljárási Szabályzatát érintik, így azokat az Eljárási Szabályzat módosításával ültették át. (ld. az európai polgári kezdeményezés folyamatát ismertető részt.)

azonban nem írja elő minden jogalap kötelező jellegű megjelölését, csupán a Szerződések azon rendelkezéseit kéri megjelölni, amelyek a „szervezők megítélése szerint a javasolt fellépéssel kapcsolatosak.” Ez elméletben magában foglalja azt a lehetőséget is, hogy a szervezők egyáltalán nem jelölnek meg jogalapot.⁴⁹⁸ E kikötés a régi EPK-rendelet rendelkezésével is megegyezik.

A Bizottság 2009-es zöld könyvében felvetette annak lehetőségét, hogy a kezdeményezés tartalmazzon már egy jogszabálytervezetet vagy elég feltüntetni a kezdeményezés tárgyát és célját. A rendelet végül az utóbbi megoldást választotta. Több, nemzeti jog szerint működő napirend-kezdeményezéssel ellentétben a polgári kezdeményezés szervezőinek⁴⁹⁹ elég csupán általánosan megfogalmazva benyújtaniuk javaslataikat, nem szükségszerűen kész jogalkotási aktusra irányuló javaslat formájában. Ez egyrészt könnyebbséget jelent a szervezőknek, másfelől azonban túlságosan széles kereteket ad az általánosságban megfogalmazott célok értelmezéséhez.⁵⁰⁰ Bár egy kész jogszabályjavaslat erős alapot jelenthet a későbbi tárgyalásokhoz, egy ilyen dokumentum megszövegezése komoly szakmai felkészültséget igényel, amelynek a legtöbb szervezői csoport vélhetően nincs birtokában⁵⁰¹ (ezzel együtt az EPK-rendelet lehetővé teszi egy ilyen javaslat csatolását a kezdeményezéshez).

Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely uniós jogi aktus *jogalapjának* megválasztását objektív és bírósági úton felülvizsgálható körülményekre kell alapítani, amelyek közé tartozik a jogi aktus célja és tartalma.⁵⁰² A javasolt polgári kezdeményezés jogalapjaként meg lehet jelölni általános és különleges jogalapokat. Főszabály szerint a kezdeményezésekben különleges, *lex specialis* jogalapokat kell megjelölni, azonban meghatározhatók általános, *lex generalis* jogalapok is, amely kezdeményezések leginkább az uniós elvek és értékek megvalósulását célozzák. Sőt, a kezdeményezések esetlegesen pontos jogalap meghatározása nélkül is befogadhatóak.⁵⁰³ A Bizottság a *Felelősségteljes hulladékkezelésért [Pour une gestion responsable des déchets, contre les*

⁴⁹⁸ KARATZIA (2015) i.m. 518.

⁴⁹⁹ Olaszországban (Olasz Köztársaság Alkotmánya 71. cikk) és Ausztriában (Ausztria Alkotmánya 4. cikk (2) bekezdés) is kész törvényjavaslatot kell benyújtani a népi kezdeményezés keretén belül, ellenben a svájci népi kezdeményezés benyújtható általános javaslat formájában (initiative populaire générale). – Ld. CUESTA-LÓPEZ (2012b) i.m. 14.

⁵⁰⁰ GLOGOWSKI – MAUER (2013) i.m. 11-12.

⁵⁰¹ Antal Attila szerint ez „egyrészt kivitelezhetetlen, mivel nem minden civil kezdeményezés alkalmas egyből „jogiasításra”, másrészt pedig célszerűtlen is, mert egy polgári kezdeményezéshez kapcsolt jogszabálytervezet nem feltétlenül képes a finomszabályozásra.” – Ld: ANTAL (2010) i.m. 49.

⁵⁰² Ld.: *Anagnostakis k Bizottság-ügyben* hozott másfokú ítélet, 67. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

⁵⁰³ KARATZIA (2015) i.m. 518.

incinérateurs] kezdeményezést annak ellenére jegyezte be, hogy a szervezők jogalapként a Maastrichti szerződés cikkére hivatkoztak. Más esetben ugyanakkor ugyanazon jogalapra hivatkozó kezdeményezések ellentétes elbírálásban részesültek a Bizottság által a befogadhatósági vizsgálat során.⁵⁰⁴ Ez annak fényében különösen problémás, hogy a Bizottság a befogadhatósági vizsgálat során pusztán jogi megfontolásokat mérlegelhet, az alapján kell döntenie a kezdeményezés nyilvántartásba vételéről. Az ugyanazon vagy hasonló jogi alapokon nyugvó kezdeményezések eltérő elbírálása szintén a Bizottság első vizsgálati lépcső keretén belül alkalmazott visszaélészerű eljárására szolgáltatnak alapot.

Az EPK-rendelet nem tartalmaz taxatív listát a polgári kezdeményezés tárgya alól *kivett témakörök* tekintetében. Cuesta-López a rendeletből a beterjesztett polgári kezdeményezés koherenciáját és egységességét garantáló előírásokat hiányolja. Példaként a svájci népi kezdeményezésben előírt követelményre hivatkozik, amelynek értelmében érvénytelen a népi kezdeményezés, amennyiben annak szövege nem felel meg a tartalmi egységesség elvének.⁵⁰⁵

A jogi aktusra irányuló javaslat, mint tartalmi követelmény – a „Stop TTIP” európai polgári kezdeményezés az Európai Unió Bíróságán

A polgári kezdeményezésben ezen felül *jogalkotási aktusra irányuló javaslatot* kell előterjeszteni. A *Stop TTIP* európai polgári kezdeményezés⁵⁰⁶ kapcsán azonban a polgári kezdeményezések tartalma vonatkozásában értelmezési kérdéseket vetett fel⁵⁰⁷ a „jogi aktus” fogalma.⁵⁰⁸ A Bizottság arra hivatkozva utasította el a nevezett polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételét, hogy nem tett javaslatot jogalkotási aktus elfogadására, hanem éppen ellenkezőleg, a jogalkotás megakadályozását indítványozta, vagyis a negatív megközelítés volt az oka a bejegyzés elutasításának.⁵⁰⁹ A Bizottság

⁵⁰⁴ Mind az *End Ecocide*, mind pedig a *Together for a Europe free from legalised prostitution* kezdeményezés az EUMSZ 83. cikkére hivatkozott jogalapként, előbbi bejegyzete, utóbbi azonban nem vette nyilvántartásba a Bizottság. – Ld.: KARATZIA (2015) i.m. 519-520.

⁵⁰⁵ CUESTA-LÓPEZ (2012b) i.m. 16.

⁵⁰⁶ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000008_hu

⁵⁰⁷ Az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése értelmében az európai polgári kezdeményezés keretén belül a polgárok azt kezdeményezhetik, hogy „az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség.”

⁵⁰⁸ Az ECAS tanulmányában javasolja a „jogalkotási aktus” fogalmának pontos meghatározását, valamint azt, hogy pontosan mire is lehet egy polgári kezdeményezés keretén belül javaslatot tenni. – Ld. ECAS (2014) i.m.

⁵⁰⁹ KARATZIA (2015) i.m. 517.

szerint tehát nem jegyezhető be az a polgári kezdeményezés, amely a Bizottságot arra hívja fel, hogy ne nyújtson jogalkotási aktus elfogadására irányuló javaslatot.⁵¹⁰ Ezzel szemben a döntés ellenzői szerint a tárgyalások megszüntetésére vonatkozó javaslat beterjesztése a Tanács részére a Bizottság hatáskörébe tartozik, így hibás volt a bejegyzés elutasítása.⁵¹¹ A jogvita feloldása érdekében a szervezők semmissé nyilvánítás iránti keresetet nyújtottak be a Törvényszékhez. A Törvényszék ítéletében (*Efler-ügy*)⁵¹² a felperesek kérelmének adott helyt, egyértelműen kiállva az európai polgári kezdeményezés szabadsága mellett.

Az eljárás során a felperesek kifejtették: javaslatuk arra irányult, hogy felkérje a Bizottságot, terjesszen a Tanács elé egyrészt egy tanácsi jogi aktusra irányuló javaslatot a TTIP megkötésére adott tárgyalási felhatalmazás visszavonására, másrészt, egy további tanácsi jogi aktusra irányuló javaslatot arra vonatkozóan, hogy az ne engedélyezze a Bizottság részére a TTIP és a CETA aláírását és ez utóbbiak megkötését.⁵¹³ Törvényszék szerint a jogi aktus fogalmát úgy kell értelmezni, hogy az magában foglalja a nemzetközi megállapodások megkötése céljából tárgyalások megkezdésére felhatalmazó határozatokat is.⁵¹⁴ A Törvényszék szerint az Unió demokratikus életében való részvétel célja magában foglalja annak a lehetőségét is, hogy kérni lehessen a hatályban lévő jogi aktusok módosítását vagy megsemmisítését, különösen, mivel az európai polgári kezdeményezésre vonatkozó szabályozás nem tartalmaz olyan utalást, amely szerint a polgárok részvétele ne lenne elképzelhető valamely jogi aktus elfogadásának megakadályozása érdekében.⁵¹⁵ A Törvényszék tehát a polgároknak a demokratikus életbe történő minél szélesebb bevonását szem előtt tartva, nem sokkal a *Minority SafePack*-döntést követően (ld. alább) ismét megerősítette a polgári kezdeményezés felhasználóbarát jellegét, és mint ilyen, a polgári kezdeményezéssel kapcsolatos döntések új hullámába sorolható.⁵¹⁶

⁵¹⁰ A javaslat arra irányult, hogy a Bizottság tegyen ajánlást a Tanács részére arra vonatkozóan, hogy az vonja vissza a TTIP tárgyalására adott felhatalmazást, és ne kösse meg a CETA-t. A javaslat célja tehát a TTIP és a CETA megkötésének megakadályozása volt.

⁵¹¹ James ORGAN: *Commission Blocks TTIP ECI and Public Debate*. 2014. október 23. Letöltés helye: <http://www.citizens-initiative.eu/commission-blocks-ttip-eci-and-public-debate/>, letöltés ideje: 2017. 05.15. [a továbbiakban: ORGAN (2014b) i.m.]

⁵¹² T-754/14. sz., *Efler és társai kontra Európai Bizottság-ügyben* 2017. május 10-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:323) [*Efler-ügyben* hozott ítélet]

⁵¹³ *Efler-ügyben* hozott ítélet, 28. p.

⁵¹⁴ *Efler-ügyben* hozott ítélet, 37. p.

⁵¹⁵ *Efler-ügyben* hozott ítélet, 41-42. pont

⁵¹⁶ Marco INGLESE: Positioning Efler in the Current Narrative of European Citizens' Initiatives. *European Papers*, European Forum, 1 August 2017. 6.

Irányulhat-e vagy eredményezheti-e a javaslat az elsődleges uniós jog módosítását?

Eltérő vélemények alakultak ki azzal kapcsolatban, hogy az európai polgári kezdeményezés jogi kerete megengedi-e a Szerződések módosítására irányuló kezdeményezés bejegyzését.⁵¹⁷ Az egyik megközelítés értelmében a Szerződések módosítására irányuló kezdeményezések beleeshetnek a Bizottság hatáskörébe az EUSZ 48. cikk (2) bekezdése⁵¹⁸ alapján.⁵¹⁹ Bouza García és Greenwood szerint kifejezetten semmi sem tiltja a szervezőknek, hogy az európai polgári kezdeményezés keretén belül a Szerződések módosítását kérjék a Bizottságtól.⁵²⁰ Ennek ellenére az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése alapján mégis arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a Szerződések implicit módon kizárják az ilyen kezdeményezések bejegyzését.⁵²¹ Az európai polgári kezdeményezés elsődleges jogforrásának tekinthető szakasz ugyanis kizárólag a Szerződés végrehajtása érdekében teszi lehetővé a polgári kezdeményezés benyújtását. Ezt a megközelítést támasztja alá az az érvelés, miszerint ha a tagállamok a Szerződések módosítása során azt szerették volna elérni, hogy a polgári kezdeményezések a Szerződések módosítására irányulhassanak, vagy azt eredményezzék, akkor ennek megfelelő szövegezést választottak volna, és nem a Szerződések végrehajtásához szükségesség követelményét hangsúlyozták volna az EUSZ 11. cikkében.⁵²²

Ezzel szemben egy másik megközelítés szerint az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése nem zárja ki egyértelműen az EUSZ 48. cikk (2) bekezdésének alkalmazását a polgári kezdeményezések hatásköri korlátait illetően.⁵²³ Ezen az állásponton van a *The ECI Campaign* civil szervezet is, amely szerint az EUSZ 48. cikk (2) bekezdését ki lehet terjeszteni az európai polgári kezdeményezésre is.⁵²⁴ *Az önrendelkezés mint emberi jogok*

⁵¹⁷ KARATZIA (2015) i.m. 513.

⁵¹⁸ EUSZ 48 cikk (2): „Bármely tagállam kormánya, az Európai Parlament vagy a Bizottság javaslatot nyújthat be a Tanácsnak a Szerződések módosítására. A javaslatok egyebek mellett irányulhatnak a Szerződések által az Unióra ruházott hatáskörök bővítésére vagy szűkítésére. A javaslatot a Tanács továbbítja az Európai Tanácsnak, és arról értesíti a nemzeti parlamenteket.”

⁵¹⁹ CUESTA-LOPEZ (2012a) i.m. 257, 259; AUER (2005) i.m. 79, 83.

⁵²⁰ Luis BOUZA GARCÍA – Justin GREENWOOD: What is a successful ECI? In: Maximilian CONRAD – Annette KNAUT – Katrin BÖTTGER (eds.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Nomos, 2016. 158-159.

⁵²¹ Ezt támasztja alá az EUSZ 11. cikk (4) bekezdésének megfogalmazása, amely abban az esetben teszi lehetővé az európai polgári kezdeményezés benyújtását, ha az adott ügyben a „polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség”.

⁵²² KARATZIA (2015) i.m. 514.

⁵²³ KARATZIA (2015) i.m. 514; ORGAN (2014) i.m. 438.

⁵²⁴ THE ECI CAMPAIGN: The ECI Campaign's Position on Treaty Amendments. Letöltés helye: <http://www.citizens-initiative.eu/position-on-treaty-amendments/>, letöltés ideje: 2019. november 24.

érvényesítése az EU-ban [*Enforcing Self-determination Human Right in the EU*] európai polgári kezdeményezés⁵²⁵ bejegyzését elutasító válaszában a Bizottság ugyanakkor kifejezetten ezzel szemben foglal állást.

Ennek ellenére egyes polgári kezdeményezések kapcsán, bár nem kifejezetten a Szerződések módosítására irányulnak, felmerülhet a Szerződések módosításának szükségessége a polgári kezdeményezésben foglaltak alapján.⁵²⁶ A Bizottság már 2012 júniusában állást foglalt egy ilyen kérdésben az *Emeljük fel szavunkat a nukleáris energia ellen* [*My voice against nuclear power*] európai polgári kezdeményezés kapcsán. Bár a kezdeményezés környezetvédelmi és az elővigyázatosság elvén alapuló javaslatokat fogalmazott meg, és nem irányult kifejezetten a Szerződések módosítására, a Bizottság álláspontja szerint sem az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése, sem az EUMSZ 24. cikke nem értelmezhető úgy, amely a Bizottságnak olyan polgári kezdeményezés bejegyzését tenné lehetővé, amely az elsődleges jog módosításához vezetne.⁵²⁷ Hasonló okok miatt utasította el a Bizottság *Az önrendelkezés mint emberi jogok érvényesítése az EU-ban* polgári kezdeményezést, amely az önrendelkezéshez való jog, mint emberi jog uniós jogrenden belül elhelyezését javasolta. A Bizottság ezekkel kapcsolatban megállapította, hogy az EUSZ 48. cikk (2) bekezdésében foglalt rendes felülvizsgálati eljárás az európai polgári kezdeményezés keretein kívül esik, mivel az csak az uniós szerződések végrehajtásához szükséges jogi aktusra irányulhat.⁵²⁸

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

⁵²⁵ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/1175>, letöltés ideje: 2017.01.25.

⁵²⁶ DOUGAN (2011) i.m. 1835.

⁵²⁷ KARATZIA (2015) i.m. 514.

⁵²⁸ Uo.

szerződésmódosítással járó polgári kezdeményezések között; erre példaként emeli ki a Bizottság eltérő hozzáállását az *Az önrendelkezés mint emberi jogok érvényesítése az EU-ban* és a *Let Me Vote* kezdeményezésekhez.⁵²⁹

Meglátásunk szerint, figyelemmel az EUSz 11. cikk (4) bekezdésének korábban kiemelt megfogalmazására, valamint általánosságban véve a hatáskörátruházás elvére, az európai polgári kezdeményezés nem irányulhat és nem is eredményezheti a Szerződések módosítását. A polgári kezdeményezések ilyen alkalmazása sértené a hatáskörátruházás és a tagállamok szuverenitásának elvét, hiszen a tagállamok erre irányuló kifejezett hozzájárulása nélkül a Szerződések kerete sérthetetlennek tekinthető.

⁵²⁹ ORGAN (2014a) i.m. 437-439.

2.4. Az európai polgári kezdeményezés működési problémái, a régi EPK-rendelet felülvizsgálata és az új EPK-rendelet

2.4.1. Az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet reformja

2012. április 1-je óta lehet benyújtani polgári kezdeményezéseket, azonban az elmúlt nyolc év nem e jogintézmény átütő sikeréről szólt. Az európai polgári kezdeményezés nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket és nem tudta teljesíteni egyik legfőbb célját, hogy közelebb hozza a polgárokat az unióhoz. Ennek megfelelően sokan fogalmaztak meg kritikákat a polgári kezdeményezés jogi keretei és gyakorlati működése kapcsán, valamint szólítottak fel a polgári kezdeményezésről szóló rendelet reformjára.

A régi EPK-rendelet felülvizsgálatát követelő hangok mind az uniós intézmények, mind a tudomány képviselői, mind pedig a polgári kezdeményezések szervezői részéről 2015-ben erősödtek fel. A Bizottság végül 2017-ben nyújtotta be a jogalkotási javaslatát, és kezdődött meg ezzel a rendelet felülvizsgálatának folyamata. Az új rendeletet az Európai Parlament és a Tanács 2019 tavaszán fogadta el,⁵³⁰ 2020. január 1-én lépett hatályba.

Jelen fejezet első, rövidebb részében feltárja az európai polgári kezdeményezés felülvizsgálatát megalapozó korábbi működési tapasztalatokat, valamint a reform folyamatát. A fejezet második, terjedelmesebb része azt vizsgálja meg, hogy az egyes rész kérdések vonatkozásában milyen működési nehézségek voltak tapasztalhatók a gyakorlati megvalósítás során, azok vonatkozásában milyen javaslatok születtek a különböző szereplők részéről, illetve a felülvizsgálat keretén belül az egyes uniós intézmények milyen álláspontra helyezkedtek ezzel kapcsolatban, végül pedig bemutatja az új rendelet elfogadott rendelkezéseit és megkísérli megjósolni a módosítás után, a polgári kezdeményezések szervezése során fennmaradó problémákat.

⁵³⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete az európai polgári kezdeményezésről, HL L 130, 2019. 05. 17., 55–81.

Működési problémák – a reform szükségessége

A polgári kezdeményezést azért hívták életre, hogy egy egyszerű és felhasználóbarát eszköze lehessen az európai polgároknak,⁵³¹ azonban a gyakorlati megvalósulása során számos nehézséggel küzdött.⁵³² Az európai polgári kezdeményezés jogi és intézményi jelentőségét ugyanis jelentősen lerontotta annak gyakorlati alkalmazása, amely nem a várakozásoknak megfelelően alakult (ld. fent).

A polgári kezdeményezés működésének rossz gyakorlata a benyújtott kezdeményezések számszerűségére is hatással volt.⁵³³ Az elmúlt néhány évben pozitív változások következtek be e tekintetben, amely betudható a rendelet felülvizsgálata megkezdésének, a Bizottság által az elmúlt években foganatosított nem jogalkotási intézkedéseknek⁵³⁴ és a testületnek a kezdeményezések kezelésével kapcsolatos gyakorlatában 2017 óta beállt, a szervezők szempontjából pozitív változásoknak.⁵³⁵ A benyújtott, és különösen a sikeres európai polgári kezdeményezések alacsony száma jól mutatja, hogy a polgárok nem tudják kihasználni a jogintézményben rejlő lehetőségeket. Egyesek szerint azért ilyen alacsony a benyújtott kezdeményezések száma, mert egyre kevesebben hisznek abban, hogy a polgári kezdeményezéssel bármit el lehet érni, így a polgárok vonakodnak belekezdeni egy olyan több éves munkába, aminek vélhetően nem lesz valós eredménye.⁵³⁶ Felmerül tehát a kérdés, hogy miként érvényesülhetnek a polgári kezdeményezés fő céljai, ha a Bizottság ellehetetleníti a részvételi demokrácia eszközeit? Egyesek szerint ugyanis a Bizottságnak nem áll érdekében, hogy az európai polgári kezdeményezés mint a Bizottság napirendjének befolyásolása céljából létrehozott részvételi eszköz megfelelően működjön, ezért a gyakorlatban megpróbálja

⁵³¹ EPK-rendelet (2) bekezdés: „A polgári kezdeményezésre alkalmazandó eljárásoknak és feltételeknek világosnak, egyszerűnek, felhasználóbarátnak és a polgári kezdeményezés jellegével arányosnak kell lenniük annak érdekében, hogy bátorítsák a polgárok részvételét és elérhetőbbé tegyék az Uniót.”

⁵³² ANGLMAYER (2015) i.m. 3.

⁵³³ Amíg az első három évben (2012-2015) 51 polgári kezdeményezést nyújtottak be, a következő hároméves ciklus alatt (2015-2018) csupán 19-et. – Ld. Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2018. 3.

⁵³⁴ Pl. fokozott támogatás és segítségnyújtás, részleges nyilvántartásba vétel lehetősége, a bizottsági szervereknek a polgári kezdeményezések online gyűjtési rendszereinek fogadására való rendelkezésre bocsátása, az online gyűjtési szoftver folyamatos fejlesztése, az polgári kezdeményezések online együttműködési platformjának létrehozása.

⁵³⁵ Az EPK-rendelet felülvizsgálatáról szóló második hároméves jelentés szerint a 2015 április és 2018 március közötti időszakban 17 benyújtott kezdeményezésből kettő bejegyzését utasította el csupán a Bizottság (mindkettő célja a Brexit megakadályozása volt), ami annak is betudható, hogy a Bizottság indokolt esetekben bevezette a részleges nyilvántartásba vételi lehetőséget. – Ld.: Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2018. 3-4.

⁵³⁶ SZENORADSKY (2017) i.m. 76-77.

ellehetetleníteni azt. Mások viszont arra hívják fel a figyelmet, hogy a Bizottság sok követ mozgatott meg a polgári kezdeményezés megfelelő működése érdekében,⁵³⁷ mivel a testület alapvetően érdekelt az európai projekt mélyítésében.⁵³⁸ Bár Cuesta-López szerint a polgári kezdeményezés gyakorlati működése és tényleges hatékonysága nem kizárólag a polgári részvételt támogató szabályozáson fog múlni,⁵³⁹ az eszköz gyakorlati működésével kapcsolatos nehézségek nem kizárólag a Bizottság „kapuőr” szerepének túlságosan szigorú gyakorlatára vezethetőek vissza. A probléma forrása sokkal inkább a szabályozásban gyökerezik. Ennek megfelelően jelentős számú tudományos szereplő,⁵⁴⁰ európai polgári kezdeményezéssel foglalkozó civil és szakmai szervezet⁵⁴¹ és az Európai Parlament⁵⁴² is felhívta a figyelmet a polgári kezdeményezés viszontagságos működésére és reformjának szükségességére.

A reform folyamata

A reform folyamata két nagy szakaszra bontható, amelynek választópontja a Bizottság által benyújtott, új EPK-rendeletre irányuló javaslat benyújtása volt. Az első szakaszt – melynek célja a rendeletről, a polgári kezdeményezés fejlesztéséről és a rendelet felülvizsgálatáról szóló vélemények összegyűjtése volt⁵⁴³ – a Bizottság *első hároméves jelentése*⁵⁴⁴ indította el.⁵⁴⁵ Ez a jelentés, együtt az Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottságának (AFCO) és Petíciós Bizottságának (PETI) részére készített, szintén az

⁵³⁷ Ld. a Bizottság által hozott nem jogalkotási intézkedéseket a polgári kezdeményezés működésének javítása érdekében.

⁵³⁸ GREENWOOD (2018) i.m. 4.

⁵³⁹ CUESTA-LÓPEZ (2012a) i.m. 267.

⁵⁴⁰ BOUZA GARCÍA (2012a) i.m. 85.; DOUGAN (2011) i.m. 1807-1848.; ORGAN (2014) i.m.

⁵⁴¹ BERG – THOMSON (2014) i.m. 122.; ECAS (2014) i.m. 26.

⁵⁴² Az Európai Parlament 2013. október 10-i állásfoglalása a Petíciós Bizottság 2012. év során folytatott tanácskozásainak eredményéről (2013/2013(INI)) – az állásfoglalásban az EP „aggodalmát fejezi ki a bürokráciával és azokkal a technikai akadályokkal kapcsolatban, amelyek az európai polgári kezdeményezés gyakorlati alkalmazásának első hónapjaiban felmerültek“, illetve „hangsúlyozza, hogy rendszeresen felül kell vizsgálni az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatos helyzetet az eljárás javítása céljából“; az Európai Parlament 2014. március 11-i állásfoglalása a Petíciós Bizottság 2013. évi tevékenységéről (2014/2008(INI)) – az EP kiemeli, hogy az „európai polgári kezdeményezések aktuális állapotának rendszeres felülvizsgálatára van szükség az eljárás javítása, ugyanakkor pedig a bürokrácia és egyéb akadályok csökkentése céljából“; European Parliament (2014), BALLESTEROS – CANETTA – ZACIU (2014) i.m.78.

⁵⁴³ Európai Bizottság: Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai polgári kezdeményezésről. Brüsszel, 2017. 9. 13., COM (2017) 482 végleges. 7.

⁵⁴⁴ Európai Bizottság: Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, Brüsszel, 2018.03.28., COM(2018) 157 végleges. 1.

⁵⁴⁵ E jelentés elkészítésére a Bizottság az EPK-rendelet 22. cikke értelmében köteles.

európai polgári kezdeményezés első három évet felülvizsgáló elemzésével⁵⁴⁶ a jogintézmény több jelentős gyakorlati és szabályozásbeli hiányosságára hívta fel a figyelmet. Ezt követően az európai polgári kezdeményezésért Európai Parlamentben fő felelős AFKO 2015 októberében elfogadta Schöpflin György európai polgári kezdeményezésről szóló jelentését,⁵⁴⁷ amelyet az EP plenáris ülése 2015. október 28-i ülésén erősített meg, majd elfogadta az *európai polgári kezdeményezésről szóló állásfoglalását*.⁵⁴⁸ Az állásfoglalás általánosságban felhívta a figyelmet a rendelet felülvizsgálatának szükségességére, és több rész kérdésben is konkrét javaslatot tett a Bizottság számára a polgári kezdeményezés hatékonyságának javítása érdekében. Az európai polgári kezdeményezés felülvizsgálata kapcsán az első hároméves bizottsági jelentést követően az *Európai Gazdasági és Szociális Bizottság*,⁵⁴⁹ a *Régiók Bizottsága*⁵⁵⁰ és az *Európai Ombudsman*⁵⁵¹ is véleményt formált az eszköz eddigi működéséről, és felszólítottak annak intézményi felülvizsgálatára az abban rejlő lehetőségek jobb kihasználása érdekében.

2017 áprilisában az EGSZB által szervezett Európai Polgári Kezdeményezési Napon (*ECI Day 2017*) Frans Timmermans, a Bizottság akkori első alelnöke – aki az európai polgári kezdeményezésért felelt a testületen belül – bejelentette az európai polgári kezdeményezés reformját. A Bizottság ezt követően egy 12 héten át tartó nyilvános *online konzultációt*⁵⁵² indított, amelynek eredményeit a Bizottság figyelembe vette a javaslat kidolgozása során.⁵⁵³ Ezen felül még az első szakaszban, a polgári kezdeményezés reformjának bejelentése után, de még a bizottsági javaslat közzététele előtt Schöpflin György AFKO-jelentéstevőként 2017. júniusában a régi EPK-rendelet felülvizsgálatára vonatkozó konkrét javaslatokat tartalmazó, *saját kezdeményezésű jogalkotási jelentéstervezetet* terjesztett az AFKO elé,⁵⁵⁴ másrészt az Európai Ombudsman is írt egy

⁵⁴⁶ ANGLMAYER (2015) i.m.

⁵⁴⁷ Jelentés az európai polgári kezdeményezésről (2014/2257(INI)), A8-0254/2015, 2015. október 7., jelentéstevő: Schöpflin György.

⁵⁴⁸ Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása

⁵⁴⁹ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye — Az európai polgári kezdeményezés (felülvizsgálat) (saját kezdeményezésű vélemény), 2016/C 389/05, *HL C 389*, 21.10.2016, p. 35–42.

⁵⁵⁰ Állásfoglalás — Az Európai Unió működésének javítása: a Lisszaboni Szerződés és azon túl, *HL C 313*, 2015. 09. 22., 9–11.

⁵⁵¹ Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/9/2013/TN concerning the European Commission, 2015. március 4.

⁵⁵² https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-european-citizens-initiative_hu

⁵⁵³ A konzultáció keretében a Bizottság 5323 választ kapott, ezek 98 százalékát polgároktól. – Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai polgári kezdeményezésről, COM (2017) 482 végleges, 7.

⁵⁵⁴ Draft Report with recommendations to the Commission on Revision of Regulation (EU) 211/2011 on citizens' initiative (2017/2024(INL)), AFKO, 26.6.2017

levelet az Európai Bizottság elnökének a kezdeményezés módosítására vonatkozó javaslatairól.⁵⁵⁵

A második szakasz a Bizottság *új európai polgári kezdeményezésről szóló rendeletre irányuló javaslatának* benyújtásával vette kezdetét, amelyre 2017. szeptember 13-án került sor.⁵⁵⁶ A második szakasz keretében a különböző szereplők véleményt nyilvánítottak a Bizottság javaslatáról (a javaslatról 2018 márciusában, még annak európai parlamenti és tanácsi megvitatása előtt véleményt tett közzé az *Európai Gazdasági és Szociális Bizottság*⁵⁵⁷ és a *Régiók Bizottsága*⁵⁵⁸ is). A javaslat benyújtásával megindult a rendes jogalkotási eljárás. Ennek keretén belül az uniós jogalkotó intézmények elfogadták a tervezettel kapcsolatos álláspontjaikat (a *Tanács a javaslatról szóló álláspontját*⁵⁵⁹ 2018. június 26-án fogadta el, míg az *Európai Parlament 2018. július 5-i plenáris ülésén fogadta el* az EP illetékes, Alkotmányügyi Bizottsága által kidolgozott, javaslatról készített jelentését⁵⁶⁰), és határoztak az intézményközi tárgyalások (ún. *trilógus*)⁵⁶¹ megnyitásáról. A trilógus tárgyalások 2018. szeptember elején kezdődtek, és 2018. december 20-án jelentették be az előzetes politikai megállapodás elérését. Ezt követően a tárgyalásokon kialakult kompromisszumos szöveg újra az EP elé került, ahol előbb az AFCO fogadta el a trilógusokon kitérgyalt

⁵⁵⁵ Suggestions to improve the European Citizens' Initiative procedure (SI/6/2017/KR), 2017. július 11., <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/correspondence/en/81311>

⁵⁵⁶ Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai polgári kezdeményezésről, COM (2017) 482 végleges

⁵⁵⁷ Vélemény – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az európai polgári kezdeményezésről, SC/049 albizottság, 2018. március 14., előadó: Joó Kinga.

⁵⁵⁸ Opinion – Regulation on the European Citizens' Initiative, 128th plenary session, 22-23 March 2018, CIVEX-VI/028, CDR 4989/2017.

⁵⁵⁹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Citizens' Initiative – General Approach, 2017/0220 (COD), Brüsszel, 2018. június 19.

⁵⁶⁰ Az AFCO 2018. június 27-én fogadta el Schöpflin György jelentését. – Ld. Jelentés az európai polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról [COM(2017)0482 - C8-0308/2017- 2017/0220(COD)] - Alkotmányügyi Bizottság. Előadó: György Schöpflin (A8-0226/2018)

⁵⁶¹ A háromoldalú intézményközi tárgyalások - melyen a jogalkotási javaslat benyújtására jogosult Bizottság, valamint a kéttársjogalkotó, a Parlament és a Tanács képviselői vesznek részt - általános gyakorlattá váltak az európai uniós döntéshozatali eljárás során. Ezek a nem nyilvános tárgyalások lehetővé teszik, hogy a jogalkotási eljárás bármely szakaszában a felek megállapodásra jussanak a jogalkotási aktus tervezetéről. A tárgyalások előtt az intézmények kijelölik tárgyalóikat, és meghatározzák tárgyalási megbízatását (mandátumát). A Parlament a mandátuma a tárgyalásokhoz az illetékes szkbizottságban elfogadott jelentésen vagy a plenáris ülésen elfogadott állásponton alapul, míg a Tanács mandátumát a szintén illetékes tanácsi formáció fogadja el. A háromoldalú egyeztetések során elért ideiglenes megállapodások informálisak, és ezért a két intézmény mindkét intézményén belül alkalmazandó hivatalos eljárásoknak jóvá kell hagyniuk. A Parlamentben az ideiglenes megállapodás szövegét a bizottságban történő szavazással kell elfogadni, majd azt a plenáris ülésen megerősítik. A trilógus tárgyalásokról bővebben: Európai Parlament: Interinstitutional negotiations for the adoption of EU legislation. Letöltés helye:

<http://www.euoparl.europa.eu/ordinary-legislative-procedure/en/interinstitutional-negotiations.html>, letöltés ideje: 2019. november 24.; Peter TEFFER: *Getting secret EU trilogue documents: a case study*. EUObserver, 2018. április 19., Letöltés helye: <https://euobserver.com/institutional/141625>, letöltés ideje: 2019. november 24.

szöveget 2019. január 22-én, majd azt az EP is megerősítette 2019. március 12-i plenáris ülésén.⁵⁶² Az európai parlamenti megerősítést követően a Tanácsnak is el kellett fogadni a kompromisszumot, ami a 2019. április 9-i Általános Ügyek Tanácsa ülésen történt meg. Végül 2019. május 17-én tették közzé az *elfogadott új rendeletet* az Európai Unió hivatalos lapjában.

2.4.2. Működési nehézségek, megoldási javaslatok és fennmaradó problémák:

Elemzés

A működési nehézségek, az azokra adott megoldási javaslatok, valamint a régi EPK-rendelet reformja után esetlegesen fennmaradó akadályok vizsgálata során előbb feltárjuk, hogy a régi EPK-rendelet 2012. április 1-i hatályba lépése óta milyen gyakorlati problémák merültek fel a polgári kezdeményezés szereplői részéről. Ezt követően azt elemezzük, hogy a különböző uniós intézmények,⁵⁶³ az uniós intézmények által megrendelt tanulmányok szerzői⁵⁶⁴ és egyes civil szervezetek⁵⁶⁵ milyen megoldási javaslatokat fogalmaztak meg a régi EPK-rendelet felülvizsgálata kapcsán. Ennek során kiemelt figyelmet szentelünk a Bizottság 2017-ben közzétett, új EPK-rendeletre vonatkozó javaslatának,⁵⁶⁶ valamint a Bizottság, a Tanács és a Parlament között a

⁵⁶² Az Európai Parlament 2019. március 12-i jogalkotási állásfoglalása az európai polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2017)0482 – C8-0308/2017 – 2017/0220(COD))

⁵⁶³ Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2015; Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2018; Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása; Draft Report with recommendations to the Commission on Revision of Regulation (EU) 211/2011 on the citizens' initiative, (2017/2024(INL)), 2017; EGSZB 2016; EGSZB 2018; OI/9/2013/TN; Suggestions to improve the European Citizens' Initiative procedure (SI/6/2017/KR), 2017.

⁵⁶⁴ BALLESTEROS – CANETTA – ZACIU (2014) i.m.; Marta BALLESTEROS – Sara FIORENTINI: *Towards a revision of the European Citizens' Initiative?* Study for the PETI Committee, Directorate-general for International Policies, European Parliament, Brussels, 2015.; Anglmayer (2015) i.m.

⁵⁶⁵ BERG – THOMSON (2014) i.m.; ECAS (2014) i.m.; ECAS: 10 Recommendations to Make a Success of European Citizens' Initiatives, 2013, Letöltés helye: <https://ecas.issuelab.org/resource/10-recommendations-to-make-a-success-of-european-citizens-initiatives.html>, letöltés ideje: 2019. november 14.

⁵⁶⁶ A javaslat jelentős részben figyelembe veszi a Bizottság által 2017 áprilisában indított, 12 hétig tartó nyilvános online konzultáció eredményeit. A konzultáció nyomán a Bizottság az alábbi változásokat bevezetését javasolja a rendeletbe: (i) a nyilvántartásba vételi eljárás javítása, beleértve a kezdeményezések részleges nyilvántartásba vételének lehetőségét; (ii) az európai polgári kezdeményezéssel foglalkozó bizottsági ügyfélszolgálat és online együttműködési platform létrehozása, amely vitafórumot és támogatást biztosít a szervezők számára, valamint tanácsokkal látja el őket; (iii) a Bizottság által létrehozott és működtetett központi online gyűjtési rendszer kialakítása; (iv) egyszerűsített adatszolgáltatási követelmények az aláírók tekintetében, az aláírók állampolgárság alapján történő számítása; (v) az aláírók alsó korhatára 16 év; (vi) a szervezők megválaszthatják a gyűjtési időszak kezdetének időpontját; (vii) annak lehetősége, hogy az aláírók e-mailben tájékoztatást kapjanak. – Ld. Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai polgári kezdeményezésről, COM (2017) 482 végleges, 7.

javaslatról zajló intézményközi tárgyalásoknak és a tárgyalásokra elfogadott intézményi mandátumoknak.⁵⁶⁷ Végül pedig megvizsgáljuk, hogy az intézményközi tárgyaláson elfogadott kompromisszum eredményeként az új rendelet miként rendezi az egyes vitatott kérdéseket és hatálybalépése után milyen lehetséges nehézségek léphetnek fel a polgári kezdeményezés gyakorlati működését illetően.

A) *Szervezői bizottság – jogi személyiség*

Probléma:

Általánosságban elmondható, hogy a szervezői bizottság *jogi státuszának hiánya* a régi EPK-rendelet egyik legfőbb hiányossága volt már a kezdetektől, ezért is alakulhatott ki széleskörű konszenzus az Unió intézmények (Európai Bizottság, Európai Parlament, EGSZB, Európai Ombudsman) és a polgári kezdeményezéssel foglalkozó civil szervezetek között a jogi státusz biztosításával kapcsolatban.⁵⁶⁸ A régi EPK-rendelet ugyanis nem biztosított arra lehetőséget, hogy a szervezők e célra jogi személyt hozzanak létre, így a szervezők magánszemélyként voltak felelősek a polgári kezdeményezés lefolyásáért. Első hároméves értékelő jelentésében maga a Bizottság is elismerte, hogy a jogi személyiséget nélkülöző szervezői státusz komoly problémákat okoz; ezt számos szereplő jelezte a testület felé, különösen a felelősség, valamint a forrásteremtés és személyes adatok védelme körében okozott nehézségek tekintetében.⁵⁶⁹ Több szereplő is jelezte, hogy ez a hiányosság gyakorlati nehézségeket is okoz, például a forrásteremtés vagy bankszámlanyitás terén.⁵⁷⁰

Súlyosabb probléma volt azonban a *szervezők személyes felelősségvállalása*, vagyis hogy a régi EPK-rendelet értelmében a szervezők feleltek „a polgári kezdeményezés szervezése során bármilyen okozott kárért”,⁵⁷¹ illetve ők feleltek a polgári kezdeményezés során megfelelően kivitelezett adatfeldolgozásért is.⁵⁷² Ez azért is volt különösen problémás, mert a polgári kezdeményezések gyakorlati működése azt támasztotta alá, hogy a polgári kezdeményezések támogató nyilatkozatait számos

⁵⁶⁷ Tanács: Council General Approach, 2017/0220 (COD), 2018. június 19.; Európai Parlament: Jelentés az európai polgári kezdeményezésről szóló rendeletre irányuló javaslatról (A8-0226/2018), 2018. június 27.

⁵⁶⁸ GERSTENMEYER et al (2018) i.m. 67.

⁵⁶⁹ Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2015, 14.

⁵⁷⁰ ANGLMAYER (2015) i.m. 12.; EGSZB 2016

⁵⁷¹ EPK-rendelet 13. cikk

⁵⁷² EPK-rendelet 12. cikk

önkéntes gyűjtötte szerte az Európai Unióban, akiknek a személyes adatok feldolgozására vonatkozó szabályokat esetlegesen sértő eljárásáért is a szervezők tartoztak személyes felelősséggel, bár ezek a cselekmények messze kívül estek a polgári bizottság tagjainak ellenőrzési körén.⁵⁷³ Ezt támasztják alá például a *Minority SafePack* magyarországi aláírásgyűjtésének tapasztalatai, ahol az önkéntesek gyakran a tagállami szinten az aláírásgyűjtés koordinálását végző – egyébként szervezőnek nem minősülő – Rákóczi Szövetség tudta nélkül végeztek gyűjtést, a koordináló szervezet erről pedig csak akkor szerzett tudomást, amikor beérkeztek hozzá az aláírt támogató ívek. Következésképpen a szervezők sem lehettek tudatában annak, hogy számos magánszemély (és esetlegesen további szervezetek) a kezdeményezést támogató nyilatkozatokat gyűjtöttek.⁵⁷⁴ Ezek a nehézségek eltántorító hatással lehettek az európai polgári kezdeményezések potenciális szervezői számára.⁵⁷⁵

Megoldási javaslatok:

Ami a *szervezői bizottság jogi státuszát* illeti, a megoldási javaslatok tekintetében konszenzus alakult ki arról, hogy a szervezői csoport jogi személyt hozhasson létre egy polgári kezdeményezés kezelése céljából. Ez a megoldás számos korábbi nehézséget felold, így korlátozza a szervezők személyes felelősségét is. Az EP 2015-ös állásfoglalásában,⁵⁷⁶ az EGSZB pedig 2016-os véleményében⁵⁷⁷ azt javasolták, hogy a polgári bizottságok jogi személyiséggel rendelkezessenek. A jogi személy alapítására leginkább opcionális megoldásként hivatkoztak, hiszen azt a nemzeti joggal összhangban kell szabályozni, és egy esetleges kötelező előírásként történő szabályozás nem lenne elfogadható a tagállamok számára.⁵⁷⁸

A felelősség korlátozására vonatkozó javaslatok más szerzőknél önállóan, a jogi státuszra vonatkozó javaslattól függetlenül is felmerülnek.⁵⁷⁹ Schöpflin György 2017-es

⁵⁷³ ANGLMAYER (2015) i.m. 12-13.

⁵⁷⁴ TÁRNOK Balázs: A *Minority SafePack* európai polgári kezdeményezés és a magyarországi aláírásgyűjtés tapasztalatai. *Létiünk* folyóirat, 2019/2. szám, 2019.

⁵⁷⁵ European Ombudsman (2015) Decision of the European Ombudsman closing her owninitiative inquiry OI/9/2013/TN concerning the European Commission; European Ombudsman (2017) Letter from the European Ombudsman to the President of the European Commission containing suggestions for improvement of the European Citizens' Initiative procedure, SI/6/2017/KR. Strasbourg; EGSZB 2016

⁵⁷⁶ Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása, 27. pont

⁵⁷⁷ EGSZB 2016, 1.4.2.

⁵⁷⁸ Az *End Ecocide in Europe* polgári kezdeményezés szervezői ezzel szemben egy európai NGO státusz lérehozását javasolják, amely megoldási javaslat azonban számos kérdést felvet. – Ld.: BERG – THOMSON (2014) i.m. 39.

⁵⁷⁹ BALLESTEROS – FIORENTINI (2015) i.m. 16.; REFIT Platform 2016

jelentéstervezetében a szándékosan vagy súlyos gondatlanságból elkövetett jogellenes cselekményekre korlátozta volna a szervezői csoport felelősségét.⁵⁸⁰ Másfelől – figyelemmel arra, hogy a szervezőket érintő felelősségi kérdések a személyes adatok védelméből erednek – a kevesebb személyes adat szolgáltatásának tagállamok általi megkövetelése is részmegoldást jelenthetett volna.⁵⁸¹

A Bizottság 2017. évi javaslatában a jogi személy létrehozásának lehetőségét, a felelősség tekintetében pedig a szervezői csoport egyetemleges felelősségét javasolta minden olyan kárért, amelyet tagjai szándékosan vagy súlyos gondatlanságból okoznak. A Bizottság javaslatát a jogi státusz és felelősség vonatkozásában a Tanács és a Parlament is elfogadta. A Parlament továbbá a szervezői csoport felállítása kapcsán azt javasolta, hogy az EP-képviselők mellett a nemzeti parlamentek képviselői se számítsanak bele a szervezői csoport minimum létszámára vonatkozó előírásba,⁵⁸² ez a javaslat azonban később nem nyert támogatást.

Az új EPK-rendelet és a fennmaradó nehézségek:

Az új EPK-rendelet egyrészt a szervezők megnevezését is módosítja „polgári bizottságról” „szervezői csoportra”. A *jogi státusz* vonatkozásában az új EPK-rendelet lehetőséget biztosít arra, hogy valamely tagállam nemzeti jogával összhangban jogi személyt hozzanak létre kifejezetten egy adott kezdeményezés kezelése céljából, és amennyiben ezt megteszik, ez a jogi személy minősül szervezői csoportnak.⁵⁸³ A jogi személyt formálisan az egyik tagállamban kell bejegyezni az irányadó nemzeti jognak megfelelően, így bár az intézményeknél nem merült fel az európai NGO státusz létrehozásának gondolata, az ekképpen létrehozott jogi személyek a jövőben folytathatnak határon átnyúló tevékenységet.⁵⁸⁴

A *szervezők felelőssége* tekintetében az új EPK-rendelet leszögezi: „a szervezői csoport az alkalmazandó nemzeti joggal összhangban egyetemlegesen kell, hogy feleljen minden olyan kárért, amelyet tagjai jogellenes cselekmények révén, a kezdeményezés szervezése során szándékosan vagy súlyos gondatlanságból okoznak.”⁵⁸⁵

⁵⁸⁰ Draft Report with recommendations to the Commission on Revision of Regulation (EU) 211/2011 on the citizens' initiative, (2017/2024(INL)), 2017. 6.

⁵⁸¹ BALLESTEROS – CANETTA – ZACIU (2014) i.m. 16.o.; BALLESTEROS – FIORENTINI (2015) i.m. 16-17.

⁵⁸² Jelentés az európai polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról, 2018, 25.sz. módosítási javaslat

⁵⁸³ EPK-rendelet 5. cikk (7) bekezdés

⁵⁸⁴ GERSTENMEYER (2018) i.m. 69.

⁵⁸⁵ EPK-rendelet (17) preambulumbekkezdés és 5. cikk (5) bekezdés

A polgári kezdeményezések *civil szervezetek általi támogatását segíti* az új EPK-rendelet azon rendelkezése, miszerint a szervezői csoport a kezdeményezés képviselőjén és helyettes képviselőjén túl legfeljebb két további természetes személyt is kijelölhet tagjai közül vagy tagjain kívül, akiket felhatalmaznak arra, hogy a kapcsolattartó személyek nevében eljárva az eljárás teljes időtartama alatt kapcsolatot tartsanak az uniós intézményekkel.⁵⁸⁶ Ezzel ugyanis lehetőség nyílik arra, hogy a kezdeményezést ténylegesen kezelő szervezet vezetője tartsa a kapcsolatot különböző érintettekkel. A módosítás a polgári kezdeményezések kialakult gyakorlatát „törvényesíti”.⁵⁸⁷

Bár az új EPK-rendelet több tekintetben előrelépést jelent (például a szervezők egyetemleges felelősségének megállapítása tekintetében), arra a problémára nem tudott reagálni, hogy a *Minority SafePack* által szemléltetett esetben a szervezőknek nincs tudomásuk arról, hogy kik gyűjtenek támogató nyilatkozatokat – és ezáltal személyes adatokat – egy polgári kezdeményezésben. Ekképpen a polgári kezdeményezés szervezőinek felelőssége továbbra is kiterjed azokra az esetekre, amelyek kívül esnek a szervezői csoport ellenőrzési körén.

B) Nyilvántartásba vétel – a Bizottság befogadhatósági vizsgálattal kapcsolatos megszorító értelmezése, a Bizottság indokolási kötelezettsége és a részleges nyilvántartásba vétel lehetősége

Probléma:

A polgári kezdeményezések befogadhatósági vizsgálatát az évek során számos kritikával illették. Ahogy azt fent bemutatuk, a Bizottság a kezdeti időszakban túlságosan megszorítóan értelmezte a kezdeményezéseket, hiányoztak a szükséges fogalmi meghatározások („nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés”). Többen megfogalmazták, hogy a kezdeményezések szervezői általában nem szakértői az uniós jognak, és a polgári kezdeményezés felhasználóbarát jellegére vonatkozó követelmények miatt a Bizottságnak is megengedőbben kellett volna viszonyulni a kérdéshez. Azt is megemlítettük, hogy az elmúlt néhány évben pozitív változás állt be ebben a gyakorlatban, azonban bizonyos szempontból még mindig vannak tisztázatlan pontok az

⁵⁸⁶ EPK-rendelet 5. cikk (3) bekezdés

⁵⁸⁷ Például a *Minority SafePack* esetében a kezdeményezés ura a gyakorlatban a FUEN, tehát egy transzeurópai nem kormányzati szervezet volt, illetve annak elnöke, Vincze Loránt, aki bár nem volt tagja a kezdeményezés polgári bizottságának, a kezdeményezést európai szinten napi szinten ő menedzselte és jelenítette meg (a nyilvánosság leginkább vele és a FUEN-nel azonosította a kezdeményezés szervezőit).

eljárás célját és mozgásterét illetően. Ezek a kérdések (pl. a nyilvánvalóság pontos meghatározása a hatáskörön kívül esés vonatkozásában) azonban nem képezték tárgyát a régi EPK-rendelet felülvizsgálatának, így ezeket a reform ismertetése keretében nem tárgyaljuk.

Ezen felül azonban korábban azt is bemutattuk, hogy az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatos eljárások korai szakaszában a Bizottság meglehetősen rövid, bejegyzést elutasító határozataiban az *indokolás* rendszerint szükszavú volt. A Bizottság mindössze annak rögzítésére szorítkozott, hogy a megfelelő jogalapokat olyannak találta, amelyek alapján megállapítható, hogy a kezdeményezés nem felel meg a bejegyzési feltételeknek. Emiatt a kérdés többször az Európai Unió Bírósága elé került annak vizsgálata céljából, hogy milyen részletességgel kell a Bizottságnak indokolnia döntéseit. E tekintetben ugyanis az uniós joganyag kevés támpontot ad. Az EUMSZ 296. cikk (2) bekezdése értelmében az uniós szervek jogi aktusainak indokolást kell tartalmazniuk, de a régi EPK-rendelet szövege is csak azt írta elő, hogy a polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételének elutasítása esetén a Bizottságnak tájékoztatnia kell a szervezőket az elutasítás okairól.⁵⁸⁸ A bejegyzési határozat indokolásával kapcsolatos követelmények meghatározása az ítélkezési gyakorlatra maradt, amely azonban érdemben viszonylag kevés újat hozott⁵⁸⁹ (a Bizottság indokolási kötelezettségével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatot ld. korábban).

Bár a *részleges hatáskörön kívül esés* – és ennek eredményeként a részleges bejegyzés lehetőségének felvetése – egyidős az európai polgári kezdeményezés életre hívásával, a Bizottság csak öt év eltelté után tett konkrét lépéseket ennek érdekében. A polgári kezdeményezések részleges bejegyzésének lehetőségét ugyanis csak a testület 2017 áprilisában, a *Minority SafePack* kezdeményezésről hozott második – immár a kezdeményezést bejegyző – határozata alapozta meg (a *Minority SafePack*-ben alkalmazott részleges nyilvántartásba vételt ld. korábban). Ezt követően a Bizottság kialakította a szervezők számára kedvezőnek tekinthető részleges bejegyzés gyakorlatát, amelyet azóta is következetesen alkalmaz. A *Minority SafePack*-ügyben precedensteremtő jelleggel alkalmazott részleges bejegyzést a Bizottság azóta alkalmazta

⁵⁸⁸ EPK-rendelet 4. cikk (3) bekezdés 2. mondata. A már bejegyzett és kellő számú aláírással támogatott kezdeményezés esetére viszont már előírja a világos, érthető és részletes indokolási kötelezettséget [EPK-rendelet (20) preambulumbekkezdés].

⁵⁸⁹ Ld. Péter VARGA – Balázs TÁRNOK: European Citizens' Initiatives for the Protection of National Minorities. *Hungarian Journal of Minority Studies*, Vol. II, 2018.

a *Stop TTIP*⁵⁹⁰ és a bérunióról szóló polgári kezdeményezések esetében is. Ugyanakkor fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy a kezdeményezések részleges bejegyzése azt a veszélyt rejti magában, hogy a kezdeményezés a részleges bejegyzés során elveszíti jellegét meghatározó javaslatait, ezzel pedig a kezdeményezés „kiüresedik”.⁵⁹¹

Ennek ellenére ez a megközelítés előnyös mind a Bizottság, mind pedig a kezdeményezés szervezői számára, hiszen előbbi érvényesíteni tudja a polgári kezdeményezés felhasználóbarát jellegére vonatkozó követelményt, ráadásul ekképpen koránt sem garantált, hogy érzékeny politikai kérdésekben egyáltalán állást kell foglalnia.⁵⁹² A kezdeményezők pedig elkezdhetik az aláírások gyűjtését és ezzel egyidejűleg széleskörű európai konzultációt indíthatnak a kérdésben. Így bár érvényesül a polgári kezdeményezés szabadsága, szélesedik és mélyül az európai közbeszéd egy adott kérdés kapcsán, mégis kérdéses, hogy a polgári kezdeményezés teljesíti-e eredendő célját, vagyis, hogy a polgárokat közelebb hozza az Unióhoz. Ha ugyanis egy kiüresített kezdeményezés végül összegyűjti a szükséges számú aláírást, és a Bizottság – jogosan – nem terjeszt elő jogalkotási javaslatot egy olyan kérdésben, amit bár a bejegyző határozatában kivett a kezdeményezés hatálya alól, de ezt a szervezők a kampányban rejlő politikai népszerűsítés miatt nem kommunikálták megfelelően a közvélemény felé, a nem kellőképpen tájékozott uniós polgárok könnyen az Európai Uniót találhatják a kezdeményezés érdemi érvényesülése megakadályozójának, ezzel pedig tovább nőhet a szakadék az Unió és polgárai között.⁵⁹³

⁵⁹⁰ A *Stop TTIP* kezdeményezés bejegyzését a Törvényszék ítélete előzte meg, melyben – a *Minority SafePack*-ügyhöz hasonlóan – megsemmisítette a Bizottság kezdemény bejegyzését elutasító határozatát. – Ld. *Efler*-ügy.

⁵⁹¹ Egyértelműen ez figyelhető meg a béruniós kezdeményezésnél, amely bár a bérunió megvalósítását határozza meg legfőbb céljaként, a Bizottság bejegyző határozatában⁵⁹¹ a kizárta a bérek európai uniós összehangolásának kérdését a kezdeményezésből, mivel az nem uniós hatáskör, így az a furcsa helyzet állt elő, hogy a béruniós polgári kezdeményezésként elhíresült kampány valójában legkevésbé a bérunióról szól. – Ld. KACSOH Dániel: Teljes átverés a Jobbik bérunióról szóló akciója. *Magyar Hírlap*, 2017. augusztus 29. Letöltés helye: http://magyarhirlap.hu/cikk/95014/Teljes_atveres_a_Jobbik_beruniorol_szolo_akcioja, letöltés ideje: 2019. november 14.

⁵⁹² Sikertelen aláírásgyűjtés esetén a Bizottságnak tehát egyáltalán nem kell foglalkoznia az adott kérdéssel, ugyanakkor sikeres aláírásgyűjtés után is megtagadhatja a jogalkotási aktusra irányuló javaslat betérjesztését. A polgári kezdeményezés első 5 éve alatt mindössze 3 polgári kezdeményezés érte el a szükséges egymillió támogató aláírást. Ezzel szemben a Bizottság a polgári kezdeményezés működésének első 3 évében polgári kezdeményezések mintegy 40 százalékának bejegyzését utasította el a befogadhatósági teszt során. Több erre vonatkozó döntést az Európai Unió Bírósága előtt támadtak meg a kezdeményezők, holott egyáltalán nem biztos, hogy összegyűltek volna a szükséges számú aláírások.

⁵⁹³ E fejezet kezdeményezések „kiüresedését” fejtegető része jelentős mértékben támaszkodik a szerző alábbi tanulmányára: VARGA – TÁRNOK (2018) i.m.

Megoldási javaslatok:

A *Bizottság indokolási kötelezettsége* kapcsán az Európai Parlament 2015-ös állásfoglalásában felhívta a Bizottságot, hogy egy kezdeményezés nyilvántartásba vételének elutasítása esetén részletesen ismertesse a bejegyzés megtagadásának okait. Ezzel egyidejűleg a vonatkozó jogi megfontolásokról „oly módon tájékoztassa a szervezőket, hogy az elősegítse munkájukat, hogy az említett elemek érvényességét és teljes tárgyilagosságát jogi vizsgálat alá lehessen vetni”, annak érdekében, hogy a szervezők dönthessenek arról, hogy európai polgári kezdeményezésüket felül kívánják-e vizsgálni és módosított formában ismét benyújtani.⁵⁹⁴ A részletes indokolást több más szereplő is megfogalmazta elvárásként.⁵⁹⁵ Az indokolási kötelezettséget mind a Bizottság, mind pedig a társjogalkotók álláspontjai is csupán felületesen érintik. Az intézményközi tárgyalásokon jóváhagyott szövegtervezet kifejezetten utal az EUMSZ 296. cikkének (2) bekezdésében foglalt indokolási kötelezettség betartására.⁵⁹⁶

Mivel a *Minority SafePack*-döntéssel kialakult a kezdeményezések *részleges nyilvántartásba vételének* gyakorlata és annak szükségességét a polgárok is hangsúlyozták a 2017. évi online konzultáció során, a Bizottság javaslatában egy többlépcsős, a kezdeményezések részleges bejegyzését lehetővé tevő rendszert terjesztett elő. Az intézmények elfogadták a Bizottság javaslatát, azonban megjegyzendő, hogy a Tanács javaslatára került bele a végleges szövegbe az a kiegészítés, miszerint a szervezőknek tájékoztatniuk kell a polgárokat a nyilvántartásba vétel tárgyi hatályáról.

Új EPK-rendelet és a fennmaradó nehézségek:

Az új EPK-rendelet kodifikálja a Bizottság *Minority SafePack* óta alkalmazott gyakorlatát, többlépcsős eljárást írva elő a *részleges nyilvántartásba vételre*. Az új EPK-rendelet szerint azért szükséges biztosítani a részleges nyilvántartásba vételt, „a lehető legtöbb kezdeményezést nyilvántartásba vegyék”.⁵⁹⁷ A korábban a nyilvántartásba vétel megtagadásaként hivatkozási alapul szolgáló kitétel⁵⁹⁸ kiegészült azzal, hogy a Bizottság ezek alapján csak akkor tagadhatja meg a kezdeményezést bejegyzését, ha annak egyetlen része sem esik nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a Szerződések

⁵⁹⁴ Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása, 15.pont

⁵⁹⁵ ANGLMAYER (2015) i.m.; BALLESTEROS – FIORENTINI (2015) i.m.; Committee of the Regions 2015; European Ombudsman 2015; European Ombudsman 2016.

⁵⁹⁶ EPK-rendelet (18) preambulumbekzdés

⁵⁹⁷ EPK-rendelet (19) preambulumbekzdés

⁵⁹⁸ Régi EPK-rendelet 4. cikk (2) bekezdés b) pont

végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslatot terjesszen elő.⁵⁹⁹ Ha minden más követelménynek megfelel a beterjesztett javaslat,⁶⁰⁰ de egyes részei a Bizottság szerint nyilvánvalóan uniós hatáskörön kívül esnek, akkor erről a Bizottság egy hónapon belül indoklással ellátott értékelésében tájékoztatja a szervezőket. A szervezői csoport az értékelés alapján módosíthatja a kezdeményezést, de vissza is vonhatja vagy fenn is tarthatja azt. Ha a szervezők módosítják vagy fenntartják a kezdeményezést, a Bizottság: a) nyilvántartásba veszi a kezdeményezést (értelemszerűen erre az értékelésnek megfelelő módosítás esetén kerülhet sor); b) részlegesen veszi nyilvántartásba a kezdeményezést (ha a kezdeményezők fenntartják vagy a Bizottság szerint nem megfelelően módosítják a vitatott részeket). Minden más esetben visszautasítja a nyilvántartásba vételt. A részleges nyilvántartásba vételre az új EPK-rendelet szerint akkor kerülhet sor, ha a kezdeményezésnek akár csak egy része – beleértve annak fő célkitűzéseit is – nyilvánvalóan nem esik a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslatot terjesszen elő. A kezdeményezés központi része, „gondolati magja”, tehát nem sérülhet.

A rendelet ezen felül azt is leszögezi, hogy a szervezőknek biztosítaniuk kell azt, hogy „a potenciális aláírók tájékoztatást kapjanak arról, hogy a kezdeményezés mely részét vették nyilvántartásba, továbbá arról, hogy a támogató nyilatkozatokat csak a nyilvántartásba vett rész vonatkozásában gyűjtik”.⁶⁰¹ Ezzel tehát a Bizottság elvi szinten választ adott a részleges bejegyzéssel félrevezetett polgárok problémájára is, bár ennek tényleges érvényesülését majd csak a gyakorlat mutatja majd meg.

C) Aláírásgyűjtés – személyi (támogatási jogosultság alsó korhatára) és időbeli (a gyűjtési időszak és a felkészülési idő az aláírásgyűjtésre) követelmények

Probléma:

A polgári kezdeményezés *személyi követelményének*, tehát a kezdeményezés támogatására vonatkozó *alsó korhatár* lejjebb vitelének és egységesítésének kérdése már a kezdetektől meghatározó, vitás pontja az európai polgári kezdeményezés gyakorlati működésének. A régi EPK-rendelet ezt az alsó korhatárt az európai parlamenti választásokon való részvétel korhatárában állapította meg, amely a gyakorlatban eltérő

⁵⁹⁹ Új EPK-rendelet 6. cikk (3) bekezdés c) pont

⁶⁰⁰ Új EPK-rendelet 6. cikk (3) bekezdés a), b), d) és e) pontjai

⁶⁰¹ Új EPK-rendelet (19) preambulumbekkezdés és 6. cikk (5) bekezdés

korhatárokat jelentett az egyes tagállamok vonatkozásában (ld. korábban). Ezzel azonban egyes nézetek szerint szükségtelenül zártak ki fiatal polgárokat a polgári kezdeményezés intézményéből, hiszen néhány tagállamban az egyes nemzeti választásokon való részvétel alsó korhatára alacsonyabb, mint ugyanabban a tagállamban az európai parlamenti választás vonatkozásában irányadó alsó korhatár. Így ezek a polgárok ugyan részt vehetnek az egyes nemzeti választásokon, de nem támogathattak európai polgári kezdeményezéseket, és ebben a formában sem tudtak részt venni az Unió demokratikus rendszerében.

Ami az *időbeli követelményeket* illeti, az elmúlt években rendszeresen problémát jelentett, hogy a szervezőknek a gyakorlatban nem állt rendelkezésükre az EPK-rendelet által biztosított 12 hónap az aláírások gyűjtésére. Ennek egyik oka, hogy a szervezők az elektronikus aláírásgyűjtés tekintetében tipikusan 1-2 hónapot veszítettek rögtön a gyűjtési időszak kezdetén, mivel *nem állt rendelkezésükre az online aláírásgyűjtő rendszer*. A régi EPK-rendelet értelmében a szervezők az online aláírásgyűjtéshez használhatták a saját maguk által létrehozott rendszert. Ezt azonban azon tagállam illetékes hatóságával kellett hitelesíttetniük, amely tagállam területén az aláírásokat tárolták, vagy használhatták a Bizottság által a szervezők részére ingyenesen rendelkezésre bocsátott online aláírásgyűjtő rendszert. Előbbi esetben a tagállami hitelesítés több időt is igénybe vehetett, de a Bizottság saját szoftverének használata esetén is idővesztéssel kellett számolni. A legtöbb esetben az aláírásgyűjtő szoftver nem állt a szervezők rendelkezésére a bejegyzés pillanatában, így 12 hónapnál kevesebb idejük jutott az aláírások elektronikus gyűjtésére.⁶⁰² Emiatt az *Anya, Apa, Gyerekek – Európai Polgári Kezdeményezés a házasság és a család védelmében* szervezői panaszt nyújtottak be az Európai Ombudsmanhoz, aki szerint azonban a Bizottság indokoltan vélte úgy, hogy a támogató nyilatkozatok gyűjtése a kezdeményezés nyilvántartásba vételétől kezdődik.⁶⁰³ Másrészt az elmúlt évek tapasztalata azt is mutatja, hogy hosszabb gyűjtési időszak esetén több kezdeményezés tudná teljesíteni az érvényességhez szükséges aláírásszámot.⁶⁰⁴ Ennek megfelelően a gyűjtési időszak meghosszabbítását és

⁶⁰² Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2015, 8.; Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása, F. pont

⁶⁰³ Ld. a 1086/2017/PMC sz. ügyben hozott határozatot.

⁶⁰⁴ Ld. pl. az Anya, Apa, Gyerekek kezdeményezést, amely bár éppen összegyűjtötte a szükséges számú támogató nyilatkozatot, az érvénytelen aláírások száma miatt az összes érvényes aláírás végül egymillió alatti eredménnyel zárult, tehát nagyon kevésen múlt a kezdeményezés sikere, amelynek oka a szervezők szerint az volt, hogy a gyakorlatban nem állt rendelkezésükre egy év a támogató nyilatkozatok összegyűjtésére. – Ld. Mandiner.hu: Egymillióan az Anya, Apa, gyerekek elnevezésű európai polgári kezdeményezés mellett. 2017. június 14. Letöltés helye:

a gyűjtési időszak kezdetének rugalmasabbá tételét egyaránt sürgették a kezdeményezések aktivistái és a szervezői.⁶⁰⁵

Megoldási javaslatok:

A polgári kezdeményezések *személyi követelményeivel* kapcsolatban jelentős számú tudományos szereplő,⁶⁰⁶ civil szervezet⁶⁰⁷ és egyéb érdekelt szólított fel az alsó korhatár 16 évre csökkentésére (ezzel vertikálisan bővítve a polgári kezdeményezés személyi hatályát). Másrészt az uniós intézmények – és különösen az Európai Parlament⁶⁰⁸ – is a kezdetektől fogva a korhatár 16 évre történő csökkentése mellett érveltek.

A korhatár egységesen, minden tagállam számára kötelezően 16 évre csökkentése a továbbiakban is napirenden maradt. Az Európai Parlament az európai polgári kezdeményezésről szóló 2015. évi állásfoglalásában,⁶⁰⁹ az EGSZB pedig 2016. évi véleményében⁶¹⁰ szintén arra kérte a Bizottságot, hogy egységesen 16 évre szállítsa le a polgári kezdeményezés támogatására vonatkozó alsó korhatárt. Ehhez a javaslatához csatlakoztak a civil szervezetek is, illetve a Bizottság által indított online konzultációban közvetlenül az uniós polgárok is. Ennek megfelelően a Bizottság javaslatában is a 16 évet szorgalmazta. A korhatár egységesen és kötelező jelleggel 16 évre történő csökkentésének szinte egyetlen, de annál erősebb ellenzője a Tanács, vagyis a tagállamok voltak.⁶¹¹ A tagállamok vélhetően azért nem támogatták a kötelező jellegű csökkentést, mivel a nemzeti választási irodák számára sokkal egyszerűbb az aláírások ellenőrzése, ha a választásra jogosultak névjegyzéke alapján végzik el az aláírások vizsgálatát (annak ellenére, hogy nem kell a választói névjegyzékben szerepelni, a korhatár elérése elegendő a részvételi feltétel teljesítéséhez).

Ami a polgári kezdeményezés *időbeli követelményeit* illeti, számos szervező javasolta a régi EPK-rendelet felülvizsgálatát az aláírásgyűjtésre való felkészülési

https://mandiner.hu/cikk/20170614_egymillioan_az_anya_apa_gyerekek_elnevezesu_europai_polgari_kezdemenyezesnek, letöltés ideje: 2019. november 15.

⁶⁰⁵ CONRAD – KNAUT (2016) i.m. 12.

⁶⁰⁶ CUESTA-LÓPEZ (2012a) i.m. 260.; CUESTA-LÓPEZ (2012b) i.m.11.; GLOGOWSKI – MAUER (2013) i.m. 10.

⁶⁰⁷ Ld. ECAS (2013)

⁶⁰⁸ Ld. a A Petíciós Bizottsága 2010-ben elfogadott véleményét: Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD));

⁶⁰⁹ Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása, 26. pont

⁶¹⁰ EGSZB 2016, 1.4.4.

⁶¹¹ Christian HUESMANN – Dominik HIERLEMANN: The Reform of the European Citizens' Initiative: Not for the Youth? *EINWURF*, Ein Policy Brief der Bertelsm, Issue 5, 2018.

időszak bevezetése érdekében, vagyis, hogy – néhány hónapos mozgástéren belül – a szervezők határozhassák meg az aláírásgyűjtési időszak kezdetét, és/vagy terjesszék ki az aláírásgyűjtési időszakot 12 hónapról 18 hónapra.⁶¹² A gyűjtési időszak 18 vagy 24 hónapra kiterjesztését, illetve az aláírásgyűjtési időszak opcionális kiterjesztését többen is megfogalmazták javaslatként.⁶¹³ Az aláírásgyűjtés kezdetének bizonyos időkereten belüli, szervezők általi megválasztásával kapcsolatos megoldási javaslatok egységesebbnek bizonyultak, erre ugyanis – figyelemmel az ismertetett gyakorlati nehézségekre – egyértelmű igény mutatkozott.⁶¹⁴ A felkészülési időszak hosszára nézve a Bizottság és a Tanács három hónapos határidőt javasolt, a Parlament azonban hat hónapos felkészülési időt irányozott elő. Az intézményközi tárgyalásokon utóbbi tudta sikeresen érvényesíteni akaratát.

Az új EPK-rendelet és a fennmaradó nehézségek:

Az új EPK-rendeletéről szóló intézményközi tárgyalások legvitatottabb kérdése a kezdeményezés támogatására vonatkozó *alsó korhatár* meghatározása volt. A Parlament és a Bizottság szilárdan ragaszkodott az egységesen és kötelező jelleggel 16 évre történő csökkentéshez. A tagállamok azonban nem engedtek az ezt ellenző álláspontjukból, így reális veszélyként merült fel, hogy emiatt az utolsó részletkérdés miatt az egész tárgyalás megakadhat. Végül inkább a tagállamoknak kedvező kompromisszum született, amelynek értelmében a főszabály szerint továbbra is az támogathat aláírásával egy európai polgári kezdeményezést, aki elérte az európai parlamenti választásokon való részvételre jogosító életkort. A rendelet ugyanakkor hozzáteszi, hogy az európai polgári kezdeményezésben rejlő lehetőségek maradéktalan kiaknázása érdekében lehetővé kell tenni a tagállamok számára, hogy nemzeti jogukkal összhangban a kezdeményezés támogatásához szükséges alsó korhatárt 16 évben állapítsák meg (erről tájékoztatniuk kell a Bizottságot), illetve a rendelet értelmében a tagállamok „ösztönzést kapnak arra, hogy nemzeti jogukkal összhangban vegyék fontolóra az alsó korhatár 16 évben való megállapítását.”⁶¹⁵ Bár az utolsó mondat jelzi, hogy mennyire nehezen is született meg a kompromisszum, a szabályozás értelmében a tagállamokat nem kötelezi a rendelet a

⁶¹² ANGLMAYER (2015) i.m. 22.

⁶¹³ ECAS (2013) i.m.; BALLESTEROS – CANETTA – ZACIU (2014) i.m. 42.; BALLESTEROS – FIORENTINI (2015) i.m. 39.

⁶¹⁴ Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása, 19. pont; EGSZB 2016, 1.4.1.; BALLESTEROS – CANETTA – ZACIU (2014) i.m. 42.; BALLESTEROS – FIORENTINI (2015) i.m. 39.

⁶¹⁵ EPK-rendelet (7) preambulumbekzdés és 2. cikk (1) bekezdés

korhatár csökkentésére, de lehetőséget ad arra, amennyiben azt egyes tagállamok helyénvalónak gondolják.

A gyűjtési időszak hosszában nem történt változás, de az aláírásgyűjtésre való *felkészülési időszakot* bevezeti az új rendelet, kompromisszumként legfeljebb hat hónapos határidőt megállapítva. Az új EPK-rendelet értelmében tehát a szervezői csoport a kezdeményezés nyilvántartásba vételétől számított hat hónapon belül maga választhatja meg a gyűjtési időszak kezdőnapját.⁶¹⁶

A kezdeményezés támogatására vonatkozó alsó korhatár bizonyult az egyik legérzékenyebb kérdésnek, a kompromisszumos megoldás pedig lehetőséget biztosít arra, hogy ténylegesen több polgár vehessen részt ebben a jogintézményben. Ezzel együtt a tagállamonként eltérő szabályozások bizonytalanságot okozhatnak az uniós polgárok körében. Másrészt a határon átnyúló kampányszervezést sem segíti, hogy eltérő korhatár alkalmazandó az egyes tagállamokban. A polgári kezdeményezés céljainak eléréséhez jobban hozzájárult volna az egységes korhatár, ugyanakkor a szubszidiaritás⁶¹⁷ és tagállami szuverenitás elvének érvényesülése szempontjából helytelen lett volna olyan szabályozás elfogadására kényszeríteni az egyes tagállamokat, amely jelentős nehézségeket eredményezhet a nemzeti választási rendszerek kialakításában és működtetésében.

Elmaradt továbbá a gyűjtési időszak meghosszabbítása is, de az aláírásra való felkészülést szolgáló legfeljebb hathónapnyi időszak megoldást nyújthat a gyakorlatban korábban felmerült problémákra, ráadásul a gyűjtési időszak ezen felüli meghosszabbítása aránytalanul meghosszabbította volna az európai polgári kezdeményezések életciklusát.

D) Aláírásgyűjtés – online gyűjtési rendszer

Probléma:

Az online aláírásgyűjtés az európai polgári kezdeményezést érintő szabályozás egyik legvitatottabb pontja volt. Ezzel kapcsolatban több részkérdés tekintetében merültek fel aggályok a tudományos élet szereplői,⁶¹⁸ valamint a szervezők és érintettek részéről. A

⁶¹⁶ EPK-rendelet (20) preambulumbekzdés és 8. cikk

⁶¹⁷ BÖTTGER – PLOTTKA (2016) i.m. 19.

⁶¹⁸ Böttger és Plottka például a gyűjtési rendszer gyenge pontjaira hívják fel a figyelmet annak felhasználóbarát jellege és polgárok általi elérése szempontjából, valamint kiemelik a felmerülő

szervezők kiépíthették a saját aláírásgyűjtő rendszerüket (erre érhető okokból meglehetősen alacsony számban került sor – ld. fent), vagy használhatták a Bizottság által részükre ingyenesen rendelkezésre bocsátott szoftvert.

Az első kezdeményezések szervezői komoly akadályokba ütköztek az *aláírásgyűjtő rendszerek felállításával* kapcsolatban, ugyanis a szoftver telepítéséhez szükséges gazdaszerver meghatározása ismétlődő kihívást jelentett, ami késedelmet okozott az online gyűjtés elindításában.⁶¹⁹ A Bizottság ezért – mivel az adatok tárolására szolgáló tárhely rendszerhez kapcsolása problémát okozott – az általa létrehozott szoftvert saját, luxemburgi szerverével támogatta meg (ezen felül pedig kiterjesztette a gyűjtési határidőt azon polgári kezdeményezések esetében, amely szervezői e technikai nehézségek miatt nem tudták megfelelő időben elkezdni az aláírások gyűjtését⁶²⁰). A Bizottság ezen megoldása ideiglenes jelleggel alkalmazott intézkedésnek tekinthető, így továbbra is hiányzott egy, a Bizottság által állandó jelleggel létrehozott, szervezők számára ingyenesen elérhető szoftverrel támogatott online gyűjtési rendszer.

Fontos hiányossága volt a rendszernek továbbá, hogy *nem lehetett hozzákapcsolni különböző weboldalakhoz és közösségimédia-felületekhez*. Ezeket a problémákat az Európai Parlament is felismerte, így 2015-ös állásfoglalásában felkérte a Bizottságot, hogy az online aláírásokat tároló szervereket tegye állandó jelleggel ingyenessé, vizsgálja felül és egyszerűsítse az aláírások online gyűjtésére vonatkozó műszaki előírásokat annak érdekében, hogy az e-mail címeket önkéntes alapon össze lehessen gyűjteni. A Parlament ezen felül hangsúlyozta, hogy össze kell kapcsolni az aláírások online gyűjtését a megfelelő új közösségi és digitális médiakampány-eszközökkel.⁶²¹ Utóbbi problémát időközben a Bizottság orvosolta, ugyanis a szoftver már az új rendelet elfogadása előtt is lehetőséget kínált a támogató nyilatkozatok mobileszközökön keresztül történő összegyűjtésére, valamint a közösségi médiával és honlapokkal való kapcsolatok kialakítására, kampánycélokából.⁶²²

Habár a Bizottság szerint a legnagyobb akadályt elhárította azzal, hogy ingyenesen a szervezők rendelkezésére bocsátotta a nyílt forráskódú aláírásgyűjtő szoftverét, maga is elismeri, hogy sokan *elégedetlenek voltak ezzel a szoftverrel*.⁶²³ Ezt

legújabbkori veszélyeket – így az adatlopást és a személyes adatok illetéktelen felhasználását – és gyűjtéssel kapcsolatos technikai problémákat. – Ld. BÖTTGER – PLOTKA (2016) i.m. 24-26.

⁶¹⁹ Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2018, 8.

⁶²⁰ BÖTTGER – PLOTKA (2016) i.m. 25.

⁶²¹ Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása, 17-18. pontok

⁶²² Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2018, 8.

⁶²³ Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2015, 15.

támasztja alá számos szervező értékelése is, akik szerint a rendszer nehézkes, szükségtelenül bonyolult és diszfunkcionális, egyszerűsítésre szorul.⁶²⁴ Xavier Dutoit egyenesen úgy fogalmazott, hogy az a benyomás maradt benne az online gyűjtési rendszer megvizsgálása után, a szoftvert úgy tervezték, hogy a lehető legtöbb támogatót rettentse el.⁶²⁵

Megoldási javaslatok:

Konszenzus alakult ki az egyes szereplők között abban, hogy a Bizottságnak egyrészt fejlesztenie kell a nyílt forráskódú *szoftverét* (beleértve az e-mail címek gyűjtésére vonatkozó lehetőség biztosítását), másrészt állandó jelleggel kell a szervezők rendelkezésre bocsátania az adatok tárolására alkalmas *szerverét* is, harmadrészt pedig egyszerűsíteni kellene az online aláírásgyűjtő rendszereket.⁶²⁶

A Bizottság által létrehozott és működtetett központi online gyűjtési rendszer létrehozását a 2017. évi online konzultáción a polgárok is egyértelműen támogatták, így erre a Bizottság is javaslatot tett a jogalkotási eljárás megindítása során. Mindemelllett a Bizottság 2017. évi javaslatában nem kívánta egyesíteni az online gyűjtési rendszereket, hanem a *központi és egyedi online gyűjtési rendszerek párhuzamos használatát* javasolta. A Bizottság a korábbi, egyéni gyűjtési rendszeren alapuló szabályozását kívánta kiegészíteni az általa létrehozott és működtetett, ingyenesen hozzáférhető, állandóan rendelkezésre álló, aláírásgyűjtő szoftverrel és a begyűjtött adatok tárolására szolgáló szerverrel támogatott központi online gyűjtési rendszerrel. A Bizottság tehát megtartotta volna mindkét rendszert, a polgárok pedig választhattak volna, hogy a központi vagy az egyéni gyűjtési rendszert kívánják-e használni. Az egyéni gyűjtési rendszerre a korábbi szabályozás lett volna az irányadó (technikai és adatvédelmi előírásoknak megfelelés, amelyet az adatok tárolásának helye szerinti tagállam ellenőriz).

A kezdeményezés támogatására vonatkozó alsó korhatár mellett ez a kérdés képezte a legérzékenyebb pontját az intézményközi tárgyalásoknak, mert – bár a Parlament induló tárgyalási mandátumában elfogadta a Bizottság javaslatát – a Tanács,

⁶²⁴ BERG – THOMSON (2014) i.m. 15., 30., 37. és 49.

⁶²⁵ Xavier DUTOIT: Back to the Drawing Board for the ECI Online Collection System, An interview with Xavier Dutoit by Carsten Berg. In: Carsten BERG - Janice THOMSON (eds.): *An ECI That Works! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*. The ECI Campaign, 2014. Letöltés helye: <https://ecas.issueelab.org/resource/an-eci-that-works-learning-from-the-first-two-years-of-the-european-citizens-initiative-1.html>, letöltés ideje: 2019. november 14. 101.

⁶²⁶ BALLESTEROS – CANETTA – ZACIU (2014) i.m. 35-36.; BALLESTEROS – FIORENTINI (2015) i.m. 33-34.; ECAS (2013) i.m.

tehát a tagállamok az egyedi gyűjtési rendszerre vonatkozó előírások teljes törlését javasolták. A tagállamok tehát semmilyen formában nem kívánták fenntartani a kettős, párhuzamos rendszert, és különösen az egyedi gyűjtési rendszereket, hanem kizárólag a Bizottság által létrehozott és működtetett rendszert akarták fenntartani.⁶²⁷ Az intézményközi megállapodásokon az a kompromisszumos megállapodás született, hogy csupán ideiglenesen tartják fenn a párhuzamos rendszert, vagyis a 2022. december 31-ig nyilvántartásba vett kezdeményezések szervezői használhatnak egyedi online gyűjtési rendszert, ezt követően az egyedi rendszert kivezetik, és csupán a központi gyűjtési rendszer áll majd rendelkezésre.

A Bizottság javaslatában ezen felül egy másik fontos gyakorlati kérdésre reagált, arra téve javaslatot, hogy a központi online gyűjtési rendszert használó kezdeményezések szervezői a *papír alapon gyűjtött támogató nyilatkozatokat feltölthessék az online gyűjtési rendszerbe*. Ez a kérdés a gyakorlatban is felmerült, hiszen a *Minority SafePack* kezdeményezés esetében az erdélyi aláírásgyűjtést koordináló RMDSZ bár papír alapon gyűjtötte az aláírásokat,⁶²⁸ azokat feltöltötték az online rendszerbe (ld. a *Minority SafePack* aláírásgyűjtés tapasztalatairól szóló részt).⁶²⁹ Ezen felül ennek a módosításnak azért is lehetnek pozitív hatásai, mert amíg az elektronikus aláírások számának aktuális állása nyilvánosan követhető az online rendszerben, a papír alapon gyűjtött aláírások aktuális állását nem látják a polgárok, és amennyiben az aláírások java részét papír alapon gyűjtik a szervezők, az online rendszer alapján tájékozódó polgárok számára demotiváló hatású lehet az aláírások esetleges alacsonyabb száma, ami egyébként nem felel meg a valóságnak. A feltöltéssel ezek a számok is „láthatóvá” válhatnak.

Az új EPK-rendelet és a fennmaradó nehézségek:

Az új EPK-rendelet értelmében a Bizottságnak a támogató nyilatkozatok online gyűjtésére *központi rendszert* kell létrehoznia és működtetnie, melynek használata a

⁶²⁷ Míg az egyedi gyűjtési rendszerek megfelelőségét az adatok tárolásának helyet adó szerver szerinti tagállam ellenőrzi, ezzel számos feladatot róva a tagállami hatóságokra, a központi gyűjtési rendszer ilyen tekintetben nem jelent plusz feladatot a tagállamoknak.

⁶²⁸ Mivel a régi EPK-rendelet a rendszeresített formanyomtatvány használatával erre nem adott lehetőséget, az erdélyi szervezők egy, a formanyomtatványtól eltérő, egyedi aláírásgyűjtő lapon gyűjtötték a támogató nyilatkozatokat, amelynek aláírásával a támogatók kifejezett hozzájárulásukat adták ahhoz, hogy a szervezők személyes adataikat feltöltsék az online rendszerbe.

⁶²⁹ FALL Sándor: Románián kívül nem nagyon gyűlnek az aláírások a Minority SafePack támogatására. *Főtér.ro*, 2018.12.08. Letöltés helye: http://foter.ro/cikk/20171208_romanian_kivul_nem_nagyon_gyulnek_az_alairasok_a_minority_safepack_tamogatására, letöltés ideje: 2018. május 23.

polgárok számára ingyenes (költségeit az Unió általános költségvetése fedezi). Ennek a rendszernek rendelkeznie kell tárhelyszolgáltatással és szoftverrel is. A központi online gyűjtési rendszeren begyűjtött adatokat a Bizottság által e célra rendelkezésre bocsátott szervereken kell tárolni.⁶³⁰ Emellett a 2022. december 31-ig nyilvántartásba vett kezdeményezések vonatkozásában a szervezői csoportok számára továbbra is lehetőséget kell biztosítani arra, hogy *saját online gyűjtési rendszert* hozzanak létre, és ezen keresztül gyűjtsék a támogató nyilatkozatokat.⁶³¹

A központi online gyűjtési rendszerben lehetővé kell tenni a nyomtatott formátumban gyűjtött támogató nyilatkozatok *feltöltését*. Amennyiben a szervezői csoport élni kíván ezzel a lehetőséggel, valamennyi támogató nyilatkozatot legkésőbb a gyűjtési időszak végét követő két hónapon belül fel kell töltenie.⁶³²

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

E) Aláírásgyűjtés – személyes adatszolgáltatási kötelezettség

Probléma:

Ahogy korábban utaltunk rá, 2010-ben, a régi EPK-rendelet tárgyalása alatt a tagállamoknak nem sikerült egyezsége jutniuk a támogató aláírások összegyűjtése során kötelezően szolgáltatandó adatok tartalmát illetően,⁶³³ így *eltérő személyes adatokat kellett megadni* a különböző tagállamokban. A legegyszerűbb adatszolgáltatási

⁶³⁰ EPK-rendelet (21) preambulumbekkezdés, 10. cikk (1) bekezdés

⁶³¹ EPK-rendelet (23) preambulumbekkezdés

⁶³² EPK-rendelet 10. cikk (1) és (3) bekezdés

⁶³³ A Bizottság eredeti javaslata az EPK-rendeletre uniformizált adatszolgáltatási követelményeket tartalmazott, de a tagállamok a tervezet tanácsi tárgyalása során ezt nem tudták elfogadni, és a nemzeti jogaikon alapuló, tagállamok szerint eltérő követelményrendszer javasoltak.

követelményeket Finnország⁶³⁴ állapította meg, míg a legbonyolultabb rendszerrel Olaszország⁶³⁵ és Görögország⁶³⁶ rendelkezett.⁶³⁷ A Bizottság első hároméves értékelő jelentésében is elismerte, hogy a személyes adatok szolgáltatására vonatkozó, országok szerint eltérő követelmények jelentős problémát okoznak.⁶³⁸ A régi EPK felülvizsgálata idején összesen 13, eltérő személyes adatokat megkövetelő formanyomtatványt használtak.⁶³⁹

Az is nehézséget okozott, hogy egyes tagállamokban *túlságosan sok személyes adatot* kell megadni egy polgári kezdeményezés támogatásához. Bár a Bizottság ösztönözte a tagállamokat a személyes adatok szolgáltatására vonatkozó követelmények egyszerűsítésére,⁶⁴⁰ és ennek számos tagállam több tekintetben eleget is tett,⁶⁴¹ a szabályozás az eltérő követelmények miatt így is kaotikusnak volt tekinthető. A túlságosan sok személyes adatot követelő tagállami rendszerek ezen felül az érvénytelen aláírások számát is növelték, hiszen minél több adatot kellett megadnia a polgároknak a támogatás során, annál nagyobb volt az esélye, hogy egyes adatokat hiányosan vagy rosszul tüntetik fel a támogató íveken.⁶⁴² Ugyanezen az állásponton volt az Európai Parlament 2015-ös állásfoglalásában, nyomatékosítva, hogy „az új kezdeményezések számának drasztikus csökkenése az aránytalan követelmények és a szükségtelenül bonyolult rendszer következménye”.⁶⁴³ A német adatok szerint a túl sok adat megadására vonatkozó kötelezettségből származó érvénytelen aláírások száma eléri a 20 százalékot.⁶⁴⁴ Ezen felül a túlságosan sok személyes adat megkövetelése a személyes

⁶³⁴ Név, állandó lakhely országa, állampolgárság, születési idő.

⁶³⁵ Név, állandó lakhely részletes adatokkal, állampolgárság, születési hely és idő, személyi igazolvány száma és kibocsátó hatósága.

⁶³⁶ Név, születéskori név, apja neve, állandó lakhely, állampolgárság, születési hely és idő, személyi igazolvány száma.

⁶³⁷ ANGLMAYER (2015) i.m. 17.

⁶³⁸ Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2015, 14.

⁶³⁹ Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2018, 7.

⁶³⁹ ANGLMAYER (2015) i.m.18.

⁶⁴⁰ A Bizottság – az érintett tagállamok kérésére – felhatalmazáson alapuló jogi aktussal módosíthatja a rendelet III. mellékletében meghatározott, az aláírókra vonatkozó adatszolgáltatási követelményeit.

⁶⁴¹ Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2015. 7.; A 2013. évi első, 6 tagállamot érintő módosítást követően a második, 2015. évi módosítás további 3 tagállam esetében egyszerűsítette a követelményeket. – ld.: Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2018, 7.

⁶⁴² ANGLMAYER (2015) i.m.18.; GERSTENMEYER et al (2018) i.m. 76.; BERG – GLOGOWSKI (2016) i.m. 205.

⁶⁴³ Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása, 29. pont

⁶⁴⁴ National authorities in the ECI process: first verification experiences of the German signature verification office. An Interview with Axel Minrath and Ulrich Schmitz by Carsten Berg. Carsten BERG – Janice THOMSON (eds.): *An ECI That Works! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*. The ECI Campaign, 2014. Letöltés helye: <https://ecas.issuelab.org/resource/an-eci-that-works-learning-from-the-first-two-years-of-the-european-citizens-initiative-1.html>, letöltés ideje: 2019. november 14. 94.

adatok védelme tekintetében fennálló kockázatot is növelte, és nagyobb munkaerőigényt jelentett a szervezők számára.⁶⁴⁵

Különösen érzékeny kérdésnek volt tekinthető a *személyazonosító számok/személyazonosítóigazolványok számainak* megadására vonatkozó kötelezettség. 19 tagállamban⁶⁴⁶ kötelező volt a személyi igazolványok adataira vonatkozó adatszolgáltatás, amelyet többen a gyűjtési rendszert feleslegesen bonyolító, szükségtelen adminisztratív követelményként értékelték.⁶⁴⁷ A személyazonosító igazolvány számának megadását az Európai Adatvédelmi Biztos sem látta indokoltnak.⁶⁴⁸ A sok személyes adat megadásának kötelezettsége – és különösen a személyazonosító szám feltüntetésére vonatkozó kötelezettség – elrettentő hatással lehetett a polgári kezdeményezések támogatásától.⁶⁴⁹ Ezt a gyakorlati tapasztalatok is alátámasztják (ld. a *Minority SafePack* magyarországi⁶⁵⁰ és a *Vízhez való jog* kezdeményezés európai tapasztalatait⁶⁵¹).

Azon túl, hogy a kezdeményezés támogatásához szükségtelenül sok személyes adatot kellett megadni, az is problémát jelentett, hogy ezeken – a rendelet III. számú mellékletében foglalt formanyomtatványon feltüntetett – adatokon kívül *semmilyen más adat nem volt gyűjthető* a javasolt kezdeményezések támogatása során.⁶⁵² Így például az e-mail címek sem, ami nagyban megnehezíthette a gyűjtési folyamatot és növelhette az érvénytelen aláírások számát, hiszen ha hiányosan adta meg valamely személyes adatát a támogató, a szervezők nem tudtak vele kapcsolatba lépni a hiányzó adatok pótlása érdekében (ld. a *Minority SafePack* magyarországi aláírásgyűjtésének tapasztalatait).

⁶⁴⁵ BERG – GLOGOWSKI (2016) i.m. 205.

⁶⁴⁶ GERSTENMEYER et al (2018) i.m. 19, 57.

⁶⁴⁷ KAUFMANN – PLOTTKA (2012) i.m.

⁶⁴⁸ Az európai adatvédelmi biztos véleménye a polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról, 2010/C 323/012010/C 323/01, 10.pont

⁶⁴⁹ Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2015. 6.

⁶⁵⁰ A *Minority SafePack* magyarországi aláírásgyűjtésének koordinációját végző Rákóczi Szövetség aktivistái az aláírásgyűjtés során azt tapasztalták, hogy az emberek leginkább a személyazonosító okmányaik számának megadásától idegenkedtek, és a polgárokkal folytatott beszélgetésekből is az derült ki, hogy az emberek inkább megadnák lakcímüket, mint személyazonosító igazolványuk számát.

⁶⁵¹ A *Right2Water* polgári kezdeményezés szervezői szerint a személyigazolvány számának megadása jelentős elrettentő erővel bírt Franciaországban, Olaszországban, Ausztriában, Csehországban, Görögországban, Magyarországon, Romániában és Bulgáriában, és e követelmény nélkül kétszer annyi támogató nyilatkozatot tudtak volna gyűjteni a nevezett tagállamokban. – Ld. BERG – THOMSON (2014) i.m. 21.

⁶⁵² EPK-rendelet 5. cikk (3) bekezdés: „Az aláírók csak a tagállamok által elvégzendő ellenőrzés céljából szükséges személyes adatokat tüntetik fel a III. mellékletben foglaltak szerint.“

Megoldási javaslatok:

A túlságosan *bonyolult adatszolgáltatási szabályok* vonatkozásában több szereplő javasolta a III. számú melléklet módosítását, és az egységes aláírásgyűjtő formanyomtatvány és eljárás bevezetését, valamint a megkövetelt adatok körének leszűkítését.⁶⁵³ A szerteágazó személyes adatokhoz hasonlóan a *személyi azonosító számok* megadása kapcsán is egyértelmű igény mutatkozott arra, hogy ennek az adatnak a megadását töröljék a támogatási követelmények közül.⁶⁵⁴

A Bizottság javaslatában egy olyan rendszert terjesztett elő a III. számú mellékletben meghatározott formanyomtatványokon szereplő személyes adatok szolgáltatása tekintetében, amely részben mindkét felvetett problémára megoldást kínált, másfelől nem érintette a probléma magját (miszerint a túlságosan bonyolult szabályok elrettenthetik a polgárokat a kezdeményezések támogatásától). Ennek alapján bár fennmarad a személyazonosító szám/személyazonosító okmány számának megadására vonatkozó követelmény lehetősége, a támogatóknak csak az utolsó négy karaktert kell megadniuk, hogy korlátozzák az ezzel való visszaélés lehetőségét. Másfelől a javaslat értelmében továbbra is kétfajta aláírásgyűjtő formanyomtatvány lenne forgalomban attól függően, hogy az adott tagállam, amelynek állampolgára a polgári kezdeményezés támogatója, megköveteli-e a személyazonosító szám/személyazonosító okmány számának megadását. Ráadásul azon tagállamok, amelyek nem követelik meg ennek az adatnak a megadását, állampolgáraik lakóhelyének pontos megadását írják elő. A társjogalkotók elfogadták a Bizottság javaslatát az intézményközi tárgyalásokon.

Az *e-mail cím megadására* vonatkozó lehetőséget már a 2017. évi online konzultáción is támogatták a polgárok. Ez végül a Bizottság javaslatában is megjelent, és az intézményközi tárgyalásokon sem találtak benne kivetnivalót a társjogalkotók sem.

Az új EPK-rendelet és a fennmaradó nehézségek:

Az aláírókkal való kommunikáció megkönnyítése és a kezdeményezésre válaszul történő fellépésekkel kapcsolatos későbbi tájékoztatásuk céljából, bizonyos feltételek mellett⁶⁵⁵ az új EPK-rendelet lehetővé teszi az *e-mail címek gyűjtését*, ezzel jelentősen előmozdítva

⁶⁵³ Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása, 25. és 27. pont; EGSZB 2016, 1.5.2.; BALLESTEROS – CANETTA – ZACIU (2014) i.m. 40.; BALLESTEROS – FIORENTINI (2015) i.m. 37.

⁶⁵⁴ BALLESTEROS – CANETTA – ZACIU (2014) i.m. 38.; BALLESTEROS – FIORENTINI (2015) i.m. 37.

⁶⁵⁵ Az e-mail címek megadása tehető kötelezővé, ahhoz az aláíró kifejezett hozzájárulása szükséges, nem gyűjthetők a támogató nyilatkozatok formanyomtatványán és a potenciális aláírókat tájékoztatni kell arról, hogy az e-mail-címük begyűjtéséhez való hozzájárulásuk nem feltétele az arra vonatkozó joguknak, hogy támogassák a kezdeményezést. – Ld. EPK-rendelet (34) preambulumbekzdés

az aláírásgyűjtés hatékonyságát. Ez ugyan teret nyithat a személyes adatokkal való visszaéléseknek, figyelemmel arra, hogy az e-mail címek gyűjtése során be kell tartani az adatvédelmi szabályokat, mégis előremutató szabályozásnak tekinthető, hiszen a polgári kezdeményezés működésének javulását segíti elő.

Habár a reform során nem sikerült teljes mértékben elérni az egyszerűsített és egységesített személyes adatszolgáltatási követelményeket, az új rendelet nagyot lépett előre ezen a téren. Az új EPK-rendelet fenntartja a *személyazonosító szám* megkövetelésének lehetőségét, melynek értelmében a tagállamok egy része továbbra is megkövetelheti a személyazonosító szám/személyazonosító okmány számának megadását, míg másik része nem.⁶⁵⁶ A kezdeményezéseket támogató polgároknak azonban nem kell a teljes személyazonosító számot megadniuk, hanem annak csupán utolsó négy karakterét. Ezzel együtt azonban jelentősen egyszerűsödött és az egységesítés irányába indult el a személyes adatok szolgáltatására vonatkozó rendszer. Míg ugyanis a régi EPK-rendelet szerint az egyes tagállamok szabadon határozhatták meg az egyes megkövetelt személyes adatokat, ezzel pedig gyakorlatilag majdnem minden tagállam tekintetében eltérő aláírásgyűjtő íveket kellett legyártani, az új EPK-rendelet értelmében kétfajta formanyomtatvány lesz forgalomban: a személyazonosító szám/személyazonosító okmány számának megadását megkövetelő tagállamok és az ezt nem megkövetelő tagállamok formanyomtatványa (utóbbiak állampolgárainak az állandó lakóhelyüket kell megadniuk a polgári kezdeményezések támogatása során). A kétfajta formanyomtatvány taxatív jelleggel határozza meg a szolgáltatandó személyes adatokat, ettől a tagállamok a korábbiakkal ellentétben nem térhetnek el.⁶⁵⁷ Ezen felül az új rendszer egységesen az állampolgárság alapján kategorizál. Ezzel egyértelműbbé válik, hogy mely tagállam lesz illetékes a támogató nyilatkozatok ellenőrzése során (korábban az állandó lakóhely, állampolgárság és személyes okmány kibocsátásának helye szerinti tagállam kombinációjaként kategorizálták a személyes adatok szolgáltatására is irányadó besorolást).

A túlságosan bonyolult aláírásgyűjtő formanyomtatványok és a szükségtelennek tűnő, érzékeny személyes adatok (személyazonosító szám/személyazonosító igazolvány

⁶⁵⁶ A tagállamok e döntésüket 2019. június 30. előtt közlik a Bizottsággal, amelyet azonban a későbbiekben módosíthatnak. – EPK-rendelet 8. cikk (4) bekezdés

⁶⁵⁷ A. rész (személyazonosító szám/személyazonosító okmány számának megadását nem kérő tagállamok): utónév/utónevek, családi név/nevek, lakóhely (teljes formában), születési idő; B. rész (személyazonosító szám részét/személyazonosító okmány számának részét kérő tagállamok): utónév/utónevek, családi név/nevek, személyi azonosító szám/személyazonosító okmány számának utolsó négy karaktere, személyazonosító szám vagy dokumentum típusa.

száma vagy az állandó lakóhely) megadásának kötelezettsége kéz a kézben járó probléma, mely a gyakorlat által is alátámasztott jelentős elrettentő hatással bír (ld. fent). A polgári kezdeményezések támogatóinak a lakóhelyüket vagy személyazonosító okmányuk számát mindenképpen meg kell adniuk, mindkét adat érzékenynek tekinthető. Az új EPK-rendelet ugyan próbál erre a nehézségre reagálni, a probléma magját az új változások sem érintették. A személyazonosító okmány számának megadása kapcsán a rendelet ugyan igyekszik csökkenteni a visszaélés lehetőségét az által, hogy nem a teljes azonosító számot, hanem csupán utolsó négy számjegyét kell az aláíróknak megadniuk, ám ezzel lényegesen bonyolítja a folyamatot, mely az érvénytelen aláírások számának növekedéséhez vezethet.⁶⁵⁸

Ezzel ellentétben az állandó lakóhely megadására vonatkozó szabályozás inkább szigorodott, mivel a polgároknak egységesen a teljes lakóhelyüket kell megadniuk a polgári kezdeményezés érvényes támogatásához. Mindez növeli a lakóhellyel való esetleges visszaélések lehetőségét (korábban a polgároknak néhány tagállamban csak részlegesen kellett megadniuk a lakóhelyükre vonatkozó adatokat). Ezek a követelmények tehát – a különböző tagállamokra irányadó formanyomtatványok jelentős mértékű, korábban ismerttetett egységesítése mellett – ahelyett, hogy előmozdítanák a polgári kezdeményezés egyszerű és felhasználóbarát jellegét, bizonyos tekintetben még érzékenyebbé teszik a személyes adatok szolgáltatására vonatkozó követelményeket. Másfelől az aláírások ellenőrzése tagállami hatáskör, az ellenőrzést szolgáló tagállami nyilvántartások pedig a nemzeti választási rendszerekhez és alkotmányos hagyományokhoz kötődnek, ezért helyénvalónak tűnik, hogy a tagállamokat ne lehessen rákényszeríteni a követelmények egységesítésével saját nemzeti rendszereik módosítására, mivel az sértené mind a szubszidiaritás, mind pedig a tagállami szuverenitás elvét.

⁶⁵⁸ Kérdéses, hogy a tagállami ellenőrzés során a nyilatkozat érvénytelenségét vonná-e maga után, ha a támogató véletlenül az első négy számjegyet adja meg az utolsó négy helyett, hiszen bár ez nem felel meg a követelményeknek, az illetékes hatóság vélhetően az alapján is be tudja azonosítani a nyilvántartásában szereplő polgárt.

F) Horizontális kérdések – tájékoztatás és segítségnyújtás: információs pontok, fordítás, a Bizottság kettős szerepe és a polgári kezdeményezéssel kapcsolatos ismeretek

Probléma:

A polgárok tájékoztatásával kapcsolatos problémakör több részre tagolódik. Egyrészt ki kell emelni a Bizottság és a tagállamok *polgárainak tájékoztatására vonatkozó kötelezettségének* teljesítése körül felmerült nehézségeket, amely tájékoztatás a polgárokat segíti abban, hogy teljesíteni tudják a sikeres polgári kezdeményezés feltételeit. A régi EPK-rendelet (4) preambulumbekzdése értelmében a Bizottságnak kérésre tájékoztatnia kellett a polgárokat és nem hivatalos formában tanácsot kellett adnia számukra a polgári kezdeményezésekkel kapcsolatban, különösen a nyilvántartásba vételi kritériumokat illetően. Ezen felül a rendelet arról is rendelkezett, hogy a Bizottság létrehoz egy kapcsolattartó pontot, amelynek feladata a tájékoztatás és segítségnyújtás.⁶⁵⁹ A gyakorlatban ez a kapcsolattartó pont a *Europe Direct Contact Centre* lett, ahol a szervezők – a Bizottságon kívül – segítséget kérhettek, illetve ahová a kezdeményezők fordulhattak kérdéseikkel.⁶⁶⁰ Ezen felül az EGSZB és különböző civil szervezetek is nyújtottak segítséget a szervezőknek (*The ECI Campaign, ECAS, Democracy International* stb.).

A megfelelő, jogalapokra is kiterjedő tájékoztatás azért is fontos, mert az érintett szereplők szerint szakszerű jogi tanácsadás nélkül a polgároknak nehéz beazonosítaniuk a megfelelő jogalapot és olyan javaslatot megfogalmazni, amely megfelel a nyilvántartásba vételi feltételeknek.⁶⁶¹ Az Európai Parlament tanulmánya szerint az európai polgári kezdeményezés sikerét gátló tényezők közé sorolhatjuk a szakmai hozzáértés hiányát, az eszköz homályos jogi alapját és bizonytalan hatásköri korlátait.⁶⁶² Mindez még inkább felértékeli a polgárok megfelelő tájékoztatását, amelyet maguk a polgári kezdeményezések aktivistái és szervezői is sürgettek.⁶⁶³

⁶⁵⁹ Régi EPK-rendelet 4. cikk (1) bekezdés 5. albekezdés

⁶⁶⁰ Ez az információs pont bár 2012 áprilisa és 2015 márciusa között több mint ezer kérdést válaszolt meg [Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2015. 13.], míg 2015-2018 között már csupán 257 állampolgártól beérkezett kérelmet kezelt [Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2018. 14.].

⁶⁶¹ ANGLMAYER (2015) i.m. 14.

⁶⁶² BALLESTEROS – CANETTA – ZACIU (2014) i.m. 13.

⁶⁶³ CONRAD – KNAUT (2016) i.m. 12.

Ezen felül szintén ehhez a problémakörhöz tartozik a tanácsadás és tájékoztatás függetlensége. Egyes érdekeltek ugyanis érdekütközést véltek felfedezni a *Bizottság eljárás során betöltött kettős szerepében*, mivel a testület egyrészt információs segítségnyújtó szervként,⁶⁶⁴ másrészt az eljárás nyilvántartásba vételéről és a sikeres polgári kezdeményezések utánkövetéséről szóló döntéseket meghozó szervként működött.⁶⁶⁵ Az Európai Parlament tanulmánya szerint a Bizottság kétlépcsős vizsgálatából adódó jogi bizonytalanságot is az európai polgári kezdeményezés sikerét gátló tényezők közé sorolhatjuk.⁶⁶⁶ Az EP állásfoglalásában aggodalmának adott hangot az „*abból adódó potenciális összeférhetetlenség miatt, hogy a Bizottság – a rá ruházott kizárólagos joggal élve – maga végzi el a kezdeményezések elfogadhatósági ellenőrzését, és kéri, hogy a jövőben megfelelően orvosolják ezt a helyzetet.*”⁶⁶⁷

Szintén a polgároknak történő segítségnyújtás körébe tartozik a *kezdeményezések fordítása*, amely a gyakorlatban kiemelkedően fontosnak bizonyult.⁶⁶⁸ A régi EPK-rendelet értelmében a javasolt polgári kezdeményezés lefordítása az Unió más hivatalos nyelveire a szervezők feladata volt.⁶⁶⁹ Első hároméves értékelő jelentésében a Bizottság is elismerte, hogy a szervezőknek nehézségeik támadtak a fordítások kapcsán.⁶⁷⁰ Ezt a helyzetet enyhítette, hogy 2015 óta az EGSZB fordítási támogatást nyújtott a szervezők részére, 2018-tól pedig már a Bizottság biztosította ezeket a fordításokat a szervezők számára.⁶⁷¹

Megoldási javaslatok:

A *Bizottság és a tagállamok által a polgároknak nyújtott tájékoztatás és segítségnyújtás* a fizikai és offline információs pontokhoz kapcsolódik, míg a *Bizottság kettős szerepét* érintő probléma ezen információs pontok függetlenségére vonatkozik. Meg kellett tehát vizsgálni a központi és tagállami offline és online információs pontokat érintő javaslatokat, illetve, hogy milyen lehetőségek állnak fenn ezek független működésére.

⁶⁶⁴ A Bíróság is leszögezte: a Bizottság a nyilvántartásba vételi eljárás keretében köteles segítséget nyújtani és tanácsot adni az európai polgári kezdeményezés szervezőinek, különös tekintettel a nyilvántartásba vételi feltételekre. – Ld. *Anagnostakis k Bizottság*-ügyben hozott másodfokú ítélet, 46. p.

⁶⁶⁵ ANGLMAYER (2015) i.m. 12.

⁶⁶⁶ BALLESTEROS – CANETTA – ZACIU (2014) i.m. 13.

⁶⁶⁷ Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása, 13. pont

⁶⁶⁸ Ld. Michaela CĂRĂUȘAN: *The European Citizens' Initiative – Participatory Democracy in the European Union. Proceedings of the 6th Edition of the International Conference on European Integration-Realities and Perspectives*, 2011.

⁶⁶⁹ EPK-rendelet 4. cikk (1) bekezdés 4. albekezdés

⁶⁷⁰ Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2015, 14.

⁶⁷¹ Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2018, 15.

A *központi információs pontok* tekintetében az Európai Parlament 2015. évi állásfoglalásában egy fizikai és online egyablakos ügyintéző pont („*one-stop-shop*”) létrehozását szorgalmazta, amely technikai, jogi és politikai támogatást nyújtana a polgári kezdeményezések számára.⁶⁷² Ezt a javaslatot az EGSZB is támogatta 2016. évi véleményében.⁶⁷³ Az európai polgári kezdeményezéssel foglalkozó bizottsági ügyfélszolgálat és online együttműködési platform létrehozását a polgárok is támogatták a 2017-es online konzultáció keretében.⁶⁷⁴

A *központi fizikai* (offline) információs pontként működő *Europe Direct Contact Centre* megfelelőségét többen vitatták, ugyanis az intézményt a Bizottság tartja fenn. Az EP 2015-ös állásfoglalásában kifejezetten kérte egy másik, tanácsadással foglalkozó független szerv létrehozása lehetőségének megvizsgálását.⁶⁷⁵ Ugyanezen a véleményem van az EGSZB is, vagyis hogy a Bizottság nem lehet egyszerre intézményi tanácsadó és dönthet a kezdeményezések sorsáról.⁶⁷⁶ Hasonlóképpen Teglas szerint a *Europe Direct Contact Centre* nem megfelelő információs eszköz, ezért helyette egy szintén független testület, a Polgári Kezdeményezés Központ felállítását javasolja.⁶⁷⁷ A független tanácsadó testület felállítását több szerző és szervezet is megfogalmazta javaslatként.⁶⁷⁸

A Bizottság 2017. évi javaslata kifejezetten nem rendelkezik a központi fizikai információs pontról, csak általánosságban állapít meg tájékoztatással és segítségnyújtással kapcsolatos feladatot saját maga részére. E tekintetben a társjogalkotók sem terjesztettek elő javaslatokat, így a rendelet reformja keretében nem valósult meg a több szerző által javasolt, a Bizottságtól független fizikai információs pont (Polgári Kezdeményezések Központja). E funkciókat vélhetően továbbra is a Bizottság által fenntartott *Europe Direct Contact Centre* látja majd el.

A *központi online információs pontot* illetően azonban a Bizottság 2017. évi javaslatában felveti az *online együttműködési platform* létrehozását, amely vitafórumként szolgálna, továbbá tájékoztatást és tanácsokat adna az európai polgári kezdeményezéssel

⁶⁷² Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása, 24. p.

⁶⁷³ EGSZB 2016, 1.4.3.

⁶⁷⁴ Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai polgári kezdeményezésről, COM (2017) 482 végleges, 7.

⁶⁷⁵ Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása, 9. pont

⁶⁷⁶ EGSZB 2016, 1.4.5.

⁶⁷⁷ Elképzelésében a Központ nem egy, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsághoz vagy Európai Ombudsmanhoz hasonló uniós szerv lenne, hanem civil szervezetek működtetnék, biztosítva ezzel pluralitását és objektivitását, amelynek fő feladata a jó gyakorlatok megosztása, informatika, nyelvi és jogi segítségnyújtás lenne – Ld. TEGLAS (2015) i.m. 13-14.

⁶⁷⁸ BALLESTEROS – CANETTA – ZACIU (2014) i.m.; ECAS (2013) i.m.

kapcsolatban a polgárok és a szervezői csoportok számára.⁶⁷⁹ A platform első változatát (*European Citizens' Initiative Forum*) a Bizottság megbízásából kísérleti jelleggel hozták létre három szervezet – az ESN (European Service Network), az ECAS és a CARSA – együttműködésével,⁶⁸⁰ és mutatták be a 2018 tavaszán. Az online platform tehát kiegészítő jelleggel jött létre a Bizottság által működtetett *Europe Direct Contact Centre* mellett, azonban azt külső partnerek üzemeltetik, és ekképpen független eszköznek tekinthető.⁶⁸¹

A *tagállami információs pontok* tekintetében az EP 2015-ös állásfoglalásában kérte a Bizottságtól annak fontolóra vételét, hogy a tagállamokban található képviselőin az európai polgári kezdeményezéssel foglalkozó külön hivatalt állítson fel.⁶⁸² A Bizottság 2017. évi javaslatában arra tett javaslatot, hogy a tagállamok állítsanak fel olyan kapcsolattartó pontokat, amely segíti a polgári kezdeményezések potenciális szervezőit, tehát a polgári kezdeményezéssel foglalkozó külön hivatalokhoz képest visszafogottabb – és költséghatékonyabb – javaslatot terjesztett elő, amelyet azonban a társjogalkotók is támogatni tudtak.

A *kezdeményezések fordítása* a korábban kifejtettek szerint komoly nehézséget okozott, ezért a régi EPK-rendelet felülvizsgálata és a polgári kezdeményezés hatékonyabbá tételének kérdésében álláspontot megfogalmazó szereplők szinte kivétel nélkül azt javasolták, hogy a Bizottság (vagy más uniós intézmény) vállalja magára a fordítás terhet. Figyelemmel arra, hogy 2018-tól a Bizottság saját vállalására lefordítja a kezdeményezések kötelező információit, a testület ennek megfelelő javaslatot terjesztett elő az új rendeletre irányuló javaslatában.

Az új EPK-rendelet és a fennmaradó nehézségek:

A Bizottság polgárok számára nyújtandó tájékoztatási és segítségnyújtási kötelezettsége kapcsán az új EPK-rendelet leszögezi: az európai polgári kezdeményezés hozzáférhetőbbé tétele érdekében a Bizottságnak tájékoztatást, segítségnyújtást és gyakorlati támogatást kell biztosítania a polgárok és a szervezői csoportok számára, ezért a Bizottság ingyenesen hozzáférhetővé teszi az európai polgári kezdeményezés *online*

⁶⁷⁹ Az együttműködési platform elindítása egybeesik a polgári kezdeményezésekkel kapcsolatos általános ismeretek szélesítését szolgáló kommunikációs kampány kezdetével is. – Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2018. 15.

⁶⁸⁰ <https://collab.ec.europa.eu/wiki/eci/>

⁶⁸¹ GERSTENMEYER et al (2018) i.m.73.

⁶⁸² Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása, 9. pont

együttműködési platformját. A platform gyakorlati és jogi tanácsokat nyújt, továbbá vitafórumként szolgál az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatban az információk és a bevált gyakorlatok cseréjére.⁶⁸³

A tagállamok *tájékoztatási és segítségnyújtási kötelezettsége* kapcsán az új EPK-rendelet előírja egy vagy több tagállami kapcsolattartó pont létrehozását, amely ingyenes tájékoztatás és segítség nyújtásával támogatja a szervezői csoportokat. Az intézményközi tárgyalások eredményeként ennek a tájékoztatásnak a rendelet tagállamok nemzeti hatóságainak hatáskörébe tartozó vonatkozásaira kell összpontosulnia.⁶⁸⁴ A tagállamok vélhetően fenntartásokkal éltek azzal kapcsolatban, hogy a tagállami kapcsolattartó pontok az európai uniós joggal kapcsolatos átfogó jogi tájékoztatást és segítségnyújtást biztosítsanak a polgárok számára, hiszen ez a kapcsolattartó pontok felelősségét is felveti a nyújtott tájékoztatás tekintetében, így a segítségnyújtást a nemzeti hatáskörbe tartozó kérdésekre korlátozták.

Bár a független szervezetek által működtetett online együttműködési platform jelentős előrelépés, a tagállami fizikai kapcsolattartó pontok korlátozott tanácsadási kompetenciája miatt továbbra is jelentős probléma marad, hogy a polgári kezdeményezés indítása iránt érdeklődő polgárok (különösen az idősebb, online platformok használatára kevésbé fogékony réteg) a saját tagállamában nem kap megfelelő tájékoztatást a polgári kezdeményezés eszközével kapcsolatban. A potenciális szervezőket ez eltántoríthatja a polgári kezdeményezések indításától. Másfelől a hatáskörök megosztása elvének érvényre juttatása szempontjából helyénvalónak tűnik, hogy a tagállamok által fenntartott és működtetett kapcsolattartó pontok a tagállamok, és nem az Unió hatáskörébe eső kérdésekkel kapcsolatban nyújtsanak jogi tanácsadást. Ennek megfelelően indokolt lett volna, hogy a Bizottság a tagállami képviselőin alakít ki az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatos információs pontokat (párhuzamosan a tagállami információs pontokkal), ahol a Bizottság a polgári kezdeményezés európai uniós hatáskörbe eső vonatkozásival kapcsolatban nyújthatott volna megalapozott és kimerítő tájékoztatást.

Az új EPK-rendelet értelmében a Bizottság feladata a kezdeményezés tartalmának *fordítása* – beleértve annak legfeljebb 5 000 leütés terjedelmű mellékletét – az Unió intézményeinek valamennyi hivatalos nyelvére. A szervezői csoportnak jogában áll saját

⁶⁸³ EPK-rendelet (13) preambulumbekzdés és 4. cikk (2) bekezdés

⁶⁸⁴ EPK-rendelet (15) preambulumbekzdés és 4. cikk (6) bekezdés

felelősségi körében minden további információt (pl. jogiaktus-tervezet) lefordítani az Unió hivatalos nyelvére.⁶⁸⁵

G) Horizontális kérdések – finanszírozás és átláthatóság

Probléma:

A régi EPK-rendelet értelmében a szervezőknek a nyilvántartásba vétel során meg kellett jelölniük a polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételének időpontjában meglévő támogatási és finanszírozási forrásait.⁶⁸⁶ Ezen túlmenően a szervezőknek a kezdeményezéshez kapott támogatásra és finanszírozásra vonatkozó információkat a kezdeményezés Bizottsághoz történő, aláírások tagállamok általi érvényességi vizsgálatát követő benyújtása során is meg kellett jelölniük. Végül, rendszeresen naprakész információt kellett nyújtaniuk a polgári kezdeményezés támogatási és finanszírozási forrásairól.⁶⁸⁷

Ami a források összegét illeti, az európai szintű politikai pártokra irányadó előírásokról és finanszírozásuk szabályairól szóló 2004/2003/EK rendelet az irányadó, vagyis az 500 euró feletti forrásokat kellett a szervezőknek bejelenteniük. Az átláthatóságra vonatkozó előírások azt a célt is szolgálták, hogy a polgári kezdeményezéseket bármilyen formában támogató civil szervezeteknek a kezdeményezések szervezésében betöltött szerepét láthatóvá tegyék.⁶⁸⁸ Ennek ellenére a szervezők számos kezdeményezés esetében nem tették láthatóvá ezeket az érdekképviselési hozzájárulásokat.⁶⁸⁹

E szabályozás ellenére az európai polgári *kezdeményezések finanszírozása nem volt kellően átlátható*, a gyakorlatban nem volt követhető, hogy a kezdeményezések ténylegesen mekkora és milyen támogatásban részesültek és azokat pontosan mire is használták fel.⁶⁹⁰ Habár a szervezőknek a nyilvántartásba vételkor, a kezdeményezés sikeres aláírásgyűjtést követő benyújtásakor, illetve általános szabályként rendszeresen naprakész információt kellett nyújtaniuk a kapott támogatásokról, a polgári

⁶⁸⁵ EPK-rendelet 4. cikk (4) bekezdés

⁶⁸⁶ Régi EPK-rendelet, II.sz. melléklet, 6.pont

⁶⁸⁷ 4. cikk (2) bekezdés 4. albekezdés, 9. cikk 2. albekezdés

⁶⁸⁸ Greenwood szerint a szorosan kötődnek a lobbista szereplők tevékenységének átláthatósága kapcsán megfogalmazott érdekhez. – Ld.: Justin GREENWOOD: The Lobby Regulation Element of the European Transparency Initiative: Between Liberal and Deliberative Models of Democracy. *Comparative European Politics*, Vol. 9, No. 3, pp.317-343, 2011. [a továbbiakban: GREENWOOD (2011b) i.m.]

⁶⁸⁹ BOUZA GARCÍA – GREENWOOD (2016) i.m. 160.

⁶⁹⁰ SZENORADSZKI (2017) i.m. 78.

kezdeményezések gyakorlati érvényesülése során a szabályozás számos hiányosságot mutatott.

Egyrészt a szabályozás helyenként *túlságosan általános megfogalmazást* tartalmazott, a szükséges fogalommeghatározások nélkül (pl. „rendszeresen naprakész információ”). Másrészt a szabályozás nem tért ki a *nem pénzbeli támogatásokra*, így a dologi (pl. aláírásgyűjtéshez használt személygépjárművek, számítástechnikai eszközök stb.) vagy személyi támogatásokra (pl. önkéntes munkaerő). Végül pedig a finanszírozás átláthatósága kapcsán a legsúlyosabb probléma az volt, hogy a szabályozás nem tette egyértelművé, hogy a *támogatás mely címzettjei esetén kell alkalmazni* ezeket az előírásokat. Más szóval nem volt világos, hogy milyen megítélés alá esnek a polgári kezdeményezésekben résztvevő, azokat európai és tagállami szinten támogató civil és egyéb szervezetek – és nem a polgári kezdeményezés szervezői – számára juttatott támogatások. Erre jó példa a kisebbségvédelmi tárgyú *Minority SafePack* esete, amely saját információs oldalán a FUEEN-től (a kezdeményezés európai szervezését a gyakorlatban menedzselő európai szervezettől) összesen 348 500 euró értékű támogatást tüntetett fel.⁶⁹¹ Az azonban nem derült ki ebből, hogy a kezdeményezés tényleges szervezését és különösen az aláírásgyűjtés európai kampányát szervező FUEEN, vagy a magyarországi aláírásgyűjtést koordináló Rákóczi Szövetség kitől és milyen mértékű támogatásokban részesült a kezdeményezés sikerre viteléhez.⁶⁹² Miközben a támogatás címzettje nem a polgári kezdeményezés szervezője volt, e támogatások egyértelműen az adott polgári kezdeményezéshez kötődtek.⁶⁹³ Ez az eset jól mutatja a szabályozás hiányosságait, és egyben magában hordozza annak veszélyét, hogy különböző nagy lobbiszerű szervezetek a polgári kezdeményezések átláthatatlan finanszírozása mellett a polgárok

⁶⁹¹ <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2017/000004>

⁶⁹² A FUEEN 2017. évi pénzügyi jelentése szerint a szervezet 2014-ben 5 000 euró támogatást kapott a *Minority SafePack* kezdeményezésre elkülönítve a Magyarország Külügyminisztériumától, míg 2017-ben ugyanerre a programra a Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt. folyósított közel 140 000 euró támogatást. Ezen felül a szervezet 2016-ben is kapott Magyarország Kormányától közel 50 000 euró támogatást, 2018-ban pedig hasonló finanszírozás keretében 500 000 eurót. Ld.: Financial report and audit report 2017, FUEEN, 2018. Letöltés helye: https://www.fuen.org/assets/upload/editor/2017_Finanz_Revisionsbericht.pdf, letöltés ideje: 2019. november 15. Magyarország Kormánya ezen felül a *Minority SafePack* magyarországi aláírásgyűjtésének koordinációját ellátó Rákóczi Szövetséget is támogatásban részesítette 2017-ben. – Ld.: A Kormány 2005/2017. (XII. 22.) Korm. határozata A Rákóczi Szövetség „A Magyar Állandó Értekezlet XVI. ülésén támogatott Nemzeti Kisebbségvédelmi Kezdeményezés megvalósításának elősegítése céljából nyújtott támogatásból megvalósuló beszerzések” tárgyú beszerzései közbeszerzési eljárás lefolytatása alól történő felmentéséről.

⁶⁹³ Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy az is életszerűtlen, hogy a polgári kezdeményezések sikerét ekképpen segítőkés civil szervezetek részére jutott minden támogatásról tudomással bírjanak a szervezők, ekképpen azok bejelentésére vonatkozó kötelezettség is kérdéses lehet.

széles körét igyekeznek befolyásolni, rosszhiszeműen felhasználva ezzel a polgári kezdeményezés intézményét.

Megoldási javaslatok:

A polgári kezdeményezések finanszírozása és átláthatóságának javítása kapcsán általánosságban sokkal kevesebb megoldási javaslatot tárgyaltak a vizsgált források, mint a polgári kezdeményezések működése során feltárt egyéb nehézségek vonatkozásában. Elsősorban általánosabb módosítási javaslatok születtek, melyek a finanszírozási és támogatási rendszer átláthatóságának javítását hangsúlyozták. Emellett néhány konkrét javaslatot is találunk, melyek a nem pénzügyi támogatások átláthatóvá és nyilvánossá tételére, valamint a Bizottság által végzett ellenőrzési mechanizmus bevezetésére vonatkoztak.⁶⁹⁴

2017. évi javaslatában a Bizottság sem irányzott elő komolyabb változásokat e tekintetben. Ezen felül az Európai Parlament egy pénzügyi programot is rendelt volna a polgári kezdeményezéshez, uniós költségvetésből származó anyagi támogatást biztosítva a polgári kezdeményezések szervezőinek. Ez a javaslat végül elbukott a trilógusok során.

Az új EPK-rendelet és a fennmaradó nehézségek:

Az új EPK-rendelet értelmében a szervezői csoportnak a korábbi rendelethez hasonlóan egyértelmű, pontos és átfogó *tájékoztatást kell nyújtania* a kezdeményezés számára biztosított, szponzoronként 500 euró pénzügyi meghaladó finanszírozás forrásairól. Ezt a tájékoztatást az új EPK-rendelet értelmében is *rendszeresen naprakésszé* kell tennie. Az új rendelet azonban már pontosítja, hogy a tájékoztatást legalább kéthavonta kell naprakésszé tenni. Az új EPK-rendelet ezen felül igyekszik rendezni a nem anyagi természetű támogatások átláthatóságát is. A szervezői csoportnak ugyanis tájékoztatást kell nyújtania az *öt önkéntes alapon segítő* szervezetekről is, amennyiben a támogatás gazdaságilag nem számszerűsíthető.⁶⁹⁵

Az új EPK-rendelet végül az *ellenőrzési mechanizmussal* kapcsolatos javaslatokra is reagál. Egyrészt a Bizottság jogosult további tájékoztatást kérni a szervezőktől a bejelentett finanszírozási és támogatási forrásokkal kapcsolatban, másrészt a polgárok is panaszt tehetnek a bejelentett forrásokra vonatkozó információk teljességével és helyességével kapcsolatban.

⁶⁹⁴ BALLESTEROS – CANETTA – ZACIU (2014) i.m. 25.

⁶⁹⁵ EPK-rendelet (29) preambulumbekzdés és 17. cikk

Az új EPK-rendelet azonban nem oldja meg a polgári kezdeményezésben résztvevő, de szervezőnek nem minősülő európai és különösen tagállami szervezetek finanszírozásának átláthatóságával kapcsolatos ismertett problémát. Különösen, ha szervezőknek nincs tudomásuk arról, hogy egy tagállami civil szervezet aláírásokat gyűjt a kezdeményezés mellett, és ez a szervezet valamely más szervezettől vagy akár tagállami kormánytól támogatást kapott erre a tevékenységére. A szervezők tudomása nélkül aláírásgyűjtési tevékenységet végző különböző szervezetek szerepvállalása abból a szempontból is problémás, hogy ilyen esetekben a szervezők nem tudják biztosítani a kezdeményezést önkéntes módon segítő magánszemélyek átláthatóságát. Ez sok esetben akár életszerűtlen is lenne.⁶⁹⁶

2.4.3. A reform általános értékelése

Az új EPK-rendelet számos részkérdés vonatkozásában megoldani látszik az európai polgári kezdeményezések gyakorlati működésének elmúlt hét évben tapasztalt nehézségeit. A rendelet felülvizsgálata ellenére azonban több olyan probléma azonosítható, mely vélhetően a jövőben is befolyásolja majd az eszköz hatékony működését.

Ebbe a körbe tartoznak egyrészt azok az esetek, amelyeket ugyan érintett a felülvizsgálat, ennek ellenére várhatóan továbbra is nehézséget fognak okozni a polgári kezdeményezések működése során (túlságosan sok személyes adat szolgáltatására vonatkozó kötelezettség a polgári kezdeményezés támogatása során, illetve túlságosan bonyolult aláírásgyűjtő ív, korlátozott tájékoztatás a tagállami kapcsolattartó pontokon, a polgári kezdeményezések finanszírozásának és az azokban történő szerepvállalás átláthatósága, különös tekintettel a szervezőktől eltérő, egyéb közreműködő szervezetekre). Másodsorban ide tartoznak a polgári kezdeményezések szabályozásának és működésének azon vonatkozásai is, amelyek egyáltalán nem képezték részét a felülvizsgálati folyamatnak (pl. a polgári kezdeményezések előzetes befogadhatósági vizsgálata keretén belül alkalmazott „nyilvánvalóan” hatáskörön kívül esés fogalma). Végül ide tartoznak azok a kérdések is, melyek a Szerződések rendelkezéseiből fakadóan

⁶⁹⁶ A *Minority SafePack* magyarországi aláírásgyűjtését koordináló Rákóczi Szövetségnek több mint 26 000 tagja van, közel 700 helyi és iskolai szervezettel működik, amelyek jelentős része kivette a részét az aláírások gyűjtéséből, ekképpen vélhetően több mint ezerre tehető azok száma, akik önkéntesek segítették a támogató nyilatkozatok gyűjtését csak e szervezet felhívásának eleget téve.

nem képezheték tárgyát a rendelet felülvizsgálatának (pl. a Bizottságnak a sikeres polgári kezdeményezésekkel kapcsolatban tett lépéseire vonatkozó diszkrecionális joga, különösen a jogalkotási aktusra irányuló javaslat benyújtása tekintetében).

Mindemellett a rendelet számos olyan módosítást tartalmaz, amely határozottan reagál a korábban fennálló nehézségekre. Ezek – a teljesség igénye nélkül, a legfontosabbakat kiemelve – a szervezői bizottság részére biztosított jogi státusz lehetősége, a részleges nyilvántartásba vétel lehetősége, az aláírásgyűjtés kezdő időpontjának szervezők általi megválasztása, a támogatásra jogosultakra vonatkozó alsó korhatár 16 évre csökkentésének lehetősége, a tájékoztatás és információnyújtási kötelezettség új platformjainak létesítése, az online gyűjtési rendszerek egységesítése és a központi gyűjtési rendszerek biztosítása.

A módosítás célja az európai polgári kezdeményezés intézményének egyszerűbbé és felhasználóbarátabbá tétele, hogy az európai szintű polgári részvétel eszközeként teljes mértékben el tudja érni a benne rejlő lehetőségeket, és közelebb hozza az EU-t polgáraihoz.⁶⁹⁷ Ezen felül a reform arra is szolgál, hogy a korábbi elrettentő működési gyakorlatot feledtetve ösztönözze az uniós polgárokat e részvételi eszköz igénybevételére, elősegítve ezzel a polgárok hatékonyabb bevonását az uniós döntéshozatalba.

Csak a 2020 utáni gyakorlat fogja megmutatni, hogy ezek a módosítások alkalmasak-e arra, hogy a polgári kezdeményezés gyakorlati működése ténylegesen és érzékelhetően javuljon. Az eszköz ugyanis csak így valósíthatja meg célját, hogy a polgárok közelebb érezzék magukhoz az uniós folyamatokat, elhiggyék, hogy kollektív fellépéssel ténylegesen van lehetőségük befolyásolni az uniós döntéshozatalt. Egy ilyen jellegű pozitív eltolódás nemcsak a polgári kezdeményezés eszközének, és általánosságban véve az Unió demokráciájának javulását eredményezné, hanem a polgárok európai szintű érdekérvényesítési lehetőségeit is kiszélesítené.

⁶⁹⁷ Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai polgári kezdeményezésről, COM (2017) 482 végleges, 3.

2.5. A civil társadalom szerepvállalásának szükségessége

Jelen fejezet vizsgálatának célja annak felmérése, hogy a civil szervezetek mennyiben járulnak hozzá a polgári kezdeményezés mint érdekérvényesítő eszköz hatékonyságához. Ezen belül a civil társadalom európai döntéshozatalban betöltött szerepét mutatjuk be, külön kitérve az európai polgári kezdeményezés szabályozási keretére. Ezt követően azt vizsgáljuk, hogy mennyire voltak megalapozottak azok a félelmek, miszerint az európai polgári kezdeményezés idővel a brüsszeli lobbista szervezetek eszközévé válik. Áttekintjük, hogy mennyire szükségesek egyáltalán a civil társadalmi szervezetek az európai polgári kezdeményezés sikerre viteléhez; csupán hasznos vagy alapvetően nélkülözhetetlen szereplőnek tekinthetőek? Ehhez kapcsolódó kutatási kérdés, hogy az európai polgári kezdeményezések aláírásgyűjtési követelményeinek sikeres teljesítéséhez szükségesek-e az európai hálózattal rendelkező civil társadalmi szervezetek, vagy ennek hiányában (a különböző tagállamokban működő nemzeti civil szervezetek hozzájárulása nélkül) is sikeres lehet egy európai polgári kezdeményezés? Azt is vizsgáljuk, hogy az egyes, kizárólag egy tagállamban vagy a tagállamok szűk csoportján belül működő szervezetek képesek-e az európai szervezetekhez hasonlóan érdekérvényesítő eszközként használni a polgári kezdeményezést. Ezen felül arra is keressük a választ, hogy a kampány és az aláírásgyűjtés megvalósításához szükséges pénzügyi források mennyiben tekinthetők a sikeres kezdeményezések nélkülözhetetlen feltételének.

Feltevésünk, hogy az európai polgári kezdeményezés ugyan az uniós polgárok személyhez fűződő joga, a gyakorlatban azt különböző európai és nemzeti szinten tevékenykedő civil társadalmi szervezetek segítik. A feltevés része, hogy a civil társadalom szerepvállalása elengedhetetlen a polgári kezdeményezések sikerre vitelében, vagyis a civil szervezetek nélkülözhetetlen szereplői ennek az új jogi eszköznek. Azt feltételezzük továbbá, hogy azok a kezdeményezések tudják összegyűjteni a szükséges egymillió aláírást hét különböző tagállamból, amelyek mögött nagy, európai hálózattal is rendelkező szervezetek állnak, és egyúttal képesek koncentrálni az aláírásgyűjtést egy-két tagállamban, ahol kiemelkedően magas lesz az aláírások száma. Az európai hálózatot és az aláírásgyűjtésben húzó szerepet vállaló tagállamok biztosítását tehát egyaránt elengedhetetlen feltételeknek jósoljuk. Ezen felül az is szükséges, hogy a kezdeményezés megfelelően finanszírozott legyen, ugyanis az európai aláírásgyűjtés költséges vállalkozás, és a kiterjedt európai hálózattal rendelkező civil szervezetek is csak akkor

tudnak sikert elérni, ha rendelkezésre állnak az európai és tagállami kampányok szervezéséhez szükséges anyagi források.

A nem-kormányzati (civil) szervezetek szerepvállalásáról az uniós döntéshozatalban

Mára az Európai Unióban (elsősorban az uniós képviseleti demokrácia alapvető gyengeségei miatt) különösen felértékelődött a részvételi demokrácia, ezzel pedig a társadalom és az uniós intézmények között a híd szerepét betöltő civil szervezetek és érdekképviseleti csoportok döntéshozatali eljárásba bevonása.⁶⁹⁸ A Maastrichti szerződés aláírásával (az uniós polgárság bevezetésével) az uniós intézmények kiemelt figyelmet kezdtek szentelni a demokrácia-deficit csökkentésének lehetőségét magában hordozó civil társadalomnak. Ezzel párhuzamosan pedig az érdekcsoportok is erősen elkezdtek érdeklődni az uniós ügyek iránt⁶⁹⁹ (ez a szakszervezetnek vagy üzleti csoportnak nem minősülő, európai szintű szervezetek számának ugrásszerű növekedéséből is kitűnik).⁷⁰⁰

Habermas a civil társadalomra a közbeszéd előmozdításának, és így a deliberatív demokrácia előmozdításának kulcsszereplőjeként tekint.⁷⁰¹ Hedling szerint a demokrácia, valamint a politikai részvételre irányuló jogok megerősödése új politikai érdekérvényesítő struktúrák („*Political Opportunity Structures*”) kialakulásához vezetett, amelyek által a nem-kormányzati szereplők – ideértve mind a hagyományos társadalmi mozgalmakat és különböző érdekcsoportokat vagy nagyvállalatokat is – aktívabban részt tudnak venni a politikai folyamatokban.⁷⁰²

Figyelemmel az érdekképviseleti szervezetek elterjedtségére és sokszínűségére, a civil lobbival foglalkozó tudományos szereplők számára is gondot okoz az általánosan elfogadott megnevezés meghatározása.⁷⁰³ Az érdekvédelmi szervezetek („*interest groups*”) alatt érthetünk érdekvédelmi egyesületeket, politikai lobbicsoportokat, társadalmi szervezeteket, társadalmi mozgalmakat, nem-kormányzati szervezeteket, non-

⁶⁹⁸ Justin GREENWOOD: *Interest Representation in the European Union*, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2011. [a továbbiakban: GREENWOOD (2011a) i.m.] 1-3.

⁶⁹⁹ Ez annak is köszönhető, hogy a tagállamok számos olyan hatáskört ruháztak át az Unióra, melyek érintették az érdekcsoportok munkáját. Ezekben a kérdésekben a döntéshozatal átkerült uniós szintre, ezért az érintett érdekcsoportok ide kezdték el összpontosítani érdekvényesítő tevékenységüket.

⁷⁰⁰ KOHLER-KOCH (2012) i.m. 809-812.

⁷⁰¹ Jürgen HABERMAS: *Faktizität und Geltung*. Frankfurt a. M., Germany: Suhrkamp, 1996.

⁷⁰² Elsa HEDLING: *The European Citizens' Initiative New Opportunities for European Civil Actors?* Lund University, Autumn 2012. 9.

⁷⁰³ Rainer EISING: *Interest groups in EU policy-making*. *Living Reviews in European Governance*, Vol. 3, Issue 4, 2008. Letöltés helye: <http://europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2008-4>, letöltés ideje: 2020. 02. 27. 5.

profit szervezeteket, különböző civil szervezeteket, stb.⁷⁰⁴ Greenwood a következő fő csoportokra osztja az érdekvédelmi szervezeteket: gazdasági csoportok, szakszervezeteket, civil érdekvédelmi szervezetek (nem-kormányzati szervezetek, társadalmi szervezetek).⁷⁰⁵

Ahogy korábban utaltunk rá, az EPK-rendelet szerint a polgári kezdeményezés indítása kifejezetten az uniós polgárokat, nem pedig az európai parlamenti képviselőket vagy a nem-kormányzati szervezeteket megillető jog.⁷⁰⁶ A Bizottság eredeti, régi EPK-rendeletre beterjesztett 2010. évi javaslata szerint szervezetek is lehettek volna szervezői az európai polgári kezdeményezésnek,⁷⁰⁷ ez a javaslat azonban az intézményközi tárgyalások során az Európai Parlament ellenállásának köszönhetően kikerült a rendelet szövegéből.

Az EPK-rendelet szerint azon szervezetek számára, amelyek a Szerződések értelmében hozzájárulnak az európai politikai tudatosság kialakításához és az uniós polgárok akaratának kinyilvánításához (amennyiben azt teljes átláthatóság mellett végzik), lehetőséget kell biztosítani a polgári kezdeményezések előmozdítására.⁷⁰⁸ Ezen felül, ahogy korábban utaltunk rá, az EPK-rendelet tartalmaz rendelkezéseket a civil szervezetek polgári kezdeményezésekben történő szerepvállalásával kapcsolatban is. Ezek a rendelkezések kodifikálják a civil szervezetek szerepvállalásának kialakult gyakorlatát, ez pedig pozitív előrelépésnek tekinthető a polgári kezdeményezés mint részvételi eszköz felhasználóbarát jellege szempontjából (ld. korábban).⁷⁰⁹

Az európai polgári kezdeményezés mint az érdekcsoportok eszköze?

Annak ellenére, hogy az EPK-rendelet is tartalmaz az érdekcsoportok térnyerését megakadályozandó védelmi rendelkezéseket (így az átláthatóságra és finanszírozásra

⁷⁰⁴ EISING (2008) i.m. 5.

⁷⁰⁵ GREENWOOD (2011a) i.m.

⁷⁰⁶ *EurActiv*: Experts Strive to Make Citizens' Initiative Work. 2011.3.21. Letöltés helye: <https://www.euractiv.com/section/public-affairs/news/experts-strive-to-make-citizens-initiative-work/>, letöltés ideje: 2019. november 19.

⁷⁰⁷ Javaslát európai parlamenti és tanácsi rendeletre a polgári kezdeményezésről, COM(2010) 119 végleges, 2. cikk (2) és (3) bekezdés

⁷⁰⁸ EPK-rendelet (29) preambulumbekkezdés

⁷⁰⁹ Bouza García az európai polgári kezdeményezésben lehetségesen részt vállalók között megkülönbözteti az (i) európai uniós civil szervezeteket, (ii) nemzeti civil szervezeteket, (iii) kereskedelmi szervezeteket, valamint (iv) a politikai résztvevőket (EP képviselők és a nemzeti parlamentek képviselői). – BOUZA GARCÍA (2012b) i.m. 342.

vonatkozó szabályokat),⁷¹⁰ továbbra is fennáll az európai polgári kezdeményezésekkel kapcsolatos általános félelem, miszerint az idővel *brüsszeli lobbista csoportok*⁷¹¹ eszközüvé válik, illetve hogy az csupán egy újabb nyomásgyakorló eszköz lesz a létező transznacionális politikai szereplők vagy érdekcsoportok⁷¹² kezében.⁷¹³ Egyesek kifejezetten veszélyként tekintettek arra, hogy a polgári kezdeményezés a nagy, jól szervezett és jól finanszírozott szervezetek nyomásgyakorló eszköze lesz.⁷¹⁴ Az ezzel kapcsolatos félelmek alapja egyrészt az érdekcsoportok erőteljes jelenléte az uniós intézményeknél,⁷¹⁵ másrészt a támogató aláírások összegyűjtésével kapcsolatos kiadások nagysága⁷¹⁶ és a legalább hét tagállamban kiterjedt kapcsolati hálóval rendelkezés szükségessége.⁷¹⁷ Mások viszont éppen a jól működő érdekérvényesítő szervezetek szerepvállalásának korlátozott mértéke miatt kételkednek az uniós részvételi kormányzás demokratikus hatásaiban.⁷¹⁸ Megint mások arra a félelemre hívják fel a figyelmet, hogy – tekintettel arra, hogy minimum a tagállamok egynegyedéből kell összegyűjteni a szükséges támogató aláírásokat – a jogintézményt az olyan keveseket érintő részkérdések fogják dominálni, amelyek nem reprezentatívak az összeurópai vélemény szempontjából, hanem egy jól pozicionált kisebbség érdekeit szolgálják.⁷¹⁹

⁷¹⁰ Chalmers szerint a rendeletnek rendeznie kell a civil szervezetek polgári kezdeményezésben betöltött szerepét. – Ld.: Adam William CHALMERS: *Direct Democracy for the EU: A Palce for Interest Groups in the European Citizens' Initiative*. Working Paper FG1, SWP Berlin, 2011/05, 2011.

⁷¹¹ Bouza García szerint a brüsszeli érdekcsoportokat gyakran lobbista csoportnak tekintik, akiknek a célja az uniós döntéshozatal zárt ajtóik mögötti befolyásolása. – Ld. BOUZA GARCÍA (2010a) i.m. 90.

⁷¹² Az érdekcsoport olyan szervezet, amely érdekei mentén igyekszik befolyásolni a politikai döntéshozatalt. – Ld: Elisa BRUNO: *The European Citizens' Initiative (ECI): entrusting civil society participation versus enhancing the democratic legitimacy of the EU institutions?* Master Thesis, College of Europe, Bruges, 2011. 12. A transznacionális érdekérvényesítő hálózatok – Keck és Sicking megfogalmazásában – olyan, nemzetközi szinten tevékenykedő szereplők hálózata, akik azonos értékekkel és érdeklődési körrel rendelkeznek, és jelentős információhalmaznak vannak birtokában. – Margaret E. KECK – Kathryn SIKKINK: *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. New York: Cornell University Press, 1998. 2.

⁷¹³ Maximilian CONRAD – Freyja STEINGRÍMSDÓTTIR: A Tool for European Citizens? A Typology of ECI Organizers 2012–2015. In: Maximilian CONRAD – Annette KNAUT – Katrin BÖTTGER (eds.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Nomos, 2016. 112.

⁷¹⁴ BÖTTGER – PLOTKA (2016) i.m. 27-28.

⁷¹⁵ Aldrin és Hubé szerint a klasszikus reprezentatív demokrácia átalakul, nagy számban vannak jelen a különböző döntéshozatali folyamatokban a különböző érdekelt szereplők, akik a saját érdekeiket igyekeznek érvényesíteni a döntéshozatal során – ún. „stakeholder democracy”. – Ld.: Philippe ALDRIN – Nicolas HUBÉ: From Democracy by Proxy to a Stakeholder Democracy. The Changing Faces of an EU Founding Value. In: François FORET – Oriane CALLIGARO (eds): *European Values: Challenges and Opportunities for EU Governance*. London, Routledge, 2018.

⁷¹⁶ BÖTTGER – PLOTKA (2016) i.m. 28.; CUESTA-LÓPEZ (2012b) i.m. 7.; GARCÍA – del RÍO VILLAR (2012) i.m. 316.; CONRAD (2011) i.m. 14.; GŁOGOWSKI – MAURER (2013) i.m. 25.

⁷¹⁷ CONRAD (2011) i.m. 6.

⁷¹⁸ KOHLER-KOCH (2012) i.m. 820.; Amandine CRESPI: Deliberative Democracy and the Legitimation of the European Union: A Reappraisal of Conflict. *Political Studies*, Vol. 62, issue: 1, pp. 81-98, 2012.

⁷¹⁹ DE CLERCK-SACHSSE (2012) i.m.; BÖTTGER – PLOTKA (2016) i.m. 31.

Ez a félelem ugyanakkor *nem látszik beigazolódni*, mivel a polgári kezdeményezések zömét olyan szervezői csoportok indították, akiknek nincsenek brüsszeli kapcsolatai vagy csak kis számban vannak jelen Brüsszelben,⁷²⁰ illetve nincs más eszközük az európai uniós döntéshozatali folyamatok befolyásolására.⁷²¹ Ráadásul a brüsszeli lobbista csoportoknak rendelkezésére állnak egyéb hatékonyabb, olcsóbb és gyorsabb eszközök is, mint a polgári kezdeményezés.⁷²² Knaut és Plottka szerint az érdekcsoportok fő eszköze továbbra is kapcsolati hálójukban, és nem a széles tömegeket elérő képességükben rejlik.⁷²³ Bouza García szerint a nagy európai civil szervezetek a civil párbeszédet részesítik előnyben az európai polgári kezdeményezéssel szemben, így nem várható a jelentős szerepvállalásuk ebben az eszközben.⁷²⁴ Emellett a legtöbb kutatás szerint az érdekcsoportoknak elhanyagolható ráhatásuk van a napirend meghatározására; inkább már a kialakult és számukra megfelelő napirenddel rendelkező intézményeknél igyekeznek érvényesíteni érdekeiket.⁷²⁵ Ezen felül a gyakorlat is azt mutatja, hogy a polgári kezdeményezést sokkal inkább olyan tagállami szervezetek használják, amelyek korábban nem voltak aktívak európai uniós szinten.⁷²⁶ Az európai polgári kezdeményezés elsősorban tehát nem a „brüsszeli buborékban élő”, az uniós intézményekhez közeli szereplőket mobilizálta, hanem új szereplőket vont be az uniós folyamatokba.⁷²⁷

Másfelől a civil szervezetek szerepvállalása nem csupán veszélyforrásként értelmezhető. Greenwood megjegyzi, hogy például az ECAS-t (European Citizen Action Service), amely jelentős mértékben mozdítja elő az uniós demokráciát, éppen egy jelentős brüsszeli tapasztalattal rendelkező lobbista vállalkozó alapította, mert hiányt érzékelt az érdekképviselési piacon, a szervezet mégsem ássa alá a képviselési elvet.⁷²⁸ Foley ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy a lobbicsoportok nem csupán üzleti

⁷²⁰ ANGLMAYER (2015) i.m. 5.

⁷²¹ BOUZA GARCÍA (2013) i.m. 18.

⁷²² Eising és Kohler-Koch szerint a beágyazódott érdekcsoportok mintapéldájának tekinthető üzleti csoportok is az uniós intézményekben fennálló kapcsolataikat használják fel az uniós döntéshozatal befolyásolására. – Ld.: Rainer EISING – Beate KOHLER-KOCH: Interessenpolitik im europäischen Mehrebenensystem. In: Rainer EISING – Beate KOHLER-KOCH (eds.): *Interessenpolitik in Europa*. vol. 7 of *Regieren in Europa*, pp. 11–75, Nomos, Baden-Baden, 2005. Ld. még ehhez: TEGLAS (2015) i.m. 4.; BOUZA GARCÍA (2013) i.m. 18.

⁷²³ KNAUT – PLOTTKA (2011) i.m. 9.

⁷²⁴ BOUZA GARCÍA (2012b) i.m. 339.

⁷²⁵ BOUZA GARCÍA – GREENWOOD (2016) i.m. 154-155.

⁷²⁶ GERSTENMEYER et al (2018) i.m. 63.

⁷²⁷ GREENWOOD (2018) i.m. 5.; BOUZA GARCÍA (2013) i.m. 18.

⁷²⁸ GREENWOOD (2011a) i.m. 134.

érdekeket képviselnek, hanem a civil szervezetek formájában az uniós polgárok érdekeit is megjelenítik.⁷²⁹

Felmerül a kérdés, hogy a *civil szervezetek számára hatékonyabb érdekérvényesítési eszközt jelent-e a polgári kezdeményezés* a korábbi módozatoknál? Avagy, miért használnák az egyes érdekcsoportok az európai polgári kezdeményezést érdekeik érvényesítésére, hiszen bejártatott lobbicsatornáik vannak?⁷³⁰ Bouza García szerint a civil szervezetek uniós intézményekkel folytatott párbeszédei ugyan intézményes keretek között hatékonyabbak a döntéshozatal tényleges befolyásolása szempontjából, az európai nyilvánosság kiterjesztéséhez viszont sokkal kevésbé járulnak hozzá, mint a nyilvános tematizálás és az aláírásgyűjtés. Ez utóbbiak azonban sokkal drágább eszközök, mint az intézményes keretek között bonyolított társadalmi párbeszéd.⁷³¹ Szerinte az európai polgári kezdeményezés nagy európai társadalmi szervezetek általi használatának megszilárdulását az is gátolhatja, hogy ezek a társadalmi szervezetek inkább a korábban alkalmazott közvetlen demokratikus eszközökhöz folyamodnak szívesebben, mint a társadalmi diskurzus vagy a társadalmi konzultáció.⁷³²

Sikeres lehet-e egy polgári kezdeményezés a civil szervezetek támogatása nélkül?

A tudományos szereplők egybehangzó véleménye alapján az európai polgári kezdeményezés hatékony működéséhez *elengedhetetlennek tűnik a civil szervezetek aktív szerepvállalása*.⁷³³ Möckli szerint a közvetlen demokrácia eszközeinek használatára rendszerint csak az elitek képesek.⁷³⁴ Közvetlenül a polgári kezdeményezés hatályba lépése előtt Bouza García és del Rió Villar azt jósolták, hogy nem ez az új eszköz teremt majd közvetlen kapcsolatot az Unió és polgárai között, hanem ezt a kapcsolatot ténylegesen a társadalmi szervezetek – a politikai pártokat is ideértve – fogják

⁷²⁹ Cathal FOLEY: The European Citizens' Initiative: a tool for citizens or for lobby groups? Master thesis, Vrije Universiteit Brussel, 2015.

⁷³⁰ BÖTTGER – PLOTKA (2016) i.m. 28.

⁷³¹ BOUZA GARCÍA (2012a) i.m. 40.

⁷³² BOUZA GARCÍA (2012c) i.m. 263-264.

⁷³³ BOUZA GARCÍA – GREENWOOD (2012) i.m.; Justin GREENWOOD: The European Citizens' Initiative and the EU Civil Society Organizations, in: The European Citizens' Initiative: a First for Participatory Democracy? *Perspectives on European Politics and Society, Special Issue*, Vol. 13, Issue 3, 2012.; BOUZA GARCÍA – del RIÓ VILLAR (2012) i.m.; BOUZA GARCÍA (2012b) i.m.; BOUZA GARCÍA (2012a) i.m.; GREENWOOD (2018) i.m.; CONRAD – STEINGRÍMSDÓTTIR (2016) i.m.; GERSTENMEYER at al. (2018) i.m.

⁷³⁴ Silvano MÖCKLI: Stärken und Schwächen der direkten Demokratie in der Schweiz. Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft der Hochschule St. Gallen, 202/1993, Letöltés helye: <https://www.alexandria.unisg.ch/251607/1/Silvano%20Moeckli%20St%C3%A4rken%20und%20Schw%C3%A4chen%20Demokratie%20Schweiz%201993.pdf>, letöltés ideje: 2020. április 17. 16.

elősegíteni.⁷³⁵ Greenwood is azon a véleményen volt még a régi EPK-rendelet hatályba lépése előtt, hogy a polgári kezdeményezések sikere a professzionálisan működő civil- és érdekvédelmi szervezetek szerepvállalásán fog múlni.⁷³⁶ Dougan szerint is kellenek az európai polgári kezdeményezés sikeréhez az olyan közvetítő szervezetek, mint a nem-kormányzati szervezetek, szakszervezetek, politikai pártok vagy lobbicsoportok.⁷³⁷ Bouza García nehezen tartotta elképzelhetőnek, hogy miként valósulhatna meg egy összeurópai mobilizáció a szervezett csoportosulások közreműködése nélkül.⁷³⁸ Egyesek szerint az uniós polgároknak a nagy szervezetek támogatása nélkül magánszemélyként lehetetlen európai polgári kezdeményezést szervezni.⁷³⁹

A gyakorlat is ezt támasztja alá, hiszen az eddig sikeres kezdeményezések mögött nagy, komoly struktúrával működő szervezetek álltak.⁷⁴⁰ Conrad és Steingrímssdóttir a 2012 és 2015 között nyilvántartásba vett 27 polgári kezdeményezést vizsgáló empirikus kutatása arra a következtetésre jutott, hogy a legtöbb polgári kezdeményezést ugyan a polgárok valóban a civil szervezetek bármilyen támogatása nélkül végezték, az aláírásgyűjtés során ezek a kezdeményezések közelébe sem érték a szükséges egymillió aláírással. Tehát az „átlagos” polgárok nem tudják magánszemélyként sikeresen használni a polgári kezdeményezés eszközt, hanem a civil szervezetek valamilyen szintű szerepvállalása mindenképpen szükséges az aláírással összegyűjtéséhez.⁷⁴¹ A sikertelen vagy a szervezők által visszavont kezdeményezések többségét tehát nem támogatták civil szervezetek vagy azok mögött frissen alapított, megfelelő struktúrákkal nem rendelkező szervezetek álltak.⁷⁴²

Bouza García és Greenwood ugyanakkor felhívják a figyelmet arra, hogy az aláírásgyűjtés során sikerrel járó kezdeményezéseket ugyan kivétel nélkül támogatták különböző civil szervezetek, ezek nem a szokásos brüsszeli érdekcsoportok voltak, hanem olyan hagyományos társadalmi szervezetek, mint a szakszervezetek vagy a katolikus egyház, amiből a szervezők azt a következtetést vonják le, hogy az európai polgári

⁷³⁵ BOUZA GARCÍA – del RIÓ VILLAR (2012) i.m. 321.; Ld. még: BOUZA GARCÍA (2013) i.m.

⁷³⁶ GREENWOOD (2011) i.m. 4.

⁷³⁷ DOUGAN (2011) i.m. 1853.

⁷³⁸ BOUZA GARCÍA (2012b) i.m. 337.

⁷³⁹ GERSTENMEYER at al. (2018) i.m. 56.

⁷⁴⁰ Pl. szakszervezetek (*Vízhez való jog*: European Federation of Public Service Unions), civil és egyházi szervezetek (*Tiltsák be az állatkísérleteket!*: olasz állatvédő szervezetek; *Egy közülnk*: katolikus egyház (és életvédelmi civil szervezetek); *Minority SafePack*: FUEN) valamint online tevékenykedő szervezetek (*Tiltsák be a glifozátot!*: wemove.eu, Campact e.V., Avaaz Foundation) – Ld. GERSTENMEYER at al. (2018) i.m. 56.; GREENWOOD (2018) i.m. 5.

⁷⁴¹ CONRAD – STEINGRÍMSDÓTTIR (2016) i.m.

⁷⁴² GREENWOOD (2018) i.m. 5.

kezdeményezés aláírásgyűjtése ugyanannyira bonyolult a szervezetek támogatását nélkülöző polgároknak, mint a brüsszeli lobbiszervezeteknek.⁷⁴³

Egy másik kérdés a *civil szervezetek szerepvállalásának mértéke*. Conrad és Steingrímssdóttir három csoportba sorolták a kezdeményezéseket: a) polgárok által szervezett (civil szervezetek egyáltalán nem vesznek részt a kezdeményezés szervezésében); b) civil szervezet által támogatott (a polgárok által szervezett kezdeményezéshez a civil szervezetek különböző támogatást nyújtanak) és c) civil szervezetek által szervezett (a polgárok csupán formálisan szervezők, a gyakorlatban a szervezetek végeznék minden munkát) kezdeményezéseket. Habár a vizsgált időszakban a tisztán polgárok által szervezett kezdeményezésből volt a legtöbb, ezek közül egyik sem volt sikeres (legismertebb példák: *Tiltsuk be az ökokídiumot Európában: polgári kezdeményezés a Föld jogokhoz juttatásáért [End Ecocide in Europe]*, *Fraternité 2020 - Mobilitás. Haladás. Európa [Fraternité 2020 - Mobility. Progress. Europe]* és *30 km/h – tegyük élhetővé az utcáinkat!* kezdeményezések). Ezzel szemben sokkal kevesebb volt a civil szervezetek által támogatott, és még kevesebb a gyakorlatban a teljes mértékben civil szervezetek által szervezett kezdeményezésekből, de a vizsgált időszak három sikeres polgári kezdeményezése közül kettő az előbbi (*Tiltsák be az állatkísérleteket!*⁷⁴⁴ és *Egy közülünk*⁷⁴⁵), egy pedig az utóbbi (*A vízhez való jog*⁷⁴⁶) kategóriába tartozik.

Sajátos szereplői lehetnek az európai polgári kezdeményezésnek az *európai parlamenti képviselők*.⁷⁴⁷ Az aláírásgyűjtés ugyanis sajátos lehetőséget biztosít számukra

⁷⁴³ BOUZA GARCÍA – GREENWOOD (2016) i.m. 153.

⁷⁴⁴ A *Stop Vivisection* polgári kezdeményezés egy alulról jövő, önkéntesek által szervezett kezdeményezés, amelyet több mint 250 állatvédő szervezet támogatott Európa szerte. A kezdeményezés teljesen decentralizáltan működött az állatvédős szervezetek európai hálózatának támogatása mellett, nem jellemezte központi kampányszervezés a szervezők részéről. – Ld. bővebben: CONRAD – STEINGRÍMSDÓTTIR (2016) i.m. 120-121.; Adriano VARRICA: *Stop Vivisection*. In: Carsten BERG – Janice THOMSON (eds.): *An ECI That Works! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*. The ECI Campaign, 2014. Letöltés helye: <https://ecas.issuelab.org/resource/an-eci-that-works-learning-from-the-first-two-years-of-the-european-citizens-initiative-1.html>, letöltés ideje: 2019. november 14. 29-32.

⁷⁴⁵ A kezdeményezés polgári bizottságának tagjai különböző tagállamokban működő életvédelmi szervezetek és agytrösztök képviselői voltak.

⁷⁴⁶ A kezdeményezést gyakorlatilag a European Federation of Public Service Unions szakszervezet szervezte – a kampányt a szakszervezet brüsszeli székhelyén dolgozó professzionális kampánymenedzser szervezte, a polgári bizottság tagjai pedig hét tagállam nagy szakszervezeteinek vezetőiből állt, akik kifejezetten politikai céllal vettek részt a polgári bizottságban. – Ld. Roland ERNE – Markus BLASER: *Direct Democracy and Trade Union Action*. *Transfer: European Review of Labour and Research*, Vol: 24, Issue: 2, pp: 217-232, 2018.; CONRAD – STEINGRÍMSDÓTTIR (2016) i.m. 119.o.

⁷⁴⁷ Bár az európai polgári kezdeményezés az európai polgárok, mint magánszemélyek garantált joga, és a polgári kollégium felállításához szükséges minimum résztvevők számára nem lehet beleszámítani az európai parlamenti képviselőket, a szabályozás nem zárja ki, hogy európai parlamenti képviselők, vagy európai politikai pártcsaládok részt vegyenek az európai polgári kezdeményezések szervezésében.

ahhoz, hogy egy adott kérdésre ráirányítsák a közfigyelmet.⁷⁴⁸ Ez mind az európai parlamenti képviselő, mind pedig a polgári kezdeményezés pozitív végkimenetel szempontjából előnyös lehet. Amíg a politikai szereplő egy, az európai polgárok széles tömegeit érintő kérdéskör mintegy három éven át tartó tematizálásával⁷⁴⁹ folyamatos figyelmet kaphat, amely pozitív színben tüntetheti fel a hazai választópolgárok előtt, addig a polgári kezdeményezés ügyét, így különösen az aláírásgyűjtési folyamatot nagyban segítheti, ha egy vagy több európai parlamenti képviselő, vagy akár teljes pártcsalád a különböző tagállamokban fenntartott kapcsolati hálóját felhasználja a polgári kezdeményezés sikeréhez.⁷⁵⁰

Az európai hálózatok szükségességéről és a „húzó tagállamok” szerepéről

Greenwood meglátása szerint kis eséllyel érik el a szükséges egymillió aláírást azok a kezdeményezések, amelyeket nem támogatnak kiépített struktúrákkal vagy nemzetközi hálózattal rendelkező szervezetek.⁷⁵¹ Sasvári szerint amikor a kezdeményezések mögötti szervezeteket megvizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy minden kezdeményezés mögött európai lefedettségű szervezetek állnak, bár nem mindegyik rendelkezik brüsszeli képviselettel.⁷⁵² Bouza García szerint az európai aláírásgyűjtés olyan infrastruktúrát, szervezetséget és tapasztalatokat igényel, amelyek sokkal inkább jelen vannak egy európai, mint egy tagállami szervezet esetében.⁷⁵³ Ezt a gyakorlat is altámasztja. Ahogy a korábbiakban láthattuk, az eddig sikeres európai polgári kezdeményezések mögött is nagy, *európai struktúrával működő szervezetek* álltak: szakszervezetek (*Vízhez való jog: European Federation of Public Service Unions*), egyházak (*Egy közülünk: katolikus egyház, illetve életvédelmi szervezetek*), civil szervezetek (*Tiltsák be az állatkísérleteket!:* állatvédő szervezetek; *Minority SafePack: FUEN-Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója*), valamint online hálózatokkal rendelkező, alapvetően

⁷⁴⁸ BOUZA GARCÍA (2012b) i.m. 343.

⁷⁴⁹ A támogató aláírások gyűjtésére egy év áll rendelkezésre, valamint a benyújtástól számított különféle határidőkkel összesen akár 2 évig is eltarthat a polgári kezdeményezés folyamata.

⁷⁵⁰ Erre példa az ALDE által indított *One seat* polgári kezdeményezés, amely az EU strasbourgi székhelyének megszüntetését tűzte ki célul, azonban mivel a Szerződések rendelkezéseit érintette, a Bizottság elutasította a kezdeményezés bejegyzését. – Ld. BÖTTGER – PLOTKA (2016) i.m. 28.

⁷⁵¹ GREENWOOD (2018) i.m. 7.

⁷⁵² SASVÁRI Nóra: Hogyan segíti a részvételt az európai polgári kezdeményezés? *Civil Szemle*, 12. évf., 1. szám, 2015. 68.

⁷⁵³ BOUZA GARCÍA (2012b) i.m. 346.

online kampányt megvalósító szervezetek (*Tiltsák be a glifozátot!*: wemove.eu, Campact e.V., Avaaz Foundation).⁷⁵⁴

Az európai kapcsolatrendszer szükségessége mellett fontos kiemelni a *tagállami szinten működő civil szervezetek* szerepvállalását is. Weisskircher szerint a nemzeti szintű mozgósítás a sikeres európai polgári kezdeményezések kulcsa. Szerinte a sikeres európai polgári kezdeményezés nem követeli meg a „valódi” európai kampányt, hanem elegendő, ha a szervezők – egy húzó tagállam mellett – csupán néhány kisebb tagállamra összpontosítják az aláírásgyűjtési kampányt.⁷⁵⁵ Ezt a gyakorlat is alátámasztja, hiszen a sikeres polgári kezdeményezések esetében jellemzően egy-két tagállamban kiugróan magas volt a támogató nyilatkozatok száma, amely hozzájárult a kezdeményezések végső sikeréhez („húzó tagállamok”).⁷⁵⁶ A húzó tagállamok szükségességét a *Feltétel Nélküli Alapjövedelem [Unconditional Basic Income (UBI)]* c. polgári kezdeményezés is alátámasztja. E kezdeményezés esetében ugyan hat tagállamban összegyűlt a minimum számú aláírás, az összaláírásszám nem haladta meg a 300 000-et sem,⁷⁵⁷ mivel nem volt olyan húzó állam, mint a korábban bemutatott sikeres kezdeményezések esetében.

A húzó tagállamoknak nem kell szükségszerűen a nagy lakosságszámú tagállamok közül kikerülniük. Conrad szerint az európai polgári kezdeményezés transznacionális jellege miatt a kis államokból indított polgári kezdeményezések szervezőinek az aláírásgyűjtés sikerre viteléhez társszervezőket kell keresniük nagyobb államokból.⁷⁵⁸ Ez igaz lehet ugyan az első négy sikeres európai polgári kezdeményezés vonatkozásában, ám éppen fordítottan érvényesül a *Minority SafePack* esetében, ahol a nagyobb államokból származó uniós polgárok voltak a kezdeményezés szervezői, azonban éppen a kisebb tagállamok segítségével (Magyarország, Románia és Szlovákia) lett végül sikeres a kezdeményezés. Glogowski szerint a közép-kelet-európai tagállamok polgári az uniós polgári jogaik gyakorlásában általánosságban kevésbé aktívak ugyan (pl.

⁷⁵⁴ GERSTENMEYER at al. (2018) i.m. 56.; GREENWOOD (2018) i.m. 5.

⁷⁵⁵ Manès WEISSKIRCHER: The European Citizens’ Initiative: Mobilization Strategies and Consequences. *Political Studies*, 2019. 9.

⁷⁵⁶ A glifozát betiltására irányuló polgári kezdeményezés 1.070.865 hiteles aláírásából 663.867 nyilatkozat Németországból származott; az állatkísérletek tilalmáról szóló kezdeményezés 1.173.130 hiteles aláírásából 690.325 nyilatkozat Olaszországból jött össze; a magzatvédelmi *Egy közülünk* kezdeményezés 1.721.626 hiteles aláírásából 623.947 aláírás Olaszországból, 235.964 támogató nyilatkozat pedig Lengyelországból érkezett; a vízvédelmi kezdeményezés 1.659.543 hiteles aláírásából 1.236.455 szignó pedig Németországból jött be. Ez alól nem kivétel az ötödik sikeres kezdeményezés, a *Minority SafePack* sem, amelyben összegyűlt 1.128.385 hiteles aláírásból 527.686 aláírás Magyarországhoz, 254.871 nyilatkozat pedig Romániához kötődik. – adatok forrása: https://europa.eu/citizens-initiative/home_hu, letöltés ideje: 2020. február 28.

⁷⁵⁷ WEISSKIRCHER (2019) i.m. 10.

⁷⁵⁸ CONRAD (2013) i.m. 307.

az európai választási részvételek adataira figyelemmel), az európai polgári kezdeményezésekben történő részvételük közel van a polgári részvétel tekintetében régebbi hagyományokkal rendelkező nyugat-európai tagállamok polgárainak részvételéhez.⁷⁵⁹

Mindamellet, hogy az európai polgári kezdeményezés egy transznacionális eszköz, annak rendszere a határokon átnyúló európai kampányokat szolgálja, nem minden esetben csak transznacionális vonatkozásokban létezik. A sikeres polgári kezdeményezés tehát nem kizárólag egy páneurópai kampánnyal valósulhat meg, hanem a nemzeti kampányok együtthatalmával is, amelyek szervezésében sokkal hatékonyabbak lehetnek a nemzeti szervezetek. Egy polgári kezdeményezés ugyanis lehetőséget kínál az európai témák tagállami szinten történő megjelenítésére.⁷⁶⁰ Ezen felül, ha egy kampánytéma nemzeti szinten jobban tematizált, akkor nagyobb médiafigyelmet kaphat.⁷⁶¹

A megfelelő anyagi források szükségessége

Az európai polgári kezdeményezés megvalósítási ciklusának egyértelműen legköltségesebb időszaka az európai szintű aláírásgyűjtés lebonyolítása, valamint az ezt szolgáló transznacionális és tagállami figyelemfelhívó kampányok felépítése és működtetése. Ugyanakkor szinte lehetetlen általánosságban megállapítani, hogy egy európai polgári kezdeményezésben megvalósított aláírásgyűjtés és kampány mekkora pénzügyi keretet igényel, hiszen az *számos tényezőtől függ*.

Egyrészt függ attól, hogy a szervezők az online vagy az offline aláírásgyűjtésre építik fel a kampányt. Ezt befolyásolja a kezdeményezés témája, és ezzel szoros összefüggésben a kampány célközönsége.⁷⁶² Szintén ezzel áll összefüggésben, hogy az

⁷⁵⁹ Glogowski e gondolatait a *Minority SafePack* kezdeményezés előtt fogalmazta meg, amely kezdeményezés jelentősen hozzájárult a közép-kelet-európai statisztika javításához. – Paweł GŁOGOWSKI: European Citizens' Initiative in Central and Eastern European Countries – The Bumpy Road of Participatory Democracy in the EU. *Studia Europejskie*, 1/2017. 189.

⁷⁶⁰ A *Vízhez való jog* kezdeményezés írországi kampánya például a vízhez kötődő díjak elleni fellépés eszközüül szolgált, amelynek keretén belül önálló nemzeti kampány alakult ki. – GREENWOOD (2018) i.m. 11.

⁷⁶¹ Justin GREENWOOD – Katja TUOKKO: The European Citizens' Initiative: the territorial extension of a European political public sphere? *European Politics and Society*, 2016.

⁷⁶² Amíg az alapvetően konzervatív célközönséggel indított magzatvédelmi *Egy közülünk* polgári kezdeményezés esetében az aláírások mintegy 70 százaléka papír alapon gyűlt össze, addig az állatkísérletekkel szemben megfogalmazott *Tiltsák be az állatkísérleteket!* kezdeményezés esetében már az online gyűjtött aláírások voltak többségben (60 százalék), a vízvédelmi *Right2Water* kezdeményezéshez az aláírások 80 százaléka, a *Tiltsák be a glifozátot!* kezdeményezés esetében az aláírások 79 százaléka online formában érkezett.

aláírásgyűjtést megvalósító szervezet milyen struktúrákkal rendelkezik az adott tagállamban és az Európai Unió egész területén (ld. a katolikus egyház és több európai életvédelmi szervezet által támogatott magzatvédelmi kezdeményezés és az alapvetően online kampányra épített glifozát ellen tiltakozó kezdeményezés közti alapvető különbségeket). Az online kampány és aláírásgyűjtés alapvetően olcsóbbnak tekinthető, hiszen nem igényel annyi emberi erőforrást, illetve az online térben (különösen a közösségi médiában) elhelyezett hirdetések nagy általánosságban kisebb anyagi ráfordítást igényelnek, mint a hagyományos kampány láthatóvá tétele. Másrészt függ attól, hogy az adott kampányt hány országra összpontosítják a szervezők; az Európai Unió valamennyi tagállamában folytatnak kampánytevékenységet és aláírásgyűjtést, vagy csupán regionálisan, néhány ország területére célozzák a kampányt.⁷⁶³ Ezzel összefüggésben függhet attól, hogy egy valóban transznacionális kampány valósul meg, vagy a tagállami kampányok és aláírásgyűjtések együtthatalmára alapozzák a szervezők a kezdeményezés sikerét. Ez a felsorolás azonban korántsem teljes. A kampány összköltsége számos egyéb, általunk nem ismert tényezőtől függhet.

Szabályt erősítő kivételként értelmezhető ugyanakkor a sikeres *Stop Vivisection* állatvédelmi kezdeményezés, amely jelentős mértékben alulfinanszírozott volt a többi – sikeres és az aláírásgyűjtést sikertelenül teljesítő – európai polgári kezdeményezéshez képest is. Ráadásul amellet, hogy a kezdeményezésben több mint 250 európai szervezet működött közre, a vezető európai állatvédelmi és állatkínzással szemben fellépő szervezetek nem támogatták a kezdeményezést.⁷⁶⁴

A civil szervezetek szerepvállalása és az Unió demokrácia-deficitje

Bouza García és szerzőtársai szerint az európai polgári kezdeményezés innovatív jellegét éppen az adja, hogy annak célcsoportja nem a civil szervezetek, hanem az uniós polgárok mint magánszemélyek,⁷⁶⁵ ami által közvetlen kapcsolat jön létre az uniós intézmények és a polgárok között. A gyakorlat alapján ugyanakkor láthatjuk, hogy a civil szervezetek⁷⁶⁶ szerepvállalása nélkül nem lehetnek sikeresek a polgári kezdeményezések. Felmerül hát

⁷⁶³ Ez történt a béruniós európai polgári kezdeményezés esetében, ahol a közép-kelet-európai országokra összpontosították a kampányt, azonban ez a kezdeményezés végül az aláírásgyűjtés fázisában bukott el.

⁷⁶⁴ WEISSKIRCHER (2019) i.m.

⁷⁶⁵ BOUZA GARCÍA – DEL RÍO VILLAR (2012) i.m.; BOUZA GARCÍA – GREENWOOD (2012) i.m.; BOUZA GARCÍA – GREENWOOD (2016) i.m.

⁷⁶⁶ Clerck-Sachsse a polgári kezdeményezésekben részt vevő civil szervezetek két típusát különbözteti meg: az érdekszervezeteket és a közbeszédet előmozdító szervezeteket. – Ld.: CLERCK-SACHSSE (2012) i.m. 300.

a kérdés, hogy mindezek fényében a polgári kezdeményezés továbbra is az uniós részvételi demokrácia olyan eszközének tekinthető-e, amely közelebb tudja hozni a polgárokat az Unióhoz?

A civil szervezetek ezirányú tevékenységükkel *közvetlen kapcsolatot hoznak létre az uniós intézmények és a civil társadalom között*, növelve ezzel az uniós döntéshozatal demokratikus legitimitását.⁷⁶⁷ Szeligowska és Mincheva szerint az európai polgári kezdeményezés ténylegesen nem az uniós polgárok eszköze, de annak aláírása növelheti az egyes uniós polgárok uniós politikával kapcsolatos érdeklődését.⁷⁶⁸ Michel szerint a civil társadalom részvétele a döntéshozatalban a demokratikus kormányzást mozdítja elő.⁷⁶⁹ Kohler-Koch úgy látja, hogy az európai szintű civil társadalom működése demokratikusabbá teheti az Uniót.⁷⁷⁰ Habermas szerint a civil szervezetek teret adnak a nyilvános vitáknak és megadják a lehetőséget a polgároknak arra, hogy hallassák a hangjukat, becsatornázza ezeket a véleményeket az európai nyilvános térbe.⁷⁷¹ Conrad úgy véli, hogy a polgári kezdeményezés lehetőséget ad arra, hogy az uniós politikát ne csak a pártpolitikai álláspontokon keresztül szemléljék, hanem egy konkrét téma kapcsán, transznacionális diskurzus keretében.⁷⁷² Chalmers arra hívja fel a figyelmet, hogy az érdekvédelmi szervezetek adott esetben jobban elő tudják mozdítani az uniós döntéshozatalban való társadalmi részvételt, mint a meglehetősen ritkán tartott európai választások.⁷⁷³

Az európai polgári kezdeményezés tehát akkor is hozzájárulhat az Unió részvételi demokráciájához, ha a kezdeményezéseket indító polgárokat civil szervezetek segítik a kampányok során.⁷⁷⁴ Foley ugyanakkor kiemeli, hogy ha az uniós jogalkotó szándéka az lett volna, hogy a civil szervezetek hozzák közelebb a polgárokat az Unióhoz, akkor az intézmény neve „európai civil társadalmi kezdeményezés” lett volna.⁷⁷⁵ Ezzel együtt a polgári kezdeményezés szervezése során a civil társadalom egyfajta híd szerepet tölt be, létrehozva a közvetlen kapcsolatot az uniós polgárok és az uniós intézmények között. Következésképpen, a civil szervezetek szerepvállalása elengedhetetlennek tűnik ahhoz,

⁷⁶⁷ GREENWOOD (2012) i.m.; CHALMERS (2011) i.m. 4.

⁷⁶⁸ SZELIGOWSKA – MINCHEVA (2012) i.m.

⁷⁶⁹ Hélène MICHEL: Incantation and uses of civil society by the European Commission. In: Bruno JOBERT – Beate KOHLER-KOCH (eds.): *Changing images of civil society*. Routledge studies in governance and public policy; London, Routledge, 2008. 107.

⁷⁷⁰ KOHLER-KOCH (2012) i.m. 814.

⁷⁷¹ HABERMAS (1996) i.m. 367.

⁷⁷² CONRAD (2011) i.m. 18.

⁷⁷³ CHALMERS (2011) i.m. 4.

⁷⁷⁴ CONRAD – STEINGRÍMSDÓTTIR (2016) i.m. 125.

⁷⁷⁵ FOLEY (2015) i.m. 22.

hogy a polgári kezdeményezés be tudja tölteni deklarált célkitűzését, és közelebb tudja hozni a polgárokat az Unióhoz.

A civil szervezetek szerepvállalása az által is hozzájárul az európai nyilvánosság erősítéséhez és ezáltal az Unió demokrácia-deficitjének csökkentéséhez, hogy olyan – a „brüsszeli buboréktól” messze álló – új tagállami és európai szereplők jelennek meg a kezdeményezések által az európai nyilvános térben, amelyek korábban nem léteztek vagy egyáltalán nem foglalkoztak európai témákkal.⁷⁷⁶ Az európai polgári kezdeményezés által Knaut és Plottka szerint is olyan új, alulról építkező szereplők és mozgalmak jelenhetnek meg az európai uniós szinten, amelyek korábban nem foglalkoztak uniós politikával.⁷⁷⁷ Ezzel a jogintézmény hozzájárulhat az Unió demokratikus legitimitásának erősítéséhez.

Bouza García és del Río Villar szerint az európai polgári kezdeményezés az Európai Unió közvetlen demokratikus rendszerét három kulcsfontosságú területen tudná átalakítani: egyrészt, olyan új szereplőkre terjesztené ki a részvétel jogát, akiket az eddigiekben nem vontak be; másrészt, erősítené a társadalmi szervezetek szerepét; harmadrészt, kiterjesztené az Európai Uniót érintő politikai diskurzust olyan széles tömegekre, amelyek elősegíthetik a páneurópai közösségi szféra erősödését.⁷⁷⁸ A szerzők úgy vélik, hogy az intézmény alkalmas az összeurópai mobilizálásra és közbeszéd megalapozására az által, hogy a polgárok és társadalmi szervezetek számára nagyobb részvételi lehetőséget biztosít a politika meghatározásában.⁷⁷⁹

Bouza García és Greenwood úgy látja, hogy az európai polgári kezdeményezés ugyan rövidtávon gyakran nem képes megfelelő hatást elérni a döntéshozatalban, azonban hosszú távon képes alakítani a társadalom és a civil szervezetek napirendjét és előmozdítani az európai szintű hálózatok kialakulását, ezzel pedig hozzájárul az európai nyilvánosság szélesítéséhez.⁷⁸⁰

⁷⁷⁶ Ld. BOUZA GARCÍA – GREENWOOD (2016) i.m.; BOUZA GARCÍA – GREENWOOD (2014) i.m.; GREENWOOD (2012) i.m. 334.

⁷⁷⁷ A szerzők szerint e szereplők legnagyobb része ugyanakkor röviddel az európai polgári kezdeményezésük befejezése után elhagyja az uniós politikai színteret, és a továbbiakban nem foglalkozni uniós politikával. – Ld: KNAUT – PLOTTKA (2011) i.m. 8.

⁷⁷⁸ BOUZA GARCÍA – DEL RIÓ VILLAR (2012) i.m. 313.

⁷⁷⁹ BOUZA GARCÍA – DEL RIÓ VILLAR (2012) i.m. 320.

⁷⁸⁰ A *Fraternité 2020* az első nyilvántartásba vett kezdeményezés volt 2012-ben, és bár a szervezők a szükséges aláírások csupán egytizedét tudták összegyűjteni, azt követően egy újabb polgári kezdeményezést is benyújtottak. – Ld. BOUZA GARCÍA – GREENWOOD (2016) i.m. 159.,161.

3. Európai polgári kezdeményezések az őshonos nemzeti kisebbségek védelmében

3.1. A *Minority SafePack* – egymillió aláírás a sokszínű Európáért

A *Minority SafePack* európai polgári kezdeményezés⁷⁸¹ polgári bizottsága⁷⁸² 2013. július 15-én nyújtotta be az Európai Bizottsághoz a „*Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért*” című európai polgári kezdeményezést, amely 8 szakpolitikai területen 11 javaslatot fogalmazott meg. A kezdeményezést az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEN), a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ), a Dél-Tiroli Néppárt (SVP) és az Európai Nemzetiségek Ifjúsága (YEN) indítványozta a FUEN 2012-es moszkvai kongresszusán.⁷⁸³ A kezdeményezés célja a nemzeti és nyelvi kisebbségek védelme, valamint az Európa nyelvi és kulturális sokszínűségének megőrzésére vonatkozó uniós szabályok megalkotása.

3.1.1. A *Minority SafePack* polgári kezdeményezéséről

A polgári kezdeményezés tárgya, hogy az Európai Unió növelje a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmét és támogassa az Unió kulturális és nyelvi sokszínűségét. A kezdeményezés célja, hogy az Európai Unió fogadjon el a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmét növelő és az Unió kulturális és nyelvi sokféleségét erősítő jogi aktusokat. A kezdeményezés intézkedések elfogadását irányozta elő a regionális és kisebbségi nyelvek, művelődés és oktatás, regionális politika, közképviselés, egyenlőség, audiovizuális és egyéb médiatartalom, valamint regionális (állami) támogatás szakpolitikai területeken.⁷⁸⁴

A kezdeményezők a javaslat megfogalmazása során ügyeltek az európai uniós cselekvés hatásköri korlátjaira, és tiszteletben tartották a Szerződésekben rögzített terminológiai fordulatokat. Ennek megfelelően a kezdeményezők az EUSZ 2. cikkének individuális jogokat képviselő megközelítését („a kisebbséghez tartozó személyek jogai”)

⁷⁸¹ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2017/000004>

⁷⁸² Tagjai: Hans Heinrich Hansen (Dánia), Kelemen Hunor (Románia), Karl Heinz Lambertz (Belgium), Jannewietske Annie De Vries (Hollandia), Valentin Inzko (Ausztria), Alois Durnwalder (Olaszország) és Anke Spoorendonk (Németország).

⁷⁸³ MANZINGER – VINCZE (2017) i.m.10.

⁷⁸⁴ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/1507>

alkalmazták a nemzeti és nyelvi kisebbségek vonatkozásában,⁷⁸⁵ a kezdeményezés céljaként pedig az EUMSZ 167. cikkében foglaltak érvényesülését, az Unió kulturális és nyelvi sokféleségét támogató jogi aktusok elfogadását jelölték meg. A javaslat különösen az alábbiak elfogadására irányul:⁷⁸⁶

- i. ajánlás a kulturális és nyelvi sokféleség védelméért és előmozdításáért az Unióban;
- ii. támogatási programok módosítása a kis regionális és kisebbségi nyelveken való elérhetőségük érdekében, valamint egy nyelvi sokféleségi központ felállítása, amely a regionális és kisebbségi nyelvek fontosságát hangsúlyozza, és amit az Unió finanszíroz;
- iii. olyan nyelvi sokféleségi központ felállítása, amely a regionális és kisebbségi nyelvek fontosságát hangsúlyozza és a sokféleséget minden szinten népszerűsíti, továbbá amit alapvetően az Unió finanszíroz;
- iv. az uniós regionális alapokra vonatkozó közös rendelkezések módosítása oly módon, hogy a nemzeti kisebbségek védelme és a kulturális, nyelvi sokféleség népszerűsítése bekerüljön a tematikus célkitűzések sorába;
- v. a „Horizont 2020” programra vonatkozó rendelet módosítása azon hozzáadott érték kutatásának javítása érdekében, amelyet a nemzeti kisebbségek, valamint a kulturális és nyelvi sokszínűség az uniós régiók gazdasági és társadalmi fejlődéséhez adhat;
- vi. a nemzeti kisebbséghez tartozó polgárok Unión belüli helyzetének erősítése, abból a célból, hogy az európai parlamenti választásokkor figyelembe vegyék jogos kívánalmaikat;
- vii. a hátrányos megkülönböztetés elleni hatékony intézkedések elősegítése, ideértve a nemzeti kisebbségeket illetőket is;
- viii. a hontalanok és az uniós polgárok közötti szinte egyenlő bánásmód biztosítása;⁷⁸⁷
- ix. egységes szerzői jog bevezetése, amely alapján a szerzői jogi területen az egész Unió európai piacnak tekinthető;

⁷⁸⁵ A kezdeményezés megmaradt az EUSZ 2. cikk által kifejezett kisebbségi jogok individuális megközelítésénél, miközben az Alapjogi Charta 21. cikke által nevesített kisebbségek védelme érdekében kezdeményezett jogalkotást.

⁷⁸⁶ *Minority SafePack*-ügyben hozott ítélet, 25. p.

⁷⁸⁷ A kezdeményezés ennek kapcsán arra tesz javaslatot, hogy a hontalanok és az uniós polgárok közötti szinte egyenlő bánásmódban részesüljenek. E ponttal kapcsolatban aggályok merültek fel annak kapcsán, hogy ez a rendelkezés alkalmas lehet az irreguláris migránsok tisztázatlan állampolgári helyzetének rendezése melletti érvelésre, azonban a szervezők szerint „ez a pont az állampolgárság nélkül, a balti országokban élő oroszok és egyes tagállamokban élő rendezetlen állampolgárságú nomád roma közösségek helyzetét célozz rendezni.” – MANZINGER – VINCZE (2017) i.m. 11.

- x. az audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó irányelv⁷⁸⁸ módosítása az audiovizuális szolgáltatások és a sugárzott tartalmak vétele szabadságának a nemzeti kisebbségek által lakott régiókban való biztosítása érdekében;
- xi. a nemzeti kisebbségeket és kultúrájukat támogató projektek tömbösített felmentése a regionális támogatások *de minimis* szabálya alól.

Toggenburg szerint a *Minority SafePack* azt próbálja átültetni a gyakorlatba, amit a tudományos szereplők már évek óta szorgalmazznak, vagyis a kisebbségvédelem átfogó uniós szabályozási keretének kialakítása helyett pragmatikus alapon hívja segítségül az uniós jogrendszer a kisebbség-barát rendelkezéseit.⁷⁸⁹

A szervezők a polgári kezdeményhez csatolt részletes ismertetőben határozták meg, mit értenek a nemzeti és nyelvi kisebbség alatt. Eszerint a *nemzeti kisebbség/etnikai csoport* olyan közösség, amely (i) valamely állam területének egy részén többen, vagy szétszórtan él, (ii) az illető állam lakosságához képest kisebb lélekszámú, (iii) tagjai a szóban forgó állam állampolgárai, (iv) tagjai generációk sorára visszamenőleg az említett területen éltek, (v) a kérdéses közösség etnikai, nyelvi vagy kulturális jellemzői tekintetében különbözik az állam többi állampolgárainak közösségétől és ezeket a jellemzőket meg kívánja őrizni. A meghatározott kisebbségfogalom nagyban emlékeztet az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201 (1993) sz. ajánlása 1. cikkelyében található kisebbségfogalomra.⁷⁹⁰ A két definíció lényeges tartalmi elemei megegyeznek, így ezzel kapcsolatban is megállapítható, hogy a kezdeményezők vélhetően nem kívántak új, vitatható tartalmi elemekkel indokolatlan támadási felületet biztosítani, hanem visszanyúltak a jogi kötőerővel nem bíró, de a nemzetközi *soft law* legelismertebb és legpontosabban meghatározott kisebbségdefiníciójához.

⁷⁸⁸ 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), HL L 95, 2010.04.15., 1-24.

⁷⁸⁹ TOGGENBURG (2018) i.m. 383.

⁷⁹⁰ „[...] *nemzeti kisebbség alatt az embereknek egy államon belüli olyan csoportja értendő, amelynek tagjai: a) ennek az államnak a területén laknak és annak állampolgárai; b) régi, szilárd és tartós kapcsolatot tartanak fenn ezzel az állammal; c) sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzőkkel rendelkeznek; d) kellően reprezentatívak, bár számszerűleg kisebbségben vannak ezen állam egy körzetének lakossága körében; e) arra törekednek, hogy közösen megőrizzék azt, amiből közös identitásuk fakad, nevezetesen kultúrájukat, hagyományait, vallásukat vagy nyelvüket.*”

3.1.2. A *Minority SafePack*-ügy az Európai Unió Törvényszéke előtt

3.1.2.1. T-646/13 sz., *Minority SafePack* kontra *Bizottság-ügy*

Az Európai Bizottság 2013. szeptember 13-i határozatával elutasította⁷⁹¹ a *Minority SafePack* kezdeményezés nyilvántartásba vételét, mivel meglátása szerint a javaslat nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be, így nem kezdődhetett meg az aláírások gyűjtése. A felperesek 2013. november 25-én keresetet nyújtottak be a Törvényszékhez a Bizottság határozatának semmissé nyilvánítása érdekében.

A felperesek érveiket két nagyobb kérdéskör keretében fogalmazták meg: egyrészt a Bizottság nem teljesítette indokolási kötelezettségét (alaki hiba). Ennek keretében a felperesek azt sérelmezték, hogy a Bizottság (i) a polgári kezdeményezés tizenegy témaköréből nem nevezi meg azokat, amelyek a véleménye szerint azon hatáskörén kívül esnek, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be; (ii) azt sem közli, hogy e témakörök miért esnek a hatáskörén kívül; (iii) valamint nem ismerteti, hogy a régi EPK-rendelet miért nem jogosítja fel arra, hogy egy javasolt polgári kezdeményezés egyes, a hatáskörébe eső részeit nyilvántartásba vegye. Másrészt a felperesek szerint a Bizottság döntése anyagi jogilag is hibás, ugyanis a Bizottságnak nem volt megfelelő jogalapja a polgári kezdeményezés bejegyzésének elutasítására (a régi EPK-rendelet 4. cikk (2) bekezdésében foglalt bejegyzés elutasítására alapot adó feltételek egyike sem teljesült). A felperesek szerint (iv) egyik javasolt témakör sem esik nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be, de még ha valamelyik témakör e hatáskörén kívül is esne, a Bizottságnak a javasolt polgári kezdeményezést legalább részlegesen nyilvántartásba kellett volna vennie.⁷⁹²

A Törvényszék 2017. február 3-i ítéletében⁷⁹³ helyt adott a felperesek keresetének, megsemmisítve ezáltal a *Minority SafePack* európai polgári

⁷⁹¹ Európai Bizottság: Brüsszel, 2019. 9. 16., COM (2013) 5969 végleges

⁷⁹² Az első tanács elnöke 2014. szeptember 4-i végzésével megengedte Magyarországnak, hogy a felperes, illetve a Szlovák Köztársaságnak és Romániának, hogy a Bizottság kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon. Az ügyben 2016. szeptember 16-án tartottak szóbeli meghallgatást. Ld. FÜEN: Press Release, 16.09.2016. Letöltés helye: <https://www.fuen.org/news/single/article/european-minorities-optimistic-after-hearing-at-the-eu-court/>, letöltés ideje: 2019. november 24.

⁷⁹³ T-646/13. sz., *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe* kontra *Európai Bizottság-ügyben* 2017. február 3-án hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:59) [*Minority SafePack-ügyben* hozott ítélet]

kezdeményezésre irányuló javaslat nyilvántartásba vétele iránti kérelmet elutasító bizottsági határozatot. A Törvényszék e döntésével első ízben adott igazat egy európai polgári kezdeményezés szervezőinek a Bizottság kezdeményezés bejegyzését elutasító határozatával szemben indított perben.

A felek érvei

a) Indokolási kötelezettség

A felperes a Bizottság határozatának alaki jogi hibái kapcsán azt róta fel a Bizottságnak, hogy az *nem teljesítette indokolási kötelezettségét*. A Bizottság a megtámadott határozatban ugyanis csupán annak a kimondására szorítkozott, hogy a kiegészítő tájékoztatásban részletezett témák közül csak bizonyosak tartoznak a hatáskörébe. Ezért anélkül, hogy részletezte volna, hogy mely témakörök esnek a hatáskörén kívül, arra a következtetésre jutott, hogy a javaslat nyilvántartásba vételét teljes egészében el kell utasítani, mivel annak részleges bejegyzését a régi EPK-rendelet nem írta elő.⁷⁹⁴

A felperes szerint a Bizottságnak részleteznie kellett volna, hogy az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatban kinyilvánított intézkedések közül azokat, amelyek véleménye szerint nyilvánvalóan nem tartoznak a hatáskörébe. Másodsorban, meg kellett volna jelölnie azon okokat, amelyekre tekintettel az egyes szóban forgó javaslatokat illetően erre a következtetésre jutott. Indokolás hiányában a szervezők ugyanis nem tudhatták, hogy az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat mely részére vonatkozóan kellett volna bizonyítani kérelmük megalapozottságát, és adott esetben nem tudják az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatot a Bizottság által képviselt állásponthoz igazítani annak érdekében, hogy a Bizottsághoz új javaslatot nyújtsanak be. Ellenkező esetben a Bizottság hozzáállása az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat szerzőit arra készítette volna, hogy a javaslatban szereplő tizenegy intézkedést külön-külön mutassák be, ami ellentétes lenne az eljárásgazdaságosság elvével és nem bátorítaná a polgárok részvételét, valamint nem teszi

⁷⁹⁴ A felperesek indokolása szerint az indokolási kötelezettség betartása annál is fontosabb, mivel egyrészt az európai polgári kezdeményezés a polgárok jogalkotási eljárásban való demokratikus részvételének eszköze, amelynek hozzáférhetőnek és könnyen alkalmazhatónak kell lennie, másrészt az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatok szervezői általában nem hivatásos jogászok. – *Minority SafePack*-ügyben hozott ítélet, 9.p.

elérhetőbbé az Uniót úgy, ahogy azt a régi EPK-rendelet (2) preambulumbekzdése előírta.⁷⁹⁵

b) A részleges nyilvántartásba vétel lehetősége

A felperes szerint a Bizottságnak a megtámadott határozatban meg kellett volna jelölnie azon okokat, amelyek alapján úgy vélte, hogy a régi EPK-rendelet nem teszi lehetővé az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat részleges bejegyzését. Ezt az értelmezést ugyanis sem a rendelet szövege, sem a szerződések nem támasztják alá.⁷⁹⁶ A felperesek a kiegészítő tájékoztatás záró rendelkezésében ráadásul külön kiemelik, hogy tudatában vannak annak, hogy „az Alapító Szerződések értelmezésekor jogi véleménykülönbségek támadhatnak”, ezért leszögezik: „a szerzők tehát számítanak arra, hogy az elemzőcsoport a javaslatokat egyenként mérlegeli, amennyiben valamelyikük elfogadhatatlannak bizonyul, ennek nem kell a többi javaslatra is kihatnia.”⁷⁹⁷

Ezzel szemben a Bizottság szerint e következtetést nem vonhatja kétségbe az a körülmény, hogy a szervezők a kiegészítő tájékoztatásban felkérték a Bizottságot, hogy az említett mellékletben szereplő minden egyes téma tekintetében vizsgálja meg, hogy a javaslat nyilvánvalóan elfogadhatatlan-e.⁷⁹⁸ A Bizottság érvelése szerint a megtámadott határozat egyértelműen jelezte, hogy a javaslat nem vehető nyilvántartásba, mivel annak egy része hatáskörén kívül esik, a Bizottság pedig nem köteles kifejtetni a régi EPK-rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjára vonatkozó értelmezése indokait.⁷⁹⁹

c) A kiegészítő tájékoztatás figyelembevétele

A felperesek szerint, szemben a Bizottság által képviselt állásponttal, az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat tárgyára vonatkozó, *kiegészítő tájékoztatásban* részletezett tizenegy jogi aktus elfogadására vonatkozó konkrét javaslattal kapcsolatos információk ugyanolyan jelentőséggel bírtak, mint a kötelezően nyújtott információk.⁸⁰⁰

Ezzel kapcsolatban a Bizottság úgy érvelt, hogy csupán az 500 karakterig terjedő, a polgári kezdeményezés „korpuszának” tekinthető rész alkotja a polgári kezdeményezés bejegyzése során figyelembe veendő és tartalmát meghatározó részt, az ahhoz

⁷⁹⁵ *Minority SafePack*-ügyben hozott ítélet, 10. p.

⁷⁹⁶ *Minority SafePack*-ügyben hozott ítélet, 12. p.

⁷⁹⁷ Kiegészítő tájékoztatás, https://www.fuen.org/fileadmin/user_upload/main-activities/MSPI/MSPI-Safepack-HU-mit-aufkleber_260215.pdf 14.

⁷⁹⁸ *Minority SafePack*-ügyben hozott ítélet, 12. p.

⁷⁹⁹ *Minority SafePack*-ügyben hozott ítélet 14. p.

⁸⁰⁰ *Minority SafePack*-ügyben hozott ítélet 11. p.

mellékletként csatolt kiegészítő tájékoztatás legfeljebb indikatív és információs jelleggel bír.⁸⁰¹ Az alperes Bizottság szerint a megtámadott határozat a javaslat tárgyát, azaz a kisebbségek védelmét, valamint a kulturális és nyelvi sokszínűség fejlesztését illetően tartalmazta a nyilvántartásba vétel megtagadásának főbb okait. A Bizottság szerint ugyanis a javaslat tárgyát annak szövege a kötelezően benyújtandó részben végleges módon tartalmazta, míg a mellékletként csatolt magyarázatok, a kiegészítő tájékoztatás pusztán jelzésértékű, tájékoztató jellegű volt.⁸⁰²

Az ítélet jogi érvelése, fő megállapításai és kritikája

a) Indokolási kötelezettség

A Törvényszék szerint az állandó ítélkezési gyakorlata értelmében⁸⁰³ az egyedi határozat megindokolására irányuló indokolási kötelezettség⁸⁰⁴ célja az érintettnek elegendő tájékoztatás biztosítása annak eldöntéséhez, hogy a határozat megalapozott-e, van-e valamilyen hibája, valamint annak lehetővé tétele, hogy az uniós bíróság gyakorolja az alapulfekvő határozat jogszerűsége feletti felülvizsgálatot.⁸⁰⁵ A Törvényszék megállapította továbbá, hogy az indokolásnak a szóban forgó jogi aktus jellegéhez kell igazodnia, azt az eset körülményeire, így különösen a jogi aktus tartalmára és a hivatkozott indokok jellegére, összefüggéseire tekintettel kell vizsgálni.⁸⁰⁶ A Törvényszék az indokolási kötelezettség teljesítésének fő indokaként az európai polgári kezdeményezéshez való jogot jelölte meg. Ennek kapcsán leszögezte, hogy a javaslat nyilvántartásba vételének megtagadása a polgárok polgári kezdeményezés benyújtásához való jogának⁸⁰⁷ hatékonyságát érinti, ebből kifolyólag az ilyen határozatnak egyértelműen

⁸⁰¹ A régi EPK-rendelet II. melléklete meghatározza a polgári kezdeményezés kötelező elemeit. Ennek alapján a benyújtott polgári kezdeményezés bejegyzéséhez szükséges megjelölni a polgári kezdeményezés nevét, tárgyát és fő célját. A melléklet biztosítja a jogot, hogy a kezdeményezők bővebb tájékoztatást csatoljanak a beadványhoz, ez azonban nem kötelező elem. A tárgyleírás legfeljebb 200 karakter lehet, míg az az európai polgári kezdeményezés szervezői a kiegészítő tájékoztatásban bővebb információkat is megadhatnak, többek között annak tárgyával kapcsolatban.

⁸⁰² *Minority SafePack*-ügyben hozott ítélet, 13. p.

⁸⁰³ *Anagnostakis k Bizottság-ügy*

⁸⁰⁴ EUMSZ 296. cikk: „[...] A jogi aktusoknak indokolást kell tartalmazniuk, és azokban utalni kell minden olyan javaslatra, kezdeményezésre, ajánlásra, kérésre vagy véleményre, amelyet a Szerződések előírnak.” A régi EPK-rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdése, miszerint a Bizottság tájékoztatja a szervezőket a megtagadás okairól, az említett indokolási kötelezettségnek az európai polgári kezdeményezés területén való konkrét kifejezése.

⁸⁰⁵ *Minority SafePack*-ügyben hozott ítélet, 15. p.

⁸⁰⁶ *Minority SafePack*-ügyben hozott ítélet, 16. p.

⁸⁰⁷ EUMSZ 24. cikk

fel kell tüntetnie a megtagadást igazoló okokat.⁸⁰⁸ Az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatot benyújtó polgár ugyanis meg kell, hogy érthesse azon okokat, amelyek miatt a Bizottság a kezdeményezést nem vette nyilvántartásba. A Törvényszék szerint ez a polgári kezdeményezéshez való jog jellegéből következik, amely jog célja (amint azt a régi EPK-rendelet (1) preambulumbekzdése megállapítja), hogy erősítse az uniós polgárság intézményét, és fokozza az Unió demokratikus működését a polgároknak az Unió demokratikus életében való részvétele által.⁸⁰⁹

A Bizottság indokolási kötelezettségének teljesítése segíti elő a jobb megértést, hogy a polgárok a döntésből következtetéseket levonva, az elutasított polgári kezdeményezés alapján a hibákat kiküszöbölve egy új, immár befogadható polgári kezdeményezést nyújtsanak be.⁸¹⁰ Ahogy a Törvényszék is megállapította ítéletében, a polgári kezdeményezés elutasításának a polgárok számára érthetőnek, az uniós jogban jártas szakemberek bevonása nélkül is értelmezhetőnek kell lennie. Amennyiben a polgári kezdeményezést elutasító határozat nem teszi egyértelművé, hogy a kezdeményezés mely része nem felel meg befogadhatósági kritériumoknak és miért, az azt is eredményezheti, hogy a kezdeményezők újabb és újabb polgári kezdeményezéseket nyújtanak be a Bizottsághoz, mivel nem tudják, hogy a korábbi kezdeményezések során hol hibáztak. Ez alapvetően sérti a polgári kezdeményezésekkel szemben támasztott elvárásokat, amelyek azt célozzák, hogy az uniós polgárok bátran vegyenek részt a polgári kezdeményezések szervezésében, csökkentve ezzel az egyre növekvő szakadékot a polgárok és az uniós döntéshozatal között. Ennek megfelelően helyesek a Törvényszék megállapításai, figyelembe véve az európai polgári kezdeményezés célját és elveit, amikor megállapította, hogy a teljes körű indokolás hiányában egy új, immár „javított“ javaslat benyújtása nehézségekbe ütközne, ez pedig veszélybe sodorná a polgári kezdeményezés (2) preambulumbekzdésben meghatározott céljait is.

Ezen felül kiemelten üdvözlendő, hogy a Törvényszék ítéletében hangsúlyozta a polgári kezdeményezéshez való jog fontosságát, és a Bizottság indokolási kötelezettségének terjedelmét is e jog érvényesüléséből vezette le. A polgári kezdeményezés céljainak érvényesülése kiemelten fontos a jogintézmény hatékony működése szempontjából. Az Európai Uniót demokratikus működését érintő aggályok,

⁸⁰⁸ *Minority SafePack*-ügyben hozott ítélet, 17. p.

⁸⁰⁹ *Minority SafePack*-ügyben hozott ítélet, 18. p.

⁸¹⁰ A Bizottság indokolási kötelezettségét a régi EPK-rendelet (20) preambulumbekzdése rögzíti: „[...] a Bizottságnak világosan, érthetően és részletesen indokolnia kell a tervezett intézkedéseit, és hasonlóképpen meg kell indokolnia azt is, ha nem tervez semmilyen intézkedést.”

valamint az Unió és a polgárok eltávolodásának csökkentése különösen fontos integrációs feladat, amelyre az európai polgári kezdeményezés is hivatott. Ezt a feladatát az intézmény csak hatékony működésével képes elérni, amihez elengedhetetlen a polgári kezdeményezéshez való jog érvényesülésének biztosítása az eljárás során.

b) A részleges nyilvántartásba vétel lehetősége

A Törvényszék ítéletében megállapította, hogy bár a megtámadott határozatból kitűnik, hogy a Bizottság a javaslat nyilvántartásba vételét a régi EPK-rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerinti feltétel be nem tartása miatt utasította el, és erre vonatkozóan *indokolást is adott, ez nyilvánvalóan elégtelen volt*, figyelembe véve különösen a szervezők által a kiegészítő tájékoztatásban nyújtott információkat.⁸¹¹ A Törvényszék szerint a Bizottság elmulasztotta annak meghatározását, hogy a tizenegy jogi aktusra irányuló javaslat közül melyek azok, amelyek szerinte nyilvánvalóan az uniós jogi aktusra irányuló javaslat benyújtására vonatkozó hatáskörén kívül esnek. A Bizottság továbbá elmulasztotta e mérlegelését bármilyen indokolással alátámasztani, annak ellenére, hogy a szervezők pontosan megjelölték a javasolt aktustípusokat, továbbá a vonatkozó jogalapokat és ezen aktusok tartalmát.⁸¹²

A Törvényszék utalt rá, hogy a Bizottság a megtámadott határozatban kifejtette, hogy csupán a javaslat egyes részeit tudná nyilvántartásba venni, így a kérelmet meglátása szerint egészében el kell utasítani. A Törvényszék szerint, még ha feltételezhető is ezen álláspont megalapozottsága, vagyis hogy nem vehető nyilvántartásba az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat, ha azt a Bizottság részlegesen elfogadhatatlannak minősíti, a szervezők számára nem tették lehetővé a kiegészítő tájékoztatásban megfogalmazott javaslatok közül azok beazonosítását, amelyek meglátásuk szerint kívül estek a hatáskörén, sem pedig az ezen értékelést eredményező indokok megismerését. Következésképpen, nem tudták vitatni az említett értékelés megalapozottságát, mint ahogy a Törvényszék sem tud felülvizsgálatot gyakorolni a Bizottság értékelésének jogszerűsége felett. Mindemellett teljeskörű indokolás hiányában egy új, immár a Bizottság kifogásait figyelembe vevő európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat esetleges benyújtása komoly nehézségekbe ütközne, akárcsak a régi EPK-rendelet (2) preambulumbekkezdésében felidézett, a polgárok

⁸¹¹ *Minority SafePack*-ügyben hozott ítélet, 22. p.

⁸¹² *Minority SafePack*-ügyben hozott ítélet, 27. p.

részvételének bátorítására és az Unió elérhetőbbé tételére irányuló célkitűzések megvalósítása.⁸¹³

Meglátásunk szerint a Bizottság korábbi érvelése, miszerint a régi EPK-rendelet nem tette lehetővé a polgári kezdeményezések *részleges bejegyzését*, több tekintetben sem volt helytálló. Mindenekelőtt érdemes arra felhívni a figyelmet, hogy a régi EPK-rendelet egyáltalán nem zárta ki a kezdeményezések részleges bejegyzését, éppen ellenkezőleg: nem szólt ennek lehetőségéről, de nem is tiltotta azt.⁸¹⁴ Ekképpen arra a következtetésre kell jutnunk, hogy tiltás hiányában a részleges bejegyzés alapvetően lehetséges volt, de legalábbis a kezdeményezés azon részeit, amelyek az Unió hatáskörébe estek, nem lett volna szabad elutasítani. Ezt az értelmezést támogatja az Európai Parlament részleges bejegyzés lehetőségét érintő állásfoglalása is (ld. fent).⁸¹⁵ A javaslat „csomagként történő kezelése“, és így egyes hatáskörön kívül eső témakörök okán az egész kezdeményezés bejegyzésének elutasítása, beleértve az EU hatáskörébe tartozó kérdéseket is, rendkívül aggályosnak tekinthető.⁸¹⁶ A polgári kezdeményezésre vonatkozó jogszabályok ilyen, a polgárok érdekeivel ellentétben álló kiterjesztő értelmezése nem csupán a polgári kezdeményezés céljait és hatékonyságát veszélyezteti,⁸¹⁷ de ellentétben áll az Unió által vallott (és a gyakorlatban következetesen alkalmazott) jogértelmezési elvekkel.

Ilyen kiforrott jogértelmezési gyakorlatot képvisel az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata a jogi aktusok részleges érvénytelenítése kapcsán. A jogi aktusok részleges érvénytelenítésének lehetőségéről ugyan az uniós jog kifejezetten nem rendelkezik, a Bíróság joggyakorlatában ez a konstrukció mégis előfordul. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának értelmében valamely uniós aktus részleges megsemmisítése abban az esetben lehetséges, ha a megsemmisíteni kért elemek elválaszthatók az aktus többi részétől.⁸¹⁸ A Bíróság többször is kimondta azt, hogy ez az elválaszthatósági követelmény

⁸¹³ *Minority SafePack*-ügyben hozott ítélet, 28-29. p.

⁸¹⁴ KARATZIA (2015) i.m. 509-530, 526.

⁸¹⁵ Az állásfoglalásban az Európai Parlament felhívta a Bizottságot annak megfontolására, hogy amennyiben egy polgári kezdeményezés csak részben felel meg a bejegyzési feltételeknek, úgy a polgári kezdeményezést részben jegyezze be, függetlenül attól, hogy a polgári kezdeményezés egésze egyébként nem felel meg az előírásoknak. Ezzel kapcsolatban az Európai Parlament felhívta a Bizottságot, hogy tájékoztassa a kezdeményezőket arról, hogy polgári kezdeményezésük mely részét lehetne bejegyezni, tekintettel arra, hogy a felek közti párbeszéd kiemelten fontos eleme az eljárásnak. Ld.: Az Európai Parlament 2015. október 28-i állásfoglalása az európai polgári kezdeményezésről (2014/2257(INI)), 16. pont.

⁸¹⁶ Ld. GORDOS (2014a) i.m. 144-145.; GORDOS (2014b) i.m. 88-89.o.

⁸¹⁷ ORGAN (2014a) i.m. 432.

⁸¹⁸ Ld. C-29/99. sz., *Európai Közösségek Bizottsága kontra Európai Unió Tanácsa*-ügyben 2002. december 10-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2002:734), 45. pont; C-378/00. sz., *Európai Közösségek Bizottsága kontra*

nem teljesül, ha az aktus részleges megsemmisítése folytán annak lényeges tartalma megváltozik.⁸¹⁹ Ha a Bíróság következetesen alkalmaz egy elvet ítélkezési gyakorlatában, az elvnek analóg módon más témaköröket érintően is érvényesülnie kell. Ekképpen a jogi aktusok részleges érvénytelenítésének elveit megfelelően alkalmazni kellene a polgári kezdeményezések részleges bejegyzése tekintetében is.

Bár a Törvényszék ítéletében megállapította, hogy a Bizottság indokolása nyilvánvalóan elégtelen volt, mivel a Bizottság elmulasztotta annak meghatározását, hogy szerinte mely javasolt témakörök esnek nyilvánvalóan hatáskörén kívül, valamint a mérlegelést nem is indokolta, a *részleges bejegyzés lehetőségével kapcsolatban nem foglalt állást*, így a kérdés akkor továbbra is nyitott maradt. Az ítéletben a Törvényszék ugyanis azt mondta, hogy „még ha feltételezhető is” a Bizottság azon álláspontjának megalapozottsága, hogy nem vehető nyilvántartásba a javaslat, ha azt a Bizottság részlegesen elfogadhatatlannak minősíti, a szervezők számára akkor sem tették lehetővé a szerinte hatáskörön kívül eső témakörök megismerését. Tehát a Törvényszék ítéletéből nem derült ki, hogy lehetséges-e az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatok csupán azon részének bejegyzése, melyek uniós hatáskörbe esnek.

c) *A kiegészítő tájékoztatás figyelembevétele*

A kiegészítő tájékoztatás figyelembevételével kapcsolatban a Törvényszék az *Izsák és Dabis k. Bizottság*-ügyre hivatkozva megállapította, hogy szemben a Bizottság által a beadványaiban kifejtett állásponttal, a régi EPK-rendelet II. mellékletében meghatározott információk nem korlátozódnak a kötelezően benyújtandó információkra. A rendelet alapján ugyanis a kezdeményezés szervezői számára nyitva állt az a lehetőség, hogy bővebb információkat vagy akár uniós jogszabálytervezetet is benyújtsanak. A Bizottság

Európai Parlament és Európai Unió Tanácsa-ügyben 2003. január 21-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:42), 30. pont; C-239/01. sz., *Németország Szövetségi Köztársaság kontra Európai Közösségek Bizottsága*-ügyben 2003. szeptember 30-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:514), 33. pont; C-244/03. sz., *Francia Köztársaság kontra Európai Parlament és Európai Unió Tanácsa*-ügyben 2005. május 24-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2005:299), 12. pont; C-36/04. sz., *Spanyol Királyság kontra Európai Unió Tanácsa*-ügyben 2006. március 30-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2006:209), 9. pont; C-427/12. sz., *Európai Bizottság kontra Európai Parlament és Európai Unió Tanácsa*-ügyben 2014. március 18-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2014:170), 16. pont; C-508/13 sz., *Észt köztársaság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa*-ügyben 2015. június 18-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:403), 11. pont.

⁸¹⁹ Ld. C-68/94. és C-30/95. sz., *Franciaország és társai kontra Európai Közösségek Bizottsága* egyesített ügyekben 1998. március 31-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1998:148), 257. pont; *Európai Közösségek Bizottsága kontra Európai Unió Tanácsa*-ügyben hozott ítélet, 46. pont; *Francia Köztársaság kontra Európai Parlament és Európai Unió Tanácsa*-ügyben hozott ítélet 13. pont; C-504/09. P sz., *Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság*-ügyben 2012. március 29-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2012:178), 98. pont.

számára ez azzal a kötelezettségével járt együtt, hogy ugyanolyan módon vizsgálja meg az említett információkat, mint a melléklet alapján benyújtott bármely más információt, valamint hogy alaposan és pártatlanul vizsgálja meg az eset összes releváns körülményét.⁸²⁰ Következésképpen, a megtámadott határozat nyilvánvalóan nem tartalmazott ahhoz elegendő információt, hogy a felperes megismerhesse az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat nyilvántartásba vételének megtagadására vonatkozó indokokat, és ennek megfelelően járjon el, valamint hogy a Törvényszék gyakorolhassa a nyilvántartásba vétel megtagadásának jogszerűsége feletti felülvizsgálatot. Következésképpen a Törvényszék megállapította, hogy a Bizottság nem tett eleget az indokolási kötelezettségének, mivel nem jelölte meg sem azon intézkedéseket, amelyek nem tartoztak a hatáskörébe, sem az e következtetést alátámasztó indokokat, és ennél fogva ezen egyedüli indokra tekintettel a keresetnek helyt adott, anélkül, hogy a második jogalap vizsgálata szükséges volna.⁸²¹

Különösen ellentmondásos a Bizottság érvelése a *kiegészítő tájékoztatásban* foglaltak figyelmen kívül hagyásával kapcsolatban az *Izsák és Dabis*-ügyben hozott törvényszéki ítélet fényében. Az ügyben a felperesek ugyanis arra hivatkoztak, hogy a Bizottság tévesen vette figyelembe a Bővebb tájékoztatást a polgári kezdeményezés bejegyzésénél. A Törvényszék az ítéletben arra hívta fel a figyelmet, hogy a Bizottság köteles minden rendelkezésére álló információt figyelembe venni, amelyet a felperesek részére benyújtottak, tekintet nélkül arra, hogy azok figyelembevétele a megtámadott határozatban a felperesek érdekét szolgálta-e vagy sem.⁸²² Ennek megfelelően a Törvényszék nem fogadta el a felperesek érvelését, miszerint a Bővebb tájékoztatás csupán az igényük alátámasztására felhozott példák voltak, amelyek nem adnak alapot semmilyen kötelezettségre.⁸²³ Mivel a Törvényszék ellentmondásba keveredett volna saját korábbi döntésével, amennyiben elfogadja a Bizottság érvelését a kiegészítő tájékoztatás figyelembe vételének elutasítása kérdésében, a Törvényszék ítélete helytálló.

d) Anyagi jogi hibák

A *Minority SafePack* kezdeményezés az Európai Unió hatásköri korlátai között fogalmazott meg javaslatokat a nemzeti kisebbségek helyzetének orvoslására. A

⁸²⁰ *Minority SafePack*-ügyben hozott ítélet, 32. p.

⁸²¹ *Minority SafePack*-ügyben hozott ítélet, 33-34. p.

⁸²² *Minority SafePack*-ügyben hozott ítélet, 49, 50, 54-57. p.

⁸²³ TÁRNOK (2016) i.m.

Törvényszék ítéletében azonban nem vizsgálta a felperesek megtámadott határozattal kapcsolatos anyagi jogi hibáival kapcsolatos érveit, miszerint egyik javasolt témakör sem esik nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be. A Törvényszék szerint ugyanis azzal, hogy a Bizottság nem teljesítette indokolási kötelezettségét, a szervezők számára nem tette lehetővé a meglátása szerint hatáskörön kívül eső javaslatok beazonosítását, sem az ezen értékelést eredményező indokok megismerését, így azon túl, hogy a szervezők sem tudták vitatni az értékelést, a Törvényszék sem tudott felülvizsgálatot gyakorolni a Bizottság értékelésének jogszerűsége felett.⁸²⁴ A Törvényszék tehát a második jogalap vizsgálata nélkül hagyta helyben a felperesek kérelmét, kivonva ezzel magát a „nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés” fogalmának vizsgálata alól, annak ellenére, hogy ez a jogalap⁸²⁵ a polgári kezdeményezésekre irányuló javaslatok visszautasításának bevett indokává vált (ld. korábban).

A bírósági döntés és annak következményei – nyilvántartásba vétel

A Törvényszék 2017. február 3-ai ítéletében helyt adott a felperesek kérelmének, megsemmisítve ezáltal a *Minority SafePack* európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat nyilvántartásba vétele iránti kérelmet elutasító 2013-as határozatot.⁸²⁶ Az ítélet értelmében a Bizottságnak immár érdemben, tartalmára kiterjedően, döntését megfelelően indokolva újabb határozatot kellett hoznia a kezdeményezés bejegyzésével kapcsolatban. Újabb határozatával⁸²⁷ a Bizottság – szembe helyezkedve azon korábbi

⁸²⁴ *Minority SafePack*-ügyben hozott ítélet, 29. p.

⁸²⁵ Régi EPK-rendelet 4. cikk (2) bekezdés b) pont

⁸²⁶ Megjegyzendő, hogy a Törvényszék nem foglalt állást a részleges bejegyezhetőség kérdésében, és az eljárásjogi kifogások megalapozottsága miatt az eljárások során rendszeresen akadályként felmerülő, a nyilvánvalóság bizonytalan tartalmát sem tisztázta. A Bizottság így egy újabb határozatban akár – az indokolási kötelezettség betartásával – ismételten elutasíthatta volna a kezdeményezés bejegyzését. – Ld. bővebben: James ORGAN: Commission ECI Registration Decision Annulled in Court Victory for Minority SafePack initiative. European Law Blog, 2017.04.10. Letöltés helye: <https://europeanlawblog.eu/2017/04/10/commission-eci-registration-decision-annulled-in-court-victory-for-minority-safepak-initiative/>, letöltés ideje: 2019. november 24.; Anastasia KARATZIA: European Citizens' Initiative: General Court rules on the Commission's obligation to give reasons for refusing to register proposals. EU Law Analysis, 2017.02.21. Letöltés helye: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2017/02/european-citizens-initiative-general.html>, letöltés ideje: 2019. november 24.; BENDA – DABIS – WÁGNER (2019) i.m. 83.

⁸²⁷ Európai Bizottság: A Bizottság (EU) 2017/652 Határozata (2017. március 29.) a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezéséről, HL L 92, 2017. 4. 6. C/2017/2200.

álláspontjával, miszerint nem lehetséges a kezdemények részleges bejegyzése⁸²⁸ – 2017. április 3-ai hatállyal (a kezdeményezők által benyújtott 11 javaslatból 9 vonatkozásában) részlegesen nyilvántartásba vette a *Minority SafePack* európai polgári kezdeményezést, így megkezdődhetett az aláírások gyűjtése.⁸²⁹

A Bizottságnak a kezdeményezést részlegesen nyilvántartásba vevő határozata azért is különösen érdekes, mert a Bizottság első, a Törvényszék által megsemmisített határozatában még úgy érvelt, hogy bár a kezdeményezés egyes részei az Európai Unió hatáskörébe tartoznak, a kezdeményezés nem jegyezhető be, mivel a régi EPK-rendelet nem tette lehetővé az európai polgári kezdeményezések részleges bejegyzését. A Bizottság új határozata értelmében ugyanakkor a 11 javasolt témakör közül csupán kettő esik nyilvánvalóan kívül a Bizottság azon hatáskörén, hogy jogalkotási aktusra irányuló

⁸²⁸ Bár a bejegyzést elutasító határozatban a Bizottság maga is elismerte, hogy egyes témakörök európai uniós hatáskörbe tartoznak, mivel – a Bizottság akkori értelmezése szerint – a polgári kezdeményezések egyes részeinek bejegyzését a régi EPK-rendelet nem tette lehetővé, az egész kezdeményezést elutasította. A Bizottság a tizenegy témakörből nem nevezte meg azokat, amelyek a véleménye szerint a jelzett hatáskörén kívül esnek, ezzel kapcsolatban indokolást nem nyújtott; valamint nem ismertette, hogy meglátása szerint a régi EPK-rendelet miért nem jogosította fel a kezdeményezés részleges bejegyzésére.

⁸²⁹ 2017-es határozatával a Bizottság a megfogalmazott tizenegy javaslatból az alábbi kilencet vette nyilvántartásba:

1. tanácsi ajánlás a kulturális és nyelvi sokszínűség védelméért és előmozdításáért az Unióban,
2. európai parlamenti és tanácsi határozat vagy rendelet, amelynek célja a támogatási programok módosítása úgy, hogy azok a kis régiókban élő és kisebbségi nyelvet beszélő közösségek számára elérhető legyenek,
3. európai parlamenti és tanácsi határozat vagy rendelet, amely olyan nyelvi sokféleségi központ felállítására irányul, amely a regionális és kisebbségi nyelvek fontosságát hangsúlyozza és a sokféleséget minden szinten népszerűsíti, továbbá amelyet alapvetően az Unió finanszíroz,
4. a strukturális alapok feladataira, elsődleges célkitűzéseire és megszervezésére alkalmazandó általános szabályok oly módon történő kiigazítására vonatkozó rendelet, amely figyelembe veszi a kisebbségek védelmét és a kulturális és nyelvi sokféleség előmozdítását, amennyiben a támogatandó fellépés hozzájárul az Unió gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának erősítéséhez,
5. európai parlamenti és tanácsi rendelet, 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. az uniós jogszabályok módosítása a hontalanok és az uniós polgárok közötti szinte egyenlő bánásmód biztosítása érdekében,
7. egységes szerzői jog bevezetésére irányuló európai parlamenti és tanácsi rendelet, amelynek alapján a szerzői jog tekintetében az egész Unió belső piacnak tekinthető,
8. a 2010/13/EU irányelv módosítása az audiovizuális szolgáltatások és a sugárzott tartalmak vétele szabadságának a nemzeti kisebbségek által lakott régiókban való biztosítása érdekében,
9. tanácsi rendelet vagy határozat a nemzeti kisebbségeket és kultúrájukat támogató projekteknek az EUMSZ 108. cikkének (2) bekezdése szerinti eljárás tekintetében alkalmazandó csoportmentessége érdekében.

javaslatot nyújtson be,⁸³⁰ a maradék kilenc az Unió hatáskörébe tartozik,⁸³¹ így a polgári kezdeményezést ezekre vonatkozóan a Bizottság részlegesen bejegyezte. Erre azért volt lehetősége a Bizottságnak, mert a Törvényszék megtámadott határozatot megsemmisítő ítélete a javasolt intézkedéseket érdemben nem vizsgálta, és abban a kérdésben sem foglalt állást, hogy van-e lehetőség a kezdeményezés egyes részeinek bejegyzésére.⁸³² A Törvényszék részleges bejegyzéssel kapcsolatos érdemi döntésének hiánya a Bizottság előtt mindkét értelmezési lehetőséget nyitva hagyta, és a Bizottság újabb határozatban módosított korábbi álláspontján és hallgatólagosan elfogadta a részleges bejegyzés lehetőségét.

3.1.2.2. A T-391/17. sz., Románia k Bizottság-ügy

Románia 2017. június 28-án keresetet nyújtott be a Törvényszékhez a *Minority SafePack* európai polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételéről szóló bizottsági határozat semmissé nyilvánítása érdekében.⁸³³ Az ügybe a felperes Románia oldalán avatkozott be

⁸³⁰ A Bizottság kizárólag az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének és az EUMSZ 25. cikkének módosítására irányuló, az Európai Parlament képviselőinek megválasztásakor a nemzeti kisebbséghez tartozó polgárok jogos kívánalmainak figyelembe szóló, valamint a hátrányos megkülönböztetés elleni és az egyenlő bánásmódot elősegítő hatékony intézkedésekre vonatkozó, az EUMSZ 19. cikk (1) bekezdésének felülvizsgálatát célzó javaslatokat tartotta nyilvánvalóan európai uniós hatáskörön kívül eső felvetéseknek. Ld. A Bizottság erre vonatkozó indoklását a bejegyző határozat (7) és (8) preambulumbekzdésében. – Európai Bizottság: A Bizottság (EU) 2017/652 Határozata (2017. március 29.) a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezéséről, HL L 92, 2017. 4. 6. C/2017/2200.

⁸³¹ A Bizottság a többi pont tekintetében a benyújtott javaslatok szövegét átvette, csupán a strukturális alapok feladataira vonatkozó javaslat szövegében eszközölt egy aprócska, de annál fontosabb kiegészítést, az eredeti javaslat szövegét kiegészítve a következő – minden bizonnyal saját, későbbi döntésének biztosítására szolgáló – toldalékkal: „amennyiben a támogatandó fellépés hozzájárul az Unió gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának erősítéséhez.” Ld. COM (2017) 2200 végleges, 1. cikk (2) bekezdés 4. pont

⁸³² A Törvényszék ítéletében a felek ezzel kapcsolatos érveire csupán annyiban nyilatkozik, hogy „még ha feltételezhető is a Bizottság által képviselt azon érdemi álláspont megalapozottsága, amely szerint tartalmától függetlenül nem vehető nyilvántartásba az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat, ha azt ezen intézmény részlegesen elfogadhatatlannak minősíti, a szervezők számára nem tették lehetővé az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat mellékletében megfogalmazott javaslatok közül azok beazonosítását, amelyek ezen intézmény szerint a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében kívül estek a hatáskörén, sem pedig az ezen értékelést eredményező indokok megismerését, és következésképpen nem tudták vitatni az említett értékelés megalapozottságát, mint ahogy a Törvényszék sem tud felülvizsgálatot gyakorolni a Bizottság értékelésének jogszerűsége felett.” – *Minority SafePack*-ügyben hozott ítélet, 29. p.

⁸³³ Románia ideiglenes intézkedés iránti kérelmében egyúttal azt kérte a Törvényszéktől, hogy rendelje el a megtámadott határozat felfüggesztését (a kérelem tehát egyúttal az a már zajló aláírásgyűjtés felfüggesztésére is irányult), amely kérelmet azonban a Törvényszék 2017. november 13-i végzésével (A Törvényszék elnökének végzése a T-391/17. sz., *Románia kontra Európai Bizottság*-ügyben (ECLI:EU:T:2017:799), 2017. november 13-án) elutasított, így folytatódhatott a támogató nyilatkozatok gyűjtése.

Szlovákia (amely azonban a kormánykoalícion belüli politikai nyomásra röviddel a beavatkozási kérelmének benyújtását követően visszavonta beavatkozási kérelmét⁸³⁴), illetve az alperes Bizottság oldalán Magyarország.⁸³⁵ A Törvényszék 2019. szeptember 24-én tette közzé ítéletét,⁸³⁶ amellyel elutasította a felperes keresetét, helyben hagyva a *Minority SafePacket* bejegyző bizottsági határozatot.⁸³⁷ Az elsőfokú döntés ellen Románia fellebbezést nyújtott be, amely ügy jelenleg is folyamatban van.⁸³⁸

Az ítélet jogi érvelése, fő megállapításai és kritikája

Románia keresetében arra hivatkozott, hogy a javasolt polgári kezdeményezés valójában kizárólag a nemzeti és nyelvi kisebbséghez tartozó személyek jogai védelmének növelésére összpontosít, és ekképpen nyilvántartásba vétele sérti a hatáskörátruházás elvét, illetve, hogy a megjelölt jogalapok nem szolgálhatnak a polgári kezdeményezésre irányuló javaslat jogalapjául.

Ítéletében a Törvényszék az *Izsák és Dabis*-ügyben hozott másodfokú ítélethez hasonlóan az *európai polgári kezdeményezés védelmére és a polgárok általi könnyű elérhetőségére* helyezte a hangsúlyt. A Törvényszék felidézte az *Izsák és Dabis*-ügyben tett megállapításait, miszerint egy polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételekor a Bizottságnak – a nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés értékelése céljából – annak megvizsgálására kell szorítkoznia, hogy objektív szempontból az absztrakt szinten tervezett intézkedéseket el lehet-e fogadni a Szerződések alapján, az EPK könnyű elérhetőségének biztosítására irányuló cél megsértése nélkül.⁸³⁹

Ami a jogalapok érdemi vizsgálatát illeti, a Törvényszék egyrészt kimondta, hogy a javasolt kezdeményezés nem kizárólag a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogai tiszteletben tartásának biztosítására, hanem az Unión belüli kulturális és

⁸³⁴ PARAMETER.SK: Žitňanská hibája kijavítva, de csak a választások után jöhetne az érdemi párbeszéd, 2017. október 19. Elérhető <https://parameter.sk/zitnanska-hibaja-kijavitva-de-csak-valasztasok-utan-johetne-az-erdemi-parbeszed>, letöltés ideje: 2020.02.29.

⁸³⁵ Magyarország beavatkozási beadványát az elnök által meghatározott határidő lejártát követően nyújtotta be, így azt nem csatolták az iratokhoz.

⁸³⁶ T-391/17. sz., *Románia kontra Európai Bizottság*-ügyben 2019. szeptember 24-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2019:672) [a továbbiakban: *Románia k Bizottság*-ügyben hozott (Minority SafePack) ítélet]

⁸³⁷ Az ítéletnek közvetetten hatása lehet a *nemzeti régiókról szóló* európai polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételét megsemmisíteni kívánó, T-495/19. sz., *Románia kontra Bizottság*-ügyben 2019. július 8-án benyújtott keresetre, ahol a felperes Románia a jelen ügyben bemutatott jogalapokban teljesen megegyező jogalapokra helyezte a semmissé nyilváníttatás iránti keresetét (ld. korábban).

⁸³⁸ C-899/19 P. sz., *Románia kontra Bizottság*-ügy

⁸³⁹ *Románia k Bizottság*-ügyben hozott (Minority SafePack) ítélet, 42. p.

nyelvi sokszínűség támogatására is irányul.⁸⁴⁰ A Törvényszék másrészt azt vizsgálta, hogy az Unió hatásköre a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogai tiszteletben tartásának biztosításának területén *lehetővé teszi-e a Bizottság számára a jogalkotási eljárás megindítását*, vagyis, hogy a Bizottság helyesen állapította-e meg, hogy a megtámadott határozattal bejegyzett kilenc javaslat nem esik nyilvánvalóan kívül a Bizottság azon hatáskörén, hogy a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be. E tekintetben a Törvényszék megállapította, hogy a bejegyző határozattal a Bizottság nem ismert el általános jogalkotási hatáskört az Unió számára a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelme területén.⁸⁴¹

Ezen felül a Törvényszék azonban azt is kimondta, hogy semmi sem akadályozhatja meg a Bizottságot abban, hogy olyan különös aktusokra vonatkozó javaslatot nyújtson be, amelyek arra irányulnak, hogy kiegészítsék az Unió fellépését a hatásköre alá tartozó területeken az EUSZ 2. cikkben kimondott értékek, valamint az EUSZ 3. cikk (3) bekezdésben kimondott kulturális és nyelvi sokszínűsége tiszteletben tartásának biztosítása céljából.⁸⁴² E tételt a Törvényszék az ítélet során többször felidézte, így például a regionális politika kapcsán.⁸⁴³ A Törvényszék szerint továbbá hatástalan a tagállamok nemzeti identitásának tiszteletben tartására, mint az Unió hatásköreinek gyakorlását korlátozó rendelkezésre hivatkozó érvelés is. Románia ugyanis nem bizonyította, hogy a nyilvántartásba vett, absztrakt szinten tervezett intézkedések elfogadása szükségszerűen sértene a fenti rendelkezést, különösen, hogy ezek az intézkedések az Unió hatáskörébe tartozó területeken az EUSZ 2. cikk szerinti értékek tiszteletben tartását biztosítják és az EUSZ 3. cikkben kimondott célkitűzések megvalósítását célozzák.⁸⁴⁴ A Törvényszék tehát megállapította, hogy a Bizottság nem követett el értékelési hibát, amikor részlegesen nyilvántartásba vette a *Minority SafePack* kezdeményezésre irányuló javaslatot.

Az ítélet legfőbb megállapítása, hogy a Bizottság a hatáskörébe tartozó területeken igenis benyújthat a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmének növelését és az Unió kulturális és nyelvi sokszínűségét támogatását célzó, az

⁸⁴⁰ *Románia k Bizottság*-ügyben hozott (Minority SafePack) ítélet, 47. p.

⁸⁴¹ *Románia k Bizottság*-ügyben hozott (Minority SafePack) ítélet, 53. p.

⁸⁴² *Románia k Bizottság*-ügyben hozott (Minority SafePack) ítélet, 56. p.

⁸⁴³ A testület szerint az, hogy az EUMSZ vonatkozó rendelkezései nem említik különös célkitűzéseinek sorában a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek tiszteletben tartását, nem akadályozza annak, hogy az Unió az e rendelkezések alapján gyakorolt hatásköreinek keretében olyan rendelkezéseket fogadjon el, amelyek figyelembe veszik e célkitűzést. – Ld. *Románia k Bizottság*-ügyben hozott (Minority SafePack) ítélet, 64. p.

⁸⁴⁴ *Románia k Bizottság*-ügyben hozott (Minority SafePack) ítélet, 57. p.

Unió fellépését kiegészítő aktusokra vonatkozó javaslatot. Ezt az uniós joganyag kifejezetten nem mondja ki, és eddig az uniós jog értelmezésére kizárólagosan jogosult Bíróság sem jelentette ki, így e tekintetben mindenképpen mérőkövetőnek tekinthető az ítélet az uniós kisebbségvédelemben. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a Bíróság továbbra is kizárólag az Unió fellépését kiegészítő és a hatásköre alá tartozó területeken tette lehetővé a Bizottság számára a jogalkotási aktusra irányuló javaslat benyújtását. Következésképpen az ítélet nem értelmezhető úgy, hogy az új hatáskört vagy feladatot keletkeztetne az Európai Unió számára a nemzeti kisebbségek védelme tekintetében. Ezzel együtt az ítélet e pontja nagyon fontos hivatkozási alap lesz a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmében. Ahogy arra a Székely Nemzeti Tanács is felhívja a figyelmet,⁸⁴⁵ az ítélet értelmében az a tény, hogy a szerződések nem tartalmaznak kisebbségi jogokra vonatkozó célkitűzéseket, még nem jelenti azt, hogy a Bizottság ne indítványozhatná olyan jogszabály alkotását, amely kitér az alapvető uniós értékek, így a kisebbséghez tartozó személyek jogainak védelmére.

A *részleges nyilvántartásba vétel* kapcsán a Törvényszék a kezdeményezők javaslatának „Védzáradékban” megfogalmazott óhajára hivatkozott. Ebben a kezdeményezők azt kérték, hogy a javaslatokat egyenként vizsgálják, és amennyiben ezek közül bármelyiket elfogadhatatlannak nyilvánítanak, az ne legyen hatással a többi javaslatra. A Törvényszék szerint ezért a javaslat részleges nyilvántartásba vétele nem vezethet a javaslat tárgyának megváltoztatásához, éppen ellenkezőleg annak az óhajnak felel meg, amelyet maguk a szervezők fejeztek ki.⁸⁴⁶ A Törvényszék ezzel tehát megvédte a Bizottság által kialakított, a kezdeményezések részleges nyilvántartásba vételére vonatkozó gyakorlatát. Ahogy korábban utaltunk rá, a *Minority SafePack*-ügy esetében azért is volt külön említésre méltó a részleges nyilvántartásba vétel, mert amíg javaslat bejegyzését elutasító 2013. évi határozatában a Bizottság még azon az állásponton volt, hogy a polgári kezdeményezésre irányuló javaslatokat nem lehet részlegesen nyilvántartásba venni, 2017. évi határozatában anélkül döntött a kezdeményezés részleges bejegyzése mellett, hogy erre a *Minority SafePack* kezdeményezéssel kapcsolatos ítélet érdemben kitért volna. Ebben az ügyben pedig immár a Törvényszék is

⁸⁴⁵ KÖZPONT.RO: SZNT: Az erdélyi magyarság jövőjét érintő esemény történt! Letöltés helye: http://www.kozpont.ro/hirek/tarsadalom/sznt-az-erdelyi-magyarsag-jovojet-erinto-esemeny-tortent/?fbclid=IwAR0YjFEnWbNLN3l1qb1Pqz10UsGXAWISw9S0jrDU2Y8aTdRo_BZaLB0N0HU, letöltés ideje: 2020. január 7.

⁸⁴⁶ *Románia k Bizottság-ügyben hozott (Minority SafePack) ítélet*, 58. p.

állást foglalt a részleges nyilvántartásba vételről, amely lehetőséget egyébként az uniós jogalkotó az új EPK-rendeletben azóta már kodifikált is.

3.1.3. Az aláírásgyűjtés

2018. április 3-án lejárt a *Minority SafePack* európai polgári kezdeményezés aláírásgyűjtésének határideje. Az aláírásgyűjtés európai szintű szervezését felvállaló, és a kezdeményezés szervezeti gazdájának tekinthető Európai Nemzetiségek Föderatív Uniójának (FUEN) vezetői nem sokkal később bejelentették, hogy a kezdeményezés több mint 1,3 millió támogató nyilatkozatot gyűjtött össze az Európai Unió tagállamaiban, 11 országban teljesítve a minimális aláírásszámra vonatkozó kvótát. Magyar szempontból azért különösen jelentős a kezdeményezés sikere, mert a Kárpát-medencei magyarok hozzávetőlegesen egymillió aláírás összegyűjtésével járultak hozzá a kezdeményezés sikeréhez.

Az aláírásgyűjtés eredménye

A FUEN által közölt eredmények alapján a kezdeményezést 1,32 millió uniós polgár írta alá, 11 tagállamban teljesítve a minimális aláírásszámot (Magyarország, Románia, Olaszország, Szlovákia, Spanyolország, Bulgária, Litvánia, Horvátország, Dánia, Lettország és Szlovénia). Az 1,32 millió aláírásból 771 089 aláírás érkezett be elektronikus formában (58 százalék), a többi papíralapon. Magyarországon 643 791 aláírás gyűlt össze, ebből 385 623 érkezett papíralapon és 258 168 elektronikus formában (40 százalék).⁸⁴⁷ A Kárpát-medencei magyarság különösen jól teljesített az aláírásgyűjtés során, hiszen amíg Magyarországról majd 650 000 támogató nyilatkozat gyűlt össze (ideértve a vajdasági és kárpátaljai magyar állampolgárok aláírásait is), addig Erdélyben az aláírások száma meghaladta a 300 000, Felvidéken pedig közelített a 70 000-hez.

Az aláírások tagállami hitelesítése 2018. júliusában ért véget. A szervezők közölték, hogy elegendő számú, 1.128.385 hiteles támogatónyilatkozat gyűlt össze a kezdeményezés mellett (Magyarország 527 686 hitelesített nyilatkozattal járult hozzá a

⁸⁴⁷ KRONIKAONLINE.RO: Leadták a Minority SafePack magyarországi aláírásait, 643 ezren támogatták a kezdeményezést, 2018.4.20. Letöltés helye: <https://kronikaonline.ro/kulfold/leadtak-a-minority-safepack-magyarorszag-alairasait-643-ezren-tamogattak-a-kezdemenyezest>, letöltés ideje: 2020. január 27.

végeredményhez).⁸⁴⁸ Ezzel a *Minority SafePack* az ötödik, aláírásgyűjtést sikerrel teljesítő polgári kezdeményezés.

A magyarországi aláírásgyűjtési kampány

Habár már 2017. április 3-mal vette kezdetét az egyéves aláírásgyűjtési időszak, a kezdeményezés magyarországi népszerűsítése csupán december második felében indult el a Rákóczi Szövetség szerepvállalásával. Az első hónapok európai szinten az aláírásgyűjtésre való felkészüléssel teltek, az online aláírásgyűjtő rendszer rendelkezésre bocsátásával, a tagállami kampányok szervezőinek felkutatásával, valamint a helyi kampányok megszervezésével. Erdélyben ugyan már szeptemberben megkezdtek a támogató aláírások gyűjtését, Felvidéken pedig októberben indult el az aláírások gyűjtése, a kezdeményezés Magyarországon mégis hosszú hónapokig háttérbe szorult a közbeszédben.

Az Országgyűlés a Magyarországi Nemzetiségek Bizottsága betérjesztésére 2017. október 31-én egyhangú, támogató határozatban üdvözölte a kezdeményezést.⁸⁴⁹ 2017. novemberében a Magyar Állandó Értekezlet (MÁÉRT) XVI. ülésén is kiemelt figyelmet kapott a *Minority SafePack* kezdeményezés.⁸⁵⁰ A Zárónyilatkozat egy új, magyar eredetű megnevezést vezetett be a kezdeményezéssel kapcsolatban („*Nemzeti Kisebbségvédelmi Kezdeményezés*”), illetve abban a tagszervezetek üdvözölték, hogy a Rákóczi Szövetség közreműködik a magyarországi aláírásgyűjtésben.⁸⁵¹ A MÁÉRT Zárónyilatkozatra hivatkozva 2017. december 12-én a Rákóczi Szövetség bejelentette, hogy csatlakozik a *Minority SafePack – Nemzeti Kisebbségvédelmi Kezdeményezés*hez, és felszólította a

⁸⁴⁸ MANDINDER.HU: Több mint 527 ezren támogatták Magyarországon a *Minority SafePack* kezdeményezést, 2018. július, Letöltés helye: https://mandiner.hu/cikk/20180705_tobb_mint_527_ezren_tamogattak_magyarorszagon_a_minority_safe_pack_kezdemenyezest, letöltés ideje: 2020. január 27.

⁸⁴⁹ Az országgyűlési határozat „bátorítja a hazai magyar és a nemzetiségekhez tartozó polgárokat, a külföldi magyar nemzetiségűeket, hogy aláírásukkal támogassák a *Minority SafePack* polgári kezdeményezést” – Ld. 24/2017. (X. 31.) OGY határozat

⁸⁵⁰ Ennek eredményeként a november 10-én elfogadott Zárónyilatkozat leszögezi, hogy a tagszervezetek „kiemelt törekvésként kezelik, hogy az anyaországban, a Kárpát-medencében és a diaszpórában aláírásukkal minél többen támogassák a *Minority SafePack – Egymillió aláírás a sokszínű Európáért* elnevezésű, a kisebbségi közösségek európai uniós jogvédelmének megteremtését célzó *Nemzeti Kisebbségvédelmi Kezdeményezést*”, valamint „arra biztatják a magyar szervezetek képviselőit, hogy minél szélesebb körben nyújtsanak tájékoztatást a kezdeményezés, valamint az aláírások összegyűjtésének fontosságáról”.

⁸⁵¹ MÁÉRT Zárónyilatkozat, Magyar Állandó Értekezlet XVI. ülés Zárónyilatkozat, Budapest, 2017. november 10. Letöltés helye: <http://www.humineu.eu/hu/wp-content/uploads/2017/11/19.-A-M%3C%81%3C%89RT-XVI.-%3C%BC1%3C%A9s%3C%A9nek-Z%3C%A1r%3C%B3nyilatkozata-2017.pdf>, letöltés ideje: 2018. május 23.

magyarországi társadalmat, hogy vegyen részt az aláírásgyűjtésben.⁸⁵² A Rákóczi Szövetség magyarországi szerepvállalásának jelentősége abban áll, hogy egy politikától független, tevékenységét az elmúlt három évtizedben a határon túli magyar közösségek érdekében végző civil szervezet állt az aláírásgyűjtés koordinációjának élére.⁸⁵³

A Rákóczi Szövetség a kampány során a MÁÉRT Zárónyilatkozatban is megjelenő „Nemzeti Kisebbségvédelmi Kezdeményezés” megnevezést használta, az eredeti megnevezéssel párhuzamosan. Bár a magyar megnevezés használata indokolt volt a kezdeményezés üzenetének hatékonyabb átadása érdekében, az anyaországi sajtó nagyrészt az angol megnevezéssel hivatkozott a kezdeményezésre.⁸⁵⁴ A szervezet saját arculatot is készített a kezdeményezés megjelenítéséhez, amelyben a nemzeti motívumok domináltak, üzenetként pedig a határon túli magyarok melletti kiállást fogalmazták meg a kezdeményezés támogatásának legfőbb motivációjaként.⁸⁵⁵ A Szövetség létrehozta a kezdeményezés magyarországi honlapját a www.jogaink.hu címen,⁸⁵⁶ amely információs oldalként is szolgált, ugyanakkor elsődleges feladata volt a honlapot felkeresőket átvezetni az elektronikus aláíró felületre.⁸⁵⁷ A magyarországi média 2018. január elején kezdett el hangsúlyosabban foglalkozni a *Minority SafePack* kezdeményezéssel.⁸⁵⁸

A Rákóczi Szövetség intenzív kampányt folytatott az internetes közösségi térben, televíziós és rádióhirdetéseket rendelt, illetve több híroldalon banneres hirdetést tett közzé a kezdeményezés lehető legszélesebb rétegekhez történő eljuttatása érdekében. A

⁸⁵² A Rákóczi Szövetség arra kérte a magyarországi választópolgárokat, hogy a magyar nemzeti közösségek érdekében írják alá a kezdeményezést, valamint azzal a kéréssel fordul a magyarországi társadalmi szervezetekhez, egyházakhoz, politikai pártokhoz és a média képviselőihez, hogy segítsék a kezdeményezés sikerét. – Ld. Rákóczi Szövetség: Sajtóközlemény – Álljunk ki a határon túli magyarok jogaiért! - Nemzeti Kisebbségvédelmi Kezdeményezés (Minority SafePack), 2017. december 12., http://archiv.rakocziszovetseg.org/hu/2017/12/12/minority_safepack, letöltés ideje: 2018. május 23.

⁸⁵³ A szervezet az aláírásgyűjtési időszak során több alkalommal, mintegy legitimációs tényezőként hivatkozott a MÁÉRT Zárónyilatkozatra, amelyet minden, parlamenti frakcióval rendelkező magyarországi politikai párt támogatott, össznemzeti ügyként meghatározva a *Minority SafePack* kezdeményezésben indult aláírásgyűjtést.

⁸⁵⁴ Amíg Rákóczi Szövetség sajtóközleményeiben elsődlegesen a magyar nevet használta (első előfordulásnál zárójelben feltüntetve az angol nevet), az MTI közleményei nagyrészt a *Minority SafePack* névvel hivatkoztak a kezdeményezésre.

⁸⁵⁵ Pl. „Álljunk ki a határon túli magyarokért!”, „A határon túli magyarok kérésére támogassa a Brüsszelnek szóló petíciójukat!”, „Minden magyar felelős minden magyarért!”.

⁸⁵⁶ Ün. „Landing page”, amely az információnyújtás mellett azt a célt szolgálja, hogy az érdeklődőket átirányítja az aláírásgyűjtő felületre.

⁸⁵⁷ A könnyebb megjegyezhetőség és fellelhetőség érdekében nemcsak a Kárpát-medencében hoztak létre információs oldalakat (Erdélyben a www.jogaink.eu oldal, januártól a Felvidéken pedig a www.jogaink.sk oldal szolgált a kezdeményezés információs és az elektronikus aláírást elősegítő oldalként. A FÜEN által létrehozott és fenntartott weboldal pedig a www.minority-safepack.eu címen jelenleg is elérhető).

⁸⁵⁸ 2018. január 2-án Gulyás Gergely, a Fidesz akkori frakcióvezetője a sajtó nyilvánossága előtt aláírta a kezdeményezést, a Rákóczi Szövetség központi irodájában. A közmédia rádió és televízió csatornáin ezek után többször kaptak lehetőséget a Rákóczi Szövetség képviselői a kezdeményezés bemutatására.

Rákóczi Szövetség az offline térben is folytatott kampányt. Január elejétől megjelentek a budapesti utcai aláírásgyűjtő standok a Rákóczi Szövetség aktivistáival, azonban a hat budapesti helyszínen, illetve a később megjelenő néhány vidéki utcai aláírásgyűjtő pont szerényebb utcai megjelenést tudott biztosítani a kezdeményezésnek. A szervezet több vidéki és országos napilapban helyeztette el az aláírásgyűjtő ívet, illetve az annak visszaküldésére szolgáló ingyenes válaszborítékot. A kampány sajátos eleme volt a Magyar Posta bevonása.⁸⁵⁹

*Az aláírásgyűjtés tanulságai a magyarországi tapasztalatok alapján*⁸⁶⁰

a) A Rákóczi Szövetség és a többi közreműködő szervezet

Az aláírásgyűjtés lebonyolítása különösen nehéz feladat volt a Rákóczi Szövetség számára. Egyrészt, a szervezet 28 éves fennállása során az eddigiekben sohasem folytatott aláírásgyűjtéshez hasonló tevékenységet.⁸⁶¹ A szervezet ugyan kiterjedt kapcsolati hálóval rendelkezik (ideértve a mintegy 26 000 fős tagságát, közel 700 helyi és ifjúsági szervezetét, valamint számos támogatóját), eddigi, javarészt az ifjúságot és diákokat középpontba helyező tevékenységét alapul véve kijelenthetjük, hogy merőben új feladattal állt szemben. Másrészt, az aláírásgyűjtés alapvetően „politikai műfaj”, amely elsősorban politikai struktúrákat és tapasztalatokat igényel. A magyarországi aláírásgyűjtés koordinátoraként a Rákóczi Szövetségnek a kezdeményezés sikerre vitele érdekében legalább félmillió aláírást kellett összegyűjtenie mintegy négy hónap alatt.⁸⁶² Az aláírások gyűjtésébe a Szövetség felhívására a szervezet helyi és ifjúsági szervezetein

⁸⁵⁹ 2018. január 31-től a Magyar Posta valamennyi postahelyén elérhetővé vált az aláíró ív és az ennek visszaküldésére szolgáló ingyenes válaszboríték. A Magyar Posta egészen április 3-ig biztosította ezt a postahelyi aláírásra és a támogató ív ingyenes visszaküldésére vonatkozó lehetőséget, amely egyedi lehetőséget biztosított mindenkinek Magyarország összes településén a kezdeményezés támogatására.

⁸⁶⁰ Jelen sorok szerzője a *Minority SafePack* magyarországi kampányának kezdetétől, 2017 decemberétől az aláírásgyűjtés lezárultáig a Rákóczi Szövetség jogi tanácsadójaként dolgozott, segítve a kampány irányítását és kommunikációját.

⁸⁶¹ A Szövetség 1989-es alapítása óta támogatja a szomszédos országokban kisebbségben élő magyarság oktatásügyét és kultúráját, valamint törekszik a Kárpát-medencei magyarság összetartozás-tudatának erősítésére. A Szövetségről bővebben: www.rakocziszovetseg.org

⁸⁶² Vincze Loránt, a FÜEN elnöke többször elmondta a kampány során, hogy Magyarországról legalább félmillió támogató aláírást várnak a kezdeményezés mellett, és ennyi aláírás mindenképpen szükséges ahhoz, hogy a kezdeményezés ne fulladjon kudarcba – Ld. FINTA Márk: Két hónap alatt még 400 ezer aláírás kell a kisebbségvédelemre. *Új Szó*, 2018.02.06. Letöltés helye: <https://ujsozso.com/kozelet/ket-honap-alatt-meg-400-ezer-alairas-kell-kisebbsegvedelemre>. Letöltés ideje: 2018. május 23.; MAGYAR HÍRLAP: Nehezen gyűlnek a Minority SafePack-ot támogató szignók. 2018.02.15. Letöltés helye: http://magyarhirlap.hu/cikk/110897/Nehezen_gyulnek_a_Minority_SafePackot_tamogato_szignok, letöltés ideje: 2018. május 23.

kívül több ismert, országos kiterjedtséggel rendelkező civil szervezet és egyház is bekapcsolódott.⁸⁶³

b) A kampány fő üzenetei Európában és Magyarországon

A kezdeményezés mögé széleskörű társadalmi összefogás jött létre Magyarországon, amit az összegyűjtött aláírások száma is jól szemléltet. Az elmúlt években egyértelmű politikai konszenzus alakult ki a magyarországi politikai szereplők között a nemzeti kisebbségek, és különösen a határon túli magyarság védelme ügyében.⁸⁶⁴ A magyarországi üzeneteket a kampány szervezői ennek megfelelően a határon túli magyarok védelmére összpontosították (ld. a kampány magyarországi üzeneteit). Bár a kezdeményezés nem kizárólag a külföldi magyar közösségek jogvédelmét célozta, hanem az összes Európában kisebbségben élő őshonos nemzeti közösség védelmét, a kampány szervezői úgy értékelték, hogy az aláírásgyűjtés eredményessége szempontjából hatékonyabb a kezdeményezés külföldi magyar nemzetrészek vonatkozásában értelmezhető pozitívumait kiemelni, és e támogatás középpontjába a határokon túl élő magyarság iránt érzett szolidaritást helyezni.

Amíg a FUEN a kezdeményezés európai kommunikációjában az összes európai nemzeti kisebbség védelmére helyezte a hangsúlyt (érthető okokból, hiszen ernyőszervezetként az összes európai nemzeti kisebbségi közösséget képviselik), addig Magyarországon a kampány szervezői a határon túli magyarok melletti kiállásra fektettek nagyobb figyelmet, hangsúlyozva ugyanakkor, hogy ez az egész kontinenst érintő kérdés, amely több mint 50 millió őshonos nemzeti kisebbségi közösséghez tartozó uniós polgárt érint. A magyarországi szervezők sikerrel hozták közel a kérdést a polgárokhoz annak „nemzetiesítése” által, hiszen a FUEN által Nyugat-Európában hirdetett üzenetek vélhetően nem érték volna el a magyarországi választópolgár ingerküszöbét. Ehhez képest a határon túli magyarok melletti kiállás és az egységes magyar nemzet részei iránt érzett szolidaritáson alapuló megközelítés hatásosnak bizonyult.

⁸⁶³ A teljesség igénye nélkül, a legfontosabbakat kiemelve: a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara (több mint 130 000 támogató nyilatkozattal hozzájárulva a kezdeményezés sikeréhez) [NAK.HU: A kamara közel 134 ezer aláírással járult hozzá a sikerhez. 2018.04.05. Letöltés helye: <https://www.nak.hu/kamara/kamarai-hirek/orszag-os-hirek/96468-a-kamara-kozel-134-ezer-alairassal-jarult-hozza-a-sikerhez>, letöltés ideje: 2018. május 23.], a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája (HÖOK), a Magyarországi Református Egyház, a Vajdasági Magyar Diákszövetség – VaMaDiSz, a Doktoranduszok Országos Szövetsége.

⁸⁶⁴ Gondoljunk a kedvezményes honosítás 2010-es szinte egyhangú megszavazására az Országgyűlésben, a 2011-ben hatályba lépő Alaptörvény D. cikkére, vagy a 2010-2018 közti nemzetpolitika sikereire.

c) Polgári kezdeményezés vagy petíció, és az uniós polgársággal kapcsolatos ismeretek hiánya

Általános tapasztalat volt, hogy az emberek nem ismerik az európai polgári kezdeményezés intézményét,⁸⁶⁵ amely az aláírásgyűjtés kommunikációjában is nehézséget jelentett. A polgári kezdeményezésre mind az európai szintű szervezésért felelős FUEN, mind pedig a magyarországi aláírásgyűjtés népszerűsítéséért felelős Rákóczi Szövetség gyakran petícióként hivatkozott. Bár az uniós jogban a petíció teljesen más jogintézményt jelent, mint a polgári kezdeményezés, figyelemmel a magyar alkotmányos hagyományokra és közgondolkodásra, a kezdeményezésre petícióként történő hivatkozás érthetőbbé tette az aláírásgyűjtés indokát és eljárási rendjét az emberek számára, amelyet az utcai aláírásgyűjtés tapasztalatai is alátámasztottak. Bár a polgári kezdeményezés leginkább a megszűnt népi kezdeményezés jogintézményéhez hasonlítható, és gyakorlatilag akként működik, a petíció az emberek számára érthetőbbnek bizonyult.⁸⁶⁶

d) Bonyolult aláírásgyűjtő ív és a személyes adatok megadásától való félelem

A kampány során az egyik leggyakrabban felmerülő probléma a papír alapú aláírásgyűjtő ív bonyolultsága és a személyes adatok megadásától való félelem volt. A régi EPK-rendelet 5. cikk (1) bekezdése értelmében a támogató nyilatkozatok gyűjtéséhez csak a rendelet III. mellékletében meghatározott mintáknak megfelelő formanyomtatványok voltak használhatóak. A III. számú melléklet tehát egy minden tagállamban alkalmazandó mintát határozott meg, beleértve a nevek magyar nyelvű szabályaihoz viszonyított fordított sorrendjét, a dátum „nap/hónap/év” formátumban feltüntetendő formátumát. Az aláíró formanyomtatványt továbbá a mellékletben található minta szerint legfeljebb három személy írhatta alá. Ezek a tényezők mind hozzájárulhattak a papír alapú aláírásgyűjtő ív nehezebb értelmezéséhez.

További problémát jelentett a személyes adatok megadása. A régi EPK-rendelet tárgyalása során a tagállamoknak nem sikerült egyezsége jutniuk a támogató aláírások összegyűjtése során kötelezően szolgáltatandó adatok tartalmát illetően. Némelyek szerint a személyi igazolványok adataira vonatkozó kötelező adatszolgáltatás a polgári

⁸⁶⁵ ANGLMAYER (2015) i.m. 10.

⁸⁶⁶ Ezek a megállapítások a szerző aláírásgyűjtés során szerzett saját, nem reprezentatív tapasztalatai.

kezdeményezés támogatása során szükségtelen adminisztratív követelmény, amely feleslegesen bonyolítja a gyűjtési rendszert.⁸⁶⁷ Mások szerint a lakcímre vonatkozó kötelező adatszolgáltatás inkább olyan adat, amely illetéktelen kezekbe jutása esetén hátrányosabb következményekkel járhat az érintettekre nézve, lehetőséget adva azok kéréstlen megkeresésére, esetleges lakcím szerinti listázására. Az aláírásgyűjtés során a Rákóczi Szövetség aktivistái azt tapasztalták, hogy a polgárok leginkább a személyazonosító okmányaik számának megadásától idegenkedtek, illetve hogy inkább megadnák lakcímüket, mint személyazonosító igazolványuk számát (a felmérés ugyanakkor nem reprezentatív, a Szövetség munkatársai nem végeztek erre vonatkozó, tudományos igényességű felméréseket).

e) Papír alapú és elektronikus aláírások

Ahogy azt korábban bemutatattuk, az eddigiekben sikeres kezdeményezések esetében az aláírások nagyobb része elektronikus formában érkezett be. A *Minority SafePack* esetében a papír alapú és elektronikus aláírások száma összeurópai viszonylatban ugyan közelít ehhez az arányhoz (kb. 58 százalék), Románia atipikus esete ugyanakkor árnyalja ezt a képet.⁸⁶⁸ Magyarország vonatkozásában az elektronikus aláírások száma 40 százalék körüli, ami jelentősen az európai átlag alatt marad. Ebből messzemenő következtetések ugyanakkor nem vonhatóak le, hiszen ezek az arányok nagyrészt attól függenek, hogy a szervezők miként próbálták megszólítani a polgárokat. Figyelemmel arra, hogy Magyarországon az aláírásgyűjtés rendkívül decentralizáltan, kisebb közösségek vezetői révén zajlott,⁸⁶⁹ ez az arány nem tekinthető meglepőnek, különös tekintettel a magyarországi aláírások kiemelkedő számára.

⁸⁶⁷ KAUFMANN – PLOTTKA (2012) i.m.

⁸⁶⁸ Romániában az összegyűjtött több mint 303 000 támogató nyilatkozatból mintegy 275 000 elektronikus aláírás formájában érkezett be, ami kiemelkedő, 90 százalékos arány. Ez arra vezethető vissza, hogy Erdélyben az RMDSZ bár papír alapon gyűjtötte az aláírásokat, azokat feltöltötték az online rendszerbe. – Ld. FALL Sándor: Románián kívül nem nagyon gyűlnek az aláírások a Minority SafePack támogatására. *Főtér.ro*, 2018.12.08. Letöltés helye: http://foter.ro/cikk/20171208_romanian_kivul_nem_nagyon_gyulnek_az_alairasok_a_minority_safepack_tamogatasara, letöltés ideje: 2018. május 23.

⁸⁶⁹ A Rákóczi Szövetség helyi és ifjúsági szervezetei, a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara falugazdász hálózata, egyházközségek, diákszervezetek gyűjtötték az aláírásokat.

3.1.4. Következő lépések – a *Minority SafePack* az uniós intézmények előtt

Az aláírásgyűjtés végétől a kezdeményezés benyújtásáig

2018. áprilisában történelmi sikert ért el a kezdeményezés, ugyanis több mint 1,1 millió hiteles támogató nyilatkozat gyűlt össze mellette. A javaslat Bizottsághoz történő benyújtására ugyanakkor csupán másfél év múlva, 2020. januárjában került sor.⁸⁷⁰ Ez azért is történhetett meg, mert a régi EPK-rendelet nem állapított meg határidőt a kezdeményezés tagállami hitelességi vizsgálatokat követő, Bizottsághoz történő benyújtására (ld. fent). Ezt használta ki a FUEN, amikor a szervezet küldöttgyűlése 2018. júniusi kongresszusi határozatával felhatalmazta⁸⁷¹ elnökségét arra, hogy a kezdeményezés szervezőivel találja meg a legmegfelelőbb pillanatot a *Minority SafePack* Bizottsághoz történő benyújtására.⁸⁷² A szervezők végül 2020. január 10-én nyújtották be a Bizottsághoz a javaslatcsomagot, ekkor újabb életszakaszába lépett a kezdeményezés.

A kezdeményezés második szakasza az uniós intézmények előtt zajlik. 2020. február 5-én a Bizottság személyes találkozón fogadta a szervezőket a kezdeményezés célkitűzéseinek részletes ismertetése érdekében. Ekkor került sor a FUEN szakértői által kidolgozott szövegszerű jogszabályjavaslatok bemutatására is.⁸⁷³ A Bizottság nem köteles jogalkotási javaslatot benyújtani, de köteles ismertetni a javaslattal kapcsolatos jogi és politikai következtetéseit, illetve nyilatkozni arról, hogy kíván-e benyújtani

⁸⁷⁰ FUEN.ORG: Online regisztráltak a Minority SafePack aláírásait az Európai Bizottságnál, 2020.01.10., Letöltés helye: <https://www.fuen.org/hu/article/Online-regisztráltak-a-Minority-SafePack-alairasait-az-Europai-Bizottsagnal>, letöltés ideje: 2020. január 27.

⁸⁷¹ FUEN.ORG: FUEN Congress 2018: European minorities want a pact with the majority, 23.06.2018, Letöltés helye: <https://www.fuen.org/en/article/FUEN-Congress-2018-European-minorities-want-a-pact-with-the-majority>, letöltés ideje: 2020. január 27.

⁸⁷² 2018 őszén a szervezők találkozót kértek a Bizottságtól a kezdeményezés megvitatása céljából, azonban Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság akkori elnöke elutasította ezt a megkeresést. Ekkor döntöttek [FUEN.ORG: The statements of support for the Minority SafePack Initiative will be presented only to the new European Commission, 17.11.2018, Letöltés helye: <https://www.fuen.org/hu/article/The-statements-of-support-for-the-Minority-SafePack-Initiative-will-be-presented-only-to-the-new-European-Commission>, letöltés ideje: 2020. január 27.] úgy a szervezők, hogy a kezdeményezés benyújtásával megvárják a 2019. évi európai parlamenti választások után felálló új Bizottságot. Az új adminisztráció december elején lépett hivatalba, azonban a szervezők a Bizottság kérésére a kezdeményezés benyújtását januárra halasztották [FUEN.ORG: Az Európai Bizottság kérésére 2020 elején kerül a testület elé a Minority SafePack, 21.11.2019, Letöltés helye: <https://www.fuen.org/hu/article/Az-Europai-Bizottsag-keresere-2020-elejen-keruel-a-testuelet-ele-a-Minority-SafePack>, letöltés ideje: 2020. január 27.].

⁸⁷³ Minority SafePack Initiative: *Legislative Proposals*. Letöltés helye: https://www.fuen.org/assets/upload/editor/docs/doc_iR4huwGd_MSPI_Booklet_A4_v3.pdf?fbclid=IwAR0MIFZX04UZAu217SjzSTpvEXKUTpOmjMGWSDW-55a2891NOwWdaHv0GY0, letöltés ideje: 2020. április 22.

jogalkotási javaslatot. E közleményét az EPK-rendelet⁸⁷⁴ értelmében a Bizottságnak a benyújtástól számított hat hónapon belül és a kezdeményezés európai parlamenti nyilvános meghallgatása után kell közzétennie.

Az EPK-rendelet értelmében – főszabály szerint – a kezdeményezést a Bizottsághoz történő benyújtását követő három hónapon belül az Európai Parlament nyilvános meghallgatáson köteles megtárgyalni a kezdeményezést, majd plenáris vitát tart róla. Ennek eredményeként állásfoglalást fogadhat el a javaslat támogatásáról. A Parlament a Bizottságnak a kezdeményezéssel kapcsolatban tervezett lépéseit is értékelni fogja, és amennyiben a Bizottság nem terjeszt elő megfelelő javaslatot, a Parlament tagjainak többségével maga is felkérheti a Bizottságot jogalkotási javaslat előterjesztésére.

A koronavírus járvány okozta válsághelyzet hatása a kezdeményezés elbírálására

A fenti forgatókönyvet ugyanakkor jelentősen felborította és a továbbiakban is jelentősen befolyásolhatja a koronavírus járvány miatt kialakult válsághelyzet. Habár a Bizottság február elején fogadta a szervezőket (ld. fent), a kezdeményezés európai parlamenti nyilvános meghallgatására a járvány miatt már nem kerülhetett sor. Az új EPK-rendelet értelmében a nyilvános meghallgatást a kezdeményezés benyújtását követő három hónapon belül, vagyis április 10-ig kellett volna megrendezni,⁸⁷⁵ azonban az Európai Parlament március elejétől gyakorlatilag minden külsős rendezvényt felfüggesztett vagy törölt az eseménynaptárából, így a *Minority SafePack 2020.* március 23-ra tervezett nyilvános meghallgatására sem kerülhetett sor. Ugyanezen okból kifolyólag halasztották el a kezdeményezésről szóló, április 22-re napirendre vett európai parlamenti plenáris vitát is. Egyelőre tisztázatlan, hogy mikor rendezik meg a kezdeményezés európai parlamenti nyilvános vitáját, de nem kizárt, hogy erre csak az ősz folyamán kerül sor.

Másfelől a rendkívüli helyzet a kezdeményezéssel kapcsolatos bizottsági álláspontról szóló közlemény közzétételét is érinti. Az EPK-rendelet értelmében ugyanis

⁸⁷⁴ Figyelemmel arra, hogy a *Minority SafePack* kezdeményezést a sikeres aláírásgyűjtést követően a szervezők csupán 2020. január 10-én nyújtották be a Bizottságnak, és mivel a 2020. január 1-én hatályba lépő új rendelet a polgári kezdeményezések ezen szakaszára az új rendelet alkalmazását írja elő (ellentétben például az aláírásgyűjtési szakaszt érintő rendelkezésekkel, amelyek vonatkozásában az új EPK-rendelet értelmében a 2020. január 1. előtt nyilvántartásba vett polgári kezdeményezések esetében a régi EPK-rendelet előírásait kell alkalmazni), a kezdeményezés uniós intézményi vizsgálatára az új rendeletet kell alkalmazni.

⁸⁷⁵ EPK-rendelet 14. cikk (2) bekezdés

a Bizottság a kezdeményezéssel kapcsolatos közleményét a javaslat online rendszerben közzétételét⁸⁷⁶ követő hat hónapon belül és a kezdeményezés Európai Parlament által tartott nyilvános meghallgatása után teszi közzé.⁸⁷⁷ A rendelkezés tehát két konjunktív feltételt határoz meg (erre utal az *és* kötőszó), amelyek adott esetben egymásnak ellentmondhatnak. Az első feltétel értelmében ugyanis a Bizottságnak 2020. július 10-ig kellett volna közzétennie a kezdeményezés érdeméről szóló közleményét, azonban a koronavírus járvány miatt az időpontig nem került sor a kezdeményezés európai parlamenti nyilvános vitájára, amely viszont kizárta a második feltétel teljesülését. A második feltételnek való megfelelés (vagyis, hogy a Bizottság addig nem teszi közzé a kezdeményezéssel kapcsolatos következtetéseit, amíg az Európai Parlament erről nem tárgyalt) szükségszerűen az első feltétel teljesülését hiúsította meg. A kezdeményezés szervezői jelezték a Bizottságnak, hogy – figyelemmel a rendkívüli körülményekre – egyetértenek a Bizottság közleményének közzétételével kapcsolatos határidő kitolásával 2020 szeptemberére vagy akár későbbre is.⁸⁷⁸

Eljárási határidők meghosszabbítása

Az Európai Bizottság – reagálva a koronavírus-járvány ellen hozott tagállami intézkedések által kialakult helyzetre – 2020. május 20-án javaslatot tett az európai polgári kezdeményezések támogató nyilatkozatainak gyűjtésére, ellenőrzésére, illetve vizsgálatára rendelkezésre álló időszakok meghosszabbításáról.⁸⁷⁹ Az uniós intézmények gyorsított eljárásban tárgyalták a javaslatot. A szövegről az Európai Parlament első olvasatban tett néhány apróbb módosítási javaslata után június végén született politikai

⁸⁷⁶ Erre a kezdeményezés Bizottsághoz történő benyújtása napján, 2020. január 10-én került sor (ld. fent).

⁸⁷⁷ EPK-rendelet 15. cikk (2) bekezdés

⁸⁷⁸ Loránt VINCZE: Minority SafePack advice to ongoing initiatives: adapt to the new setting. European Citizens' Initiative Forum, 05.05.2020. Letöltés helye: https://europa.eu/citizens-initiative-forum/index.php/blog/minority-safepack-advice-ongoing-initiatives-adapt-new-setting_en, letöltés ideje: 2020. május 6.

⁸⁷⁹ Európai Bizottság: Javaslat - Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Covid19-világjárványra tekintettel az európai polgári kezdeményezésről szóló (EU) 2019/788 rendeletben előírt gyűjtési, ellenőrzési és vizsgálati szakaszokra vonatkozó határidőkkel kapcsolatos ideiglenes intézkedések meghatározásáról. Brüsszel, 2020.5.20., COM(2020) 221 végleges

megállapodás,⁸⁸⁰ amelyet később az EP és a Tanács is megerősített,⁸⁸¹ így 2020. július 18-án hatályba lépett az átmeneti rendelkezéseket bevezető rendelet.⁸⁸²

A rendelet lehetőséget biztosít a nyilvános meghallgatás elhalasztására, ha az Európai Parlament 2020. március 11-ét követően nehézségekbe ütközött a nyilvános meghallgatás megszervezése során a koronavírus világjárványra válaszul azon tagállam által hozott intézkedések miatt, amelyben a meghallgatást meg kívánják szervezni. Az Európai Parlamentnek mihamarabb (amint a szervezők és az intézmények meg tudnak állapodni a találkozó vagy a meghallgatás időpontjában) meg kell szerveznie a nyilvános meghallgatást, amint az érintett tagállam (Belgium) közegészségügyi helyzete azt lehetővé teszi. Ezen felül a rendelet lehetőséget biztosít a szervezők számára a meghallgatáson történő távoli (online) részvételre is. A Bizottság a nyilvános meghallgatást követő három hónapon belül kell közzétennie a kezdeményezéssel kapcsolatos, jogi és politikai következtetéseit tartalmazó közleményét.⁸⁸³

E doktori értekezés kéziratának lezártakor, 2020. augusztus 31-én egyelőre bizonytalan, hogy mikor kerülhet sor a nyilvános meghallgatásra, és milyen formában. A nyilvános meghallgatás megtartása azonban továbbra is feltétele a Bizottság kezdeményezéssel kapcsolatos érdemi következtetéseinek. Vincze Loránt korábban azt nyilatkozta, hogy meglátása szerint a kezdeményezés európai parlamenti nyilvános meghallgatására októberben kerülhet sor,⁸⁸⁴ amely becslés alapján a Bizottságnak a javaslatcsomagra adott érdemi válaszát előreláthatólag jövő év elején ismerhetjük meg.

⁸⁸⁰ Európai Parlament: Deal on ECI extensions: plans for additional flexibility approved. Sajtóközlemény, 2020.6.25. Letöltés helye: <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20200625IPR82004/deal-on-eci-extensions-plans-for-additional-flexibility-approved>, letöltés ideje: 2020. augusztus 6.

⁸⁸¹ Európai Parlament: Jóváhagyta a Parlament az európai polgári kezdeményezések határidőinek meghosszabbítását. Sajtóközlemény, 2020.7.9. Letöltés helye: <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20200706IPR82733/europai-polgari-kezdemenyezesek-hatarideje-meghosszabbította-az-ep>, letöltés ideje: 2020. augusztus 6.; Európai Unió Tanácsa: A Tanács ideiglenes intézkedéseket fogadott el az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatban. Sajtóközlemény, 2020. július 14. Letöltés helye: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/07/14/council-adopts-temporary-measures-related-to-the-european-citizens-initiative/>, letöltés ideje: 2020. augusztus 6.

⁸⁸² 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. HL L 231/7, 2020. 7. 18., 7-11.o.

⁸⁸³ 2020/1042 rendelet, 4. cikk

⁸⁸⁴ SUSÁNSZKY Máttyás: A kisebbségpolitika békepolitika. Vincze Loránt az európai kisebbségeket összefogó aláírásgyűjtések jövőjéről. *Pesti Srácok*, 2020.05.24. Letöltés helye: <https://pestisracok.hu/a-kisebbségpolitika-bekepolitika-vincze-lorant-az-europai-kisebbségeket-osszefogo-alairasgyujtesek-jovojerol-ps-interju/>, letöltés ideje: 2020. augusztus 7.

Az intézmények előtti eljárás – a Minority SafePack pontosított tartalma

A szervezők szempontjából ideális esetben a Bizottság a kezdeményezők által benyújtott valamennyi javaslat tekintetében megindítja a jogalkotási eljárást, alapul véve a szakértői csoport által kidolgozott, és a szervezők által a Bizottságnak 2020. február 5-én bemutatott jogszabály-javaslatokat.⁸⁸⁵ Erre azonban a gyakorlatban kevés az esély. A kérdés reális megközelítésben inkább az, hogy a kezdeményezés szervezői hány jogalkotási javaslat beterjesztését tudják elérni a Bizottsággal folytatott tárgyalások során, illetve milyen politikai támogatást tudnak szerezni a kezdeményezésnek az Európai Parlamentben és a tagállami kormányoknál.

A szervezők az európai aláírásgyűjtés tárgyát képező kilenc javaslatot végül hét jogi aktus tervezetben foglalták össze, az alábbiak szerint:

- i) nyelv, oktatás és kultúra: javaslat egy tanácsi ajánlásra, amelynek célja, hogy a tagállamok hatékony nyelvhasználati, oktatási és kulturális rendelkezésekkel előmozdítsák az Unió kulturális és nyelvi sokszínűségének megőrzését;
- ii) nyelvi sokféleségi központ létrehozása: rendeletjavaslat a regionális és kisebbségi nyelvek fontosságát hangsúlyozó Nyelvi Sokféleségi Központ létrehozására, amelyet az Unió finanszíroz;
- iii) a nemzeti kisebbségek helyzetét és a nyelvi sokféleség megőrzésének fontosságát figyelembe vevő regionális politika: javaslat a regionális alapokról szóló javaslatok⁸⁸⁶ módosítására, annak érdekében, hogy az EU regionális politikája szenteljen kiemelt figyelmet a kisebbségek által jelentős részben lakott területeknek, és támogassa azokat a beruházásokat, amelyek e közösségek jellegzetességeinek megőrzésére irányulnak;⁸⁸⁷

⁸⁸⁵ Minority SafePack Initiative: *Legislative Proposals*, i.m. – Ezek a javaslatok nem kötik a Bizottságot, a szervezőknek sem volt kötelező ezeket mellékelni, ugyanakkor jelentős mértékben pontosítják a szervezők korábban benyújtott javaslatokkal kapcsolatos elképzeléseit.

⁸⁸⁶ Európai Bizottság: Javaslat - Az Európai Parlament és Tanács rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi és Migrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a Határigazgatási és Vízügyeszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról. Strasbourg, 2018.5.29., COM(2018) 375 végleges - 2018/0196(COD); Európai Bizottság: Javaslat - Az Európai Parlament és Tanács rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról. Strasbourg, 2018.5.29., COM(2018) 372 végleges - 2018/0197(COD); Európai Bizottság: Javaslat - Az Európai Parlament és Tanács rendelete az az Európai Regionális Fejlesztési Alap és külső finanszírozási eszközök által támogatott európai területi együttműködési célkitűzésre (Interreg) vonatkozó egyedi rendelkezésekről. Strasbourg, 2018.5.29., COM(2018) 374 végleges - 2018/0199(COD); Európai Bizottság: Javaslat - Az Európai Parlament és Tanács rendelete az Európai Szociális Alap Pluszról (ESZA+). Brüsszel, 2018.5.30., COM(2018) 382 végleges - 2018/0206(COD).

⁸⁸⁷ V.ö. a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezéssel.

- iv) a nemzeti kisebbségek által az Unió gazdasági és társadalmi fejlődéséhez hozzáadott értéke kutatásának javítása: a Horizont Európa programról szóló javaslat⁸⁸⁸ módosítása, hogy lehetővé váljon a nemzeti és nyelvi kisebbségek helyzetének megerősítését célzó kutatások finanszírozása;
- v) a hontalanok és az uniós polgárok közötti szinte egyenlő bánásmód biztosítása: irányelv javaslat a 2003/109/EK⁸⁸⁹ irányelv módosítására a hontalanok védelmének fokozása és az irányadó eljárások egyszerűsítése érdekében;
- vi) az audiovizuális szolgáltatásokhoz és a sugárzott tartalmakhoz való hozzáférés biztosítása: javaslat az audiovizuális médiaszolgáltatásokról és műsorszolgáltatásokhoz kapcsolódó egyes szerzői jogokról szóló irányelvek⁸⁹⁰ módosítására a nemzeti kisebbségek által lakott régiókat sújtó indokolatlan földrajzi korlátozások megszüntetése érdekében;
- vii) a nemzeti kisebbségeket és kultúrájukat támogató projektekre vonatkozó feltételek egyszerűsítése: a horizontális állami támogatásokkal kapcsolatos rendeletek⁸⁹¹ módosítása a nemzeti kisebbségeket és kultúrájukat támogató projektek regionális támogatások *de minimis* szabálya alól történő tömbösített felmentése céljából.

⁸⁸⁸ Európai Bizottság: Javaslat - Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Horizont Európa kutatási és innovációs keretprogram létrehozásáról, valamint részvételi és terjesztési szabályainak megállapításáról. Brüsszel, 2018.6.7., COM/2018/435 végleges - 2018/0224(COD)

⁸⁸⁹ A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról. HL L 16., 2004.1.23., 44-53.

⁸⁹⁰ 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). HL L 95., 2010.4.15., 1-24.; A Tanács 93/83/Egk irányelve (1993. szeptember 27.) a műholdas műsorsugárzásra és a vezetékes továbbközvetítésre alkalmazandó egyes szerzői és szomszédos jogi szabályok összehangolásáról. HL L 248., 1993.10.6., 15-21.; Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/789 irányelve (2019. április 17.) a műsorszolgáltató szervezetek egyes online közvetítéseire, valamint televíziós és rádiós műsorok továbbközvetítésére alkalmazandó szerzői jogok és szerzői joggal szomszédos jogok gyakorlására vonatkozó szabályok megállapításáról valamint a 93/83/EGK tanácsi irányelv módosításáról. HL L 130., 2019.5.17., 82-91.

⁸⁹¹ A Bizottság 800/2008/EK rendelete (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet). HL L 214., 2008.8.9., 3—47.; A Tanács (EU) 2015/1588 rendelete (2015. július 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról. HL L 248., 2015.9.24., 1-8.

3.2. Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért

A Székely Nemzeti Tanács (SZNT) 2011-ben határozatot⁸⁹² fogadott el egy európai polgári kezdeményezés elindításáról azzal a céllal, hogy az EU kohéziós politikája kezelje kiemelt figyelemmel a nemzeti régiókat. A Székely Nemzeti Tanács pedig már 2011 novemberében pontosította⁸⁹³ polgári kezdeményezése tárgy körét, amelyet Izsák Balázs, a Székely Nemzeti Tanács elnöke és Dabis Attila, a szervezet külügyi megbízottja 2013. június 18-án nyújtott be az Európai Bizottsághoz. A „*Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért*” című európai polgári kezdeményezés⁸⁹⁴ tárgya, hogy az Unió kohéziós politikája kezelje kiemelt figyelemmel azokat a régiókat, amelyeket nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nyelvi sajátosságok különböztetnek meg az őket körülvevő régióktól (a továbbiakban: a *nemzeti régiókról szóló polgári kezdeményezés*).

3.2.1. A nemzeti régiókról szóló polgári kezdeményezésről

A nemzeti régiók és azok kiemelt figyelemben részesítése

A polgári kezdeményezés a nemzeti („nemzeti kisebbségi” vagy „nemzetiségi”) régiók kiemelt kezelését kezdeményezi a kohéziós politika végrehajtása során. A Székely Nemzeti Tanács meghatározása szerint a „nemzeti régiók” olyan földrajzi körzet, amely „nemzeti, etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkezik azáltal, hogy területén egy őshonos nemzeti kisebbség többséget alkot, amely történelmileg is kötődik hozzá.”⁸⁹⁵ A nemzeti régiók gondolata nem új tudományos terminológia vagy dogmatikai találmány,

⁸⁹² Székely Nemzeti Tanács: Unió szintű polgári kezdeményezésre vonatkozó határozat. Marosvásárhely 2011. június 3. Letöltés helye: http://sznt.sic.hu/hu-sic/index.php?option=com_content&view=article&id=461%3Aunios-szint-polgari-kezdemenyezesre-vonatkozoo-hatarozat&catid=11%3Ahatározatok&Itemid=15&lang=fa, letöltés ideje: 2019. november 19.

⁸⁹³ Székely Nemzeti Tanács: Az unió polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételéhez szükséges információkra vonatkozó határozat. Sepsiszentgyörgy, 2011. november 19. Letöltés helye: http://sznt.sic.hu/hu-sic/index.php?option=com_content&view=article&id=498%3Aaz-unios-polgari-kezdemenyezes-nyilvانتartasba-vetelehez-szuekseges-informaciokra-vonatkozoo-hatarozat&catid=11%3Ahatározatok&Itemid=15&lang=fa, letöltés ideje: 2019. november 19.

⁸⁹⁴ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007_hu

⁸⁹⁵ Izsák Balázs: Különleges jogállást a nemzeti régióknak. Letöltés helye: <http://izsakbalazs.blogspot.hu/search/label/15%20K%C3%BC1%C3%B6nleges%20jog%C3%A1ll%C3%A1st%20a%20nemzeti%20r%C3%A9gi%C3%B3knak>, letöltés ideje: 2019. november 24.

hiszen korábban az Európa Tanács meghatározta ennek fogalmát, alapvető elemei megtalálhatóak a vonatkozó nemzetközi jogi okmányokban,⁸⁹⁶ illetve a fogalmat a jogtudomány⁸⁹⁷ is tárgyalta. Manzinger felhívja a figyelmet arra, hogy a nemzeti/nemzetiségi régiók Nyugat-Európában kialakult és többnyire az államok részéről elismert belső határok között élnek.⁸⁹⁸ A kezdeményezők a Bővebb tájékoztatásban⁸⁹⁹ (amelyet mellékletként csatoltak a polgári kezdeményezéshez⁹⁰⁰) hangsúlyozzák, hogy e régiók lakossága „helyi többséget alkotó, vagy jelentős számban ott élő nemzeti közösségek, amelyek az adott tagállamban számbeli kisebbségben vannak, és az állam azokat kisebbségként kezeli, régi európai kultúrák, nyelvek őrzői, és jelentős forrásai az EU és a szélesebb Európa kulturális, nyelvi sokszínűségének.”

A kezdeményezés célja, hogy az EU kohéziós politikája fordítson külön figyelmet a nemzeti régiókra, hogy ezzel is segítse kultúrájuk megőrzését és támogassa a régiók közti egyenlőséget Európában. A kezdeményezők szerint a nemzeti régiók – köztük a közigazgatási hatáskörökkel nem rendelkező földrajzi körzetek – lemaradását úgy kell megelőzni, a gazdasági, társadalmi és területi kohézió feltételeit fenntartani, hogy közben sajátosságaik ne változzanak meg. Ehhez „biztosítani kell számukra a hozzáférés esélyegyenlőségét a strukturális alapokhoz, minden más EU-s alaphoz, forráshoz, programhoz, meg kell teremteni a garanciákat sajátosságaik fenntartásához, a megfelelő gazdasági fejlődéshez, hogy az Unió átfogó, harmonikus fejlődése fenntartható legyen, és kulturális sokszínűsége is fennmaradjon.”⁹⁰¹ A kezdeményezők szerint a kulturális sajátosságok kihatással vannak a régiók, és ekképpen a tagállamok és az egész Unió gazdasági életére. Európa kulturális sokszínűségét ugyanakkor ezekben a régiókban

⁸⁹⁶ Ahogy a kezdeményezők felhívják rá a figyelmet, e nemzeti régiókra utal az Európa Tanács 1201 (1993) sz. ajánlásának 11. cikke, a Kisebbségi és Regionális Nyelvek Európai Chartája a „regionális vagy kisebbségi nyelv használatának területét” meghatározva, illetve a Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről is többször utal az ilyen földrajzi egységekre, valamint az Európa Tanács 2007 (1811) sz. ajánlása 28. cikkében „nemzeti ambíciókkal rendelkező” régiókat említi.

⁸⁹⁷ Pl. Tove H. MALLOY: National Minority 'Regions' in the Enlarged European Union: Mobilizing for Third Level Politics? *ECMI Working Paper*, Issue 24, July 2005.

⁸⁹⁸ Míg Közép-Európa 1918 után a kis nemzetállamok régiójává vált, addig Nyugat-Európában a nemzeti kisebbségek törekvései legfeljebb politikai-gazdasági decentralizációt eredményeztek, fenntartva a többnemzetiségű államokat (az általuk benépesített ezen területeket tekintjük nemzeti/nemzetiségi régióknak) – Ld. MANZINGER Krisztián: Nemzetiségi régiók és Európa. Az Európai Unió regionális politikája és a regionális nemzetiségi törekvések. *Pro Minoritate folyóirat*, 2019 nyár. [a továbbiakban: MANZINGER (2019b)]

⁸⁹⁹ Bővebb Tájékoztató. Letöltés helye: <http://www.nemzetiregiok.eu/bovebb-tajekoztatatas.php>, letöltés ideje: 2019. november 19.

⁹⁰⁰ A régi EPK-rendelet II. melléklete meghatározta a polgári kezdeményezés kötelező elemeit. Ennek alapján a benyújtott polgári kezdeményezés bejegyzéséhez szükséges volt megjelölni a polgári kezdeményezés nevét, tárgyát és fő célját. A melléklet biztosította a jogot, hogy a kezdeményezők bővebb tájékoztatást csatoljanak a beadványhoz, ez azonban nem volt kötelező elem.

⁹⁰¹ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/1488>

fenyegeti a legtöbb veszély.⁹⁰² A kezdeményezők szerint a nemzeti kisebbségi régiók társadalmi, területi kohéziójában rejlő gazdasági többletpotenciál megfelelő kohéziós politika mellett felszabadítható, és gazdasági erőforrássá változtatható az adott régiók hasznán túl a tagállamok és az Unió egészének javára.⁹⁰³

A kezdeményezés legfontosabb jogalapját az EUMSZ 147-179. cikkei képezik. Az EUMSZ 174. cikke rögzíti a kohéziós politika alapvető célját, vagyis, hogy „az Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik.” Ugyanezen cikk felsorol egyes régiótípusokat, amelyek kiemelt figyelmet igényelnek a kohéziós politika végrehajtása során.⁹⁰⁴ A kezdeményezés érvelése szerint ez a lista nem zárt, hanem sokkal inkább nyitva hagyja annak lehetőségét, hogy újabb régiók essenek e kiemelt figyelem középpontjába, mint például a nemzeti, nyelvi vagy kulturális sajátosságokkal rendelkező régiók. Értelmezésükben „az Uniónak kiemelt figyelemmel kell kezelnie azokat a régiókat, amelyeket nemzeti, etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi sajátosságok jellemeznek azáltal, hogy lakosságuk jelentős arányát vagy éppen többségét egy őshonos európai kisebbség képezi, amely ott saját, történelmi gyökerű kultúrát teremtett.”⁹⁰⁵ A kezdeményezők ezen felül hivatkoznak a NUTS-rendelet⁹⁰⁶ követelményére, miszerint „a nem közigazgatási egységeknek tükrözniük kell a gazdasági, társadalmi, történelmi, kulturális, földrajzi vagy környezeti körülményeket.”⁹⁰⁷

A kezdeményezés motivációi és gyakorlati megvalósítási javaslatai

A *nemzeti régiókról* szóló polgári kezdeményezés motivációit a székelyföldi negatív tapasztalatok szolgáltatták. A kezdeményezés mögött álló Székely Nemzeti Tanács azt tapasztalta, hogy Románia EU-s csatlakozása óta „folyamatosan nyílik a gazdasági olló” a Közép-romániai Fejlesztési Régió román többségű megyéi és Székelyföld megyéi –

⁹⁰² Bővebb Tájékoztató i.m.

⁹⁰³ Uo.

⁹⁰⁴ EUMSZ 174.cikk: „[...] Az érintett régiók közül kiemelt figyelemmel kell kezelni a vidéki térségeket, az ipari átalakulás által érintett térségeket és az olyan súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat, mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók.”

⁹⁰⁵ Bővebb Tájékoztató i.m.

⁹⁰⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK rendelete a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról, HL L 154, 2003.6.21.

⁹⁰⁷ NUTS rendelet (10) preambulumbekzdés.

elsősorban a régióhoz tartozó román többségű megyék és a magyar többségű Hargita és Kovászna megyék – között. Ebből a szervezet azt a következtetést vonta le, hogy az uniós fejlesztési forrásokat a „burkolt gazdasági diszkrimináció céljainak megfelelően” osztják el Romániában és Szlovákiában is.⁹⁰⁸ Ezt Wágner is megerősíti, aki szerint a szomszédos országok diszkriminatív politikája miatt a külföldi magyarok által lakott régiók a legfejletlenebbek.⁹⁰⁹ Ezt támasztja alá a Bizottság 2017 októberében közzétett jelentése is. A jelentés szerint ugyan a tagállamok szintjén csökkentek a regionális egyenlőtlenségek, a tagállamok alatti szinten azonban jobban fejlődtek az uniós GDP-átlagot meghaladó régiók a kevésbé fejlett régiókhoz képest,⁹¹⁰ tehát kinyílt a gazdasági olló. Manzinger szerint Romániában „nemcsak az egyik legnagyobb polarizáció alakult ki a legfejlettebb és a legfejletlenebb régió között közösségi szinten, hanem a fejlesztési régiókon belül is jelentős szétfejlődés következett be az ország 2007-es EU-csatlakozását követően”.⁹¹¹

Dabis szerint Európában számtalan eset bizonyítja, hogy egyes államok „a közpolitikai döntések szintjére emelik a saját területükön élő őshonos nemzeti közösségekkel szemben táplált ellenérzéseiket”, és ebből fakad az a gazdasági diszkrimináció, amely hátrányos az adott nemzeti régióra, serkenti az elvándorlást és ekképpen veszélyezteti az adott területen őshonos nemzeti közösségek kultúrájának megmaradását, tehát az uniós sokszínűség fenntartását is.⁹¹²

A régiók határainak megvonása az adott tagállamon belül megszülető politikai döntés, az EU-nak erre nem lehet ráhatása. Ennek ellenére Romániában központi fontosságú kérdés egy magyar többségű (fejlesztési) régió létrejöttének megakadályozása.⁹¹³ Manzinger szerint az egyes fejlesztési régiók meghatározása „politikai preferenciákat tükröz, valamely régió – például Székelyföld – elismerésének

⁹⁰⁸ A román többségű Brassó megyében például csaknem 20 százalékos volt az egy főre eső GDP növekedési üteme a jelzett időintervallumon belül, míg a szomszédos, magyar többségű Kovásznában ugyanez az érték több mint tizenegyszer alacsonyabb volt (1,7 százalék). – Ld. BENDA – DABIS – WÁGNER (2019) i.m. 89-90.

⁹⁰⁹ WÁGNER Tamás Zoltán: *European Citizens Initiative and minority protection*. Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law and Political Sciences, Deák Ferenc School of Postgraduate Studies, Budapest, 2017. Letöltés helye: <http://www.kji.hu/wp-content/uploads/2018/09/European-Citizens-Initiative-and-minority-protection-dr.-Tamás-Wágner.doc>. 25-26.

⁹¹⁰ Európai Bizottság: *Az én régióm, az én Európám, a mi jövőnk – Hetedik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról*, 2017.

⁹¹¹ MANZINGER (2019b) i.m. 37.

⁹¹² DABIS Attila: *Civil kezdeményezés Székelyföldért*. Magyar Nemzet, 2019. november 5. Letöltés helye: <https://magyarnemzet.hu/velemenycivil-kezdemenyezes-szekelyfoldert-7453628/>, letöltés ideje: 2019. november 19.

⁹¹³ MANZINGER (2019b) i.m. 35.

megtagadása esetén gazdasági megfontolásokra hivatkozni nem más, mint a politikai szándék hiányának más érveléssel való elfedése.”⁹¹⁴

A kezdeményezők ezért azt javasolják, hogy egy irányelv állítson fel egy olyan elkülönített pénzalapot a kohéziós forrásokon belül, melyet kizárólag a nemzeti régiók tudnának közvetlenül igénybe venni sajátos fejlesztési igényeik finanszírozására, a Bizottság pedig az egyes országok közlései alapján azonosítaná be a tagállamok területén található nemzeti régiókat.⁹¹⁵ A kezdeményezők javaslata értelmében az uniós irányelv a nemzeti régiók kiemelt figyelemben részesített, közvetlen támogatásának (egyfajta pozitív diszkriminációjának) fogalmi kereteit és elvi alapjait alakítaná ki, majd a tagállamok jeleznék, hogy a területükön e fogalmi meghatározás alapján milyen nemzeti régiók azonosíthatóak, ezek után a tagállamok közlései alapján pedig a Bizottság alakítaná ki azoknak a nemzeti régióknak a listáját, amelyek a kialakítandó támogatási keret alanyai és kedvezményezettjei. Ez a felsorolás a kezdeményezők szerint szintén részét képezhetné a nevezett irányelvnek (európai nemzeti régiók tételes felsorolása). Dabis szerint ez a megoldás közvetett módon javíthatná az Unió területén lévő nemzeti régiók, köztük a határon túli magyar térségek népességmegtartó erejét, enyhítené az egyes térségeket sújtó gazdasági megkülönböztetéseket, valamint megakadályozná azt, hogy az Unió pénzeszközeit a tagállamok burkoltan asszimilációs célokra használják fel.⁹¹⁶

Manzinger szerint a kezdeményezés egyfajta csalódottságból fakadó reakciónak tekinthető, hiszen az uniós csatlakozás kapcsán az uniós intézményektől várt segítség a régiók megerősítése kérdésében elmaradt,⁹¹⁷ a kezdeményezés által felvetett problémák pedig ma is kézzelfoghatóak.⁹¹⁸ Habár Gordos szerint az EUMSZ 7. cikkének fényében nehéz megindokolni, hogy a kohéziós politikát ne az etnikai és nemzeti kisebbségek védelmével és a sokféleség tiszteletben tartásával összhangban alakítsák,⁹¹⁹ az EU intézményei egyelőre láthatóan nem hajlandóak ezt elismerni.⁹²⁰

⁹¹⁴ MANZINGER (2019b) i.m. 36.

⁹¹⁵ E javaslat elhangzott többek között a Hagyományos Kisebbségek, Nemzeti Közösségek és Nyelvek Frakcióközi Munkacsoportjának (röviden, Kisebbségi Intergroup) 2018. április 19-ei, strasbourg-i ülésén. – Ld. BENDA – DABIS – WÁGNER (2019) i.m. 90-91.

⁹¹⁶ DABIS (2019) i.m.

⁹¹⁷ MANZINGER Krisztián: Nemzetiségi többségű régiók és az Európai Unió, avagy a Brexit egyik lehetséges politikai következménye. *Külügyi Szemle*, 15. évf., 4. szám, Külügyi és Külgazdasági Intézet, 2016. 11.

⁹¹⁸ Ahogy ezt az *Izsák és Dabis*-ügyben Kovászna megye és Debrőd község beavatkozási kérelme is szemlélteti.

⁹¹⁹ GORDOS (2014b) i.m. 89.

⁹²⁰ MANZINGER (2019a)

3.2.2. A nemzeti régiókról szóló polgári kezdeményezés az Európai Unió Bíróságán⁹²¹

3.2.2.1. Elsőfok – T-529/13 sz., Izsák és Dabis k Bizottság-ügy

2013-ban az Európai Bizottság azzal az indoklással utasította el a polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételét, hogy az nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy a szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.⁹²² A Székely Nemzeti Tanács és európai partnerei tehát el sem kezdhették a szükséges aláírások gyűjtését. A kezdeményezők a Bizottság e döntése ellen semmissé nyilvánítás iránti keresetet⁹²³ nyújtottak be az Európai Unió Bíróságához.⁹²⁴ A Törvényszék 2016. május 10-én tette közzé ítéletét,⁹²⁵ amelyben teljes egészében elutasította a felperesek keresetét. Az ítélet ellen a kezdeményezők az Európai Unió Bíróságához fellebbeztek.⁹²⁶

A perbe különböző jogi személyek felperesi és alperesi oldalon is beavatkoztak. Románia,⁹²⁷ Szlovákia⁹²⁸ és Görögország⁹²⁹ az alperes oldalán, Magyarország pedig a

⁹²¹ Jelen fejezet elsőfokú döntés ismertető része nagyban támaszkodik a szerző korábban megjelent tanulmányára: TÁRNOK Balázs: Az Európai Törvényszék ítélete a Székely Nemzeti Tanács európai polgári kezdeményezése ügyében. *Jogesetek Magyarázata*, 2016/4. szám, 2016. 41-47.

⁹²² Európai Bizottság: Brüsszel, 2013. 7. 25., COM (2013) 4975 végleges

⁹²³ A keresetet és a per egyéb iratanyagait a szervezők közzétették a honlapjukon. 2014 júliusában a Bizottság hivatalos felszólítást küldött a szervezőknek, hogy legkésőbb három napon belül távolítsák el a polgári kezdeményezésük honlapjáról és „minden más honlapról” az ügy iratanyagát, „továbbá gondoskodjanak arról, hogy azok ne legyenek hozzáférhetőek a nyilvánosság számára.” Ld. INFOSTART.HU: Kifogásolja az Európai Bizottság a Székely Nemzeti Tanács luxembourgi pere körüli nyilvánosságot, 2014. július 21. Letöltés helye: <https://infostart.hu/kulfold/2014/07/21/kifogasolja-az-europai-bizottsag-a-szekely-nemzeti-tanacs-luxembourgi-pere-koruli-nyilvanossagot-653891>, letöltés ideje: 2020.02.29.

⁹²⁴ A perbe beavatkozóként csatlakozott az alperes oldalán Románia, Szlovákia és Görögország, míg Magyarország a felperes szervezőket támogatta. A felperes oldalán nem tagállami beavatkozók is jelezték beavatkozási igényüket: Kovászna megye (Románia), Debrőd község (Szlovákia), a baszk nemzeti párt, Euzko Alderi Jeltzalea – Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV, Spanyolország), valamint a Bretagne réunie társaság (Franciaország). Utóbbi nem tagállami beavatkozási kérelmeket a Törvényszék maradéktalanul elutasította, így éveiket is figyelmen kívül hagyta az ítélet meghozatala során.

⁹²⁵ T-529/13. sz., *Izsák Balázs Árpád és Dabis Attila kontra Európai Bizottság*-ügyben 2016. május 10-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2016:282) [*Izsák és Dabis*-ügyben hozott elsőfokú ítélet]

⁹²⁶ C-420/16 P sz. *Izsák és Dabis k. Bizottság-ügy*

⁹²⁷ Románia hivatalos álláspontját jól szemlélteti Victor Ponta román miniszterelnök Izsák Balázsnak, a Székely Nemzeti Tanács elnökének címzett levele is. Izsák Balázs korábban azt kérte, hogy Románia vonja vissza beavatkozási kérelmét. Románia válaszlevelében leszögezte, hogy ellenzi az EU hatásköreinek az Európai Unió Bírósága általi kiterjesztését azokra a területekre, amely a tagállamok szuverenitása alá tartozik. A levél külön kiemeli, hogy Románia nagyra értékeli az európai polgári kezdeményezés intézményét, amely eszköz hozzájárulhat az Európai Unió belüli demokrácia megerősödéséhez, de nem fogadhatja el azt, hogy ezt az eszközt arra használják fel, hogy az Európai Uniónak az alapszerződésekben rögzített jogait kiterjesszék. – Ld.: <http://www.nemzetiregiok.eu/hirek.php>

⁹²⁸ Szlovákiában az ország – magyar és roma többségű – déli részét jelentős gazdasági megkülönböztetés sújtja. Ld.: Debrőd község beavatkozási kérelme.

⁹²⁹ Görögországban a nemzeti kisebbségeknek nincs alkotmányos státusza az ország északi részében élő, jelentős számú kisebbség ellenére sem.

felperest támogatva csatlakozott a perhez.⁹³⁰ A felperes oldalán más entitások is jelezték beavatkozási igényüket: Kovászna megye (Románia), Debrőd község (Szlovákia), a baszk nemzeti párt, Euzko Alderi Jeltzalea – Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV, Spanyolország), valamint a Brétagne réunie társaság (Franciaország).

A Törvényszék az összes nem tagállami beavatkozó kérelmét elutasította, beleértve az erdélyi Kovászna megye és a felvidéki Debrőd község kérelmét is,⁹³¹ holott mindketten a kohéziós politikában érvényesülő rendellenességekre hívták fel a figyelmet beavatkozási kérelmükben. Kovászna megye kérelmében kifejtette, hogy a jelenlegi NUTS-régiók felosztása kontraproduktív, mivel a Kovászna megyét körülvevő gazdagabb és fejlettebb régiók gátolják a megye fejlődését, és ezek a problémák orvosolhatók vagy enyhíthetők lehetnének, amennyiben az EU kiemelt figyelmet fordítana az olyan nemzeti régiókra, mint Kovászna megye. Kovászna megye szerint maga a tény, hogy az adott területet többségében egy nemzeti kisebbség lakja, befolyásolja a régió gazdasági helyzetét. Hasonlóképpen, Debrőd község a Dél-Szlovákiában észlelhető redisztribúciós akadályokkal támasztotta alá a kiemelt figyelem szükségességét. Beadványában Debrőd község kifejtette, hogy Dél-Szlovákiában gazdaságilag diszkriminálják azokat a régiókat, amelyekben a nemzeti kisebbségek alkotják a többséget.

A Törvényszék 2016. május 10-én tette közzé ítéletét, amelyben *elutasította a felperesek keresetét*. A Törvényszék elfogadta a Bizottság megállapítását, miszerint a felperesek összes jogi érveket *lényegében egyetlen jogalapra*, a régi EPK-rendelet 4. cikk (2) bekezdése b) pontjának Bizottság általi megsértésére építették fel, vagyis arra, hogy a kezdeményezés tárgya nem esik nyilvánvalóan kívül a Bizottság azon hatáskörén, hogy jogalkotási tervezetet nyújtson be.⁹³²

⁹³⁰ A tagállamok alanyi jogon avatkozhatnak be az Európai Unió Bírósága előtti peres eljárásokba.

⁹³¹ A Törvényszék Első Tanácsa Elnökének végzése (2015. május 18.). Kovászna megye és Debrőd község kérelmét azért utasította el a Törvényszék, mivel értelmezése szerint az nem teljesítette az Európai Unió Bírósága Alapokmányának 40. cikkében foglalt jogvita kimeneteléhez fűződő jogos érdeke valószínűsítésének követelményét. A Törvényszék e két kérelem kapcsán leszögezte: Debrőd község és Kovászna megye érvei a területükön élő nemzeti kisebbségek kapcsán nem elég konkrétak, így egyikük sem tudta megfelelően bizonyítani érdekelttségét az ügy kimenetelében. Ld. a végzés 26-32.pontjait. Az érdekelttség bizonyításának hiánya indokolta Brétagne réunie kérelmének elutasítását is – mely szervezet a történelmi Bretagne újraegyesítését tűzte ki célul –, a Törvényszék szerint azonban ez a cél lényegtelen a szóban forgó ügy kimenetele és az Unió kohéziós politikájának reformját célzó kezdeményezés szempontjából. – Ld. a végzés 33-37. pontjait.

⁹³² A Törvényszék megállapította, hogy „e jogalap több kifogásra tagolódik, amelyek a következőkön alapulnak: először is az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdése c) pontjának és az EUMSZ 174. cikknek, valamint az 1059/2003 rendelet 3. cikke (5) bekezdése és e rendelet (10) Preambulumbekzdése együttesen értelmezett rendelkezéseinek téves értelmezésén, másodsor az EUMSZ 167. cikk téves értelmezésén, harmadszor az EUMSZ 19. cikk (1) bekezdésének téves értelmezésén, negyedszer a 211/2011 rendelet

A felek érvei, az elsőfokú döntés jogi érvelése, fő megállapításai és kritikája

a) A Bővebb tájékoztatás figyelembevétele és értelmezése

A Törvényszék először a felperesek azon érveit vizsgálta, miszerint a Bizottság tévesen vette figyelembe a Bővebb tájékoztatást a polgári kezdeményezés bejegyzésénél. A Törvényszék felhívta rá a figyelmet, hogy a Bizottság köteles minden rendelkezésre álló információt figyelembe venni, amelyet a felperesek a részére benyújtottak, tekintet nélkül arra, hogy figyelembevétele a megtámadott határozatban a felperesek érdekét szolgálta-e.⁹³³ Ennek megfelelően a Törvényszék nem fogadta el a felperesek azirányú érvelését, hogy a Bővebb tájékoztatás csupán az igényük alátámasztására felhozott példák voltak, amelyek nem adnak alapot semmilyen kötelezettségre. A Törvényszék hangsúlyozta, hogy a kezdeményezők egyértelműen megfogalmazták elvárásait a javasolt jogi aktussal kapcsolatban, e követeléseket pedig nem lehet figyelmen kívül hagyni az ügy érdemének eldöntésénél.⁹³⁴ Ennek megfelelően az ítélet felidézte a Bővebb tájékoztatásban foglaltakat, kiemelve a javasolt jogi aktus főbb pontjait.⁹³⁵

Az ítélet kiemelte: ahhoz, hogy be lehessen nyújtani a javasolt jogalkotási aktust, a Bíróságnak definiálni kellene a „nemzeti régió” fogalmát, és fel kellene sorolnia a definíciónak megfelelő, összes létező nemzeti régiót az Európai Unión belül. E jogalkotási aktusnak továbbá elő kellene írnia, hogy a tagállamoknak teljesíteniük kell a nemzetközi jogi megállapodásokból származó kötelezettségeiket, és bármely ilyen szerződészegés az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek sérelmét jelentené.⁹³⁶

Úgy gondoljuk, hogy a Törvényszék e következtetése nem megalapozott, ugyanis e kötelezettségről a Bővebb tájékoztatás sem rendelkezett, valamint a tájékoztatás alapján nem is jutunk szükségszerűen arra a következtetésre, hogy a nemzeti régiók fogalmi kritériumait, különösképp taxatív felsorolásukat a javasolt jogi aktusnak kellene meghatároznia.⁹³⁷ A szubszidiaritás elvét szem előtt tartva a tagállamok lehetnek a

4. cikke (1) és (2) bekezdése által elő nem írt információk téves figyelembevételén és ötödször a hatáskörrel való visszaélésén és a megfelelő ügyintézés elvének megsértésén.” – *Izsák és Dabis*-ügyben hozott elsőfokú ítélet 39. p.

⁹³³ *Izsák és Dabis*-ügyben hozott elsőfokú ítélet, 49, 50, 54-57. p.

⁹³⁴ *Izsák és Dabis*-ügyben hozott elsőfokú ítélet, 53. p.

⁹³⁵ *Izsák és Dabis*-ügyben hozott elsőfokú ítélet, 4-5. p.

⁹³⁶ *Izsák és Dabis*-ügyben hozott elsőfokú ítélet, 7-8. p.

⁹³⁷ Ezt a felperesek is így vélték, akik a fellebbezésben kifejtették: a Törvényszék az elsőfokú ítéletben a javaslatnak olyan tartalmat tulajdonított, amely nem vezethető le a szervezők által benyújtott iratokból. A fellebbezők kifejtik: a szervezők nem azt várták a javasolt jogi aktustól, hogy a tagállamokat kötelezze az említett fogalom meghatározására vagy a régiók listájának létrehozására. A fellebbezők szerint az a tény,

legjobb megítélői, hogy területükön mely régiók tekinthetők nemzetinek, amelyek nemzeti, nyelvi és kulturális sajátosságaik révén különböznek az őket körülvevő régióktól. A kezdeményezés ugyanis arra vonatkozott, hogy az Unió kohéziós politikája kezelje kiemelt figyelemmel a nemzeti régiókat, azonban meglátásunk szerint a nemzeti régiók meghatározása nem lehet kizárólagos hatáskör, arra ugyanis a szubszidiaritás elve alapján a tagállamok alkalmasak.

A Bővebb tájékoztatás nemzeti régiók meghatározásával kapcsolatos felvetései politikailag rendkívül érzékenyek tekinthetőek. Ezt támasztja alá az is, hogy Toggenburg a nemzeti régiók fogalmának uniós jog általi meghatározásával és azok listába foglalásával kapcsolatos javaslat megfogalmazása miatt „eltékozolt lehetőségként” tekint a kezdeményezésre.⁹³⁸ Szerinte ez a felvetés nyilvánvalóan kívül esik az Unió hatáskörein.⁹³⁹ Toggenburg szerint ugyan a kezdeményezés tesztje lehetett volna annak, hogy az Unió hatáskörei szempontjából a regionális és kulturális politikák mennyiben használhatóak fel a nemzeti kisebbségek védelmére, de a nemzeti régiókra vonatkozó konkrét javaslatok megfogalmazása miatt a Bíróságnak el kellett utasítania a kezdeményezőknek a Bizottság határozatának semmissé nyilvánítására irányuló keresetét.⁹⁴⁰

Organ szerint ugyanakkor a kezdeményezésében foglalt három cél közül kettő, a nemzeti régiók fogalmának meghatározása és ezek név szerinti azonosítása *soft law* normáknak tekinthető, amelyek nem esnek nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.⁹⁴¹ A szerző szerint a Bizottság befogadhatósági követelményekkel kapcsolatos rendkívül szigorú értelmezésére utal, hogy bár a szervezők által előterjesztett, puha jogi

hogy a szervezők nem részletezték a javasolt jogi aktus elfogadásához vezető eljárást, nem lehet hatással a szóban forgó európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat nyilvántartásba vételére, mivel az EUMSZ 174–EUMSZ 178. cikk lehetővé teszi a Bizottság számára az ilyen jogi aktusra irányuló javaslat benyújtását. – Ld. *Izsák és Dabis*-ügyben hozott másodfokú ítélet, 37. p.

⁹³⁸ Mi sem bizonyítja jobban, hogy a régiók nemzetiségi szempontból érzékeny kérdésnek tekinthető, hogy a 2017. november 30-án és december 1-jén, a FUEN társzervezésében tartott Mélyen a régiókba ágyazva (Deeply Rooted in the Regions) című rendezvény megtartása ellen Románia és Görögország is tiltakozott (előbbi arra hivatkozással, hogy a programban szerepelt az “Erdély” szó). – Ld. MANZINGER (2019b) i.m. 34.

⁹³⁹ TOGGENBURG (2018) i.m. 377-378.

⁹⁴⁰ Toggenburg ezen felül megjegyzi, hogy az ügy arra is lehetőséget nyújtott volna, hogy a Bíróság miként értékeli az ún. rugalmassági klauzulát (EUMSZ 352. cikk), mint a nemzeti kisebbségek védelme és érdekei előmozdításának jogalapját, amire ugyanakkor nem kerülhetett sor, mivel a kezdeményezők erre csupán a válasz szakaszában hivatkoztak, így az erre vonatkozó érvelésüket a Bíróság sem tudta figyelembe venni. – Ld. TOGGENBURG (2018) i.m. 378-379.

⁹⁴¹ A tagállamok nemzetközi jogi kötelezettségeinek betartatása Organ szerint is a Bizottság hatáskörén nyilvánvalóan kívül eső javaslat.

következményekkel járó, a támogatások új prioritásokon alapuló átgondolására irányuló javaslat alkalmas lehet az EUMSZ 174. és 167. cikkeiben foglalt célok elérésére, a Bizottság elutasította a kezdeményezés bejegyzését. Organ meglátása szerint ez a szigorú értelmezés oda vezet, hogy a nyilvánvalóan Bizottság hatáskörén kívül eső kezdeményezések elutasítása helyett csupán azokat a kezdeményezéseket jegyzik be, amelyek a szigorított követelményeknek megfelelően egyértelműen a Bizottság hatáskörébe esnek.⁹⁴²

b) A régió nemzetiségi jellege mint demográfiai hátrány

Egy másik lényeges nézetkülönbség volt a felek között, hogy súlyos *demográfiai hátrányt valósít-e meg* az a tény, hogy egy adott régió lakosságát egy nemzeti kisebbség alkotja.

A *felperesek* azzal érveltek, amely egyben a kezdeményezés alapfeltevése, hogy a nemzeti kisebbségek által lakott régiók, amelyek több esetben nem azonosak a tagállamokban fennálló közigazgatási területekkel, azon tulajdonságukból adódóan, hogy lakosságuk túlnyomó többségét nemzeti kisebbségek alkotják, hátrányos helyzetbe kerülnek a szomszédos régiókhoz képest. A felperesek szerint tehát a nemzeti régió léte önmagában hátránynak tekinthető, vagyis az EUMSZ 174. cikke (3) bekezdésének hatálya alá tartozik.⁹⁴³ Mivel az Unió kohéziós politikája e hátrányt figyelmen kívül hagyja, a felperesek szerint ez végső soron azt jelenti, hogy a kohéziós politika jelenlegi végrehajtása veszélyezteti a nemzeti kisebbségi régiók fennmaradását, ekképpen pedig az európai uniós sokszínűséget is. Ebből következik a szervezők szerint, hogy a Bizottságnak, mint az uniós szerződések őrének, jogalkotási aktus benyújtására irányuló kötelezettsége áll fenn a kohéziós politika jelenlegi végrehajtásának megreformálása céljából. A Szerződések rendelkezéseit ugyanis együttesen kell értelmezni, és mivel az egyik szakpolitika végrehajtása veszélyezteti az Európai Unió kulturális sokszínűségét, e mechanizmus módosításra szorul.⁹⁴⁴

⁹⁴² ORGAN (2014a) i.m. 431.

⁹⁴³ A felperesek szerint ugyanis e régiók gazdasági fejlődésük szempontjából hátrányosabb helyzetben vannak az őket körülvevő régiókhoz képest, mivel kulturális, nyelvi és nemzeti sajátosságaik hátráltatják a beruházásokat a régióban. Ez negatív hatással van a foglalkoztatásra, ennek folyományaként ezekben a régiókban magasabb a szegénység a többi régióhoz viszonyítva. Az erről szóló bizonyítást a felperesek bár valóban nem nyújtották be, azt megfelelően prezentálja a Kovászna megye és Debrőd község által beavatkozási kérelmükhöz mellékelte tételes kimutatások. Ezt ugyanakkor a Bíróság nem tudta figyelembe venni, mivel elutasította a beavatkozók kérelmét, így az általuk benyújtott dokumentumokat sem vette figyelembe.

⁹⁴⁴ *Izsák és Dabis*-ügyben hozott elsőfokú ítélet, 79. p.

A *Bizottság* ugyanakkor nem látott összefüggést a nemzeti sajátosság és a hátrányos helyzet között. Érvelése szerint egy régió gazdasági fejlettsége nem szükségszerűen van összefüggésben a kulturális, nemzeti vagy nyelvi sajátosságaival, nem feltétlenül e sajátosságok léte okozza az adott régió más régiókhöz viszonyított hátrányosabb helyzetét.

A *Törvényszék* elutasította a felperesek érveit, mivel meglátása szerint a felperesek *a fortiori nem tudták bizonyítani állításukat*, vagyis, hogy a kohéziós politika jelenlegi végrehajtása veszélyeztetné a nemzeti régiók sajátos jegyeit.⁹⁴⁵ Sőt, a *Törvényszék* szerint e jellegzetességek akár előnyt is jelenthetnek az adott régió számára a turizmus erősítése és a többnyelvűség előnyei által.⁹⁴⁶ Meg kell jegyeznünk ugyanakkor, hogy a beavatkozó szlovákiai Debrőd község és a romániai Kovászna megye is részletes, adatokkal alátámasztott érvelést nyújtott be arra vonatkozóan, hogy Székelyföldön és Dél-Szlovákiában is kimutatható egyes, nemzeti kisebbségek által lakott régiók hátrányos megkülönböztetése, azonban mivel a *Törvényszék* elutasította a nem tagállami entitások beavatkozási kérelmét, így érveiket sem vette figyelembe. A *Törvényszék* tehát a beavatkozók által benyújtott tételes bizonyítás mellőzése után jutott arra a következtetésre, hogy a felperesek nem tudták bizonyítani a kapcsolatot a demográfiai lemaradás és a nemzeti jelleg között. Az sem érthető, hogy amennyiben a kezdeményezés nyilvánvalóan kívül esik a *Bizottság* azon hatáskörén, hogy a kérdésben jogalkotási javaslatot nyújtson be, akkor miért követelné meg egyáltalán annak bizonyítását, hogy a nemzeti jelleg önmagában okot adhat a demográfiai hátrány létrejöttére.

A *Törvényszék* szerint továbbá a nemzeti régiók meghatározása sértene az uniós jog azon követelményét, hogy a jelenleg fennálló *tagállami közigazgatási és intézményi helyzetet tiszteletben tartva kell meghatározni a régiókat*. Az EUMSZ 174. cikk (3) bekezdése értelmében ugyanakkor a határon átnyúló régiókat is kiemelt figyelemmel kell kezelni a kohéziós politika végrehajtása során, ezek pedig nyilvánvalóan nem a fennálló intézményi rend leképeződései egy tagállamban. Ezek alapján szintén kérdéses, hogy miért utasítandó el egy hasonló alapokon nyugvó régiófogalom, amely egy adott terület nemzeti, nyelvi vagy kulturális jegyei alapján csoportosít nem létező adminisztratív egységeket, csakúgy, mint a határon átnyúló régiók. A társadalmi-gazdasági, történelmi, kulturális körülmények figyelembevételének követelménye ugyanakkor a NUTS-

⁹⁴⁵ *Izsák és Dabis*-ügyben hozott elsőfokú ítélet, 80. p.

⁹⁴⁶ *Izsák és Dabis*-ügyben hozott elsőfokú ítélet, 85-89. p.

rendelet (10) preambulumbekzdésében,⁹⁴⁷ valamint a NUTS-rendelet 3. cikke (5) bekezdésében⁹⁴⁸ is le van fektetve.

Külön szeretnénk felhívni a figyelmet a Törvényszék jogértelmezésének szelektív jellegére egyazon jogszabályhely alkalmazása során. Az aktuális politikai, közigazgatási és intézményi helyzet tiszteletben tartásának követelményénél a Törvényszék az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére hivatkozik. Ez a bekezdés azonban erről kifejezetten nem rendelkezik, hanem ebben a formában a NUTS-rendelet (10) preambulumbekzdése mondja azt ki. Ezzel szemben a NUTS-rendelet ugyanezen preambulumbekzdésének második fordulatót, vagyis a gazdasági, társadalmi, történelmi, kulturális, földrajzi vagy környezeti körülmények figyelembevételének követelményét már nem vizsgálja a Törvényszék a nemzeti régiókat sajátos jegyeik miatt külön figyelemben való részesítésének érvei tekintetében.

c) A hátrányos helyzetű régiókat felsoroló lista kimerítő vagy példálózó jellege

Az ítéletből továbbá az sem derült ki, hogy a demográfiai hátrány hivatkozható-e a kohéziós politika keretében, vagyis hogy EUMSZ 174. cikke (3) bekezdésében foglalt, *hátrányos helyzetű régiókat felsoroló lista kimerítő vagy példálózó jellegű* felsorolás.⁹⁴⁹

A *felperesek* szerint a felsorolás nyílt végű, lezáratlan (példálózó jellegű), így bővíthető például a demográfiai hátránnyal is.⁹⁵⁰ Ezzel szemben a *Bizottság* szerint a lista nem értelmezhető bővíthető felsorolásként, mivel a bekezdés második fele csupán a harmadik, tehát a súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiók

⁹⁴⁷ NUTS rendelet (10) preambulumbekzdésbekezdés: „Az aktuális politikai, közigazgatási és intézményi helyzetet is tiszteletben kell tartani. A nem közigazgatási egységeknek tükrözniük kell a gazdasági, társadalmi, történelmi, kulturális, földrajzi vagy környezeti körülményeket.”

⁹⁴⁸ NUTS rendelet 3. cikk (5) bekezdés: „Ha egy adott NUTS-szinthez egy tagállamban – a (2) bekezdésben említett ismérveknek megfelelően – nincs megfelelő méretű közigazgatási egység, e NUTS-szintet megfelelő számú, egymással határos, meglévő kisebb közigazgatási egység összevonásával kell képezni. Az ilyen összevonás olyan vonatkozó ismérveket vesz figyelembe, mint a földrajzi, társadalmi-gazdasági, történelmi, kulturális vagy környezeti körülmények.”

⁹⁴⁹ EUMSZ 174. cikk (3) bekezdés: „Az érintett régiók közül kiemelt figyelemmel kell kezelni a vidéki térségeket, az ipari átalakulás által érintett térségeket és az olyan súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat, mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók.”

⁹⁵⁰ A felperesek szerint ezen felül tekintet nélkül arra, hogy a lista egyébként példálózó vagy kimerítő jellegű, a nemzeti, nyelvi és kulturális sajátosságokkal rendelkező régiókra megfelelően alkalmazni kell a NUTS-rendelet (10) preambulumbekzdését, valamint a 3. cikk (5) bekezdését, melyek előírják a történelmi és kulturális sajátosságok figyelembevételét a nem adminisztratív területi egységek létrehozása során.

tekintetében határoz meg kimerítő jelleggel és pontosan meghatározott kiegészítéseket,⁹⁵¹ következésképpen, a lista egészében értelmezve egy taxatív felsorolás.⁹⁵²

A *Törvényszék* ugyanakkor nem nyilatkozott kifejezetten arról, hogy a listát nyílt vagy zárt végű felsorolásként kellene értelmezni, kizárólag azt állapította meg, hogy a felperesek nem tudták megfelelően bizonyítani, hogy önmagában egy régió nemzeti jellege szükségszerűen súlyos demográfiai hátrányt jelent a régió számára.⁹⁵³ Ezzel együtt a későbbi másodfokú ítéletben a Bíróság is úgy értelmezi a jelen ítélet vonatkozó részét, mint amiből levezethető, hogy a *Törvényszék* álláspontja szerint e felsorolás kimerítő jellegű.⁹⁵⁴ Ezzel szemben egy másik megközelítés alapján arra a következtetésre is juthatunk, hogy mivel a *Törvényszék* megkövetelte a hátrányos helyzet bizonyítását, elvi szinten egy régió nemzeti jellege jelenthet súlyos demográfiai hátrányt. E megközelítés alapján viszont arra a következtetésre kellene jutnunk, hogy a felsorolás bővíthető.

d) *A kulturális sokszínűség megőrzése*

Az ítélet végül kitért az EUMSZ 19. és 167. cikkeinek értelmezésére is. A *Törvényszék* nem fogadta el a felperesek érveit, miszerint a polgári kezdeményezésük közvetve járul hozzá a *kulturális sokszínűség megőrzéséhez* és előmozdításához a tagállamokban. A *Törvényszék* szerint a javasolt jogi szabályozás nem járulna hozzá az Unió kulturális politikája által követett bármely célkitűzés megvalósításához, mivel a javasolt jogi aktusnak arra kellett volna irányulnia, hogy az Unió kohéziós politikája keretében kialakítson bizonyos garanciákat a nemzeti kisebbségi régiók sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzőinek fennmaradásához. E garanciák hozzáférést biztosítanak a nemzeti kisebbségi régiók számára az Unió kohéziós politikájának alapjaihoz, e célkitűzés pedig egyrészt „jócskán túlmegy a tagállamok kultúrájának virágzásához való egyszerű hozzájáruláson”, másrészt az EUMSZ 167. cikk bekezdésében pontosan meghatározott célok egyikéhez sem kapcsolódik közvetlenül.⁹⁵⁵

⁹⁵¹ EUMSZ 174. cikk (3) bekezdés: „(...) mint a legszűkebb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók.”

⁹⁵² *Izsák és Dabis*-ügyben hozott elsőfokú ítélet, 64. p.

⁹⁵³ Gordos Árpád a 174. cikkben foglalt kategóriákkal kapcsolatos meglátása szerint ha e kategóriák kapcsán a lemaradás felszámolását, mint okot értelmezzük, az egyes kiemelt figyelemben részesítendő régiótípusokat, mint például a határon átnyúló régiót pedig okságként, úgy a kettő közti kapcsolat nem evidens, így joggal merül fel a kategóriák bővítésének további igénye. GORDOS (2014a) i.m. 141.

⁹⁵⁴ Ld. *Izsák és Dabis*-ügyben hozott elsőfokú ítélet, 86. p.; *Izsák és Dabis*-ügyben hozott másodfokú ítélet, 46. p.

⁹⁵⁵ *Izsák és Dabis*-ügyben hozott elsőfokú ítélet, 101. p.

A Törvényszék szerint tehát az EUMSZ 174. cikke az egyes régiók gazdasági és szociális fejlődésére vonatkozik, nem pedig azok kulturális előrehaladására.

A diszkrimináció tilalmát előíró EUMSZ 19. cikkének alkalmazását illetően a Törvényszék leszögezte, nincs jelentősége annak, hogy a nemzeti *kisebbségek diszkriminációjának tilalma* a 19. cikk hatálya alá tartozik-e, ugyanis a javasolt kezdeményezés tárgya nem a nemzeti kisebbségek védelme vagy a diszkrimináció elleni küzdelem, hanem a kohéziós politika megreformálása a fentieknek megfelelően, következésképp jelen eljárásban nincs lehetőség az e célokhoz kapcsolódó jogi aktus kezdeményezésére.⁹⁵⁶

e) A Törvényszék fő következtetései

A felperesek az eljárás során hangsúlyozták, hogy a polgári *kezdeményezés célja nem a nemzeti kisebbségek védelme*, sem az autonóm státusz biztosítása számukra, hanem az, hogy a kohéziós politika kezelje kiemelt figyelemmel a nemzeti régiókat, tehát az a kohéziós politika végrehajtásához köthető. Ezt a tételt a Törvényszék ugyan helyesen elfogadta, következményeit azonban tévesen értelmezte, amennyiben azt a következtetést vont le, hogy a javasolt jogi szabályozás nem járulna hozzá az Unió kulturális politikája által követett bármely célkitűzés megvalósításához, mivel az egyrészt túlmegy az Unió hatáskörén, másrészt nem kapcsolódik közvetlenül az EUMSZ 167. cikk bekezdésében meghatározott célokhoz.

Véleményünk szerint, ha az uniós jogot annak egészében értelmezzük, és az egyes szakpolitikák célkitűzéseit nem határoljuk el élesen egymástól, hanem azokat egymásra való kölcsönhatásukban vizsgáljuk, úgy a Törvényszék mindkét vonatkozó megállapítása megalapozatlan. A javaslat ugyanis nem mehet túl az Unió azon hatáskörén, hogy hozzájáruljon a tagállamokban a kulturális sokszínűség fenntartásához, ha a kulturális jegyek fennmaradása azt követeli meg, hogy az uniós szakpolitikák legyenek tekintettel a kulturális sajátosságokra. Ezen felül az, hogy a javaslat közvetlenül nem járul hozzá az EUMSZ 167. cikkben foglalt célok érvényesüléséhez semmiképp sem jelenti azt, hogy egyáltalán nem segíti elő e célok érvényesülését, vagy legalábbis egyáltalán nem nyilvánvaló a kölcsönhatás hiánya.⁹⁵⁷

⁹⁵⁶ *Izsák és Dabis*-ügyben hozott elsőfokú ítélet, 112-113. p.

⁹⁵⁷ James Organ is azon a véleményen van, hogy a nemzeti régiók fogalmának meghatározása és név szerinti azonosításuk hozzájárulhat az EUMSZ 167. cikk (2) bekezdésében foglalt cél eléréséhez. – Ld. ORGAN (2014) i.m. 341.

Érdekességnek számít, hogy a Törvényszék ítéletének „magyar fordítása” olyan *fordítási hibát* tartalmazott, amely az ítélet tartalmára is hatással volt azzal kapcsolatban, hogy a nemzeti régiók fogalmát és név szerinti felsorolását a tagállamoknak vagy a jogalkotási aktusnak kellene meghatározni (mint ismeretes, a Bíróság munkanyelve a francia, így bár hiába volt az eljárás nyelve a magyar, az csupán fordításnak számít ebben az esetben).⁹⁵⁸ A fordítási pontatlanság azonban kizárólag a magyar nyelvi változatban volt megfigyelhető, amely nyelv jelen esetben történetesen az eljárás nyelve is volt. A dolog érdekessége, hogy a félrefordításra csupán a másodfokú eljárás során derült fény, a független tanácsban eljáró Törvényszék pedig önszorgalomból észlelte a hibát, és kijavító végzést hozott a magyar nyelvre tévesen fordított – az ítélet kiemelkedő fontosságú részének tekinthető – szövegrész kijavítása céljából.⁹⁵⁹

A Törvényszék szerint tehát a felperesek által felhozott *összes kifogás megdőlt*,⁹⁶⁰ ezért az egész keresetet elutasította.⁹⁶¹ Az ítélet értelmében, egyrészt, az EUMSZ 174-178. cikkei nem jelenthetnek jogi alapot a javasolt jogalkotási aktus megalkotásához, és ekképpen a Bizottság nem kezdeményezheti a javasolt jogi aktus elfogadását, mivel az a *nemzeti régiókat a jelenleg fennálló adminisztratív egységektől eltérően határozza meg*. A régióknak a kezdeményezők által felvázolt új meghatározása (vagyis a nemzeti régiók meghatározása) ugyanis kizárólag e régiók számára biztosított valódi jogi státusz garantálásával valósulhatna meg, tekintet nélkül a tagállamokban fennálló politikai, adminisztratív és intézményi rendre. Ez a kívánalom a Törvényszék szerint azonban egyértelműen ellentétes az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének azon követelményével, amely alapján a kohéziós politikának tiszteletben kell tartania a tagállamokban fennálló politikai, közigazgatási és intézményi helyzetet.⁹⁶² A Törvényszék szerint, másrészt, a nemzeti régiók sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzőinek fennmaradása nem olyan cél, amely igazolhatná az Unió kohéziós politikája keretében valamely jogi aktusnak az elfogadását, mivel a Törvényszék szerint a *kezdeményezők nem bizonyították, hogy általánosságban véve a nemzeti régiók sajátos jellemzői önmagukban hátrányt jelentenek az adott terület számára*.

⁹⁵⁸ Az *Izsák és Dabis*-ügyben született elsőfokú ítélet 73. pontjából közzétételének idején arra a következtetésre juthattunk, hogy a Törvényszék úgy értelmezte a Bővebb tájékoztatást, hogy a tagállamoknak, és nem pedig a javasolt jogalkotási aktusnak kellene meghatározni a régiók fogalmát és név szerinti felsorolását, holott a Bővebb tájékoztatásból ennek ellenkezője következett.

⁹⁵⁹ A Törvényszék végzése 2017. június 20. „Kijavítás”, ECLI:EU:T:2017:429

⁹⁶⁰ *Izsák és Dabis*-ügyben hozott elsőfokú ítélet 58.,90.,104.,114. és 127. p.

⁹⁶¹ *Izsák és Dabis*-ügyben hozott elsőfokú ítélet, 128. p.

⁹⁶² *Izsák és Dabis*-ügyben hozott elsőfokú ítélet, 68-76. p.

Meglátásunk szerint alaptalan az elsőfokú ítélet, mert – bár ennek hangsúlyozása elmaradt a Bővebb tájékoztatásban – a felperesek érveléséből kitűnik, hogy a kezdeményezés nem kívánt módosítani a jelenleg fennálló adminisztratív és közigazgatási berendezkedésen, hanem a nemzeti régiókat éppen a szubszidiaritás és tagállami szuverenitás elveinek tiszteletben tartásával egyfajta kiegészítő, nem adminisztratív területi egységként javasolták meghatározni. Ezek a területek nemzeti, nyelvi, etnikai, vallási vagy kulturális sajátosságaik révén jogosultak lennének egy kiegészítő kohéziós támogatásra a nemzeti régiók további leszakadásának elkerülése, ekképpen pedig a regionális kultúrák megőrzése érdekében. Másrészt, az ítélet amiatt is aggályos, mert a Törvényszék szerint a felpereseknek kellett volna bizonyítaniuk, hogy a kohéziós politika jelenlegi végrehajtása veszélyezteti az Unió kulturális sokszínűségének fenntartását, holott meglátásunk szerint ez a megközelítés ellentétes az európai polgári kezdeményezés felhasználóbarát és polgárokhoz közeli jellegére irányuló célkitűzéssel. Harmadrészt, a Törvényszék kizárólag szociális és gazdasági szempontokat fogad el a kohéziós politika céljainak elérése tekintetében,⁹⁶³ figyelmen kívül hagyva a kohéziós politika kulturális, nyelvi és nemzeti tényezőit.

3.2.2.2. Másodfok – C-420/16 P sz., Izsák és Dabis k Bizottság-ügy

Az elsőfokú eljárás felperesei, Izsák Balázs és Dabis Attila a Törvényszék 2016. május 10-én közzétett elsőfokú ítélete ellen 2016. július 28-án nyújtottak be fellebbezést az Európai Unió Bíróságához. Ebben a felperesek az elsőfokú, megtámadott ítélet hatályon kívül helyezését, illetve a kezdeményezés nyilvántartásba vételét elutasító, megtámadott bizottsági határozat megsemmisítését kérték. Az ügyben 2018. május 3-án tartottak szóbeli meghallgatást.

A Bíróság 2018. október 4-én tette közzé Mengozzi főtanácsnok megtámadott ítélet hatályon kívül helyezését javasoló indítványát.⁹⁶⁴ A főtanácsnok indítványának középpontjában az európai polgári kezdeményezés, mint az uniós részvételi demokrácia eszközének védelme, polgárok általi felhasználásának elősegítése és polgárok általi elérhetősége állt. Az indítvány kiemelt figyelmet szentelt annak, hogy a Bizottság mikor

⁹⁶³ Az uniós kohéziós politikájának legfőbb célja a régiók közti különbségek csökkentése, valamint a kevésbé fejlett régiók megerősítése a versenyképességük növelése és harmonikus fejlődésük biztosítása érdekében. – Ld. EUMSZ 174. cikk

⁹⁶⁴ Paolo Mengozzi főtanácsnok indítvány a C-420/16. P. sz., *Izsák és Dabis kontra Európai Bizottság-ügyben*, ECLI:EU:C:2018:816 (a továbbiakban: C-420/16 P. főtanácsnoki indítvány).

utasíthatja el egy kezdeményezés nyilvántartásba vételét arra hivatkozással, hogy a javaslat nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy jogalkotási aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.

A főtanácsnok szerint, egyrészt, az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat célkitűzéseivel kapcsolatos kétség esetén, amely célkitűzés potenciálisan a Bizottság hatáskörébe tartozik, a Bizottságnak nyilvántartásba kell vennie a javaslatot. Másrészt, ha ez a javaslat a Bizottság hatáskörén kívül esik, de a Bizottság nem bizonyította a nyilvánvaló jelleget, a javaslatot nyilvántartásba *lehet* venni. Harmadrészt, a szervezőktől nem követelhető meg az, hogy bizonyítsák: a javaslat nyilvánvalóan a Bizottság hatáskörébe tartozik.⁹⁶⁵

A főtanácsnok továbbá figyelmet szentelt az EUMSZ 174. cikke értelmezésének is. A főtanácsnok lényegében elfogadta a felperesek elsőfokú eljárás során is előadott azon érvelését, miszerint a 174. cikkben a súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat tartalmazó felsorolás – éppen a felperesek által is hivatkozott „mint” szó miatt – nem kimerítő, hanem példálózó jellegű.⁹⁶⁶ A főtanácsnok ugyanakkor azt is megállapítja, hogy a hátrány típusának kimerítő jellege sem jelentené azt, hogy a nemzeti kisebbségi régiók esetében ne állhatna fenn a súlyos és állandó demográfiai hátrány. Ezzel ugyanis a Törvényszék minden, arra vonatkozó lehetőséget bezárna a nemzeti kisebbségi régiók előtt, hogy azt állíthassák, hogy tekintetükben az EUMSZ 174. cikkből eredő politikák alkalmazhatók.⁹⁶⁷ A főtanácsnok szerint EUMSZ 174. cikk harmadik bekezdése megfelelő jogi alapot képezhet az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat nyilvántartásba vételéhez. Az pedig, hogy a javaslat potenciálisan a Bizottság hatáskörébe tartozhat, elegendő.⁹⁶⁸

A Bíróság 2019. március 7-én tette közzé másodfokú ítéletét,⁹⁶⁹ amelyben hatályon kívül helyezte a Törvényszékének 2016. május 10-i *Izsák és Dabis kontra Bizottság*-ügyben hozott elsőfokú ítéletet, valamint megsemmisítette a *nemzeti régiókról* szóló polgári kezdeményezés nyilvántartásba vétele iránti kérelemről hozott, 2013. július 25-i bizottsági határozatot. Az ügybe a felperesek oldalán Magyarország, az alperes Bizottság oldalán pedig Görögország, Románia és Szlovákia avatkozott be.

⁹⁶⁵ Főtanácsnoki indítvány, 38. p.

⁹⁶⁶ Főtanácsnoki indítvány, 49. p.

⁹⁶⁷ Főtanácsnoki indítvány, 51. p.

⁹⁶⁸ Főtanácsnoki indítvány, 55., 57. p.

⁹⁶⁹ C-420/16. P. sz., *Izsák Balázs Árpád és Dabis Attila kontra Európai Bizottság*-ügyben 2019. március 7-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2019:177) [*Izsák és Dabis*-ügyben hozott másodfokú ítélet]

A másodfokú döntés jogi érvelése, fő megállapításai és kritikája

A Bíróság megállapította, hogy a fellebbezők öt jogalapra⁹⁷⁰ hivatkoznak, amelyből a Bíróság szerint az első három jogalapot (bizonyítási teher, a javaslat nyilvántartásba vétele és a nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés fogalma, valamint a kohéziós politikát érintő uniós hatáskör) együttesen kell vizsgálni. Ezekben a fellebbezők ugyanis azt rótták fel a Törvényszéknek, hogy tévesen állapította meg, hogy az uniós kohéziós politikára vonatkozó EUMSZ 174–178. cikk nem *szolgálhat a javasolt jogszabály jogi alapjául*.⁹⁷¹

A másodfokú ítéletben a Bíróság felidézte, hogy az elsőfokon eljáró Törvényszék a fellebbezőkre hárította annak *bizonyítási terhét*, hogy az EUMSZ 174-178. cikke szolgálhat-e jogi alapul a polgári kezdeményezésre irányuló javaslat tekintetében.⁹⁷² A Törvényszék ezek után állapította meg, hogy a fellebbezők nem bizonyították azon állításukat, miszerint az Unió kohéziós politikájának végrehajtása fenyegetné a nemzeti kisebbségi régiók sajátos jellemzőit, illetve azt sem, hogy a nemzeti kisebbségi régiók sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzői az EUMSZ 174. cikk harmadik bekezdése értelmében vett súlyos és állandó demográfiai hátránynak volnának tekinthetők.⁹⁷³

A Bíróság szerint a Törvényszék ezzel tévesen alkalmazta a jogot, ugyanis a Bizottságnak ebben a szakaszban csupán annak megvizsgálására kell szorítkoznia, hogy *objektív szempontból az absztrakt szinten tervezett intézkedéseket el lehet-e fogadni a Szerződések alapján*.⁹⁷⁴ A Bíróság tehát arra a következtetésre jutott, hogy a Törvényszék tévesen ruházta át a fellebbezőkre a bizonyítási terhet, ezért anélkül adott helyt a keresetnek, hogy szükséges lett volna érdemben megvizsgálni a fellebbezés bármely jogalapját.

⁹⁷⁰ Fellebbezésük alátámasztása érdekében a fellebbezők öt jogalapra hivatkoznak: a) az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkének és a Törvényszék eljárási szabályzatának 92. cikke (1) bekezdésének megsértésére; b) az EUSZ 11. cikk (4) bekezdésének és az EPK-rendelet 4. cikke (2) bekezdése b) pontjának megsértésére; c) az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdésének és az EUMSZ 174. cikknek a megsértésére; d) az EUMSZ 7. és EUMSZ 167. cikknek, az EUSZ 3. cikk (3) bekezdésének, a Charta 22. cikkének, valamint a Szerződések hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatos rendelkezéseinek megsértésére; és e) jogalap a „joggal való visszaélés” fogalmának a költségekről való határozathozatal alkalmával történő téves értelmezésére. – *Izsák és Dabis*-ügyben hozott másodfokú ítélet, 29. p.

⁹⁷¹ *Izsák és Dabis*-ügyben hozott másodfokú ítélet, 31. p.

⁹⁷² *Izsák és Dabis*-ügyben hozott másodfokú ítélet, 57. p.

⁹⁷³ *Izsák és Dabis*-ügyben hozott másodfokú ítélet, 58-59. p.

⁹⁷⁴ *Izsák és Dabis*-ügyben hozott másodfokú ítélet, 62. p.

A Bíróság tehát folytatva a korábbi ügyekben alkalmazott megközelítését,⁹⁷⁵ újra a polgári kezdeményezés polgárok általi könnyű hozzáférhetőségét és felhasználóbarát jellegét védelmező álláspontra helyezkedett, és a kétség esetén a kezdeményezők javára elv érvényesítése érdekében helyt adott a fellebbezők keresetének. Az ítélet a polgári kezdeményezés intézményét érintő érdemi döntésnek tekinthető, ugyanis világos támpontot adott a tekintetben, hogy a nyilvántartásba vételi szakaszban a Bizottságnak milyen mélységű vizsgálatot kell lefolytatnia, és milyen szempontok szerint kell döntést hoznia a javaslat bejegyzéséről, különös tekintettel a korábban viszontagságos jogalkalmazásnak hivatkozási alapot szolgáltató, nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés tekintetében. Ennek megfelelően meglátásunk szerint az ítélet jelentős mértékben előmozdítja az európai polgári kezdeményezés felhasználóbarát jellegére irányuló célkitűzésnek való megfelelést, és egyben pontot tesz a Bizottságnak a polgári kezdeményezés korai éveiben jellemző önkényes jogalkalmazási gyakorlatára. Másfelől az ítélet kevesebb támpontot ad az ügy érdemét érintő kérdések tekintetében, ugyanis a Bíróság nem találta szükségesnek a fellebbezők által felhozott jogalapok érdemi vizsgálatát.

Mindezek ellenére úgy tűnik, hogy a Bíróság (habár a jogalapok érdemben történő vizsgálatát nem tartotta szükségesnek) mégis érdemi megállapítást tett az egyik jogalap, pontosabban az EUMSZ 174. cikkében foglalt *hátrányok és a nemzeti régiók sajátosságai* között fennálló esetleges kapcsolatot illetően. A Bíróság egyrészt elfogadta a főtanácsnok azon véleményét, hogy az említett cikkben található felsorolás példálózó, nem pedig kimerítő jellegű (ahogyan azt nyilvánvalóvá teszi „az érintett régiók közül” és a „mint” kifejezések használata),⁹⁷⁶ ezzel helyesbítve az elsőfokú ítélet implicit jelleggel tett téves megállapítását. Másrészt azonban a Bíróság azt is megállapította, hogy a Törvényszék helyesen jutott arra a következtetésre, hogy a nemzeti kisebbségi régiók sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi *jellemzői nem tekinthetők úgy*, mint amelyek a gazdasági fejlődést tekintve következetesen *hátrányt jelentenek* a környező régiókhoz viszonyítva.⁹⁷⁷ Ezt a megállapítását a Bíróság az ítéletben azonban semmivel sem támasztotta alá. Különösen visszas ez az állásfoglalás annak fényében, hogy a Bíróság egyébként nem tartotta szükségesnek az egyes jogalapok vizsgálatát, és az erre vonatkozó különösebb okfejtés nélkül tett egy olyan megállapítást, amely mind az elsőfokú, mind

⁹⁷⁵ Ld. a *Minority SafePack*- és az *Efler*-ügyeket.

⁹⁷⁶ *Izsák és Dabis*-ügyben hozott másodfokú ítélet, 69. p.

⁹⁷⁷ *Izsák és Dabis*-ügyben hozott másodfokú ítélet, 70. p.

pedig a másodfokú eljárásnak központi kérdése volt. Nem világos, hogy a Bíróság mi alapján jutott erre a következtetésére, azonban féltő, hogy a Bíróságnak e nem megalapozott állítása politikai hivatkozási alapul szolgálhat a kezdeményezők érdemi elképzeléseit érintő célok megakadályozásában.

3.2.2.3. T-495/19. sz., Románia kontra Bizottság-ügy

A Bíróság 2019. március 7-i, másodfokú ítéletében helyt adott a felperesek kérelmének, megsemmisítve ezáltal a *nemzeti régiókról* szóló európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat nyilvántartásba vétele iránti kérelmet elutasító 2013-as határozatot. Az ítélet értelmében a Bizottságnak újabb határozatot kellett hoznia a kezdeményezés nyilvántartásba vételéről. Újabb határozatával⁹⁷⁸ a Bizottság 2019. május 7-i hatállyal nyilvántartásba vette a kezdeményezést.

2019. július 8-án Románia megsemmisítés iránt keresetet nyújtott be a Törvényszékhez a *Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért* című európai polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételéről szóló bizottsági határozat megsemmisítése érdekében.⁹⁷⁹ Az ügy jelenleg eljárás alatt van a Törvényszék előtt. Románia keresetében két jogalapra hivatkozik. Egyrészt arra, hogy a kezdeményezés bejegyzésével a Bizottság megsértette az EU alapítószerződésekben megállapított hatásköreit, ugyanis a szerződésekben nem található olyan jogi alap, amely lehetővé tenné a jogalkotási aktusra irányuló javaslat benyújtását a kezdeményezés szervezői által megkívánt értelemben. Másrészt Románia szerint a Bizottság megsértette az EUMSZ 296. cikkének (2) bekezdésében előírt indokolási kötelezettségét.

Románia tehát gyakorlatilag megismételte a *Minority SafePack* európai polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételéről szóló bizottsági határozat ellen benyújtott keresetét a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés bejegyzése kapcsán, azonban figyelemmel a Törvényszék 2019. szeptember 24-én, a *Minority SafePack* bejegyzése tárgyában hozott ítéletére, meglátásunk szerint a Törvényszéknek ezt a keresetet, mint megalapozatlant, el kell utasítania. Bár a 2019. szeptember 24-én közzétett elsőfokú ítélet ellen Románia fellebbezett, így az ügy az Európai Unió Bírósága előtt folytatódik, az

⁹⁷⁸ Bizottság (EU) 2019/721 Határozata (2019. április 30.) a „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és regionális kultúrák fenntarthatóságáért” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezéséről (az értesítés a C(2019) 3304. számú dokumentummal történt)

⁹⁷⁹ T-495/19. sz., Románia kontra Bizottság-ügyben 2019. július 8-án benyújtott kereset, HL 2019/C 288/79.

elsőfokú ítélet tükrében – és különösen a Románia által a kereseteiben hivatkozott jogalap teljes egyezésére tekintettel – az ügy érdemben történő tárgyalása esetén sem kínálkozik megfelelő jogi alap a felperes keresetének helybenhagyására.

3.2.3. Az aláírásgyűjtés

A Bíróság 2019. március 7-én hozta nyilvánosságra az *Izsák és Dabis*-ügyben hozott másodfokú ítéletét, amelyben helyt adott a felperesek keresetének.⁹⁸⁰ Ennek alapján a Bizottság 2019. május 7-i hatállyal vette nyilvántartásba a kezdeményezést,⁹⁸¹ tehát még a régi EPK-rendelet hatálya alatt és értelmében szervezőknek 2020. május 7-ig kellett összegyűjteniük legalább egymillió aláírást, legalább hét tagállamban teljesítve a rendelet I. sz. mellékletében meghatározott aláírásszámot.

A szervezők a nyilvántartásba vételtől számított egy éven belül nem tudták teljesíteni az érvényességhez szükséges mindkét feltételt, ugyanis bár a 2020. május 7-én rendelkezésre álló adatok szerint⁹⁸² összegyűlt az egymillió aláírás,⁹⁸³ a hét tagállamra vonatkozó feltétel nem teljesült.⁹⁸⁴ Ennek legfőbb oka, hogy túlságosan későn sikerült a nyilvánosság figyelmét felhívni a kezdeményezésre, másrészt pedig szinte kizárólag a magyar állampolgárok és határon túli magyarok álltak a kezdeményezés mellé. Ebben az eredményben szintén jelentős szerepe lehet annak, hogy a szervezőknek nem volt kialakított európai partnerekből álló hálózata, valamint hiányoztak az európai kampány szervezéséhez szükséges anyagi források is.

⁹⁸⁰ Bár ebben a pillanatban még nem volt biztos, hogy a Bizottság bejegyz-e a kezdeményezést, illetve milyen terjedelem teszi ezt, a szervezők ekkortól kezdve már elkezdhatték tervezni az aláírásgyűjtő kampányukat. Ekkor ugyanis még a régi EPK-rendelet volt hatályban, amely – szemben az új EPK-rendelettel – nem biztosít felkészülési időt a szervezőknek a kampány megtervezésére, és a bejegyzéssel egyidőben elkezdődik az egyéves aláírásgyűjtési időszak.

⁹⁸¹ Az Európai Unió Bírósága előtti peres eljárás miatt közel hat év telt el az aláírásgyűjtés tervezett és tényleges kezdete között.

⁹⁸² A papír alapú aláírások száma bizonytalan, a rendelkezésünkre álló sajtóhírek alapján hozzávetőlegesen 250 000 papír alapon gyűjtött támogató nyilatkozat állhat rendelkezésre (kb. 100 000 Magyarországról, kb. 150 000 Erdélyből. – Ld. később). Az online aláírások száma az aláírásgyűjtési rendszer lezárultakor: 1.008.966.

⁹⁸³ Az érvényesség szempontjából a tagállami hatóságok által hitelesített aláírások száma az irányadó. Jellemzően az érvénytelen aláírások száma 10-15 százalékra tehető. Az érvénytelenségi arány azonban függ az online és offline aláírások arányától is. Az online aláírások esetében tipikusan kevesebb az érvénytelen nyilatkozatok száma (ld. korábban). Figyelemmel arra, hogy e kezdeményezésnél az aláírások túlnyomó többsége (hozzávetőleg 80 százalék) online formában érkezett, várhatóan az átlagosnál alacsonyabb lehet az érvénytelen támogató nyilatkozatok száma.

⁹⁸⁴ Az aláírásgyűjtés lezárultakor csupán Magyarországon, Romániában és Szlovákiában teljesült a régi EPK-rendelet I. számú mellékletében rögzített, tagállamokra vonatkozó minimum aláírásszám.

Ahogy azonban korábban jeleztük, az uniós jogalkotó 2020 júliusában elfogadta az európai polgári kezdeményezések határidőinek meghosszabbításáról szóló, átmeneti rendelkezéseket bevezető rendeletet (ld. fent), amelynek értelmében – a kezdeményezés lezárultának napjától, tehát 2020. május 7-re visszamenő hatállyal – hat hónappal meghosszabbodott a *nemzeti régiókról* szóló európai polgári kezdeményezés aláírásgyűjtési időszaka. A gyűjtés tehát jelen doktori értekezés kéziratának lezárta is folyamatban van. A szervezők 2020. november 7-ig biztosan gyűjthetik a támogató nyilatkozatokat, azonban a koronavírus járvány újbóli fellángolása esetén ez a határidő esetleg még tovább hosszabbodhat.

Aláírásgyűjtés első szakasza – kampány Magyarországon és a Kárpát-medencében

Habár már 2019. június elejére felállt a Bizottság által a szervezők rendelkezésére bocsátott online gyűjtési rendszer, az aláírásgyűjtés hosszú hónapokig Magyarországon és Erdélyben is jelentős érdektelenség mellett zajlott. Az aláírásgyűjtést az sem tudta jelentős mértékben előmozdítani, hogy Gulyás Gergely Miniszterelnökséget vezető miniszter már 2019. július 21-én sajtónyilvánosan aláírta⁹⁸⁵ a kezdeményezést,⁹⁸⁶ és a szervezők azóta is tekintélyes számú alkalommal jelentek meg a közmédia különböző hírműsoraiban. Hasonlóképpen nem élénkítette az aláírásgyűjtést az sem, hogy 2019. november 15-én, a Magyar Állandó Értekezlet tagszervezetei a MÁÉRT XVIII. ülésének Zárónyilatkozatában rögzítve arra biztatták a magyar közösségek képviselőit, hogy minél szélesebb körben hangsúlyozzák az aláírások összegyűjtésének fontosságát.⁹⁸⁷ Általánosságban (az elektronikus aláírások száma alapján) elmondható, hogy a szervezők nagyon sokáig nem tudták megfelelően megszólítani a magyar nemzeti közösségeket sem. 2020. február elején csupán mintegy 60 000 támogató nyilatkozat gyűlt össze a

⁹⁸⁵ HIRADO.HU: Gulyás: A kohéziós források elosztásánál vegyék figyelembe a nemzeti régiókat, 2019. július 21. Letöltés helye: https://hirado.hu/belfold/gazdasag/cikk/2019/07/21/gulyas-a-kohezios-forrasok-elosztasanal-vegyek-figyelembe-a-nemzeti-regiokat?fbclid=IwAR1G4JU3DsPaNAjPv_v-AGzO1TowJSiQP7SvFOLQIIL_RD3tOMMPEvGVLFC, letöltés ideje: 2020. március 5.

⁹⁸⁶ Gulyás Gergely – akkor még a Fidesz frakcióvezetőjeként – a *Minority SafePack* kezdeményezést is aláírta 2018. január 3-án, ami a *Minority SafePack* kezdeményezés magyarországi aláírásgyűjtése szempontjából akkor áttörő hatást eredményezett (ld. korábban). E kezdeményezés esetében azonban jelentősebb változást nem eredményezett a miniszter nyilvános támogatása.

⁹⁸⁷ Magyar Állandó Értekezlet XVIII. ülés Zárónyilatkozat, Letöltés helye: https://felvidek.ma/wp-content/uploads/2019/11/M%C3%81%C3%89RT_Z%C3%A1r%C3%B3nyilatkozat.pdf, letöltés ideje: 2020. március 5.

kezdeményezés mellett.⁹⁸⁸ Ezzel párhuzamosan a magyarországi és erdélyi magyar média jelentős felületet biztosított a szervezők számára, illetve számos tartalom jelent meg a polgári kezdeményezésről.⁹⁸⁹

Az aláírásgyűjtés 2020. február elején kapott lendületet, aminek eredményeként február közepére lépte át az online aláírások száma a 100 ezret.⁹⁹⁰ Február és március hónapok folyamán számos politikai⁹⁹¹ szereplő és közéleti személy aláírta a kezdeményezést, sorra álltak ki támogató határozatokban a különböző települési önkormányzatok a kezdeményezés mellett. Február végén az Országgyűlés is elfogadott egy határozatot, amelyben arra hívta fel az anyaországi és a külföldi nemzetrészekben élő magyarokat, hogy aláírásukkal minél nagyobb számban támogassák a kezdeményezést.⁹⁹² A magyarországi aláírásgyűjtést a *Minority SafePack*-hez hasonlóan a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara (NAK) és a Magyar Gazdakörök és Gazdaszövetkezetek Szövetsége is támogatta, segítve a papír alapú aláírásgyűjtést.⁹⁹³ Összehasonlítva a *Minority SafePack* magyarországi kampányával, a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés politikai támogatottsága attól részben elmaradt,⁹⁹⁴ másrészt több olyan partner közreműködése hiányzott ebben az esetben, amely két évvel korábban

⁹⁸⁸ INFOSTART.HU: Nagyon rosszul áll a székely aláírásgyűjtés szénája, 2020. február 7. Letöltés helye: <https://infostart.hu/kulfold/2020/02/07/nagyon-rosszul-all-a-szekely-alairasgyujtes-szenaja>, letöltés ideje: 2020. március 5.

⁹⁸⁹ Ld. például a szerző írását: TÁRNOK Balázs: Rosszul áll a nemzeti régiók védelmében indított európai aláírásgyűjtés, Mandiner.hu, 2020. február 18. Letöltés helye: https://precedens.mandiner.hu/cikk/20200218_rosszul_all_a_nemzeti_regiok_vedelmeben_inditott_europai_alairasgyujtes, letöltés ideje: 2020. március 5.

⁹⁹⁰ MAGYARNEMZET.HU: Eddig százezer aláírás gyűlt össze, a java csak most következik, 2020. FEBRUÁR 19. Letöltés helye: <https://magyarnemzet.hu/belfold/eddig-szazezer-alairas-gyult-ossze-a-nemzeti-regiok-vedelmeben-7795208/>, letöltés ideje: 2020. március 5.

⁹⁹¹ Ezek közül is kiemelendő Varga Judit igazságügyi miniszter támogatása, amelyet számos további politikus támogató nyilatkozata követett. – HIRADO.HU: Varga Judit aláírta a Székely Nemzeti Tanács kezdeményezését, 2020. 02.07. Letöltés helye: <https://hirado.hu/belfold/cikk/2020/02/07/varga-judit-alairta-a-szekely-nemzeti-tanacs-kezdemenyezeset>, letöltés ideje: 2020. március 5.

⁹⁹² Az Országgyűlés 3/2020. (II. 25.) OGY határozata a „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért” elnevezésű európai polgári kezdeményezésről.

⁹⁹³ KRONIKA.RO: A budapesti agrárkamara és a magyar gazdakörök is felkarolják az SZNT polgári kezdeményezését, 2020. március 04. Letöltés helye: https://kronikaonline.ro/erdelyi-hirek/a-budapesti-agrarkamara-es-a-magyar-gazdakorok-is-felkaroljak-az-sznt-polgari-kezdemenyezeset?fbclid=IwAR3yMBPe9AWOG1rvEMVkzEWMZldl7dA6Pwe-HVjS5JH_Sww0-m_9cThqDTk, letöltés ideje: 2020. március 5. Az agrárkamara és a magyar gazdakörök aktivistái a koronavírus járvány miatt csupán alig két hétig tudták papír alapon gyűjteni az aláírásokat, azonban ezen időszak alatt is mintegy 67 000 támogató nyilatkozatot gyűjtöttek össze papír alapon.

⁹⁹⁴ Míg a *Minority SafePack*-et nyilvánosan aláírták a közjogi méltóságok, így különösen Orbán Viktor miniszterelnök, Kóvér László házelnök és Áder János államfő, addig a nemzeti régiós kezdeményezést a legfelső politikai vezetés nyilvánosan nem támogatta. A *Minority SafePack* esetében legnagyobb jelentőséggel Orbán Viktor miniszterelnök nyilvános aláírása bírt, amely után rohamos ütemben kezdett emelkedni az elektronikus aláírások száma (ezek a nyilvános aláírások vélhetően a papír alapú aláírások számára is hatással voltak, azonban a tekintetben nem készült semmilyen összegzés, hogy a papír alapú támogató nyilatkozatokat mikor írták alá a kezdeményezés támogatói).

jelentős mértékben hozzá tudott járulni a *Minority SafePack* magyarországi aláírásgyűjtésének sikeréhez. Így például nem támogatta az aláírásgyűjtést az aláírók számára ingyenes postahelyi aláírási lehetőség biztosításával a Magyar Posta.

Amellett, hogy a magyarországi aláírásgyűjtés lendülete jelentősen elmaradt a várakozásoktól, a külhoni magyarok körében – beleértve a kezdeményezés kiindulási helyének tekinthető Székelyföldet – sem volt összehasonlítható az aláírások száma például a *Minority SafePack* támogató nyilatkozatainak számával. Erdélyben az online aláírások száma csupán 2020. március 3-án érte el a Romániára minimum aláírásszámként irányadó 24 000 nyilatkozatot. Emellett a Romániai Magyar Demokrata Szövetség januárban 200-220 000 támogató nyilatkozat összegyűjtését vállalta magára,⁹⁹⁵ amiből április közepére mintegy 150 000 papír alapú aláírás összegyűjtését teljesítette.⁹⁹⁶ Felvidéken ennél is nehezebben gyűltek az aláírások.

A „visszafogott” és későn beinduló kampány a kezdeményezés szűkös anyagi forrásaira is visszavezethető. A kezdeményezés hivatalos tájékoztató oldala alapján egyáltalán nem részesült pénzügyi támogatásban.⁹⁹⁷ Az európai polgári kezdeményezéseket jellemzően a mögöttük álló szervezetek finanszírozzák (ahogy ez a *Minority SafePack* esetében történt a FÜEN által). A *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés mögött álló SZNT azonban nem rendelkezik önálló jogalanyisággal, így a finanszírozás kérdése problémákba ütközhet. Ezen felül szintén nem tudunk olyan támogatásokról, amelyet az egyes tagállamokban az aláírásgyűjtés megvalósítását magára vállaló szervezetek kaptak volna a polgári kezdeményezés sikerre vitelét elősegítendő (mint ahogy ez történt szintén a *Minority SafePack* esetében a magyarországi aláírásgyűjtést koordináló Rákóczi Szövetség esetében⁹⁹⁸). Bár a szervezők tájékoztatása szerint Magyarország Kormánya – ellentétben a *Minority SafePack* kezdeményezéssel –

⁹⁹⁵ HIRADO.HU: Az RMDSZ 200 ezer aláírást gyűjt a nemzeti régiókról szóló polgári kezdeményezés támogatására, 2020. 01. 18. Letöltés helye: <https://hirado.hu/belfold/kozelet/cikk/2020/01/18/az-rmdsz-200-ezer-alairast-gyujt-a-nemzeti-regiokrol-szolo-polgari-kezdemenyezes-tamogatasara>, letöltés ideje: 2020. március 5.

⁹⁹⁶ ERDÉLY.MA: Százötvenezer aláírást adott át az RMDSZ, 2020. április 16. Letöltés helye: <https://www.erdely.ma/szazotvenezer-alairast-adott-at-az-rmdsz/>, letöltés ideje: 2020. április 16.

⁹⁹⁷ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007_en

⁹⁹⁸ Bár a Rákóczi Szövetség jelentős mértékben támogatta az aláírásgyűjtést mind az online (hírporthalokan elhelyezett banneres hirdetések, közösségi médiában elhelyezett saját tartalmak és hirdetések), mind az offline térben (több mint 26 000 fős tagságának és 700 helyi és ifjúsági szervezetének megszólításával, valamint különböző rendezvényeken aláírásgyűjtő aktivisták rendelkezésre bocsátásával), ellentétben a *Minority SafePack*-kel a szervezet erre a kezdeményezésre nem kapott célzott állami támogatást, ezért átfogó figyelemfelhívó kampányt és kiterjedt papír alapú aláírásgyűjtő tevékenységet sem tudott megvalósítani.

nem támogatta anyagilag az aláírásgyűjtést,⁹⁹⁹ egyéb megnyilvánulásai¹⁰⁰⁰ alapján arra következtethetünk, hogy bizonyos források rendelkezésükre álltak a kampány megvalósításához.¹⁰⁰¹ Ez az ügy is megerősíti az európai polgári kezdeményezések finanszírozásának átláthatóságával kapcsolatban korábban ismertetett probléma létét.

Az aláírásgyűjtés április elején kapott új lendületet az *Írdalá.hu* online csatornák¹⁰⁰² életre hívásával. Bár ezen időszakban a koronavírus lehetetlenné tette a papír alapú aláírásgyűjtést, a szervezők sikeresen helyezték át a kampány súlypontját az online térbe, melyhez elsődlegesen a közösségi média felületeket használták. Az aláírásgyűjtés április végére és május elejére, tehát gyakorlatilag a gyűjtési időszak utolsó hetére érte el a csúcspontját. Ennek eredményképpen az utolsó hétre az európai polgári kezdeményezések történetében példátlan mértékű növekedést produkált az online aláírások száma.¹⁰⁰³ Volt olyan nap is, amikor közel 200 000 online támogató nyilatkozat érkezett.¹⁰⁰⁴ Hozzá kell ugyanakkor tenni, hogy ez a kiemelkedő növekedés elsősorban a magyarországi és erdélyi aláírásgyűjtő kampány eredménye, a kezdeményezést továbbra is szinte kizárólag a magyarok támogatták.¹⁰⁰⁵

⁹⁹⁹ SIPOS Zoltán: Magyar kormányzati források látványos hiányában gyűlt össze az egymillió aláírás. *Átlátszó.ro*, 2020. május 22. Letöltés helye: <https://atlatszo.ro/napi-politika/magyar-kormanyzati-forrasok-latvanyos-hianyaban-gyult-ossze-az-egymillio-alairas/>, letöltés ideje: 2020. augusztus 7.

¹⁰⁰⁰ Pesty László kampányfőnökkel készült interjúból például kiderül, hogy harminc, illetve ötven aktivistával dolgoztak az online kampány során. Másfelől Pesty azt is elmondta, hogy „olyan irdatlan energia-, humánereforrás- és pénzbefektetés történt az azt megelőző hetekben, hónapokban, ami érthetővé teszi a végeredményt. Mint egy csokoládéautomata: ha bedobod a pénzt, majd megnyomod a gombot, annak az a következménye, hogy kidobja a csokoládét. Az online tér így működik.” – Ld.: PAPP Attila Zsolt: Pesty László: „Tíz országból kétmillió aláírást teszek le a brüsszeli asztalra” (INTERJÚ). *Főtér.ro*, 2020. július 7. Letöltés helye: <https://foter.ro/cikk/pesty-laszlo-tiz-orszagbol-ketmillio-alairast-teszek-le-a-brusszeli-asztalra-interju/>, letöltés ideje: 2020. augusztus 7.

¹⁰⁰¹ Potápi Árpád János nemzetpolitikáért felelős államtitkár 2020. augusztus 18-án tartott sajtótájékoztatón anyagi támogatást is magában foglaló segítséget ígért a szervezőknek, azonban jelen doktori értekezés kéziratának lezártaig ilyen anyagi támogatásról nincs ismeretünk. – Ld.: MAGYAR HÍRLAP: Potápi: A magyar megmaradást szolgálja a nemzeti régiók létrejötte. *Magyarhirlap.hu*, 2020. augusztus 18. Letöltés helye: <https://www.magyarhirlap.hu/kulfold/20200818-potapi-a-magyar-megmaradast-szolgálna-a-nemzeti-regiok-letrejte>, letöltés ideje: 2020. augusztus 20.

¹⁰⁰² Az *Irdalá.hu* online felület mellett a közösségi média platformokra helyezték a hangsúlyt.

¹⁰⁰³ VECZÁN Zoltán: Tízezer nyi aláírás vesztett oda az Európai Bizottság miatt. *Magyar Hírlap*, 2020.05.06. Letöltés helye: <https://www.magyarhirlap.hu/kulfold/20200506-tizezernyi-alairas-vesztett-oda-az-europai-bizottsag-miatt>, letöltés ideje: 2020. augusztus 6.

¹⁰⁰⁴ 2020. április 23-án csupán 294 000 körüli nyilatkozatnál járt az online aláírásgyűjtés. A 400 000 online nyilatkozatot május 2-án lépte át a kezdeményezés. Május 4-én 530 000 elektronikusan leadott aláírásnál állt a mutató, amely május 6-án lépte át a 800 000 online aláírást. Mire az online rendszer május 7-én, éjfélkor lezárult, 1.008.966 polgár támogatta elektronikus formában a *nemzeti régiókról* szóló polgári kezdeményezést.

¹⁰⁰⁵ Az 1.008.966 online aláírás az alábbiak szerint oszlik meg: Magyarország - 786.528, Románia - 169.047, Szlovákia - 26.996, valamint az EU további 24 tagállama - 26.381 (ezekből is kiemelkedik Németország - 10.178, Svédország - 3.516, Ausztria - 2.280).

Az aláírásgyűjtés első szakasza – az európai jelenlét hiánya

Bár a kezdeti nehézségek ellenére az *Írdalá.hu* kampánynak köszönhetően a kezdeményezés Kárpát-medencei viszonylatban óriási sikert ért el az utolsó hetek online mozgósításának köszönhetően, az aláírásgyűjtés első szakasza európai szinten kifejezetten kudarcnak tekinthető. Ha csak az online beérkezett támogató nyilatkozatokat vesszük alapul, és azokból levonjuk a Magyarországról, Romániából és Szlovákiából (tehát a magyar közösségektől) származó aláírásokat, az EU többi 24 tagállamából csupán 26 381 aláírást kapunk.

A hiányzó európai kampány visszavezethető a kezdeményezés mögött álló SZNT európai hálózatának hiányára is. Az aláírásgyűjtés első szakaszában a szervezők minimális európai szintű megjelenést tudtak elérni. Habár a *Minority SafePack* kezdeményezés mögött álló FUEN korábban felajánlotta segítségét a kezdeményezés szervezőinek a támogató nyilatkozatok gyűjtéséhez,¹⁰⁰⁶ az egyéb európai uniós tagállamokból (és nemzeti régiókból) származó aláírások alacsony számából arra következtethetünk, hogy a FUEN több mint száz szervezetből álló európai hálózata jelentős mértékben nem járult hozzá az európai aláírásgyűjtéshez annak első szakaszában.¹⁰⁰⁷ Kijelenthetjük tehát, hogy a szervezők ebben a szakaszban nem tudták mozgósítani a magyartól eltérő nemzeti kisebbségeket, és egészében véve az európai nemzeti régiók lakóit az aláírásgyűjtés támogatása céljából.

Ennek kapcsán felmerülhet az az érv, miszerint azért nem támogatták a nyugat-európai nemzeti régiók (pl. Tirol, Baszkföld, Katalónia, Galícia, Bretagne, Elzász, Flandria, Vallónia, Frízföld, Åland-szigetek, Korzika, Lappföld, Skócia vagy Wales) lakosai a kezdeményezést, mivel jellemzően ezek a területek nem küzdenek olyan gazdasági problémákkal (és az uniós kohéziós politika céljait veszélyeztető, kisebbségellenes politikákon alapuló tagállami végrehajtási gyakorlatokkal), mint közép-kelet-európai társaik. Számos nyugat-európai országban ugyanis a gazdasági fejlődésének motorjaként tartjuk számon ezeket a körzeteket (Tirol, Katalónia), mely területek az eddigiekben sem igazán voltak érintettek az uniós kohéziós támogatásokban.

¹⁰⁰⁶ FUEN.ORG: The second ECI on minority rights and regions wins against the European Commission at the EU Court of Justice, 08.03.2019. Letöltés helye: <https://www.fuen.org/en/article/The-second-ECI-on-minority-rights-and-regions-wins-against-the-European-Commission-at-the-EU-Court-of-Justice>, letöltés ideje: 2020. március 5.

¹⁰⁰⁷ A *Minority SafePack* esetében Magyarországon és Románián kívül (ahonnan az aláírások 70 százaléka származott) – további kilenc tagállamban teljesítve a kvótát – további 345 000 aláírás gyűlt össze a kezdeményezés mellett.

Ez az érvelés egyfelől nem tűnik helytállóknak a *Minority SafePack* példájának ismeretében. Abban a kezdeményezésben az európai őshonos kisebbségek szolidaritási alapon álltak a kezdeményezés mögé, ugyanis az állampolgárságuk szerinti tagállamok jelentős részében a kisebbségi jogok alapvetően rendezettek tekinthetőek. A szolidaritási elv érvényesülése tehát e kezdeményezés vonatkozásában is működhetett volna. Másfelől azonban a *Minority SafePack* általánosságban beszélt az európai kisebbségvédelem hiányzó jogi alapjainak lefektetéséről, illetve számos olyan európai és határon átnyúló vetülete volt, amelyek az alapvetően kisebbségbarát jogszabályi környezetben élő közösségek életében is megoldatlan problémaként jelentkeztek (pl. „geo-blocking”). Ez tehát a szolidaritási megközelítésen túl valamennyi európai őshonos kisebbségi közösséget érdekeltté tette az aláírásgyűjtés, és ekképpen a kezdeményezés sikerében. Ellenben a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés kohéziós politika reformjával kapcsolatos javaslatai sokkal kevésbé érintik például a nyugat-európai nemzeti régiók lakóit. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a szervezők ne kereshettek volna partnereket az olyan nemzeti közösségek képviselői között, akiket egyébként is érint az Unió kohéziós politikája.¹⁰⁰⁸

Az európai kampány az aláírásgyűjtés első szakaszában azonban ezekben az országokban is hiányzott, a kezdeményezés gyakorlatilag csak a magyar közösségeket érte el. Mindemellett a korábban említett szűkös anyagi források és a hatékony online kampány kései beindulása is gátat szabtak annak, hogy a szervezők az egész Európai Unió területére kiterjedő figyelemfelhívó kampányt építsenek fel az aláírásgyűjtés első szakaszában.

A koronavírus hatása az európai polgári kezdeményezésekre

A korábban ismertetett okokon túl a koronavírus járvány okozta európai szükséghelyzet is hozzájárult a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés aláírásgyűjtése első szakaszának részbeni sikertelenségéhez. Az SZNT külügyi megbízottja szerint a koronavírus járvány közvetett és közvetlen hatásai lehetetlenné tették az aláírásgyűjtési kampányt. A járvány okozta rendkívüli helyzet közvetlen hatása a papír alapú aláírásgyűjtés teljes

¹⁰⁰⁸ A teljesség igénye nélkül a horvátországi kisebbségek, bulgáriai török kisebbség, baltikumi orosz kisebbség vagy a lengyelországi kisebbségek.

ellehetetlenülése, míg közvetett hatása, hogy a járvány uralta a közbeszédet, és minden más témát teljesen háttérbe szorított.¹⁰⁰⁹

Habár a koronavírus járvány hatása a kezdeményezésre vitathatatlan, az első szakasz sikertelenségének legfőbb oka nem kizárólag ebben keresendő. A koronavírus okozta európai válsághelyzet február végén kezdődött a járvány olaszországi helyzet eskalálódásával, aminek eredményeként került sor összefüggő észak-olaszországi területek lezárására. Az aláírásgyűjtésből február végére közel tíz hónap eltelt, az online aláírások száma azonban csak 200 000 körül állt ekkor. Kevésbé lehet tehát azt feltételezni, hogy a koronavírus miatti válsághelyzet okozta a kezdeményezés nehézkes előrehaladását, hiszen az csupán az utolsó két hónapot érintette. Ellenben, ahogy korábban láthattuk, a kezdeményezés abban a sajátos helyzetben volt, hogy a gyűjtési időszak vége előtti három hónapban indult meg érezhetően a támogató nyilatkozatok beérkezése. A koronavírus okozta rendkívüli európai állapot tehát egy olyan felfelé irányuló, pozitív tendenciát tört meg, amely ténylegesen hatással volt az aláírásgyűjtés végső kimenetelére.

Ennek megfelelően a szervezők április elején benyújtott kérelmükben arra kérték a Bizottságot, hogy az aláírások összegyűjtésére vonatkozó időszakot hosszabbítsa meg hat hónappal.¹⁰¹⁰ A koronavírus járvány okozta rendkívüli állapot idején aláírásgyűjtési szakaszban lévő kezdeményezésekre vonatkozó aláírásgyűjtési időtartamok hat hónappal történő meghosszabbítására a *The ECI Campaign* nevű civil szervezet is felszólította a Bizottságot.¹⁰¹¹

A COVID-19 járvány következtében kialakult helyzetben a polgárokat objektív okok, a tagállamok által alkalmazott intézkedések korlátozták abban, hogy az európai polgári kezdeményezés intézménye által részt vegyenek az Unió demokratikus és

¹⁰⁰⁹ MEDIAKLIKK.HU: Európai mozgalom a nemzeti régiókért, 2020.03.18. Letöltés helye: <https://mediaklikk.hu/kulfold/video/2020/03/18/europai-mozgalom-a-nemzeti-regiokert/?fbclid=IwAR2zwEr6WHMNGWpM-KQC4JyqNi1IXhxtzBI8e08IScr17HLpb4ZE1Rzh-mU>, letöltés ideje: 2020. április 6.

¹⁰¹⁰ A szervezők azt javasolták, hogy a hat hónapos hosszabbítást attól az időponttól számítsák, amikor az EU tagállamainak többségében megszűnnek a koronavírus-járvány visszaszorítása érdekében hozott, a személyek szabad mozgását, illetve a gyülekezési jog gyakorlását korlátozó intézkedések, vagy amikortól a polgári kezdeményezést elindító polgári bizottság arról tájékoztatja az Európai Bizottságot, hogy készen áll az aláírásgyűjtés folytatására. - a Maszol.ro portálról. – Ld. MASZOL.RO: Aláírásgyűjtés a nemzeti régiók védelmében: az SZNT a határidő meghosszabbítását kérte, 2020. április 8. Letöltés helye: <https://www.maszol.ro/index.php/belfold/124953-alairasgy-jtes-a-nemzeti-regiok-vedelmeben-az-sznt-a-hatarid-meghosszabbitasat-kerte>, letöltés ideje: 2020. április 10.

¹⁰¹¹ THE ECI CAMPAIGN: Call for Extension of Deadline for Ongoing ECIs due to Corona Virus. Letöltés helye: http://citizens-initiative.eu/call-for-extension-of-deadline-for-ongoing-ecis-due-to-coronavirus/?fbclid=IwAR3rFgKau2SNcpiSC8s3-KMr1PACXNfOg_ZTJcS5IjcbkzcjwriIEe2eO4, letöltés ideje: 2020. április 6.

politikai működésében, mivel ezek az intézkedések lehetetlenné tették a papír alapú aláírásgyűjtést. Az általános gyakorlat szerint ugyanakkor a társadalom jelentős része számára kizárólag a papír alapú aláírásgyűjtés teszi lehetővé a polgári részvételt, így az európai polgári kezdeményezések támogatását.¹⁰¹² A szervezők kérelmét ezen felül az is alátámasztja, hogy a járvány okozta rendkívüli helyzet meglátásunk szerint *vis maiort* eredményezett.¹⁰¹³

Álláspontunk szerint az Európai Bizottságnak lett volna hatásköre az európai polgári kezdeményezésekben indult aláírásgyűjtési időszak meghosszabbítására a szervezők által benyújtott kérelem alapján. Az európai polgári kezdeményezések kezdeti szakaszában, 2012-ben ugyanis az online gyűjtési rendszerrel kapcsolatos, az aláírásgyűjtés ellehetetlenülését eredményező működési problémák kompenzálásaként a Bizottság – saját hatáskörben eljárva, azonnali hatállyal, politikai döntés eredményeként, jogalkotási aktusra irányuló javaslat előterjesztése nélkül¹⁰¹⁴ – hosszabbította meg több európai polgári kezdeményezés aláírásgyűjtési időszakát. A Bizottság mintegy fél évvel kitolta a *Fraternité 2020*, a *Vízhez való jog* és az *Egy közülünk* európai polgári kezdeményezésekben indult aláírásgyűjtés határidejét.¹⁰¹⁵

Az aláírásgyűjtési határidők meghosszabbítása a koronavírus miatt

A Bizottság nem válaszolt a szervezők aláírásgyűjtési idősakkal kapcsolatos egyéni kérelmére, hanem a probléma átfogóbb kezelését választva 2020. május 20-án (mintegy két héttel a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés aláírásgyűjtésének lezárultát

¹⁰¹² Példa lehet erre az *Egy közülünk* polgári kezdeményezés, amelynek esetében az aláírások mintegy 70 százaléka papír alapon gyűlt össze, vagy a *Minority SafePack* kezdeményezés, amely esetben szintén a támogató nyilatkozatok közel fele papír alapon érkezett be.

¹⁰¹³ A Bíróság szerint a „vis maior” fogalma rendkívüli és előreláthatatlan, az arra hivatkozón kívül álló körülményekre vonatkozik, amelyek következményeit a legnagyobb gondosság mellett sem lehet elkerülni, jelentését pedig mindig arra a jogi háttérre tekintettel kell meghatározni, amelyben az joghatással jár. – Ld. C-99/12. sz., *Eurofit SA kontra Bureau d'intervention et de restitution belge (BIRB)*-ügyben 2013. július 18-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:487), 31-32. pont, és az ott hivatkozott bírósági gyakorlatot.

¹⁰¹⁴ Európai Bizottság: Commission offers own servers to help get first European Citizens' Initiatives off the ground. Sajtóközlemény, 2012.7.18. Letöltés helye: https://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/press-releases/2012/07/2012_07_18_eci_en.htm, letöltés ideje: 2020. augusztus 7.

¹⁰¹⁵ A Bizottság hasonlóan járt el a *Tiltsák be az állatkísérleteket!*, *Minőségi Európai Oktatás Mindenkinnek [High Quality European Education for All]*, *Az EU Klíma-Energia csomagjának felfüggesztése [Suspension of the EU Climate & Energy Package]*, valamint a *Központi online gyűjtési rendszer létrehozásáról szóló [Central public online collection platform for the European Citizen Initiative]* európai polgári kezdeményezések esetében, amelyek vonatkozásában – szintén az online gyűjtési rendszer problémái miatt – négy, három, illetve két hónapos határidő hosszabbításról határozott.

követően) jogalkotási javaslatot nyújtott be az aláírásgyűjtési időszakot is meghosszabbító átmeneti intézkedések bevezetéséről (ld. korábban).

Az elfogadott rendelet értelmében amennyiben egy kezdeményezés aláírásgyűjtése 2020. március 11-én (amely napon az Egészségügyi Világszervezet a COVID-19-járványt világjárvánnyá nyilvánította) folyamatban volt, a támogató nyilatkozatok gyűjtésére rendelkezésre álló időszak – visszaható hatállyal – hat hónappal meghosszabbodik. A rendelet ezen felül lehetőséget biztosít a Bizottság számára, hogy – végrehajtási jogi aktusok elfogadásával – három hónappal újra meghosszabbíthassa a kezdeményezések aláírásgyűjtési időszakát, amennyiben a tagállamok egynegyede vagy az Unió népességének több mint 35 százalékát képviselő tagállamok koronavírus világjárványra vagy a koronavírus világjárvány újbóli kitörésére válaszul alkalmaznak olyan korlátozó intézkedéseket, amelyek jelentősen akadályozzák a szervezőket abban, hogy papíralapú támogató nyilatkozatokat gyűjtsenek és tájékoztassák a nyilvánosságot a kezdeményezéseikről. Ilyen újbóli hosszabbításra több alkalommal is sor kerülhet, azonban e hosszabbítások felső korlátja, hogy az adott kezdeményezés aláírásgyűjtési időszakának teljes időtartama nem haladhatja meg a két évet.¹⁰¹⁶

Bár a rendelet elfogadását alapvetően széleskörű politikai egyetértés jellemezte,¹⁰¹⁷ mind az elfogadásának módja, mind pedig annak tartalma tekintetében aggályosnak tekinthető az átmeneti intézkedéseket bevezető jogi aktus. Egyrészt felmerül a kérdés, hogy *miért volt szükség rendelet elfogadására* a polgári kezdeményezés eljárási határidőinek – különös tekintettel az aláírásgyűjtési időszak – meghosszabbításához, ha 2012-ben a Bizottság saját hatáskörében eljárva több európai polgári kezdeményezés aláírásgyűjtési időszakát meghosszabbította?

Egyfelől a jogalkotási eljárás szükségességét támaszthatja alá, hogy 2012-ben az érintett kezdeményezések esetében azért került sor az aláírásgyűjtési határidő kitolására, mert az elektronikus aláírásgyűjtéssel kapcsolatban merültek fel problémák (a fennakadás csupán a polgári kezdeményezés aláírásgyűjtési fázisát érintette). Jelen esetben azonban egy olyan külső tényező okozta a nehézségeket, amely egyrészt nem a Bizottságnak róható fel, másrészt az eljárás több szakaszát, így különösen a gyűjtést, az aláírások tagállamok által végzett érvényességi ellenőrzését, valamint az uniós intézmények

¹⁰¹⁶ 2020/1042 rendelet, 2 cikk

¹⁰¹⁷ Ezt támasztja alá az a tény is, hogy az Európai Parlament plenáris ülése 2020. július 9-én 684 igen, 7 nem és 3 tartózkodó szavazat mellett fogadta el a rendeletjavaslat trilóguson elfogadott kompromisszumos szövegét.

feladatát képező érdemi vizsgálatát egyaránt érinti. Utóbbi eset tehát nem csupán a Bizottság feladatkörével kapcsolatos, hanem az érvényességi ellenőrzés határidejének kitolásával tagállami feladatkört is érint, az uniós intézményi vizsgálatok határidő-hosszabbításával pedig az Európai Parlament eljárásához is szorosan kötődik. Ebből kifolyólag részben megállja a helyét az az álláspont, hogy a Bizottság a hatáskörök szétválasztásának tiszteletben tartására figyelemmel kéri a Tanács (tagállamok) és a Parlament jóváhagyását a javaslatához.

Ennek ellenére mégis ellentmondásos, hogy bár korábban – szintén különösebb jogalap hiányában – nem okozott gondot a Bizottságnak saját hatáskörben eljárva, jogi aktust nélkülöző politikai döntés útján meghosszabbítani az aláírásgyűjtési időszakokat, ebben az esetben nem választotta külön az aláírásgyűjtési időszakok meghosszabbítását a tagállamokat érintő ellenőrzési és EP-t érintő vizsgálati határidők meghosszabbításától.¹⁰¹⁸ Meglátásunk szerint erre lett volna lehetősége, figyelemmel a korábbi precedensekre és arra, hogy a vonatkozó jogi keret e tekintetben nem változott az eltelt idő alatt sem (a régi és az új EPK-rendelet sem tartalmaz kifejezett rendelkezést a határidők meghosszabbítására).

A rendelet tartalmi részével kapcsolatos aggály a *visszaható hatály alkalmazásával* kapcsolatban merül fel. A rendelet ugyanis kimondja, hogy a határidőhosszabbítás szabályai visszamenőleges hatállyal bírnak a koronavírus járvánnyal érintett kezdeményezések tekintetében. Így különösen az aláírásgyűjtés végének napjára visszaható hatállyal kell alkalmazni a rendeletet azon kezdeményezésekre is, amelyek aláírásgyűjtési időszaka 2020. március 11. és a rendelet hatálybalépésének napja között (2020. július 18.) zárult le.¹⁰¹⁹ A visszaható hatály egyrészt különösen problémás a jogbiztonság szempontjából azon polgári kezdeményezések esetében, amelyek aláírásgyűjtési határideje a koronavírus világjárvánnyá nyilvánítása és a határidőhosszabbításokról szóló rendeletjavaslat közzététele között jártak le. E kezdeményezések ugyanis úgy értek véget, hogy az azokat

¹⁰¹⁸ Ennek során kénytelenek vagyunk eltekinteni attól a politikai szempontból releváns, de jogi szempontból lényegtelen tényről, hogy a polgári kezdeményezések kezdeti szakaszában a Bizottság informatikai hibái miatt meghosszabbított határidők ügyét messze nem kísérte olyan közfigyelem, mint amelyet jelenleg tapasztalunk a COVID-19 esetében. Ráadásul a Német Szövetségi Alkotmánybíróság legutóbbi döntése után az uniós intézmények igyekeznek elkerülni az *ultra vires* jellegű döntéseket, bár ez szintén politikai, és nem jogi szempontnak tekinthető. Ld.: PETRI Bernadett: Münchenhausen báró a mocsárban. Az Európai Parlament áprilisi távolsági plenáris ülése a koronavírus elleni küzdelemről. NKE Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020.04.16. Letöltés helye: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/04/16/munchhausen-baro-a-mocsarban-az-europai-parlament-aprilisi-tavolsagi-plenaris-ulese-a-koronavirus-elleni-kuzdelemrol>, letöltés ideje: 2020. augusztus 7.

¹⁰¹⁹ 2020/1042 rendelet, 7. cikk

támogató uniós polgároknak nem volt erről tudomásuk, hogy a Bizottság és az EU miként kíván reagálni a járványhelyzet polgári kezdeményezésekre gyakorolt negatív hatásaira. Ebbe a kategóriába tartozik a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés mellett több más kezdeményezés is.¹⁰²⁰

A rendeletjavaslatra hivatkozva ráadásul a Bizottság azt kezdte el kommunikálni az európai polgári kezdeményezések szervezői felé, hogy folytathatják az aláírásgyűjtést mind az online felületeken,¹⁰²¹ mind pedig a papír alapú íveken, annak ellenére, hogy az EPK-rendelet szerint az aláírásgyűjtő időszak lejárt, a rendelet pedig még nem lépett hatályba, sőt, azt az uniós jogalkotó még meg sem vitatta.¹⁰²² Ez a gyakorlat – az európai polgári kezdeményezések határidőhosszabbításával kapcsolatban fennálló széleskörű politikai egyetértés ellenére – jogi szempontból rendkívül aggályos, hiszen számos kérdést felvet (gondoljunk csak a tömérdek mennyiségű személyes adat jogalap nélküli gyűjtésére, különösen abban az esetben, ha valamilyen okból kifolyólag mégsem fogadták volna el a rendeletet).

E bizonytalanság a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés esetében a nyilvánosság számára és érzékelhetővé vált, hiszen egy politikai természetű vita alakult ki a két magyar kötődésű, nemzeti kisebbségek védelmére irányuló európai polgári kezdeményezés képviselői között. Ennek során Vincze Loránt, a *Minority SafePack* kezdeményezés mögött álló FUEN elnöke és a polgári kezdeményezések határidőhosszabbításának európai parlamenti jelentéstevője arról tájékoztattott, hogy az SZNT újraindíthatja az aláírásgyűjtést, míg Izsák Balázs SZNT elnök, a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés képviselője amellelt érvelt, hogy a szervezőknek a rendelet hatálybalépéséig nincs jogalapja a gyűjtés újraindítására.¹⁰²³

A Bizottság által választott megoldás helyénvalósága tehát több szempontból vitatható, ám összességében méltányosnak tekinthető valamennyi polgári kezdeményezés

¹⁰²⁰ Két európai polgári kezdeményezés (*Gyors, méltányos és hatékony megoldás az éghajlatváltozás problémájára* és *A repülőgép-üzemanyag adómentességének megszüntetése Európában*) aláírásgyűjtési határnapja szintén május elejére esett, míg két másik kezdeményezés (*A jogállamiság tiszteletben tartása az Európai Unióban* és *#NewRightsNow – Az „uberizált” munkavállalók jogainak megerősítése*) április elején ért véget.

¹⁰²¹ A Bizottság által üzemeltetett és fenntartott aláírásgyűjtő szoftvert is a szervezők kezelik, ők rendelkeznek a rendszer elérhetősége felett, vagyis a szervezők állítják be, hogy mikor lehet leadni támogató nyilatkozatokat és mikor nem.

¹⁰²² PATAKY Lehel Zsolt: Nemzeti régiók: az SZNT szerint még nem folytatódhat az aláírásgyűjtés, *Maszol.ro*, 2020. június 18. Letöltés helye: <https://www.maszol.ro/index.php/kulfold/128447-nemzeti-regiok-polgari-kezdemenyezes-folytatodhat-az-alairasgy-jtes>, letöltés ideje: <https://www.maszol.ro/index.php/kulfold/128447-nemzeti-regiok-polgari-kezdemenyezes-folytatodhat-az-alairasgy-jtes> 2020. augusztus 9.

¹⁰²³ Uo.

szempontjából. Mivel a koronavírus polgári kezdeményezésre gyakorolt negatív hatásainak orvoslása nem volt vitás politikai kérdés,¹⁰²⁴ az uniós döntéshozó gyorsított eljárásban tárgyalva, kevesebb mint két hónap alatt hatályba léptette a rendeletet. Ennek értelmében – a visszaható hatály alkalmazásával járó idővesztéséget is figyelembe véve¹⁰²⁵ – a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés aláírásgyűjtési időszaka a gyakorlatban mintegy három és fél hónappal, pontosan 113 nappal hosszabbodott meg, holott a szervezők 2020. március 11. és 2020. május 7. között alig két hónapot, pontosan 57 napot „veszítettek” a koronavírus járvány miatt.¹⁰²⁶ Ráadásul a *nemzeti régiókról* szóló polgári kezdeményezés éppen a legsúlyosabb korlátozások ideje alatt gyűjtötte össze támogató nyilatkozatainak döntő többségét.

Az aláírásgyűjtés második szakasza

A szervezők esélyt kaptak arra, hogy a Kárpát-medencei összefogást megvalósító, politikai szempontból óriási sikernek tekinthető kezdeményezés jogi értelemben véve is sikerre vigyék azáltal, hogy a már összegyűlt mintegy 1,3 millió aláírás mellé teljesíteni tudják a hét ország minimum aláírásszámaira vonatkozó feltételt is.

Meglátásunk szerint kezdeményezés későbbi alkupozíciójának erősítése céljából a szervezőknek törekedniük kell a kezdeményezés európai jellegének erősítésére – és ezáltal legitimitásának növelésére – az által, hogy minél több tagállamban megkísérlik összegyűjteni a minimum számú aláírást. A támogató nyilatkozatok „tömegének” biztosítására vonatkozó, nehezebb feltétel már teljesült, a győztes ügyhöz csatlakozásra pedig vélhetően könnyebb lenne rávenni az európai partnereket is.

¹⁰²⁴ Ráadásul az EP Alkotmányügyi Bizottsága (AFCO) Vincze Lorántot, a *Minority SafePack* mögött álló FUEN elnökét nevezte ki az európai polgári kezdeményezések határidőmódosításaival kapcsolatos jelentéstevőnek. – Ld.: VINCZE Loránt: Később dönt az EB a Minority SafePackról, újraindul a nemzeti régiós aláírásgyűjtés, 2020.05. 20. Letöltés helye: [https://vinczelorant.eu/hu/kesobb-dont-az-eb-a-minority-safepackrol-ujraindul-a-nemzeti-regios-alairasgyujtes/?fbclid=IwAR0mRMqmy6Wbtyk1p1KYske9Vq-DFwtHK2Q0ZCGnBz-gBBxfvgdEKwoPSQo](https://vinczelorant.eu/hu/kesobb-dont-az-eb-a-minority-safepackrol-ujraindul-a-nemzeti-regios-alairasgyujtes/), letöltés ideje: 2020. augusztus 7.

¹⁰²⁵ A *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés 2020. május 7-én ért véget, míg a Bizottság csak május 20-án terjesztette elő az átmeneti intézkedések bevezetéséről szóló rendeletjavaslatát.

¹⁰²⁶ Ennél szélesebb időintervallummal történő kalkulálás esetén – amely során február végét tekintjük a járvány kezdetének, amikor Olaszország összefüggő területeket zártak le annak terjedése miatt – is csupán mintegy két és fél hónapos idővesztéssel számolhatunk.

3.3. A két ügy jelentősége

Az európai polgári kezdeményezés jogintézményének bírói védelme

Bár mindkét ügy olyan érzékeny, általánosságban tagállami kérdésekként kategorizált témákat érint, amelyektől a Bíróság jellemzően igyekszik távol tartani magát,¹⁰²⁷ az eljárás során olyan szempontok merültek fel, amelyek az *európai polgári kezdeményezés szabadságát* érintik. Az Európai Bizottság a kezdeti években rendkívül szigorúan alkalmazta a kezdeményezések nyilvántartásba vételének megtagadásával kapcsolatos szabályokat, aminek eredményeként számos kezdeményezésre irányuló javaslatot ítélt nyilvánvalóan hatáskörén kívül esőnek – mint utólag kiderült, tévesen alkalmazva a jogot. Így történt ez mindkét általunk kiemelt figyelemben részesített, nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmével foglalkozó polgári kezdeményezés esetében is. Bár a régi EPK-rendelet is rögzítette, hogy a polgári kezdeményezésre alkalmazandó eljárásoknak egyszerűnek és felhasználóbarátnak kell lenniük annak érdekében, hogy bátorítsák a polgárok részvételét és elérhetőbbé tegyék az Uniót,¹⁰²⁸ e követelmények évekig nem érvényesültek. Ahogy korábban bemutattuk, a polgári kezdeményezésekkel kapcsolatos felhasználói statisztikából is kitűnik, hogy a Bizottság által a befogadhatósággal kapcsolatban támasztott akadályok és a feltételek kezdeti években tapasztalt szigorú értelmezése visszavetették a jogintézmény hatékonyságát. Ez a jogalkalmazói magatartás végső soron az európai polgári kezdeményezés fő célját veszélyeztetette. Ezt a gyakorlatot kompenzálta a Bíróság.

A *Minority SafePack* esetében a Törvényszék a Bizottság indokolási kötelezettségének nem teljesítése miatt hagyta helyben a felperesek keresetét. A Törvényszék az ítélettel közvetlenül is hozzájárult a polgári kezdeményezések demokratikusabb megjelenítéséhez, azonban közvetetten még jelentősebb változásokat eredményezett az európai polgári kezdeményezések gyakorlati működésében. Egyrészt, bár erre ítéletében a Törvényszék nem tért ki, ezzel az ügyel vette kezdetét a polgári kezdeményezések részleges nyilvántartásba vételének bizottsági gyakorlata, másrészt

¹⁰²⁷ Ld. C-364/10. sz., *Magyarország kontra Szlovák Köztársaság*-ügyben 2012. október 16-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2012:630). Ernő VÁRNAY: Hungary versus Slovakia – EU Membership versus Sovereign Statehood. In: Marcel SZABÓ-Petra Lea LÁNCOS-Réka VARGA (eds.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2013*. Eleven International Publishing, The Hague, 2013. 144.

¹⁰²⁸ EPK-rendelet (2) preambulumbekzdés

úttörő szerepet is betöltött, ugyanis ez volt az első polgári kezdeményezés, amely vonatkozásában a szervezők pert nyertek a Bizottsággal szemben az Európai Bíróságon.

A *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés ennél is jelentősebb hatással volt a polgári kezdeményezésekkel kapcsolatos jogfejlődésre. Ebben az ügyben a másodfokon eljáró Bíróság a bizonyítási teher jogellenesen felperesekre ruházása miatt helyezte hatályon kívül az elsőfokú bírói döntést, illetve megállapította, hogy a polgári kezdeményezések nyilvántartásba vétele során a Bizottságnak csak az absztrakt módon tervezett intézkedések elfogadhatóságát kell vizsgálnia, kétség esetén pedig a kezdeményezők javára kell döntenie. Ezzel a Bíróság utat mutatott a nyilvántartásba vételi szakaszban lefolytatott *ex-ante* vizsgálat terjedelme vonatkozásában, illetve a kezdeményezők számára kedvező irányba mozdította el a joggyakorlatot. A bírói testület mindkét esetben a polgári kezdeményezések szervezői számára kedvező, a jogintézmény felhasználóbarát jellegét erősítő ítéleteket hozott, egyértelművé téve, hogy a részvételi demokrácia elve az a zsinórmérték, amelyhez igazítani kell a polgári kezdeményezésről szóló jogi keret értelmezését.¹⁰²⁹

A nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos jogfejlődés: jogvédelem

A polgári kezdeményezés jogintézményének erősítése mellett a Bíróság a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos jogfejlődés szempontjából is tett fontos megállapításokat. Így például az Európai Törvényszék a Románia által a *Minority SafePack* nyilvántartásba vételét megtámadó ügyben hozott ítéletében megállapította, hogy a Bizottság nyújthat be a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmének növelését célzó, az Unió fellépését a hatásköre alá tartozó területeken kiegészítő jogalkotási javaslatot. Ezzel a Törvényszék fontos hivatkozási alapot biztosított a jogalkotás megindításával kapcsolatos jövőbeli érvekkel szemben, megnyitva az utat a kisebbségvédelmi tárgyú, európai uniós jogalkotás előtt.

A *nemzeti régiókról* szóló polgári kezdeményezéssel kapcsolatos bírósági eljárás legfőbb hozadéka a „nemzeti kisebbségi régió” fogalmának beemelése az uniós jogba. Ebben a megközelítésben azáltal, hogy az Európai Unió Bírósága a másodfokú ítélet során következetesen hivatkozik a szervezők által kialakított nemzeti kisebbségi régió

¹⁰²⁹ ATHANASIADOU (2019) i.m. 269.

fogalmára, e kifejezés az uniós jog részévé vált, és jogi szempontból ez az egyik legnagyobb nívóra ennek a kezdeményezésnek.¹⁰³⁰

A nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos jogfejlesztési képesség szempontjából egyik kezdeményezés elemzése sem lehet teljeskörű, hiszen jelen értekezés kéziratának lezártáig a Bizottság még nem tette közzé a *Minority SafePack* kezdeményezéssel kapcsolatos, jogi és politikai következtetéseit tartalmazó közleményét, így azt sem tudhatjuk, hogy eredményez-e, illetve mely javaslatok tekintetében eredményez uniós jogalkotást az aláírásgyűjtést sikerrel teljesítő polgári kezdeményezés, míg a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés aláírásgyűjtése még folyamatban van, annak esetleges sikere pedig szintén eredményezhet uniós jogalkotást.

A nemzeti kisebbségek védelme az uniós politikák szintjén: érdekérvényesítés

A legfontosabb kérdés az, hogy ezek a polgári kezdeményezések képesek lesznek-e érzékelhető hatást elérni a nemzeti kisebbségek európai uniós védelmében. A *Minority SafePack* már most történelmi jelentőséggel bír a kisebbségi érdekérvényesítés tekintetében. Egyrészt, a szervezők 2017-ben az Európai Unió Törvényszékén megnyert perrel elérték a korábban elutasított kezdeményezés nyilvántartásba vételét, melynek eredményeként megkezdődhetett az európai szintű aláírásgyűjtés. Másrészt, a sikeres aláírásgyűjtéssel az uniós polgárok rákényszerítették a Bizottságot arra, hogy foglalkozzon az őshonos nemzeti közösségek védelmével. Az uniós jogalkotás megindítására kizárólagosan jogosult Európai Bizottság korábban sohasem tűzte napirendjére a nemzeti kisebbségek védelmét. Ezen felül a több mint 1,1 millió uniós polgár támogatása erős felhatalmazást ad a FÜEN képviselőinek a kezdeményezésben foglaltak érvényesítésére, valamint erős legitimitációt biztosít az őshonos nemzeti kisebbségek uniós szintű védelmének is.

A *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés¹⁰³¹ érdekvédelem tekintetében mérhető hatásait (ide nem értve az uniós jog fejlesztésében elért, korábban ismertetett eredményeket) az aláírásgyűjtés folyamatban lévő állapota miatt egyelőre nem tudjuk megfelelően értékelni. A kezdeményezés azonban – függetlenül az aláírásgyűjtés eredményétől – egy kisebbségvédelmi szempontból fontos témát nyitott meg az uniós

¹⁰³⁰ BENDA – DABIS – WÁGNER (2019) i.m. 93.

¹⁰³¹ Bár nem tekinthető pusztán a nemzeti kisebbségek érdekeinek uniós szintű előmozdítására irányuló törekvések érvényesítéseként, a nemzeti kisebbségek érdekvédelmét kifejezett céljaként határozza meg.

politika szintjén. Amennyiben sikerrel zárul az aláírásgyűjtés, az újabb lökést adhat a kisebbségvédelmi érdekérvényesítési folyamatoknak. Ezen felül nem hagyhatjuk figyelmen kívül a hasonló tartalmú *Minority SafePack* kezdeményezés e polgári kezdeményezésre gyakorolt hatásait sem. Röviddel a *Minority SafePack* sikeres aláírásgyűjtése után az ügy ugyanis még nagyobb politikai nyomást gyakorolhat a Bizottságra. Másfelől, ha sikeres lesz a kezdeményezés, azonban a Bizottság a *Minority SafePack* kezdeményezésre adott érdemi válaszában elutasítja a jogalkotást a javaslatcsomag regionális politikát érintő részében, az negatív hatással lehet a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés uniós intézmények előtti elbírálására nézve is. Ugyanakkor a szervezőknek egy sikertelen, és ekképpen a polgári kezdeményezés végét jelentő aláírásgyűjtés esetén is számos lehetősége kínálkozik a téma napirendben tartására az Európai Parlamentben, amely azzal is végződhet, hogy az Európai Parlament kérje fel jogalkotásra az Európai Bizottságot.

Az európai polgári kezdeményezés 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.”¹⁰³² Toggenburg szerint ez a két ügy végkimenetele irányadó lehet a tekintetben, hogy az európai polgári kezdeményezés mennyire lehet hasznos eszköze a nemzeti kisebbség jogai és érdekei előmozdításának az Európai Unióban.¹⁰³³ Mások szerint e két polgári kezdeményezés által az EU nemzeti kisebbségek védelmére irányuló politikájában az „elemi ódzkodás és a struccpolitika motívumai mellett” megmutatkozott a témában rejlő fejlődési potenciál is, amelyet mind a *Minority SafePack*, mind pedig a *nemzeti régiókról* szóló polgári kezdeményezés igyekezett kihasználni, megpróbálva fejleszteni az uniós jogi kereteket.¹⁰³⁴

¹⁰³² BENDA – DABIS – WÁGNER (2019) i.m. 69.

¹⁰³³ TOGGENBURG (2018) i.m. 376.

¹⁰³⁴ BENDA – DABIS – WÁGNER (2019) i.m. 92.

3.4. A civil szervezetek szerepe a kezdeményezésekben

Minority SafePack kezdeményezés

A *Minority SafePack* mögött az európai őshonos nemzeti kisebbségek és nyelvcsoportok érdekképviselői szervezete, a FUEN állt, amely több mint száz tagszervezetet tömörít 35 államból, ezzel pedig a legnagyobb kisebbségi ernyőszervezet Európában.¹⁰³⁵ A szervezet németországi székhellyel működik, a legtöbb uniós tagállamban van tagszervezete. A FUEN több mint hetvenéves múltra tekint vissza, ám történetének legnagyobb sikere a *Minority SafePack* kisebbségvédelmi kezdeményezés sikerre vitele. A kezdeményezés polgári bizottságában legjelentősebb tagszervezeteik vezetői kaptak helyet.¹⁰³⁶

A kezdeményezés aláírásgyűjtése során 1.128.385 hiteles támogató nyilatkozat gyűlt össze, és 11 tagállamban teljesült az érvényességhez szükséges minimum aláírásszám.¹⁰³⁷ Az egyes tagállamokban az aláírásgyűjtést jellemzően a FUEN tagszervezetei koordinálták,¹⁰³⁸ illetve volt példa arra is, hogy a FUEN-nel korábban kapcsolatban nem álló tagállami szervezetek társultak partnerként az aláírásgyűjtés idejére (pl. Magyarországon a Rákóczi Szövetség). A *Minority SafePack* esetében a húzó tagállam Magyarország és Románia volt (ketten együtt mintegy 70 százalékát kiteve az összes hiteles aláírásnak),¹⁰³⁹ ezen felül azonban – további kilenc tagállamban teljesítve a kvótát – még 345 000 aláírás gyűlt össze a kezdeményezés mellett,¹⁰⁴⁰ amely egyértelműen az európai hálózat eredményének tekinthető.¹⁰⁴¹

¹⁰³⁵ <https://www.fuen.org/hu/article/Az-Europai-Nemzetisegek-Foederativ-Unioja-FUEN>

¹⁰³⁶ Hans Heinrich Hansen (dániai német közösség, a *Minority SafePack* benyújtása idején a FUEN elnöke), Kelemen Hunor (erdélyi magyar közösség), Karl Heinz Lambertz (belgiumi német közösség, 2017-2020 között a Régiók Bizottságának elnöke), Jannewietske Annie De Vries (hollandiai fríz közösség), Valentin Inzko (ausztriai szlovén közösség), Alois Durnwalder (olaszországi, dél-tiroli német közösség) és Anke Spoorendonk (németországi dán közösség).

¹⁰³⁷ Magyarország, Románia, Olaszország, Szlovákia, Spanyolország, Bulgária, Litvánia, Horvátország, Dánia, Lettország és Szlovénia.

¹⁰³⁸ Erdélyben a Romániai Magyar Demokrata Szövetség, Felvidéken a Magyar Közösség Pártja

¹⁰³⁹ Egy másik szempont szerint ha ehhez a számhoz hozzávesszük a felvidéki aláírásokat (63.272 hiteles aláírás), ahol Erdélyhez hasonlóan szintén kizárólag a magyar közösségek gyűjtötték a támogató nyilatkozatokat, akkor arra jutunk, hogy a magyar közösségek az összes aláírás mintegy háromnegyedét szolgáltatták.

¹⁰⁴⁰ Ha az összes hiteles aláírásból leszámoljuk a Magyarországról, Erdélyből és Felvidékről beérkezett nyilatkozatokat, akkor 282 556 aláírás érkezett be a maradék 25 tagállamból (a *Minority SafePack* aláírásgyűjtés idején az Egyesült Királyság még tagja volt az EU-nak) – ennek a számításnak a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezéssel való összehasonlíthatóság szempontjából van jelentősége (ld. lent).

¹⁰⁴¹ Ugyanitt azt is érdekes megjegyezni, hogy számos olyan országban nem gyűlt össze a minimum aláírásszám, ahol az ott élő kisebbségi közösség képviseltette magát a *Minority SafePack* polgári bizottságában (Hollandia, Belgium, Ausztria, Németország).

Ami a rendelkezésre álló pénzügyi forrásokat illeti, a *Minority SafePack* a polgári kezdeményezés információs oldalán feltüntetett adatok szerint a FUEN-től összesen 348.500 euró értékű támogatást kapott 2012-2018 között.¹⁰⁴² Úgy tűnik azonban, hogy nem kizárólag ez a pénzügyi keret állt rendelkezésre a szervezők és érintettek számára az aláírásgyűjtés sikerre vitele érdekében. Az ugyanis nem derült ki ebből a nyilatkozatból, hogy a kezdeményezés tényleges szervezését és különösen az aláírásgyűjtés európai kampányát szervező FUEN, vagy a magyarországi aláírásgyűjtést koordináló Rákóczi Szövetség kitől és milyen mértékű támogatásban részesült a kezdeményezés sikerre viteléhez. A FUEN 2017. évi pénzügyi jelentése szerint a szervezet 2014-2018 között mintegy 700 000 euró támogatást kapott Magyarország Külügyminisztériumától és a Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt-től (ld. korábban).¹⁰⁴³ Magyarország Kormánya ezen felül a *Minority SafePack* magyarországi aláírásgyűjtésének koordinációját ellátó Rákóczi Szövetséget is támogatásban részesítette 2017-ben.¹⁰⁴⁴

Nemzeti régiókról szóló kezdeményezés

A *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés mögött az SZNT állt európai szervezőként. Az SZNT Székelyföld őshonos közösségének, a székelységnek közképviselői testülete, amelynek maga által meghatározott célja a székelység nevében igényelni és elnyerni a történelmi terület autonómiáját, nemzeti alapú euróregióvá nyilvánítását.¹⁰⁴⁵ Szemben a FUEN-nel, az SZNT nem egy európai hálózattal rendelkező ernyőszervezet, hanem egy olyan, önálló jogalanyisággal nem rendelkező, leginkább tagállami szinten tevékenykedő szervezet, amelynek gyakorlatilag kizárólagos feladata és célja Székelyföld autonómiájának elérése. Bár vannak partneri kapcsolatai Európában, a szervezet esetében kialakult európai struktúráról nem beszélhetünk.

A *nemzeti régiókról* szóló polgári kezdeményezés aláírásgyűjtésének első szakaszában – az utolsó néhány hetet leszámítva – nem alakult ki olyan intenzív, átfogó és az EU több tagállamára kiterjedő kampány, mint a *Minority SafePack* esetében (ld.

¹⁰⁴² <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2017/000004>

¹⁰⁴³ Ld.: Financial report and audit report 2017, FUEN, 2018. Letöltés helye: https://www.fuen.org/assets/upload/editor/2017_Finanz_Revisionsbericht.pdf, letöltés ideje: 2019. november 15.

¹⁰⁴⁴ Ld.: A Kormány 2005/2017. (XII. 22.) Korm. határozata A Rákóczi Szövetség „A Magyar Állandó Értekezlet XVI. ülésén támogatott Nemzeti Kisebbségvédelmi Kezdeményezés megvalósításának elősegítése céljából nyújtott támogatásból megvalósuló beszerzések” tárgyú beszerzései közbeszerzési eljárás lefolytatása alól történő felmentéséről.

¹⁰⁴⁵ <https://www.sznt.org/hu/magunkrol/bemutato>

fent). A kezdeményezés nyilvántartásba vételétől számított egy éven belül – köszönhetően az utolsó két hét rendkívül hatásos online kampányának – bár összegyűlt az egymillió aláírás,¹⁰⁴⁶ a hét tagállamra vonatkozó feltétel nem teljesült.¹⁰⁴⁷ Az aláírásgyűjtés első időszaka 2020. május 7-én ért véget, a második szakasza a polgári kezdeményezések eljárási határidőinek meghosszabbításáról szóló rendelet értelmében pedig 2020. november 7-ig tart.¹⁰⁴⁸ Tekintettel arra, hogy a kezdeményezés aláírásgyűjtésének második szakasza még folyamatban van, az alábbiakban az első, 2019. május 7-től 2020. május 7-ig tartó szakaszt vizsgáljuk.

Az aláírásgyűjtés húzó tagállama e kezdeményezés esetében is Magyarország és Románia volt (általánosságban véve tehát a magyar nemzeti közösségek). Ha azonban az összegyűlt támogató nyilatkozatokból levonjuk a Magyarországról, Romániából és Felvidékről beérkezett aláírásokat, csupán 26 381 aláírást kapunk. Ebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a szervezők nem tudták mobilizálni a magyartól eltérő nemzeti közösségeket a polgári kezdeményezés támogatása érdekében. Ezt számos egyéb tényező mellett betudhatjuk az európai hálózat hiányának is.

A húzó tagállamokból származó aláírások abszolút számai tekintetében azonban a kezdeményezés felülmúlta a *Minority SafePack*-et. Magyarországon mintegy 786 000-en támogatták elektronikus formában a kezdeményezést, míg papír alapon körülbelül 100 000-en.¹⁰⁴⁹ A *Minority SafePack*-et ehhez képest 643 000-en írták alá Magyarországról.¹⁰⁵⁰ Romániában mintegy 170 000-en támogatták online a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezést, az RMDSZ pedig további 150 000 papír alapú támogató nyilatkozatot gyűjtött (ld. fent). A *Minority SafePack* esetében kicsivel több, mint 300 000 aláírás gyűlt össze Erdélyben papír alapon és elektronikus formában.

A *Minority SafePack*-kel ellentétben a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés esetében – a jelenleg rendelkezésre álló, hozzáférhető információk szerint – messze nem álltak rendelkezésre a szükséges pénzügyi források. Sőt, a kezdeményezés hivatalos

¹⁰⁴⁶ Míg papír alapon hozzávetőleg 250 000, online formában 1.008.966 aláírás érkezett a kijelölt határidőig.

¹⁰⁴⁷ Az aláírásgyűjtés lezárultakor csupán Magyarországon, Romániában és Szlovákiában teljesült az EPK-rendelet I. számú mellékletében rögzített, tagállamokra vonatkozó minimum aláírásszám.

¹⁰⁴⁸ Figyelemmel a koronavírus terjedésére nem kizárt, hogy a tagállamok újabb korlátozó intézkedéseket fognak bevezetni, amely alapot adhat az átmeneti intézkedéseket bevezető rendelet szerinti újabb határidőhosszabbításra (ld. fent).

¹⁰⁴⁹ Erre a magyarországi papír alapú támogató nyilatkozatok összegyűjtését vállaló Rákóczi Szövetség, valamint a szervezők közleményeiből következtethetünk.

¹⁰⁵⁰ A nyilatkozatok többsége akkor papír alapon érkezett be, ami mintegy 120 000 aláírás érvénytelenítését eredményezte a tagállami érvényességi ellenőrzés során.

tájékoztató oldalán egyáltalán nem tüntet fel pénzügyi támogatást.¹⁰⁵¹ E kezdeményezés esetében az is befolyásoló tényező lehet, hogy a kezdeményezés mögött álló SZNT nem rendelkezik önálló jogalanyisággal, így finanszírozása (pl. Magyarország Kormánya által, mint a *Minority SafePack* esetében) is problémákba ütközik. Ezen felül olyan támogatásokról sem tudunk, amelyet az egyes tagállamokban az aláírásgyűjtés megvalósítását magára vállaló támogató szervezetek kaptak volna a polgári kezdeményezés sikerre vitelét elősegítendő.¹⁰⁵² Mindezek ellenére a kampány húzó tagállamokra történő összpontosítását látszólag nem hátráltatta az anyagi források szűkössége,¹⁰⁵³ az európai kampány megvalósítását azonban nagymértékben akadályozhatta.¹⁰⁵⁴

¹⁰⁵¹ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007_en

¹⁰⁵² Mint ahogy ez történt szintén a *Minority SafePack* kezdeményezésnél a magyarországi aláírásgyűjtést koordináló Rákóczi Szövetség esetében.

¹⁰⁵³ Arról nincs információnk, hogy az Írdalá.hu csatornái által koordinált, főleg a közösségi médiafelületeken látható online kampány milyen forrásból valósult meg.

¹⁰⁵⁴ POMICHAL Krisztián: A nemzeti régiók kérdése nem jobboldali ügy. *Ma7.sk*, 2020. május 6. Letöltés helye: <https://ma7.sk/hethatar/a-nemzeti-regiok-kerdese-nem-jobboldali-ugy>, letöltés ideje: 2020. május 6.

4. Az európai polgári kezdeményezés mint politikai érdekérvényesítő eszköz

Ebben a fejezetben arra keressük a választ, hogy az európai polgári kezdeményezésre elsősorban a demokrácia növelésének vagy a társadalmi csoportok érdekérvényesítő eszközeként kell tekintenünk? Bár a vonatkozó joganyag és a jogtudomány is az Európai Unió demokrácia-deficitjének csökkentésére hivatott eszközként tekint az európai polgári kezdeményezésre, a gyakorlati megvalósulását tekintve sokkal inkább érdekérvényesítő eszközként használják az egyes társadalmi csoportok és érdekérvényesítő szervezetek. E megközelítésben viszont kulcsfontosságú kérdés, hogy hatékony érdekérvényesítő eszköznek tekinthető-e a részvételi demokrácia európai szintű aláírásgyűjtést megkövetelő eszköze?

Az európai polgári kezdeményezés potenciáljával és hatékonyságával kapcsolatos előrejelzések meglehetősen vegyesek voltak már annak hatályba lépése előtt is.¹⁰⁵⁵ Pozitív, de rendkívül ellentmondásos és gyenge jogintézményként értékelték¹⁰⁵⁶, amely nem fogja radikálisan megváltoztatni az Európai Unió politikai működését.¹⁰⁵⁷ Sőt, a polgári kezdeményezés Európai Unió Alkotmányába emelésért lobbizók jelentős része is szkeptikus volt az eszköz lehetséges hatásait illetően.¹⁰⁵⁸ Ezzel szemben mások úgy vélik, hogy a polgári kezdeményezés a Lisszaboni szerződés egyik legfontosabb módosítása.¹⁰⁵⁹

Az Unió demokrácia-deficitjének csökkentése mint a polgári kezdeményezés célja

A demokrácia-deficit az európai integráció évtizedekre visszanyúló, vitatott problémája, amelynek fogalma kapcsán eltérő értelmezéseket találunk. Follesdal és Hix szerint a demokrácia-deficit definíciói éppen annyira sokrétűek, mint az azokat megfogalmazó szerzők nemzeti hovatartozása, álláspontja és javasolt megoldásai.¹⁰⁶⁰ Moravcsik a kormányköziség elmélete alapján szkeptikusan viszonyul a demokrácia-deficit létezéséhez.¹⁰⁶¹ Egyes tudományos szereplők szerint az EU demokrácia-deficitje nem

¹⁰⁵⁵ de CLERCK-SACHSSE (2012) i.m.

¹⁰⁵⁶ BOUZA GARCÍA (2012) i.m.

¹⁰⁵⁷ BOUZA GARCÍA – GREENWOOD (2012) i.m. 252.

¹⁰⁵⁸ BOUZA GARCÍA (2010a) i.m.

¹⁰⁵⁹ WARLEIGH (2007) i.m. 55.o.

¹⁰⁶⁰ Andreas FOLLESDAL – Simon HIX: *Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*. Oxford Blackwell Publishing, 2006. 37.

¹⁰⁶¹ Andrew MORAVCSIK: *Is there a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis*. Oxford: Blackweéé Publishing, 2004.; Andrew MORAVCSIK: In Defence of the 'Democratic Deficit':

súlyosabb, mint más államoké (liberális demokráciáké).¹⁰⁶² Mások azonban az Unió *sui generis* jellege miatt vitatják az EU és a tagállamok demokráciájának összehasonlíthatóságát.¹⁰⁶³ Marrand elsőként alkalmazta a demokrácia-deficit kifejezést az 1970-es években, hivatkozva az Európai Gazdasági Közösség intézményeinek gyenge demokratikus legitimitására.¹⁰⁶⁴ A demokrácia-deficit koncepciója azonban mára a fősodor részévé vált (különösen az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés aláírása után erősödött fel az ezzel kapcsolatos diskurzus), azonban továbbra is eltérő megfogalmazásokat találunk a probléma lényegével kapcsolatban.

Habermas az Unió demokrácia-deficitjét az uniós döntéshozatal és a polgárok közti távolságban azonosítja.¹⁰⁶⁵ Esposito szerint a demokrácia-deficit szorosan kapcsolódik a – formális és informális – legitimitáció kérdéséhez.¹⁰⁶⁶ Follesdal és Hix szerint a demokrácia-deficit egy kiforratlan, a média által felkapott, divatos kifejezés, amely arra vonatkozik, hogy az uniós polgárok nem tekintik az Uniót egy elszámoltatható és átlátható kormányzási formának.¹⁰⁶⁷ A demokrácia-deficitet a demokrácia vélt és valós megnyilvánulása közti különbség alapulvételével is igyekeztek definiálni. Crombez szerint a demokrácia-deficit mértékét az átlag választópolgár elvárásai és a politikai eredmények közti különbség jelenti.¹⁰⁶⁸ Hasonlóan Norris szerint a demokrácia-deficit a demokráciáról szóló nyilvános vélekedés és a demokrácia gyakorlati működésével kapcsolatos elégedettség közti különbségben áll.¹⁰⁶⁹ Lenard és Simeon szerint a demokrácia-deficit a demokratikus élet valósága és a polgárok vágyai közti különbséget

Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, No. 4, pp. 603-624, 2002.

¹⁰⁶² MORAVCSIK (2002) i.m.; Thomas ZWEIFEL: „...Who is Without Sin Cast the First Stone: the EU’s Democratic Deficit in Comparison. *Journal of European Public Policy*, No. 5, pp. 812-840, 2011.

¹⁰⁶³ Ld: Frank DECKER: Governance Beyond the Nation-State. Reflections on the Democratic Deficit in the European Union. *Journal of European Public Policy*, No. 9, pp. 256-272, 2002; Giandomenico MAJONE: Europe’s ‘Democratic Deficit’: The Question of Standards. *European Law Journal*, Vol.4, No. 1, 1998.

¹⁰⁶⁴ Mihail MILEV: *A democratic deficit in the European Union?* Brussels: Centre International de Formation Europeene, 2004.

¹⁰⁶⁵ Jürgen HABERMAS: Wie demokratisch ist die EU? Die Krise der Europäischen Union im Licht einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 8/2011.

¹⁰⁶⁶ Esposito szerint a formális legitimitáció a közvetlen és képviseleti (közvetett) demokrácia koncepciójára épít, ahol a közvetlen legitimitációt az Európai Parlament, míg a közvetett legitimitációt a Tanács és az Európai Tanács szolgáltatja, míg az informális legitimitációt a polgárok részvétele biztosítja, vagyis a petíciós jog és az európai polgári kezdeményezés. – Ld: Frédéric ESPOSITO: *Vers un Nouveau pouvoir citoyen?* Louvain-La Neuve, Bruylant-Academia, 2007. 41-55.

¹⁰⁶⁷ FOLLESDAL – HIX (2006) i.m.

¹⁰⁶⁸ Christophe CROMBEZ: *Democracy in the European Union*. London: Working paper, 2001; Christophe CROMBEZ: The Democratic Deficit in the European Union: Much Ado About Nothing? *European Union Politics*, March 2003.

¹⁰⁶⁹ Pippa NORRIS: *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge University Press, Cambridge, 2011. 242.

jelenti.¹⁰⁷⁰ Mendoza felhívja rá a figyelmet, hogy az európai intézmények iránti bizalom csökkenése és a csökkenő részvételi arány az európai parlamenti választásokon rávilágít a polgárok és az európai szintű kormányzat közti szakadéokra.¹⁰⁷¹ Szabó szerint a legitimációs hiányt érzékelő politikai elit tagjai az Unió demokrácia-deficitjét, szabályozási, intézményi vagy strukturális probléma helyett kommunikációs problémaként kezdték értelmezni.¹⁰⁷²

Az Európai Unió demokrácia-deficitjének problémakörével (és ekképpen az európai polgári kezdeményezés által felvetett, az Unió demokráciáját érintő kérdésekkel¹⁰⁷³) szoros összefüggésben áll az európai nyilvánosság („*European Public Sphere*”)¹⁰⁷⁴ kérdése. Egyesek szerint ugyanis az európai nyilvános tér hiánya az Unió demokrácia-deficitjének egyik összetevője,¹⁰⁷⁵ hiszen enélkül az EU elszámoltathatósága

¹⁰⁷⁰ Patti Tamara LENARD – Richard SIMEON: Introduction, in: *Imperfect Democracies: Democratic Deficit in Canada and the United States*. UCB Press, Canada, 2012.

¹⁰⁷¹ Mary Anne MENDOZA: A Case for the European Citizens’ Initiative amidst the Perceived Democratic Deficit of the EU. *Review of European & Transatlantic Affairs*, Vol. I, No. 2, 2015. 120.

¹⁰⁷² SZABÓ Gabriella: Az európai nyilvánosság mibenlétéről. Paradigmák, definíciók, megközelítések és dilemmák egy új kutatási terület kapcsán. *Politikatudományi Szemle*, XIX/2., MTA Politikai Tudományok Intézete, 2010. 97. – Antonio Guterres egykori portugál miniszterelnök 2000-ben mondta: „Az Európai Unió demokrácia-deficitje nem az intézmények rendszeréből fakad, hanem az európai nyilvánosság hiányából.” [Interjú Antonio Guterres portugál miniszterelnökkel. *Süddeutsche Zeitung*, 2000. február 24.]

¹⁰⁷³ Az európai polgári kezdeményezést Eriksen tipológiája szerint a transznacionális szegmentált nyilvánosság megnyilvánulási formájának tekinthetjük, ahol egy nemzetközileg szerveződő közösség lép fel aktorként egy kérdésben, amely közösség kampányokat szervez és lehetőséget biztosít a tárgyi kérdés európai szintű megvitatására. Eriksen az európai nyilvánosság hármasságát felosztást alkalmazza: erős nyilvánosságok (a nyilvánosság intézményesítette terei, mint az Európai Parlament), a transznacionális szegmentált nyilvánosságok és általános európai nyilvánosság. – Ld: Erik Oddvar ERIKSEN: Conceptualising European public spheres: general, segmented and strong publics, in: John Erik FOSSUM – Philip SCHLESINGER (eds.): *The European Union and the public sphere. A communicative space in the making?* London, Routledge 2007, 23-43. Szintén ezt a megközelítést használja Shahin és Terzis, akik szerint az igazán jól működő európai nyilvánossághoz a szegmentált és erős nyilvánosság valamennyi uniós polgárra kiterjedő általános európai nyilvánossággal történő összevonása szükséges. – Ld.: J. SHAHIN – G. TERZIS: Multilevel Governance and the European Public Sphere. In: L. MORGANTI – L. BEKEMANS (Eds.): *The European Public Sphere: From Critical Thinking to Responsible Action*. Brussels: P.I.E Peter Lang, 2011. 218.

¹⁰⁷⁴ Az európai nyilvánosság „az európai integráció kutatásának egyik újabb iránya, amely a politika- és a kommunikációtudomány megközelítéseinek segítségével reflektál az olyan sokat vitatott témákra, mint például a demokrácia deficit, a legitimációhiány és az európai démosz.” – SZABÓ (2010) i.m. 95. Egy másik megfogalmazás szerint az európai nyilvánosság egy kommunikációs tér, ahol a politikai szereplők és a polgárok megvitatják közös ügyeiket. – Cornelia BRANTNER – Astrid DIETRICH – Florian SAURWEIN: *Europeanisation of National Public Spheres: Empirical Evidence from Austria*. Draft version 1.0 Prepared for presentation at the First European Communication Conference 24-26 November 2005, Amsterdam, Letöltés helye: https://www.univie.ac.at/Publizistik/Europaprojekt/datei/pub/ECC_Brantner-Saurwein_Vienna.pdf, letöltés ideje: 2019. november 19. Trenz szerint az európai nyilvánosság az Unió, illetve az európai integráció legitimációjának megvitatására szolgáló kommunikációs infrastruktúra összessége. – Hans-Jörg TRENZ: *In Search of The European Public Sphere: Between Normative Overstretch and Empirical Disenchantment*. Working Paper No. 12, University of Oslo Center for European Studies, June 2008. 1. Letöltés helye: https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2008/wp08_12.pdf, letöltés ideje: 2019. november 19.

¹⁰⁷⁵ Maximilian CONRAD: The Missing Link in EU Democracy? Why a Transnational Public Sphere Matters. *Icelandic Review of Politics & Administration*, 2. tbl. 6. árg. 2010, Fræðigreinar, 2010.

sem valósulhat meg.¹⁰⁷⁶ Az európai kommunikációs politikáról szóló 2006-os fehér könyv szerint az európai politikai élet nagyrészt a tagállami nyilvánosság keretei közt zajlik, és „ha az európai ügyek mégis megjelennek a programban, a polgárok túlnyomó része nemzeti szempontból szemléli azokat.”¹⁰⁷⁷ A fehér könyv hozzáteszi: az emberek idegenkedéssel fordulnak Brüsszel felé, aminek az is az oka, hogy nem alakult ki megfelelő mértékben az európai eszmecsere kibontakozásához teret biztosító ún. *'európai közszféra'*¹⁰⁷⁸.¹⁰⁷⁹ Bouza García szerint a jelenlegi európai nyilvános teret a nemzeti és európai szintű politikai pártok és civil társadalmi szervezetek jelenítik meg.¹⁰⁸⁰ Conrad szerint azonban az európai polgári kezdeményezés lehetőséget ad arra, hogy az uniós politikát ne csak a pártpolitikai álláspontokon keresztül szemléljék, hanem egy konkrét téma kapcsán, transznacionális diskurzus keretében.¹⁰⁸¹

A tudomány szereplőinek döntő többsége szerint az európai polgári kezdeményezés az EU demokratikus legitimációjának növelése érdekében jött létre.¹⁰⁸² Az azonban kérdéses, hogy az európai polgári kezdeményezés képes-e csökkenteni az Unió demokráciájában észlelhető hiányosságokat? Smismans szerint sem a képviselői demokrácia (az Európai Parlament útján), sem pedig a részvételi demokrácia (az európai polgári kezdeményezés és egyéb, a polgárok bevonására hivatott eszköz által) nem képes megoldani a demokrácia-deficit fennálló problémáját.¹⁰⁸³ Mendoza szerint nem az európai polgári kezdeményezés jelenti a megoldást az Unió demokrácia-deficitjére.¹⁰⁸⁴ Greenwood szerint a polgári kezdeményezés az Unió demokráciájának javítása érdekében jött létre, de hibásan alkották meg ezt a jogintézményt.¹⁰⁸⁵ Az uniós polgárok nem igazán tudtak közvetlenül beleszólni az uniós döntéshozatalba az európai polgári kezdeményezés által, így az nem járult hozzá az európai köznyilvánosság demokrácia-deficitjének csökkentéséhez.¹⁰⁸⁶ Cuesta-López szerint a részvételi eszközök nem

¹⁰⁷⁶ BÖTTGER – PLOTKA (2016) i.m. 34.

¹⁰⁷⁷ Fehér Könyv az Európai Kommunikációs Politikáról, COM (2006) 35 végleges, 4.

¹⁰⁷⁸ A fehér könyv a „*European Public Sphere*” kifejezésre az „európai közszféra” kifejezést használja a dokumentum hivatalos magyar nyelvű változatában, azonban figyelemmel arra, hogy a „közszféra” magyar vonatkozásban más jelentéssel bír, mi továbbra is maradunk a Szabó Gabriella által alkalmazott „európai nyilvános tér” vagy „európai nyilvánosság” kifejezéseknél. – Ld. SZABÓ (2010) i.m.

¹⁰⁷⁹ Fehér Könyv az Európai Kommunikációs Politikáról, COM (2006) 35 végleges, 5.

¹⁰⁸⁰ BOUZA GARCÍA (2010b) i.m. 5.

¹⁰⁸¹ Maximilian CONRAD: *The European Citizens' Initiative: Transnational Democracy in the EU at last?* *Icelandic Review of Politics and Administration*, Vol. 7, Issue 1, pp. 5-22., 2011. 18.

¹⁰⁸² WARLEIGH (2007) i.m. 55.

¹⁰⁸³ Stijn SMISMANS (ed): *Civil Society and Legitimate European Governance*. Cheltenham, Edward Elgar, 2006.

¹⁰⁸⁴ MENDOZA (2015) i.m. 137.

¹⁰⁸⁵ GREENWOOD (2018) i.m. 15.

¹⁰⁸⁶ GERSTENMEYER et al (2018) i.m.

jelenthetnek megoldást az Unió demokratikus problémáira, ugyanis a polgári részvétel soha sem helyettesítheti a politikai képviseletet.¹⁰⁸⁷

Ahogy korábban utaltunk rá, az európai polgári kezdeményezés lényegében az Európai Bizottság jogalkotási eljárás megindításában betöltött monopol szerepét hivatott árnyalni, azonban az európai polgárok felhívása nem köti a Bizottságot, tehát a jogalkotási eljárásban betöltött monopol helyzete a gyakorlati működést tekintve továbbra is töretlen.¹⁰⁸⁸ Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint hogy az aláírásgyűjtést eddig sikerrel teljesítő öt polgári kezdeményezés esetében a Bizottság csupán egy, a vízvédelmi kezdeményezés esetében tett bizonyos (a szervezők által megfogalmazottakat részben teljesítő) jogalkotási javaslatokat, három esetben a Bizottság azonban kifejezetten elutasította a jogalkotási aktusra irányuló javaslat benyújtását.¹⁰⁸⁹

Az európai polgári kezdeményezés mint politikai érdekérvényesítő eszköz hatékonyságáról

Ha az európai polgári kezdeményezésre elsősorban érdekérvényesítő eszközként tekintünk, szükségszerű annak vizsgálata, hogy ilyen megközelítésben mennyire tekinthető hatékonynak. Ennek vizsgálata során három szempontot veszünk figyelembe: i) az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatos tudatosságot; ii) a „sikeres polgári kezdeményezés” meghatározását; illetve iii) az eszköz „ár-érték” arányát.

I) Ahhoz, hogy az európai polgári kezdeményezésnek a hatékonyságát (és egyébként az Unió demokráciájának növelésére gyakorolt tényleges hatását) értékelni tudjuk, előbb

¹⁰⁸⁷ Víctor CUESTA-LÓPEZ: The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy. *European Public Law*, Vol. 16, Issue 1, 2010. 138.

¹⁰⁸⁸ Vogiatzis szerint az európai polgári kezdeményezés az alkotmányosság köttöttségek miatt (Bizottság jogalkotási eljárás megindításában betöltött monopol szerepének sértetlenül hagyása) nem befolyásolja ténylegesen a jogalkotási eljárást, a polgári részvételt pedig az eljárás polgárok számára túlságosan nagy terhet jelentő formalitásai miatt nem tudja jelentősen előmozdítani. – Nikos VOGIATZIS: Is the European Citizens' Initiative a Serious Threat for the Community Method? *European Journal of Legal Studies*, 6. évf., 1.sz., 2013.

¹⁰⁸⁹ *Egy közlünk*: A mintegy kétmillió uniós polgár által támogatott magzatvédelmi kezdeményezés esetében a Bizottság egyáltalán nem terjesztett elő jogszabály-javaslatot. A szervezők a döntést az Európai Unió Bírósága elé vitték, azonban tavaly december másodfokon is elveszítették a pert. *Stop Vivisection*: Az állatkísérletek betiltását célzó kezdeményezést a Bizottság azért söpörte le az asztalról, mivel a hatályos irányelv megfelelő védelmet nyújt az állatkísérletekkel szemben. *Tiltsák be a glifozátot!*: A Bizottság szerint nem bizonyított a glifozát rákkeltő hatása, ekképpen nincs alapja a glifozát betiltásának, ezért nem nyújtott be jogalkotási javaslatot. *A vízhez való jog*: Bár valamennyi eddigi polgári kezdeményezés közül csak ez a javaslat sarkallta cselekvésre a Bizottságot, a kezdeményezés csak rész sikernek tekinthető. A Bizottság bár számos intézkedést kilátásba helyezett, nem tekinthető úgy, hogy a testület által előirányzott lépések maradéktalanul teljesítették volna a szervezők kéréseit.

meg kell vizsgálnunk az *eszközzel kapcsolatos polgári tudatosságot*, vagyis, hogy az eszköz mennyire ismert a polgárok körében. A tudatosság ugyanis szükséges ahhoz, hogy az adott eszköz be tudja tölteni azt a célt, amelynek érdekében létrehozták.¹⁰⁹⁰ Az Európai Parlament 2015-ös állásfoglalásában részletesen foglalkozik az eszköz közismertségével. A Parlament ebben az állásfoglalásban felszólítja az Uniót, hogy e cél érdekében szervezzen reklám- és promóciós kampányokat, és kéri, hogy minden nyilvános kommunikációs csatornát használjon fel az európai polgári kezdeményezés ismertségének növelésére, megjegyezve, hogy az európai polgári kezdeményezéssel foglalkozó külön hivatal is hozzájárulhatna a nyilvánosság és a média figyelmének az európai polgári kezdeményezésre történő felhívásához.¹⁰⁹¹ Mások konkrétan a polgári kezdeményezések kapcsán tájékoztatást nyújtó független központot („Polgári Kezdeményezés Központ”) és a tagállami információs pontokat bízná meg a kezdeményezéssel kapcsolatos ismeretek növelésével.¹⁰⁹²

Általánosságban elmondható, hogy a polgári kezdeményezéssel, mint transznacionális eszközzel kapcsolatos *polgári ismeretek jelentős hiányosságokat mutatnak* Magyarországon¹⁰⁹³ és Európában egyaránt. Ezt a tapasztalatot empirikus kutatások is alátámasztják.¹⁰⁹⁴ Európai szinten ugyan vannak pozitív példák,¹⁰⁹⁵ általánosságban mégis komoly gondot okoz az eszköz ismeretlensége a polgárok körében. A polgári kezdeményezéssel kapcsolatos ismeretek hiányának egyik oka lehet, hogy semmilyen platform nem szolgálja az uniós polgárságból fakadó jogok, így a polgári kezdeményezéshez való joggal kapcsolatos, célzott ismeretterjesztést.¹⁰⁹⁶ Glogowski és Mauer szerint az európai polgári kezdeményezés nem fog automatikusan hozzájárulni ahhoz, hogy a polgárok jobban értesültek legyenek az uniós döntéshozatalról, de ha különböző csoportok különböző szakpolitikai területeken gyakrabban használnák az eszközt, az elősegíthetné a polgárok bevonását a döntéshozatalba.¹⁰⁹⁷

¹⁰⁹⁰ MENDOZA (2015) i.m. 119.

¹⁰⁹¹ Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása, 3., 7. és 10. pontok

¹⁰⁹² BALLESTEROS – CANETTA – ZACIU (2014) i.m. 26.; BALLESTEROS – FIORENTINI (2015) i.m. 24.

¹⁰⁹³ Ahogy arra a *Minority SafePack* magyarországi aláírásgyűjtése során szerzett tapasztalatok ismertetése során már utaltunk, a jogintézmény ismertsége hazai szinten elenyésző – a terepmunka nem reprezentatív tapasztalatai alapján a polgárok zöme nem hallott erről az intézményről, ráadásul a sajtó is többször „petícióként” hivatkozott rá, ami azonban félrevezető, ugyanis a petíció intézménybe az Unióban mást jelent.

¹⁰⁹⁴ SZENORADSZKI (2017) i.m.

¹⁰⁹⁵ A *Vízhez való jog* kezdeményezés olyan médiafigyelmet kapott Németországban, hogy a megkérdezett polgárok fele azt nyilatkozta, hogy hallott a kezdeményezésről. – Ld. PLOTKA (2016) i.m.

¹⁰⁹⁶ SZENORADSZKI (2017) i.m. 76.

¹⁰⁹⁷ GLOGOWSKI – MAUER (2013) i.m. 21.

II) A hatékonyság vizsgálatának kulcskérdése, hogy *mikor tekintünk „sikeresnek” egy európai polgári kezdeményezést*. E tekintetben egyrészt irányadó lehet az európai polgári kezdeményezés „életciklusának” teljessége, vagyis hogy az adott polgári kezdeményezés eredményez-e jogalkotási aktus benyújtására irányuló bizottsági javaslatot (illetve az adott javaslat mennyiben egyezik meg a szervezők által megfogalmazott, és több mint egymillió uniós polgár által támogatott javaslattal). Másrészt viszont a sikertelen kezdeményezések is hozzájárulhatnak az általuk megfogalmazott célok eléréséhez.

Sikertelen lehet egy kezdeményezés, ha: a) a Bizottság elutasítja annak nyilvántartásba vételét, illetve ha az ezzel kapcsolatos határozatot a kezdeményezők az Európai Unió Bírósága előtt sikertelenül támadják meg;¹⁰⁹⁸ b) ha a kezdeményezésben a szervezők nem tudják összegyűjteni a szükséges számú aláírást; c) a kezdeményezők visszavonják a kezdeményezést; vagy d) a sikeres aláírásgyűjtés után a Bizottság elutasítja a jogalkotási eljárás megindítását. Mindegyik esetben a szervezők sikeresen tudják európai és/vagy nemzeti szinten tematizálni az adott kérdést, emelve az ezzel kapcsolatos állampolgári tudatosságot, és általánosságban politikai szintre emelni egy korábban háttérbe szorított problémakört. Ezekben az esetekben a „sikertelen” kezdeményezés is képes politikai nyomást gyakorolni a döntéshozókra, és közvetetten eredményeket elérni mind európai, mind tagállami szinten. Elfogadottnak tekinthető az a vélekedés, miszerint a polgári kezdeményezések sikerének valódi mércéje nem a jogalkotásra gyakorolt hatásában, hanem sokkal inkább más hatásokban rejlik.¹⁰⁹⁹ Ezt nevezik a polgári kezdeményezés „hozzáadott értékének”.¹¹⁰⁰

A „*jogon túli hatások*” tekintetében legkiemelkedőbb példa a *Stop TTIP* kezdeményezés, amelynek nyilvántartásba vételét ugyan elutasította a Bizottság, a szervezők informálisan mégis elkezdték az aláírásgyűjtést, és ennek eredményeként 3,2 millió támogató nyilatkozatot gyűjtöttek össze a kezdeményezés mellett.¹¹⁰¹ A *Tiltsák be az állatkísérleteket!* sikeres európai polgári kezdeményezés esetében a Bizottság ugyan

¹⁰⁹⁸ Amennyiben semmissé nyilvánítási keresetüknek a Törvényszék (vagy ha az ügy másodfokra kerül, a Bíróság) helyt ad, a testület a Bizottság jellemzően újabb határozat hozatalára kötelezi. Az eddigiekben nem volt arra példa, hogy a kezdeményezők számára kedvező bírósági ítélet után a Bizottság elutasítsa a kezdeményezés nyilvántartásba vételét.

¹⁰⁹⁹ GREENWOOD (2018) i.m.; Luis BOUZA GARCÍA: *Participatory Democracy and Civil Society in the EU. Agenda-Setting and Institutionalisation*. Palgrave Macmillan, 2015.; Maximilian CONRAD: The ECI's Contribution to the Emergence of a European Public Sphere. In: CONRAD, Maximilian – KNAUT, Annette – BÖTTGER, Katrin (eds.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Nomos, 2016.

¹¹⁰⁰ GERSTENMEYER et al (2018) i.m.

¹¹⁰¹ GERSTENMEYER et al (2018) i.m. 70.

elutasította a jogalkotási aktusra irányuló javaslat benyújtását (beleértve a szervezők által a Bizottság részére benyújtott tíz pontos szövegszerű javaslatot), a kezdeményezés európai parlamenti közmeghallgatása élénk vitát és tudományos diskurzust, valamint széles mediális lefedettséget eredményezett.¹¹⁰²

Az európai polgári kezdeményezés az adott kérdéskör tematizálását, az azzal kapcsolatos tudatosságot előmozdító hatása azoknál a kezdeményezéseknél is megfigyelhető, amelyek szándéka nem tekinthető komolynak a szükséges mennyiségű aláírások összegyűjtése tükrében, hiszen viszonylag alacsony ráfordított költség mellett tudnak érzékelhető figyelmet fordítani a kezdeményezésük témájára.¹¹⁰³ Ezen felül egy elutasított kezdeményezés is tekinthető hosszú távon sikeresnek, ha a politikai szereplők felismerik a kezdeményezés mögött rejlő társadalmi értéket, és azt a klasszikus képviseleti demokrácia útján igyekeznek előmozdítani.¹¹⁰⁴

III) Az európai polgári kezdeményezés hatékonysági vizsgálatának harmadik szempontja az eszköz „ár-érték aránya”. Az ár-érték arány vizsgálata azért is különösen fontos, mert az európai polgári kezdeményezés alapvetően egy költséges eszköz (gondoljunk csak az aláírásgyűjtés költségeire), ezért ha e tekintetben torzulás figyelhető meg, az hozzájárulhat ahhoz, hogy az uniós polgárok más eszközöket keressenek az érdekérvényesítésre.

Egyesek szerint az európai polgári kezdeményezés érvényességi kritériumai túlságosan szigorúak ahhoz képest, hogy a gyakorlatban milyen hatást érhet el ez a jogintézmény, mint a Bizottság napirendjét csupán befolyásolni képes eszköz. Különösen igaznak tekinthető ez a polgári kezdeményezés más eszközökkel, így például a petícióval vagy a napirend befolyásolására szolgáló informális eszközökkel való összehasonlítása tükrében. Conrad és Knaut szerint az európai polgári kezdeményezés szervezési követelményei egy valódi polgári kezdeményezésre hasonlítanak, míg a jogalkotásra gyakorolt hatása sokkal inkább a petícióra emlékeztet.¹¹⁰⁵ Hasonló állásponton van Berg és Glogowski is, akik szerint amíg az európai polgári kezdeményezés érvényességi követelményei a népszavazási kezdeményezések előírásaira hasonlítanak, addig a jogi

¹¹⁰² Andre MENACHE: *The European Citizens' Stop Vivisection Initiative and the Revision of Directive 2010/63/EU- ATLA*, Issue 44, pp. 383-390, 2016. 386.

¹¹⁰³ BOUZA GARCÍA – GREENWOOD (2016) i.m. 164.

¹¹⁰⁴ László KOMÁROMI: *Improving Representation by Direct Democracy?* In: László KOMÁROMI – Zoltán Tibor PÁLLINGER (eds): *Good Governance - Enhancing Representation*. Budapest: Pázmány Press; PPKE JÁK, 2016. 31.

¹¹⁰⁵ CONRAD – KNAUT (2016) i.m. 12.

természetét tekintve egy „gyenge népi kezdeményezésnek” (napirend-meghatározó kezdeményezésnek) tekinthető, amely leginkább az inkább informális természetű e-petícióra emlékeztető jegyeket hordoz.¹¹⁰⁶

A polgári kezdeményezés érvényességi kritériumainak és lehetséges elért hatásainak patikamérlegre helyezésével arra a következtetésre is juthatunk, hogy az európai polgári kezdeményezés formai követelményei nem állnak arányban a lehetséges jogi hatásaival (vagy az érvényességi kritériumai túl szigorúak, vagy az elérhető lehetséges hatása túl gyenge¹¹⁰⁷). Az eszköz „ár-érték” aránya tehát alacsonyabb, mint a részvételi demokrácia nemzeti jogrendszerekben ismert eszközeié. Ez a „fogyasztói” attitűdre is hatással lehet, vagyis, ha a polgári kezdeményezés a szigorú érvényességi követelmények teljesítése esetén nem éri el a polgárok – és különösen a szervezők – által elvárt és remélt jogi hatást, az eltántoríthatja a polgárokat attól, hogy igénybe vegyék ezt a demokratikus eszközt.

Az európai polgári kezdeményezés mint a kisebbségek védelmének eszköze

Az európai polgári kezdeményezés jogvédelemre és érdekérvényesítésre történő felhasználási lehetőségének egyik legfontosabb vizsgálati pontja, hogy az eszköz *milyen témák vonatkozásában lehet igazán sikeres*, mely kérdéskörök vonatkozásában érvényesül leginkább érdekérvényesítő képessége. Greenwood szerint a polgári kezdeményezés napirendmeghatározó eszközként a kevésbé ismert témák népszerűsítésében lehet igazán hatékony, mivel a fősodratú témákat a nagy szervezetek inkább a hagyományos érdekérvényesítő eszközökkel jelenítik meg.¹¹⁰⁸ Ezt a gyakorlat is alátámasztja, hiszen, ahogy azt Bouza García és Greenwood közös kutatása bemutatja, az európai polgári kezdeményezések keretén belül a hagyományos témákkal foglalkozó kampányokat inkább a nagyobb szervezetek jelenítették meg, míg a kisebb szervezetek az uniós politika fősodratól jobban eltérő témákat szorgalmaztak.¹¹⁰⁹ Komáromi szerint az „alulról jövő kezdeményezések sajátos érdek-artikulációt tesznek lehetővé, s elősegítik olyan kérdések politikai napirendre vitelét is, amelyek a hagyományos népképviselési rendszer útvesztőiben egyébként elakadnának”, és közvetve olyan hatások kiváltására alkalmasak,

¹¹⁰⁶ BERG – GLOQGOWSKI (2016) i.m.

¹¹⁰⁷ GERSTENMEYER et al (2018) i.m. 58.

¹¹⁰⁸ GREENWOOD (2018) i.m. 7.

¹¹⁰⁹ BOUZA GARCÍA – GREENWOOD (2014) i.m.

amelyek a *status quo* megváltoztatásához vezetnek.¹¹¹⁰ Bouza García és Greenwood szerint az európai polgári kezdeményezés előnye más érdekérvényesítő lehetőségekkel és eszközökkel szemben, hogy olyan vitás kérdések vonatkozásában is képes állásfoglalásra kényszeríteni a Bizottságot, amelyeket egyébként nem vettek volna napirendre.¹¹¹¹ A szerzők szerint ezekben az ügyekben ugyan a Bizottság vélhetően nem teljesíti majd a kezdeményezők minden kérését, arra azonban alkalmas, hogy a kérdésekről európai szintű vitát nyisson. Az európai polgári kezdeményezés tehát alkalmas eszköz lehet a nemzeti kérdések „európaizálására”, képes az európai politika szintjére emelni azokat az ügyeket is, amelyeket hagyományosan a tagállamok politikáiba tartozónak sorolnak („venue-shopping”).¹¹¹² Jó példa erre az *Egy közülünk* kezdeményezés, ahol a szervezők a kezdeményezéssel – a Bizottság kezdeményezés tárgyában benyújtandó jogalkotási aktusra irányuló javaslat kikényszerítése mellett – az abortusszal kapcsolatos európai közbeszéd élénkítését és egy európai életvédelmi mozgalom életre hívását próbálták meg elérni.

Ebből következik a kérdés, hogy a *nemzeti kisebbségek védelmét*, amely hagyományosan nemzeti hatáskörbe tartozónak tekintett kérdés, az európai polgári kezdeményezés képes-e hatékonyan európai szintre emelni. Toggenburg szerint az európai polgári kezdeményezés eszközének bevezetése egyike a Lisszaboni szerződés kisebbségbarát rendelkezéseinek.¹¹¹³ Azonban felmerül a kérdés, hogy mennyiben lehet a kisebbségvédelem az európai polgári kezdeményezés fő célja, ha az, mint ahogyan azt korábban bemutattuk, alapvetően nem tartozik uniós hatáskörbe? Egyes tudományos szereplők szerint az európai polgári kezdeményezés kisebbségi jogok tematizálására történő felhasználásának elsősorban a kisebbségi nyelvek támogatása terén lehet realitása.¹¹¹⁴ Mások szerint az EUSZ 2. cikkében foglalt uniós alapelvek, illetve az Európai Unió Alapjogi Chartájának 21. cikke lehet a kisebbségek érdekében kezdeményezett európai polgári kezdeményezés jogi alapja.¹¹¹⁵

¹¹¹⁰ KOMÁROMI László: Közvetlen demokratikus hagyományok és modellek: alapkérdések, kockázatok és esélyek. In: GÁVA Krisztián – TÉGLÁSI András (szerk.): *A népszavazás szabályozása és gyakorlata Európában és Magyarországon*. NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., Budapest, 2016. 158.

¹¹¹¹ BOUZA GARCÍA – GREENWOOD (2016) i.m. 156-157.

¹¹¹² BOUZA GARCÍA – GREENWOOD (2016) i.m. 157.

¹¹¹³ TOGGENBURG (2018) i.m. 389.

¹¹¹⁴ VIZI (2013b) i.m. 48.; CZIKA (2011) i.m.

¹¹¹⁵ European Citizens Initiative: a legal (political) instrument for advocating the protection of national minorities in the European Union? Research Institute for Hungarian Communities Abroad, Analyses, July 13 2015.

E kérdés vizsgálata során érdemes hivatkozni az eddigi két, nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmével foglalkozó európai polgári kezdeményezésre. Míg a *Minority SafePack* tisztán kisebbségvédelmi tárgyú polgári kezdeményezés, addig a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés a kohéziós politika által igyekszik előmozdítani az összefüggő területen élő nemzeti közösségek érdekeit. Izsák Balázs¹¹¹⁶ szerint az európai polgári kezdeményezés általánosságban nem szolgálhat kisebbségvédelmi törekvéseket, hiszen sem az Alapjogi Charta, sem pedig az EUSZ 2. cikkében lefektetett uniós elvek nem adnak jogi alapot európai uniós jogalkotásra ebben a kérdésben.¹¹¹⁷ Ennek ellenére az Európai Bizottság végül – a Törvényszék erre vonatkozó, a szervezők számára kedvező ítélete után – részlegesen bejegyezte a *Minority SafePack* kezdeményezést. Erre azért is kerülhetett sor, mert a szervezők a kezdeményezés megszövegezése során kiemelt figyelmet fordítottak arra, hogy javaslatukat a nemzeti kisebbségek védelméhez kapcsolódó, de az Unió hatáskörébe tartozó részterületek vonatkozásában fogalmazzák meg (így például a nyelvhasználati jogok, kulturális sokszínűség, regionális politika vonatkozásában). A *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés ezzel szemben „közvetett módon” érvényesítené a nemzeti kisebbségek érdekeit az által, hogy a nemzeti kisebbségek által lakott területek gazdasági felzárkóztatása vonatkozásában fogalmaz meg javaslatokat. Hatásukat tekintve ez a javaslat is a nemzeti kisebbségek érdekeinek előmozdítását célozza, ezért közvetlen kisebbségvédelmi tárgyú kezdeményezésnek tekinthető, annak ellenére, hogy az elsődleges jogalapok tekintetében és hosszútávú céljaiban sem vetít előre olyan koncepcionális változást, mint a *Minority SafePack* kezdeményezés.

Az európai polgári kezdeményezés mint a nemzeti kisebbségek érdekei előmozdításának hatékony eszköze?

Az európai polgári kezdeményezést az EPK-rendelet által deklaráltan a demokratikus szakadék áthidalására hozták ugyan létre, e feladatát nem tudja beteljesíteni. Egyrészt a jogtudomány szereplői körében uralkodó álláspont szerint a polgári kezdeményezés nem képes a demokrácia-deficit felszámolására, másrészt a polgári kezdeményezések elmúlt

¹¹¹⁶ A Székely Nemzeti Tanács elnöke, a nemzeti régiókról szóló európai polgári kezdeményezés képviselője.

¹¹¹⁷ IZSÁK Balázs: Különleges jogállást a nemzeti régióknak. Letöltés helye: <http://izsakbalazs.blogspot.hu/search/label/15%20K%C3%BCl%C3%B6nleges%20jog%C3%A1ll%C3%A1st%20a%20nemzeti%20r%C3%A9gi%C3%B3knak>, letöltés ideje: 2019. november 24.

nyolcéves gyakorlati működése sem járult hozzá ahhoz, hogy a polgárokat közelebb hozza az Unióhoz. Azzal ugyanis, hogy számos, Európában széles körben tematizált polgári kezdeményezés esetében a sikeres aláírásgyűjtést nem követte jogalkotási javaslat, a Bizottság a polgári kezdeményezés kitűzött céljával éppen ellentétes hatást ért el az uniós polgárok körében. Bár az Unió demokratikus jellegének értékelése leginkább politikai szempontok szerint történik (nem áll rendelkezésre objektív alapú értékelést lehetővé tevő szempontrendszer), az mindenképpen megállapítható, hogy ez az új eszköz nem tudta teljesíteni „életre hívóinak” elvárásait az Unió demokráciájának fejlesztése tekintetében. Mindezek alapján az európai polgári kezdeményezés sokkal inkább egy európai uniós politikai érdekérvényesítő eszköznek („*Political Opportunity Structure*”¹¹¹⁸) tűnik.¹¹¹⁹

Az európai polgári kezdeményezés mint érdekérvényesítő eszköz hatékonyságának vizsgálata kapcsán megállapíthatjuk, hogy az eszközzel kapcsolatos polgári ismeretek jelentős hiányosságokat mutatnak. Ez jelentős problémát jelent a jogintézmény céljainak elérése szempontjából is. A tudatosság növelése ugyanakkor nemcsak az Unió demokratikus jellegének erősítése érdekében szükséges, hanem érdekérvényesítő eszközként történő használata miatt is. E tekintetben mindenképpen indokolt lenne az előrelépés, a tudatosság fejlesztése. Az Európai Uniónak – a tagállamokkal közösen – lépéseket kellene tenni az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok, így a választójog, az európai polgári kezdeményezés indításához való jog, és a petíciós jog gyakorlásának népszerűsítése érdekében, hiszen az alapvető ismeretek hiányában a jogintézmények céljai sem tudnak érvényesülni.

Fontos megjegyezni azt is, hogy az európai polgári kezdeményezés nem kizárólag akkor képes elérni a zászlajára tűzött szabályozási kérdés előmozdítása szempontjából pozitív eredményeket, ha a szervezők által javasolt jogalkotási javaslat benyújtására sor kerül. A polgári kezdeményezés az adott kérdés európai tematizálása útján és számos más módon képes pozitívan előmozdítani az egyes társadalmi csoportokat és valamennyi uniós polgárt érintő, eddig nem megfelelően szabályozott témaköröket. Az eszköz érdekérvényesítő ebből a szempontból egyértelműen megállapítható.

¹¹¹⁸ Chris ROOTES: Political Opportunity Structures: Promise, Problems and Prospects. *La Lettre de la maison Française d'Oxford*, No. 10, 1999; Herbert P. KITSCHOLT: Political opportunity structures and political protest: anti-nuclear movements in four democracies. *British Journal of Political Science*, Vol. 16, Issue 1, pp. 57-85., 1986.

¹¹¹⁹ WEISSKIRCHER (2019) i.m.

Végül az eszköz érvényességi kritériumainak és lehetséges elért hatásainak egymáshoz viszonyításával kapcsolatban arra a következtetésre juthatunk, hogy az európai polgári kezdeményezés formai követelményei nem állnak arányban a lehetséges jogi hatásaival. Ez jelentősen csökkentheti a polgári kezdeményezésben rejlő érdekérvényesítő képességet, ezért szükséges lenne az érvényességi követelmények enyhítése vagy a lehetséges jogi hatások növelése.

Azzal kapcsolatban, hogy az európai polgári kezdeményezés mennyire lehet hatékony eszköze a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmének, a gyakorlat vegyes érzelmekre ad okot. Egyfelől megállapítható, hogy az elmúlt évek során csak kevés kezdeményezés tudott sikeres lenni. Ezen felül azt is leszögezhetjük, hogy az eddigi tapasztalatok alapján a kisebbségvédelem nem vált az európai polgári kezdeményezések bevett témájává. Az eddig benyújtott közel száz kezdeményezésből ugyanis csupán kettő foglalkozik a nemzeti közösségek védelmével és érdekeinek előmozdításával. Ehhez azonban az is hozzájárulhatott, hogy mindkét kisebbségvédelmi tárgyú kezdeményezés nyilvántartásba vételét elutasította a Bizottság, és csak 2017-ben, illetve 2019-ben sikerült bírósági úton kikényszeríteni a kezdeményezések bejegyzését. Másfelől a két bemutatott, kisebbségvédelmi tárgyú polgári kezdeményezés vitathatatlanul figyelemreméltó sikereket ért el a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelme tekintetében. Ez arra enged következtetni, hogy a polgári kezdeményezés ugyan nem tekinthető a nemzeti kisebbségek érdekei előmozdítására általánosan alkalmazott eszköznek, a jogintézmény alkalmas arra, hogy a nemzeti közösségek védelmében pozitív elmozdulást eredményezzen.

Összegzés

A dolgozat első, európai uniós kisebbségvédelmi jogi keretet ismertető részében megállapítottuk, hogy nincs egy egységes, kötelező jogi erejű kisebbségfogalom (sem az uniós, sem pedig a nemzetközi jogban). Ez egyrészt megnehezíti a megfelelő jogi keret kialakítását, másrészt jól szemlélteti, hogy miért különösen nehéz politikai és jogi kérdés a nemzeti kisebbségek európai uniós szintű védelme.

Azt a következtetést is levontuk, hogy a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó hatályos uniós jogi keret alapvetően gyenge. Az Uniónak a nemzeti kisebbségek védelme tekintetében nincs specifikus hatásköre, nincsenek általános kisebbségvédelmi szabályok, ekképpen nincs közvetlen eszköze a kisebbségi jogok védelmére. A Szerződések tartalmaznak kisebbségvédelmi rendelkezéseket, ezek megfogalmazása azonban túlságosan általános. A kisebbséghez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása a Lisszaboni szerződés hatályba lépése óta ugyan az Európai Unió deklarált alapértéke, ez a gyakorlatban nincs jelentős hatással a nemzeti kisebbségek helyzetére. A Szerződések ezen felül számos olyan rendelkezést is tartalmaznak, amelyek a gyakorlat során felhívhatók a nemzeti kisebbségek védelmére (így különösen a diszkrimináció tilalma, a kulturális és nyelvi sokszínűség megőrzése, vagy a gazdasági, társadalmi és területi kohézió), ezek mégsem pótolják a kifejezett és kimondottan e célra létrehozott kisebbségvédelmi szabályozást.

Mindezek alapján arra az álláspontra jutottunk, hogy szükséges a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos uniós joganyag fejlesztése (*jogvédelem előmozdítása*). Elsősorban a már oly régóta követelt másodlagos uniós jogi szabályozás megalkotására lenne szükség, amely átfogó és kötelező jellegű védelmet biztosít a nemzeti kisebbségek számára. Erre az elsődleges uniós jog lehetőséget nyújt. Szintén megoldás lehet a hatályos másodlagos jogforrások módosítása és megtöltése a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos rendelkezésekkel. Erre irányul a *Minority SafePack* kezdeményezésben megfogalmazott javaslatok többsége. A szervezők több más javaslat mellett a kulturális és nyelvi sokféleség előmozdítását szeretnék elérni (például a támogatási programoknak a kis régiókban élő és kisebbségi nyelvet beszélő közösségek számára történő elérhetővé tétele vagy a regionális és kisebbségi nyelvek fontosságát hangsúlyozó nyelvi sokféleségi központ felállítása által), a regionális politikát olyan módon szeretnék módosítani, hogy az figyelembe vegye a kisebbségek védelmét és a

kulturális és nyelvi sokféleség előmozdítását, illetve szabad hozzáférést szeretnének az audiovizuális tartalmakhoz a nemzeti kisebbségek által lakott régiók lakói számára.

A nemzeti kisebbségek jogvédelméhez hasonlóan az európai őshonos közösségek védelmének *politikai támogatottsága* is jelentősen elmarad a kívánt szinttől. Az Európai Parlament az elmúlt évtizedek során ugyan számos kisebbségvédelmi tárgyú állásfoglalást fogadott el, ezek inkább politikai, mintsem jogi hivatkozási alpnak tekinthetőek. Ezzel szemben az uniós jogalkotási eljárás megindítására kizárólagosan jogosult Bizottság sohasem vette napirendjére a nemzeti kisebbségek védelmét. Emellett több tagállam hagyományosan ellenzi a nemzeti kisebbségek európai uniós védelmét.

Ennek ellenére a nemzeti kisebbségek európai uniós védelmével kapcsolatos jelenlegi, leginkább elutasító megközelítéssel jellemezhető politikai hozzáállás megváltoztatása nem lehetetlen vállalkozás. Az Európai Parlament 2018. végén nagy többséggel fogadta el a kisebbségi jogminimumról szóló állásfoglalást, felszólítva a Bizottságot egy kisebbségvédelmi irányelv elfogadására. A Parlament az eddigiekben is számos esetben kiállt a nemzeti kisebbségek védelme mellett, a 2014-2019-es parlamenti ciklusban pedig ezen állásfoglalás elfogadásával is jelét adta, hogy hajlandó az elvi támogatáson túlmutató kiállásra is.

A Bizottság ellenállását a *Minority SafePack* kezdeményezésnek sikerült megtörnie, rákényszerítve a testületet arra, hogy napirendre vegye a nemzeti kisebbségek védelmét. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a Bizottság korábbi, általánosságban elutasítóként jellemezhető politikai megközelítése változott volna. Erre konkrét választ csak azután kapunk, amikor a Bizottság érdemben válaszol a *Minority SafePack* kezdeményezésre.¹¹²⁰ Ebben a nyilatkozatban a Bizottságnak jogi és politikai érveit elkülönítve kell választ adnia a kezdeményezők által megfogalmazott javaslatokra. Ezek után több információnk lesz a Bizottság politikai elképzeléseiről.

Mindemellett az uniós jogalkotás szempontjából kulcskérdésnek tekinthető a Tanácsban helyet foglaló tagállamok hozzáállása. A tagállamok meggyőzésére tett kísérletet a *Minority SafePack* kezdeményezés sikerre vitele érdekében a FUEN, amely jelentős lobbitevékenységet fejtett ki az elmúlt időszakban a tagállami kormányok képviselőinél. Ennek során javaslataik ismertetése érdekében számos tagállami kormány

¹¹²⁰ Ahogyan utaltunk rá, az EPK-rendelet értelmében a Bizottságnak a közleményét 2020. július 10-ig kellett volna közzétennie, a koronavírus járvány okozta európai válsághelyzet ugyanakkor a határidők kitolódását eredményezi, így a Bizottság várhatóan a későbbiek során nyilatkozik érdemben a javaslatról.

képviselőjét felkeresték¹¹²¹ azzal a nem titkolt szándékkal, hogy támogatást szerezzenek a *Minority SafePack* kezdeményezés keretén belül benyújtott javaslatokhoz arra az esetre, ha a Bizottság későbbiekben megindítja a jogalkotást.

Az értekezés második nagyobb részében az európai polgári kezdeményezést elemeztük, amely eszköz feltevésünk szerint alkalmas lehet a nemzeti kisebbségek európai uniós jog- és érdekvédelmének előmozdítására. Az elemzés során a részvételi demokrácia ezen eszközét elhelyeztük az uniós jog rendszerében, valamint összehasonlítottuk a közvetlen demokrácia más eszközeivel (népi kezdeményezések, petíció, társadalmi konzultáció).

Az európai polgári kezdeményezést egy *sui generis* részvételi demokratikus eszközként határoztuk meg. A dolgozat ugyanakkor nem tett kísérletet a közvetlen, deliberatív és részvételi eszközök elméleti elhatárolására. Ismertettük a polgári kezdeményezés életre hívásának történeti előzményeit, működését, jellemzőit és követelményeit. Kiemelt figyelmet fordítottunk a polgári kezdeményezések kétlépcsős vizsgálatára, és ez ebből származó problémákra, így különösen a nyilvántartásba vételi szakasz során felmerült nehézségekre, a „nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés” fogalmára, a Bizottság a kezdeményezések nyilvántartásba vételével kapcsolatos változó jogalkalmazói gyakorlatára, valamint a Bizottság diszkrecionális jogkörére.

Megállapítottuk, hogy az európai polgári kezdeményezések uniós jogalkotásra gyakorolt tényleges hatását több tényező korlátozza. Ide soroljuk egyrészt a Szerződések szövegéből származó alkotmányos korlátozásokat (mire terjedhet ki egy polgári kezdeményezés), másrészt pedig a Bizottságnak a jogalkotási eljárásban élvezett monopol helyzetének érintetlenül hagyását is. A Bizottságot ugyanis semmi sem kötelezi arra, hogy a sikeres, több mint egymillió uniós polgár támogatását élvező kezdeményezések által megfogalmazott javaslatoknak akár csak részben is eleget tegyen, még akkor sem, ha egyébként lenne hatásköre a javasolt jogalkotási aktus előterjesztésére. Ezt jól szemlélteti az is, hogy az elmúlt nyolc év során öt sikeres kezdeményezés közül csupán egy kezdeményezés esetében beszélhetünk részleges sikerről (*Right2Water* vízvédelmi kezdeményezés).

Részleteiben elemeztük továbbá az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet felülvizsgálatát. Habár az új rendelet számos kérdés tekintetében megoldani látszik az európai polgári kezdeményezések gyakorlati működésének elmúlt években

¹¹²¹ <https://www.fuen.org/en/categories/News>

tapasztalt nehézségeit, több olyan probléma azonosítható, mely vélhetően a jövőben is befolyásolni fogja az eszköz hatékony működését.

Szintén a dolgozat európai polgári kezdeményezést ismertető részénél tárgyaltuk a civil társadalom európai polgári kezdeményezések szervezésében és megvalósításában betöltött szerepét, valamint azon további feltételeket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy egy európai polgári kezdeményezés sikeres lehessen. Arra jutottunk, hogy az európai polgári kezdeményezés ugyan az uniós polgárok személyhez fűződő joga, azt a gyakorlatban különböző európai és nemzeti szinten tevékenykedő civil társadalmi szervezetek segítik. A civil szervezetek az elmúlt években nem csupán az európai polgári kezdeményezések, de az uniós demokrácia és döntéshozatali eljárások működése szempontjából is nélkülözhetetlenné váltak. A civil társadalom egyfajta híd szerepét tölti be: létrehozza a közvetlen kapcsolatot az uniós polgárok és az uniós intézmények között, becsatornázza a polgárok véleményét az uniós döntéshozatali mechanizmusba, ezzel egyidejűleg pedig szakértelmet is kölcsönöz az uniós döntéshozó szervek számára. E fejezet fő megállapítása, hogy a civil szervezetek szerepvállalása elengedhetetlen a polgári kezdeményezések sikerre viteléhez. Ezt mind az európai polgári kezdeményezéssel foglalkozó tudományos szereplők véleménye, mind pedig a tárgyban végzett empirikus kutatások alátámasztják.

A kutatás civil szervezetek szerepvállalásához kapcsolódó megállapítása, hogy az európai polgári kezdeményezés nem vált a brüsszeli lobbista csoportok eszközévé. Az eszköz elsősorban nem a „brüsszeli buborék” uniós intézményekhez közeli szereplőit mobilizálta, hanem új szereplőket vont be az uniós folyamatokba. Az európai polgári kezdeményezés ekképpen, a civil szervezetek szerepvállalásával mégis képes részben hozzájárulni az Unió demokráciájának növeléséhez, hiszen általa olyan új tagállami és európai szereplők jelennek meg az európai nyilvános térben, amelyek korábban nem léteztek vagy a nyilvánosságban nem foglalkoztak európai témákkal.

A további szükséges feltételek vonatkozásában megállapítottuk, hogy azok a kezdeményezések tudják összegyűjteni a szükséges egymillió aláírást hét különböző tagállamból, amelyek mögött nagy, európai hálózattal is rendelkező szervezetek állnak, és egyúttal képesek koncentrálni az aláírásgyűjtést egy-két tagállamban („húzó tagállamok”), ahol kiemelkedően magas lesz az aláírások száma. Az európai hálózat és az aláírásgyűjtésben húzó szerepet vállaló tagállamok biztosítása tehát egyaránt elengedhetetlen feltételnek bizonyult. A sikeres európai polgári kezdeményezéshez szükséges továbbá az aláírásgyűjtési kampány szervezéséhez rendelkezésre álló

megfelelő anyagi források biztosítása is. Ezek a megállapítások a két részletesen vizsgált kisebbségvédelmi tárgyú polgári kezdeményezés esetében is beigazolódtak. A két kezdeményezés végkimenetele közti különbség éppen ezeknek a tényezőknek a meglétére és hiányára vezethetőek vissza.

Az értekezés harmadik nagyobb részében a polgári kezdeményezés nemzeti kisebbségek uniós jog- és érdekvédelmére történő gyakorlati felhasználását vizsgáltuk a *Minority SafePack* és a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés ismertetésével. Mindkét ügyben elemeztük az Európai Unió Bírósága előtti eljárásokat, értékelve és kritikával illetve az ítéleteket. Részletesen ismertettük a két ügyben megvalósult aláírásgyűjtési kampányokat, valamint a *Minority SafePack* vonatkozásában igyekeztünk jóslatokba bocsátkozni a kezdeményezés továbbélését illetően. Amellett, hogy mindkét ügyben olyan szempontok merültek fel, amelyek az európai polgári kezdeményezés, mint az Unió részvételi demokratikus eszközének szabadságát, felhasználóbarát jellegét és polgárok általi hozzáférhetőségét érintik, e két kezdeményezés figyelemreméltó sikereket ért el a nemzeti kisebbségek védelmében is.

Ezek a kezdeményezések hozzájárultak a *nemzeti kisebbségek uniós jogvédelméhez*. Egyrészt, az Európai Törvényszék – a Románia által a *Minority SafePack* nyilvántartásba vételét megtámadó ügyben hozott ítéletében – megállapította, hogy a Bizottság nyújthat be a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmének növelését célzó, az Unió fellépését a hatásköre alá tartozó területeken kiegészítő jogalkotási javaslatot. Ehhez hasonló, de az uniós kisebbségvédelemre gyakorolt hatása tekintetében ehhez képest elenyésző jelentőségű megállapításokat korábban is megfogalmazott már a Bíróság. A *Groener*-ügyben például megállapította, hogy az EGK Szerződés nem tiltja a nemzeti nyelv védelmére és támogatására vonatkozó tagállami politikát, míg a *Bickel/Franz*-ügyben azt mondta ki, hogy lehet egy állam legitim célja a kisebbségek védelme.

A *Románia kontra Bizottság*-ügyben azonban a Törvényszék lényegében megnyitotta az utat a kisebbségvédelmi tárgyú európai uniós jogalkotás előtt. Ez a megállapítás azért is történelmi jelentőségű, mert azt a korábban uralkodó véleményt annulálta, hogy a Bizottságnak nincs jogalapja a nemzeti kisebbségek védelmét érintő jogalkotás kezdeményezésére. A kisebbséghez tartozó személyek jogának tiszteletben tartására irányuló uniós jogalkotás lehetőségének kifejezett kimondása ezért jelent mérföldkövet.

A *nemzeti régiókról* szóló polgári kezdeményezéssel kapcsolatos bírósági eljárás legfőbb hozadéka a „nemzeti kisebbségi régió” fogalmának beemelése az uniós jogba. Ebben a megközelítésben azáltal, hogy az Európai Unió Bírósága a másodfokú ítélet során következetesen hivatkozik a szervezők által kialakított nemzeti kisebbségi régió fogalmára, e kifejezés az uniós jog részévé vált, és jogi szempontból ez az egyik legnagyobb nívója ennek a kezdeményezésnek.¹¹²²

Másfelől a nemzeti kisebbségek uniós jogvédelméhez történő hozzájárulása tekintetében még egyik kezdeményezés sem tekinthető lezárt fejezetnek, így a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos jogfejlesztési képesség szempontjából egyik kezdeményezés elemzése sem lehet még teljeskörű. Jelen értekezés kéziratának lezártáig (2020. augusztus 31.) a Bizottság még nem tette közzé a *Minority SafePack* kezdeményezéssel kapcsolatos, jogi és politikai következtetéseit tartalmazó közleményét, így azt sem tudhatjuk, hogy eredményez-e, illetve mely javaslatok tekintetében eredményez uniós jogalkotást az aláírásgyűjtést sikerrel teljesítő polgári kezdeményezés. A *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés aláírásgyűjtése még folyamatban van, annak esetleges sikere pedig szintén eredményezhet uniós jogalkotást.

Figyelemmel azonban arra, hogy a *Minority SafePack* kezdeményezés már a Bizottság asztalán van, ennek jövőbeli esélyeire is érdemes kitérni. Több okunk van feltételezni, hogy a kezdeményezés jó eséllyel vág neki az intézmények előtti eljárásnak. Először is, a kezdeményezés éppen a javaslatcsomag jellege miatt – jogi értelemben véve – akár csak egyetlen részjavaslat elfogadásával is „sikeres” lehet. Politikai értelemben ennél azonban vélhetően többet szeretnének elérni a szervezők. Figyelemmel arra, hogy a *Minority SafePack* egy kilenc javaslatot tartalmazó csomagként került bejegyzésre, a Bizottság ennél az ügynél megmutathatja, hogy meddig kíván elmenni a nemzeti kisebbségek védelme tekintetében.¹¹²³ Másfelől azonban – tekintettel a koronavírus járvány által okozott várható gazdasági visszaesésre – kérdéses, hogy a javaslatcsomag egyes, központi uniós költségvetést érintő elemei nem esnek-e áldozatul az esetleges pénzügyi megszorításoknak és a tagállamok gazdasági racionalításra irányuló törekvéseinek.

Másodsorban az is pozitív hatással lehet a kezdeményezés végkimenetelére, hogy a Bizottságon van egyfajta politikai nyomás az európai polgári kezdeményezés intézményébe vetett bizalom helyreállításával kapcsolatban. Ez a tényező is elsősorban a

¹¹²² BENDA – DABIS – WÁGNER (2019) i.m. 93.

¹¹²³ TOGGENBURG (2018) i.m. 389.

Minority SafePack-et érinti, hiszen e kezdeményezésről – a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés sikere esetén is – hamarabb fog nyilatkozni a Bizottság. Különösen fontos lenne, hogy végre legyen egy olyan kezdeményezés, amely sikert ér el, vagyis amelynek eredményeként a szervezők által megfogalmazott javaslatnak megfelelő jogalkotási javaslatot terjeszt elő a Bizottság. Az új EPK-rendelet 2020. január 1-én lépett hatályba, ezért a Bizottságnak különösen hasznos lenne, ha nem sokkal a változások átültetése után tényleges eredményeket tudna felmutatni. Ezen felül a közelmúltban az Európai Parlamentben is többször sikerült tematizálni a nemzeti kisebbségek védelmét,¹¹²⁴ ami szintén pozitív hatással lehet a *Minority SafePack* politikai megítélésére.

Ezek a kezdeményezések a *nemzeti kisebbségek politikai érdekeinek érvényesítéséhez* és előmozdításához is hozzájárultak. A *Minority SafePack* már most történelmi jelentőséggel bír a kisebbségi érdekérvényesítés tekintetében. Egyrészt a szervezők 2017-ben az Európai Unió Törvényszékén megnyert perrel elérték a korábban elutasított kezdeményezés nyilvántartásba vételét, melynek eredményeként megkezdődhetett az európai szintű aláírásgyűjtés. Másrészt a sikeres aláírásgyűjtéssel az uniós polgárok kényszerítették rá a Bizottságot arra, hogy foglalkozzon az őshonos nemzeti közösségek védelmével. Az uniós jogalkotás megindítására kizárólagosan jogosult Európai Bizottság korábban sohasem tűzte napirendjére a nemzeti kisebbségek védelmét.

A *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés érdekvédelem tekintetében mérhető hatásait az aláírásgyűjtés folyamatban lévő állapota miatt egyelőre nem tudjuk megfelelően értékelni. A kezdeményezés azonban – függetlenül az aláírásgyűjtés eredményétől – egy kisebbségvédelmi szempontból fontos fejezetet nyitott meg az uniós politika szintjén. Amennyiben sikerrel zárul az aláírásgyűjtés, az újabb lökést adhat a kisebbségvédelmi érdekérvényesítési folyamatoknak. Ezen felül nem hagyhatjuk figyelmen kívül a hasonló tartalmú *Minority SafePack* kezdeményezés e polgári kezdeményezésre gyakorolt hatásait sem. Röviddel az utóbbi kisebbségvédelmi kezdeményezés sikeres aláírásgyűjtése után a *Minority SafePack* ugyanis még nagyobb politikai nyomást gyakorolhat a Bizottságra. Másfelől, ha sikeres lesz a kezdeményezés, azonban a Bizottság a *Minority SafePack* kezdeményezésre adott érdemi válaszában elutasítja a jogalkotást a javaslatcsomag regionális politikát érintő részében, az negatív

¹¹²⁴ Gondoljunk csak a Csáky Pál nevéhez fűződő, őshonos kisebbségekről szóló 2018-as európai parlamenti állásfoglalásra vagy a Nagy József által kidolgozott kisebbségi jogminimumra (ld. korábban).

hatással lehet a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés uniós intézmények előtti elbírálására nézve is. Ugyanakkor a szervezőknek egy sikertelen, és ekképpen a polgári kezdeményezés végét jelentő aláírásgyűjtés esetén is számos lehetősége kínálkozik a téma napirendben tartására az Európai Parlamentben, amely azzal is végződhet, hogy az Európai Parlament kérje fel jogalkotásra az Európai Bizottságot.

A dolgozat a negyedik részében igyekezett megválaszolni a kutatás legfőbb kérdéseit, vagyis, hogy mennyiben és milyen feltételek mellett lehet az európai polgári kezdeményezésre a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmére használható eszközként tekinteni. A negyedik rész első fejezetében három fő kérdésre kerestük a választ:

- i) az európai polgári kezdeményezésre elsősorban az Unió demokráciáját növelő vagy politikai érdekérvényesítő eszközként érdemes tekintenünk;
- ii) mennyire tekinthető az európai polgári kezdeményezés hatékony érdekérvényesítő eszköznek;
- iii) mennyiben használható az európai polgári kezdeményezés a nemzeti kisebbségek védelmére?

Megállapítottuk, hogy habár az európai polgári kezdeményezést ugyan az Unió és az uniós polgárok közti szakadék áthidalására hozták létre, e feladatát nem tudja beteljesíteni. Egyrészt nem képes az Unió demokrácia-deficitjének felszámolására, másrészt nem hozta közelebb a polgárokat az Unióhoz. Azzal ugyanis, hogy számos, Európában széles körben tematizált polgári kezdeményezés esetében a sikeres aláírásgyűjtést nem követte jogalkotási javaslat, a Bizottság a polgári kezdeményezés kítűzött céljával éppen ellentétes hatást ért el az uniós polgárok széles körében. Ezek alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy az eszköz sokkal inkább politikai, mintsem jogi relevanciával bír. Ennek okán a továbbiakban az európai polgári kezdeményezést európai uniós politikai érdekérvényesítő eszközként („*Political Opportunity Structure*”) vizsgáltuk.

Az európai polgári kezdeményezés mint politikai érdekérvényesítő eszköz hatékonyságát negatívan befolyásolja az eszközzel kapcsolatos polgári ismeretek hiánya, valamint az, hogy az európai polgári kezdeményezés formai követelményei nem állnak arányban a lehetséges jogi hatásaival. Mindkét tényező jelentősen csökkentheti a polgári kezdeményezésben rejlő érdekérvényesítő képességet, ugyanis azt segítik elő, hogy az uniós polgárok és az őket képviselő szervezetek más eszközökhöz folyamodnak politikai érdekeik érvényesítése érdekében. A polgári kezdeményezés legfőbb politikai érdekérvényesítő ereje leginkább abban rejlik, hogy képes az érintett kérdéskör hatékony

európai tematizálására, ezzel pedig elő tudja mozdítani az eddig nem megfelelően szabályozott témaköröket érintő európai uniós jogalkotást is.

Ezen felül azt is megállapítottuk, hogy az európai polgári kezdeményezés, mint az európai uniós demokrácia részvételi eszköze egy-egy kérdés nemzeti szintű tematizálására, és ekképpen a tagállami jogalkotás előmozdítására is alkalmas lehet. Kitértünk továbbá az európai polgári kezdeményezés „jogon túli hatásaira”. Ezzel kapcsolatban megállapítottuk, hogy nem csupán azok a kezdeményezések lehetnek „sikeresek”, amelyek jogi értelemben annak tekinthetők (vagyis a kezdeményező javaslatának megfelelő jogalkotási aktusra irányuló javaslat beterjesztésével végződnek), hanem az adott kérdés széleskörű társadalmi megjelenítése által az életciklus különböző pontjain elakadó kezdeményezések is érhetnek el politikai változásokat és eredményezhetnek jogalkotási aktusokat. Megállapítottuk továbbá, hogy az európai polgári kezdeményezés előnye más érdekérvényesítő lehetőségekkel és eszközökkel szemben, hogy olyan vitás kérdések vonatkozásában is képes állásfoglalásra kényszeríteni a Bizottságot, amely kérdést egyébként nem vettek volna napirendre, illetve képes az európai politika szintjére emelni azokat a kérdéseket is, amelyeket hagyományosan a tagállamok hatáskörébe tartozónak sorolnak. Ezek alapján a nemzeti kisebbségek védelmét egyértelműen a polgári kezdeményezések tárgyává lehet tenni, mint ahogy ezt a két elemzett, kisebbségvédelmi tárgyú európai polgári kezdeményezés is szemlélteti. Ennek ellenére az eddigi tapasztalatok alapján a kisebbségvédelem nem vált az európai polgári kezdeményezések bevett témájává.

Az értekezés fő megállapítása, hogy az európai polgári kezdeményezés, mint az uniós részvételi demokrácia eszköze, alkalmas lehet a nemzeti kisebbségek jogainak védelmére, a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos európai uniós jogi keret fejlesztésére, valamint e közösségek politikai érdekeinek érvényesítésére. Ezt a két vizsgált, nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos európai polgári kezdeményezés által elért eredmények is alátámasztják. E két kezdeményezés – és különösen a *Minority SafePack* – ugyanis vitathatatlanul nagy előrelépést jelent az uniós kisebbségvédelemben. Az európai polgári kezdeményezést tehát eredményesen használták fel a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmére.

Ezzel együtt kérdéses, hogy e tekintetben a jövőben mennyire lehet hasznos eszköz az európai polgári kezdeményezés. E jövőbeli alkalmasság nagyban függ attól, hogy a Bizottság miként jár el a *Minority SafePack* kisebbségvédelmi javaslatcsomaggal kapcsolatban. Amennyiben ugyanis a Bizottság több téma vonatkozásában kategorikusan

elutasítja az uniós jogalkotás kezdeményezését, az negatív hatással lehet a további kisebbségvédelmi – nem csak európai polgári – kezdeményezésekre. Egy ilyen – jogi vagy politikai következtetéseken alapuló – elutasító álláspont ugyanis eltántoríthatja az uniós polgárokat, civil és politikai szereplőket kisebbségvédelmi kezdeményezések indításától, valamint hivatkozási alapot adhat mind az uniós intézményeknek, mind pedig az uniós kisebbségvédelem kiterjesztését elutasító tagállamoknak a nemzeti kisebbségek védelmére irányuló javaslatok politikai napirendre vételének elutasításához. Annyi bizonyos, hogy a *Minority SafePack* „kiugrasztja a nyulat a bokorból”, azonban egyelőre nem világos, hogy ez új lehetőségeket nyit az uniós kisebbségvédelemben vagy hosszú évekre tárgyalanná teszi a kérdést. Meglátásunk szerint e két kezdeményezés azonban mindenképpen fontos mérföldkönek tekinthető.

A nemzeti kisebbségek védelme egy rendkívül érzékeny politikai kérdés. Az Európai Unió mint jog- és értéközösség azonban nem hunyhat szemet e terület szabályozatlansága felett. A zsinórmértékként értelmezhető uniós kisebbségvédelmi minimumszabályozás hiánya ugyanis olyan tagállami kisebbségellenes megnyilvánulásoknak¹¹²⁵ adhat teret, amelyek veszélybe sodorják az európai integrációba vetett hitet, illetve az Európai Unióba mint szupranacionális entitásba vetett bizalmat. Az Uniónak tehát nemcsak amiatt kellene fellépnie a nemzeti kisebbségek védelmében, mert a közösség tagjainak emberi méltósága ezt megköveteli, bár önmagában ennek is elegendőnek kellene lennie, hanem azért is, hogy értéközösség jellegét, és ezáltal sok évtizedes jogfejlődéssel kialakult stabilitását megőrizze.

¹¹²⁵ Gondoljunk például a szlovák állami jelképek használatáról szóló törvény szlovák parlament által 2019. március 27-én elfogadott módosítására, amely a gyakorlatban megtiltotta többek között a magyar himnusz közösségi jellegű éneklését a felvidéki magyar nemzeti közösség tagjai számára. – Ld.: INFOSTART.HU: A Felvidéken akkor is lesz magyar himnusz, ha fizetni kell érte, 2019. április 4. Letöltés helye: <https://infostart.hu/tudositoink/2019/04/04/a-felvideken-akkor-is-lesz-magyar-himnusz-ha-fizetni-kell-erte>, letöltés ideje: 2020. április 6.

Irodalomjegyzék

1. Felhasznált irodalom (monográfiák, könyv fejezetek, cikkek, tanulmányok)

1. AHMED, Tawhida – DE JESÚS BUTLER, Israel: The European Union and Human Rights: An International Law Perspective. *European Journal of International Law*, Vol. 17 No. 4, 2006.
2. AHMED, Tawhida: *The Impact of the EU Law on Minority Rights*. Oregon: Hart Publishing, Oxford and Portland, 2011.
3. ALDRIN, Philippe – HUBÉ, Nicolas: From Democracy by Proxy to a Stakeholder Democracy. The Changing Faces of an EU Founding Value. In: François FORET – Oriane CALLIGARO (eds): *European Values: Challenges and Opportunities for EU Governance*. London, Routledge, 2018.
4. ANDRÁSSY, György: National or ethnic minorities and collective language rights. 124 *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pecs* 18, 1996.
5. ANGLMAYER, Irmgard: *Implementation of the European Citizens' Initiative. The experience of the first three years*. European Parliamentary Research Service, Ex-Post Impact Assessment Unit, 2015.
6. ANTAL Attila: Az európai közvetlen demokrácia felé. *Civil Szemle*, 2010/1. szám, 2010.
7. ATHANASIADOU, Natassa: The European Citizens' Initiative: Lost in admissibility? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 26(2), 2019.
8. AUER, Andreas: European Citizens' Initiative. *European Constitutional Law Review*, No. 1, pp. 79-86, 2005.
9. BAKK Miklós: Nyelvi jogok, nyelvi rezsim és a demokrácia modelljei. In: FÁBIÁN Gyula – JAKAB Albert Zsolt (Szerk.): *Bíró Gáspár Emlékkönyv. Kisebbségi identitás és önrendelkezés a globalizmusban*. Nemzeti Kisebbségkutató Intézet – MTA TK Kisebbségkutató Intézet, Kolozsvár, 2015.
10. BALLESTEROS, Marta – CANETTA, Emanuela – ZACIU, Alexandru: *European Citizens' Initiative – First lessons of implementation*. Study, Directorate-general for International Policies, European Parliament, Brussels, 2014.
11. BALLESTEROS, Marta – FIORENTINI, Sara: *Towards a revision of the European Citizens' Initiative?* Study for the PETI Committee, Directorate-general for International Policies, European Parliament, Brussels, 2015.
12. BARTEN, Ulrike: What's in a Name? Peoples, Minorities, Indigenous Peoples, Tribal Groups and Nations. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 14, No 1, 2015.
13. BARTEN, Ulrike: The EU's Lack of Commitment to Minority Protection. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol 15, No 2, 2016.

14. BEHRINGER, Jeannette: Just Sweets for the People? The ECI as a Participatory Tool Towards Pluralistic Democracy in the EU. In: Maximilian CONRAD – Annette KNAUT – Katrin BÖTTGER (eds.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Nomos, 2016.
15. BENDA Vivien – DABIS Attila – WÁGNER Tamás Zoltán: A közvetlen demokrácia európai útjai, különös tekintettel az európai polgári kezdeményezésre. *Kisebbségvédelem*, I. szám, 2019.
16. BERG, Carsten: The European Citizen's Initiative process. ECI Campaign Working Paper, January 2008. Letöltés helye: http://wiki.citizens-of-europe.eu/images/a/a7/100209_paper.pdf, letöltés ideje: 2016. november 14.
17. BERG, Carsten – GŁOGOWSKI, Paweł: An overview of the first two years of the European Citizens' Initiative, In: Carsten BERG – Janice THOMSON (eds.): *An ECI That Works! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*. The ECI Campaign, 2014. Letöltés helye: <https://ecas.issuelab.org/resource/an-eci-that-works-learning-from-the-first-two-years-of-the-european-citizens-initiative-1.html>, letöltés ideje: 2019. november 14.
18. BERG, Carsten – GŁOGOWSKI, Paweł: Heavy Stones in the Road: The ECI in Practice. In: Maximilian CONRAD – Annette KNAUT – Katrin BÖTTGER (eds.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Nomos, 2016.
19. BIEBER, Roland: The Citizens' Initiative – a Source of Additional Legitimacy for the European Union. In: J.M. BENEYTO – I. PERNICE (eds.): *Europe's Constitutional Challenges in the Light of the Recent Case Law of National Constitutional Courts*. Baden-Baden, Nomos, 2011.
20. BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG ORAC, 2014.
21. BOUZA GARCÍA, Luis: From Civil Dialogue to Participatory Democracy: The Role of Civil Society Organisations in Shaping the Agenda in the Debates on the European Constitution. *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 6, Issue 1, 2010. Letöltés helye: <http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/202/193>, letöltés ideje: 2019. november 19. [BOUZA GARCÍA (2010a)]
22. BOUZA GARCÍA, Luis: *How could the European Citizens' Initiative (art. 11.4. TUE) contribute to the emergence of a European public sphere? Communicating European Citizenship*. London, 22 March 2010. Letöltés helye: <https://www.uaces.org/documents/papers/1002/Bouza%20García.pdf>, letöltés ideje: 2019. november 22. [BOUZA GARCÍA (2010b)]
23. BOUZA GARCÍA, Luis: Anticipating the Attitudes of European Civil Society Organisations to the European Citizens' Initiative (ECI): Which Public Sphere may it Promote? In: Luis BOUZA GARCÍA – Víctor CUESTA LÓPEZ – Elitsa MINCHEVA – Dorota SZELIGOWSKA (eds.): *Papers prepared for the European Citizens' Initiative - a first assessment organised by the European General*

- Studies' Programme of the College of Europe*. Bruges, 25 January 2011. Bruges Political Research Paper No. 24, 2012. [BOUZA GARCÍA (2012a)]
24. BOUZA GARCÍA, Luis: New Rules, New Players? The ECI as a Source of Competition and Contention in the European Public Sphere. *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, No. 3, pp. 337-351, 2012. [BOUZA GARCÍA (2012b)]
 25. BOUZA GARCÍA, Luis: How Could Article 11 TEU Contribute to Reduce the EU's Democratic Malaise? In: DOUGAN, Michael – SHUIBHNE, Niamh Nic – SPAVENTA, Eleanor (eds.): *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*. Portland, OR: Hart Publishing, 2012. [BOUZA GARCÍA (2012c)]
 26. BOUZA GARCÍA, Luis: *The Significance of the European Citizens' Initiative for Pan-European Participatory Democracy*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2013. Letöltés helye: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-significance-of-the-european-citizens-initiative-for-pan-european-participatory-democracy.pdf>, letöltés ideje: 2019. november 14.
 27. BOUZA GARCÍA, Luis: *Participatory Democracy and Civil Society in the EU. Agenda-Setting and Institutionalisation*. Palgrave Macmillan, 2015
 28. BOUZA GARCÍA, Luis – DEL RÍO VILLAR, Susana: The ECI as a Democratic Innovation: Analysing its Ability to Promote Inclusion, Empowerment and Responsiveness in European Civil Society. *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, No. 3, pp. 312-324, 2012.
 29. BOUZA GARCÍA, Luis – GREENWOOD, Justin: Introduction. In: The European Citizens' Initiative: A First for Participatory Democracy? *Perspectives on European Politics and Society*, Special Issue, Vol. 13, Issue 3, 2012.
 30. BOUZA GARCÍA, Luis – GREENWOOD, Justin: The European Citizens' Initiative: A new sphere of EU politics? *Interest Groups & Advocacy*, Vol. 3, No. 3, October 2014.
 31. BOUZA GARCÍA, Luis – GREENWOOD, Justin: What is a successful ECI? In: Maximilian CONRAD – Annette KNAUT – Katrin BÖTTGER (eds.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Nomos, 2016.
 32. BÖTTGER, Katrin – PLOTCKA, Julian: The ECI – An Overview of Opportunities and Constraints. In: Maximilian CONRAD – Annette KNAUT – Katrin BÖTTGER (eds.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Nomos, 2016.
 33. BRANTNER, Cornelia – DIETRICH, Astrid – SAURWEIN, Florian: *Europeanisation of National Public Spheres: Empirical Evidence from Austria*. Draft version 1.0 Prepared for presentation at the First European Communication Conference, 24-26 November 2005, Amsterdam. Letöltés helye: https://www.univie.ac.at/Publizistik/Europaprojekt/datei/pub/ECC_Brantner-Saurwein_Vienna.pdf, letöltés ideje: 2019. november 19.

34. BRUNO, Elisa: *The European Citizens' Initiative (ECI): entrusting civil society participation versus enhancing the democratic legitimacy of the EU institutions?* Master Thesis, College of Europe, Bruges, 2011.
35. CANOR, Iris: Primus Inter Pares. Who is the Ultimate Guardian of Fundamental Rights in Europe? *European Law Review*, Vol. 25, No. 1, 2000.
36. CĂRĂUȘAN, Michaela: The European Citizens' Initiative – Participatory Democracy in the European Union. *Proceedings of the 6th Edition of the International Conference on European Integration-Realities and Perspectives*, 2011.
37. CARRARA, Stephane: Towards e-ECIs? European Participation by Online Pan-European Mobilization. *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, No. 3, pp. 352-369, 2012.
38. CHALMERS, Adam William: *Direct Democracy for the EU: A Place for Interest Groups in the European Citizens' Initiative*. Working Paper FG1, SWP Berlin, 2011/05, 2011.
39. CONRAD, Maximilian: The Missing Link in EU Democracy? Why a Transnational Public Sphere Matters. *Icelandic Review of Politics & Administration*, 2. tbl. 6. árg. 2010, Fræðigreinar, 2010.
40. CONRAD, Maximilian: The European Citizens' Initiative: Transnational Democracy in the EU at last? *Icelandic Review of Politics and Administration*, Vol. 7, Issue 1, pp. 5-22., 2011.
41. CONRAD, Maximilian: A Small-States Perspective on the European Citizens' Initiative. *Icelandic Review of Politics and Administration*, Vol. 9, Issue 2, 2013.
42. CONRAD, Maximilian: The ECI's Contribution to the Emergence of a European Public Sphere. In: CONRAD, Maximilian – KNAUT, Annette – BÖTTGER, Katrin (eds.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Nomos, 2016.
43. CONRAD, Maximilian – KNAUT, Annette – BÖTTGER, Katrin (eds.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Nomos, 2016.
44. CONRAD, Maximilian – KNAUT, Annette: Introduction: The ECI at Three – More Constraints than Opportunities? In: CONRAD, Maximilian – KNAUT, Annette – BÖTTGER, Katrin (eds.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Nomos, 2016.
45. CONRAD, Maximilian – STEINGRÍMSDÓTTIR, Freyja: A Tool for European Citizens? A Typology of ECI Organizers 2012–2015. In: Maximilian CONRAD – Annette KNAUT – Katrin BÖTTGER (eds.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Nomos, 2016.
46. CRESPIY, Amandine: Deliberative Democracy and the Legitimation of the European Union: A Reappraisal of Conflict. *Political Studies*, Vol. 62, issue: 1, 2012.

47. CROMBEZ, Christophe: *Democracy in the European Union*. London: Working paper, 2001.
48. CROMBEZ, Christophe: The Democratic Deficit in the European Union: Much Ado About Nothing? *European Union Politics*, March 2003.
49. CUESTA-LOPEZ, Víctor: The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy. *European Public Law*, Vol. 16, No. 1, pp. 123–138., 2010.
50. CUESTA-LÓPEZ, Victor: A Comparative Approach to the Regulation of the European Citizens' Initiative. In: The European Citizens' Initiative: a First for Participatory Democracy? *Perspectives on European Politics and Society*, Special Issue, Vol. 13, Issue 3, 2012. [CUESTA-LÓPEZ (2012a) i.m.]
51. CUESTA-LÓPEZ, Víctor: A Preliminary Approach to the Regulation on European Citizens' Initiative from Comparative Constitutional Law. In: Luis BOUZA GARCÍA – Víctor CUESTA LÓPEZ – Elitsa MINCHEVA – Dorota SZELIGOWSKA (eds.): *Papers prepared for the European Citizens' Initiative - a first assessment organised by the European General Studies' Programme of the College of Europe*. Bruges, 25 January 2011. Bruges Political Research Paper No. 24, 2012. [CUESTA-LÓPEZ (2012b) i.m.]
52. CZIKA Tihamér: A kisebbségi jogok kérdése az EU-jogban Lisszabon után, *Sapientia Tudományos periodikák*, 2011/3., pp. 98–118, 2013.
53. DAVIES, Bleddyn: Giving the EU Citizens a Voice: Regulation 211/2011 on the European Citizens' Initiative, *Journal of Social Welfare and Family*, Vol. 33, No. 3, 2011.
54. DE CLERCK-SACHSSE, Julia: Civil Society and Democracy in the EU: The Paradox of the European Citizens' Initiative. In: The European Citizens' Initiative: a First for Participatory Democracy? *Perspectives on European Politics and Society*, Special Issue, Vol. 13, Issue 3, 2012.
55. DE WITTE, Bruno: Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities, *EUI working paper*, RSC, 2000, No. 4.
56. DE WITTE, Bruno – TRECHSEL, Alexander H. – DAMJANOVIĆ, Dragana – HELLQUIST, Elin – HIEN, Josef – PONZANO, Paolo: *Legislating after Lisbon. New Opportunities for the European Parliament*. Technical Report, EUDO Report, 2010/01, EUDO Institutions, 2010.
57. DECKER, Frank: Governance Beyond the Nation-State. Reflections on the Democratic Deficit in the European Union. *Journal of European Public Policy*, No. 9, pp. 256-272, 2002.
58. DOUGAN, Michael: The convention's draft constitutional treaty: Bringing Europe closer to its lawyers? *European Law Review*, No. 28, 2003.
59. DOUGAN, Michael: What are we to make of the citizens' initiative? *Common Market Law Review*, No. 48, pp.1807-1848, 2011.

60. DURAY Miklós: A kisebbség mennyiségi vagy politikai fogalom? In: *Kisebbségek és nemzeti közösségek. A külföldi magyarság jogvédelmének hagyományos és új útjai*. Budapest: Nemzetstratégiai Kutatóintézet, 2014.
61. DUTOIT, Xavier: Back to the Drawing Board for the ECI Online Collection System, An interview with Xavier Dutoit by Carsten Berg. In: BERG, Carsten – THOMSON, Janice (eds.): *An ECI That Works! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*. The ECI Campaign, 2014. Letöltés helye: <https://ecas.issuelab.org/resource/an-eci-that-works-learning-from-the-first-two-years-of-the-european-citizens-initiative-1.html>, letöltés ideje: 2019. november 14.
62. EISING, Rainer: Interest groups in EU policy-making. *Living Reviews in European Governance*, Vol. 3, Issue 4, 2008. Letöltés helye: <http://europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2008-4>, letöltés ideje: 2020. 02. 27.
63. EISING, Rainer – KOHLER-KOCH, Beate: Interessenpolitik im europäischen Mehrebenensystem. In: Rainer EISING – Beate KOHLER-KOCH (eds.) *Interessenpolitik in Europa*. Vol. 7 of *Regieren in Europa*, pp. 11–75, Nomos, Baden-Baden, 2005.
64. EPLÉNYI Kata: A nemzeti kisebbségek védelme az Európai Unióban. *Létiink*, 2013/különszám, 2013.
65. ERIKSEN, Erik Oddvar: Conceptualising European public spheres: general, segmented and strong publics. In: FOSSUM, John Erik – SCHLESINGER, Philip (eds.): *The European Union and the public sphere. A communicative space in the making?* London, Routledge 2007.
66. ERNE, Roland – BLASER, Markus: Direct Democracy and Trade Union Action. *Transfer: European Review of Labour and Research*, Vol: 24, Issue: 2, 2018.
67. ERNSZT Ildikó: Ébresztő a (látszólagos) csipkerózsika álomból? – nyelvi jogok a nemzetközi jogban. *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny*, 2006/2.
68. ESPOSITO, Frédéric: *Vers un Nouveau pouvoir citoyen?* Louvain-La Neuve, Bruylant-Academia, 2007.
69. FLACHBARTH Ernő: *A Csehszlovákiai népszámlálások és a felvidéki kisebbségek nyelvi jogai*. Pécs: Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda Rt, 1936.
70. FOLEY, Cathal: *The European Citizens' Initiative: a tool for citizens or for lobby groups?* Master thesis, Vrije Universiteit Brussel, 2015.
71. FOLLESDAL, Andreas – HIX, Simon: *Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*. Oxford Blackwell Publishing, 2006.
72. FUCHS, Dieter: Participation, liberal and electronic democracy. In: Thomas ZITTEL – Dieter FUCHS (eds.): *Participatory democracy and political participation*. Oxon, Routledge, 2007.

73. GÁL Gyula: Flachbarth Ernő, a tudós és professzor. In: SZABÓ Marcel (szerk.): Emlékkönyv Flachbarth Ernő tiszteletére. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest, 2002.
74. GÁL Kinga: A hagyományos nemzeti kisebbségek nemzetközi védelmének jogi és politikai keretei. In: TABAJDI Csaba (szerk.): *Pro Minoritate Europae*. Az európai kisebbségekért tanulmánykötet. Pilisszentkereszt: EU-Ground Kft., 2009.
75. GERENCSÉR Balázs Szabolcs: „*Nyelvében él...*”. Nemzetsratégiai Kutatóintézet, Budapest, 2015.
76. GERSTENMEYER, Carmen – KLEIN, Julia – PLOTTKA, Julian – TITTEL, Amelie: Study on the European Added Value of the European Citizens’ Initiative. In: SALM, Christian: *The added value of the European Citizens’ Initiative (ECI), and its revision*. Study. Brussels: European Parliamentary Research Service, 2018.
77. GŁOGOWSKI, Paweł: European Citizens’ Initiative in Central and Eastern European Countries – The Bumpy Road of Participatory Democracy in the EU. *Studia Europejskie*, 1/2017.
78. GŁOGOWSKI, Paweł – MAURER, Andreas: The European Citizens’ Initiative – Chances, Constraints and Limits. *Political Science Series*, Institute for Advanced Studies, Vienna, 2013.
79. GORDOS Árpád: Perben, haragban – Luxemburgban. Polgárok kezdeményezései a nemzeti kisebbségi jogokért. *Pro Minoritate*, 2014/3.sz, 2014. [GORDOS (2014a) i.m.]
80. GORDOS Árpád: A nemzeti kisebbségi ügy helyzete, időszerű kérdései Európában. In: *Kisebbségek és nemzeti közösségek. A küllhoni magyarság jogvédelmének hagyományos és új útjai*. Budapest, Nemzetstratégiai Kutatóintézet, 2014. [GORDOS (2014b) i.m.]
81. GORDOS Árpád: Új jogalkotói szándékok az európai térben és az EU-ban a nemzeti kisebbségek védelmére. *Európai Jog*, 6/2014. [GORDOS (2014c) i.m.]
82. GÖRÖMBEI Sára: A Gross-jelentés – Az autonómia mint megoldás az európai konfliktusokra. *Magyar Kisebbség*, VIII. évf. 2-3. szám, 2003.
83. GREENWOOD, Justin: *Interest Representation in the European Union*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2011. [GREENWOOD (2011a) i.m.]
84. GREENWOOD, Justin: The Lobby Regulation Element of the European Transparency Initiative: Between Liberal and Deliberative Models of Democracy. *Comparative European Politics*, Vol. 9, No. 3, 2011. [GREENWOOD (2011b) i.m.]
85. GREENWOOD, Justin: The European Citizens’ Initiative and the EU Civil Society Organizations. In: *The European Citizens' Initiative: A First for Participatory Democracy? Perspectives on European Politics and Society*, Special Issue, Vol. 13, Issue 3, 2012.

86. GREENWOOD, Justin: The European Citizens' Initiative: bringing the EU closer to its citizens? *Comparative European Politics*, October 2018.
87. GREENWOOD, Justin – TUOKKO, Katja: The European Citizens' Initiative: the territorial extension of a European political public sphere? *European Politics and Society*, 2016.
88. HABERMAS, Jürgen: *Faktizität und Geltung*. Frankfurt a. M., Germany: Suhrkamp, 1996.
89. HABERMAS, Jürgen: *The inclusion of the other: studies in political theory*. MIT Press: Cambridge, 1998.
90. HABERMAS, Jürgen: Wie demokratisch ist die EU? Die Krise der Europäischen Union im Licht einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 8/2011.
91. HEDLING, Elsa: *The European Citizens' Initiative New Opportunities for European Civil Actors?* Lund University, Autumn 2012.
92. HUESMANN, Christian – HIERLEMANN, Dominik: The Reform of the European Citizens' Initiative: Not for the Youth? *EINWURF – Ein Policy Brief der Bertelsm*, Issue 5, 2018.
93. INGLESE, Marco: Positioning Efler in the Current Narrative of European Citizens' Initiatives. *European Papers*, European Forum, 1 August 2017.
94. JACKSON-PREECE, Jennifer: Minority Rights in Europe: From Westphalia to Helsinki. *Review of International Studies*, Vol. 23, No. 1, 1997.
95. JOBBÁGY István: A kisebbségek fogalmának meghatározási problémája a nemzetközi kapcsolatokban – A kérdés szlovákiai vonatkozásai. *Magyar Kisebbség*, 24. évf., 2. szám, pp. 194-208, 2002.
96. JUHÁSZ Hajnalka: A nyelvi jogok helyzete az Európai Unióban: korlátok és lehetőségek. In: KÁNTOR Zoltán – EPLÉNYI Kata (szerk): *Térvessztés és határtalanítás. A magyar nyelvpolitika 21. századi kihívásai*. Nemzetpolitikai Kutatóintézet, Budapest: Lucidus Kiadó, 2012.
97. KACZYŃSKI, Piotr Maciej: *The European Citizens' Initiative: A Proper Response from the Commission*. CEPS, Brussels, 2010. Letöltés helye: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2010/01/Commentary%20Citizens_initiative_PMK.pdf, letöltés ideje: 2019. november 19.
98. KARATZIA, Anastasia: The European Citizens' Initiative in Practice: Legal Admissibility Concerns. *European Law Review*, Issue 4, 2015.
99. KARDOS Gábor: A kezdet nehézségeitől a normatív garanciáig: az ENSZ és a nemzeti kisebbségek. *Kül-Világ*, III.évf, 1. szám, 2006.
100. KARDOS Gábor: *Kisebbségek: konfliktusok és garanciák*. Budapest: Gondolat Kiadó, 2007.

101. KARDOS Gábor: A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának végrehajtási mechanizmusa. In: KÁNTOR Zoltán – EPLÉNYI Kata (szerk): *Térvessztés és határtalanítás. A magyar nyelvpolitika 21. századi kihívásai*. Nemzetpolitikai Kutatóintézet, Budapest: Lucidus Kiadó, 2012.
102. KAUFFMAN, Bruno: Transnational „Babystep“. The European Citizens' Initiative. In: SETÄLÄ, Maija – SCHILLER, Theo (Eds.): *Citizens' Initiatives in Europe Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. Palgrave Macmillan: New York, 2012.
103. KAUFMANN, Bruno: *The European Citizens' Initiative Pocket Guide*. Green European Foundation, Brussels, 2012. Letöltés helye: https://gef.eu/wp-content/uploads/2017/01/ECI_Pocket_guide_updated_edition_web_02.pdf
104. KAUFMANN, Sylvia-Yvonne – PLOTTKA, Julian: *Die Europäische Bürgerinitiative: Start in ein neues Zeitalter partizipativer Demokratie auf EU-Ebene*, 2012. Letöltés helye: http://www.europa-union.de/fileadmin/files_eud/PDF-Dateien_EUD/EUD_konkret/EUD-konkret_1-2012_Die_Europ%C3%A4ische_B%C3%BCrgerinitiative.pdf, letöltés ideje: 2019. november 14.
105. KECK, Margaret E. – SIKKINK, Kathryn: *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. New York: Cornell University Press, 1998.
106. KISS Antal: Babilontól Pünkösdig. Kisebbségpusztító államnyelv, közösségépítő anyanyelv. In: *Kisebbségek és nemzeti közösségek. A küllhoni magyarság jogvédelmének hagyományos és új útjai*. Budapest: Nemzetstratégiai Kutatóintézet, 2014.
107. KITSCHHELT, Herbert P.: Political opportunity structures and political protest: anti-nuclear movements in four democracies. *British Journal of Political Science*, Vol. 16, Issue 1, pp. 57-85., 1986.
108. KNAUT, Annette – PLOTTKA, Julian: The European Citizens' Initiative: New Knowledge Regimes for Interest Groups' Involvement in European Law Making Processes? Paper presented at the 6th International Conference in Interpretive Policy Analysis: Discursive Spaces, Politics, Practices and Power, Cardiff June 2011.
109. KOHLER-KOCH, Beata: Post-Maastricht Civil Society and Participatory Democracy. *European Integration*, Vol. 34, No. 7, pp. 809-824., 2012.
110. KOMÁROMI László: Participatory democracy: International and European tendencies, constitutional framework in Visegrad countries, Hungarian instruments and experiences. *Iustum Aequum Salutare*, XI. évf., 3.sz., 2015.
111. KOMÁROMI László: Közvetlen demokratikus hagyományok és modellek: alapkérdések, kockázatok és esélyek. In: GÁVA Krisztián – TÉGLÁSI András (szerk.): *A népszavazás szabályozása és gyakorlata Európában és Magyarországon*. NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., Budapest, 2016.

112. KOMÁROMI, László: Improving Representation by Direct Democracy? in: László KOMÁROMI – Zoltán Tibor PÁLLINGER (eds): *Good Governance - Enhancing Representation*. Budapest: Pázmány Press; PPKE JÁK, 2016.
113. KOMÁROMI László: Közvetlen demokrácia. In: CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs (szerk.): *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban*. Budapest, Magyarország: Pázmány Press, 2017.
114. KOVÁCS Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Osiris Kiadó, 1996.
115. KÖRTVÉLYESI Zsolt: Az őslakos népek jogai. *Pro Minoritate*, 2009 ősz.
116. KYMLICKA, Will: *Liberalism, Community and Culture*. Calderon Press, Oxford, 1991.
117. KYMLICKA, Will: *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Clarendon Press, Oxford, 1995.
118. KYMLICKA, Will (ed.): *The Rights of Minority Cultures*. Oxford University Press, New York, 1995.
119. KYMLICKA, Will: Universal Minority Rights? *Ethnicities*, No. 1, 2001.
120. KYMLICKA, Will: Beyond the Indigenous/Minority Dichotomy? In: ALLEN, Stephen – XANTHAKI, Alexandra (eds): *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Hart Publishing, 2011.
121. LAMASSOURE, Alain: Histoire secrète de la Convention européenne. Paris: Albin Michel, 2004.
122. LÁNCOS Petra Lea: A nyelvi diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság és a Törvényszék joggyakorlatában, *Jogelméleti Szemle*, 2012/3, 2012.
123. LÁNCOS Petra Lea: A Bíróság 2/13. számú véleménye az Unió EJEE-hez való csatlakozásáról, *Pázmány Law Working Papers*, 2015/1, 2015.
124. LÁNCOS Petra Lea: Az európai közrendi minimum. A tagállamok autonómiájának korlátai a tagállamok számára fenntartott hatáskörök gyakorlása és a tisztán tagállami tényállások körében In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása*. Gondolat Kiadó, MTA TK JTI – SZE DFK, Budapest-Győr, pp. 292-307., 2015.
125. LENAERTS, Koen – GERARD, Damien: The structure of the Union according to the Constitution for Europe: The emperor is getting dressed. *European Law Review*, No. 29, 2004.
126. LENARD, Patti Tamara – SIMEON, Richard: Introduction. In: *Imperfect Democracies: Democratic Deficit in Canada and the United States*. UCB Press, Canada, 2012.
127. MAIANI, Francesco: Citizens Participation and the Lisbon Treaty, *Studies in Public Policy*, Issue 484, 2011.
128. MAJONE, Giandomenico: Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. *European Law Journal*, Vol.4, No. 1, 1998.

129. MAJTÉNYI Balázs: Az ENSZ és a kisebbségek védelme. *Kisebbségkutatás*, 12. évf, 1. szám, 2003.
130. MALLOY, Tove H.: National Minority 'Regions' in the Enlarged European Union: Mobilizing for Third Level Politics? *ECMI Working Paper*, Issue 24, July 2005.
131. MANZINGER Krisztián: Nemzetiségi többségű régiók és az Európai Unió, avagy a Brexit egyik lehetséges politikai következménye. *Külgügyi Szemle*, 15. évf., 4. szám, Külgügyi és Külgazdasági Intézet, 2016.
132. MANZINGER Krisztián: Konstruktív párbeszéd vagy párhuzamos monológok? Az Európai Parlament nemzetiségi vonatkozású tevékenysége 2014–2019 között. *Kisebbségi Szemle*, 2018/4.
133. MANZINGER Krisztián: *A területi fókuszú kisebbségvédelem szükségessége és főbb ismérvei Európában*. Jog és Állam sorozat 26. szám, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2019. [MANZINGER (2019a)]
134. MANZINGER Krisztián: Nemzetiségi régiók és Európa. Az Európai Unió regionális politikája és a regionális nemzetiségi törekvések. *Pro Minoritate Folyóirat*, 2019 nyár. [MANZINGER (2019b)]
135. MANZINGER Krisztián: A 2019-es európai parlamenti választások nemzetiségi vonatkozásai. *Kisebbségvédelem*, I. szám, 2019. [MANZINGER (2019c)]
136. MANZINGER, Krisztián: Social Cohesion for Parallel Societies? – Integrating Estonia's Russian-speaking Population, in: TAMM, Anne – TOLNAI, Ágnes (eds): *The Republic of Estonia. 100 Years of Innovation*. Estonian Institute in Hungary, Budapest, 2019. [MANZINGER (2019d)]
137. MANZINGER Krisztián – VINCZE Loránt: Minority SafePack – esély az EU-s kisebbségvédelemre? *Pro Minoritate folyóirat*, 2017 nyár.
138. MENACHE, Andre: The European Citizens' Stop Vivisection Initiative and the Revision of Directive 2010/63/EU. *ATLA*, Issue 44, pp. 383-390, 2016.
139. MENDOZA, Mary Anne: A Case for the European Citizens' Initiative amidst the Perceived Democratic Deficit of the EU. *Review of European & Transatlantic Affairs*, Vol. I, No. 2, 2015.
140. MÉSZÁROS Anikó – BÓLYA Boglárka: Európai parlamenti állásfoglalás született az őshonos kisebbségekről több mint egy évtizedes hallgatás után. *Európai Tükör*, 2018/2.
141. MICHEL, Hélène: Incantation and uses of civil society by the European Commission. In: Bruno JOBERT – Beate KOHLER-KOCH (eds.): *Changing images of civil society*. Routledge studies in governance and public policy; London, Routledge, 2008.
142. MILEV, Mihail: *A democratic deficit in the European Union?* Brussels: Centre International de Formation Europeene, 2004.

143. MONAGHAN, Elizabeth: Assessing Participation and Democracy in the EU: The Case of the European Citizens' Initiative. In: *The European Citizens' Initiative: a First for Participatory Democracy? Perspectives on European Politics and Society*, Special Issue, Vol. 13, Issue 3, 2012.
144. MORAVCSIK, Andrew: In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, No. 4, 2002.
145. MORAVCSIK, Andrew: *Is there a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis*. Oxford: Blackweéé Publishing, 2004.
146. MÖCKLI, Silvano: Stärken und Schwächen der direkten Demokratie in der Schweiz. Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft der Hochschule St. Gallen, 202/1993, Letöltés helye: <https://www.alexandria.unisg.ch/251607/1/Silvano%20Moeckli%20St%C3%A4rken%20und%20Schw%C3%A4chen%20Demokratie%20Schweiz%201993.pdf>, letöltés ideje: 2020. április 17.
147. NAGY Noémi: *Kettős Mércé az Európai Unió kisebbségvédelmi politikájában*. 2011. A tanulmány a Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója (2011. május 13.) készült „Kettős mércé az Európai Unió kisebbségvédelmi politikájában. Miért csak az új tagállamokra vonatkoznak a koppenhágai kritériumok?” c. dolgozat bővített és átdolgozott változata. Letöltés helye: http://www.nytud.hu/oszt/tobbnyelvuseg/nagyn/publ/kettos_merce.pdf, letöltés ideje: 2020. március 12.
148. NENTWICH, Michael: Opportunity Structures for Citizens' Participation: The Case of the European Union. In: WEALE, Albert – NENTWICH, Michael (eds.): *Political Theory and the European Union: Legitimacy, Constitutional Choice and Citizenship*. Routledge, 1998.
149. NORRIS, Pippa: *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge University Press, Cambridge, 2011.
150. ÓDOR Bálint: A nemzetpolitikai érdekérvényesítés lehetőségei az EU-ban Lisszabon után. *Pro Minoritate folyóirat*, 2011 ősz, 2011.
151. ORBÁN Viktor: Nyitóbeszéd a liberalizmus és kollektív jogok című konferencián. In: LŐRINCZ Csaba – NÉMETH Zsolt – ORBÁN Viktor – ROCKENBAUER Zoltán: *Nemzetpolitika '88- '98*. Tanulmányok, publicisztikák, beszédek, interjúk. Osiris Kiadó, Budapest, 1998.
152. ORGAN, James: Decommissioning direct democracy? A critical analysis of Commission decision-making on the legal admissibility of European Citizens' Initiative proposals. *European Constitutional Law Review*, Issue 10, 2014. [ORGAN (2014a)]
153. ORGAN, James: *Commission Blocks TTIP ECI and Public Debate*. 2014. Letöltés helye: <http://www.citizens-initiative.eu/commission-blocks-ttip-eci-and-public-debate/>, letöltés ideje: 2017. 05.15. [ORGAN (2014b)]

154. ORGAN, James: *Direct Democracy In and Between the EU and UK: a legal Analysis of the European Citizens' Initiative and the European Union Act 2011*. Thesis submitted in accordance with the requirements of the University of Liverpool for the degree of Doctor in Philosophy, 2015.
155. OSZTOVITS András: *EU-jog*. HVG ORAC, Budapest, 2012.
156. PEERS, Steve: *The CJEU and the EU's accession to the ECHR: a clear and present danger to human rights protection*. EU Law Analysis. 2014. Letöltés helye: http://eulawanalysis.blogspot.de/2014/12/the-cjeu-and-eus-accession-to-echr.html?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed:+EuLawAnalysis+%28EU+Law+Analysis%29, letöltés ideje: 2020. március 5.
157. PERNICE, Ingolf: The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights. In: Stefan GRILLER – Jaques ZILLER (eds.): *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Springer Wien New York, 2008.
158. PETERS, Anne: European democracy after the 2003 Convention. *Common Market Law Review*, No. 41, 2004.
159. POGGE, Thomas W.: Accomodation Rights for the Hispanics in the United States. In: Will KYMLICKA – Alan PATTEN (eds.): *Language Rights and Political Theory*. Oxford University Press, Oxford, 2007.
160. PONZANO, Paolo: A million citizens can request European legislation: a sui generis right of initiative. European University Institute, Florence, 2011. Letöltés helye: <http://jeanmonnetchair.uab.cat/docs/ponencia%20Gurmai.doc>, letöltés ideje: 2019. november 24.
161. QUITTKAT, Christine: The European Commission's Online Consultations: A Success Story? *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, No. 3, 2011. [QUITTKAT (2011a)]
162. QUITTKAT, Christine: Die Konsultationspolitik der Kommission in der Praxis: eine Tiefenanalyse. In: KOHLER-KOCH, Beate – QUITTKAT, Christine (eds.): *Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Goverance*. Frankfurt Main: 98-124, 2011. [QUITTKAT (2011b)]
163. ROOTES, Chris: Political Opportunity Structures: Promise, Problems and Prospects. *La Lettre de la maison Française d'Oxford*, No. 10, 1999.
164. SASVÁRI Nóra: Hogyan segíti a részvételt az európai polgári kezdeményezés? *Civil Szemle*, 12. évf., 1. szám, 2015.
165. SAURUGGER, Sabine: The social construction of the participatory turn: The emergence of a norm in the European Union. *European Journal of Political Research*, No. 49, pp. 471–495, 2010.
166. SCHEECK, Laurent: The Relationship between the European Courts and Integration through Human Rights. *ZaöRV*, Issue 65, 2005.

167. SHAHIN, J.– TERZIS, G.: Multilevel Governance and the European Public Sphere. In: L. MORGANTI – L. BEKEMANS (Eds.): *The European Public Sphere: From Critical Thinking to Responsible Action*. Brussels: P.I.E Peter Lang, 2011.
168. SMISMANS, Stijn (ed): *Civil Society and Legitimate European Governance*. Cheltenham, Edward Elgar, 2006.
169. SMITH, Graham: *Democratic Innovations*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
170. SMITH, Graham: The European Citizens' Initiative: A New Institution for Empowering Europe's Citizens? In: DOUGAN, Michael – SHUIBHNE, Niamh Nic – SPAVENTA, Eleanor (eds.): *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*. Portland, OR: Hart Publishing, 2012.
171. SZABÓ Gabriella: Az európai nyilvánosság mibenlétéről. Paradigmák, definíciók, megközelítések és dilemmák egy új kutatási terület kapcsán. *Politikatudományi Szemle*, XIX/2., MTA Politikai Tudományok Intézete, 2010.
172. SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra Lea – GYENEY Laura (szerk.): *Az európai Unió jogi fundamentumai*. Budapest: Szent István Társulat, 2012.
173. SZALAYNÉ Sándor Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. Budapest: MTA Kisebbségkutató Intézet, Gondolat, 2003.
174. SZELIGOWSKA, Dorota – MINCHEVA, Elitsa: The European Citizens' Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis. *Perspectives on European Politics and Society*, Vol.13, no. 3, pp. 270-284, 2012.
175. SZENORADSZKI Nóra: Az uniós polgárok részvétele az európai polgári kezdeményezésekben. In: TAMÁS Csaba Gergely (szerk.): *Magyarország és a közép-európai térség az Európai Unióban*. Díjnyertes pályázatok 2015, Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2017.
176. SZENT-IVÁNYI István: Az európai integráció és a kisebbségvédelem: új lehetőségek – régi problémák. In: TABAJDI Csaba (szerk.): *Pro Minoritate Europae*. Az európai kisebbségekért tanulmánykötet. Pilisszentkereszt: EU-Ground Kft., 2009.
177. TABAJDI Csaba: Európa kisebbségei egyesüljete! Lehetséges-e, hogy az Európai Unió létrehozza saját kisebbségvédelmi rendszerét? In: TABAJDI Csaba (szerk.): *Pro Minoritate Europae*. Az európai kisebbségekért tanulmánykötet. Pilisszentkereszt: EU-Ground Kft., 2009.
178. TEGLAS, Peter: *The European Citizens' Initiative (Un)Successful Tool of Deliberative Democracy; Present State and Future Perspectives*. ECIT Foundation, 2015. Letöltés helye: https://img1.wsimg.com/blobby/go/bb9b9a10-e672-4695-8ddf-228b109f0aec/downloads/1catcs9ht_783833.pdf, letöltve: 2019. november 14.

179. TOGGENBURG, Gabriel N.: A remaining Share of a New Part? The Union's Role vis-à-vis Minorities after the Enlargement Decade. *EUI Working Papers Law*, 2006/15.
180. TOGGENBURG, Gabriel N.: The Lisbon Treaty: a rich cocktail served in an only half-full glass. *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, Vol. 5, Issue 2, June 2012.
181. TOGGENBURG, Gabriel N.: The European Union and the Protection of Minorities: New Dynamism Via the European Citizen Initiative? *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, Vol. 11, No. 3-4, 2018.
182. TÓTH Norbert: Az Európai Parlament jelentése az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályokról – elemzés. *Pro Minoritate* folyóirat, 2018 ősz.
183. TRENZ, Hans-Jörg: *In Search of The European Public Sphere: Between Normative Overstretch and Empirical Disenchantment*. Working Paper No. 12, University of Oslo Center for European Studies, June 2008. 1. Letöltés helye: https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2008/wp08_12.pdf, letöltés ideje: 2019. november 19.
184. VARGA, Csilla: EU Minority Protection Policy: Cultural Rights of Traditional Minorities. *Acta Humana*, 2016/6.
185. VARGA, Csilla: EU Minority Protection Policy: Talks About Nothing or Positive Development Trends? *Iustum Aequum Salutare*, XIV. évf, 3. szám, 2018.
186. VARGA, Péter: “Racial or Ethnic Origin” vs. “Membership of a National Minority” in EU Law. *Minority Studies*, No. 17, 2014. [VARGA (2014a) i.m.]
187. VARGA Péter: A Kalmár-jelentés: újra napirenden a kisebbségi jogok. *Kisebbségkutatás*, 2014/2.szám, 2014. [VARGA (2014b) i.m.]
188. VÁRADY Tibor: Fogalomkeretek és jogvédelem. Többletjogok a kisebbségi jogok? In: *Kisebbségek és nemzeti közösségek. A külhoni magyarság jogvédelmének hagyományos és új útjai*. Budapest: Nemzetstratégiai Kutatóintézet, 2014.
189. VÁRNAY, Ernő: Hungary versus Slovakia – EU Membership versus Sovereign Statehood. In: Marcel SZABÓ-Petra Lea LÁNCOS-Réka VARGA (eds.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2013*. Eleven International Publishing, The Hague, 2013.
190. VARRICA, Adriano: Stop Vivisection. In: BERG, Carsten – THOMSON, Janice (eds.): *An ECI That Works! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*. The ECI Campaign, 2014. Letöltés helye: <https://ecas.issueLab.org/resource/an-eci-that-works-learning-from-the-first-two-years-of-the-european-citizens-initiative-1.html>, letöltés ideje: 2019. november 14.
191. VIZI Balázs: A kisebbségek közéleti jogai és a lapp parlamentek. *Fundamentum*, 5. évf. 3. sz., 2001.

192. VIZI Balázs: Az Európai Unió keleti bővítése és a kisebbségek védelme. *Pro Minoritate folyóirat*, 2003 tavasz.
193. VIZI, Balázs: Protection without definition – notes on the concept of “minority rights” in Europe. *Minority Research*, Vol. 15, No. 1, pp. 7-26., 2013. [VIZI (2013a)]
194. VIZI Balázs: *Európai kaleidoszkóp – Az Európai Unió és a kisebbségek*. Budapest: L’Harmattan Kiadó, 2013. [VIZI (2013b)]
195. VIZI Balázs: A kisebbségi jogok védelmének európai színtere napjainkban: normatív rezsim és politikai diskurzus. *Pro Minoritate Folyóirat*, 2018 nyár.
196. VOGEL Sándor: *Európai kisebbségvédelem*. Erdélyi nemzetiségpolitikák. Csíkszereda, Pro Print., 2001.
197. VOGIATZIS, Nikos: Is the European Citizens’ Initiative a Serious Threat for the Community Method? *European Journal of Legal Studies*, Vol. 6, Issue 1, 2013.
198. VOGIATZIS, Nikos: Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens' initiative process. *European Law Journal*, Issue 23, 2017.
199. VOGL Márk: A Nyelvi Karta szlovákiai alkalmazásának problémái. *Regio*, 20. évf, 1. szám, 2009.
200. WARLEIGH, Alex: On the Path to Legitimacy? The EU Citizens Initiative Right from a Critical Deliberativist Perspective. In RUZZA, C. – SALA, V. Della (eds.): *Governance and Civil Society in the European Union*. Manchester University Press, 2007.
201. WARREN, Mark E.: *Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory*. Brussels: Palgrave MacMillan, 2009.
202. WATERBURY, Myra A.: Friends in High Places? The Externalisation of Hungarian Minority Rights Claims. In: BÍRÓ, Anna-Mária – LANTOS SWETT, Katrina (eds.): *The Noble Banner of Human Rights – Essays in Memory of Tom Lantos*. Brill Nijhoff, Leiden– Boston, pp. 150–182., 2018.
203. WÁGNER Tamás Zoltán: *European Citizens Initiative and minority protection*. Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law and Political Sciences, Deák Ferenc School of Postgraduate Studies, Budapest, 2017. Letöltés helye: <http://www.kji.hu/wp-content/uploads/2018/09/European-Citizens-Initiative-and-minority-protection-dr.-Tamás-Wágner.doc.>, letöltés ideje: 2019. november 19.
204. WEISSKIRCHER, Manès: The European Citizens’ Initiative: Mobilization Strategies and Consequences. *Political Studies*, 2019.
205. ZWEIFEL, Thomas: „...Who is Without Sin Cast the First Stone: the EU’s Democratic Deficit in Comparison. *Journal of European Public Policy*, No. 5, pp. 812-840, 2011.

2. Egyéb felhasznált irodalom

1. BAKÓ Beáta: Kikerülhető jogalkotás - Az európai polgári kezdeményezés jelene és jövője, Jogi Fórum, 2014.04.17. Letöltés helye: <http://www.jogiforum.hu/hirek/31635>, letöltés ideje: 2017.05.15.
2. BERNICZKY KONKOLY Edit: *Színházszerelem*. Szerzői magánkiadás, Szár, 2004.
3. CSÁKY Pál: Áttörés! Áttörés? *Csakypal.eu*, 2018. április 7. Letöltés helye: <https://csakypal.eu/attores-attores/>, letöltés ideje: 2020. augusztus 19.
4. DABIS Attila: *Civil kezdeményezés Székelyföldért*. Magyar Nemzet, 2019. november 5. Letöltés helye: <https://magyarnemzet.hu/velemeney/civil-kezdemenyezes-szekelyfoldert-7453628/>, letöltés ideje: 2019. november 19.
5. ECAS: 10 Recommendations to Make a Success of European Citizens' Initiatives, 2013. Letöltés helye: <https://ecas.issueab.org/resource/10-recommendations-to-make-a-success-of-european-citizens-initiatives.html>, letöltés ideje: 2019. november 14.
6. ECAS: The European Citizens' Initiative registration: falling at the first hurdle? Analysis of the registration requirements and the „subject matters” of the rejected ECIs. Brüsszel 2014.
7. ECI WATCH: AFCO and PETI committees—Exchange of views with first vice-president Frans Timmermans. 2017. Letöltés helye: <http://ecas.org/eci-watch-december-2/>, letöltés ideje: 2019. november 24.
8. EGYESÜLT NEMZETEK SZERVEZETE: *Az ENSZ kisebbségi kézikönyve*. Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, Budapest, 2004. Letöltés helye: <http://www.hunsor.se/dosszie/kissebbségiKK.pdf>, letöltés ideje: 2020. augusztus 15.
9. ERDÉLY.MA: Százötvenezer aláírást adott át az RMDSZ, 2020. április 16. Letöltés helye: <https://www.erdely.ma/szazotvenezer-alairast-adott-at-az-rmdsz/>, letöltés ideje: 2020. április 16.
10. EURACTIV: Experts Strive to Make Citizens' Initiative Work. 2011.3.21. Letöltés helye: <https://www.euractiv.com/section/public-affairs/news/experts-strive-to-make-citizens-initiative-work/>, letöltés ideje: 2019. november 19.
11. EURÓPAI BIZOTTSÁG: Commission registers 'Minority Safepack' European Citizens' Initiative, European Commission - Press release, Brussels, 29 March 2017., Letöltés helye: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-776_en.htm, letöltés ideje: 2017. szeptember. 14.
12. EURÓPAI BIZOTTSÁG: Standard Eurobarometer 88. First results. Public opinion in the EU, autumn 2017.
13. EURÓPAI PARLAMENT: Interinstitutional negotiations for the adoption of EU legislation. Letöltés helye: <http://www.europarl.europa.eu/ordinary-legislative-procedure/en/interinstitutional-negotiations.html>, letöltés ideje: 2019. november 24.

14. EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA: 180/14. sz. Sajtóközlemény. Letöltés helye: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-12/cp140180hu.pdf>, letöltés ideje: 2019. november 24.
15. European Citizens Initiative: a legal (political) instrument for advocating the protection of national minorities in the European Union? Research Institute for Hungarian Communities Abroad, Analyses, July 13 2015.
16. FALL Sándor: Románián kívül nem nagyon gyűlnek az aláírások a Minority SafePack támogatására. *Főtér.ro*, 2018.12.08. Letöltés helye: http://foter.ro/cikk/20171208_romanian_kivul_nem_nagyon_gyulnek_az_alairasok_a_minority_safepack_tamogatasara, letöltés ideje: 2018. május 23.
17. FELVIDEK.MA: Jövőbe tekintő nyilatkozattal zárták az EP-képviselők ötéves munkájukat a kisebbségvédelem terén. 2019.03.28. Letöltés helye: <https://felvidek.ma/2019/03/jovobe-tekinto-nyilatkozattal-zartak-az-ep-kepviselok-oteves-munkajukat-a-kisebbssegvedelem-teren/>, letöltés ideje: 2020.02.29.
18. FINTA Márk: Két hónap alatt még 400 ezer aláírás kell a kisebbségvédelemre. *Új Szó*, 2018.02.06. Letöltés helye: <https://ujso.com/kozelet/ket-honap-alatt-meg-400-ezer-alairas-kell-kisebbssegvedelemre>, letöltés ideje: 2018. május 23.
19. FUEN.ORG: Financial report and audit report 2017. Letöltés helye: https://www.fuen.org/assets/upload/editor/2017_Finanz_Revisionsbericht.pdf, letöltés ideje: 2019. november 15.
20. FUEN.ORG: Press Release, 16.09.2016. Letöltés helye: <https://www.fuen.org/news/single/article/european-minorities-optimistic-after-hearing-at-the-eu-court/>, letöltés ideje: 2019. november 24.
21. FUEN.ORG: Press Release, 29.03.2017. Green light for the Minority SafePack Initiative. Letöltés helye: <https://www.fuen.org/hu/hirek/single/article/green-light-for-the-minority-safepack-initiative/>, letöltés ideje: 2017. 09. 14.
22. FUEN.ORG: Sajtóközlemény, 2018. június 23. Letöltés helye: <https://www.fuen.org/hu/hirek/single/article/fuen-congress-2018-european-minorities-want-a-pact-with-the-majority/>, letöltés ideje: 2018. május 23.
23. FUEN.ORG: Online regisztrálták a Minority SafePack aláírásait az Európai Bizottságnál, 2020.01.10., Letöltés helye: <https://www.fuen.org/hu/article/Online-regisztraltak-a-Minority-SafePack-alairasait-az-Europai-Bizottsagnal>, letöltés ideje: 2020. január 27.
24. FUEN.ORG: FUEN Congress 2018: European minorities want a pact with the majority, 23.06.2018, Letöltés helye: <https://www.fuen.org/en/article/FUEN-Congress-2018-European-minorities-want-a-pact-with-the-majority>, letöltés ideje: 2020. január 27.
25. FUEN.ORG: The statements of support for the Minority SafePack Initiative will be presented only to the new European Commission. 2018.11.17. Letöltés helye: <https://www.fuen.org/hu/article/The-statements-of-support-for-the-Minority-SafePack-Initiative-will-be-presented-only-to-the-new-European-Commission>, letöltés ideje: 2020. január 27.

26. FUEN.ORG: Az Európai Bizottság kérésére 2020 elején kerül a testület elé a Minority SafePack, 21.11.2019, Letöltés helye: <https://www.fuen.org/hu/article/Az-Europai-Bizottsag-keresere-2020-elejen-keruel-a-testuelet-ele-a-Minority-SafePack>, letöltés ideje: 2020. január 27.
27. FUEN.ORG: The second ECI on minority rights and regions wins against the European Commission at the EU Court of Justice, 08.03.2019. Letöltés helye: <https://www.fuen.org/en/article/The-second-ECI-on-minority-rights-and-regions-wins-against-the-European-Commission-at-the-EU-Court-of-Justice>, letöltés ideje: 2020. március 5.
28. HIRADO.HU: Gulyás: A kohéziós források elosztásánál vegyék figyelembe a nemzeti régiókat, 2019. július 21. Letöltés helye: https://hirado.hu/belfold/gazdasag/cikk/2019/07/21/gulyas-a-kohezios-forrasok-elosztasanal-vegyek-figyelembe-a-nemzeti-regiokat?fbclid=IwAR1G4JU3DsPaNAjPv_v-AGzO1TowJSiQP7SvFOLQIIL_RD3tOMMPEvGVLfc, letöltés ideje: 2020. március 5.
29. HIRADO.HU: Az RMDSZ 200 ezer aláírást gyűjt a nemzeti régiókról szóló polgári kezdeményezés támogatására, 2020. 01. 18. Letöltés helye: <https://hirado.hu/belfold/kozelet/cikk/2020/01/18/az-rmdsz-200-ezer-alairast-gyujt-a-nemzeti-regiokrol-szolo-polgari-kezdemenyezes-tamogatasara>, letöltés ideje: 2020. március 5.
30. HIRADO.HU: Varga Judit aláírta a Székely Nemzeti Tanács kezdeményezését, 2020. 02.07. Letöltés helye: <https://hirado.hu/belfold/cikk/2020/02/07/varga-judit-alairta-a-szekely-nemzeti-tanacs-kezdemenyezeset>, letöltés ideje: 2020. március 5.
31. ICJ.ORG: EU Court Opinion a major setback for human rights in Europe, December 18, 2014. Letöltés helye: <https://www.icj.org/eu-court-opinion-a-major-setback-for-human-rights-in-europe/>, letöltés ideje: 2020. március 14.
32. INFOSTART.HU: Kifogásolja az Európai Bizottság a Székely Nemzeti Tanács luxembourgi pere körüli nyilvánosságot, 2014. július 21. Letöltés helye: <https://infostart.hu/kulfold/2014/07/21/kifogasolja-az-europai-bizottsag-a-szekely-nemzeti-tanacs-luxembourgi-pere-koruli-nyilvanossagot-653891>, letöltés ideje: 2020. február 29.
33. INFOSTART.HU: A Felvidéken akkor is lesz magyar himnusz, ha fizetni kell érte, 2019. április 4. Letöltés helye: <https://infostart.hu/tudositoink/2019/04/04/a-felvideken-akkor-is-lesz-magyar-himnusz-ha-fizetni-kell-erte>, letöltés ideje: 2020. április 6.
34. INFOSTART.HU: Nagyon rosszul áll a székely aláírásgyűjtés szénája, 2020. február 7. Letöltés helye: <https://infostart.hu/kulfold/2020/02/07/nagyon-rosszul-all-a-szekely-alairasgyujtes-szenaja>, letöltés ideje: 2020. március 5.
35. IZSÁK Balázs: Különleges jogállást a nemzeti régióknak. Letöltés helye: <http://izsakbalazs.blogspot.hu/search/label/15%20K%C3%BCI%C3%B6nleges%20jog%C3%A1ll%C3%A1st%20a%20nemzeti%20r%C3%A9gi%C3%B3knak>, letöltés ideje: 2019. november 24.

36. IZSÁK, Balázs: *Cohesion policy and national regions; the aspects of citizens' initiative in Szeklerland*. Letöltés helye: <http://izsakbalazs.blogspot.com/p/cohesion-policy-and-national-regions.html>, letöltés ideje: 2020. március 12.
37. KACSOH Dániel: Teljes átverés a Jobbik bérunióról szóló akciója. *Magyar Hírlap*, 2017. augusztus 29. Letöltés helye: http://magyarhirlap.hu/cikk/95014/Teljes_atveres_a_Jobbik_beruniorol_szolo_akcioja, letöltés ideje: 2019. november 14.
38. 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: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2017/02/european-citizens-initiative-general.html>, letöltés ideje: 2019. november 24.
39. KÖZPONT.RO: SZNT: Az erdélyi magyarság jövőjét érintő esemény történt! Letöltés helye: http://www.kozpont.ro/hirek/tarsadalom/sznt-az-erdelyi-magyarsag-jovojet-erinto-esemeny-tortent/?fbclid=IwAR0YjFEnWbNlN3l1qb1Pqzl0UsGXAWISw9S0jrDU2Y8aTdRo_BZaLB0N0HU, letöltés ideje: 2020. január 7.
40. KRONIKAONLINE.RO: Leadták a Minority SafePack magyarországi aláírásait, 643 ezren támogatták a kezdeményezést, 2018. 4.20., Letöltés helye: <https://kronikaonline.ro/kulfold/leadtak-a-minority-safepack-magyarorszagialairasait-643-ezren-tamogattak-a-kezdemenyezest>, letöltés ideje: 2020. január 27.
41. KRONIKAONLINE.RO: A budapesti agrárkamara és a magyar gazdakörök is felkarolják az SZNT polgári kezdeményezését, 2020. március 04. Letöltés helye: https://kronikaonline.ro/erdelyi-hirek/a-budapesti-agrarkamara-es-a-magyar-gazdakorok-is-felkaroljak-az-sznt-polgari-kezdemenyezest?fbclid=IwAR3yMBPe9AWOG1rvEMVkHzEWMZldl7dA6PweHVjS5JH_Sww0-m_9cThqDTk, letöltés ideje: 2020. március 5.
42. MÁÉRT: Zárónyilatkozat, Magyar Állandó Értekezlet XVIII. ülés Zárónyilatkozat, Letöltés helye: https://felvidek.ma/wp-content/uploads/2019/11/M%C3%81%C3%89RT_Z%C3%A1r%C3%B3nyilatkozat.pdf, letöltés ideje: 2020. március 5.
43. MÁÉRT: Zárónyilatkozat, Magyar Állandó Értekezlet XVI. ülés Zárónyilatkozat, Budapest, 2017. november 10. Letöltés helye: <http://www.hunineu.eu/hu/wp-content/uploads/2017/11/19.-A-M%C3%81%C3%89RT-XVI.-%C3%BC1%C3%A9s%C3%A9nek-Z%C3%A1r%C3%B3nyilatkozata-2017.pdf>, letöltés ideje: 2018. május 23.
44. MAGYAR HÍRLAP: Nehezen gyűlnek a Minority SafePack-ot támogató szignók. 2018.02.15. Letöltés helye: http://magyarhirlap.hu/cikk/110897/Nehezen_gyulnek_a_Minority_SafePackot_tamogato_szignok, letöltés ideje: 2018. május 23.
45. MAGYAR HÍRLAP: Potápi: A magyar megmaradást szolgálná a nemzeti régiók létrejötte. *Magyarhirlap.hu*, 2020. augusztus 18. Letöltés helye: <https://www.magyarhirlap.hu/kulfold/20200818-potapi-a-magyar-megmaradast-szolgalna-a-nemzeti-regiok-letrejte>, letöltés ideje: 2020. augusztus 20.

46. MAGYARNEMZET.HU: Eddig százezer aláírás gyűlt össze, a java csak most következik, 2020. február 19. Letöltés helye: <https://magyarnemzet.hu/belfold/eddig-szazezer-alairas-gyult-ossze-a-nemzeti-regiok-vedelmeben-7795208/>, letöltés ideje: 2020. március 5.
47. MANDINER.HU: Egymillióan az Anya, Apa, gyerekek elnevezésű európai polgári kezdeményezés mellett. 2017. június 14. Letöltés helye: https://mandiner.hu/cikk/20170614_egymillioan_az_anya_apa_gyerekek_elnevezes_u_europai_polgari_kezdemenyezesnek, letöltés ideje: 2019. november 15.
48. MANDINER.HU: Több mint 527 ezren támogatták Magyarországon a Minority SafePack kezdeményezést, 2018. július, Letöltés helye: https://mandiner.hu/cikk/20180705_tobb_mint_527_ezren_tamogattak_magyarorszagon_a_minority_safepack_kezdemenyezest, letöltés ideje: 2020. január 27.
49. MASZOL.RO: Aláírásgyűjtés a nemzeti régiók védelmében: az SZNT a határidő meghosszabbítását kérte, 2020. 4. 8. Letöltés helye: <https://www.maszol.ro/index.php/belfold/124953-alairasgy-jtes-a-nemzeti-regiok-vedelmeben-az-sznt-a-hatarid-meghosszabbitasat-kerte>, letöltés ideje: 2020. április 10.
50. MEDIAKLIKK.HU: Európai mozgalom a nemzeti régiókért, 2020.03.18. Letöltés helye: <https://mediaklikk.hu/kulfold/video/2020/03/18/europai-mozgalom-a-nemzeti-regiokert/?fbclid=IwAR2zwEr6WHMNGWpm-KQC4JyqNi1IXhxtzbI8e08IScr17HLpb4ZE1Rzh-mU>, letöltés ideje: 2020. április 6.
51. Minority SafePack Initiative: *Legislative Proposals*. Letöltés helye: https://www.fuen.org/assets/upload/editor/docs/doc_iR4huwGd_MSPI_Booklet_A4_v3.pdf?fbclid=IwAR0MIFZX04UZAu217SJzSTpvEXKUTpOmjMGWSDW-55a2891NOwWdaHv0GY0. letöltés ideje: 2020. április 22.
52. NAK.HU: A kamara közel 134 ezer aláírással járult hozzá a sikerhez. 2018.04.05. Letöltés helye: <https://www.nak.hu/kamara/kamarai-hirek/orszagos-hirek/96468-a-kamara-kozel-134-ezer-alairassal-jarult-hozza-a-sikerhez>, letöltés ideje: 2018. május 23.
53. National authorities in the ECI process: first verification experiences of the German signature verification office. An Interview with Axel Minrath and Ulrich Schmitz by Carsten Berg. Carsten BERG – Janice THOMSON (eds.): *An ECI That Works! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*. The ECI Campaign, 2014. Letöltés helye: <https://ecas.issuelab.org/resource/an-eci-that-works-learning-from-the-first-two-years-of-the-european-citizens-initiative-1.html>, letöltés ideje: 2019. november 14.
54. ORGAN, James: Commission ECI Registration Decision Annulled in Court Victory for Minority Safepak initiative. *European Law Blog*, 2017.04.10. Letöltés helye: <https://europeanlawblog.eu/2017/04/10/commission-eci-registration-decision-annulled-in-court-victory-for-minority-safepak-initiative/>, letöltés ideje: 2019. november 24.
55. PAPP Attila Zsolt: Pesty László: „Tíz országból kétmillió aláírást teszek le a brüsszeli asztalra” (INTERJÚ). *Főtér.ro*, 2020. július 7. Letöltés helye:

- <https://foter.ro/cikk/pesty-laszlo-tiz-orszagbol-ketmillio-alairast-teszek-le-a-brusszeli-asztafra-interju/>, letöltés ideje: 2020. augusztus 7.
56. PATAKY Lehel Zsolt: Nemzeti régiók: az SZNT szerint még nem folytatódhat az aláírásgyűjtés, *Maszol.ro*, 2020. június 18. Letöltés helye: <https://www.maszol.ro/index.php/kulfold/128447-nemzeti-regiok-polgari-kezdemenyезes-folytatodhat-az-alairasgy-jtes>, letöltés ideje: 2020. augusztus 9.
57. PARAMETER.SK: Žitňanská hibája kijavítva, de csak a választások után jöhetne az érdemi párbeszéd, 2017. október 19. Elérhető <https://parameter.sk/zitnanska-hibaja-kijavitva-de-csak-valasztasok-utan-johetne-az-erdemi-parbeszed>, letöltés ideje: 2020.február 29.
58. PETRI Bernadett: Münchhausen báró a mocsárban – Az Európai Parlament áprilisi távolsági plenáris ülése a koronavírus elleni küzdelemről. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. 04. 16. Letöltés helye: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/04/16/munchhausen-baro-a-mocsarban-az-europai-parlament-aprilisi-tavolsagi-plenaris-ulese-a-koronavirus-elleni-kuzdelemrol>, letöltés ideje: 2020. augusztus 7.
59. POMICHAL Krisztián: A nemzeti régiók kérdése nem jobboldali ügy. *Ma7.sk*, 2020. május 6. Letöltés helye: <https://ma7.sk/hethatar/a-nemzeti-regiok-kerdese-nem-jobboldali-ugy>, letöltés ideje: 2020. május 6.
60. RÁKÓCZI SZÖVETSÉG: Sajtóközlemény – Álljunk ki a határon túli magyarok jogaiért! - Nemzeti Kisebbségvédelmi Kezdeményezés (Minority SafePack). 2017. december 12. Letöltés helye: http://archiv.rakocziszovetseg.org/hu/2017/12/12/minority_safepack, letöltés ideje: 2018. május 23.
61. RMDSZ.RO: Bejegyezte az Európai Bizottság a kisebbségi európai polgári kezdeményezést, Letöltés helye: <http://rmdsz.ro/sajtoszoba/hir/bejegyezte-az-europai-bizottsag-a-kisebbsegi-europai-polgari-kezdemenyезest>, letöltés ideje: 2017. szeptember 14.
62. SIPOS Zoltán: Magyar kormányzati források látványos hiányában gyűlt össze az egymillió aláírás. *Átlátszó.ro*, 2020. május 22. Letöltés helye: <https://atlatszo.ro/napi-politika/magyar-kormanyzati-forrasok-latvanyos-hianyaban-gyult-ossze-az-egymillio-alairas/>, letöltés ideje: 2020. augusztus 7.
63. SUSÁNSZKY Mátyás: A kisebbségpolitika békepolitika. Vincze Loránt az európai kisebbségeket összefogó aláírásgyűjtések jövőjéről. *Pesti Srácok*, 2020.05.24. Letöltés helye: <https://pestisracok.hu/a-kisebbsegpolitika-bekepolitika-vincze-lorant-az-europai-kisebbsegeket-osszefogo-alairasgyujtesek-jovojerol-ps-interju/>, letöltés ideje: 2020. augusztus 7.
64. SZALAI Anikó: A 27. cikk értelmezése az Emberi Jogok Bizottsága határozataiban. Kutatói blog 8., 2014.07.21. Letöltés helye: <https://drszalaiianiko.hu/2014/07/21/kutato-i-blog-8-a-27-cikk-ertelmezese-az-emberi-jogok-bizottsaga-hatarozataiban/>, letöltés ideje: 2019. november 24.
65. SZÉKELY NEMZETI TANÁCS: Az uniós polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételéhez szükséges információkra vonatkozó határozat. Sepsiszentgyörgy, 2011. november 19. Letöltés helye: <http://sznt.sic.hu/hu->

- sic/index.php?option=com_content&view=article&id=498%3Aaz-unios-polgari-kezdemenyezes-nyilvantartasba-vetelehez-szuekseges-informaciokra-vonatkozohatarozat&catid=11%3Ahatározatok&Itemid=15&lang=fa, letöltés ideje: 2019. november 19.
66. SZÉKELY NEMZETI TANÁCS: Tárgyalás az Európai Bizottsággal a nemzeti régiókról szóló polgári kezdeményezés bejegyzése érdekében. Letöltés helye: http://sznt.sic.hu/hu-sic/index.php?option=com_content&view=article&id=991%3A2017-09-12-11-37-24&catid=13%3Akoezlemlenyek&Itemid=18&lang=fa, letöltés ideje: 2017. szeptember 14.
67. SZÉKELY NEMZETI TANÁCS: Uniós szintű polgári kezdeményezésre vonatkozó határozat. Marosvásárhely 2011. június 3. Letöltés helye: http://sznt.sic.hu/hu-sic/index.php?option=com_content&view=article&id=461%3Aunios-szint-polgari-kezdemenyezesre-vonatkozohatarozat&catid=11%3Ahatározatok&Itemid=15&lang=fa, letöltés ideje: 2019. november 19.
68. TÁRNOK Balázs: Rosszul áll a nemzeti régiók védelmében indított európai aláírásgyűjtés, *Mandiner.hu*, 2020. február 18. Letöltés helye: https://precedens.mandiner.hu/cikk/20200218_rosszul_all_a_nemzeti_regiok_vedelmeben_inditott_europai_alairasgyujtes, letöltés ideje: 2020. március 5.
69. TEFFER, Peter: *Getting secret EU trilogue documents: a case study*. EUObserver, 2018. április 19. Letöltés helye: <https://euobserver.com/institutional/141625>, letöltés ideje: 2019. november 24.
70. THE ECI CAMPAIGN: The ECI Campaign's Position on Treaty Amendments. Letöltés helye: <http://www.citizens-initiative.eu/position-on-treaty-amendments/>, letöltés ideje: 2019. november 24.
71. THE ECI CAMPAIGN: Call for Extension of Deadline for Ongoing ECIs due to Corona Virus. Letöltés helye: http://citizens-initiative.eu/call-for-extension-of-deadline-for-ongoing-ecis-due-to-corona-virus/?fbclid=IwAR3rFgKau2SNcpiSC8s3-KMr1PACXNfOg_ZTJcS5IjcbkzjwriIEe2eO4, letöltés ideje: 2020. április 6.
72. VECZÁN Zoltán: Tízezer alírást veszhetett oda az Európai Bizottság miatt. *Magyar Hírlap*, 2020.05.06. Letöltés helye: <https://www.magyarhirlap.hu/kulfold/20200506-tizezernyi-alairas-veszhetett-oda-az-europai-bizottsag-miatt>, letöltés ideje: 2020. augusztus 6.
73. VINCZE, Loránt: Minority SafePack advice to ongoing initiatives: adapt to the new setting. European Citizens' Initiative Forum, 05.05.2020. Letöltés helye: https://europa.eu/citizens-initiative-forum/index.php/blog/minority-safepack-advice-ongoing-initiatives-adapt-new-setting_en, letöltés ideje: 2020. május 6.
74. VINCZE Loránt: Később dönt az EB a Minority SafePackról, újraindul a nemzeti régiós aláírásgyűjtés, 2020.05. 20. Letöltés helye: <https://vinczelorant.eu/hu/kesobb-dont-az-eb-a-minority-safepackrol-ujraindul-a-nemzeti-regios-alairasgyujtes/?fbclid=IwAR0mRMqmy6Wbtyk1p1KYske9Vq-DFwtHK2Q0ZCGnBz-gBBxfvgdEKwoPSQo>, letöltés ideje: 2020. augusztus 7.

3. Felhasznált internetes források

1. <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts>
2. https://ec.europa.eu/info/consultations_hu
3. https://ec.europa.eu/info/events/citizens-dialogues_hu
4. https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/future-europe/consultation-future-europe_hu
5. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/prepare-system>
6. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/certification>
7. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/software>
8. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/competences>
9. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/559>
10. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/1175>
11. https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-european-citizens-initiative_hu
12. <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2017/000004>
13. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/1488>
14. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2017/000004>
15. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/1507>
16. <https://collab.ec.europa.eu/wiki/eci/>
17. https://www.fuen.org/fileadmin/user_upload/main-activities/MSPI/MSPI-Safepack-HU-mit-aufkleber_260215.pdf
18. www.nemzetiregiok.eu
19. www.minority-safepack.eu
20. www.rakocziszovetseg.org
21. www.jogaink.eu
22. www.jogaink.sk
23. www.irdala.hu
24. https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157/signatures?p_auth=gqTk7HIV
25. https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/signatures?p_auth=6zBt4i0c

4. Európai uniós jogforrások

Elsődleges és másodlagos jogforrások:

1. Európai Unióról szóló Szerződés
2. Európai Unió Működéséről szóló Szerződés
3. Európai Unió Alapjogi Chartája
4. A Tanács 222/43/EK számú irányelve (2009. július 13.) a faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének megvalósításáról, HL L 222, 2009.8.25., 1-91.
5. Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK rendelete (2003. május 26.) a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról, HL L 154, 2003.6.21., 1-41.
6. A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról. HL L 16., 2004.1.23., 44-53.
7. A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról. HL L 16., 2004.1.23., 44-53.
8. 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). HL L 95., 2010.4.15., 1-24.
9. A Tanács 93/83/EGK irányelve (1993. szeptember 27.) a műholdas műsorsugárzásra és a vezetékes továbbközvetítésre alkalmazandó egyes szerzői és szomszédos jogi szabályok összehangolásáról. HL L 248., 1993.10.6., 15-21.
10. 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), HL L 95, 2010.04.15., 1-24.
11. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/789 irányelve (2019. április 17.) a műsorszolgáltató szervezetek egyes online közvetítéseire, valamint televíziós és rádiós műsorok továbbközvetítésére alkalmazandó szerzői jogok és szerzői joggal szomszédos jogok gyakorlására vonatkozó szabályok megállapításáról valamint a 93/83/EGK tanácsi irányelv módosításáról. HL L 130., 2019.5.17., 82-91.
12. Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről, HL L 65, 2011.3.11., 1-22. [régi EPK-rendelet]
13. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről, HL L 130, 2019.5.17., 55–81. [EPK-rendelet]

14. Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 347, 2013.12.20., 320-469.
15. A Bizottság 800/2008/EK rendelete (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet). HL L 214., 2008.8.9., 3-47.
16. A Tanács (EU) 2015/1588 rendelete (2015. július 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról. HL L 248., 2015.9.24., 1-8.
17. A Bizottság 1179/2011/EU végrehajtási rendelete (2011. november 17.) az online gyűjtési rendszerekre vonatkozó technikai előírásoknak a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet értelmében történő megállapításáról, HL L 301, 2011.11.18., 3-9.
18. A Bizottság 531/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. március 12.) a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet I. mellékletének módosításáról, HL L 148, 2014.5.20.
19. 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. HL L 231/7, 2020. 7. 18., 7-11.o.

Európai Bizottsági határozatok, javaslatok és egyéb dokumentumok:

20. Európai Bizottság: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union - Respect for and promotion of the values on which the Union is based. Brüsszel, 2003.10.15., COM (2003) 606 végleges
21. Európai Közösségek Bizottsága: Fehér Könyv az Európai Kommunikációs Politikáról. Brüsszel, 2006.2.1., COM (2006) 35 végleges
22. Európai Bizottság: Zöld könyv az európai polgári kezdeményezésről. Brüsszel, 2009.11.11., COM (2009) 622 végleges
23. Európai Bizottság: Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a polgári kezdeményezésről. Brüsszel, 2010.3.31, COM (2010) 119 végleges
24. Európai Bizottság: Commission offers own servers to help get first European Citizens' Initiatives off the ground. Sajtóközlemény, 2012.7.18. Letöltés helye:

https://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/press-releases/2012/07/2012_07_18_eci_en.htm, letöltés ideje: 2020. augusztus 7.

25. Európai Bizottság: Brüsszel, 2013. 7. 25., COM (2013) 4975 végleges
26. Európai Bizottság: Brüsszel, 2019. 9. 16., COM (2013) 5969 végleges
27. Európai Bizottság: A Bizottság közleménye a „Minden embernek joga van a vízhez és a megfelelő higiénés körülményekhez! A víz közjó, nem árucikk!” európai polgári kezdeményezéséről. Brüsszel, 2014. 3. 19., COM (2014) 177 végleges
28. Európai Bizottság: A Bizottság közleménye az „Egy közülünk” európai polgári kezdeményezéséről. Brüsszel, 2014.5.28., COM (2014) 355 végleges
29. Európai Bizottság: Jelentés a polgári kezdeményezéséről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról. Brüsszel, 2015.3.31., COM (2015) 145 végleges [Jelentés a polgári kezdeményezéséről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2015]
30. Európai Bizottság: A Bizottság (EU) 2017/652 Határozata (2017. március 29.) a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezéséről. Brüsszel, 2017. 4. 6., COM (2017) 2200 végleges
31. Európai Bizottság: Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai polgári kezdeményezéséről. Brüsszel, 2017. 9. 13., COM (2017) 482 végleges
32. Európai Bizottság: Jelentés a polgári kezdeményezéséről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról. Brüsszel, 2018.03.28., COM (2018) 157 végleges [Jelentés a polgári kezdeményezéséről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról, 2018]
33. Európai Bizottság: Javaslat - Az Európai Parlament és Tanács rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi és Migrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a Határigazgatási és Vízüzemeltetésre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról. Strasbourg, 2018.5.29., COM (2018) 375 végleges - 2018/0196(COD)
34. Európai Bizottság: Javaslat - Az Európai Parlament és Tanács rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról. Strasbourg, 2018.5.29., COM (2018) 372 végleges - 2018/0197(COD)
35. Európai Bizottság: Javaslat - Az Európai Parlament és Tanács rendelete az az Európai Regionális Fejlesztési Alap és külső finanszírozási eszközök által támogatott európai területi együttműködési célkitűzésre (Interreg) vonatkozó egyedi rendelkezésekről. Strasbourg, 2018.5.29., COM (2018) 374 végleges - 2018/0199(COD)
36. Európai Bizottság: Javaslat - Az Európai Parlament és Tanács rendelete az Európai Szociális Alap Pluszról (ESZA+). Brüsszel, 2018.5.30., COM (2018) 382 végleges - 2018/0206(COD)
37. Európai Bizottság: Javaslat - Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Horizont Európa kutatási és innovációs keretprogram létrehozásáról, valamint részvételi és terjesztési szabályainak megállapításáról. Brüsszel, 2018.6.7., COM (2018) 435 végleges - 2018/0224(COD)

38. Európai Bizottság: Bizottság (EU) 2019/721 Határozata (2019. április 30.) a „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és regionális kultúrák fenntarthatóságáért” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezésről. COM (2019) 3304
39. Európai Bizottság: Javaslat - Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Covid19-világjárványra tekintettel az európai polgári kezdeményezésről szóló (EU) 2019/788 rendeletben előírt gyűjtési, ellenőrzési és vizsgálati szakaszokra vonatkozó határidőkkel kapcsolatos ideiglenes intézkedések meghatározásáról. Brüsszel, 2020.5.20., COM(2020) 221 végleges

Európai Parlamenti jelentések, állásfoglalások, egyéb dokumentumok:

40. Az Európai Parlament állásfoglalása a kisebbségek védelméről és a megkülönböztetés elleni politikákról a bővítés utáni Európában (2005/2008(INI))
41. Az Európai Parlament 2009. május 7-i állásfoglalása, a Bizottsághoz intézett arra vonatkozó felkéréssel, hogy nyújtson be a polgári kezdeményezés megvalósításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatot (2008/2169(INI))
42. Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD))
43. Az Európai Parlament jogalkotási állásfoglalás-tervezete a polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD))
44. Az Európai Parlament 2013. október 10-i állásfoglalása a Petíciós Bizottság 2012. év során folytatott tanácskozásainak eredményéről (2013/2013(INI))
45. Az Európai Parlament 2014. március 11-i állásfoglalása a Petíciós Bizottság 2013. évi tevékenységéről (2014/2008(INI))
46. Az Európai Parlament 2015. október 28-i állásfoglalása az európai polgári kezdeményezésről (2014/2257(INI)) [Az EP 2015. október 28-i állásfoglalása]
47. Draft Report with recommendations to the Commission on Revision of Regulation (EU) 211/2011 on citizens' initiative (2017/2024(INL)), AFCO, 26.6.2017
48. Az Európai Parlament jogalkotási állásfoglalás-tervezete az európai polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2017)0482 – C8-0308/2017 – 2017/0220(COD))
49. Jelentés az európai polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2017)0482 - C8-0308/2017-2017/0220(COD))
50. Az Európai Parlament 2018. február 7-i állásfoglalása az uniós tagállamokban élő kisebbségek védelméről és megkülönböztetésmentességéről (2017/2937(RSP))
51. Az Európai Parlament 2018. november 13-i állásfoglalása az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályokról (2018/2036(INI))

52. Az Európai Parlament 2019. január 31-i határozata a Parlament eljárási szabályzatának következőket érintő módosításáról: az I. cím 1. és 4. fejezete; az V. cím 3. fejezete; a VII. cím 4. és 5. fejezete; a VIII. cím 1. fejezete; a XII. cím; a XIV. cím és a II. melléklet (2018/2170(REG))
53. Az Európai Parlament 2019. január 31-i határozata a Parlament eljárási szabályzatának következőket érintő módosításáról: az I. cím 1. és 4. fejezete; az V. cím 3. fejezete; a VII. cím 4. és 5. fejezete; a VIII. cím 1. fejezete; a XII. cím; a XIV. cím és a II. melléklet (2018/2170(REG))
54. Az Európai Parlament 2019. március 12-i jogalkotási állásfoglalása az európai polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2017)0482 – C8-0308/2017 – 2017/0220(COD))

Egyéb európai uniós dokumentumok

55. Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége: Respect and Protection of persons belonging to minorities 2008-2010. Letöltés helye: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1769-FRA-Report-Respect-protection-minorities-2011_EN.pdf, letöltés ideje: 2020. március 30.
56. Európai Bizottság: Útmutató az európai polgári kezdeményezéshez. 3. kiadás, Brüsszel, 2015.
57. Európai Bizottság: A Bizottság 2015. április 14-i írásbeli válasza a E-002047/2015 sz. parlamenti kérdésre. Letöltés helye: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-002047-ASW_HU.html, letöltés ideje: 2020. március 30.
58. Európai Gazdasági és Szociális Bizottság: Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye — Az európai polgári kezdeményezés (felülvizsgálat) (saját kezdeményezésű vélemény), 2016/C 389/05, HL C 389, 2016. 10. 21.
59. Európai Bizottság: Az én régióm, az én Európám, a mi jövőnk – Hetedik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról, 2017.
60. European Convention: Draft Constitution, Vol.I., CONV 724/03, Brüsszel, 2003.
61. Európai Gazdasági és Szociális Bizottság: Vélemény – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az európai polgári kezdeményezésről, SC/049 albizottság, 2018. március 14., előadó: Joó Kinga.
62. Európai Ombudsman: Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/9/2013/TN concerning the European Commission, 2015.
63. Európai Ombudsman: Suggestions to improve the European Citizens' Initiative procedure (SI/6/2017/KR), 2017. július 11. Letöltés helye: <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/correspondence/en/81311>, letöltés ideje: 2020. március 30.
64. Európai Parlament: Szóbeli választ igénylő kérdés (O-000032/2012). Tárgy: Az EU csatlakozása az EJEE-hez és az EJEB reformja. 2012. február 8.

65. Európai Parlament: Deal on ECI extensions: plans for additional flexibility approved. Sajtóközlemény, 2020.6.25. Letöltés helye: <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20200625IPR82004/deal-on-eci-extensions-plans-for-additional-flexibility-approved>, letöltés ideje: 2020. augusztus 6.
66. Európai Parlament: Jóváhagyta a Parlament az európai polgári kezdeményezések határidejeinek meghosszabbítását. Sajtóközlemény, 2020.7.9. Letöltés helye: <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20200706IPR82733/europai-polgari-kezdemenyezesek-hatarideje-meghosszabbitotta-az-ep>, letöltés ideje: 2020. augusztus 6.
67. Európai Tanács: Presidency Conclusions, European Council Meeting in Laeken, 14-15 December 2001. Letöltés helye: <https://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf>, letöltés ideje: 2020. március 30.
68. Európai Unió Bírósága: A Bíróság 2/13. sz véleménye, 2014. december 18. (ECLI:EU:C:2014:2454)
69. Európai Unió Tanácsa: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Citizens' Initiative – General Approach, 2017/0220 (COD), Brüsszel, 2018. június 19.
70. Európai Unió Tanács: Council General Approach, 2017/0220 (COD), 2018. június 19.; Európai Parlament: Jelentés az európai polgári kezdeményezésről szóló rendeletre irányuló javaslatról (A8-0226/2018), 2018. június 27.
71. Európai Unió Tanácsa: A Tanács ideiglenes intézkedéseket fogadott el az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatban. Sajtóközlemény, 2020. július 14. Letöltés helye: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/07/14/council-adopts-temporary-measures-related-to-the-european-citizens-initiative/>, letöltés ideje: 2020. augusztus 6.
72. Régiók Bizottsága: Állásfoglalás — Az Európai Unió működésének javítása: a Lisszaboni Szerződés és azon túl, HL C 313, 22.9.2015.
73. Régiók Bizottsága: Opinion – Regulation on the European Citizens' Initiative, 128th plenary session, 22-23 March 2018, CIVEX-VI/028, CDR 4989/2017.
74. The Strasbourg Manifesto on the protection of national minorities and languages within the framework of the European Union, 17th April 2014, Strasbourg. Letöltés helye: http://en.efhr.eu/download/rozne/20140417_Strasbourg_Manifesto_FIN.pdf, letöltés ideje: 2020.02.29.

5. Az Európai Unió Bíróságának döntései

1. C-364/10. sz., *Magyarország kontra Szlovák Köztársaság*-ügyben 2012. október 16-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2012:630)
2. T-754/14. sz., *Efler és társai kontra Európai Bizottság*-ügyben 2017. május 10-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:323)
3. T-361/14. sz., *HB kontra Európai Bizottság*-ügyben 2017. április 5-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:252)
4. T-44/14. sz., *Constantini kontra Európai Bizottság*-ügyben 2016. április 19-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2016:223)
5. T-529/13. sz., *Izsák Balázs Árpád és Dabis Attila kontra Európai Bizottság*-ügyben 2016. május 10-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2016:282) [*Izsák és Dabis*-ügyben hozott elsőfokú ítélet]
6. A Törvényszék Első Tanácsa Elnökének végzése a T-529/13. sz., *Izsák Balázs Árpád és Dabis Attila kontra Európai Bizottság*-ügyben 2015. május 18-án (ECLI:EU:T:2015:325)
7. A Törvényszék végzése a T-529/13. sz., *Izsák Balázs Árpád és Dabis Attila kontra Európai Bizottság*-ügyben 2017. június 20-án (ECLI:EU:T:2017:429)
8. C-420/16. P. sz., *Izsák Balázs Árpád és Dabis Attila kontra Európai Bizottság* ügyben 2019. március 7-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2019:177) [*Izsák és Dabis*-ügyben hozott másodfokú ítélet]
9. T-450/12. sz., *Anagnostakis kontra Európai Bizottság*-ügyben 2015. szeptember 30-án hozott ítélet (ECLI:EU:T:2015:739)
10. C-589/15. P. sz., *Anagnostakis kontra Európai Bizottság*-ügyben 2017. március 7-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:663)
11. T-646/13. sz., *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe kontra Európai Bizottság*-ügyben 2017. február 3-án hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:59) [*Minority SafePack*-ügyben hozott ítélet]
12. T-391/17. sz., *Románia kontra Európai Bizottság*-ügyben 2019. szeptember 24-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2019:672)
13. A Törvényszék elnökének végzése a T-391/17. sz., *Románia kontra Európai Bizottság*-ügyben (ECLI:EU:T:2017:799), 2017. november 13-án
14. T-495/19. sz., *Románia kontra Bizottság*-ügyben 2019. július 8-án benyújtott kereset, HL 2019/C 288/79.
15. T-561/14 sz., *European Citizens' Initiative One of Us és társai kontra Európai Bizottság*-ügyben 2018. április 23-án hozott ítélet (ECLI:EU:T:2018:210)

16. C-418/18 P. sz., *Patrick Grégor Puppinck és társai kontra Európai Bizottság*-ügyben 2019. december 19-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2019:1113)
17. T-44/90. sz., *La Cinq SA kontra az Európai Közösségek Bizottsága*-ügyben 1992. január 24-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:1992:5)
18. C-29/69. sz., *Erich Stauder kontra City of Ulm – Sozialamt*-ügyben 1969. november 12-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1969:57)
19. C-11/70. sz., *Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*-ügyben 1970. december 17-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1970:114)
20. C-4/73. sz., *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung kontra Európai Közösségek Bizottsága*-ügyben 1974. május 14-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1974:51)
21. C-379/87. sz., *Anita Groener kontra Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee*-ügyben 1989. november 28-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:1989:599)
22. C-281/98. sz., *Roman Angonese kontra Cassa di Risparmio di Bolzano SpA*-ügyben 2000. június 6-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2000:296)
23. C-137/84. sz., *Ministère public kontra Robert Heinrich Maria Mutsch*-ügyben 1985. július 11-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1985:335)
24. C-274/96. sz., *Horst Otto Bickel és Ulrich Franz elleni büntetőeljárás* ügyben 1998. november 24-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1998:563)
25. C-322/13. sz., *Ulrike Elfriede Grauel Rüffer kontra Katerina Pokorná*-ügyben 2014. március 27-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2014:189)
26. C-29/99. sz., *Európai Közösségek Bizottsága kontra Európai Unió Tanácsa*-ügyben 2002. december 10-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2002:734)
27. C-378/00. sz., *Európai Közösségek Bizottsága kontra Európai Parlament és Európai Unió Tanácsa*-ügyben 2003. január 21-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:42)
28. C-239/01. sz., *Németország Szövetségi Köztársaság kontra Európai Közösségek Bizottsága*-ügyben 2003. szeptember 30-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:514)
29. C-244/03. sz., *Francia Köztársaság kontra Európai Parlament és Európai Unió Tanácsa*-ügyben 2005. május 24-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2005:299)
30. C-36/04. sz., *Spanyol Királyság kontra Európai Unió Tanácsa*-ügyben 2006. március 30-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2006:209)
31. C-427/12. sz., *Európai Bizottság kontra Európai Parlament és Európai Unió Tanácsa*-ügyben 2014. március 18-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2014:170)
32. C-508/13 sz., *Észt köztársaság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa*-ügyben 2015. június 18-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:403)
33. C-68/94. és C-30/95. sz., *Franciaország és társai kontra Európai Közösségek Bizottsága* egyesített ügyekben 1998. március 31-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1998:148)

34. C-504/09. P sz., *Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság*-ügyben 2012. március 29-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2012:178)
35. C-99/12. sz., *Eurofit SA kontra Bureau d'intervention et de restitution belge (BIRB)*-ügyben 2013. július 18-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:487)
36. C-409/13. sz., *Európai Unió Tanácsa kontra Európai Bizottság*-ügyben 2015. április 14-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:217)

6. Nemzetközi jogi jogforrások (ENSZ, Európa Tanács, EJEB)

Európa Tanács:

1. Európa Tanács: Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája. Starsbourg, 1992. november, Letöltés helye: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806d356b>, letöltés ideje: 2020. március 20.
2. Európa Tanács: Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről. Starsbourg, 1994. november, Letöltés helye: <https://rm.coe.int/16800c1308>, letöltés ideje: 2020. március 20.
3. Emberi Jogok Európai Egyezménye, Letöltés helye: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_HUN.pdf, letöltés ideje: 2020. március 20.
4. Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa: 424 (2017) sz. állásfoglalás és 410 (2017) sz. ajánlás – Regionális és kisebbségi nyelvek napjaink Európájában [Ld. Kisebbségi Szemle, III. évf., 1. szám, 2018]
5. Európa Tanács Parlamenti Közgyűlés 2196 (2018) sz. határozata és 2118 (2018) sz. ajánlása – A regionális és kisebbségi nyelvek védelme és támogatása Európában [Ld. Kisebbségi Szemle, III. évf., 1. szám, 2018]
6. Európa Tanács Parlamenti Közgyűlés 1985 (2014) sz. határozat – A nemzeti kisebbségek helyzete és jogai Európában [Ld.: Kisebbségkutatás, 2014/2.szám]
7. Európa Tanács Parlamenti Közgyűlés 1334 (2003) sz. határozata és 1609 (2003) sz. ajánlása – Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai mint az európai konfliktusok megoldását ösztönző forrás
8. Európa Tanács Parlamenti Közgyűlés 1201 (1993) sz. ajánlás – az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez fűződő, a kisebbségek jogairól szóló kiegészítő jegyzőkönyvvel kapcsolatban
9. Európa Tanács Parlamenti Közgyűlés 2007 (1811) sz. ajánlása – Európa regionalizációja
10. Timishev v. Russia. 13 December 2005. Application Nos. 55762/00, 55974/00.

Egyesült Nemzetek Szervezete:

11. Egyesült Nemzetek Szervezete: Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya
12. Egyesült Nemzetek Szervezete: A Közgyűlés 47/135. sz. határozata – Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól, 1992. Letöltés helye: <http://adattar.adatbank.transindex.ro/nemzetkozi/dec-h.htm>, letöltés ideje: 2020. március 20.
13. Egyesült Nemzetek Szervezete: United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Letöltés helye: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf, letöltés ideje: 2020. március 20.

7. Egyéb jogforrások:

1. Magyar Köztársaság Alkotmánya (1949. évi XX. törvény)
2. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
3. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény
4. A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény
5. A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény
6. A Kormány 2005/2017. (XII. 22.) Korm. határozata A Rákóczi Szövetség „A Magyar Állandó Értekezlet XVI. ülésén támogatott Nemzeti Kisebbségvédelmi Kezdeményezés megvalósításának elősegítése céljából nyújtott támogatásból megvalósuló beszerzések” tárgyú beszerzései közbeszerzési eljárás lefolytatása alól történő felmentéséről.
7. 24/2017. (X. 31.) OGY határozat a Minority SafePack európai polgári kezdeményezés támogatásáról
8. 3/2020. (II. 25.) OGY határozat a „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért” elnevezésű európai polgári kezdeményezésről
9. Charter for the autochthonous national minorities in Europe, Bautzen/Budyšin, 2006. Federal Union of European Nationalities, Letöltés helye: <https://www.fuen.org/assets/upload/editor/Charter.pdf>, letöltés ideje: 2020. március 20.

8. A szerző témában megjelent tanulmányai:

1. TÁRNOK Balázs: Az őshonos nemzeti közösségek helyzetének védelme és előmozdításának lehetőségei az Európai Unióban, különös tekintettel a szlovákiai magyarság és az európai kisebbségek nyelvhasználati jogaira. In: Dr. TAMÁS Csaba Gergely (szerk.): *Magyarország és a közép-európai térség az Európai Unióban, Díjnyertes pályázatok 2014*. Országgyűlés Hivatala, 2016.
2. TÁRNOK Balázs: *Régi és új kisebbségek Európában – A migrációs válság lehetséges hatásai az őshonos/hagyományos és a bevándorló kisebbségek jogaira*. Magyar ENSZ Társaság, A kisebbségek jövője a globalizálódó világban – tanulmánykötet, 2016.
3. TÁRNOK, Balázs: The Szekler National Council's European Citizens' Initiative for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures at the Court of Justice of the European Union. In: *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2016*, Eleven Publishing, The Hague, 2016.
4. TÁRNOK Balázs: Az Európai Törvényszék ítélete a Székely Nemzeti Tanács európai polgári kezdeményezése ügyében. *Jogesetek Magyarázata*, 2016/4. szám, 2016.
5. LÁNCOS, Petra Lea – TÁRNOK, Balázs: Regional Policy. In: SZABÓ, Marcel – LÁNCOS, Petra Lea – GYENEY, Laura – DEBISSO, Kinga (eds.): *Union Policies*. Eleven International Publishing, 2016.
6. TÁRNOK, Balázs: European Minorities Win a Battle in Luxembourg. The judgment of the General Court in the case Minority SafePack European Citizens' Initiative. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, European Centre for Minority Issues, Vol 16, No 1, 2017.
7. TÁRNOK Balázs: A Törvényszék ítélete a Minority SafePack kontra Bizottság ügyben. *Jogesetek Magyarázata*, 2017/1-2. szám, 2017.
8. VARGA Péter – TÁRNOK Balázs: Európai polgári kezdeményezések a nemzeti kisebbségek védelmében, *Kisebbségi Szemle*, 2017/3. sz.
9. TÁRNOK Balázs: Bevezető – Jelentések a nemzeti kisebbségek jogainak védelméről az Európa Tanácsban és az Európai Parlamentben, *Kisebbségi Szemle*, 2018/1.
10. VARGA, Péter – TÁRNOK, Balázs: European Citizens' Initiatives for the Protection of National Minorities. *Hungarian Journal of Minority Studies*, Vol. II, 2018.
11. TÁRNOK Balázs: A diszkrimináció tilalma és az egyenlő bánásmód elve az Európai Unióban. In: SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra Lea – GYENEY Laura – DEBISSO Kinga (szerk.): *Az Európai Unió jogi fundamentumai*. Pázmány Press: Budapest, 2018.
12. TÁRNOK Balázs: A Minority SafePack európai polgári kezdeményezés és a magyarországi aláírásgyűjtés tapasztalatai. *Létünk folyóirat*, 2019/2. szám, 2019.
13. TÁRNOK Balázs – WÁGNER Tamás: A nemzeti kisebbségek védelme az Európai Unióban. In: SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra Lea – GYENEY Laura (szerk.): *Uniók szakpolitikák*. Pázmány Press, Budapest, 2019.

14. TÁRNOK Balázs: Az európai polgári kezdeményezés működési nehézségei és az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet felülvizsgálata. *Iustum Aequum Salutare*, XVI. évf., 2. szám, 2020.
15. TÁRNOK Balázs: A koronavírus hatása a kisebbségvédelmi tárgyú európai polgári kezdeményezésekre. *Rendszerváltó Archívum*, 2020/2 – Trianon 100, Rendszerváltás Történeti Kutató Intézet és Archívum, V. évf., 2. szám
16. TÁRNOK Balázs: A civil szervezetek szerepe az európai polgári kezdeményezésekben, különös tekintettel a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmével kapcsolatos kezdeményezésekre. *Kisebbségvédelem*, megjelenés alatt. Várható megjelenés: 2020.
17. TÁRNOK, Balázs: European Citizens' Initiatives for the Protection and Promotion of Rights and Interests of National Minorities – Latest Developments. In: *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2020*, Eleven Publishing, The Hague. Várható megjelenés: 2020.