

Elemző sorok az európai polgári kezdeményezésről

Görög Dóra

*Doktoranda, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola
Email: dr.gorog.dora@gmail.com*

Bevezető gondolatok

Az európai polgári kezdeményezés jogintézményét 2012 óta üdvözölhetjük, kezdetektől bízva annak hatékonyságában. Viszonylag új jogintézményről beszélhetünk, így már az elemzés elején azt a következtetést vonhatjuk le, hogy kevés gyakorlati tapasztalattal rendelkezünk a jogintézmény terén, csupán néhány év távlatából vizsgálhatjuk ezen új jogosultságot, tudva, hogy a jogirodalom nem bővelkedik a polgári kezdeményezés intézményének társadalmi, jogi aspektusaival, így csak annyiban értékelhetjük a fiatal uniós eszközt, amennyiben az Unió intézményei eddig értékelték, méltatták azt.

Rendelkezésünkre az Európai Parlament által készített tanulmány, az európai ombudman által lefolytatott, saját kezdeményezésű vizsgálat, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság által kiadott Útmutató az európai polgári kezdeményezéshez,¹ valamint az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság által 2012 óta évente megrendezésre kerülő Európai polgári kezdeményezési napok (*ECI Day*)² eseményéből levont tapasztalatok állnak.

A 2015. március 31-ei dátummal kiadott „Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak”³ – ahogy a nevében is látható – az első bizottsági jelentés a jogalkotó szervek részére az európai polgári kezdeményezésről.

Az európai polgári kezdeményezés az uniós polgárok azon eszköze, mellyel közvetlen kapcsolatba kerülhetnek az uniós szervekkel, bekapcsolódhatnak a döntéshozatalba. Ugyanakkor az európai polgári kezdeményezés lehetősége magában hordozza azt az új lehetőséget, hogy az Európai Unió aktívan bekapcsolódjon az európai kisebbségek részvételének javításába is, illetve a regionális vagy kisebbségi nyelvekről szóló párbeszédbe, melyre későbbi soraimban még utalni fogok. A Bizottság továbbá kiadott egy közleményt is, *Zöld könyv a területi kohézióról* címmel, melynek jelentőségére az alábbi sorokban még utalni fogok.⁴

Nagy lehetőségeket tartalmazó jogintézményről van szó, mely még pillanatnyilag kiaknázatlan. A polgárok még úgy tekintenek rá, mint kisgyermek a felnőttre, ugyanakkor kérdés, meddig tart ez a folyamat. Egyszer a gyermek is felnőtt és újraértékelheti a korábban benne gyökerező gyermeki csodálatát.

Elemzésem csupán egy áttekintés szeretne lenni az európai polgári kezdeményezésről, kiemelve az intézmény jelentőségét, egyben írásom inspirálja az olvasót, hogy példák nyomán gyakorlati tapasztalatot vonjon le az intézmény hatékonyságáról.

1. Polgárok Európája

¹ <http://www.egszb.info.hu/sites/default/files/eesc-2011-eci-hu.pdf>.

² <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-eci-day-2015>.

³ Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról.
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/HU/1-2015-145-HU-F1-1.PDF>.

⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_hu.pdf.

A Lisszaboni Szerződés létrehozta a polgári kezdeményezés⁵ intézményét, melybe a tagállamok polgárai nagy reménységet és bizodalmat vetettek. A Bizottság jelentése szerint az európai polgári kezdeményezés egyben kapcsolatfelvételt is jelent a polgárok között Európában. Ez az egymillió aláírás megszerzésének folyamatában is nyomon követhető, hiszen az aláírások megszerzése egy aktív, működőképes hálót, kapcsolatrendszerrel feltételez.⁶

Az uniós polgárság legfőbb érdekessége, hogy ezen jogintézmény esetén kizárólag jogokról beszélhetünk, kötelezettségek nem tapadnak hozzá. Az uniós polgárság intézményéből levezethető egyik uniós polgársági jogosultság az európai polgári kezdeményezés. Az uniós polgárságból fakadó ezen jog (mely alapvető jogi jogállást feltételez⁷ a Maastrichti Szerződéssel jelenik meg) és a remények szerint egy olyan „hidat” képez – vagy képezne – mely összeköti a tagállamok polgárait az uniós döntéshozatallal. A Szerződés ide vonatkozó cikkei alapján a bevezetett új intézmény által hallathatják hangjukat Európa polgárai, a közvetlen demokrácia jogintézményének igénybevételének lehetősége mellett. A jogintézmény nem titkolt célja, hogy felébressze a polgároknak az uniós intézmények és uniós vívmányok iránti érdeklődését, hogy minden polgár számára elérhetőbbé tegye az Uniót. Az Unió a demokrácia erősítése érdekében, nemkülönben a tagállami polgárok érdekeltté tételében minden polgárt egyenlően ismer el, figyelembe véve a demokratikus elveket.

Az általam készített szemléltető ábra jeleníti meg számunkra az Unió utóbbi évtizedeinek polgárokra ható legfőbb céljait és változásait. Az Európai Parlament szerepének erősödésével indult az a folyamat, hogy közvetlen választás útján bekapcsolódhattak az uniós polgárok a döntéshozatalba, ezzel erősítve a közvetlen demokrácia intézményét. Az uniós polgársági kezdeményezéssel a közelség elvét is megfogalmazta az Unió, mely egyben kifejezi a polgárok és az Unió közötti kapcsolat megerősítését, szorosabbá tételét.

A minden tanulmány alapját képező szubsziaritás elve mentén számos másik elv is megszületett, ezzel egyben növekvő tendenciát erősítve, a polgárok aktív döntéshozatalba történő bevonásának. A szubsziaritás elve szerint,⁸ amit kisebb és alacsonyabb szinten meg lehet valósítani, az ezen szinten élők képesek végrehajtani, azt helytelen lenne egy magasabb szintre delegálni. A magasabb egységnek nem szabad bekebeleznie a kisebbet.

A nemzeti parlamentek erősödése szintén leírható annak a folyamatnak az eredményeként, hogy a nemzeti parlamentek a tagállami polgárok hangját közvetítik az Uniónak.

Ugyanakkor „szubnacionális aktorok” egyfajta fokozatos gyarapodása is nyomon követhető.⁹ Nemkülönben az 1970-es évektől az alulról történő kezdeményezések, törekvések erősödése is jellemző. A decentralizáció egyre nagyobb térhódítása jelenik meg, például az önkormányzatok felőli nyomásgyakorlás által. A Régiók Bizottsága, mint a regionalizáció koordinátora, állásfoglalásában szintén szükségesnek tartotta a szubsziaritás elvének a hatalom összes szintjére való kiterjesztését.

Az európai integráció tehát ma egyértelműen a polgárok felé való közeledést is jelenti. Így a demokratikus legitimitás legfontosabb eleme az állampolgárokhoz való szorosabb kötelék kialakítása, mely egyben kapcsolódik az átláthatósággal is, ami rendkívül hasznos eszköz, hiszen a polgárok Unióba vetett bizalmát erősíti.

⁵ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=hu>.

⁶ Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak.

⁷ <http://jesz.ajk.elte.hu/voros50.pdf>. – Vörös Imre: *Néhány gondolat az uniós polgárság intézményéről*.

⁸ *Szubsziaritás és szolidaritás az Európai Unióban*. OCIFE Magyarország, Faludi Ferenc Akadémia, Budapest, 2006. 87-88.

⁹ Uo. 126.

Célok	Elvek	Kapcsolódási pontok	Unió intézmények és a polgárok kapcsolata
Demokrácia erősítése	Közelség elve	Unió polgárság és az alapjogok kapcsolata	Európai Parlament – petíció
Unió döntéshozatalba való bevonás	Szubszidiaritás elve és polgárközelség	Nemzeti parlamentek szerepének megerősödése	Európai Ombudsman – panasz
Polgárok érdekeltté tétele	Közvetlen demokrácia		Európai Bizottság – polgári kezdeményezés
	Önkormányzatiság elve		
	Decentralizáció elve		
	Regionalizáció		

A szerző saját szerkesztése.

Mint az már korábban említésre került, az európai polgári kezdeményezés az uniós polgársági jogok egyike. Azonban a többi jog is hordoz olyan jegyeket, melyek a tagállamok polgárainak adnak „beleszólási jogot” az Unió működésébe. E körben említésre kerülhet még a petíció benyújtása az Európai Parlamenthez, valamint a panasz intézménye az európai ombudsmanhoz. Azonban mégis az európai polgári kezdeményezés lehetne a polgárok legfőbb szöcsöve, mellyel valóban alakítani tudnák az uniós döntéshozatalt.

2. Unió polgárok kontra Bizottság?

E rövid fejezet címe meglepően hathat az olvasó számára, hiszen az Unió legfőbb célja, az uniós polgárok jogainak előtérbe emelése, aktivitásuk serkentése például a polgári kezdeményezés kapcsán. Amennyiben az Unió hatékony eszközzé kívánja tenni a polgári kezdeményezést, úgy az a kíváncsóság fogalmazódhat meg, hogy a Bizottság minél több polgári kezdeményezést vezessen nyilvántartásba, hogy azon kezdeményezésekből majd a Parlament és Tanács által elfogadott jogi aktus születhessen meg. Ezzel kapcsolódhatna be az európai polgár az Unió életébe.

Statisztikát viszonylag könnyen tudunk készíteni, az Unió honlapján minden adat a rendelkezésünkre áll. Az adatok alapján elmondható, és az Unió céljai alapján inkább megdöbbentő, hogy nagyobb a száma a Bizottság által elutasított polgári kezdeményezéseknek.

Továbbá számos tárgytalan kezdeményezéssel is találkozunk, noha ezen esetekben a kezdeményezők vonják vissza magát a kezdeményezést, vagy fényderül arra, hogy a kezdeményezésnek nincs meg a kellő támogatottsága.

A feltüntetett adatokat vizsgálva elmondható, hogy elenyésző azon polgári kezdeményezések száma, amelyeket a Bizottság támogatóan elfogadott. A Bizottság jelentése és a jelentésben is szereplő statisztika szerint 2012 áprilisa óta a Bizottság 51 kérelmet kapott a javasolt polgári kezdeményezések nyilvántartásba vételére. Ebből 31-et vettek nyilvántartásba (2012-ben 16-ot, 2013-ben 9-et, 2014-ben 5-öt és 2015-ben 1-et). Három kezdeményezés folytatja jelenleg a támogató nyilatkozatok gyűjtését.

Három kezdeményezésnek sikerült megszereznie a szükséges számú támogató nyilatkozatot, amelyet benyújtottak a Bizottságnak. Kettő közülük már hivatalos választ kapott a Bizottságtól, mely a következő nevet viseli: „a vízhez és a megfelelő higiénés körülményekhez való hozzáférés emberi jog!” A víz közzjő, nem árucikk!” („Right2Water”/a vízhez való jog) kezdeményezés is sikeres volt, mely egyben az első sikeres kezdeményezés címet mondhatja magáénak.¹⁰ A harmadikat („Stop vivisection”) a Bizottság jelenleg is vizsgálja.

Az „Egy közülünk” polgári kezdeményezés,¹¹ mely a lezárt, de Bizottság által megválaszolt kezdeményezés kategóriájába tartozik, ugyanakkor mégsem terjeszt be javaslatot a Bizottság, hogy a nyilvántartásba vegye a „One of us” kezdeményezést. A Bizottság 2014. május 28-án közzétett válaszában¹² hangsúlyozza, hogy nem terjeszt elő jogalkotási javaslatot, mivel a tagállamok és az Európai Parlament csupán nemrégiben folytattak megbeszélést és döntöttek az Unió e tekintetben folytatott politikájáról.¹³ Az „Egy közülünk” kezdeményezés arra kérte az EU-t, hogy minden olyan tevékenységet szüntessen be, elsősorban a kutatás, a fejlesztési segélyek és a közegészségügy területén végzett tevékenységekkel kapcsolatos anyagi támogatását, amelyben emberi embriókat pusztítanak el.

Az európai polgári kezdeményezések hivatalos honlapját segítségül hívva - mely minden érdeklődő számára elérhető – készítettem az alábbi sorokban feltüntetett táblázatot, mely hozzásegítheti a témában elmélyülni vágyókat a jogintézmény hatékonyságáról. Ahogy a táblázatból kiderül, az elutasított nyilvántartásba vételi kérelmek száma 20, az elutasítottakhoz sorolva immár a *Cohesion policy for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures, azaz a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért* indított polgári kezdeményezést, vagy a FÜEN által védjegyzelt *Minority Safepack*-kezdeményezést.¹⁴

Azok minősülnek elutasított polgári kezdeményezésnek a Bizottság részéről, mely javasolt kezdeményezések szövege nem felelt meg feltételeknek. A Bizottság ugyanakkor válaszlevélben megküldi az érintett polgári bizottságoknak az elutasítás indokait, és ismerteti a jogorvoslati lehetőségeket. Az elutasítás következtében hat polgári bizottság döntött úgy, hogy eljárást indít a Törvényszék előtt a Bizottság ellen a javasolt kezdeményezésük nyilvántartásba vételének elutasítása miatt. Ezek közül a „One of us” szervezőbizottsága is vitatta a Bizottság közleményét. Ahogy a fenti sorokban jeleztem, vannak tárgytalan kezdeményezések, melyeket vagy visszavontak, vagy a kellő támogatás hiányzott. A visszavont polgári kezdeményezések száma 10, ezek azok, melyeket a szervezők visszavontak. Azonban 14 azon kezdeményezések száma, melyek mögül hiányzik a

¹⁰ http://media.arbeiterkammer.at/PDF/Wasserversorgung_VandenBerge.pdf.

¹¹ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/answered>.

¹² Európai polgári kezdeményezés: az Európai Bizottság válaszol az „Egy közülünk” kezdeményezésre http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-608_hu.htm.

¹³ Statement – Commission. Commission meets with organisers of European Citizens' Initiative "One of Us" – http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-115_en.htm.

¹⁴ <https://www.fuen.org/hu/temaink/europai-polgari-kezdemenyezes/>.

Doktori Műhelytanulmányok 2015.

támogatás, ez azt jelenti, hogy esetükben az 1 éves időtartamon belül nem sikerült az előírt mennyiségű támogatói nyilatkozatot megszerezni.

Tárgytalan kezdeményezések száma		Elutasított nyilvántartásbeli kérelmek száma:	Folyamatban lévő kezdeményezések száma:	Lezárult kezdeményezések	
Visszavont kezdeményezések: 10	Kellő támogatás hiánya: 14	20	3	A gyűjtés lezárult: 2	Bizottság megválaszolta: 3

3. Jogalap a polgári kezdeményezéshez

A polgári kezdeményezés célja, hogy az intézmények az érdekképviselői szervezetekkel és a civil társadalommal nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet tudjanak fenntartani. Így lehetőségük nyílik az Unió bármely tevékenységéről véleményt nyilvánítani, és azokat nyilvánosan megvitatni.

A polgári kezdeményezésre először az *Európai Unióról szóló Szerződés 11. cikkének* (4) bekezdése utal, mely a következőppen fogalmaz: „legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség.” Jelentősége van a „hatáskörén belül” fogalomnak, melyre hivatkozással többször utasít el a Bizottság polgári kezdeményezést.

A Rendelet hasonlóképpen fogalmaz: a Bizottsághoz benyújtott kezdeményezés, amelyben felkéri a Bizottságot, hogy hatáskörén belül terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra van szükség, és amelyet a tagállamok legalább egynegyedéből származó, egymillió jogosult aláíró támogat.

A polgári kezdeményezésre találunk jogalapot a szerződésekben, de a másodlagos uniós jogi aktusokban is. Örömteli, hogy szakértői bizottságok is bevonásra kerültek a témában.

Elsődleges joganyag	Másodlagos joganyag	Másodlagos joganyag	Szakértői bizottság	Szakértői bizottság
EUSZ 11. (4)	Európai Parlament és a Tanács által 2011. február 16-án elfogadott rendelet 211/2011/EU rendelete ¹⁵	A Bizottság 1179/2011/EU végrehajtási rendelete (online gyűjtési rendszerre vonatkozó technikai előírások)	Polgári kezdeményezéssel foglalkozó Bizottság (Rendelet 20. cikk)	Az európai polgári kezdeményezéssel foglalkozó szakértői csoport
			online gyűjtési rendszerekre vonatkozó technikai előírásokkal	polgári kezdeményezés végrehajtásával kapcsolatosan folyó

¹⁵ 211/2011/EU rendelet – <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011R0211-20131008&from=HU>.

			összefüggésben segítse a Bizottságot a rendelet végrehajtásában.	véleménycsere és koordináció ¹⁶
--	--	--	--	--

Jelentések is a rendelkezésünkre állnak, ilyen például az Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottságának jelentése.¹⁷

Európai Parlament (Alkotmányügyi Bizottság Jelentése) 2010.10.02.	a polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD))
Európai Parlament Vélemény a Petíciós Bizottság részéről az Alkotmányügyi Bizottság részére (Petíciós Bizottság) 2010. 11. 23.	a polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD))
Európai Unió Területi Agendája 2020	Egy sokszínű régiókból álló, befogadó, intelligens és fenntartható Európa felé c.
Zöld Könyv a területi kohézióról ¹⁸	Bizottság Közleménye

4. A Székely Nemzeti Tanács régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért indított polgári kezdeményezése

Európa 47 államában hozzávetőleg 340 történelmi kisebbség él, lélekszámuk meghaladja a 100 milliót. Közép-Kelet-Európában csaknem 107 kisebbséget számolunk. Minden hetedik európai polgár valamely történelmi kisebbség vagy etnikum tagja.¹⁹ Az Európai Unióban annak 23 hivatalos nyelve mellett hatvannál több regionális vagy kisebbségi nyelvet beszélnek. Az említett nyelveket beszélő polgárok száma 40 millió. Az őshonosnak tekintett kisebbségek olyan régiókban élnek, amelyek gazdasági hátrányban vannak egy állam többi régióihoz képest, kevés munkalehetőséggel és az ott élők sok esetben megélhetési problémákkal küzdenek. A régiók egyenlőségéért polgári kezdeményezés célja ezen régiók gazdasági megerősítése, vagy legalább az, hogy ezen régiók ellen ne lehessen a strukturális politika adta előnyöket felhasználni. Ezen régiók stabilizálása gazdaságilag hozzájárulna a regionális kultúrák megőrzéséhez.

Ahogy már több ízben említésre került a Lisszaboni Szerződéssel hatályba lépő polgári kezdeményezés lehetővé teszi, hogy az uniós tagállamoknak legalább az egynegyedét képviselő egymillió polgár kérje az Európai Bizottságot, hogy a hatáskörébe eső területeken

¹⁶ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/legislative-framework>.

¹⁷ A polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról.

¹⁸ http://regionalispolitika.kormany.hu/download/1/ea/00000/Zold%20konyv_HU.pdf.

¹⁹ Szarka László: A közép-európai kisebbségek tipológiai besorolhatósága. *Kisebbségkutatás*, 1999/2., http://www.hhrf.org/kisebbssegkutataskk_1999_02/cikk.php?id=57.

jogszabályra irányuló javaslatot tegyen.

A polgári kezdeményezést kizárólag úgynevezett polgári bizottság szervezhet, amelynek tagjai legalább heten vannak és legalább hét különböző tagállamban élnek. A polgári bizottságnak egy éve van arra, hogy összegyűjtse a szükséges támogatást. Az aláírásokat az illetékes hatóságoknak kell hitelesíteniük az egyes tagállamokban. A sikeres kezdeményezések szervezői az Európai Parlament által szervezett meghallgatáson is részt vesznek. Az Európai Bizottságnak három hónap áll rendelkezésre, hogy megvizsgálja a kezdeményezést, hogy a döntést meghozza.

A Székely Nemzeti Tanács²⁰ 2011 novemberében döntött úgy, hogy élni kíván az uniós polgári kezdeményezés eszközeivel. A polgári kezdeményezésnek a következő nevet adta: *a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért indított polgári kezdeményezés*. A szakértői, valamint politikai egyeztetések után a véglegesített tervezetet 2013 nyarán az SZNT által felkért tizenkét tagú polgári bizottság iktatta az Európai Bizottságnál.

Az Európai Bizottság azonban 2013. július 26-án kelt levelében tájékoztatta a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért indított polgári kezdeményezés szervezőit, hogy a bejegyzést elutasította. A vitatott határozat ellen a felperesek keresetet nyújtottak be a Törvényszékhez az EUMSZ 263. cikke alapján. Ebben azt kérték, hogy a bíróság semmisítse meg a vitatott határozatot, másrészt kötelezze a Bizottságot a javasolt polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételére, harmadrészt az eljárási költségek viselésére is kötelezze. A kezdeményezők több jogalapot is megjelöltek, azzal érvelve, hogy a Bizottság nyilvántartásba vegye a polgári kezdeményezést. Egyúttal Kovászna megye beavatkozási kérelmet terjesztett elő. A kérelem első hivatkozási alapjaként az EUMSZ 4. cikke szolgált, mely szerint az Unió a tagállamokkal megosztott hatáskörrel rendelkezik azokban az esetekben, ahol a Szerződések olyan hatáskört ruháznak rá, amely nem tartozik a 3. és 6. cikkben felsorolt területekhez. Az Unió és a tagállamok az EUMSZ 4. cikke szerint megosztott hatáskörrel rendelkeznek például a belső piac, szociálpolitika, gazdasági társadalmi és területi kohézió, mezőgazdaság, környezetvédelem, fogyasztóvédelem,²¹ energiaügy terén.

A regionális politika középpontjában az Európai Unió régiói és városai állnak. Célja, hogy stratégiai beruházások révén elősegítse a gazdasági növekedést és az életminőség javulását. A regionális politika egyúttal eszközül szolgál ahhoz, hogy az Európai Uniót alkotó országok – a kevésbé fejlett régióknak nyújtott támogatás formájában – kifejezésre juttassák szolidaritásukat.²²

A második jogalapot az EUSZ. 174. cikke jelentette (az EK SZ. korábbi 158. cikke) mely hangsúlyozza, hogy az átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében az Unió úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy *az a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítését eredményezze. Az Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik. Az érintett régiók közül kiemelt figyelemmel kell kezelni a vidéki térségeket, az ipari átalakulás által érintett térségeket és az olyan súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat, mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók.*

A Bizottság elutasításának okára nehezen találunk indokot, hiszen éppen a jelen hivatkozási alap áll leginkább összhangban a régiók egyenlőségért polgári kezdeményezéssel.

Több ponton érintkezik a polgári kezdeményezés ezen 174. cikkel:

²⁰ <http://sznt.sic.hu/hu-sic/index.php?lang=fa>.

²¹ http://europa.eu/pol/cons/index_hu.htm.

²² http://europa.eu/pol/reg/index_hu.htm.

- *gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítése*
- *az Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik*
- *az érintett régiók közül kiemelt figyelemmel kell kezelni ezen régiókat*

A harmadik jogalapot (3. jogalap) az Európai Parlament és Tanács 1059/2003/EK rendelete (2003. május 26.) jelentette, mely a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról szól.

A rendelet kiemeli, hogy az aktuális politikai, közigazgatási és intézményi helyzetet is tiszteletben kell tartani. A nem közigazgatási egységeknek tükrözniük kell a gazdasági, társadalmi, történelmi, kulturális, földrajzi vagy környezeti körülményeket. A regionális statisztikákhoz e statisztikák nemzeti és európai szintű céljától függően különböző szintekre van szükség. Helyénvaló, hogy az európai regionális NUTS-osztályozásnak legalább három részletezett hierarchikus szintje legyen. Mindaddig a kohéziós finanszírozás a közigazgatási régiók beosztására épült (mégpedig a NUTS-2-re), a jövőben a területi kohézió a földrajzi adottságok rugalmasabb megközelítését teszi lehetővé.

Teljesen függetlenül attól, hogy a 174. (3) cikkben a felsorolás kimerítő vagy példálózó, a nemzeti, nyelvi, kulturális sajátosságokkal rendelkező régiók mindenképpen az EUMSZ 174. cikkében megjelölt, az Unió kohéziós politikája által „érintett régiók” (regions concerned) kategóriájába tartoznak. Mivel a kultúra az EU másodlagos joga szerint is a területi, társadalmi, gazdasági kohézió fontos tényezője, ezért a „NUTS régiók kijelölésénél a kulturális és történelmi körülmények figyelembevételét is előírják”. Így elmondható, hogy még a NUTS rendszer kialakítása is a társadalmi, területi kohézió mentén zajlik, kifejezve, hogy így működhet hatékonyan a regionális politika, és az államon belüli egyes szintek hozzájárulnak a hatékony növekedéshez.

A regionális politikának köszönhetően ezek a régiók könnyebben kiaknázhathatják a rendelkezésükre álló gazdasági lehetőségeket, célul tűzve, hogy a régiók közötti egyenlőtlenségeket felszámolják.²³

Az EUSZ 2. cikke és az EUMSZ 167. Cikke közötti kapcsolatra mutatottak rá a felperesek (4. jogalap), miszerint egyrészt hibás, másrészt megalapozatlan a Bizottság azon megállapítása, miszerint „az EUSZ 2. cikke nem lehet egy törvénykezdeményezés jogi alapja. A 167. cikk (az EKSz. korábbi 151. cikke) mégis azt hangsúlyozza, hogy az Unió hozzájárul a tagállamok kultúrájának virágzásához, tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségüket, egyben előtérbe helyezi a közös kulturális örökséget. Másodsorban az Unió fellépésének célja a tagállamok közötti együttműködés előmozdítása és szükség esetén tevékenységük támogatása és kiegészítése azon területeken, ahol az európai népek kultúrájának és történelmének (ismeretének) terjesztése szükséges, ahol az európai kulturális örökség megőrzése és védelme a legfőbb cél. Az Unió szerződések rendelkezései a kultúrák sokszínűségének tiszteletben tartása mellett tör lándzsát, így politikáinak meghatározása során figyelembe vesz kulturális szempontokat.

Utolsó (5.) jogalapként az EUMSZ. 19. cikke jön szóba, (az EKSz. korábbi 13. cikke), mely kimondja, hogy a Szerződések egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül és a Szerződések által az Unióra átruházott hatáskörök keretén belül a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag megfelelő intézkedéseket tehet a nem, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdésére.²⁴

²³ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/.

²⁴ Székely Nemzeti Tanács beavatkozási kérelme, T-529/13.

5. A gazdasági és társadalmi kohézió, valamint a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért indított polgári kezdeményezés közötti kapcsolódási pontok

Kutatásom során arra a megállapításra jutottam, hogy a polgári kezdeményezés és a gazdasági és területi kohézió között kapcsolatot, leginkább az Európai Unió Területi Agendája 2020, valamint a Zöld Könyv soraiban lelhetjük fel.

A gödöllői helyszínen megfogalmazott *Európai Unió Területi Agendája 2020*,²⁵ mely az *“Egy sokszínű régiókból álló, befogadó, intelligens és fenntartható Európa felé”* címet viseli, a területi kohéziót fogalmazza meg az Unió jelenlegi legfőbb céljaként. A területi tervezését és területfejlesztésért felelős miniszterek az Európai Bizottsággal együttműködésben fogalmazták meg ezen célkitűzéseket. Az új 2020-ig előirányzott stratégia egy befogadó, intelligens és fenntartható Európát céloz meg.

Az Agendának az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 174. cikkével összhangban kell lennie, valamint az Unió valamennyi politikájának és tevékenységének hozzá kell járulnia a gazdasági, társadalmi és területi kohézióhoz. A Területi Agenda alapelveit és célkitűzéseit minden ágazati politikák kialakításáért és végrehajtásért felelős személynek figyelembe kell venni.

Nemcsak az Európai Unió Területi Agendája 2020 fogalmazza meg a sokszínű régiók fontosságát és az ezzel kapcsolatos területi, gazdasági kohézió erősítését, hanem a Zöld Könyv a területi kohézióról²⁶ is hangsúlyozza, hogy előnyt kell kovácsolni a területi sokféleségből. Ez utóbbi egyben alcímet képez a Bizottság Közleményében.

A Zöld Könyv megállapítja, hogy hatékony együttműködést kell kialakítani, transznacionális szinten. Közös fellépésre van szükség, hiszen az emberek már átlépik a közigazgatási és államhatárokat, a migrációs folyamatok pedig mindinkább az együttműködés sürgetésére mutatnak. A Könyv hangsúlyozza, hogy számos régiót az elszegényedés jellemzi, és nincs lehetőség a munkaerőpiac kínálatának erősítésére.

A nemzeti kisebbségek által lakott régiók ugyanezzel a problémával küzdenek, a Zöld Könyv pedig tökéletesen kifejezi, hogy ezen régiókat támogatni kell. A Zöld Könyv arra is utal, hogy a területi kohézió fogalmai nem egyértelműek, így a Könyvet vitaindítónak is szánja. A Zöld Könyvről több ízben megállapíthatjuk, hogy vannak hiányosságai, így a gazdaságilag elmaradott vagy alacsony jövedelemmel rendelkezők területének problémáival gyakorlatilag nem foglalkozik. Úgy vélhető, hogy a területi kohézió tárgyának tekinti.²⁷ A fókuszpontja a földrajzilag hátrányos területek, vagy speciális térségű területek, például a parti államok helyzete.²⁸ A Zöld Könyv minimálisan érinti a területi kohézió átfogó és integrált kezelését. Némi utalást találunk csupán arra, hogy a területi kohézió gyakorlati érvényesülése hogyan valósulhat meg, mik annak a pénzügyi, ugyanakkor koordinációs feltételei. A területi kohézió célja valamennyi terület harmonikus fejlődésének biztosítása, így azon későbbi bizottsági érv, miszerint a polgári kezdeményezés nem szolgálná ezen régiók fejlődését, nem megalapozott. A Tanács által 2006-ban elfogadott kohézióra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatás tartalmazza, hogy „a területi kohézió előmozdításának az arra irányuló erőfeszítés részét kell alkotnia, hogy Európa teljes területének lehetősége nyíljon

²⁵ Az Európai Unió Területi Agendája 2020 – <http://regionalispolitika.kormany.hu/download/4/73/10000/Területi%20Agenda%202020.pdf>. 2011. május 19., Gödöllő.

²⁶ Zöld Könyv a területi kohézióról – http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag28/mag28_hu.pdf.

²⁷ http://regionalispolitika.kormany.hu/download/c/da/00000/Green%20Paper_Hungarian%20contribution_EN.pdf.

²⁸ http://regionalispolitika.kormany.hu/download/2/ea/00000/Zöld%20könyv_Magyar%20álláspont_HU_.pdf.

hozzájárulni a növekedésre.”²⁹ Ebbe pedig minden régió beletartozik, azok különösen, ahol őshonos nemzeti kisebbségek élnek.

6. Elemzés után levont következtetések

„Nagy örömmre szolgál, hogy a Parlament és a Tanács ilyen gyorsan megállapodásra jutott a polgári kezdeményezést illetően” – nyilatkozta Maroš Šefčovič, a Bizottság intézményközi kapcsolatokért és igazgatásért felelős alelnöke. „Az európai polgári kezdeményezés a részvételi demokrácia teljesen új formáját vezeti be az Európai Unióban. Jelentős előrelépés ez az uniós demokrácia életében. Kézzelfogható példája annak, hogy *közelebb hozzuk az Uniót polgáraihoz*. Határon átnyúló vitákat fog táplálni annak kapcsán, hogy *mit is csinálunk mi Brüsszelben, és reményeim szerint hozzá fog járulni egy valódi nyilvános európai fórum létrehozásához*.”³⁰

Kérdésként merülhet fel, hogy az európai polgárok a Bizottság által meghatározott európai uniós irányok mentén foglalhatnak állást? Hiszen a gyakorlatban majdnem a nullához közelít azon kezdeményezések száma, melyet a Bizottság befogadott, és amely területeken jogalkotási aktust kívánna javasolni.

A számos elutasított polgári kezdeményezés nem csökkenti-e a tagállamok polgárainak kedvét, hogy hallassák hangjukat az uniós döntéshozatalban, mert amennyiben mégis ezen tendencia felé mutatunk már azt a következő kérdést kell feltennünk, hogy valódi eszközként tarthatjuk-e számon a polgári kezdeményezést, megvalósult-e a valódi célja, mellyel az Unió létrehozta a jogintézményt, és a polgárok valóban közelebb kerültek-e az Európai Unióhoz. Feltehetjük a kérdést, hogy az Unió valóban hozzájárul a különböző kultúrák támogatásához, és egyben hogyan tudja tiszteletben tartani a szerződésekből is megfogalmazott regionális sokszínűséget.

Ha a területi kohézióknak még nincsenek egyértelműen lefektetett fogalmai, akkor egyértelműen el sem utasítani a tárgyalt polgári kezdeményezést, amely éppen a régiók egyenlőségének támogatására kíván javaslatot tenni, és nem lehet hivatkozni arra, hogy ezen régiókra nincs kihatással a területi, strukturális kohéziós politika, és nem lendítené előre ezen régiók fejlődését.

Köszönetnyilvánítás

A polgári kezdeményezés mélyreható részleteit, ugyanakkor az azzal járó nehézségeket csupán az uniós forrásokból nem tudtam volna teljeskörűen megismerni, és átlátni, kutatásom során a legnagyobb segítséget és inspiráló erőt Römer Ambrus Izabella (brassói ügyvéd) adta, aki a régiók egyenlőségéért polgári kezdeményezést jogilag is felkarolta.

²⁹ Zöld Könyv a területi kohézióról, 4.

³⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1720_hu.htm.