

PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA

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

című doktori értekezés
tézisei

Tárnok Balázs

Témavezető:

Dr. Láncos Petra Lea, habilitált egyetemi docens

Kézirat lezárásának dátuma: 2020. augusztus 31.

Budapest

2020

Tartalomjegyzék

I.	Kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása	3
II.	Az elvégzett vizsgálatok rövid leírása, a kutatás módszere	6
III.	A doktori értekezés új tudományos eredményeinek összefoglalása	9
IV.	A doktori értekezés témakörében készült publikációk jegyzéke	15

I. Kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása

Doktori értekezésem témája az európai polgári kezdeményezés, valamint az őshonos nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmének ebben rejlő lehetőségei. A dolgozat arra a kérdésre keresi a választ, hogy az európai polgári kezdeményezés alkalmas lehet-e a nemzeti kisebbségek jogainak védelmére, a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos európai uniós jogi keret fejlesztésére, valamint e közösségek politikai érdekeinek előmozdítására, így különösen az őshonos nemzeti közösségek védelmével kapcsolatos elutasító politikai felfogás megváltoztatására.

Az őshonos kisebbségek védelme magyar szempontból kiemelt jelentőségű kérdés. Az idén százéves trianoni békediktátum következtében több millió magyar ember, illetve a történelmi Magyarország területének mintegy kétharmada került idegen állam fennhatósága alá. A Magyarország határain kívül kisebbségben élő magyar nemzeti közösségek védelme, e közösségek iránt viselt felelősség ennek megfelelően nemzeti identitásunk szerves részét képezi. E felelősséget az Alaptörvény is rögzíti.

A kisebbségi jogok előmozdításában – az adott nemzeti közösség fogadó állammal szemben megfogalmazott követeléseinek és küzdelmének, valamint esetlegesen az anyaállam és fogadó állam közötti bilaterális megegyezéseken és politikai érdekérvényesítésen túl – kiemelt szerepe van a kisebbségvédelem nemzetközi térben történő megjelenítésének, a nemzetközi szervezetek és fórumok, így az Európai Unió (EU) kisebbségi jogi követelésekbe történő bevonásának.

Felmerül 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 nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos európai uniós jogalkotás előmozdítására irányuló kisebbségi érdekérvényesítésnek ugyan számos módját ismerjük, ezek közül a dolgozat kifejezetten az európai polgári kezdeményezést mint az uniós demokrácia eszközt vizsgálja. Az értekezést a két, kisebbségek védelmére irányuló európai polgári

kezdeményezés, a *Minority SafePack* és a *nemzeti régiókról* szóló polgári kezdeményezés benyújtása ihlette, melyek szervezéséből a szerző gyakorló jogászként is kivette a részét. Jelen sorok írója a felvidéki magyar közösség tagja, így e munka megírását nem csupán szakmai érdeklődés, de egyben nemzeti elköteleződésen alapuló hivatástudat is ösztönözte.

A kisebbségvédelem nemzetközi intézmény- és keretrendszerét számos hazai és külföldi elismert szerző átfogóan bemutatta. A dolgozat fő küldetése ennek megfelelően nem az európai uniós kisebbségvédelem teljeskörű bemutatása. 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 tanulmánygyűjteményeken túl számos neves szerző munkásságából ismerhetjük. Eddig ugyanakkor kevés tudományos igényű munka született az európai polgári kezdeményezés kisebbségvédelmi célokra történő felhasználásának lehetőségeiről (javarészt egy-egy részkérdést tárgyaló tanulmányok keretén belül). Átfogó munka pedig e viszonylatban eddig nem készült, sem hazai, sem nemzetközi szinten. A dolgozat ennek pótlására tesz kísérletet.

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. 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.

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 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.

Másfelől azt is feltételezzük, hogy a hatályos jogi keret megváltoztatásához szükséges politikai akarat egyelőre hiányzik mind a tagállamok, mind pedig az uniós intézmények részéről. Bár vannak olyan tagállamok, amelyek kifejezetten támogatják a nemzeti kisebbségek védelmét, több tagállam hagyományosan ezzel szemben határozza meg önmagát. Az uniós intézmények tekintetében is hasonlóan 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. A dolgozat ugyanakkor azt is feltételezi, hogy – a tagállamok és az uniós intézmények részéről tapasztalt – uralkodó politikai megközelítés 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 nemzeti kisebbségek európai uniós érdekvédelme alatt.

II. Az elvégzett vizsgálatok rövid leírása, a kutatás módszere

A dolgozat első nagy részében az európai uniós kisebbségvédelmi jogi és politikai keretet tanulmányozzuk. Megvizsgáljuk a nemzeti kisebbségeket érintő fogalmi keretet, azt kutatva, 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 kisebbségek védelmével kapcsolatos hatályos uniós jogi rendelkezéseket mutatjuk be. Ismertetjük az elsődleges uniós jogi dokumentumok kisebbségvédelmi rendelkezéseit, kitérünk a másodlagos jogforrásokra, illetve azok hiányára, valamint tanulmányozzuk az Európai Unió Bíróságának kisebbségvédelmi vonatkozású ítélezési gyakorlatát is. A tételes uniós jog vizsgálatát követően a dolgozat az uniós intézmények kisebbségvédelmi (politikai) törekvéseit elemzi. 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 eszközt. Ismertetjük az eszköz jellegzetességeit, elhelyezzük az uniós jog rendszerében és összehasonlítjuk azt más polgári részvételi eszközökkel (népi kezdeményezések, petíció, társadalmi konzultáció), mindazonáltal a dolgozat nem tekinti céljának a közvetlen, deliberatív és részvételi eszközök elméleti elhatárolását. Betekintést nyújtunk a polgári kezdeményezés életre hívásának történeti előzményeibe, működésébe és követelményeibe. Kiemelt figyelmet fordítunk 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 Bizottságnak a kezdeményezések nyilvántartásba vételével kapcsolatos változó jogalkalmazói gyakorlatára, valamint a Bizottság diszkrecionális jogkörére. Ezt követően részletesen elemezzük az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 2017 és 2019 között lezajlott felülvizsgálatát. Ennek keretén belül tanulmányozzuk a korábbi működési nehézségeket, az azok kapcsán tett jogalkotói és a tudomány szereplői által megfogalmazott javaslatokat, valamint az új rendelet által átültetett módosításokat. Habár az új rendelet számos kérdés tekintetében megoldani látszik az európai polgári kezdeményezések gyakorlati működésének elmúlt években tapasztalt nehézségeit, több olyan probléma azonosítható, mely vélhetően a jövőben is befolyásolni fogja az eszköz hatékony működését.

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, vagyis a *Minority SafePack* és a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezések esetében a szervezők hogyan hívták segítségül az európai polgári kezdeményezés eszközt a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmére. Mindkét ügy vonatkozásában ismertetjük a kezdeményezések háttérét, 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), értékelve és kritikával illetve az ítéleteket. Betekintést nyújtunk a szervezők által megvalósított aláírásgyűjtési kampányokba, valamint az ügyek továbbélésébe és várható hatásaiba. A fejezet a két ügyben tapasztalt eltérésekre figyelemmel 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 válaszában közléseire 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.

A dolgozat negyedik részében három fő kérdésre keressük 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?

Feltevésünk, hogy 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 szervezetek. A dolgozat azt feltételezi, hogy az európai polgári kezdeményezés elsősorban politika érdekérvényesítő eszköz, és a gyakorlatban nem igazán tud hozzájárulni az unió demokráciájának javításához (habár deklarálta ezt a célból hozták létre). A dolgozat ugyanakkor nem vállalkozik az Unió demokráciájával, demokrácia-deficitjével vagy az európai nyilvános térrel, illetve annak hiányával kapcsolatos problémakörök teljeskörű elemzésére. Habár az Unió demokráciája az európai polgári kezdeményezés intézményével is szoros összefüggésben álló jogelméleti kérdés, a 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 veszünk figyelembe: az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatos tudatosságot, a „sikeres polgári kezdeményezés” fogalmának meghatározását, illetve az eszköz „ár-érték” arányát. Azt is vizsgáljuk, hogy az európai polgári kezdeményezés lehet-e a 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.

III. A doktori értekezés új tudományos eredményeinek összefoglalása

A dolgozat két fontos feltevésen alapult, amelyek a kutatás során bizonyítást nyertek. Egyrészt megállapítottuk, hogy a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó hatályos uniós jogi keret gyenge: az Uniónak a nemzeti kisebbségek védelme tekintetében nincs specifikus hatásköre, nincsenek általános kisebbségvédelmi szabályok, ekképpen nincs közvetlen eszköze a kisebbségi jogok védelmére. 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. Mindezek alapján azt az álláspontot alakítottuk ki, hogy szükséges a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos uniós joganyag fejlesztése. Másrészt azt is szemléltettük, hogy 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 alapnak tekinthetőek. Ezzel szemben az uniós jogalkotási eljárás megindítására kizárólagosan jogosult Bizottság sohasem vette napirendjére a nemzeti kisebbségek védelmét. Mindemellett az uniós jogalkotás szempontjából kulcskérdésnek tekinthető a Tanácsban helyet foglaló tagállamok hozzáállása. Több tagállam hagyományosan ellenzi a nemzeti kisebbségek európai uniós védelmét.

A dolgozat kiinduló álláspontja szerint, egyrészt, a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos uniós joganyag fejlesztésére az elsődleges uniós jog alkotmányos kerete lehetőséget nyújt, másrészt, a nemzeti kisebbségek európai uniós védelmével kapcsolatos jelenlegi, leginkább elutasító megközelítéssel jellemezhető politikai hozzáállás is megváltoztatható. A dolgozatban arra kerestük a választ, hogy az európai polgári kezdeményezés intézménye alkalmas eszköz lehet-e a nemzeti kisebbségek európai uniós jog- és érdekvédelmére, vagyis a kisebbségvédelmi uniós jogi keret fejlesztésére, illetve az őshonos nemzeti közösségek politikai érdekeinek előmozdítására? Ennek érdekében, egyrészt, elemeztük az európai polgári kezdeményezés intézményét, másrészt megvizsgáltuk a két, nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmével kapcsolatos európai polgári kezdeményezés, vagyis *Minority SafePack* és a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés célkitűzéseit, megvalósulását és lehetséges továbbélését.

A kutatás során arra a következtetésre jutottunk, hogy ezek a kezdeményezések – és ekképpen az európai polgári kezdeményezés intézménye – ténylegesen elő tudták mozdítani a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos uniós joganyag fejlesztését.

Egyrészt, az Európai Törvényszék a *Minority SafePack* nyilvántartásba vételéről szóló *Románia kontra Bizottság*-ügyben hozott ítéletében megállapította, hogy a Bizottság nyújthat be a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmének növelését célzó, az Unió fellépését saját 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. *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 azonban egy újabb mérföldkövet jelent.

A *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezéssel kapcsolatos bírósági eljárás legfőbb hozadéka a „nemzeti kisebbségi régió” fogalmának beemelése az uniós jogba. 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.

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.

A dolgozat másik fő megállapítása, hogy ezek a kisebbségvédelmi kezdeményezések ténylegesen hozzá tudnak járulni mind az uniós intézmények, mind pedig a tagállamok részéről a nemzeti kisebbségek uniós védelmével kapcsolatban tapasztalt politikai fenntartások enyhítéséhez és az elutasító politikai magatartás megváltoztatásához. Következésképpen, az

európai polgári kezdeményezés intézménye alapvetően alkalmas a nemzeti kisebbségek politikai érdekeinek érvényesítésére.

A *Minority SafePack* már most történelmi jelentőséggel bír a kisebbségi érdekérvényesítés tekintetében. Az uniós jogalkotás megindítására kizárólagosan jogosult Európai Bizottság korábban sohasem tűzte napirendjére a nemzeti kisebbségek védelmét, a sikeres aláírásgyűjtéssel az uniós polgárok azonban rákényszerítették a Bizottságot arra, hogy foglalkozzon az őshonos nemzeti közösségek védelmével. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a Bizottság politikai megközelítése változott volna. Erre konkrét választ csak azután kapunk, amikor a Bizottság érdemben válaszol a *Minority SafePack* kezdeményezésben előterjesztett kisebbségvédelmi javaslatokra. A kezdeményezés emellett a tagállamok álláspontjának pozitív befolyásolására is alkalmas lehet. Erre tett kísérletet a kezdeményezés mögött álló Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEN). A szervezet jelentős lobbitevékenységet fejtett ki az elmúlt időszakban a tagállami kormányok képviselőinél. Ennek során javaslataik ismertetése érdekében számos tagállami kormány képviselőjét felkeresték azzal a szándékkal, hogy támogatást szerezzenek a *Minority SafePack* kezdeményezés keretén belül benyújtott javaslatokhoz arra az esetre, ha a Bizottság későbbiekben megindítja a jogalkotást.

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. 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 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 a következtetésre jutottunk, hogy az európai

polgári kezdeményezés ugyan az uniós polgárok személyhez fűződő joga, megvalósulását 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.

A további szükséges feltételekkel kapcsolatban arra a következtetésre jutottunk, 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 beigazolódottak. A két kezdeményezés végkimenetele közti különbség éppen ezeknek a tényezőknek a meglétére és hiányára vezethető vissza.

A dolgozat negyedik részében a kutatás legfőbb kérdéseit igyekezett megválaszolni, vagyis, hogy mennyiben és milyen feltételek mellett lehet az európai polgári kezdeményezésre a nemzeti kisebbségek érdekvédelmére használható eszközként tekinteni.

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. A polgári kezdeményezés érintetlenül hagyta a Bizottság jogalkotási eljárásban élvezett monopolhelyzetét (a testületet semmi sem kényszeríti 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). Azzal azonban, hogy számos, Európában széles körben tematizált polgári kezdeményezés esetében a sikeres aláírásgyűjtést nem követte jogalkotási javaslat, a Bizottság a polgári kezdeményezés kitűzött céljával éppen ellentétes hatást ért el az uniós polgárok széles körében. 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 sem 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 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 vett volna napirendre, illetve képes az európai politika szintjére emelni azokat a kérdéseket is, amelyeket hagyományosan a tagállamok hatáskörébe tartozónak sorolnak.

Az európai polgári kezdeményezés mint európai uniós demokrácia részvételi eszköze egyes kérdések nemzeti szintű tematizálására, és ekképpen a tagállami jogalkotás előmozdítására is alkalmas lehet. Az európai polgári kezdeményezés „jogon túli hatásai” kapcsán pedig megállapítottuk, hogy nem csupán azok a kezdeményezések lehetnek „sikeresek”, amelyek jogi értelemben annak tekinthetők (vagyis a kezdeményezők 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.

Az értekezés fő következtetése, hogy az európai polgári kezdeményezés 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 nagy előrelépést jelent az uniós kisebbségvédelemben, így leszögezhető, hogy e kezdeményezések szervezői eredményesen használták fel az európai polgári kezdeményezést a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmére.

Ennek ellenére kérdéses, hogy a jövőben mennyire lehet hasznos eszköz az európai polgári kezdeményezés a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelme szempontjából. E jövőbeli alkalmasság nagyban függ attól, hogy az Európai 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 – és nem csak az 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 értékközösség azonban nem hunyhat szemet e terület szabályozatlansága felett. A zsinórmértékként értelmezhető uniós kisebbségvédelmi minimumszabályozás hiánya ugyanis olyan tagállami kisebbségellenes megnyilvánulásoknak adhat teret, amelyek veszélybe sodorják az európai integrációba vetett hitet, illetve az Európai Unióba mint szupranacionális entitásba vetett bizalmat. Az Uniónak tehát nem csak amiatt kellene fellépnie a nemzeti kisebbségek védelmében, mert a közösség tagjainak emberi méltósága ezt megköveteli, habár önmagában ennek is elegendő indoknak kellene lennie, hanem azért is, hogy értékközösség jellegét, és ezáltal sok évtizedes jogfejlődéssel kialakult stabilitását megőrizze.

IV. A doktori értekezés témakörében készült publikációk jegyzéke

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. *A kisebbségek jövője a globalizálódó világban – tanulmánykötet*, Magyar ENSZ Társaság, 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: Marcel SZABÓ – Petra Lea LÁNCOS – Réka VARGA (eds.): *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 és GYENEY Laura (szerk.): *Uniós 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.