

## KITEKINTÉS

GORDOS ÁRPÁD

### PERBEN, HARAGBAN – LUXEMBURGBAN

#### POLGÁROK KEZDEMÉNYEZÉSEI A NEMZETI KISEBBSÉGI JOGOKÉRT

##### *Politikai környezet – politikai lendület*

A nemzeti kisebbségek nemzetközi jogvédelme – különösen az őshonosoké – kezd politikai konjunktúrát élvezni az európai politikai térben. Ennek számos jele és még sürgetőbb figyelmeztető tünete<sup>1</sup> van.

Az őshonos nemzeti kisebbségek jogvédelme eredendően nemzetközi hatáskörbe tartozik, hiszen keletkezésük és a jogok szabályozása az I. és II., világháborúk nagyhatalmi döntései keretében eleve így fogant. A döntéshozók akarata volt, hogy bizonyos nemzetrészeket új államhatalom alá helyeztek, s ezáltal bekövetkezett jogfosztásuk – önrendelkezés stb. –, de tudatában voltak annak, hogy ez egyenlőtlen jogi helyzetet szül a befogadó állam és az annak szuverenitása alá rendelt népcsoport között. Egyenlőtlen jogi helyzet jött létre a befogadó és a népcsoportot elbocsátó állam között is. Ennek áthidalására és egy bizonyos egyensúly kialakítása végett a nagyhatalmak korlátozták a kedvezményezett állam szuverenitását, a kormányzás feltételeinek meghatározásával – nemzetközi szerződésben –, s ez az állam elismerésének előfeltétele lett. A probléma e genezisére, időbeni megjelölésére tér ki az Európa Tanács 1334/2003 határozata: „2. These renewed tensions are partly due to the territorial changes and the emergence of new states following the two world wars and the collapse of the former communist system in the 1990s.”<sup>2</sup>

A nagyhatalmi döntés és annak mégis meglévő, zárt logikájú jogelvi alapját hűen fejezi ki Clemenceau békekonferencia-elnöki minőségében Paderewskihez intézett 1919-es levele: „új állam alakulásakor vagy egy már fennálló állam területének megnövekedésekor az európai közjog szerint régóta szokás, hogy a nagyhatalmak a helyzet [az állam] formális elismerése fejében az elismert kormánytól meghatározott kormányzati elvek szavatolását kívánják meg, méghozzá nemzetközi szerződés formájában”.<sup>3</sup>

1945 után az európai – azaz nemzetközi – közjog elvének régóta, tehát az alkotmányos hagyományok szerinti ilyen értelmezése és érvényesítése a nemzetközi kommunista totalitárius rendszer övezetében fel sem merülhetett, míg Európa demokratikus részében ennek nem volt akadály, bár a nemzeti kisebbségvédelem elcsúszott az alapvető és emberi jogok egyéni alapú jogvédelme felé. 1989–90 után a kelet-közép-európai régió új demokráciáiban

a latens, elnapolt kisebbségi problémák nyílt konfliktusba, háborúkba is toroklottak; új államok úgy születtek, hogy a nemzeti kisebbségi népcsoportok nemzetközi jogvédelme klasszikus jogalapjai nem kaptak alátámasztást az államok elismerése, kormányzási feltételeik kialakítása során.

A nemzeti kisebbségek jogai közösségi jellege mellett létező, a hozzájuk tartozó egyének szabadságai és jogai individuális jellegét felvállaló és arra alapozott nemzetközi kisebbségi jogvédelem is az államok egyetemleges felelősségére épül. Ezt közvetíti az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlatáról szóló klasszikus mű bevezetőjében megidézett olasz államelnöki kijelentés: „Éppen ezért tulajdonítunk ekkora értéket a polgári jogok és az emberi jogok védelmének [...] az én beavatkozásom jogszerű, hiszen az emberek természetes jogát tartottam szem előtt, és ennek megsértéséért a Helsinki Egyezmény aláírói felelősséggel tartoznak a többi aláíróval szemben.”<sup>4</sup>

A helyzet fonáksága viszont, hogy az európai nemzetközi bíróságok egyéni jogorvoslati útja nem alkalmas közösségek, népcsoportok jogait közösségként sértő szabályozások, mulasztások ellensúlyozására.

A fogalom megnevezésének kezdetektől létező torzítása az ősbűn okozója. A kisebbség mint jelző ugyanis egyértelműen őshonos nemzetrészre, közösségre, népcsoportra vonatkozik, mely jelzéből főnévvé változott. Ez az átváltozás nem hordozza a fogalom lényegét, hogy ezen túl az alapvető önrendelkezési joggal, nemzetközi jogalanyisággal már nem rendelkező, a kollektívát attól megfosztó jogállapottal bíró közösségről van szó, mely számtanilag került kisebbségbe s jogilag alávetésre, bár utóbbi nem lenne szükségszerű (társnemzeti, befogadó szabályozás esetén). E kisebbségi megnevezés vezet jórészt ma is ahhoz a metamorfózishoz, amely a jogvédelmet is csupán más, nem biztonságpolitikai horderejű, jelentőségű, akár marginális kisebbséggel azonos jogvédelemben kívánja részesíteni.

Fentiek fényében különösen jelentős, hogy az Európai Néppárt – a legjelentősebb európai párt – 2012. évi bukaresti kongresszusán alapprogramjában a *Nemzeti kisebbségek védelme* alcím alatt a következőket irányozta elő:

234. Őshonos nemzeti kisebbségek és hagyományos kisebbségek jelen értelmezés szerint olyan csoportok, amelyek nemzedékek óta egyazon térségben honosak, miközben a határok megváltoztak. Az eltérő kulturális hagyományaik megőrzéséhez és saját nyelvük használatához fűződő jogait a nemzetállamoknak tiszteletben kell tartani és elő kell mozdítani azokat, éppúgy, ahogy a kisebbségeknek tiszteletben kell tartaniuk országaik alkotmányos rendjét. Az Európai Uniónak, a kisebbségek és a nemzeti kormányok probléma megoldási együttműködésének világos elkötelezettsége mellett, segítenie kellene megválaszolni ezen összetett kérdést, amely az európai történelemben oly sokszor volt összeütközések gyökere.

235. Úgy véljük, hogy az Európai Unió fokozatosan ki tudja fejleszteni a kisebbségekhez tartozó személyek és közösségek védelmét szolgáló, jogi kötő erejű közösségi [értsd: EU-] normákat és standardokat, miközben bátorítja a kisebbségi személyek és csoportok védelmét célzó pozitív intézkedések és politikai eszközök végrehajtását. A legjobb gyakorlatok megosztásának elve képezi az őshonos nemzeti kisebbségek és a hagyományos kisebbségek konkrét és hatékony EU-stratégiájának alapját.<sup>5</sup>

A kedvezőre forduló politikai széljárást jelzi az *Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1985 (2014) számú határozata a „Nemzeti kisebbségek helyzete és jogai Európában”, továbbá Ajánlása 2040(2014), melyeket Kalmár Ferenc képviselő jelentése<sup>6</sup> alapozott meg.*

Az Európai Unió, amely az Európai Néppárt jelzett szándéka szerint *az őshonos nemzeti kisebbségek kötelező jogi normákkal való jogvédelmének – mint közösség és mint egyén – elsődleges címzettje* a Lisszaboni Szerződés keretében<sup>7</sup> új jogalapokat, új jogfejlesztési utakat és eszközöket nyitott a nemzeti kisebbség védelmére. Ennek egyike *az európai polgári kezdeményezés* is.

Rátéekintve az európai polgári kezdeményezések eddigi fejlődéstörténetére megállapítható, hogy azok kifejezik a polgárok aktivitását, fokozott érzékenységet az alapvető és emberi jogok védelme megerősítése érdekében, s ezzel mintegy szembemenve jelentkezik az Európai Bizottság legalább visszafogottnak minősíthető magatartása az ilyen tárgykörű beadványok terén. Ebbe a kontextusba illesztendő a Székely Nemzeti Tanács (SZNT) kezdeményezése, a *Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért*, amit időben követett az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEN) és a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ) közös kezdeményezése, a *Kisebbségi csomagjavaslat*.

*Az SZNT kezdeményezése: az első nemzeti kisebbségi célú polgári kezdeményezés*

A Székely Nemzeti Tanácsé a történelmi érdem, hogy először ragadta meg az EU joga alatt létrehozott európai polgári kezdeményezés eszközét a nemzeti kisebbségi jogvédelem – ha közvetett módozatú is – EU kereteiben történő fejlesztése céljából. A polgári kezdeményezésnek az Európai Bizottságnál történő nyilvántartásba vételére vonatkozó kérelem iktatási időpontja 2013. június 18. volt. A Bizottság július 25-én elutasította<sup>8</sup> a kezdeményezés nyilvántartásba vételét. Az SZNT elnöke és külügyi megbízottja – a jogi képviselőt ellátó ügyvédén keresztül – szeptember 27-én az Európai Unió Bíróságához fordultak a Bizottság határozata ellen. A Bíróság az EU Hivatalos Lapjában

tette közzé a peresített ügy lényegét,<sup>9</sup> mely áttekinthetően, de a Bíróság értelmezésében az alábbiak szerint tartalmazza azt:

*2013. szeptember 27-én benyújtott kereset – Izsák és Dabis kontra Bizottság (T-529/13. sz. ügy) (2014/C 24/38)*

Az eljárás nyelve: magyar

*Felek*

Felperesek: Izsák Balázs-Árpád (Marosvásárhely, Románia), Dabis Attila (Budapest, Magyarország) (képviselő: Tordáné dr. Petneházy J., ügyvéd)

Alperes: Európai Bizottság

*Kérelmek*

A felperesek azt kérik, hogy a Törvényszék:

– semmisítse meg a „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért” nevű európai polgári kezdeményezés bejegyzése iránti kérelem elutasításáról szóló, 2013. július 25-i C(2013) 4975 final sz. európai bizottsági határozatot;

– kötelezze a Bizottságot, hogy jegyezze be a fenti kezdeményezést és rendeljen el minden, a jog által megkövetelt intézkedést;

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

*Jogalapok és fontosabb érvek*

Keresetük alátámasztása érdekében a felperesek a következő jogalapokra hivatkoznak:

1. A 211/2011/EU rendelet (1) 4. cikke második bekezdésének megsértésére alapozott jogalap

A felperesek az első jogalap keretében arra hivatkoznak, hogy a polgári kezdeményezésük teljesíti az összes, bejegyzéshez szükséges feltételt. A felperesek szerint továbbá megalapozatlan a Bizottság azon állítása, miszerint a javasolt polgári kezdeményezés nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy a szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be. A felperesek szerint a kezdeményezés az EUMSZ 4. cikk c) pontjában meghatározott hatáskörön belül (gazdasági, társadalmi és területi kohézió) fogalmazta meg a javaslatát.

2. Az EUMSZ 174. cikke harmadik bekezdésének megsértésére alapozott jogalap

A felperesek e jogalap keretében előadják, hogy az EUMSZ 174. cikk harmadik bekezdése által meghatározott hátrányok felsorolása, melyek alapján egy régiót kötelező módon kiemelt figyelemmel kell kezelni, elmentésben a Bizottság állításával nem kimerítő (exhaustív), hanem példálózó (exemplifikatív).

3. Az EUMSZ 174. cikke és a 1059/2003/EK rendelet (2) megsértésére alapozott jogalap

A felperesek továbbá úgy vélik, hogy a nemzeti, nyelvi, kulturális sajátosságokkal rendelkező régiók mindenképpen az EUMSZ 174. cikkében megjelölt, az Unió kohéziós politikája által érintett „érintett régiók” kategóriájába tartoznak, mivel a kultúra az EU másodlagos joga szerint is a területi, társadalmi, gazdasági kohézió fontos tényezője. A véleményük szerint ezt támasztja alá az 1059/2003 rendelet 3. cikkének ötödik bekezdése, valamint a preambulum 10. cikke.

4. A 211/2011 rendelet 4. cikke első bekezdésének és az EUMSZ 167. cikkének megsértésére alapozott jogalap

A felperesek arra hivatkoznak, hogy a kezdeményezőknek nem a törvénykezdeményezés jogi alapját kell megadniuk, amint azt a Bizottság állítja, hanem a 211/2011 rendelet 4. cikke első bekezdésének értelmében a szerződések azon rendelkezéseit, amelyek a szervezők megítélése szerint a javasolt fellépésre vonatkoznak. Továbbá az EUMSZ 167. cikk értelmében az Unió hozzájárul a tagállamok kultúrájának virágzásához, tiszteletben tartva regionális és kulturális sokszínűségeket.

5. Az EUMSZ 19. cikke első bekezdésének megsértésére alapozott jogalap

A felperesek szerint a Bizottság megalapozatlanul állítja a megtámadott határozatában, hogy az Unió intézményei, bár kötelesek tiszteletben tartatni a kulturális és nyelvi sokszínűséget, és tartózkodni a kisebbségek hátrányos megkülönböztetésétől, viszont ezen előírások az intézmények semmilyen cselekvésének nem szolgáltatnak jogi alapot. A felperesek többek között kifogásolják, hogy a Bizottság állítása ellentétes az EUMSZ 19. cikk első bekezdésével.

6. Az EUMSZ 174. cikke második bekezdésének megsértésére alapozott jogalap

A felperesek szerint a Bizottság tévesen értelmezi a kezdeményezést, azt állítva, hogy a nemzeti kisebbségek helyzetének előmozdítása nem érhető úgy, mintha az segítene csökkenteni a régiók közti fejlődési egyenlőtlenségeket és egyes régiók elmaradottságát, ahogy azt az EUMSZ 174. cikk második bekezdése meghatározza. A felperesek előadják, hogy a kezdeményezők nem a nemzeti kisebbségek helyzetének a javítását javasolták, azt viszont igen, hogy az Unió kohéziós politikáját ne lehessen a régiók nemzeti, nyelvi, kulturális jellegzetességeik felszámolására vagy gyengítésére használni, és ne lehessen az Unió gazdasági eszközeit és céljait kisebbségellenes politikák akár közvetett eszközeivé tenni.

(1) Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről (HL L 65., 1. o.).

(2) Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK rendelete (2003. május 26.) a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról (HL L 154., 1. o.).

### *Érvek a székeleyek igaza mellett*

Avatott jogászok – részben a perben részt vevő feleké és a beavatkozóké<sup>10</sup> – számos eljárásjogi és a Bizottság hatáskörének megítélésére vonatkozó érvet sorakoztatnak majd fel. Jelen dolgozat csupán néhány szempontot világít meg, melyek a felperesek álláspontját erősítheti, illetve egyéb politikai összefüggésekre tér majd ki.

*(Eljárásjogi szempont)* Eljárásjogilag meglehetősen különös, hogy az EU polgári kezdeményezésekre vonatkozó 211/2011/EU-rendelete értelmében a Bizottság dönt a polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételéről, s mögötte EU jogalkotási javaslatlétele jogi lehetőségéről, s egyben e döntés következményét is a Bizottság viseli, hiszen a polgári kezdeményezés támogatói nyilatkozási szakaszának megnyitása vagy annak kizárása egyben a Bizottság jogalkotási javaslatlételehez vagy annak kizárásához vezet. Felmerül a kérdés: mennyire érvényesül a *függetlenség, pártatlanság, objektivitás* elve e szabályozás keretében? Helyes-e a szabályozás alapvetése, amennyiben e döntéshozatalból az európai polgárok által közvetlenül legitimizált Európai Parlament ki van zárva, holott e jogintézmény a polgár közelebb, még demokratikusabb unió kialakulását hivatott szolgálni? Mivel számos eset mutatja, hogy a Bizottság szabályok EU-kompatibilitásában nem rendelkezik kizárólagosan a bölcsek kövével, képes-e, különösen az eljárásban meghatározott rövid időszak szorításában, szakszerű jogi ítéletet alkotni? Az élethez való alapvető jog tárgyában a Bizottság által nyilvántartásba vett, majd sikeres, meggyőző összeurópai népi támogatást nyert *Egy közülünk* polgári kezdeményezés botrányosnak mondható utólagos, Bizottság általi elgáncsolása fényében joggal vethető fel a kérdés: a Bizottság politikai vagy jogi szempontok szerint jár-e el, milyen értékértelmezést követ és arra milyen hatáskörrel bír? A Bizottság vajon valóban minden jogalap elemzése alapján vesz nyilvántartásba polgári kezdeményezéseket – amint erre az SZNT ügyének elvetésében is kitért –, s hozzáállása befogadó, konstruktív-e, vagy diszkrecionális alapú, és ha tetszik: antidemokratikus és jogszűkítő?

*(Tartalmi szempont)* Az Izsák-Dabis vs. Bizottság per tartalmi kérdései vonatkozásában elsőként a szerződést átfogó, *horizontálisan ható általános követelmények* némelyikére indokolt kitérni. E polgári kezdeményezés címe jelzi: a kohéziós politikát mint eszközt két célra kell az eddiginél jobb jogi eszközök-

kel használni, nevezetesen a regionális kultúrák fenntarthatóságára, illetve a régiók egyenlőségére. A regionális kultúrák fenntarthatósága nem más céloz, mint a sokféleség, a kulturális sokszínűség biztosítását. A kulturális sokszínűség tisztelete a nemzeti alatti, regionális síkban is az EU feladata, célja az EUMSZ 167. cikke (1) értelmében. E kulturális sokszínűség tisztelete, sőt annak támogatása horizontális, minden EU-politikára, tevékenységre kiterjedő követelmény a 167. (4) alapján. Következésképpen a kohéziós politikára éppúgy, mint az azt is szolgáló statisztikai együttműködésre, mely utóbbi is megosztott hatáskörbe esik.

Horizontális követelmény *a megkülönböztetés tilalmának elve*,<sup>11</sup> amely pozitívan fogalmazva az egyenlőség, egyenlő elbánás elve, egyrészt az EUSZ 6. cikk (3) értelmében: „(3) Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományjaiból következnek, az uniós jogrend részét képezik, mint annak általános elvei”; és a hivatkozott európai egyezmény 14. cikke alapján, amely rögzíti: „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.” Másrészt az EUMSZ 10. cikke értelmében: „10. cikk – Politikái és tevékenységei meghatározása és végrehajtása során az Unió küzd mindenfajta nem, *faji vagy etnikai származáson*, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékonyságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés ellen.” Harmadszor az Európai Unió Alapjogi Chartája 21. cikke alapján, miszerint „A megkülönböztetés tilalma – (1) Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, *nemzeti kisebbséghez tartozás*, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.”

Végezetül kiemelhető, releváns, általánosan alkalmazandó rendelkezés az EUMSZ 7. cikke értelmében az EU politikái és cselekvései összhangjának biztosítása. „7. cikk – Az Unió, valamennyi célkitűzését figyelembe véve és a hatáskör-átruházás elvével összhangban, biztosítja a különböző politikái és tevékenységei összhangját.”

Ez utóbbi alapján is az EU kötelezettségének tekintem, hogy a kohéziós vagy a statisztikai együttműködési politikák és hozzá tartozó cselekvések minimálisan ne ássák alá, sőt előmozdítsák, támogassák a regionális kulturális sokszínűséget, azaz a nemzeti, etnikai, természeti, történelmi sajátosságokkal bíró régiók specifikumai, identitása megőrzését.

Az EU tagállamokon belüli regionális kulturális sokféleség tisztelete és támogatása vonatkozásában kiemelt figyelmet követel, hogy a magának az EU

Alapjogi Ügynökségnek a kisebbségekről készített célelemzése<sup>12</sup> leszögezi, hogy az unió kifejezetten kötelezett a sokféleség tiszteletben tartására: „The new treaties as well as the Charter underline the importance of *diversity*. The Union is proud of this *diversity which is not exclusively between Member States but also within them*. [...] Diversity, including diversity between and within Member States, is a value that the EU *must respect*.”<sup>13</sup>

(*Régiók egyenlőségének szempontja*) Az egyenlőség, a régiók egyenlősége kapcsán – a fentiekén túl – kétirányú megjegyzéseket teszek. Először a negatív, másodsor a pozitív jellegű jogi rendelkezések vonatkozásában.

A negatív, megkülönböztetést tilalmazó rendelkezések tekintetében egyértelmű, hogy a *burkolt megkülönböztetés* is tilalmazott. Ennek fényében az is ilyen EU-tevékenység, ha a statisztikai koordináció keretében az unió befogad úgynevezett etnikai sajátossággal rendelkező régiót hátrányosan megkülönböztető – például egységét megbontó – tagállami NUTS-javaslatot, s arra azután még ráakodik a kohéziós politikai EU-forrásallokációk garmada. Az Európai Unió nem takarózhat azzal, hogy a javaslat a tagállam kizárólagos joga, mert az esetleg javasolt tagállami közigazgatási egység lehatárolása valóban tagállami hatáskör, de a NUTS-kategóriává minősített egység már nem, s az EU köteles lenne a diszkriminációtól tartózkodni. (Megjegyzem: a nemzeti, etnikai, történelmi specifikumú régiók közigazgatási feldarabolása és annak eltérése a 21. század EU-jában nem csak kelet-közép-európai specifikum.)

A pozitív, támogató intézkedéseket tekintve el kell mélyíteni az *egyenlőség elve értelmezését*. Maga az EU jogrendje szól a *teljes egyenlőségről*,<sup>14</sup> sőt a teljes egyenlőség hatékony végrehajtásáról – másképpen fogalmazva az *effektív teljes egyenlőség* –, mégpedig éppen a kisebbségeket eleve érő hátrányok megakadályozása vagy kiegyenlítése érdekében. A teljes egyenlőség elvének biztosítása vonatkozásában az EU 43/2000 irányelve (5) is meghivatkozta az ENSZ *faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezményét*, mely utóbbira kitér az ENSZ *nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozatához készített Kommentár* is. Utóbbi a 74. Megjegyzésben<sup>15</sup> kifejezetten a fejlesztési támogatásokra vonatkozó értelmezést tesz, amit az EU kisebbségvédelme érdekében is követni kellene értelemszerűen a kohéziós és egyéb politikáinál.

Az, hogy az EU-nak lenne hatásköre és feladata új jogszabályt alkotni, következőképpen a Bizottságnak azt kezdeményezni – összhangban az SZNT polgári kezdeményezésével –, nemcsak a fentiekből következik, hanem

- egyrészt az EUMSZ 19 cikk (1) és (2) pontjaiból, és
- másrészt az *Európai Unió Alapjogi Chartája hatékony végrehajtására irányuló stratégiája*<sup>16</sup> tárgyban alkotott puha jogforrásából.

Utóbbi keretében a Bizottság maga ismeri el, hogy a legközelebbi alkalommal jogszabály-módosítást szándékozik kezdeményezni: „A »Common

Approach to Impact Assessment« [Közös hatásvizsgálati megközelítés] elnevezésű intézményközi megállapodás legközelebbi felülvizsgálata kapcsán a Bizottság javasolni fogja annak előírását, hogy a tagállamok javaslatait kötelezően kísérő hatásvizsgálatba – azokban a kivételes esetekben, amikor a Szerződés lehetővé teszi az ilyen javaslatokat – szintén foglaljanak bele az alapjogi hatásokra vonatkozó értékelést. Ezen felül a Bizottság a tagállami javaslatokról készített állásfoglalása keretében gondosan megvizsgálja az alapvető jogokra gyakorolt hatás értékelését.”

Az sajnálatos tény, hogy az EU alapjogi tevékenysége során a kisebbség, azaz nemzeti kisebbség jogvédelme még mindig nem szerepel a Bizottság, az EU prioritásai között. E meghivatkozott EU-stratégia ugyanis 2010 végi elfogadásakor csak öt célt határozott meg: „Az egyes alapjogok – így a személyes adatok védelme, a gyermekek jogai, a nemek közötti esélyegyenlőség, a megkülönböztetés tilalma, a szellemi tulajdon vagy a mozgás szabadsága – vonatkozásában folytatódni fog a Szerződésekre épülő konkrét szakpolitikák kidolgozása.” A székelyek ügyét képviselők, vagy maga az EU Törvényszék üdvözölhetik, hogy a fent meghivatkozott stratégia elfogadását 2,5 évvel követő 252/2013/EU Tanácsi határozat az EU Alapjogi ügynöksége 2013–17 évi keretprogramjáról már a tématerületek<sup>17</sup> között jelöli meg a nemzeti kisebbségek megkülönböztetése tilalmát is, igaz, a Charta 21. cikke átvétele formájában.

A székelyek beadványa pozitív, megkülönböztetett figyelmet igényel az akár *nemzeti régió*knak is minősíthető kategóriába eső régióknak, amit én alternatív fogalommal, a *történelmi régiók* megnevezésű fogalommal egyidejűleg javasolok kiemelten kezelni. Érvelésük egyik sarokpontja, hogy az EUMSZ 174. cikkében kiemelt figyelemben, azaz mint külön támogatásban részesítendő régiók meghatározása – mintegy a már „bevett” altípusok – nem kimerítő, hanem példálózó jellegű felsoroláson nyugszanak.

A székelyek példálózó jellegű felsorolás melletti érvét nyilvánvalónak tekinthetjük bármely józan szövegelemzés alapján. Ehhez hozzátenném, hogy a 174. cikkben lefektetett megközelítésben a lemaradás fokozott felszámolása mint *ok*; egyes kiemelt figyelemben részesítendő régió típusok (határon átnyúló) tényleges elmaradottsága pedig mint *okság*, és a kettő közötti *kapcsolat nem evidens*. Ezért különösen joggal merül fel a kategóriák további bővítésének igénye, joga.

Nem mehetünk el szó nélkül amellett sem, hogy megjelölt régiók az emberi cselekvés (tágabban vett kultúra) és a természeti hatások (*natura*) specifikus esetei, de a kategória megjelölések elvontabb, nem egyedi, hanem különös jellegű meghatározásai helytállóbbak lennének. A szigeti régió miért csak természeti, azon belül tengervízzel körülhatároltságra utaló fogalom; a hegyvidéki medence jellegű régió vagy a kulturális, nyelvi elszigeteltségű régió miért kizárt? Nem jogosabb-e természeti és kulturális értelmezést egyaránt felölelő *elszigetelt (isolated) régióra* gondolni? A Bíróság nyilván juthat ilyen

következtetésre. A határon átnyúló régió meghatározása a szerződésben pedig fordított szemléletű, mint az előbb tárgyalt, mert emberi tevékenység következménye. De vannak adott természeti határon átnyúló, mégis egységet képező régiók, mint például egy-egy folyó vízgyűjtő medencéje vagy egy magashegyi lánc. Ez esetben helyesebb lenne a *megosztott (devided) régió* fogalom használata.

A 174. cikk megfogalmazása a szerződés elavult, kibővítés előtti, a Nyugat-Európa-centrikus – és -érdekű – fogantatás példaesete, amit jelez a szigeti régió. A székelyek kezdeményezése ennek meghaladását is fessegeti, azaz a kelet-közép-európai régió egészének érdeke a per kedvező kimenetele, mely más régió típusokat is beemelhetne a 174. cikk végrehajtási jogszabályai alá.

A székelyek azon igényét, hogy a *nemzeti régiók* kapjanak, *kiemelt figyelmet* támasztja alá az ENSZ-kommentár okfejtése és mögötte számos nemzetközi egyezmény, hiszen az idézett Kommentár 74. pontja rögzíti: „A fejlesztési ügynökségek, a pénzügyi intézmények és a nemzetközi együttműködésben érintett más szervezetek feladata kettős: először is, biztosítaniuk kell, hogy a *kisebbségek jogos érdekeit nem befolyásolják hátrányosan* a tervezett együttműködésből következő intézkedések; másodsor pedig biztosítaniuk kell, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek az ilyen *együttműködésből ugyanolyan előnyöket élvezhetnek, mint a többség tagjai*. A *kellő figyelem* kifejezés arra utal, hogy valamennyi tényező figyelembevétele mellett – a kisebbségek érdekeinek is megfelelő súlyt kell kapniuk. Azt is fel kell mérni továbbá, hogy az együttműködés valószínűleg milyen hatással lesz az érintett kisebbségekre. Ez bármely megvalósíthatósági tanulmánynak szerves részét kell képezze.”

Az EU Bíróság joggyakorlata vajon ignorálhatja-e az ENSZ ezen jogforrásai és az azokra vonatkozó értelmezést, amit e Kommentár tartalmaz?

(*A jogalanyi kör szempontja*) A Bizottságnak az EUMSZ 19. cikke alapján a vendő jogalanyi kör értelmezéséről adott felfogása nyilván figyelmen kívül hagyja, sőt ellentétes az Emberi Jogok Európai Bírósága<sup>18</sup> Sejdic-Finci-ügyben adott joggyakorlatával, s hogy a faji kisebbség alkategóriájának tekinthető mind az etnikai, mind a nemzeti kisebbség.

A hatáskörhiányra még konkrétabb ellenérv az EU személyzeti szabályzatának 1/d. pontja, amely tanácsi határozat kifejezetten tartalmazza a nemzeti kisebbség fogalmát. Megjegyzem, az esetleges jogvédelmi kötelezettség nem csak az EU intézményei saját szűken vett tevékenységére, alkalmazottaira érvényes. Nyilván nem lehet az EU társtettes olyan diszkriminációban, amely egy tagállam által jelölt, de az EU által befogadott, ott dolgozó *nemzeti szakértő* esetleges nemzeti kisebbségi alapú megkülönböztetése kapcsán merül fel.

(*A tárgyi hatály szempontja*) Az EU antidiszkriminációs hatásköre horizontális, ennek megfelelően egyre több szakpolitikai téren kellene ezt szolgáló spe-

cifikus jogi szabályozást alkotnia. Tehát a nemzeti kisebbség védelme terén van jogalkotási hatáskör és további a tárgyi hatályt kiterjesztő feladat. Ezt az Alapjogi Ügynökség maga leszögezte a már idézett jelentésében.

### *A FUEN-RMDSZ polgári kezdeményezése és pere*

Az Európai Unió Hivatalos Lapjában megjelent közzététel szerint a Bizottság által elutasított polgári kezdeményezés peresítve lett, s e közzététel a következő lényegi ismereteket nyújtja erről:

*2013. november 25-én benyújtott kereset – Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe és társai kontra Bizottság – (T-646/13. sz. ügy) (2014/C 112/46)*

Az eljárás nyelve: német

C 112/34 HU Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2014. 04. 14.

*Felek*

Felperesek: Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe és társai (képviselők: E. Johansson, J. Lund és C. Lund Rechtsanwältin)

Alperes: Európai Bizottság

*Kérelmek*

A felperesek azt kérik, hogy a Törvényszék:

- semmisítse meg a 2013. szeptember 16-án közzétett, 2013. szeptember 13-i C(2013) 5969 végleges bizottsági határozatot;
- az alperest kötelezze az eljárásban felmerült költségek viselésére.

*Jogalapok és fontosabb érvek*

Keresetük alátámasztása érdekében a felperesek két jogalapra hivatkoznak.

1. Az első jogalap: lényeges alaki követelmények megsértése

- A felperesek arra hivatkoznak, hogy a megtámadott határozat sérti az EUMSZ 296. cikk második bekezdésében és a 211/2011/EU-rendelet (1) 4. cikkének (3) bekezdésében meghatározott alaki követelményeket.

- A felperesek ebben az összefüggésben többek között azt fejtik ki, hogy a Bizottság 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. A Bizottság azt sem közli, hogy ezek a témakörök miért esnek a hatáskörén kívül.

- A felperesek e jogalap keretében továbbá azt kifogásolják, hogy a Bizottság nem ismertette, hogy a 211/2011 rendelet miért nem jogosítja fel arra, hogy egy javasolt polgári kezdeményezés egy részét vagy részeit nyilvántartásba vegye.

2. A második jogalap: a szerződések vagy a végrehajtásuk érdekében alkalmazandó valamely jogszabály megsértése

- A felperesek az EUSZ 11. cikk, az EUMSZ 24. cikk első bekezdésének és a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) és (3) bekezdésének megsértésére hivatkoznak.

- A felperesek ebben az összefüggésben kifejtik, hogy egyik olyan témakör, amelyhez a Bizottságot javaslatok előterjesztésére kérik fel, sem esik nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be. Hozzáteszik, hogy még ha valamelyik témakör e hatáskörön kívülre is esne, a Bizottságnak a javasolt polgári kezdeményezést nyilvántartásba kellett volna vennie azokra a témákra korlátozva, amelyek véleménye szerint nem esnek nyilvánvalóan e hatáskörön kívül.

(1) A polgári kezdeményezésről szóló, 2011. február 16-i 211/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 65., 1. o.).

### *A FUEN-RMDSZ-per néhány aspektusa*

Érthető a Bizottságnak a kezdeményezést elutasító levelében is érzékelhető zavarodottsága, hiszen számos részjavaslatot befogadhatónak tart. Kifogásolható az elutasítás azon érvelése, hogy a *szabályozás* nem szól kifejezetten csomag javaslatról, s annak részei befogadhatóságáról, s ezért az egész elutasítandó.<sup>19</sup>

A cikk lezárásakor rendelkezésre álló hírek értelmében, e perben is jelentkeztek beavatkozási kérelemmel egyes EU tagállamok.

### *Az Erdélyi Magyar Néppárt tervezett polgári kezdeményezése*

Az EMNP valójában nem nyújtott be polgári kezdeményezést, csak annak előtervezetéről konzultált az Európai Bizottsággal. E kezdeményezési tervezet alapcélja a kulturális örökségvédelem<sup>20</sup> EU-jog általi erősítése.

Jelen cikk szerzőjének véleménye az, hogy az unió sokfélesége, a kibővített EU problémahalmazának sajátossága miatt lehetne olyan EU-programokat hordozó jogalkotás előterjesztésére készíteni a Bizottságot, amelyik gyökeresen vinné előre a megbékélést, toleranciát, különösen az elűzött, megsemmisített, veszélyeztetett népcsoportok épített örökségére az unió tagállamaiban és súllyal a csatlakozási, kibővítési, szomszédság politika kedvezményezett országaiban. Nemcsak lehet, hanem szükséges lenne a nyugat-európai fejsúlyú EU-politika és -jog átszabása e téren is; s ennek számos országból számos támogatója lenne. Azaz az EMNP kezdeményezését fel lehetne ébreszteni Csipkerözsika-álmából.

## Zárszó

A nemzeti kisebbségek nemzetközi jogvédelmének exponálása európai polgári kezdeményezések folyamányaként keletkezett perekben az EU Bíróságánál hasznos, sikerrel kecsegtető, de korántsem kielégítő, és fő csapásként tekintendő út. Maga a perek kimenetelének időhorizontja és az elérhető jogi és gyakorlati következmény is óvatosságra int; az ügyek helyükön, értékükön való értékelésére szorít. A józan bizakodásnak azért is van helye, mert az EU Bírósága könnyen juthat olyan álláspontra, melyben ítéletét leszűkíti alaki, eljárási, jogtechnikai kérdések megítélésére, míg a tartalmi témák megítélésétől elzárkózik.

Az őshonos nemzeti kisebbségek jogvédelme nemzetközi hatáskörű, az államokat kötelező, a nagyhatalmakat fokozott felelősségvállalással terhelő ügy. Az európai nemzetközi szervezeteknek, bíróságoknak e jogvédelemben megvan egy bizonyos politikai, jogi hatáskörük és felelősségük, s ez különösen vonatkozik a már eddig is óriási károkat okozó, mulasztással teljesülő vétkezésre. Az európai polgári kezdeményezések az érintett közösségek, civil társadalmak azon kiállásaként értékelendő és értelmezendő, mely tovább fokozza a valódi felelősök kötelezettségét a fellépésre, szóval és hatékony cselekedettel. Nyomatékosítja azt az alapkérdést, hogy a per tárgya elvontabban nem a felperes és az alperes vagy a beavatkozó felek ügye, hanem a kontinens, az EU közös érdekű, kiemelt fontosságú problémája a közös jövő érdekében.

## Jegyzetek

- <sup>1</sup> L. például az ukrán válságot.
- <sup>2</sup> „2. E megújult feszültségek részben azoknak a területi változásoknak és új államok keletkezésének tulajdoníthatók, amelyek a két világháború és a korábbi kommunista rendszer '90-es években bekövetkező összeomlása nyomán jelentek meg.”
- <sup>3</sup> Idézi SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*, Gondolat Kiadó – MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2003, 66. p.
- <sup>4</sup> PETITI, Louis-Edmond: Előszó az első kiadáshoz, In: BERGER, Vincent: *Az emberi jogok európai bíróságának joggyakorlata*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 1999, x. p.
- <sup>5</sup> A szerző fordítása.
- <sup>6</sup> L.: *The situation and rights of traditional national minorities in Europe*, Report, Doc. 13445, 24 March 2014, Council of Europe, National Assembly, <<http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=20561&lang=en>> (letöltve: 2014. 08. 17.).
- <sup>7</sup> Bővebben: az EU Alapjogi Ügynöksége *Respect for and protection of persons belonging to minorities 2008–2010* című jelentése, <<http://fra.europa.eu/sites/default/files/>

[fra\\_uploads/1769-FRA-Report-Respect-protection-minorities-2011\\_EN.pdf](#)> (letöltve: 2014. 08. 17.).

- <sup>8</sup> L.: European Commission, Secretariat General C(2013) 4975 final.
- <sup>9</sup> Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2014. január 25.
- <sup>10</sup> Az EU tagállamai közül az írásos szakaszban a Bizottság mellett kért és kapott beavatkozási jogot Szlovákia, Görögország és Románia, míg a felperest támogatólag Magyarország. Utóbbi időben követte az első, szlovák kérelmet.
- <sup>11</sup> A szerződésnek van specifikus megkülönböztetés tilalmazási rendelkezése is, az EUMSZ 19. cikke; miközben adott, hogy az egyenlőség, az emberi jogok, ideértve a kisebbséghez tartozó személyek jogait – alapvető értékei az uniónak.
- <sup>12</sup> EU FRA: *Respect for and protection of persons belonging to minorities 2008-2010*.
- <sup>13</sup> „Az új szerződések és a Charta egyaránt kihangsúlyozzák a sokféleség jelentőségét. Az Unió büszke e sokféleségre, ami nem kizárólag tagállamok közötti, hanem azokon belüli is. [...] A sokféleség, beleértve a tagállamok közöttit és az azokon belülit, érték, amit az EU köteles tiszteletben tartani.” (A szerző fordítása.)
- <sup>14</sup> EK 78/2000 „7. Cikk – Pozitív és különleges intézkedések – (1) Tekintettel a teljes egyenlőség gyakorlati biztosítására, az egyenlő bánásmód elve nem akadályozhatja meg egyik tagállamot sem abban, hogy az 1. cikkben említett okok bármelyikével kapcsolatos hátrányok megakadályozását vagy kompenzálását célzó, külön intézkedéseket tartson fenn vagy fogadjon el.”
- <sup>15</sup> „74. E rendelkezés különleges jelentőséggel bír a fejlesztési támogatás terén, de az államok közötti gazdasági együttműködés más formáira, köztük a kereskedelmi és a beruházási megállapodásokra is vonatkozik. A múltban sokszor megtörtént, hogy az ilyen típusú együttműködések a kisebbségek érdekeinek figyelmen kívül hagyásával vagy egyértelmű sérelmével jártak. A fejlesztési ügynökségek, a pénzügyi intézmények és a nemzetközi együttműködésben érintett más szervezetek feladata kettős: először is, biztosítaniuk kell, hogy a kisebbségek jogos érdekeit nem befolyásolják hátrányosan a tervezett együttműködésből következő intézkedések; másodsor pedig biztosítaniuk kell, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek az ilyen együttműködésből ugyanolyan előnyöket élvezhetnek, mint a többség tagjai. A kellő figyelem kifejezés arra utal, hogy valamennyi tényező figyelembevételével mellett – a kisebbségek érdekeinek is megfelelő súlyt kell kapniuk. Azt is fel kell mérni továbbá, hogy az együttműködés valószínűleg milyen hatással lesz az érintett kisebbségekre. Ez bármely megvalósíthatósági tanulmánynak szerves részét kell képezze.” (Kiemelések: G. Á.)
- <sup>16</sup> COM(2010)573 végleges, <[http://ec.europa.eu/justice/news/intro/doc/com\\_2010\\_573\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/news/intro/doc/com_2010_573_en.pdf)> (letöltve: 2014. 08. 17.).
- <sup>17</sup> „Article 2 *Thematic areas* / The thematic areas shall be the following: / (a) access to justice; / (b) victims of crime, including compensation to victims of crime; / (c) information society and, in particular, respect for private life and protection of personal data; / (d) Roma integration; / (e) judicial cooperation, except in criminal matters; / (f) rights of the child; / (g) discrimination based on sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic features, language, religion or belief, political or any other

opinion, *membership of a national minority*, property, birth, disability, age or sexual orientation; / (h) immigration and integration of migrants, visa and border control and asylum; / (i) racism, xenophobia and related intolerance.”

<sup>18</sup> EU Alapjogi Charta: „E Charta, tiszteletben tartva az Unió hatásköreit és feladatait, valamint a szubszidiaritás elvét, újílag megerősíti azokat a jogokat, amelyek különösen a tagállamok közös alkotmányos hagyományyaiból és nemzetközi kötelezettségeiből, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményből, az Unió és az Európa Tanács által elfogadott szociális chartákból, valamint az Európai Unió Bíróságának és az *Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogából következnek.*”

<sup>19</sup> „Some of the acts requested in the Annex to your proposed initiative, that could contribute to achieving the overarching aim of protecting persons belonging to minorities, *might individually fall within the framework of the Commission’s powers* to submit a proposal for a legal act of the Union for the purpose of implementing the Treaties. However, *the Regulation on the citizens’ initiative does not provide for the registration of part or parts of a proposed initiative.*” („Az önök által javasolt kezdeményezés Mellékletében igényelt aktusok némelyike, amelyek hozzájárulhatnának a kisebbségekhez tartozó személyek védelme mindenén átívelő célja eléréséhez, *esetenként a Bizottság azon hatásköre alá eshetnek*, hogy az egy az Unió jogi aktusára vonatkozó javaslatot terjesszen elő a Szerződések végrehajtása céljából. Mindazonáltal *a polgári kezdeményezésekre vonatkozó Rendelet nem tér ki a javasolt kezdeményezés egy része vagy részei bejegyzésére.*” – A szerző fordítása és kiemelései.)

<sup>20</sup> „The protection of the cultural heritage of European autochthonous minorities and communities, as well as the protection of the identity of individuals belonging to these communities”. („Az európai őshonos kisebbségek és közösségek kulturális örökségének védelme éppúgy, mint az e közösségekhez tartozó egyének önazonosságának védelme.” – A szerző fordítása.)