

ÁDÁM BIBORKA

## TALMI CIVIL ESZKÖZ? A Minority SafePackról dióhéjban

■ Az Európai Bizottság 2021. január 14-ei közleményében nem javasolta új jogi eszköz megalkotását a *Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért* elnevezésű európai polgári kezdeményezés ügyében. Ezáltal 1,1 millió európai uniós állampolgár hiteles aláírásával ellátott kezdeményezést hagyott figyelmen kívül, akik az Európai Unióban élő nemzeti és nyelvi kisebbséghez tartozó 50 millió személy védelmének javítását tűzték ki célul javaslatcsomagjukban.

E tanulmány célja röviden bemutatni a Minority SafePack kezdeményezés történetét és előzményeit. Arra kíván rávilágítani, hogy miért szükséges egy átfogó európai szintű, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmét célzó jogszabálycsomag, illetve hogy milyen hosszú távú következményei lehetnek e javaslatcsomag elutasításának: átfogóan az európai unió nemzeti és nyelvi kisebbségei, ténylegesen a romániai magyar kisebbség számára. A tanulmány arra is kitér, hogy a jogi aktus elutasításának milyen (háttér) okai lehetnek, és milyen lehetőségek maradtak még nyitva a kezdeményezők előtt, hogy követeléseiknek érvényt szerezzenek az európai szintéren.

### 1. Az Európai Polgári Kezdeményezés (EPK)

#### 1.1. Általános tudnivalók

■ Az Európai Unióban az állampolgárok közvetlen részvételi demokráciájának egyik fontos eszköze az európai polgári kezdeményezés. Ezt a jogintézményt a Lisszaboni Szerződés hozta létre, azzal a céllal, hogy az Európai Unió tagállamainak egynegyedéből kikerülő egymillió polgár felszólíthassa az Európai Bizottságot arra, hogy jogalkotási aktusra irányuló javaslatot nyújtson be az uniós szerződések végrehajtására. Ezzel az eszközzel elméletileg az állampolgárok közvetlenül is hatást gyakorolhatnak az európai jogalkotási folyamatra, felkarolva olyan, az EU szakpolitikai területéhez tartozó témákat, melyek szabályozása megítélésük szerint nem kielégítő vagy hiányos. A polgári kezdeményezés benyújtásához való jog az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) II. címében (A demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezések) szerepel. Az EUSZ 11. cikkének (4) be-

A tanulmány 2021. január 30-án *Az őshonos európai kisebbségek jövőjének központi kérdései* (eredeti címe: *Zentrale Fragen der Gestaltung der Zukunft für autochthone Minderheiten in Europa*) című online konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata. A konferencia szervezői: SSBW/Bildungs- und Begegnungsstätte „Der Heiligenhof“, Bad Kissingen; Arbeitskreis für Volkgruppen- und Minderheitenfragen sowie des Internationalen Instituts für Nationalitätenrecht und Regionalismus (INTEREG). Az elhangzott előadás címe: *Formen ohne Inhalt? „Das Minority Safe-Pack“ – Entwicklung, Anspruch und Wirklichkeit. Fallbeispiel Ungarn in Rumänien – Gegenwartsanalyse und Ausblick.*

kezdése meghatározza e jog alapvető keretét, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 24. cikkének (1) bekezdése pedig megállapítja a konkrét eljárásokat meghatározó és a részletes feltételeket tartalmazó rendeletre irányadó általános elveket.<sup>1</sup>

Az Európai Bizottság háromévente jelentést nyújt be az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet alkalmazásáról. Mivel az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet hatályba lépése óta az eszköz működésével kapcsolatban jelentős aggályok merültek fel, ezért az eljárások egyszerűsítése és ésszerűsítése érdekében az Európai Bizottság a rendelet megreformálása mellett döntött. Ennek eredményeképpen 2020. január 1-jén új rendelet lépett hatályba, melynek célja, hogy hozzáférhetőbbé, kevésbé bürokratikusá és könnyebben használhatóvá tegye az európai polgári kezdeményezést a szervezők és a támogatók számára, ugyanakkor megerősítse nyomon követését.<sup>2</sup>

## 1.2. Eljárás

■ Az európai polgári kezdeményezés benyújtása során a kezdeményezőknek egy előre meghatározott eljárásrend szerint kell eljárniuk. Ennek első lépéseként létre kell hozniuk egy legalább héttagú szervezőbizottságot, amelynek tagjai legalább hét különböző tagállamban rendelkeznek lakóhellyel (nem feltétlenül különböző állampolgárságúak), és elérték saját országukban az európai parlamenti választásokon való részvételre jogosító életkort.

A támogató nyilatkozatok összegyűjtését megelőzően a szervezőbizottságnak nyilvántartásba kell vetetnie a kezdeményezést az Európai Bizottsággal. E folyamat során meg kell jelölnie a kezdeményezés címét, témáját, valamint a jogi fellépéshez figyelembe vett jogalapot, illetve a bizottság tagjaival, a javasolt kezdeményezés támogatási és finanszírozási forrásaival kapcsolatos összes információt, és el kell készíteni a kezdeményezés rövid leírását. Ezt követően a Bizottság két hónapon belül meghozza a határozatot a javasolt kezdeményezés nyilvántartásba vételéről, és a honlapján közzéteszi a kezdeményezést. A Bizottság esetleges elutasító határozata ellen bírósági vagy peren kívüli jogorvoslat kérhető. A nyilvántartásba vételt követően a szervezők elkezdhetik a támogató nyilatkozatok gyűjtését, amire 12 hónap áll rendelkezésükre. Függetlenül attól, hogy a támogató nyilatkozatok gyűjtése papíron vagy elektronikus formában történik-e, ellenőrzéskor mindkét gyűjtési forma esetében az adatokra vonatkozó követelmények. Ahhoz, hogy az európai polgári kezdeményezést a Bizottság figyelembe vegye, 12 hónapon belül egymillió támogató nyilatkozatot kell összegyűjteni. Az összegyűjtött aláírásoknak legalább hét tagországból kell származniuk, valamint az aláírások számának el kell érnie az egyes országokban előírt minimumot. Azt követően, hogy megfelelő számú tagállamban összegyűjtötték a szükséges számú támogató nyilatkozatot, a szervezők azokat benyújtják a hitelesítési hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoknak, például a belügyminisztériumnak, a választási bizottságnak vagy a népesség-nyilvántartó hivatalnak. A nemzeti hatóságoknak három hónapon belül hitelesíteniük kell a támogató nyilatkozatokat. Ha egy kezdeményezés kielégíti a feltételeket, a Bizottság a benyújtást követő három hónapon belül fogadja a szervezőket, akik részletesen is-

mertethetik a kezdeményezést. Továbbá a szervezők lehetőséget kapnak arra, hogy az Európai Parlamentben nyilvános meghallgatáson ismertessék kezdeményezésüket. Ezt követően a Bizottság hivatalos választ ad, amelyben közli, hogy a kezdeményezésre válaszul milyen lépéseket tervez, illetve azt is megindokolja, ha a kezdeményezés nyomán nem fog új jogszabályra irányuló javaslatot tenni.<sup>3</sup>

E tanulmány megírásának időpontjáig hat európai polgári kezdeményezés érte el a szükséges számú aláírást, és került az Európai Bizottság elé, mely azonban egyik kezdeményezés esetében sem tett jogalkotási javaslatot.

## **2. Minority SafePack – egymillió aláírás az európai sokszínűségért**

### **2.1. A kezdeményezés háttere**

■ Az aláírásokat sikeresen összegyűjtő kezdeményezések<sup>4</sup> sorában az ötödik a Minority SafePack (MSPI) kezdeményezés. A kezdeményezők egy komplex problémaegyüttesre hívják fel az európai jogalkotók figyelmét: közel 50 millió európai uniós polgár nevében cselekszenek, akik Európa őshonos nemzeti kisebbségeihez tartoznak, regionális vagy kisebbségi nyelveket beszélnek. Az Unió Alapító Szerződése ugyan kimondja, hogy „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”,<sup>5</sup> a kisebbségek hátrányos megkülönböztetését azonban nem tudja megakadályozni, annak ellenére sem, hogy az EU egyre több olyan jogszabályért, szakterületért és -politikáért felelős, melyek áttételesen érintik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket is. A szerződésekben lefektetett értékek végrehajtása, az egyes tagállamokban élő kisebbségek védelme továbbra is a tagállamok saját hatáskörébe tartozik, ezt nevezzük a szubszidiaritás elvének. A tagállamokat ugyan segítik javaslataikkal és ajánlásaikkal kisebbségeik védelmében olyan nemzetközi szervezetek,<sup>6</sup> mint az Európa Tanács, az EBESZ vagy az ENSZ, de ezek a javaslatok csak azokra terjednek ki, akik csatlakoztak az adott dokumentumhoz.

Az uniós csatlakozást megelőzően minden csatlakozni kívánó államnak magáévá kell tennie a Koppenhágai Kritériumokban<sup>7</sup> foglaltakat. A kisebbségek védelme ezen kritériumok egyike, melynek következtében számos tagországban fejlett kisebbségvédelmi rendszer alakult ki és működik manapság is, másokban viszont jelentős hiányosságok tapasztalhatók a csatlakozás utáni időszakban, ezért rendszeres és olykor rendszerszintű hátrányos megkülönböztetés éri az őshonos kisebbségekhez tartozó személyeket és közösségeket. Jelentős különbség tapasztalható az Európai Unió egyes tagállamainak kisebbségvédelmi rendszerei között. Ezt a szakadékot hivatott áthidalni jogszabály-javaslatával az MSPI, „amely a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmét célzó intézkedéseket tartalmaz, és amely biztosítja gazdag európai kulturális örökségünk védel-

mét és megerősítését, Európa kulturális és nyelvi sokféleségének fenntartását. A csomag tartalmaz ugyanakkor a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek a döntéshozatalban való részvétel javítását célzó intézkedéseket, megerősítve az EU politikák és jogszabályok demokratikus legitimitását.”<sup>8</sup>

## 2.2. A kezdeményezés fő célkitűzései

■ A Minority SafePack Kezdeményezés (MSPI) olyan törvényjavaslat-csomag, amely a nemzeti kisebbségek biztonságát szeretné szavatolni, olyan EU-s jogszabálygyűjtemény, amely lehetővé teszi a kisebbségi, nyelvi jogok és a kultúrák védelmének támogatását. A kezdeményezők célja, hogy az Európai Unió vállaljon felelősséget, és legyen az európai kulturális és nyelvi sokféleség valódi támogatója. Továbbá azt is el szeretnék érni, hogy a kisebbségi jogok védelmére vonatkozó koppenhágai kritériumokat az EU tagállamai tartsák szem előtt a csatlakozást követően is. A kezdeményezés eredetileg tizenegy saját javaslatot tartalmazott, ezekből kilencet iktatott az Európai Bizottság. A javaslatcsomag legfontosabb célkitűzései és remélt vívmányai a következők:

- Az Európai Tanács fogalmazzon meg ajánlásokat az Unió nyelvi és kulturális sokszínűségének megőrzése és népszerűsítése érdekében. A tagállamokban élő kisebbségek számára határozzon meg oktatásügyi, kulturális és nyelvhasználati közpolitikákat.

- A tervezet intézkedéseket ír elő az anyanyelvi oktatás terén is, mind az intézményrendszert, mind pedig a speciális tankönyveket és tanterveket illetően.

- Pénzügyi támogatást kér a kisebbségi médiának, és garanciákat a kisebbségi kultúrához való hozzáférés biztosítására.

- A jogszabályjavaslat európai szintű garanciát jelentene az anyanyelvhasználatra a közigazgatásban is: előírja például a hivatalos okiratok anyanyelven történő közlését, de az igazságszolgáltatásra, a közszolgáltatások rendszerére és a fogyasztóvédelemre is kiterjed.

- Ellenőrző mechanizmust vezetne be, amely arra kötelezné a tagállamokat, hogy betartsák a kisebbségvédelem terén elfogadott jogszabályokat.

- EU-s alapokat különítené el az anyanyelvhasználat elősegítésére az EU kohéziós alapjának kiterjesztése által. A tervezet ugyanakkor a strukturális és a befektetési alap előírásainak módosítását is kéri. A módosítás eredményeként a kisebbségi régiókra külön figyelmet fordítanának az EU-s finanszírozás odaítélésekor. Az összegeket innovációra, integrációra, gazdasági fellendítésre, a többnyelvűség népszerűsítésére és területfejlesztésre lehetne fordítani.

- A javaslat értelmében létrehoznák a Nyelvi Sokszínűség Európai Központját. Az újonnan létrejött központ szaktanácsadást és háttéranyagot szolgáltatna az Európai Unió intézményeinek és tagállamainak, a nyelvi sokszínűség népszerűsítése és védelme érdekében.

- Egy uniós szintű kutatást kezdeményezne a tervezet, amelynek célja felmérni az őshonos nemzeti és nyelvi kisebbségek társadalmi és gazdasági hozzájárulásának mértékét és értékét.

- A jogszabályjavaslat az állampolgársággal nem rendelkező őshonos kisebbségek (pl. románák, balti államok orosz kisebbségei) számára is jogegyenlőséget kér.
- Szabad hozzáférést biztosítana az anyanyelvi audiovizuális média-tartalmakhoz, határok nélkül.

### 2.3. Miért érdeke egy sikeres MSPI a romániai magyar kisebbségnek?

■ *A Növekvő marginalitás, az etnikai párhuzamosság és az aszimmetrikus alkalmazkodás. Társadalmi és politikai folyamatok az erdélyi magyar közösségben*<sup>9</sup> című tanulmányában Kiss Tamás szociológus hangsúlyozza, hogy az erdélyi társadalmi és demográfiai folyamatok nem függetlenek a romániai politikai-intézményi struktúráktól. Ennek értelemben a kisebbség és a többség közötti mindent átfogó hatalmi aszimmetria, amely a központosított modern nemzetállamok jellemzője, meghatározó. Ez az aszimmetria hosszú távon súlyos demográfiai és társadalmi következményekkel jár a kisebbségek számára, különösen azokon a területeken, ahol szétszórta, diaszpórában élnek, de nem csak ott: az elvándorlás, a nyelvvesztés, a negatív természetes szaporulat, az etnikailag vegyes házasságok és az asszimiláció szorosan összefüggnek ezekkel az aszimmetrikus struktúrákkal (pl. az anyanyelvi tanítás hiánya).

Kiss szerint az erdélyi magyar elit erre az aszimmetrikus intézményi környezetre az etnikai párhuzamosság programjával válaszol, vagyis saját párhuzamos magyar ajkú intézményeket működtet az élet számos területén. Hangsúlyozni kell azonban, hogy az etnikai párhuzamosság csak részben van jelen Erdélyben, többnyire a magyarok által többen lakott területek jellemzője, és központi szerepet játszik a magyar közösség etnokulturális reprodukciójában. A romániai magyar közösség életét többnyire egy kettős szervező elv jellemzi: léteznek az etnikailag integrált és az etnikailag nem integrált társadalmi területek (pl. egészségügy). Azokban a régiókban, ahol magyar oktatási rendszer és a helyi magyar ajkú politika létezik és működik, a közösség etnokulturális reprodukciója könnyebben fenntartható, pl. Székelyföldön, ahol a magyarok többen élnek, és több lehetőségük van saját intézményeik fenntartására.<sup>10</sup> Az aszimmetrikus hatalmi struktúra azonban ezekben a régiókban is sokszor felesleges szimbolikus küzdelmekkel terheli a kisebbségi létet, és elvon energiákat a párhuzamos intézményi struktúrát építő elitől. Jó példát szolgáltatnak erre a Háromszéken megrendezett és erősen mediatizált román nemzeti ünnepek, különösen a december elseje körül évi rendszerességgel kialakuló tábla- és szimbólumháborúk, szélsőjobboldali csoportok masírozásai és a 2015-ös terroristavád, valamint az azt követő bebörtönzések.<sup>11</sup> Azonban szórványban egyértelműen lassítja a hatalmi aszimmetria az etnokulturális reprodukciót.<sup>12</sup>

Ez a rövid kitérő is jól érzékelteti, hogy milyen szerepet játszhatna egy központi jogszabály vagy horizontális jogszabálycsomag az Európai Unió elsődleges joganyagában. Vagyis egy őshonos kisebbségi közösség élete és túlélése, etnokulturális reprodukciója nem egy adott tagállam aszimmetrikus (és gyakran diszkriminatív) struktúráitól függene, hanem létezne egy minimumstandard, amelyet az Európai Unió minden tagállamában alkalmazni kellene, és amelyet az EU rendszeresen felülvizsgálna. Ily mó-

don az őshonos nemzeti kisebbségeket és nyelvi közösségeket az egész EU-ra kiterjedő stratégia védené és finanszírozná, a tagállamokat pedig rendszeres ellenőrzésnek és szükség esetén szankcióknak vetné alá.

## 2.4. A kezdeményezés története

■ 2011-ben az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (*Federal Union of European Nationalities, FUEN*), a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (*RMDSZ*), a Dél-Tiroli Néppárt (*Südtiroler Volkspartei, SVP*) és az Európai Nemzetek Ifjúsága (*Youth of European Nationalities*) közösen egy kisebbségvédelmi európai kezdeményezést indítottak. Egy év alatt összegyűlt a szükséges egymillió aláírás. A 2013. július 16-án benyújtott európai kezdeményezés bejegyzését az Európai Bizottság (EB) 2013. szeptember 13-án elutasította, mert úgy ítélte meg, hogy a javasolt szabályozás nem tartozik jogalkotási hatáskörébe, azt tagállami szinten kell megvalósítani. Az EB elismerte, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása az unió egyik értéke, de hozzátette, sem az EU-szerződés, sem az EU működési szerződése nem nyújt törvényes alapot a kisebbségekhez tartozó személyekkel kapcsolatos jogalkotáshoz.<sup>13</sup> A FUEN 2013. november 25-én megtámadta az elutasító döntést az Európai Unió Bíróságánál, mert a Bizottság nem vette figyelembe a kezdeményezés mellékleteként benyújtott intézkedéscsomagot és azt a védzáradékokat sem, amely az intézkedés különböző elemeinek felhasználását teszi lehetővé. 2014-ben Szlovákia és Románia<sup>14</sup> az Európai Bizottság, Magyarország pedig a kezdeményezők oldalán kérte, hogy beléphessen a perbe. 2017. február 3-ai ítéletében az Európai Unió Bírósága megsemmisítette a korábbi határozatot,<sup>15</sup> és kötelezte az Európai Bizottságot, hogy 2017. április 3-án nyilvántartásba vegye a kezdeményezést. Elkezdődhetett az aláírásgyűjtés, amely 2018. április 3-án ért véget, és 1 320 000 támogató nyilatkozat gyűlt össze. 2018. május 8-ig a polgári bizottság, a FUEN és a helyi szervezők átadták az aláírásokat a 28 tagállam illetékes nemzeti hatóságainak felülvizsgálatra. Az illetékes nemzeti hatóságok 1 128 422 támogató nyilatkozatot hitelesítettek. A kezdeményezés a nemzeti küszöböt hivatalosan 11 tagállamban érte el, ezek a tagállamok a következők: Románia, Magyarország, Spanyolország, Szlovákia, Dánia, Bulgária, Szlovénia, Litvánia, Horvátország, Lettország és Olaszország.

A támogató nyilatkozatokat 2020. január 10-én online regisztrálták az Európai Bizottságnál, melynek hat hónapja volt arra, hogy nyilvános meghallgatást szervezzen az Európai Parlamentben, majd közölje álláspontját a Minority SafePack kezdeményezéssel kapcsolatban. A szervezők 2020. február 5-én találkoztak Vira Jourová biztossal, az Európai Bizottság értékekért és átláthatóságért felelős alelnökével és Mariya Gabriellel, az innovációért, kutatásért, kultúráért, oktatásért és ifjúságért felelős biztossal. A koronavírus-járvány miatt 2020. március 23-ról elhalasztott nyilvános meghallgatásra az Európai Parlamentben 2020. október 15-én került sor. A parlamenti vita során, az Európai Parlament történetében először, a nemzeti kisebbségek ügyében soha nem tapasztalt frakcióközi összefogásra került sor. A kritikus román, az óvatos spanyol és a szkeptikus balti hangoktól eltekintve minden résztvevő egyetértett abban, hogy a kezdeményezés a nemzeti kisebbségek valós, létező problémáiról szól: az Euró-

pai Parlamentnek és az Európai Bizottságnak meg kell hallania az 50 millió polgár hangját, követeléseiket komolyan kell venniük, ennek következtében az Európai Bizottságnak jogszabálytervezetet kell kidolgoznia.<sup>16</sup> Mindezeket megerősítendő az Európai Parlament 2020. december 14-én plenáris vitát szervezett az MSPI-ről, és 2020. december 17-én nagy többséggel (524 igen, 67 nem és 103 tartózkodás) megszavazta a kezdeményezéssel kapcsolatos állásfoglalását. Ebben az Európai Parlament támogatásáról biztosította a *Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért* európai polgári kezdeményezést, mivel az EP szerint az Uniónak ösztönöznie kell a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelmét biztosító tagállami intézkedéseket. Felszólította a Bizottságot, dolgozza ki a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelmére vonatkozó uniós szabályok közös keretét, és hozza létre a Nyelvi Sokszínűség Európai Központját. A dokumentum felszólítja a Bizottságot és a tagállamokat, hogy indítsanak a gyűlöletbeszéd elleni kampányokat, valamint küzdjenek a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozókkal szemben megnyilvánuló rasszizmus és idegengyűlölet ellen. Felhívta továbbá az EU-t és tagállamait, hogy a költségvetési terveik során vegyék figyelembe a nemzeti és nyelvi kisebbségek igényeit. Az EP úgy véli, hogy a többnyelvűség és a kulturális sokszínűség védelme a regionális fejlődés és az innováció motorja, ezért az európai strukturális és beruházási alapoknak és a kohéziós alapoknak ezt figyelembe kell venniük. Felszólította a tagállamokat, tegyenek meg minden szükséges intézkedést, tartsák tiszteletben a kisebbségekhez tartozó személyek jogait, és biztosítsák e jogok teljes körű érvényesítését. Az állásfoglalás elismeri, hogy a nemzeti és nyelvi kisebbségek védelme a tagállami hatóságok elsődleges felelőssége, de rámutat arra, hogy az Unióra jelentős feladat hárul, hogy támogassa a tagállamokat ennek a felelősségnek a gyakorlásában. Az indítvány leszögezi: minden egyes európai uniós polgárnak lehetőséget kell biztosítani arra, hogy saját anyanyelvén élvezhesse a kultúrát és hozzáférjen a médiatartalmakhoz. Továbbá hangsúlyozza, hogy az oktatás a kisebbségi nyelvek újjáélesztésének és megőrzésének fő eszköze.<sup>17</sup>

Az Európai Parlament tehát soha nem látott többséggel támogatta az MSPI-ben foglaltakat, és felkérte az Európai Bizottságot, hogy – összhangban a 1,1 millió aláíró polgár kérésével és tiszteletbe tartva a részvételi demokrácia egyik legfontosabb eszközét, az állampolgári kezdeményezést – tegyen jogalkotási javaslatot.

Az Európai Parlament mellett számos más nemzeti és regionális parlament is állásfoglalási indítvánnyal támogatta az MSPI-ben foglaltakat, így tett például 2020. november 27-én a Német Szövetségi Parlament is.<sup>18</sup>

## 2.5. Az Európai Bizottság válasza

■ A kialakult, európai szintű szolidaritás és az Európai Unió Bíróságának döntése ellenére az Európai Bizottság 2021. január 14-én bejelentett állásfoglalásában úgy döntött, hogy nem alkot törvényt az őshonos kisebbségek védelmében.<sup>19</sup> Döntését sajtóközleményében azzal indokolta, hogy az MSPI 2013-as előterjesztése óta eltelt években számos olyan intézkedés született, amely megoldást kínál az előterjesztésben megfogalmazott javaslatokra.<sup>20</sup> Továbbá huszonnegy oldalas közleményében, amely in-

kább hasonlít egy időszakos tevékenységi leltárhoz, az Európai Bizottság részletesen próbálja megindokolni, mind a kilenc regisztrált javaslatra kitérve, hogy miért nem javasolja új jogszabály megalkotását, és mely javaslatot milyen eddigi kezdeményezéssel, stratégiával és jogi aktussal fedett már le az elmúlt időszakban, vagy tervezi lefedni a jövőben egy már meglévő cselekvési terv részeként. Ezekből is kitűnik, hogy az Európai Bizottság nemcsak összemosza az őshonos (autochton) kisebbségek fogalmát az új, „más földről” érkező kisebbségekével (allochton), hanem sokszor az allochton kisebbségek számára létrehozott cselekvési terveivel próbálja indokolni és igazolni, hogy létezik megoldási keret az őshonos kisebbségek számára. Így például *Az uniós jogszabályok módosítása a hontalanok és az uniós polgárok közötti szinte egyenlő bánásmód biztosítása érdekében* című részben a következő javaslatot teszi: „fontos eszköz az új, átfo-gó, a 2021–2027-es időszakra vonatkozó, az integrációról és a befogadás-ról szóló cselekvési terv, amelyet a Bizottság 2020. november 24-én fogadott el. E cselekvési terv minden olyan harmadik országbeli állampolgár-ra kiterjed, akik jogszerűen tartózkodnak az Unió területén, valamint a családjukon keresztül migráns háttérrel rendelkező uniós polgárokra és a befogadó társadalmakra. A cselekvési terv végrehajtása során figyelmet fordítanak a hontalan személyek és a nemzeti kisebbségekhez tartozó uniós polgárok helyzetére, különösen azon igényükre, hogy jobban integrálódjanak a társadalomba a jobb foglalkoztatási, oktatási és szociális lehetőségek révén. A cselekvési terv intézkedéseit az új Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap, valamint az ESZA+ és az Európai Regionális Fejlesztési Alap támogatja majd a 2021–2027-es programozási időszakban.”<sup>21</sup> Az a tény, hogy fenti cselekvési tervet az őshonos nemzeti kisebbségek kapcsán egyáltalán megemlítik, nem más, mint politikai diverzió és bürokratikus mellébeszélés: a definíciók összezavarása, a tények összemosása és szándékos félremagyarázása könnyű jogi kibúvót kíván biztosítani a cselekvés alól. Azaz a Bizottság „nemcselekvésének” rendszerszintű jogi megalapozása.

A Nyelvi Sokszínűség Európai Központjának megalakulására vonatkozó igényt azzal utasította el, hogy az Európa Tanács által működtetett *Élő Nyelvek Európai Központjának* a tevékenysége már lefedi a kezdeményezők igényét. Holott ez az intézmény teljesen más tevékenységi körrel rendelkezik, programjai között a jelnyelvek és a migránsok nyelvei igen, viszont az őshonos kisebbségek sokszor veszélyeztetett vagy az eltűnés szélén álló nyelvei egyáltalán nem szerepelnek.<sup>22</sup> A negatív példák sora folytatható a terület alapú tartalomkorlátozás (*geoblocking*) irányelv módosítására tett javaslat leseprésével, ami helyett a Bizottság holmi európai tartalmú Netflix jellegű programokat ajánl, amelyek ugyan hasznosak lehetnek, de nem oldják meg a konkrét problémát, azaz hogy határokon átvételően saját anyanyelvén hallgathasson mindenki audiovizuális tartalmakat. A célzott anyanyelvű oktatási és kulturális igényre tett javaslatok sem találtak meghallgatásra, helyettük a Bizottság az Erasmus+ és a Kreatív Európa programokat népszerűsítette, amelyek köztudottan hasznos európai ifjúsági cserét, nyelvtanulást és kreativitást ösztönző programok, de azokat nem kimondottan az őshonos kisebbségek oktatási céljaira fejlesztették ki.<sup>23</sup>



### 3. Kitekintés

■ Az Európai Bizottság eddig hat sikeres európai polgári kezdeményezést utasított el. Pedig ehhez az új demokratikus eszközhöz, az Európai Polgári Kezdeményezéshez, amelyet a Lisszaboni Szerződés vezetett be 2009-ben, a polgárok nagy reményt fűztek. Az eredeti elképzelés valóban komoly előrelépés a közvetlen demokrácia felé, hiszen az EPK lehetővé teszi, hogy az unió polgárai egymillió aláírás sikeres összegyűjtése révén maguk kezdeményezhetnek törvényhozási folyamatot. Valójában azonban egyetlen sikeres polgári kezdeményezés sem vezetett jogalkotási folyamat-hoz egy évtized alatt. Most sem, amikor Európa kulturális és nyelvi sokszínűségéről, történelmi hagyományairól van szó. *Az őshonos európai kisebbségek jövőjének központi kérdései* című konferencián<sup>24</sup> elhangzottak szerint<sup>25</sup> az Európában jelenleg mainstream szabadelvű indíttatású politikai kurzus értékei értelmében egy többségben magyarok által kezdeményezett, felkarolt és támogatott polgári kezdeményezés nem lehet sikeres a jelenlegi Európai Bizottságnál.<sup>26</sup> Az MSPI-t ellehetetlenítő Bizottság ugyanaz a Bizottság, ami évek óta szisztematikus lejárató kampányt folytat Magyarországot ellen, elegendő itt pl. a zsidó-keresztény szellemiségű alkotmányt elfogadó Magyarországot elleni harcos megnyilvánulásokra, a 7. cikkely szerinti jogi eljárásokra és bírósági ügyekre vagy a Fidesz Európai Néppártban való ellehetetlenítésére gondolni.

Az Európai Bizottság azzal, hogy lesöpörte a Minority SafePack kezdeményezőinek javaslatait az asztalról, nemcsak Európa hagyományait, kisebbségi nyelveit és kultúráit hozta hátrányos helyzetbe és diszkriminálta azokat, hanem saját több millió polgárának problémáját is figyelmen kívül hagyta. További lehetséges okként azt az érvet is felhozta a fent említett konferencia egyik előadója<sup>27</sup>, hogy a Bizottság azért fél jogszabálycsomagot alkotni, mert attól tart, hogy az őshonos kisebbségeknek biztosított európai szintű jogokat az új kisebbségek maguknak vindikálják majd. E tanulmány írója szerint az MSPI esetében egy éppen ellenkező irányú folyamatnak lehetünk tanúi: ez esetben az őshonos kisebbségek szándékos diszkriminációjáról van szó, melynek során az EB kettős mércét alkalmaz. Egyrészt ellehetetleníti az őshonos nemzeti kisebbségek európai szintű stratégiára és szakpolitikákra irányuló kezdeményezését, ezzel egyidejűleg azonban stratégiák egész sorát bocsátja ki más típusú kisebbségi csoportokhoz tartozó személyek és közösségek védelmére (*Új stratégia az LMBTI-személyek egyenlőségének előmozdítására*,<sup>28</sup> *Új migrációs és menekültügyi paktum*,<sup>29</sup> *Egyenlőségközpontú Unió: az EU rasszizmus elleni cselekvési terve a 2020–2025-ös időszakra*,<sup>30</sup> *A románok egyenlőségének, valamint társadalmi befogadásának és részvételének előmozdítását célzó új uniós stratégiai keret*<sup>31</sup>).

Az Európai Bizottság ezzel a lépéssel nemcsak elszalasztotta, de tudatosan elkerülte, hogy a Minority SafePack kezdeményezés mentén kialakítsa saját őshonos kisebbségeire vonatkozó stratégiáját. Azt is elodázta, hogy létrehozson egy olyan európai szintű jogi keretet, amely tagállamokon átívelően meghatároz egy minimum standardot az őshonos kisebbségek, a regionális és kisebbségi nyelvek védelme érdekében. Következésképpen megállapítható, hogy az őshonos európai kultúrák és nyelvek védelme ma nem tartozik az Európai Bizottság prioritásai közé, ahogy a

polgári kezdeményezés mint a polgárok részvételi demokráciájának eszköze és annak hitelessége sem. Az európai polgári kezdeményezés a demokratikus véleménynyilvánítás díszleteként megmarad ugyan, de ha a Bizottság a közeljövőben sem tölti azt meg tartalommal, eleve kudarcra ítéli ezt az eszközt és a polgárok benne megfogalmazott valós problémáit is.

Mindezek értelmében a Bizottság döntését jogosan követte egy nagyon erős tiltakozó hullám, melyben nemcsak a kezdeményezők kifogásolták a Bizottság döntését a hozzá intézett levelükben,<sup>32</sup> hanem az Európai Parlament Kisebbségi Munkacsoportja,<sup>33</sup> a Régiók Bizottságának képviselői, illetve jeles közéleti és politikai szereplők is. Az Európai Parlament<sup>34</sup> és a Régiók Bizottsága is meghallgatást szervezett, melynek során egyöntetű kritika illette az Európai Bizottságot az MSPI elutasítása miatt, és a képviselők azonnali lépéseket követeltek a Bizottságtól a probléma orvoslására. A Bizottság a parlamenti vitán elhangzott szóbeli válaszában továbbra is a közleményében már leírtakra hivatkozott, azaz semmilyen kompromisszumkészségről nem tett tanúbizonyságot.

A tiltakozó megnyilvánulásokat 2021. március 24-én jogi lépések követték a szervezők részéről: „Alaposan megvizsgáltuk a Bizottság válaszát, és jogi képviselőinkkel arra a következtetésre jutottunk, hogy a Bizottság közleményében súlyos hiányosságok vannak. Amellett, hogy a Bizottság döntésével háttat fordított a több mint egymillió aláírónak, Európa ötvenmilliónyi, kisebbségben élő polgárának és az Európai Parlament háromnegyedes többségének, jogi köteletségét sem teljesítette. Az uniós törvényszékek benyújtott részletes dokumentációban a jogi és procedurális hiányosságokra világítunk rá, és a döntés megszületéséig – amely akár másfél-két évig is elhúzódhat – folytatjuk a munkánkat az uniós kisebbségvédelmi törvények megszületéséért.”<sup>35</sup>

S bár a törvényszéki kereset jogilag kizárja a panasztétel lehetőségét az Európai Ombudsmannál, a nagyfokú felháborodásra tekintettel az ombudsman még kezdeményezheti, saját hatásköréből, az ügy kivizsgálását. Ezek a lépések azért is fontosak, mert a *Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért* elnevezésű, a Székely Nemzeti Tanács által még 2012-ben útjára indított és az MSPI-hez hasonló viszontagságos utat bejárt<sup>36</sup> polgári kezdeményezés<sup>37</sup> aláírási szakasza előreláthatólag 2021 májusában sikerrel lezárul. Ennek célja a nemzeti régiók szempontjából közelít ugyan, de nagymértékben egyezik az MSPI kezdeményezésével. Fontos üzenetet hordoz ugyanakkor Európa polgárai részéről, miszerint a Bizottság által ellehetetlenített téma „más köntösbent”, de hamarosan ismét visszakérül a Bizottság asztalára.

Mindezekért fontos és szükséges mielőbb jogi úton véget vetni az Európai Bizottság kettős játszmájának: meg kell akadályozni azon próbálkozását, hogy Európa őshonos kisebbségeit és kisebbségi nyelvi közösségeit összekeverje az új, más típusú vagy Európán kívülről érkező kisebbségi kategóriákkal. Ez a fajta olvasztótégely-politika, a kisebbségi fogalmak és kategóriák szándékos összemossa Európa keresztény-zsidó alapjai és hagyományai elleni támadás és merénylet. Itt nem csupán a polgári kezdeményezés jövője, hanem Európa és annak alapjait képező őshonos kisebbségek fennmaradása a tét.

## ■ JEGYZETEK

1. Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. A továbbiakban: EUSz. Letöltés helye: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C.\\_2012.326.01.0001.01.HUN&toc=OJ%3AC%3A2012%3A326%3ATOC#C\\_2012326HU.01001301](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C._2012.326.01.0001.01.HUN&toc=OJ%3AC%3A2012%3A326%3ATOC#C_2012326HU.01001301), letöltés ideje: 2021.02.12.
2. Ismertető az Európai Unióról. Európai Parlament. Az európai polgári kezdeményezés. Letöltés helye: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/149/az-europai-polgari-kezdemenyezes>, letöltés ideje: 2021.02.12.
3. Európai Bizottság. Részvétel európai ügyekben. Európai polgári kezdeményezés. Letöltés helye: [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/get-involved/european-citizens-initiative\\_hu#milyen-kvetelmnyeknek-kell-megfelelni-polgri-kezdemnyezs-indtshoz](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/get-involved/european-citizens-initiative_hu#milyen-kvetelmnyeknek-kell-megfelelni-polgri-kezdemnyezs-indtshoz), letöltés ideje: 2021.02.13.
4. Right2Water – A vízhez való jog; One of Us – Egy közülünk; Stop Vivisection – Az élveboncolás beszüntetése; BanGlyphosate – Tiltás be a glifozátot; Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínűségért Európában, és End the Cage Age – Vessünk véget a ketreces állattenyésztésnek.
5. EUSz 2. cikk.
6. A kisebbségvédelmi nemzetközi dokumentumok teljes listája a Kisebbségi Jogvédő Intézet honlapján található. Letöltés helye: <https://www.kji.hu/nemzetkozi-dokumentumok/>, letöltés ideje: 2021.02.25.
7. Koppenhágai Kritériumok, Európai Tanács Koppenhágai ülése, 1993. június 21–22., Elnökségi Záradék, SN 180/1/93/REV 1 valamint EUSz 49. és EUSz 2. cikk.
8. Minority SafePack Initiative. Nem vagy egyedül. Egymillió aláírás az európai sokszínűségért. Letöltés helye: [https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004\\_hu](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_hu), letöltés ideje: 2020.12.05.
9. Kiss Tamás: *Increasing Marginality, Ethnic Parallelism and Asymmetric Accommodation. Social and Political Processes Concerning the Hungarian Community of Transylvania*. Minority Research 2015. 18. sz. 33–69.
10. I. m. 52–53.
11. Ádám Biborka: *Román emlékünnepek Háromszéken. Etnicitás és reprezentáció*. Kriza János Néprajzi Társaság, Kvár, 2020. (Dissertationes Ethnographicae Transylvanicae).
12. Kiss 2015. 39.
13. Az Európai Bizottság elutasító levele a Minority Safe Pack kezdeményezőinek. Letöltés helye: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2013/EN/C-2013-5969-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>, letöltés ideje: 2021. 02.28.
14. Az Európai Unió Bíróságának honlapja, C-717/17 P(I) – Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe v Romania and Commission. Letöltés helye: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-717/17&language=EN>. Letöltés ideje: 2021.03.16.
15. Az Európai Unió Bíróságának 2017. február 3-ki döntése. Letöltés helye: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=187422&doclang=en>, letöltés ideje: 2021.02.28.
16. Az Európai Parlament meghallgatással kapcsolatos információk. Letöltés helye: <https://www.europarl.europa.eu/committees/hu/eci-hearing-on-minority-safepack-one-mil/product-details/20200928CHE07522>. Letöltés ideje : 2021. március 17.
17. Az Európai Parlament 2020. december 17-i állásfoglalása a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” európai polgári kezdeményezéséről. Letöltés helye: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0370\\_HU.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0370_HU.html). Letöltés ideje: 2021.03. 17.
18. Der Deutsche Bundestag fordert in einem Entschliessungsantrag die Europäische Kommission auf, die Minority SafePack Initiative umzusetzen. Letöltés helye: <https://www.fuen.org/de/article/Der-Deutsche-Bundestag-fordert-in-einem-Entschliessungsantrag-die-Europaeische-Kommission-auf-die-Minority-SafePack-Initiative-umzusetzen>. Letöltés ideje: 2021.03.15.
19. A Minority SafePack hivatalos honlapja. Letöltés helye: <http://www.minority-safepack.eu/#stories>, letöltés ideje: 2021.02.10.
20. Európai polgári kezdeményezés: Az Európai Bizottság válasza a „Minority SafePack” kezdeményezésre. Letöltés helye: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip\\_21\\_81](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_21_81). Letöltés ideje: 2021.03.01.
21. Uo. 14.
22. European Centre for Modern Languages of the Council of Europe honlapja. Letöltés helye: <https://www.ecml.at/>. Letöltés ideje: 2021 03.19.
23. Európai polgári kezdeményezés: Az Európai Bizottság válasza a „Minority SafePack” kezdeményezésre. 20.
24. A konferencia részleteit lásd a tanulmány első oldalán található lábjegyzetben.
25. A gondolat Dr. Meinolf Arenstól származik.
26. Az MSPI validált aláírásainak száma országonkénti bontásban. Letöltés helye: [https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004\\_en](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_en). Letöltés ideje: 2021.03.24.
27. Dr. Meinolf Arens hozzászólása *Az őshonos európai kisebbségek jövőjének központi kérdései* című konferencián.
28. Új stratégia az LGBTI-személyek egyenlőségének előmozdítására. Letöltés helye: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12410-A-new-LGBTI-equality-strategy>. Letöltés ideje: 2021.03.19.

29. Új migrációs és menekültügyi paktum. Letöltés helye: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum\\_hu](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_hu). Letöltés ideje: 2021.03.19.
30. Egyenlőségközpontú Unió: az EU rasszizmus elleni cselekvési terve a 2020–2025-ös időszakra. Letöltés helye: [https://ec.europa.eu/info/files/union-equality-eu-action-plan-against-racism-2020-2025\\_hu](https://ec.europa.eu/info/files/union-equality-eu-action-plan-against-racism-2020-2025_hu). Letöltés ideje: 2021.03.19.
31. A romák egyenlőségének, valamint társadalmi befogadásának és részvételének előmozdítását célzó új uniós stratégiai keret. Letöltés helye: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-eu/roma-equality-inclusion-and-participation-eu\\_hu](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-eu/roma-equality-inclusion-and-participation-eu_hu). Letöltés ideje: 2021.03.19.
32. REACTION OF THE MSPI CITIZENS' COMMITTEE TO COMMISSION COMMUNICATION C(2021)171. Letöltés helye: <https://www.fuen.org/en/article/REACTION-OF-THE-MSPI-CITIZENS-COMMITTEE-TO-COMMISSION-COMMUNICATION-C2021171>. Letöltés ideje : 2021.03.17.
33. Open letter to Mrs. Vira Jourová and Mrs Ursula Von der Leyen. Subject: The European Commission's refusal to produce new legal acts in response to the demands of the Minority Safepack ECI supported by a very large majority of the European Parliament. Letöltés helye: <https://twitter.com/vinczelorant/status/1351493348507451392>. Letöltés ideje: 2021.03.24.
34. A Parlament Kulturális Szakbizottságának eszmecseréje az Európai Bizottsággal, 2021. február 25-én. Letöltés helye: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/231307/CULT%20Newsletter%20February%202021.pdf>. Letöltés ideje: 2021.03.24.
35. Vincze Lóránt (európai parlamenti képviselő és a FUEN elnöke) nyilatkozata. Letöltés helye: <https://vinczelorant.eu/hu/a-minority-safepack-kezdemenezoi-birosagi-eljarast-inditottak-az-europai-bizottsag-dontese-ellen/>. Letöltés ideje: 2021.03.24.
36. Mile Balázs (szerk.): *Joggal Európában. A Kárpát-medencei magyar autonómiatörekvések 25 éve*. L'Harmattan, Bp., 2016. 64–66.
37. Citizens' Initiative for National Regions. Letöltés helye: [www.nationalregions.eu](http://www.nationalregions.eu). Letöltés ideje: 2021.03.24.

