

KISEBBSÉGI SZEMLE

XI. ÉVFOLYAM, 2026. 1. SZÁM

SZERKESZTŐK

KÁNTOR ZOLTÁN, GAZSÓ DÁNIEL

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

ABLONCZY BALÁZS, FERENC VIKTÓRIA, GAZSÓ DÁNIEL, KÁNTOR ZOLTÁN,

TÁTRAI PATRIK, TORÓ TIBOR, TÓTH NORBERT, VIZI BALÁZS

Kiadó: *Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt.*
1016 Budapest, Gellérthegy u. 30–32.
Internetcím: www.bgazrt.hu
Felelős kiadó: *Erdélyi Rudolf Zalán*
Tel.: +36 1 795 2012
E-mail: vezerigazgato@bgazrt.hu

Szerkesztőség: *Nemzetpolitikai Kutatóintézet*
1016 Budapest, Gellérthegy u. 30–32.
Internetcím: www.npki.hu
Felelős szerkesztő: *Kántor Zoltán*
Szerkesztőségi titkár: *Bara Gabriella*
Tel.: +36 1 896 7370
E-mail: gabriella.bara@bgazrt.hu

Nyelvi lektor: *Tomka Eszter*

Borítóterv: *Kőfaragó Anna, Kőfaragó Zsuzsa*
A borítón megjelenített fénykép forrása:
Art and Picture Collection, The New York Public Library. „Hungarian Design.”
The New York Public Library Digital Collections. 1911.
<http://digitalcollections.nypl.org/items/510d47e1-0219-a3d9-e040-e00a18064a99>

Nyomás és kötés: *Kapitális Nyomdaipari Kft.*
4002 Debrecen, Balmazújvárosi út 14.

A Kisebbségi Szemle egy szaklektorált (peer-reviewed) folyóirat
MTA-értékelés: A

HU ISSN 2498-8049

TARTALOM

KISEBBSÉGI JOGOK

- VARGA PÉTER: MEGHALLGATVA, DE FIGYELMEN KÍVÜL HAGYVA:
A MINORITY SAFEPAK EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS
ÉS AZ UNIÓS ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLAT TANULSÁGAI 7
- HORVÁTH LÁSZLÓ: A NEMZETI KÖZÖSSÉGEK PARLAMENTI KÉPVISELETE
MONTENEGRÓBAN 41

RECENZIÓ

- SULLIVAN FERENC: A NEMZET ARCAI AZ ETNOLÓGIA LÁTÓSZÖGÉBŐL 91
- BALI JÁNOS: A MAGYAR NEMZET ETNOLÓGIÁJA.
ELTE BÖLCSÉSZETTUDOMÁNYI KAR: BUDAPEST, 2022.*
- MOLNÁR ZOLTÁN: A MAGYAR EMIGRÁCIÓ SOKARCÚSÁGA
A LEGÚJABB KUTATÁSOK TÜKRÉBEN 95
- HEIL KRISTÓF MIHÁLY (SZERK.): SZEMELVÉNYEK A MAGYAR EMIGRÁCIÓ TÖRTÉNETÉBŐL.
GONDOLAT KIADÓ – HUN-REN–ELTE JOGTÖRTÉNETI KUTATÓCSOPORT –
RETÖRKI: BUDAPEST, 2024.*

RESUME 107

SZÁMUNK SZERZŐI 109

KISEBBSÉGI JOGOK

VARGA PÉTER

MEGHALLGATVA, DE FIGYELMEN KÍVÜL HAGYVA: A MINORITY SAFEPACK EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS ÉS AZ UNIÓS ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLAT TANULSÁGAI¹

Az európai polgári kezdeményezés (EPK) az Európai Uniónak a lisszaboni szerződéssel bevezetett egyik legjelentősebb részvételi demokratikus újítása, amelynek célja az volt, hogy intézményes csatornát teremtsen az uniós polgárok kollektív politikai akaratának közvetlen kifejezésére. A jogintézmény bevezetése ugyanakkor kezdettől fogva magában hordozta azt a feszültséget, hogy miként egyeztethető össze a polgári részvétel ígérete a Bizottság jogalkotás-kezdeményezési monopóliumával és széles mérlegelési jogkörével. E strukturális feszültség különösen élesen jelent meg azokban a kezdeményezésekben, amelyek politikailag érzékeny területeket érintettek, így mindenekelőtt a nemzeti kisebbségek helyzetével foglalkozó európai polgári kezdeményezések esetében.

E jogintézmény korai szakaszában két olyan európai polgári kezdeményezést is benyújtottak, amely a nemzeti kisebbségek helyzetével foglalkozott: a Minority SafePack,² valamint a Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért³ elnevezésű kezdeményezést. Mindkettőt 2013-ban, az európai polgári kezdeményezés jogintézményének „hajnalán” nyújtották be, és mindkettő hosszú, több szakaszból álló eljárási és bírósági utat járt be. A két kezdeményezés tematikája, politikai érzékenysége és intézményi megítélése számos ponton eltért, ugyanakkor eljárási sorsuk és az azokból levonható jogi tanulságok feltűnő párhuzamokat mutatnak.

A Bizottság mindkét kezdeményezés esetében végül olyan közleményt fogadott el, amely nem irányozott elő további uniós jogi vagy jogalkotási aktusokat, és nem

1 A tanulmány a szerző egyéni álláspontját tükrözi. A szerző a tanulmányban tárgyalt, nemzeti kisebbségeket érintő két európai polgári kezdeményezéshez kapcsolódó bírósági eljárásokban részt vett Magyarország beavatkozási beadványainak előkészítésében.

2 Lásd a kezdeményezés honlapját. Letöltés helye: <https://minority-safepack.eu>; letöltés ideje: 2026. 03. 15.

3 Lásd a kezdeményezés honlapját. Letöltés helye: www.nationalregions.eu; letöltés ideje: 2026. 03. 15.

tartalmazott konkrét, kötelező erejű intézkedések megtételére irányuló vállalásokat.⁴ A Minority SafePack kezdeményezéshez kapcsolódó bírósági eljárások időközben lezárultak: az Európai Unió Bírósága végérvényesen elutasította a szervezők kereseteit, ezzel lezárva a 2013 óta tartó jogi folyamatot. A kohéziós politikára vonatkozó kezdeményezés esetében ugyanakkor új fejleményt jelent, hogy a Bizottság 2025-ben elfogadott elutasító közleményét a szervezők megtámadták az uniós bíróság előtt, így e jogvita jelenleg is folyamatban van.

E két kezdeményezés – és különösen az azokkal összefüggésben született bírósági ítéletek – nem csupán a nemzeti kisebbségek szempontjából bírnak jelentőséggel. Szélesebb értelemben is fontos tanulságokat hordoznak az európai polgári kezdeményezés jogi természetéről, a Bizottság mérlegelési és indokolási kötelezettségének terjedelméről, valamint az uniós polgárok és az intézmények közötti „érdemi párbeszéd” tényleges tartalmáról. A tapasztalatok arra utalnak, hogy az európai polgári kezdeményezés gyakorlati működésében feszültség alakult ki a formálisan biztosított részvételi lehetőségek és az érdemi intézményi válaszok között.

A két, nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos európai polgári kezdeményezés tartalmi összefüggéseivel, valamint a nyilvántartásba vételük körüli bírósági eljárásokkal a szakirodalom már részletesen foglalkozott.⁵ Jelen tanulmány ezért e kezdeményezések bemutatását csak annyiban idézi fel, amennyiben az szükséges a bírósági ítéletek jogértelmezési tanulságainak megértéséhez. A hangsúly nem a kisebbségvédelem anyagi jogi kérdésein, hanem az európai polgári kezdeményezés eljárási logikáján, valamint azon intézményi gyakorlatokon van, amelyek az érdemi válaszadás kereteit alakítják.

Bevezetésként indokolt röviden áttekinteni a kezdeményezésekhez kapcsolódó bírósági eljárások főbb állomásait is.⁶ A jogvita mibenléte szerint mindkét ügyben három, egymástól jól elkülöníthető bírósági eljárás rajzolódik ki. Először a Bizottság a

4 A Minority SafePack esetében: *Közlemény a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínnű Európáért” elnevezésű európai polgári kezdeményezéséről*, C(2021) 171 final, 2021. január 14. A kohéziós politikával kapcsolatos kezdeményezés esetében: *Közlemény a „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért” elnevezésű európai polgári kezdeményezéséről*, COM(2025) 6015 final, 2025. szeptember 3.

5 Lásd például: Varga Péter – Tárnok Balázs: Európai polgári kezdeményezések a nemzeti kisebbségek védelmében. *Kisebbségi Szemle*, 2017. 2 (3). 91–108.; Manzinger Krisztián – Vincze Loránt: Minority SafePack. Esély az EU-s kisebbségvédelemre? *Pro Minoritate*, 2017. 27 (2). 3–21.; Tárnok Balázs: *Mire elég egymillió aláírás? Az európai polgári kezdeményezés mint a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmi eszköze*. Nemzeti Közszerkesztési Egyetem – Ludovika Egyetemi Kiadó: Budapest, 2021.

6 Magyarország valamennyi eljárásban beavatkozó félként vett részt, a szervezők érveit, illetve a kezdeményezések nyilvántartásba vételének fenntartását támogatva. Románia, Szlovákia és Görögország az egyes eljárásokban eltérő összetételben, nem valamennyi ügyben vettek részt beavatkozóként, és a kezdeményezések elutasítása mellett érveltek.

nyilvántartásba vételt elutasító határozatot hozott,⁷ amelyet a szervezők megtámadtak az uniós bíróság előtt.⁸ Másodszor, a kezdeményezéseket – részleges vagy minősített formában – nyilvántartásba vették,⁹ és e döntéseket Románia megtámadta, sikertelenül.¹⁰ Harmadszor pedig a szervezők indítottak pert a Bizottság eljárást lezáró, kedvezőtlen közleményével szemben. E harmadik szakasz a *Minority SafePack* esetében már lezárult,¹¹ míg a kohéziós politikára vonatkozó kezdeményezésnél jelenleg is folyamatban van.¹² E többlépcsős jogvitasorozat lehetőséget teremt arra, hogy ne csupán egyes döntések jogszerűségét, hanem az európai polgári kezdeményezés egészének működési logikáját, intézményi súlypontjait és korlátait is értékeljük.

Jelen tanulmány e kérdéseket elsősorban a *Minority SafePack* kezdeményezéshez kapcsolódó ítélkezési gyakorlat alapján vizsgálja, különös tekintettel az eljárást lezáró bizottsági közlemény megtámadásával összefüggő perekre. Az elemzés nem a kezdeményezés teljes tartalmi spektrumát öleli fel, hanem három, a szervezők által is vitatott intézkedési javaslatra koncentrál, amelyek jól szemléltetik az európai polgári kezdeményezés eljárásának strukturális sajátosságait és problémáit: a nyelvi ajánlásra vonatkozó javaslatra (1. intézkedés), a nyelvi sokféleségi központok felállítására irányuló javaslatra (3. intézkedés), valamint az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv módosítására vonatkozó javaslatra (8. intézkedés).¹³ Ennek során nem a hagyományos esettanulmány-elméleti

7 A *Minority SafePack* esetében: *Határozat a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” elnevezésű európai polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételével kapcsolatos döntésről*, C(2013) 5969 final, 2013. szeptember 13.

A kohéziós politikával kapcsolatos kezdeményezés esetében: *Határozat a „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért” elnevezésű európai polgári kezdeményezés nyilvántartásba vétele iránti kérelem elutasításáról*, C(2013) 4975 final, 2013. július 25.

8 T-646/13. sz. ügy, Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2017:59.

A kohéziós politikával kapcsolatos kezdeményezés esetében: T-529/13. sz. ügy, Izsák Balázs Árpád és Dabis Attila kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2016:282; C-420/16 P sz. ügy, Izsák Balázs Árpád és Dabis Attila kontra Bizottság, ECLI:EU:C:2017:716

9 A *Minority SafePack* esetében: *A „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” elnevezésű javasolt európai polgári kezdeményezésről szóló, 2017. március 29-i (EU) 2017/652 bizottsági határozat*, HL 2017. L 92., 100. o.

A kohéziós politikával kapcsolatos kezdeményezés esetében: *A „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért” elnevezésű javasolt európai polgári kezdeményezésről szóló, 2019. április 30-i (EU) 2019/721 bizottsági határozat*, HL 2019. L 122., 55. o.

10 A *Minority SafePack* esetében: T-391/17. sz. ügy, Románia kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2018:859; C-899/19 P sz. ügy, Románia kontra Bizottság, ECLI:EU:C:2022:41.

A kohéziós politikával kapcsolatos kezdeményezés esetében: T-495/19. sz. ügy, Románia kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2021:344; C-54/22 P sz. ügy, Románia kontra Bizottság, ECLI:EU:C:2023:370.

11 T-158/21. sz. ügy, *Minority SafePack* kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2022:485; C-26/23 P sz. ügy, *Minority SafePack* kontra Bizottság.

12 T-781/25. sz. ügy, Izsák és társai kontra Bizottság (folyamatban).

13 Az egyes javaslatok szövegeit lásd a kezdeményezés honlapján. Letöltés helye: <https://minority-safe-pack.eu>; letöltés ideje: 2025. 02. 03.

kérdések bontásban, hanem közvetlenül az egyes javaslatok mentén rámutatva a következtetlenségekre és ellentmondásokra.

Nyelvi ajánlás: a javaslat „valódi” tartalmának kijelölése az európai polgári kezdeményezés eljárásában

A nyelvi ajánlás kapcsán kulcskérdés, hogy ki és az eljárás mely szakaszában jogosult meghatározni a javaslat valódi tartalmát. A Törvényszék – a közleményben kifejtett érveket mérlegelve és a korábbi ítélkezési gyakorlatot követve – arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság nem vétett mérlegelési hibát akkor, amikor úgy értékelte: a meglévő uniós eszközök és szakpolitikai intézkedések kellőképpen hozzájárulnak a kezdeményezés céljainak megvalósításához. A szervezők keresetükben lényegében azt kifogásolták, hogy a Bizottság által hivatkozott eszközök nem alkalmasak a javaslatban megfogalmazott célok tényleges elérésére, és így nem tekinthetők megfelelő válasznak a kezdeményezés tartalmi elemeire.

Tekintettel arra, hogy az Európai Bizottságnak e téren rendkívül széles mérlegelési jogköre van,¹⁴ miközben az Európai Unió Bíróságának felülvizsgálati hatásköre szükségszerűen korlátozott, jelen tanulmány nem törekszik a Bizottság vonatkozó megállapításainak részletes érdemi elemzésére vagy értékelésére. Inkább arra irányul, hogy az európai polgári kezdeményezés mechanizmusának szempontjából vizsgálja: mennyiben tekinthető megalapozottnak az a – a bíróság által is jóváhagyott – megközelítés, amely a kezdeményezés e pontját kizárólag az oktatás és a kultúra szűkebben értelmezett területére korlátozta. Ez a szűkítés ugyanis problematikusnak tűnik annak fényében, hogy a javaslat valójában egy olyan tanácsai ajánlás elfogadására irányult, amely a kulturális és nyelvi sokszínűség védelmének átfogó eszközeit és módozatait lenne hivatott meghatározni, különösen a regionális és kisebbségi nyelvek közigazgatásban, közszolgáltatásban, oktatásban, kultúrában, igazságszolgáltatásban, médiában, egészségügyben, kereskedelemben és fogyasztóvédelemben, a címkézést is ideértve (az ítéletek szóhasználatában gyakran: „az élet más területein”), történő használatának védelmét illetően.¹⁵

Első fokon a Törvényszék arra alapozta döntését, hogy a javaslat által követett cél és a szervezők által ezzel kapcsolatban hivatkozott jogalapok fényében kell mérlegelni, hogy a Bizottság nyilvánvaló mérlegelési hibát követett-e el.¹⁶ Ennek során abból a

14 Lásd ezzel kapcsolatban A gyakorlat problémája: a mérlegelési és indokolási kötelezettség kiüresedése című részt is.

15 T-158/21. sz. ügy, 42. pont.

16 Uo. 45. pont.

körülményből, hogy a kezdeményezés kizárólag az EUMSZ 165. cikk (4) bekezdésének második francia bekezdésére és az EUMSZ 167. cikk (5) bekezdésének második francia bekezdésére hivatkozik, arra a következtetésre jutott, hogy ez a javaslata kizárólag kultúra és az oktatás területére vonatkozik, a nyelveknek az „élet más területein” való használata nem tartozott a Bizottság vizsgálati körébe.¹⁷ A fellebbezési eljárás során a Bíróság a rendelet nyelvtani (textuális) értelmezéséből kiindulva megismételte a korábbi ítélezési gyakorlatban kialakult (és jelen tanulmány által sem vitatott) tételét, miszerint a kezdeményezés arra szolgál, hogy a Bizottságot „felkérje” a Szerződések végrehajtásához szükséges megfelelő javaslat előterjesztésére, és nem arra, hogy kötelezze az érintett intézményt a polgári kezdeményezésben előírányzott intézkedés vagy intézkedések megtételére.¹⁸ Továbbá amikor a Bizottság úgy dönt, hogy nem tesz intézkedést egy európai polgári kezdeményezésre válaszul, nem köteles kimerítően meghatározni azokat a jogalapokat, amelyek alapján ilyen intézkedést hozhatott volna. Ehelyett azt kell ismertetnie, hogy miért döntött úgy, hogy nem él jogalkotási kezdeményezési hatáskörével.¹⁹ Ennek alapján úgy látta, hogy mivel a kezdeményezésben megjelölt két (fent jelzett) jogalap kizárólag az oktatás és a kultúra területére vonatkoznak, a Törvényszék helyesen állapította meg, hogy csak ezeket kell figyelembe venni a nyilvánvaló mérlegelés hiba értékelése során.²⁰

Véleményem szerint a bíróság által alkalmazott megközelítés ellentmondásba kerül az európai polgári kezdeményezés mechanizmusának egyes elemeivel, valamint az azt szabályozó rendelet és az azt megelőző ítélezési gyakorlat értelmezésével. Nem vitás, hogy az EPK-rendelet alapján az Európai Bizottság nem köteles a kezdeményezés valamenynyire külön-külön reagálni, ez azonban nem jelentheti azt, hogy a szervezők által lényegesnek tekintett vagy kifejezetten megjelölt részleteket figyelmen kívül hagyhatja arra hivatkozva, hogy az adott kezdeményezésben nem jelölték meg az ezekre vonatkozó konkrét jogalapot.

Felmerül a kérdés, hogy a Bizottság, illetve a bíróság jogszerűen járhat-e el úgy, hogy a kezdeményezők által javasolt és nyilvántartásba vett nyolc vonatkozásból („az élet más területein”) mindössze kettőt vizsgál, a többit pedig még csak értékelés tárgyává sem teszi. Amennyiben erre igenlő válasz adható, az azt jelentené, hogy abban az esetben, ha a szervezők egyes területekre vonatkozóan kívánnak választ kapni, azokat külön-külön javaslatok formájában kellett volna előterjeszteniük, az egyes jogalapok egyenkénti megjelölésével. Kérdéses azonban, miért ne teheték volna ezt meg egyetlen kezdeményezés

17 Uo. 43. és 80. pont.

18 C-26/23 P sz. ügy, 78. pont.

19 Uo. 80. pont.

20 Uo. 81–82. pont.

és javaslat keretében – különösen az EUMSZ 167. cikk (4) bekezdésére²¹ alapítva –, kizárólag az általuk relevánsnak tartott általános jogalap megjelölésével. Ez utóbbi megközelítés inkább összhangban áll azzal az általános, az ítélkezési gyakorlatban kimunkált követelménnyel, hogy az eljárás egyszerű, felhasználóbarát legyen.²² További kérdést vet fel, hogy amennyiben a szervezők egy újabb, a fent említett, külön-külön javaslatokat, de hasonló tartalmú kezdeményezést nyújtanának be, azt a Bizottság nyilvántartásba venné-e, vagy valamely elutasítási ok alapján nem venné nyilvántartásba az ilyen, ismétlődő jellegű kezdeményezést.

A fenti kérdések megválaszolásához mindenekelőtt szükséges felidézni az állandó ítélkezési gyakorlatot, amely az európai polgári kezdeményezések vizsgálatát két, egymástól jól elkülöníthető szakaszra bontja. Az első, a nyilvántartásba vételi szakaszban a Bizottság – illetve az e döntést felülvizsgáló bíróság – csupán egy előzetes, *in abstracto* jellegű vizsgálatot folytat le. Ennek keretében kizárólag arra kell szorítkoznia, hogy objektív szempontból megítélje: az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatban megfogalmazott, absztrakt szinten tervezett intézkedések elvileg elfogadhatók-e a Szerződések alapján. Amennyiben a rendeletben meghatározott feltételek teljesülnek, ezt követi a második, teljes körű és részletes vizsgálati szakasz, amelynek során a Bizottság már azt mérlegeli, hogy kíván-e érdemi intézkedést tenni a javasolt intézkedések tárgyában.²³

A jelen ügyben a szervezők a kezdeményezés benyújtásakor – tehát már az előzetes vizsgálat megindításakor – egyértelműen rögzítették, hogy „az EU-nak szisztematikus megközelítést kell alkalmaznia nyelv- és kultúrpolitikájában”, és ennek keretében részletesen felsorolták azokat a szakpolitikai területeket, amelyeken elő kívánták mozdítani a kulturális és nyelvi sokféleség védelmét. A Bizottság hatásköri szempontból a kezdeményezés részleges nyilvántartásba vétele során is kizárólag azokat az elemeket zárhatja ki, amelyekről az előzetes vizsgálat alapján megállapítható, hogy nyilvánvalóan kívül esnek azon hatáskörén, amely alapján a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslatot terjeszthetne elő. Márpedig a szervezők által e pontban felsorolt

21 Ez lényegében azt mondja, ki hogy a kulturális szempontokat az egyéb szakpolitikák során is figyelembe kell venni: „(4) Az Unió a Szerződések egyéb rendelkezései alá tartozó tevékenysége során, különösen kulturái sokszínűségének tiszteletben tartása és támogatása érdekében, figyelembe veszi a kulturális szempontokat.”

Ezt a megközelítést a Bizottság elismerte az Európai Unió kevésbé használt nyelveiről (lényegében a kisebbségi nyelvek) szóló közleményében. Lásd *Communication from the Commission. Lesser Used Languages of the European Union COM(94) 602 final*. 3.2. Treaty on European Union Education and culture. 17.

22 C-54/22. P sz. ügy, 40. pont és az ott hivatkozott további esetjog.

23 Lásd ezzel kapcsolatban különösen: C-420/16 P sz. ügy, 53–54. és 62. pont; T-391/17. sz. ügy, 43., 57. és 72. pont; T-495/19. sz. ügy, 112. pont és annak kontextusa; valamint azok megerősítése a másodfokú ügyekben: C-899/19 P és C-54/22 P sz. ügyek; továbbá T-561/14. sz. ügy, One of Us és mások kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2018:210, 77., 79. és 117. pont; T-495/19. sz. ügy, 102–104. pont.

területek közül – a Bizottság saját, korábban hivatkozott közleményeire is figyelemmel²⁴ – legalább a közszolgáltatások, a média, az egészségügy, a kereskedelem és a fogyasztóvédelem (ideértve a termékcímkézést is) egyértelműen nem tekinthetők olyanak, amelyek nyilvánvalóan kívül esnének az említett hatáskörén. Következésképpen az előzetes vizsgálat során a Bizottság nem juthatott arra a következtetésre, hogy e területek nem képezték a kezdeményezés részét. A nyilvántartásba vételről szóló határozat sem kifejezett, sem hallgatólagos módon nem tartalmazhat olyan értelmezést, amely egy adott intézkedési javaslat tárgyi hatályát utólag leszűkíti. Ebből fakadóan a hivatkozott területek az adott pont tekintetében nem zárhatók ki a részletes vizsgálat köréből.

E következtetést tovább erősíti, hogy a nyilvántartásba vételi határozat a kezdeményezés mellékletének teljes szövegére utal.²⁵ Ennek megfelelően a nyelvi ajánlásra vonatkozó javaslatot úgy kell értelmezni, ahogyan azt a szervezők megfogalmazták, és amelynek ismeretében a támogató aláírásokat is gyűjtötték. A szervezők, valamint az érintett uniós polgárok a nyilvántartásba vételi határozat alapján megalapozottan hihették, hogy a javaslatban megjelölt területek összessége a nyilvántartásba vett kezdeményezés részét képezi, és azokat a Bizottság a részletes vizsgálat során értékelni fogja.

A Bizottság a nyilvántartásba vételi határozatban nem jelezte, hogy el kíván térni a szervezők által megjelölt jogalaptól, illetve hogy az EUMSZ más rendelkezéseihez is kapcsolódó szakpolitikai területeket nem tekinti a bejegyzett intézkedés részének, vagy azokat nem kívánja vizsgálni. Amennyiben ez lett volna a szándéka, úgy a részleges vagy minősített nyilvántartásba vétel során egyértelműen rögzítenie kellett volna, hogy a támogató aláírások kizárólag az oktatás és a kultúra területére korlátozódóan gyűjthetők.²⁶

A Bizottság és a bíróság ezzel ellentétes értelmezése nehezen egyeztethető össze az európai polgári kezdeményezésekről szóló rendelet azon alapvető elvárásaival, amelyek szerint az eljárási szabályoknak világosnak, egyszerűnek, felhasználóbarátnak és a kezdeményezés jellegével arányosnak kell lenniük annak érdekében, hogy elősegítsék a polgárok részvételét, és közelebb hozzák az uniót a polgáraihoz.²⁷

24 A korábban említett, az unió kevésbé használt nyelveiről szóló közleménye, illetve *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Többnyelvűség: európai tőke és közös elkötelezettség (COM(2008) 566 final, 2008.9.18.)*, 5. o.

25 *Minority SafePack* nyilvántartásba vételi határozat, (EU) 2017/652., lásd különösképpen a (4) és (12) preambulumbekkezdéseket.

26 Lásd ebben az értelemben T-495/19. sz. ügy, 116. pont; C-54/22. P sz. ügy, 61., 64–66. pont.

27 Lásd ezzel kapcsolatban különösen: T-495/19. sz. ügy, 116. pont; C-54/22 P sz. ügy, 40. és 66. pont.

A fentiekben arra is rámutattunk, hogy a bíróság az európai polgári kezdeményezésekre vonatkozó rendelkezések értelmezése során következetesen a nyelvtani (textuális) értelmezésből indul ki. A rendelet értelmében a szervezőknek a nyilvántartásba vétel érdekében meg kell jelölniük a Szerződések azon rendelkezéseit, amelyek – a szervezői csoport megítélése szerint – kapcsolatba hozhatók a javasolt fellépésekkel. A „megítélése szerint” fordulat nem azt a követelményt támasztja a szervezőkkel szemben, hogy az egyes javasolt intézkedésekhez pontos és kimerítő jogalapokat rendeljenek. E rendelkezés célja sokkal inkább az, hogy a szervezők előzetesen tájékozódjanak az uniós hatáskörök kereteiről, és ennek megfelelően olyan kezdeményezést dolgozzanak ki, amely elvileg nyilvántartásba vehető. Ezt az értelmezést támasztja alá az ítélkezési gyakorlat azon megállapítása is, miszerint a „javaslat szervezői nem szükségszerűen jogászok, akik pontosságra törekszenek írásbeli megnyilvánulásaikban és akik ismeretekkel rendelkeznek az Unió hatásköreit és a Bizottság jogköreit illetően”.²⁸ Az ilyen tulajdonságokkal rendelkező szervezőknek nem volt okuk azt hinni, hogy a vonatkozó javaslatot minősítés nélkül nyilvántartásba vevő Bizottság a későbbiekben csak az oktatás és kultúra szempontjából vizsgálja, mert az egyéb területekhez nem rendeltek külön jogalapokat.

Megjegyzendő még, hogy a Bizottság kialakult gyakorlata szerint a nyilvántartásba vétel során végzett előzetes vizsgálat nem korlátozódik kizárólag a kezdeményezésben kifejezetten megjelölt jogalapokra, hanem a Szerződések teljes rendszerét figyelembe veszi annak megállapítása érdekében, hogy fennáll-e uniós hatáskör a javasolt fellépések tekintetében. Ezzel logikailag és dogmatikailag is nehezen összeegyeztethető az a megközelítés, amely szerint a Bizottság éppen a részletes vizsgálati szakaszban szűkíti le az elemzés horizontját kizárólag a szervezők által kifejezetten megjelölt jogalapokra. Könnyen elképzelhető ugyanis olyan helyzet, amelyben a szervezők tartalmilag teljes mértékben az uniós jogrendbe illeszkedő javaslatot fogalmazznak meg, ám tévesen azonosítják annak jogalapját. Ha a Bizottság ilyen esetben a kezdeményezést előbb nyilvántartásba veszi, majd a részletes vizsgálat során – előre látható módon – pusztán a téves jogalap-megjelölésre hivatkozva elutasítja, az az európai polgári kezdeményezés céljával és rendeltetésével aligha lenne összeegyeztethető, különösen akkor, ha a Szerződésekben egyébként létezik olyan jogalap, amely alapján a Bizottság érdemben eljárhatna.

A *Minority SafePack* kezdeményezés tapasztalatai, valamint a Bizottság korábbi gyakorlata alapján arra lehet következtetni, hogy a Bizottság széles mérlegelési jogkörére hivatkozva maga dönti el, hogy az egyes kezdeményezések esetében kizárólag a kifejezetten megjelölt jogalapokra szorítkozik-e, vagy a Szerződések teljes rendszerét veszi figyelembe az elemzés során. Ez a gyakorlat nem csupán széles, hanem gyakorlatilag korlátlan mérlegelési jogkört biztosít a Bizottság számára, nemcsak abban a tekintetben, hogy kíván-e jogalkotási javaslatot

28 T-495/19. sz. ügy, 116. pont.

előterjeszteni, hanem abban is, hogy a kezdeményezés egyes elemeinek vizsgálatát milyen irányban és milyen terjedelemben folytatja le. Mindezek fényében a Bizottság lényegében szabadon határozhatja meg, hogy egyes európai polgári kezdeményezések esetében a Szerződések egészét figyelembe véve vizsgálja-e a lehetséges jogalapokat, míg más esetekben kizárólag a szervezők által megjelölt rendelkezésekre szorítkozik. E differenciált eljárás ráadásul indokolási kötelezettség nélkül érvényesül, ami magában hordozza az önkényes döntéshozatal veszélyét, és végső soron alááshatja az európai polgári kezdeményezés intézményébe vetett bizalmat.

Szemléltetésképpen érdemes összevetni a Minority SafePack kezdeményezés esetében alkalmazott megközelítést A közös kereskedelempolitika összhangja az uniós szerződésekkel és a nemzetközi joggal elnevezésű európai polgári kezdeményezés²⁹ kapcsán követett gyakorlattal, még akkor is, ha a két ügy közvetlen összehasonlítása csak korlátozott mértékben lehetséges. A különbség abból fakad, hogy míg a Minority SafePack ügyében a jogalapok kérdése az eljárás végén, a javasolt intézkedésekről szóló bizottsági közleményhez kapcsolódik, addig az utóbbi kezdeményezés esetében azok értékelése már az eljárás elején, a nyilvántartásba vételről szóló határozat meghozatalakor történt. Felmerül tehát a kérdés, hogy ez az eltérés mennyiben befolyásolja azt, milyen jogalapok mentén köteles a Bizottság vizsgálni a kezdeményezést az eljárás egyes szakaszaiban, illetve milyen mértékű felügyeleti jogot gyakorol e tekintetben a Bíróság.

A közös kereskedelempolitika összhangja az uniós szerződésekkel és a nemzetközi joggal elnevezésű kezdeményezés esetében a szervezők nem jelölték meg az EUMSZ 215. cikkét lehetséges jogalként, a Bizottság azonban ennek ellenére mind az első – a nyilvántartásba vételt elutasító³⁰ –, mind a második – a nyilvántartásba vételt elrendelő³¹ – határozatában kifejezetten vizsgálta e rendelkezést. Vagyis a Bizottság olyan jogalap mentén vette nyilvántartásba a kezdeményezést, amelyet a szervezők maguk nem nevesítettek beadványukban. Felvetődik a kérdés, hogy amennyiben a kezdeményezés eljut az aláírásgyűjtést követő érdemi vizsgálati szakaszba, a Bizottság jogszerűen utasíthatta volna-e el a további intézkedések megtételét kizárólag azon az alapon, hogy a szervezők nem jelölték meg a megfelelő jogalapot. Ilyen esetekben a nyilvántartásba vételkori

29 New initiative registered: Ensuring common commercial policy conformity with EU Treaties and international law. Letöltés helye: https://citizens-initiative.europa.eu/news/new-initiative-registered-ensuring-common-commercial-policy-conformity-eu-treaties-and_hu; letöltés ideje: 2025. 11. 05.

30 Az „A közös kereskedelempolitika összhangja az uniós szerződésekkel és a nemzetközi joggal” elnevezésű javasolt európai polgári kezdeményezésről szóló, 2019. szeptember 4-i (EU) 2019/1567 bizottsági határozat, HL 2019. L 241., 1. o.

31 Az „A közös kereskedelempolitika összhangja az uniós szerződésekkel és a nemzetközi joggal” elnevezésű javasolt európai polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételére irányuló kérelemről szóló, 2021. szeptember 8-i (EU) 2021/1484 bizottsági végrehajtási határozat, HL 2021. L 324., 19. o.

határozatba már eleve kódolva van-e a későbbi automatikus elutasítás? A másik lehetőség, hogy a Bizottságnak érdemben vizsgálnia kellett volna a kezdeményezést egy olyan jogalap mentén, amelyet a szervezők nem neveztek meg. Ez utóbbi esetben további kérdés, hogy a Bizottság számára ez kötelezettséget jelent-e, vagy csupán lehetőséget, és amennyiben utóbbi, milyen szempontok alapján dönti el, hogy egy adott kezdeményezést kizárólag a szervezők által megjelölt jogalapok szerint, vagy a Szerződések teljes rendszerét figyelembe véve vizsgál.

A Minority SafePack-ügyben hozott ítélet e kérdéseket nyitva hagyta, és legalábbis bizonyos fokú következtetlenségre utal az ítélezési gyakorlat. Véleményem szerint a korábbi esetjog egyértelműen abba az irányba mutatott, hogy az európai polgári kezdeményezést annak tartalma, vagyis a benne foglalt javaslatok érdemi céljai alapján kell elbírálni, és e vizsgálatot nem szűkítheti le a szervezők által – szükségszerűen előzetes és nem mindig pontos – jogalap-megjelölés. Különösen nem indokolt, hogy az uniós intézmények éppen a részletesebb, érdemi vizsgálati szakaszban térjenek el ettől a megközelítéstől. Ebben az esetben ugyanis paradox helyzet állna elő: szűk mérlegelési jogkör esetén a Bizottság eltérhetne a kezdeményezésben megjelölt jogalapoktól, míg tág mérlegelési jogkör fennállása esetén éppen ellenkezőleg, kizárólag azokhoz lenne kötve. Az az érv, hogy utóbbi esetben szabadon mérlegel, azért nem fogadható el, mert a Bizottság mérlegelési jogkörének lényege valójában abban áll, hogy eldöntse, kíván-e jogalkotási vagy egyéb intézkedést tenni a kezdeményezés alapján; abban azonban, hogy a javasolt intézkedéseket érdemben megvizsgálja-e és azokhoz indokolást nyújt, nem dönthet pusztán a szervezők által megjelölt jogalapok alapján szelektálva.

Az előbbi gondolatmenettel szemben felvethető ellenérvként, hogy a kereskedelem-politikára vonatkozó kezdeményezés esetében nem a szervezők, hanem maga a Bizottság nevesítette a szükséges jogalapot a nyilvántartásba vételről szóló határozatban. Ez azonban óhatatlanul felveti a kérdést, hogy ugyanezt miért nem tette meg a Minority SafePack ügyében. Amennyiben a Bizottság úgy ítélte meg, hogy az ott felsorolt szakpolitikai területek vizsgálatához további jogalapok hozzárendelése volt szükséges, ezt a nyilvántartásba vételi határozatban kellett volna egyértelműen jeleznie – ahogyan azt a másik kezdeményezés esetében meg is tette. Ehelyett az adott pontot változatlan formában, minősítés vagy korlátozás nélkül vette nyilvántartásba.

E szempontból vizsgálva az ügyet ismét arra a következtetésre juthatunk, hogy a szervezők és a támogató aláírást nyújtó uniós polgárok megalapozottan hihették: a benyújtott kezdeményezésben felsorolt valamennyi terület a javaslat hatálya alá tartozik, és azokat a Bizottság az érdemi vizsgálat során figyelembe fogja venni. Az eddigi tapasztalatok alapján az a nehezen védhető gyakorlat rajzolódik ki, hogy a Bizottság a nyilvántartásba vételi eljárás során nem következetesen kezeli az egyes kezdeményezéseket, ami a későbbi

eljárási szakaszokban jelentős és nehezen orvosolható érdeksérelmet okozhat a szervezők számára.

A Nyelvi Központ felállításának elutasítása – bizonyítékok, hallgatás és bírósági kontroll az uniós fellebbezési eljárásban

A *Minority SafePack* európai polgári kezdeményezés harmadik intézkedési javaslata nyelvi sokféleségi központ felállítására irányult, amelynek célja a regionális és kisebbségi nyelvek fontosságának hangsúlyozása, a sokféleség népszerűsítése minden szinten, alapvetően uniós finanszírozással. A Bizottság elutasító álláspontja azon a megfontoláson alapult, hogy elengedhetetlenül fontos fenntartani és fejleszteni az Európa Tanács Élő Nyelvek Európai Központján (ECML) keresztül megvalósított együttműködést, valamint bizottsági támogatást nyújtani a 2019-es, A nyelvtanítás és a nyelvtanulás átfogó megközelítéséről szóló tanácsi ajánlás végrehajtásához a tagállamoknak. A Bizottság szerint ez garantálja a megfelelő uniós hangsúlyt, és segít elkerülni a további központok erőfeszítései és erőforrásai megkettőzésének kockázatát.³²

Jelen elemzés a Törvényszék (elsőfokú bíróság) azon megállapításait veszi kritika alá, amelyek az ECML relevanciájára vonatkozó bizonyítékok értékelésével kapcsolatosak, illetve a Bíróságnak a fellebbezési eljárás során tett megállapításait.

Magyarország, a felpereseket támogatva, az elsőfokú eljárásban lényegében azt állította, hogy a Bizottság tévesen állapította meg az ECML és az Európa Tanács (ET) közötti szoros kapcsolatot az eljárás során benyújtott dokumentumaiban. Állítását arra alapozta, hogy a Bizottság által hivatkozott, az ECML és az ET regionális és kisebbségi nyelvekkel foglalkozó részlege közötti kapcsolat nehezen képzelhető el anélkül, hogy az utóbbi a releváns szakmai dokumentumainak egyikében sem tesz említést az ECML-ről, miközben más szervezetet kifejezetten nevesít.³³ Ehhez kapcsolódóan fontos megjegyezni, hogy a kezdeményezés lebonyolításával kapcsolatos eljárások idején az ECML honlapján nyilvánosan elérhető információk szerint nem volt kifejezetten a regionális vagy kisebbségi nyelveket célzó projektje.

32 *Minority SafePack* közlemény, C(2021) 171 final, Következtetések, 3.3 bekezdés.

33 Ezt támasztotta alá többek között az, hogy a Bizottság azzal érvelt, az ECML a honlapján közzétette a Nyelvi Charta alkalmazásáról szóló monitoring jelentést. Magyarország beadványában rámutatott arra, hogy ez a jelentés kifejezetten felsorolja azokat a szervezetet és intézményeket, amelyekkel együttműködik, és ezek között, feltűnő módon, nem szerepel az ECML. Önmagában abból a körülményből, hogy az ECML a honlapján változatlan formában közzétette az ET jelentését, nem vonható le semmilyen következtetés a köztük fennálló szoros szakmai kapcsolatra.

A Törvényszék arra a következtetésre jutott,³⁴ hogy a felperes és Magyarország nem terjesztett elő olyan konkrét bizonyítékot, amely megkérdőjelezné az Európa Tanács és az ECML közötti, a megtámadott közleményben és a Bizottság írásbeli beadványaiban említett szoros kapcsolatok meglétét. A megközelítés olyan eljárási igazságtalansághoz vezet, amelyben a Bizottságnak nem kell bizonyítania pozitív állítását („szoros kapcsolat van”), a másik félnek (szervezők és beavatkozók) viszont cáfolnia kell a Bizottság alátámasztás nélküli állítását. Magyarország a fellebbezési eljárásban fenntartotta és új módon mutatta be a fenti érveit, és egyben kifogásolta a Törvényszéknek a bizonyítékokra vonatkozó megállapítását. A Bíróság a fellebbezési eljárásban azt állapította meg, hogy a fellebbezés csupán megismétli azokat az érveket, amelyeket a Törvényszék előtt már előadott és vizsgált, a fellebbező nem támasztott alá jogkérdést, így a fellebbezésnek ez a pontja elfogadhatatlan.

A Törvényszék ítélete ellen indított fellebbezési eljárás alapszabálya,³⁵ hogy a Bíróság hatásköre a Törvényszék eljárásának jogi kérdéseire korlátozódik. A Bíróság nem jogosult a tényállás felülvizsgálatára, sem a bizonyítékok újbóli értékelésére. Az a tény, hogy a Törvényszék a rendelkezésre álló tényeket és bizonyítékokat másként ítélte meg, mint részes felek és a beavatkozók, nem minősül jogi hibának. Azonban az európai unió bírósága előtti eljárásnak ez a jellege, miszerint a tények felülvizsgálatát kizárja, nem jelentheti azt, hogy az elsőfokú bíróság eljárása teljesen kontrollálhatatlan, különösen abban az esetben, ha nem adott indokolást megállapításaira.³⁶ Az előterjesztett érv szerint a Bizottság által a Törvényszék előtt hivatkozott jelentés nem említi az ECML-t. Ez a hiányosság nyitott ténybeli kérdést hagyott a Törvényszék számára. A Törvényszék dönthetett úgy, hogy a dokumentumban szereplő hallgatás önmagában nem elegendő cáfoló bizonyíték arra, hogy az ECML és az Európa Tanács között ne lenne egyéb típusú szoros, de nem listázott kapcsolat. Azonban a Törvényszéknek legalább röviden ki kellett volna térnie arra, hogy miért nem tartotta a jelentésben található hiányosságra való hivatkozást elegendőnek a Bizottság állításának cáfolatára, vagy hogy ennek vizsgálata miért nem releváns az ügy eldöntése szempontjából. E hiányosság valóban megnehezíti a felek számára, hogy megértsék a döntés érdemi alapjait és megkérdőjelezi a bírósági kontroll hatékonyságát.

34 T-158/21 sz. ügy, 101. pont.

35 EUMSZ 58. cikk.

36 A Magyarország által hivatkozott érvekre és dokumentumokra az elsőfokú ítélet azt állítja, hogy nem terjesztett elő konkrét bizonyítékot a Bizottság állításainak cáfolatára, de az ítélet nem adott semmilyen magyarázatot arra, hogy a hivatkozott dokumentumokat miért találta elégtelennek, illetve miért nem voltak alkalmasak a Bizottság állításainak cáfolására. Lásd például: C-535/06 P sz. ügy, Moser Baer India kontra Tanács, ECLI:EU:C:2009:498, 31–33. pont; C-413/08 P sz. ügy, Lafarge kontra Bizottság, ECLI:EU:C:2010:355, 25. pont.

Magyarország ezen kívül arra is hivatkozott a fellebbezés során, hogy a Törvényszék eltérő bizonyítási mércét alkalmazott a Bizottság és a kezdeményezők, valamint a beavatkozó fél esetében.³⁷ A Törvényszék az ítéletben³⁸ a Bizottság által állított tényt, minden egyéb bizonyíték előterjesztése nélkül, bizonyítottnak fogadta el, csupán azon az alapon, hogy a felperes azt nem vitatta. A Törvényszéknek hasonlóképpen kellett volna eljárnia a szóban forgó javaslat során felhozott tények esetében is. Magyarország beadványában kifejezetten azt állította, hogy a Nyelvi Charta monitoringját végző testületek jelentései a felhasznált források között nem említik az ECML-t. Mivel ezt az állítást a Bizottság beadványában nem vitatta, a Törvényszéknek – a saját maga által felállított standardok alapján – azt bizonyítottnak kellett volna elfogadnia. Az előző bekezdésben kifejtettekén túlmenően ez további érv, amely a Törvényszéknek a bizonyítékok meglétére vonatkozó megállapításait vonja kétségbe.

Az eltérő bizonyítási mérce alkalmazására való hivatkozás – függetlenül attól, hogy a Bíróság a végén annak helyt ad vagy elutasítja – közvetlenül a jogszabályok alkalmazásának jogszerűségét vonja kétségbe, ami jogkérdésnek minősül a fellebbezési eljárásban.³⁹ Ezen jogalap előterjesztése lehetővé teszi a Bíróság számára, hogy a Törvényszék eljárásának tisztaságát felülvizsgálja, ami túlmutat a pusztán tények felülvizsgálatán. Az ítélet nem tárja fel a Törvényszék indokolását arra vonatkozóan, hogy miért tér el saját ítéletének más pontjában alkalmazott standardtól, az megakadályozza a Bíróságot a teljes körű jogi felülvizsgálatban.

Audiovizuális politika: Generikus bejegyzés – a vizsgálat tárgyának újrakeretézése

Az audiovizuális irányelvre vonatkozó javaslat nyilvántartásba vételének vizsgálatakor megállapítható, hogy a Bizottság olyan eljárási megoldást alkalmazott, amely lehetővé tette számára, hogy érdemi állásfoglalás nélkül térjen ki olyan konkrét javaslat megválaszolása elől, amely egyértelműen az Európai Unió hatáskörébe tartozó kérdéseket érintett volna. Ez a megközelítés módszertani sajátosságai folytán gyakorlatilag bármely szakpolitikai területtel kapcsolatos, nem kizárólag kisebbségvédelmi célú kezdeményezés tartalmi megválaszolását is megkerülhetővé teszi.

37 A bizonyítási teherrel kapcsolatban lásd a C-420/16 P sz. ügyet.

38 T-158/21. sz. ügy, 56. pont.

39 E tekintetben lásd: C-413/06 P sz. ügy, Bertelsmann és Sony Corporation of America kontra Impala, ECLI:EU:C:2008:392, 44. és 117. pont. A Bíróság e körben rögzítette, hogy a bizonyítási mérce meghatározása és a bizonyítási szabályok betartása olyan jogkérdés, amely fellebbezés alapját képezheti.

A kezdeményezők e pontban rögzítették, hogy *„jelenleg a műsorok szabad vétele csak egy bonyolult eljárást követően lehetséges, amelynek során a vételt biztosítani kívánó tagállam köteles műsorlistát benyújtani annak a tagállamnak, ahol a műsorszolgáltató székhelye található”*.⁴⁰ E problémamegjelölés alapján olyan módosítást javasoltak, *„amely a nemzeti kisebbségek által lakott régiókban biztosítja az audiovizuális szolgáltatások és a sugárzott tartalmak szabad vételét – az analóg és digitális műsorszórás, a kérésre szolgáltatott tartalmak, valamint a földi és műholdas sugárzás tekintetében egyaránt”*.⁴¹ A kezdeményezők a probléma részletes bemutatása mellett személyes találkozókon is ismertették az említett keretbe illeszkedő, utóbb kidolgozott konkrét megoldási javaslatukat.⁴²

A Bizottság a nyilvántartásba vételi határozatában elismerte, hogy az audiovizuális szektor tekintetében uniós jogalkotás elvileg lehetséges, majd – a kezdeményezés szövegét lényegében változatlan formában visszatükrözve – bejegyezte az intézkedési javaslatot. E körben kiemelendő, hogy az indokolásban semmilyen utalást nem tett arra, hogy a bejegyzés során el kíván térni a kezdeményezők által javasolt intézkedéstől. Ennek megfelelően a kezdeményezőknek – a nyelvi ajánlás esetében tapasztaltakhoz hasonlóan – nem állt rendelkezésükre olyan információ, amely alapján feltételezhatték volna, hogy javaslatuk eltérő tartalommal került a nyilvántartásba.

Az eljárást lezáró közleményben ezzel szemben a Bizottság már nem foglalkozott a kezdeményezésben azonosított érdemi problémával. A műsorlistákra vonatkozó kérdést teljes mértékben mellőzte, és sem a kezdeményezők által az eljárás során később pontosított, sem az eredeti javaslatához szorosan kapcsolódó megoldási indítvány tekintetében nem foglalt állást. A Bizottság érdemi értékelését a videómegosztó platformokra vonatkozó általános rendelkezések ismertetésére korlátozta, miközben a műsorlisták problémaköre – amely a szervezők tájékoztatása szerint a kezdeményezés központi elemét képezte – teljesen háttérbe szorult.

40 A szervezők pontatlanul jelölték meg a műsorlisták benyújtásának eljárási rendjét. Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv 14. cikke alapján a műsorlistákat nem a műsorszolgáltató székhelye szerinti tagállamnak, hanem a Bizottságnak kell benyújtani. Az eljárás érdemi célja ugyanakkor az, hogy a műsorlista tartalma a másik tagállam joghatósága alá tartozó médiaszolgáltatók számára hozzáférhetővé váljon, lehetővé téve a műsorok jogszerű vételét. A témában szakértelemmel rendelkező Bizottság számára egyértelműen azonosítható volt, milyen műsorlistákról van szó. Kétely esetében pedig a Bizottságnak lehetősége van az eljárás során tisztázni a szervezőkkel a javasolt intézkedés tartalmát.

41 A kezdeményezés mellékletének 6.2. pontja. Letöltés helye: <https://minority-safe-pack.eu>; letöltés ideje: 2025. 12. 03.

42 Fruitful discussions at the presentation of the Minority SafePack Initiative to the European Commission. Letöltés helye: <https://fuen.org/en/article/Fruitful-discussions-at-the-presentation-of-the-Minority-SafePack-Initiative-to-the-European-Commission>; letöltés ideje: 2025. 11. 05.
The Minority SafePack Initiative got an overwhelmingly positive feedback in the Public Hearing of the European Parliament. Letöltés helye: <https://fuen.org/en/article/The-Minority-SafePack-Initiative-got-an-overwhelmingly-positive-feedback-in-the-Public-Hearing-of-the-European-Parliament>; letöltés ideje: 2025. 12. 03.

Felvetődik a kérdés: miként kellett volna eljárniuk a szervezőknek, különösen a nyilvánvártartásba vételt követően, hogy a Bizottság megvizsgálja és választ adjon arra konkrét problémára, amit már a kezdeményezés első benyújtása alkalmával jeleztek, majd az eljárás későbbi szakaszaiban pontosítottak, körülírtak és konkrét szövegjavaslatot is benyújtottak azzal kapcsolatban; mindezt úgy, hogy a Bizottság a határozatban szereplő „általánosító” megfogalmazás alapján és széles mérlegelési jogkörével élve ne tudja elkerülni a válaszadást az uniós hatáskörbe tartozó konkrét javaslati elemről.

A Bizottság által alkalmazott, a lényegi kérdést elkerülő megközelítés abban áll, hogy formálisan nyilvánvártartásba veszi az adott szakpolitikai területet szabályozó uniós kezdeményezést – jelen esetben az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelvet⁴³ –, majd ezt követően, széles diszkrecionális jogkörére hivatkozva, maga határozza meg, hogy annak mely aspektusait vonja be az érdemi vizsgálat körébe. Ez az eljárás lehetőséget teremt arra, hogy a Bizottság – anélkül, hogy formálisan elutasítaná a kezdeményezést – akár teljes egészében figyelmen kívül hagyja annak lényegi elemeit és a szervezők által azonosított konkrét problémát, jelen esetben a társadalmilag jelentős eseményeket tartalmazó listák szabályozásának kérdését.

Ez a megközelítés szükségképpen felveti az érdemi párbeszéd és a politikai vita mi-lenlétének követelményének sérelmét. Az európai polgári kezdeményezés mechanizmusának lényegi eleme ugyanis a polgárok és az uniós intézmények közötti párbeszéd, valamint hogy biztosítsák a politikai vita kezdeményezésének lehetőségét az uniós polgárok számára.⁴⁴ A nyelvi ajánlás kapcsán tett megállapításokhoz hasonlóan itt is kérdésként merül fel, hogy megfelel-e e követelménynek az olyan eljárási gyakorlat, amelyben a döntéshozó intézmény a kezdeményezők által – mind a személyes találkozáson, mind a nyilvános meghallgatáson – bemutatott egyetlen konkrét javaslattal nem foglalkozik, és a felmerült kérdést kizárólag saját értelmezési keretében vizsgálja.

A kezdeményezés ilyen módon történő kezelését az Európai Unió Bírósága hallgatólagosan jóváhagyta. A bírósági eljárás során mind a fellebbezők, mind Magyarország arra hívták fel a figyelmet, hogy a Bizottság ténylegesen nem a szervezők által azonosított problémával foglalkozott, hanem attól elmozdulva annak egy másik aspektusát vonta vizsgálata körébe, amely ráadásul nem is orvosolná a bemutatott problémát. A Törvényszék az elsőfokú ítéletében röviden ismerteti Magyarország érveit a társadalom számára

43 Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv). HL L 95., 2010.4.15., 1–24.

44 C-418/18 P sz. ügy, 65., 70. pont.

kiemelkedő jelentőségű eseményekkel összefüggésben, azonban azokat arra hivatkozással utasítja el, hogy a szóban forgó javaslat a nyilvántartásba vett formájában nem tartalmazott kifejezett utalást e körre, továbbá hogy az alkalmazandó irányelv hatálya nem terjed ki a szellemi tulajdonjogok szabályozására. A Törvényszék ezen érvelése több szempontból is erőteljesen vitatható, mivel – egyebek mellett – felveti a nyilvántartásba vett kezdeményezés tartalmának és értelmezési kereteinek problémáját.

A fellebbezési eljárásban Magyarország lényegében arra hivatkozott, hogy a Törvényszék tévesen jutott arra a következtetésre, miszerint a társadalom számára kiemelkedő jelentőségű események nem képezték volna a nyilvántartásba vett kezdeményezés részét. A kezdeményezés melléklete – amely annak elválaszthatatlan részét képezi⁴⁵ – kifejezetten nevesíti a műsorlistákat, amelyek rendeltetésüknél fogva éppen a társadalom számára kiemelkedő jelentőségű eseményeket tartalmaznak.⁴⁶ A nyilvántartásba vételről szóló határozat kifejezetten visszautal a kezdeményezés egészére, és – amint arra már utaltunk – a Bizottság nem jelezte, hogy e tartalmi elemektől el kívánna térni. Mindezek fényében nehezen indokolható, hogy a Bizottság, illetve a Törvényszék miként juthatott utóbb arra az álláspontra, miszerint e kérdéskör nem képezte volna a kezdeményezés tárgyát.

Legalább ennyire figyelemre méltó, hogy a fellebbezési eljárás során a Bíróság ugyan röviden összefoglalta Magyarország – mint beavatkozó fél – érveit, azonban azokra érdemi válasz nem érkezett. Kétségtelen, hogy az uniós bírósági eljárásokban a Bíróság elsősorban a fő fellebbező fél jogi álláspontjára, valamint az annak elbírálásához szükséges indokokra összpontosít. Ugyanakkor a méltányos eljáráshoz való jogból fakadó követelmények azt is megkívánják, hogy a döntéshozatal szempontjából releváns érveket – függetlenül azok előterjesztőjének eljárásjogi státuszától – a Bíróság ténylegesen mérlegelje. Egy szakmailag kifogástalanabb indokolás legalább röviden indokolhatta volna, hogy Magyarország érvei miért nem alkalmasak az érintett fellebbezési jogalap értékelésének megváltoztatására. A beavatkozó fél által előterjesztett érvek ugyanis nem csupán megerősítő vagy kiegészítő jelleggel bírhattak, hanem önálló jogi relevanciával is rendelkeztek: a kezdeményezés tartalmának téves jogi megítélésére alapított érvelés – amennyiben azt a Bíróság érdemben vizsgálta volna és elfogadta volna – önmagában is alkalmas lehetett volna az ítélet e részének megváltoztatására.

45 T-529/13. sz. ügy, 50. és 56. pont; C-420/16 P sz. ügy, 54. pont; T-646/13. sz. ügy, 31–32. pont.

46 Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv 14. cikk (1) bekezdése értelmében ezek a listák tartalmazzák a társadalmi szempontból kiemelkedő jelentőségű eseményeket, amelyre az utóbb pontosított szövegjavaslat irányult; tulajdonképpen ez a listák lényege.

Végezetül megjegyzendő, hogy az uniós intézmények ilyen megközelítése a polgári kezdeményezések szervezőit sajátosan paradox helyzetbe hozza. Amennyiben a szervezők részletesen fejtik ki javaslataikat, a Bizottság eljárásának egyik lehetséges következménye, hogy arra hivatkozással kerüli el az egyes részelemek érdemi vizsgálatát, hogy nem köteles minden egyes elemre kiterjedően állást foglalni. Amennyiben viszont a kezdeményezések inkább a lényegi elemekre koncentrálnak, úgy fennáll annak a veszélye, hogy a Bizottság a bejegyzés során általánosításhoz folyamodik, majd később saját értelmezési keretei szerint vizsgálja azokat. Mindkét megközelítés eredményeként a konkrét és érdemi válaszadás elmarad, ami a polgári kezdeményezés intézményének rendeltetészerű működését kérdőjelezi meg.

Hátrányos megkülönböztetés, egyenlő bánásmód és a nemzeti kisebbségek(hez tartozó személyek): áldilemmák és szómágia

A Bizottság közleménye és az azzal kapcsolatos bírósági ítéletek megítélése szempontjából ugyan nincs relevanciája, de egy gondolati lépés erejéig indokolt visszatérni a nyilvántartásba vevő határozatban elutasított, a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépést célzó intézkedéshez. A kezdeményezés szervezői eredetileg a hátrányos megkülönböztetés elleni és az egyenlő bánásmódot elősegítő hatékony intézkedések megtételét kérték, ideértve a nemzeti kisebbségeket érintő intézkedéseket is, többek között az EUMSZ 19. cikk (1) bekezdése alapján elfogadott, az egyenlő bánásmód területén hatályos tanácsi irányelvek felülvizsgálata útján. A Bizottság a határozatának végleges elutasító részében nem csupán az irányelvek felülvizsgálatának lehetőségét zárta ki, hanem álláspontja szerint általában sem fogadható el a Szerződések végrehajtását célzó uniós jogi aktus a hátrányos megkülönböztetés elleni és az egyenlő bánásmódot elősegítő hatékony intézkedések körében, amennyiben azok a nemzeti kisebbségeket érintenék.⁴⁷ A határozat szerint ezt a következtetést kizárólag abból vezette le, hogy az EUMSZ 19. cikkében felsorolt megkülönböztetési okok kimerítő felsorolása nem tartalmazza a nemzeti kisebbséghez való tartozást. A hivatkozott indokolásból egyértelműen és kizárólagosan ez az érv olvasható ki jogalapkizáró okként; minden további magyarázat – például a nemzeti identitásra, a kollektív jogokra vagy a politikai érzékenységre vonatkozóan – már értelmező kiegészítésnek minősülne, nem pedig a szöveg egyértelmű tartalmának.⁴⁸

47 Minority SafePack nyilvántartásba vételi határozat, (EU) 2017/652., (8) preambulumbekendés.

48 Az elutasítás indokolásának teljes szövege: „Nem fogadható el továbbá a Szerződések végrehajtását célzó uniós jogi aktus a hátrányos megkülönböztetés elleni és az egyenlő bánásmódot elősegítő hatékony intézkedések

A Bizottság álláspontja – és különösen az ahhoz fűzött indokolás – erőteljesen vitatható. Kétségtelen, hogy az EUMSZ 19. cikke kimerítő felsorolást tartalmaz a megkülönböztetés tilalmának védett okairól. Ez a körülmény azonban nem akadályozta meg az uniós jogalkotót abban, hogy a romák társadalmi integrációját célzó tanácsi ajánlásokat fogadjon⁴⁹ el mint uniós jogi aktusokat, jóllehet a „roma” mint védett tulajdonság szintén nem szerepel a cikk taxatív felsorolásában. A vonatkozó jogi aktusok egyike sem utal erre kifejezetten, de valószínű, hogy a romákat a Bizottság a „faji vagy etnikai származás” fogalomkörébe inherensen beleértett csoportként kezeli. Ezen az alapon azonban a nemzeti kisebbségekhez való tartozás mint generikus (minden egyes nemzeti kisebbséget, a romákat is beleértve, lefedő) fogalom sem lenne szükségszerűen kizárható ugyanezen kategóriából, különösen abban az esetben, ha az intézkedések nem kisebbségi státuszt vagy kollektív jogokat, hanem egyéni egyenlőségi védelmet céloznak. Ezzel összefüggésben érdemes felidézni, hogy a Bizottság következetesen Európa legnagyobb etnikai kisebbségeként tartja számon a romákat.⁵⁰ Amint arra a szakirodalom már korábban is rámutatott, emberi jogi szempontból indokolatlan merev határvonalat húzni a faji vagy etnikai származás, illetve a nemzeti kisebbséghez tartozás között; egy ilyen megközelítés

tekintetében sem, ideértve a nemzeti kisebbségeket illető intézkedéseket is, többek között az egyenlő bánásmód terén meglévő tanácsi irányelvek felülvizsgálatával. Jóllehet az uniós intézményeknek az EUSZ 3. cikke (3) bekezdésének megfelelően tevékenységi területüktől függetlenül tiszteletben kell tartaniuk az Unió »kulturális és nyelvi sokféleségét«, és az Európai Unió Alapjogi Chartája 21. cikke (1) bekezdésének megfelelően tartózkodniuk kell a »nemzeti kisebbséghez tartozás« alapján történő megkülönböztetéstől, e rendelkezések egyike sem képezi jogalapját az intézmények fellépésének. Az EUMSZ 19. cikke szerint 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 fogadhat el a nemen, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális irányultáson alapuló megkülönböztetés leküzdésére. A megkülönböztetés alapjainak e kimerítő felsorolása nem tartalmazza azonban a nemzeti kisebbséghez való tartozást. Következésképpen az EUMSZ 19. cikke nem képezheti a Szerződések végrehajtását célzó olyan uniós jogi aktus jogalapját, amelynek célja »a hátrányos megkülönböztetés elleni és az egyenlő bánásmódot elősegítő hatékony intézkedések« elfogadása, »ideértve a nemzeti kisebbségeket« illető intézkedéseket is.»

49 Az Európai Unió Tanácsának ajánlása (2013. december 9.) a romák integrációjára vonatkozó hatékony tagállami intézkedésekről, HL C 378., 2013.12.24., 1.

A vonatkozó javaslat nyilvántartásba vételének elutasítását követően: Az Európai Unió Tanácsának ajánlása (2021. március 12.) a romák egyenlőségének, befogadásának és részvételének előmozdításáról, HL C 93., 2021.3.19., 1.

Megjegyzendő még, hogy az ajánlások *de facto* csoportlogikát használnak, ehhez igazodik a nyelvezet is, ami közelebb áll a kollektív jogokhoz, mint ahhoz az egyéni jogi formulához, amelyet a Bizottság a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kapcsán követelne meg.

50 Mind a korábbi, mind a jelenlegi EU roma stratégiai dokumentum szerint a romák Európa legnagyobb etnikai kisebbségét alkotják. A becslések szerint Európában 10–12 millió roma él, akik közül mintegy 6 millió az Európai Unióban. Lásd *Közlemény az „Az EU romák integrációjára vonatkozó nemzeti stratégiai uniós kerete 2020-ig” című dokumentumról*, COM(2011) 173 final, 2011. április 5.

Közlemény az „Az EU romák egyenlőségére, befogadására és részvételére vonatkozó stratégiai kerete 2020–2030” című dokumentumról, COM(2020) 620 final, 2020. október 7.

ráadásul közvetlenül szembemenne az Emberi Jogok Európai Bíróságának bevett eset-jogával, amely e kategóriák között funkcionális, nem pedig formalista különbségtételt alkalmaz.⁵¹

A fenti érvelésből nem az a következtetés adódik, hogy az uniós jogalkotó általános jogalkotási hatáskörrel rendelkezne a nemzeti kisebbségek helyzetére vonatkozóan, vagy hogy e csoportok eleve kizártak lennének az EUMSZ 19. cikke szerinti védelemből.⁵² Nehezen védhető azonban az a bizottsági álláspont – legalábbis a nyilvántartásba vevő határozatban adott indokolás alapján –, hogy pusztán amiatt ne lenne elfogadható uniós jogi aktus a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés és az egyenlő bánásmód előmozdítása érdekében a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek vonatkozásában, mert e kategória ebben a formában nem szerepel a taxatív felsorolásban.

Az Európai Unió így paradox módon elfogadja a „romák” mint csoport szakpolitikai kezelését anélkül, hogy kollektív jogokat ismerne el számukra, ugyanakkor nem hajlandó elfogadni a „nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek” egyenlőségi kezelését. Ez a különbségtétel nem dogmatikailag kényszerítő, jogtechnikailag kezelhető lenne, a Bizottság azonban tudatos politikai önkorlátozással elkerüli e megközelítés felvállalását. Az uniós intézmények ehelyett új kategóriákat és fogalmakat alkotnak, amelyek adott esetben alkalmasak az érvelési következtetlenségek elfedésére. Ilyen például az a megközelítés, amely szerint az Európai Unió a marginalizált közösségek – például a romák

51 Varga Péter: „Racial or Ethnic Origin” vs. „Membership of a National Minority” in EU Law. *Minority Studies*, 2014. (17). 7–26. A tanulmány vonatkozó része: “[...]when it is relevant in the given case, the ECtHR consequently uses the term ‘ethnic’ (and its variations) and analyses the ethnic origin of persons concerned, due to the fact that, according to its well-established case law, race, ethnic origin and national minority are overlapping concepts with no clear limitations. In *Timishev c. Russia* the ECtHR found that ‘ethnicity and race are related and overlapping concepts. Whereas the notion of race is rooted in the idea of biological classification of human beings into subspecies according to morphological features such as skin colour or facial characteristics, ethnicity has its origin in the idea of societal groups marked by common nationality, tribal affiliation, religious faith, shared language, or cultural and traditional origins and backgrounds.’ It should be borne in mind that there is still no legally binding definition of national minority in international law, however, the attributes of national minorities are the same as for ‘ethnicity’ in the cited case. The ECtHR adopted the same approach in *Sejdić and Finci c. Bosnia and Herzegovina*, where it examined the fundamental rights of two persons, one of Roma and the other of Jewish ethnic origin, both having national minority status in their state. The court found that ‘[d]iscrimination on account of a person’s ethnic origin is a form of racial discrimination’. In *D. H. and others c. the Czech Republic* landmark case on Article 14 ECHR, the court examined discrimination in education of persons belonging to national minorities under domestic legislation from a racial and ethnic origin point of view, despite the fact that Article 14 lists discrimination on ground of association with national minority as well.” Lásd az ott hivatkozott esetjogot is.

52 Ilyen értelmezésre adott okot az előző lábjegyzetben már idézett tanulmány, habár mindössze azt kívánta megkérdőjelezni, hogy az alapító szerződések kizárólag egyetlen, specifikus etnikai csoport esetében szolgáltatnak jogalapot meghatározott jogi aktus elfogadására. Az értelmezésre lásd: Toggenburg, Gabriel N.: The European Union and the Protection of Minorities: New Dynamism Via the European Citizen Initiative? *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, 2018. 11 (3–4). 362–391.

– társadalmi-gazdasági integrációját a kohéziós politikában külön beruházási prioritásként határozza meg.⁵³ A Bizottság részéről az is felmerült, hogy a nemzeti kisebbségek kérdése a sérülékeny csoportok (vulnerable groups) körében lenne kezelhető.⁵⁴ E fogalmat azonban – egyelőre – nem jogi kategóriaként, hanem pusztán célcsoport-leírásként alkalmazzák, amit a kényszerű distinkcióalkotás igénye és annak bizonytalansága leng körül. A tendencia tovább erősödik azáltal, hogy a Bizottság egyre inkább olyan, nem klasszikus jogi kategóriákat alkalmaz, mint a „rasszizált kisebbségek” (racialised minorities).⁵⁵ E fogalom a marginalizált kisebbségek és sérülékeny csoportok mellé illetve lehetővé teszi bizonyos etnikai és kulturális sajátosságok szakpolitikai figyelembevételét anélkül, hogy azokhoz kifejezett jogi státuszt vagy kollektív jogi elismerést kellene társítani.

A gyakorlat problémája: a mérlegelési és indokolási kötelezettség kiüresedése

A Minority SafePack-ítéletben a bíróság olyan tág értelmezési mezőt hagyott a Bizottság számára, amely a döntési mérlegelés és az indokolási kötelezettség jogilag alig kontrollálható jellegét eredményezi. Ez gyakorlatilag a Bizottság „parttalan” mérlegelési autonómiájához és indokolási szabadságához vezet, ami azonban nehezen egyeztethető össze az európai polgári kezdeményezés mechanizmusának a bíróság által is elismert céljával. A bíróság egy eljárást lezáró közleménnyel kapcsolatos korábbi ítéletben már kimondta, hogy az európai polgári kezdeményezés célja a polgárok és az uniós intézmények közötti párbeszéd előmozdítása.⁵⁶ Továbbá egyetértett a főtanácsnok véleményével, miszerint annak hozzáadott értékét nem az eredmény bizonyossága képezi, hanem az a lehetőség,

53 Lásd különösen az Európai Parlament és a Tanács (EU) 1304/2013 rendeletét (2013. december 17.) az Európai Szociális Alapról, HL L 347., 2013.12.20., 470–486., 3. cikk (1) bekezdés b) pont vii. alpont („a marginalizált közösségek, például a romák társadalmi-gazdasági integrációja”); valamint az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1057 rendeletét (2021. június 24.) az Európai Szociális Alap Plusz (ESF+) létrehozásáról, HL L 231., 2021.6.30., 21–59. o., 4. cikk (1) bekezdés j) pont („a marginalizált közösségek – például a romák – társadalmi-gazdasági integrációjának előmozdítása”). Lásd még a témában: Kohéziós politika közlemény, COM(2025) 6015 final.

54 Pl. az Európai Unió Tanácsának magyar elnöksége által szervezett tematikus konferencián 2024. december 12-én (Brüsszel).

55 Európai Bizottság: *Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendeletére az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra és egyéb eszközökre vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról* (közös rendelkezésekről szóló rendelet – CPR), COM(2023) 336 final, preambulum (az egyenlőségre, a megkülönböztetés tilalmára és a társadalmi befogadásra vonatkozó preambulumbekezdések, amelyek többek között a *racialised minorities* és a roma közösségek helyzetére utalnak).

56 C-418/18 P sz. ügy, 65. pont.

hogyan az uniós polgárok politikai vitát kezdeményezhessenek az uniós intézményekben anélkül, hogy meg kellene várni egy jogalkotási eljárás megindítását.⁵⁷

A Bizottság túl széles körű mérlegelési joga és az ezzel járó minimális indokolási kötelezettség jelentősen korlátozza a napirend meghatározását és az érdemi párbeszéd lehetőségét. Nehezen képzelhető el érdemi vita olyan helyzetben, ahol az egyik (kezdeményező) fél konkrét felvetéseit a másik (meghatározó pozícióban lévő) fél meg tudja kerülni, és csupán a saját maga által lényegesnek ítélt általános szakpolitikai keretet és néhány esetlegesen vagy áttételesen kapcsolódó intézkedést ismerttet. A Minority SafePack-ügyben elsősorban nem az „eredmény bizonyosságát” kérték számon az uniós intézményrendszeren, hanem – egyebek mellett – azt, hogy a kezdeményezők konkrét felvetéseikkel kapcsolatban megismerhessék a Bizottság álláspontját, és azt, hogy az miként illeszkedik az uniós jogi és szakpolitikai környezetbe. Az érdemi párbeszédhez és vitához elengedhetetlen, hogy az indítványozó, kezdeményező fél konkrét választ kapjon a javaslatára és az általa lényegesnek tartott érvekre, még ha ez a válasz nem is feltétlenül a várt jogalkotási lépés. A párbeszéd minősége a címzett érvekhez való érdemi viszonyulás mértékén múlik.

Az Európai Bizottság számára az európai polgári kezdeményezés eljárásának kezelésével kapcsolatos kötelezettségek teljesítése viszonylag egyszerűnek tűnik azáltal, hogy a Bíróság által támasztott indokolási követelmények minimálisak. Ez a megállapítás nem vitatja, hogy a Bizottságnak komplex és nehéz jellegű szakpolitikai kérdéseket kell mérlegelnie. Azonban ennek a mélyreható mérlegelésnek a döntés meghozatalában kellene lecsapódnia (azaz hogy tesz-e jogalkotási javaslatot, vagy sem), nem pedig az indítványozók érveire adott válaszok tartalmának minimalizálásában.

Az európai polgári kezdeményezésekkel kapcsolatos eljárásban a Bizottságnak az alábbi, egyelőre könnyen teljesíthető kötelezettségeknek kell eleget tennie:

- Nyilvántartásba vétel: Amennyiben a kezdeményezés megfelel a szerződésekben és a vonatkozó rendeletben előírt formai és tartalmi feltételeknek, a Bizottság köteles azt nyilvántartásba venni.
- A szervezők meghallgatása: Miután az európai polgári kezdeményezés összegyűjtötte az egymillió támogató aláírást és a megfelelő minimumküszöböt a tagállamok meghatározott számában, a Bizottság köteles a szervezőket megfelelő szinten fogadni, és lehetővé tenni számukra, hogy részletesen elmagyarázzák a kezdeményezés célkitűzéseit. Ezzel biztosítja a formális párbeszéd lehetőségét. A Bizottság képviselteti magát az Európai Parlament által szervezett nyilvános meghallgatáson is, amelyen rendszerint ismerteti előzetes álláspontját.

57 Uo. 70. pont.

- Közlemény elfogadása: Végül a Bizottság hivatalos közleményben foglalja össze a kezdeményezéssel kapcsolatos jogi és politikai következtetéseit, adott esetben az általa meghozni szándékolt intézkedéseket, és azok – vagy azok elmaradásának – okait.

A jogi és politikai megfontolásokat összegző közleménnyel szemben az ítélkezési gyakorlat gyakorlatilag semmilyen érdemi tartalmi követelményt nem fogalmaz meg a kezdeményezők konkrét érveivel kapcsolatban. Ez lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy megkerülje az indítványozók által lényegesnek tartott, speciális érvek megválaszolásának kötelezettségét, megelégedve azzal, hogy pusztán a jogalkotás kezdeményezésének elmaradása mögötti általános indokokat ismerteti. A Minority SafePack esetében alkalmazott megoldás, hogy a kezdeményezők által bemutatott konkrét javaslatok mellőzésével ismerttet néhány, a témakörhöz (adott esetben nagyon áttételesen) kapcsolódó intézkedést, amelyek alapján – ezek tényleges hatásának vizsgálata nélkül – arra a következtetésre jut, hogy nincs szükség további jogi aktusra. Ez a gyakorlat súlyosan csökkenti az európai polgári kezdeményezés mint részvételi eszköz politikai hozzáadott értékét és a kezdeményezés által generált vita minőségét.

A szervezők és a Bizottság jogainak, illetve kötelezettségeinek aszimmetriája jól érzékelhető a kezdeményezés körébe vonható intézkedések jellegének megítélése tekintetében is. A katalán függetlenségi mozgalom keretében benyújtott európai polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételének elutasítása során a Törvényszék kifejezetten rámutatott arra, hogy a nyilvántartásba vételi szakaszban kizárólag azok az intézkedések vehetők figyelembe, amelyek kifejezetten a Szerződéseinek végrehajtása céljából elfogandó jogi aktusra irányuló javaslat benyújtására alkalmasak.⁵⁸ Ezzel szemben a Bizottság egy sikeresnek minősített kezdeményezésre adott válaszában élhet azzal a lehetőséggel, hogy olyan egyéb – nem jogalkotási jellegű – intézkedésekre hivatkozzon, amelyek meglátása szerint hozzájárulnak a kezdeményezésben megfogalmazott célok eléréséhez. A Minority SafePack kezdeményezés kapcsán például a Bizottság a nyelvi ajánlásra vonatkozó javaslat tekintetében a közleményében a Nyelvi Charta, az UNESCO-egyezmény, valamint a Tanács kulturális munkaterve körében vázolt intézkedésekre utalt. Ezek azonban nem

58 Az „Uniói jog, a kisebbségi jogok és a spanyol intézmények demokratizálása” elnevezésű európai polgári kezdeményezés arra kérte fel Bizottságot, hogy „A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret” elnevezésű, az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz intézett bizottsági közleménnyel [COM(2014)158] összefüggésben vizsgálja meg a katalán régió függetlenségi mozgalmával kapcsolatos spanyolországi helyzetet, és adott esetben tegyen lépéseket ezzel kapcsolatban. A benyújtott kérelem formálisan nem fogalmazta meg, hogy a szervezők jogi aktus megalkotására irányuló javaslat benyújtását tartják szükségesnek a Bizottság részéről, amely erre hivatkozva elutasította a nyilvántartásba vételt. A Törvényszék a döntést helybenhagyta. Lásd bővebben: T-611/19. sz. ügy, Comité des citoyens de l’initiative « Derecho de la UE, derechos de las minorías y democratización de las instituciones españolas » kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2022:483.

minősülnek a Szerződések végrehajtását célzó uniós jogi aktusoknak, és jellegüknél fogva nem alkalmasak azoknak a joghatásoknak a kiváltására, amelyeket a nyilvántartásba vétel feltételeként megkövetelt – és számonkért – jogi aktusok természetüknél fogva eredményeznek.

Sikeres-e az európai polgári kezdeményezés jogintézménye? Volt-e hozadéka a két, nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos kezdeményezésnek?

*Az európai polgári kezdeményezés formális és anyagi jogi sikerének elválása
a nemzeti kisebbségek védelmére irányuló kezdeményezések tükrében*

A Bizottság az európai polgári kezdeményezések számára kialakított hivatalos felületén⁵⁹ a bejegyzett kezdeményezéseket két, illetve három kategóriába sorolja, ezzel áttekinthető képet nyújtva azok jogi és eljárási státuszáról, valamint előrehaladásáról. E kategóriák egyike a „megválaszolt” – a honlap korábbi változatában „sikeresnek” nevezett – kezdeményezések köre. E fogalomhasználat alatt a Bizottság nem azokat a kezdeményezéseket érti, amelyek ténylegesen jogalkotási eljárást indítottak el, hanem mindazon eseteket is, amelyek maradéktalanul teljesítették a rendeletben meghatározott eljárási követelményeket: a nyilvántartásba vételtől a támogató nyilatkozatok összegyűjtésén át egészen a hivatalos meghallgatásig és a Bizottság érdemi vizsgálatáig. E kezdeményezések ennél fogva formai és eljárási értelemben vitathatatlanul sikeresnek tekinthetők, hiszen a szervezők képesek voltak legalább egymillió uniós polgár mozgósítására, biztosították a földrajzi reprezentativitást, és végigvezették az ügyet a nyilvántartásba vételt követő valamennyi eljárási szakaszon.

Anyagi jogi szempontból ugyanakkor a siker mércéje jóval összetettebb. Idetartozik annak vizsgálata, hogy a Bizottság él-e a rendelet által számára biztosított – ám nem kötelező jellegű – kezdeményezési jogával, és ténylegesen jogalkotási javaslatot terjeszt-e az Európai Parlament és a Tanács elé. Számos olyan bekezdést is a „sikeres” kategóriába sorolt, amely ezt a második, tartalmi küszöböt nem lépte át. Ezekben az esetekben a Bizottság ugyan készített értékelést, ám végül nem látott indokot jogalkotási indítvány előterjesztésére. Mindez azt eredményezi, hogy bár az uniós polgárok kollektív fellépése eljárásjogi értelemben eredményes volt, a politikai és anyagi jogi következmények tekintetében nem érte el végső célját. E kettősséget a jogintézmény sajátos természete

59 Letöltés helye: https://citizens-initiative.europa.eu/_hu; letöltés ideje: 2026. 01. 30.

teszi lehetővé: sem az EUMSZ, sem a vonatkozó rendelet nem garantálja a jogalkotás automatikus megindítását, mindössze annak lehetőségét teremti meg, hogy a polgárok közvetlenül napirendre helyezzenek bizonyos uniós politikai kérdéseket.

Az elmúlt évtizedben a két kisebbségvédelmi tárgyú európai polgári kezdeményezéshez kapcsolódó bírósági eljárások jelentős mértékben hozzájárultak ahhoz, hogy tisztázódjon e sajátos jogintézmény – mint a részvételi demokrácia uniós szintű megtestesítőjének – helye és funkciója az Európai Unió demokratikus életében. Az intézmény gyakorlati működésével kapcsolatos tapasztalatok, valamint a releváns bírói esetjog egyaránt elősegítették annak felismerését, hogy az európai polgári kezdeményezés nem pusztán egy petíciós mechanizmus, hanem az uniós döntéshozatalba való tényleges társadalmi beleszólás egyik kulcsfontosságú eszköze kellene hogy legyen. Az említett ügyek arra is rávilágítottak, hogy a polgári kezdeményezés demokratikus funkciója kettős természetű: egyrészt tematizálja az uniós polgárok által relevánsnak tartott kérdéseket, másrészt intézményi párbeszédet generál, amely elviekben hozzájárulhat az uniós politikaformálás átláthatóságának és fogadókészségének erősítéséhez. Ugyanakkor kérdéses, hogy e funkciók pusztán betöltése önmagában elegendő-e ahhoz, hogy az európai polgári kezdeményezés maradéktalanul elérje célját.

Az európai polgári kezdeményezés jogintézményének közel tizennégy éves működése alapján összességében megállapítható, hogy a Bizottság a kezdeti időszakban szigorúan értelmezte a nyilvántartásba vétel feltételeit, és számos kezdeményezést elutasított. E döntések következtében több eljárás is indult az uniós bíróság előtt, amelyekben a szervezők rendszerint alulmaradtak a Bizottsággal szemben.⁶⁰ Áttörést a Minority SafePack ügye⁶¹ jelentett, amelyben a Bíróság első alkalommal semmisítette meg a Bizottság nyilvántartásba vételt elutasító határozatát az indokolási kötelezettség megsértése miatt. A Bizottság ezt követően a részleges bejegyzés eszközével élt, és nyilvántartásba vette a kezdeményezést, ami érzékelhető változást eredményezett a nyilvántartásba vételi gyakorlatban. Más a helyzet azonban a kezdeményezésekben foglalt javaslatok érdemi kezelésével. A Bizottság honlapja szerint az elmúlt tizennégy év alatt összesen 131 kezdeményezést vettek nyilvántartásba, amelyek közül mindössze 13 jutott el a „megválaszolt” szakaszba. E körülmény elsősorban azon múlik, hogy a szervezők képesek-e összegyűjteni a szükséges számú támogató nyilatkozatot, ami jelentős szervezési erőfeszítést igényel. A tényleges jogalkotási eredmény ennél is szűkebb: a Bizottság mindössze egy esetben irányozta elő

60 Pl.: T-450/12. sz. ügy, Anagnostakis kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2015:739; T-44/14. sz. ügy, Constantini kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2016:223; T-361/14. sz. ügy, HB kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2017:252; T-529/13. sz. ügy, Izsák Balázs Árpád és Dabis Attila kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2016:282.

61 T-646/13 sz. ügy.

a kezdeményezés szerinti jogalkotási javaslat előterjesztését,⁶² a kezdeményezők azonban ennek továbbvitelét kifogásolják,⁶³ egy további esetben pedig a kezdeményezés témájához tematikusan kapcsolódó, de tartalmilag eltérő javaslattal élt.⁶⁴

A fennmaradó megválaszolt kezdeményezések esetében a Bizottság közleményei nem irányoznak elő uniós jogalkotási vagy egyéb jogi aktust, jóllehet a rendelet és az ítélkezési gyakorlat értelmében ezek értékelhetők az európai polgári kezdeményezésnél.⁶⁵ A Bizottság következtetéseit gyakran azzal zárja, hogy jelenleg nem látja indokoltnak további jogi vagy jogalkotási lépések megtételét, ugyanakkor a jövőben figyelemmel kíséri a fejleményeket. Az ilyen általános, blanketta jellegű megállapítások alapján azonban nehezen állapítható meg, hogy az esetlegesen később bekövetkező, a kezdeményezés szempontjából kedvező fejlemények közvetlenül az adott európai polgári kezdeményezés hatásának tudhatók-e be.⁶⁶ Mindezek alapján indokoltnak tűnik megkülönböztetni az eljárási szempontból kifogástalanul végrehajtott kezdeményezéseket mint formális

62 End the Cage Age elnevezésű európai polgári kezdeményezés. Letöltés helye: https://food.ec.europa.eu/animals/animal-welfare/eci/eci-end-cage-age_en; letöltés ideje: 2025. 11. 05.

63 A kezdeményezők sérelmezik, hogy az Európai Bizottság nem fogadott el az *End the Cage Age* európai polgári kezdeményezésről szóló közleményt módosító, az említett kezdeményezésre válaszul a jogalkotási javaslat elfogadására vonatkozó új ütemezést tartalmazó közleményt (T-151/24. sz. ügy, End the Cage Age kontra Bizottság, HL 2024. C 2959.).

64 „Tiltsák be a glifozátot, és védjék meg az embereket és a környezetet a mérgező növényvédő szerektől!” elnevezésű európai polgári kezdeményezés. Letöltés helye: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000002_hu; letöltés ideje: 2025. 11. 05.

65 Lásd A gyakorlat problémája: a mérlegelési és indokolási kötelezettség kiüresedése című rész végét.

66 A Bizottság utókövetésként hivatkozott többek között az ivóvízirányelv módosítására, illetve a víz újrafelhasználásáról szóló rendeletre irányuló javaslatára (lásd „Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!” elnevezésű európai polgári kezdeményezés. Letöltés helye: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2012/000003/water-and-sanitation-are-human-right-water-public-good-not-commodity_en; letöltés ideje: 2026. 01. 30.). Az EPK-rendelet értelmében a Bizottságnak az eljárást lezáró közleményben ismertetnie kell az általa tervezett lépéseket és azok indokait. A közlemény nem jelzett ilyen irányú egyértelmű jogalkotást azonnal, a Bizottság később elindította az ivóvízirányelv felülvizsgálatát, és 2018-ban javaslatot nyújtott be az irányelv módosítására. A vonatkozó közlemény nem irányozta elő az utóbb megvalósult jogalkotási aktusokat, és az olyan általános megállapítások, mint a konzultáció kezdeményezése, a transzparencia növelése vagy a strukturált párbeszéd, nem tekinthetők jogalkotási aktus előterjesztésére irányuló lépéseknek. Önmagában az a körülmény, hogy e fejleményekre a közlemény elfogadását követően került sor, nem alapozza meg a kezdeményezés kiváló hatásának megállapítását. Hasonlóképpen a cápauszony-kereskedelem tilalmára irányuló európai polgári kezdeményezés (lásd „Stop finning – Stop the trade” elnevezésű kezdeményezés. Letöltés helye: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2020/000001_hu; letöltés ideje: 2026. 01. 30.) esetében a Bizottság azon megállapítása, miszerint „megvizsgálja, hogy mely jogi eszközök lennének a legalkalmasabbak a laza uszonyok kereskedelmének megszüntetése érdekében”, nehezen értelmezhető érdemi jogalkotási fellépésként. Ez különösen azért problematikus, mert az európai polgári kezdeményezés jogintézményének lényege éppen abban áll, hogy a Bizottságot a jogalkotási intézkedés lehetőségének vizsgálatára ösztönözze; e körülmény pusztá megismétlésének a kezdeményezés hozadékaként való beállítása ezért nem tekinthető a kezdeményezésre adott tartalmi válasznak, hanem tautologikus érveléshez vezet. Az érvet csak erősíti, hogy az utókövetés keretében eddig nem történt jogalkotási kezdeményezés.

sikereket, valamint azokat az eseteket, amelyek tényleges jogalkotási lépéshez vezetnek, és így anyagi jogi sikernek tekinthetők a szervezők szempontjából. A Bizottság a tényleges jogalkotási eredmények hiányát az eljárási sikerek tágabb értelmezésével ellensúlyozza, fenntartva ezzel a mechanizmus politikai láthatóságát, miközben változatlanul érvényesíti a Szerződések által számára biztosított kizárólagos kezdeményezési jogot.

Az európai polgári kezdeményezés eljárásjogi kereteinek fejlődése a kisebbségi ügyek tapasztalatai alapján

A gyakorlatból eredő értelmezési kérdések egyúttal rávilágítottak az eredeti rendeleti keret⁶⁷ szabályozási hiányosságaira is. Ennek következtében a jogalkotó – a tapasztalatok szisztematikus feldolgozását követően – az új rendeletben⁶⁸ több, korábban bizonytalan vagy vitatott eljárási elem pontosítását is elvégezte. E pontosítások közül kiemelkedik a részleges bejegyzés lehetőségének kodifikálása,⁶⁹ amelyet az eredeti szabályozás még nem ismert. A kérdés először a Minority SafePack-ügyben merült fel, amikor a szervezők több, egymással összefüggő javaslatot terjesztettek elő, amelyek közül a Bizottság csak bizonyos elemeket talált az uniós hatáskörrel összhangban állónak. Mivel az eredeti rendelet nem tartalmazott rendelkezéseket a részleges nyilvántartásba vételről, az eljárási jogi keretei bizonytalanok voltak, és a Bizottság mérlegelési jogkörének határai is tisztázatlanul maradtak. A Bizottság a Minority SafePack-ügy során elismerte, hogy a kezdeményezések összetett és többkomponensű jellege szükségessé teheti egyes részek önálló befogadását, amennyiben azok egyébként megfelelnek az uniós hatáskörök rendszerének. Az új rendelet ezt a gyakorlatban kialakult igényt kodifikálta, kifejezetten lehetővé téve a részleges nyilvántartásba vételt, ezáltal növelve az intézmény rugalmasságát és hatékonyságát.

Hasonlóképpen tisztázódott a támogató aláírások benyújtásának határideje is. Az eredeti rendelet e tekintetben teljesen hallgatott, így nem szabályozta, hogy a szervezők a hitelesített aláírásokat milyen időkeretben kötelesek a Bizottsághoz benyújtani. A gyakorlatban ez két kiemelt ügyben vált különösen relevánssá: a szervezők mindkét esetben – attól tartva, hogy a leköszönő Bizottság kevésbé volna nyitott a kezdeményezés érdemi vizsgálatára – kívártak, és csak az új Bizottság hivatalba lépését követően terjesztették elő

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

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

69 A rendelet 6. cikk (4) bekezdésének b) pontja.

az aláírásokat.⁷⁰ Bár a felek között e kérdésben végül nem alakult ki tényleges jogvita, a helyzet mégis rávilágított arra, hogy a szabályozás túlzott rugalmassága bizonytalanságot okoz, és akár a kezdeményezési folyamat időbeli elhúzódsához is vezethet. Az uniós jogalkotó ezért az új rendeletben három hónapos, objektíven meghatározott határidőt⁷¹ állapított meg a támogató nyilatkozatok Bizottsághoz történő benyújtására, ezzel biztosítva a végrehajtási eljárás kiszámíthatóságát és az intézmény működésének stabilitását.

Összességében elmondható, hogy a két ügy hozzájárult ahhoz, hogy az európai polgári kezdeményezés világosabb, jogilag koherensebb és eljárásilag rendezettebb keretek között működjön. Az új szabályozás e tanulságok beépítésével megerősítette a polgári kezdeményezés szerepét a demokratikus részvétel csatornájaként, egyúttal stabilabb jogi alapot teremtve a jövőbeli kezdeményezések számára.

Anyagi jogi elmozdulás a nemzeti kisebbségek védelmében

A nemzeti kisebbségek helyzete szempontjából kiemelkedő jelentőségű fejlemény, hogy a Bíróság kimondta, hogy „[...] noha az Unió hatáskörébe tartozó területeken a Bizottság jogosult arra, hogy az EUMSzerződés vonatkozó rendelkezései által kifejezetten követett célkitűzések megvalósítása céljából olyan jogi aktusokra vonatkozó javaslatokat nyújtson be, amelyek figyelembe veszik a javasolt EPK tárgyat képező értékeket és célkitűzéseket, főszabály szerint semmi sem akadályozhatja meg ezen intézményt abban, hogy olyan különös aktusokra vonatkozó javaslatot nyújtson be, amelyek, mint a jelen ügyben, arra irányulnak, hogy kiegészítsék az Unió fellépését a hatásköre alá tartozó területeken az EUSZ 2. cikkben kimondott értékek, valamint az EUSZ 3. cikk (3) bekezdés negyedik albekezdésében kimondott kulturális és nyelvi sokszínűség tiszteletben tartásának biztosítása céljából.”⁷² Egyszerűbben megfogalmazva: a Bíróság elismerte, hogy a Bizottság – meglévő uniós szakpolitikák keretében – jogosult olyan jogi aktusokat is kezdeményezni, amelyek nem kifejezetten kisebbségvédelmi hatáskörre épülnek, de ténylegesen hozzájárulhatnak a nemzeti kisebbségek védelméhez és a kulturális, nyelvi sokszínűség megőrzéséhez.

70 A Minority SafePack esetében lásd: Transnational Minority Activism in Europe: Beyond the Minority SafePack Initiative. 2025. június 17. Letöltés helye: www.europenowjournal.org; letöltés ideje: 2025. 12. 14.

A kohéziós politikákkal kapcsolatban lásd: Nemzeti régiókról szóló polgári kezdeményezés. *Magyar Nemzet*, 2025. március 4. Letöltés helye: <https://magyarnemzet.hu>; letöltés ideje: 2025. 12. 14.

71 A rendelet 13. cikke.

72 T391/17. sz. ügy, 56. pont.

Bár ez a tétel már régóta jelen volt az uniós politikai diskurzusban, és a tagállamok között is vita tárgyát képezte, bírói értelmezés útján történő megerősítése korábban még nem ment végbe. Mivel a kérdéskörben korábban nem született kimerítő bírósági döntés, a kérdés vitatható volt az uniós intézményekben, különösen a tagállamok által. E helyzetben jelent mérföldkövet az Európai Unió Bíróságának a Minority SafePack-ügyben hozott ítélete, amely kimondta, hogy az uniós szakpolitikák keretében – meghatározott feltételek mellett – intézkedések tehetők a nemzeti kisebbségek védelme érdekében. Ez a megállapítás ugyanakkor jelenlegi formájában még nem tekinthető teljesen kiforrott jogi koncepciónak, különösen a Bizottság, valamint több tagállam következetesen elutasító, általános jellegű álláspontjára tekintettel, annak tényleges jogi tartalommal való megtöltéséhez további jogalkotási kezdeményezések és jogérvényesítő tevékenységek szükségesek.

Záró gondolatok: általános tanulságok, nemcsak a nemzeti kisebbség(hez tartozó személyek) számára

Eljárási kettősség: a nyilvántartásba vétel és az érdemi döntéshozatal szakadéka

Az európai polgári kezdeményezés bevezetése kifejezetten az Európai Unió demokratikus deficitjére adott válaszként értelmezhető. Az intézmény célja az volt, hogy csökkentse az uniós döntéshozatal és az uniós polgárok közötti távolságot, erősítse a részvételi demokrácia elemeit, és lehetőséget teremtsen arra, hogy a polgárok kollektív politikai akarataikat közvetlen módon juttassák el az uniós intézményekhez.⁷³

Az európai polgári kezdeményezések intézményes keretei azonban eleve a Bizottság számára kedvező hatalmi konfigurációban működnek, amelyet tovább erősít a Bizottság kvázi jogalkotás-kezdeményezési monopóliuma és az ahhoz kapcsolódó széles mérlegelési jogköre. E struktúrában a „pálya” nem pusztán formálisan, hanem ténylegesen is a Bizottság javára lejt: nemcsak abban, hogy a kezdeményezés nyomán nem köteles jogalkotási javaslatot előterjeszteni, hanem abban is, hogy a kezdeményezés érdemi elbírálásának módját és kereteit lényegében maga határozza meg.

A Minority SafePack kezdeményezéssel összefüggő eljárások jól szemléltetik, hogy a Bizottság az évek során több, egymástól eltérő technikát alakított ki az érdemi válaszadás

73 Anches, 2014. The European Citizens' Initiative, i. m. 224–245.; Longo, 2019. The European Citizens' Initiative:..., i. m. 181–200.; Bouza García, Luis – Del Río Villar, Susana: The ECI as a Democratic Innovation: Analysing its Ability to Promote Inclusion, Empowerment and Responsiveness in European Civil Society. *Perspectives on European Politics and Society*, 2012. 13 (3). 312–324.; vö. EUSZ 11. cikk (4) bekezdés; C-418/18 P sz. ügy.

elkerülésére. Ezek a módszerek formai szempontból megfelelnek az európai polgári kezdeményezésre irányadó eljárási követelményeknek, ugyanakkor alkalmasak arra, hogy a kezdeményezés demokratikus potenciálját érdemben korlátozzák.

- Az implicit hatálysűkítés technikája

A nyelvi ajánlásra vonatkozó javaslat esetében a Bizottság a kezdeményezést látszólag változatlan formában vette nyilvántartásba, ugyanakkor implicit módon leszűkítette annak tárgyi hatályát, anélkül hogy ezt a nyilvántartásba vételi határozatban egyértelművé tette volna. Ennek következtében a kezdeményezők számára előre nem volt kiszámítható, hogy az érdemi válaszadás során a Bizottság a javaslat mely aspektusait tekinti ténylegesen vizsgálat tárgyának. Hasonló megközelítés figyelhető meg a kohéziós politikával kapcsolatos kezdeményezés esetében is. A szervezők és az uniós polgárok csak a Bizottság közleményéből értesültek arról, hogy mely konkrét javaslatokat nem tekinti az uniós hatáskör körébe tartozónak.⁷⁴ A nyilvántartásba vételi határozat az alapító szerződések egyes rendelkezéseinek megfogalmazását lényegében szó szerint vette át általános fenntartásként, anélkül hogy ebből azonosítható lett volna a kizárt javaslatok köre. Ennek következtében a kezdeményezők számára nem volt előre kiszámítható az érdemi vizsgálat tényleges tárgya.

- A tematika kisajátításának technikája

Az audiovizuális politikát érintő javaslat esetében a Bizottság a kezdeményezést tág, általános megfogalmazásban vette nyilvántartásba, anélkül hogy a konkrét problémaköröket vagy intézkedési elemeket nevesítette volna. Az érdemi válaszadás szakaszában ezt követően – széles mérlegelési jogkörére hivatkozva – elkerülte az eredeti kezdeményezésbe illeszthető konkrét javaslatok értékelését, és kizárólag saját, előzetesen kialakított szakpolitikai prioritásaira koncentrált. E módszer révén a Bizottság formálisan eleget tett válaszadási kötelezettségének, miközben tartalmilag eltávolodott a kezdeményezők által felvetett problémától.

- Az érdemi érvelés mellőzésének technikája

A nyelvi sokféleségi központokra vonatkozó javaslat esetében a Bizottság a kezdeményezést változatlan formában nyilvántartásba vette, az érdemi válaszadás során azonban nem reflektált a szervezők által részletesen bemutatott szakmai indokokra. Indokolásában kizárólag a javaslatához csupán áttételesen kapcsolódó intézkedéseket vázolt fel, anélkül hogy megvizsgálta volna, azok miként járulhatnak hozzá a gyakorlatban a kezdeményezők által megfogalmazott célok eléréséhez.

⁷⁴ Lásd a közlemény 3.1 pontját.

E technikák közös sajátossága, hogy a kezdeményezők számára a nyilvántartásba vételi eljárás során érdemben nem nyílik meg a hatékony bírósági jogorvoslat lehetősége, mivel formailag a Bizottság nyilvántartásba vette a javaslatukat, így azt lényegében nincs is okuk vitatni. Az érdemi válaszadás szakaszában a Bizottság diszkrecionális jogkörében széles mozgástérrel rendelkezik a nyilvántartásba vett kezdeményezés kezelésére, aminek következtében az eljárás két szakasza között a bírói kontroll jelentősen visszaszorul.

Ez elsősorban a mérlegelési jogkör tartalmának és korlátainak kérdését veti fel. A Bizottság a nyilvántartásba vételi eljárás során csupán absztrakt jogi vizsgálatot folytat, amely arra irányul, hogy a kezdeményezés tárgya elvileg az uniós hatáskörök körébe tartozhat-e. E szakaszban mérlegelési jogköre szűk, ugyanakkor a vizsgálat nem terjed ki a kezdeményezés politikai, szakpolitikai vagy gyakorlati megvalósíthatóságára, és a rendeletben taxatív rögzített feltételeken túl további érdemi követelmények nem érvényesülnek. A Bizottság ebben az eljárásban köteles figyelembe venni a szervezők által benyújtott mellékleteket és magyarázatokat, amelyek a kezdeményezés értelmezési keretét adják, és – amennyiben indokolt – részlegesen vagy minősített módon nyilvántartásba venni a kezdeményezést. A korábbi ítélkezési gyakorlatban kimunkált ezen követelménytől azonban a Minority SafePack-ügy esetében a bíróság mintha elmozdult volna a kezdeti állapotok felé. Az aláírásgyűjtést követő, érdemi döntést tartalmazó közlemény elfogadásakor a Bizottság mérlegelési jogköre jelentősen kitér, miközben az indokolás tartalmára és mélységére vonatkozó követelmények korlátozottan kikényszeríthetők. A Bizottság így szabadon dönthet arról, hogy a szervezők által utólag benyújtott dokumentumokat, a személyes találkozón elhangzott érveket, illetve az Európai Parlamentben tartott nyilvános vitát milyen mértékben és milyen módon építi be döntésébe és annak indokolásába – vagy éppen teljesen figyelmen kívül hagyja azokat.

Ez a kettősség – a nyilvántartásba vételi eljárás viszonylag formalizált, jogilag kontrollált jellege és az érdemi döntés szinte teljes diszkrecionalitása között – ahhoz vezet, hogy a kezdeményezések jelentős része a folyamat végső szakaszában nem eredményez érdemi intézményi reakciót. Miközben a kezdeti formai akadályok mára mérséklődtek, és egyre több kezdeményezés jut el a támogató nyilatkozatok sikeres összegyűjtéséig, a Bizottság közleményeiben hozott döntések gyakran nem tükrözik az eljárás során felmerült érvek és viták összességét, hanem elsősorban a Bizottság aktuális szakpolitikai prioritásaihoz igazodnak.

Amennyiben a polgári kezdeményezés sikerének mércéje elsősorban az eljárás szabályszerű lefolytatása, nem pedig az érdemi intézményi válasz vagy jogalkotási következmény, úgy az európai polgári kezdeményezés a demokratikus deficit csökkentése helyett könnyen annak újratermeléséhez járulhat hozzá. Ebben az értelemben a polgárok részvétele formálissá válik: a napirendre tűzés lehetősége fennáll, az érdemi döntési befolyás

azonban kivételes marad. A polgári kezdeményezés ugyanis éppen azon a ponton ütközik korlátba, ahol a demokratikus deficit csökkentésének legnagyobb jelentősége lenne: a politikai akarat jogi formába öntésének szakaszában.

A probléma a jövőben különösen élesen jelentkezhethet azon európai polgári kezdeményezések esetében, amelyek tematikája már eleve szerepel a Bizottság politikai napirendjén, és amelyeknél a polgári részvétel inkább utólagos legitimációs funkciót tölthet be. Az ilyen kezdeményezések esetleges „sikere” – még abban az esetben is, ha az jogalkotási lépésekkel párosul – csupán korlátozott mértékben tekinthető valóban transzformatív jellegűnek. Sokkal inkább az önlegitimáció eszközeként funkcionálhat, amennyiben a Bizottság a polgári kezdeményezésre hivatkozva erősíti meg egyébként is előzetesen kialakított szakpolitikai irányvonalát. Ez a gyakorlat azonban nehezen lenne összeegyeztethető az európai polgári kezdeményezés normatív rendeltetésével, amely éppen abban állna, hogy az uniós polgárok alulról szerveződő módon hívják fel a Bizottság figyelmét olyan szabályozási szükségletekre, amelyek korábban egyáltalán nem, vagy legalábbis nem kellő hangsúllyal jelentek meg az intézményi döntéshozatal napirendjén.

A részvételi demokrácia kiüresedésének kockázatai

Az empirikus adatok különösen élesen világítanak rá a fent említett feszültségre. A nyilvántartásba vett kezdeményezések alacsony száma, a „megválaszolt” kezdeményezések szűk köre, valamint a tényleges jogalkotási javaslattal záruló ügyek rendkívüli ritkasága azt sugallja, hogy az európai polgári kezdeményezés jelenlegi működése inkább szimbolikus, mintsem transzformatív jellegű. A Bizottság által alkalmazott blanketta jellegű következtetések – például a fejlemények jövőbeni nyomon követésére való utalás és egyéb, nem jogalkotási jellegű tevékenység – nem teremtenek valódi elszámoltathatóságot, és nem teszik lehetővé a polgárok számára annak megítélését, hogy részvételük milyen konkrét hatást gyakorolt az uniós döntéshozatalra.

Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata – érthető módon – megerősíti, hogy a Bizottság nem köteles a kezdeményezésben foglalt intézkedések megtételére, azonban egyúttal hangsúlyozza az indokolási kötelezettség és a kezdeményezéssel folytatott párbeszéd jelentőségét. E párbeszéd azonban érdemi tartalom hiányában formálissá válik. Amennyiben a Bizottság az érvelését leválasztja az eljárás egészéről, és a kezdeményezést nem a felvetett kérdések teljességében, hanem saját belátása szerint, szelektíven értékeli, az európai polgári kezdeményezés részvételi demokráciát szolgáló funkciója kiüresedik. E jelenséget a szakirodalom találóan úgy írja le, hogy az európai polgári kezdeményezés ily módon a részvételi eszköz szerepéből fokozatosan egy inkább performatív

jellegű gyakorlattá alakul, amelynek tényleges, érdemi hatása korlátozott marad.⁷⁵ A gyakorlat alkotmányos szempontból különösen problematikus. Az EUMSZ 11. cikkében rögzített részvételi demokrácia nem pusztán eljárási lehetőséget, hanem érdemi bevonást ígér az uniós polgárok számára. Ha azonban a Bizottság döntései nem kapcsolódnak érdemben a polgárok által felvetett kérdésekhez, és az indokolás nem ad tényleges választ azokra, az európai polgári kezdeményezés olyan intézményi legitimációs funkciót tölthet be, amely elmozdul a demokratikus részvétel érdemi megvalósításától. Ebben az értelemben a Bizottság gyakorlata nem csupán jogtechnikai, hanem a részvételi demokrácia alkotmányos ígérteét érintő kihívást is felvet.

Mindezek alapján az európai polgári kezdeményezés eddigi működése inkább a demokratikus deficit kezelésének látszatát keltheti, mintsem annak érdemi csökkentését valósítaná meg. Az intézmény kétségtelenül hozzájárul az uniós politikai diskurzus nyitottságához és tematizálásához, azonban csak korlátozott mértékben képes betölteni azt a közvetítő szerepet, amit az uniós jogalkotó a polgárok és az uniós intézmények közötti kapcsolat erősítése érdekében szánt neki.

Az európai polgári kezdeményezés utókövetésének újragondolása

Felmerül a kérdés, hogy a tanulmányban azonosított problémák és hiányosságok milyen módon orvosolhatók: elsősorban szabályozási beavatkozás révén, vagy inkább a Bizottság intézményi gyakorlatának megváltoztatása útján. Nem egyértelmű, hogy jogszabályi szinten előírható-e részletesebb, a kezdeményezők érveire közvetlenebbül reagáló indokolási kötelezettség. Az indokolás tartalmával, annak terjedelmével és megalapozottságával kapcsolatos kérdések ugyanis az uniós döntéshozatal általános problémaköréhez tartoznak, és messze túlmutatnak az európai polgári kezdeményezés intézményén. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint *„nem szükséges, hogy az indokolás valamennyi jelentőséggel bíró tény és jogkérdésre külön kitérjen, mivel azt, hogy valamely aktus indokolása megfelele az EUMSZ 296. cikk követelményeinek, nem pusztán a szövegére figyelemmel kell megítélni, hanem az összefüggéseire, valamint az érintett tárgyra vonatkozó jogszabályok összességére való tekintettel is”*.⁷⁶

75 Alemanno, Alberto: When Failure Succeeds and Success Fails. *Verfassungsblog*. 2025. Letöltés helye: <https://verfassungsblog.de/european-citizens-initiative/>; letöltés ideje: 2025. 06. 19.

76 T-561/14. sz. ügy, 144. pont.

Mindazonáltal megfontolandó lenne legalább az európai polgári kezdeményezés eljárása utókövetési szakaszának újragondolása. A jelenlegi rendszerben az eljárás lényegében a Bizottság közleményének elfogadásával lezárul, miközben az ezt követő „utókövetési” tevékenység többnyire a közleményben már hivatkozott szakpolitikai intézkedések felsorolásának folytatására korlátozódik. Mindez egy olyan új intézményi dinamika kialakulásának szükségességére mutat rá, amelyben a Bizottságtól az európai polgári kezdeményezések utókövetése során érdemibb és rendszeresebb megközelítés lenne elvárható.⁷⁷ Megfontolandó lenne egy olyan eljárási mechanizmus kialakítása, amely a Bizottság válaszadási kötelezettségének fenntartása mellett lehetőséget biztosít a szervezők számára arra, hogy a közlemény elfogadását követően is reagáljanak a Bizottság álláspontjára. Ennek keretében jelezhetnék, hogy mely javaslataikra nem kaptak érdemi választ, mely kérdésekben látják úgy, hogy a Bizottság megkerülte a kezdeményezés által felvetett problémát, illetve mely pontokon tartják indokoltnak a szakpolitikai vita további folytatását.

Az ilyen jellegű eljárási megoldás mellett szól az a körülmény is, hogy a kezdeményezés benyújtása és a Bizottság válasza között gyakran több év telik el.⁷⁸ Ez idő alatt mind a jogi környezetben, mind a társadalmi-politikai realitásokban jelentős változások következhetnek be. A jelenlegi rendszerben ezekre a változásokra lényegében kizárólag a Bizottság reagálhat, miközben a szervezők – a kezdeményezés eredeti szövegéhez kötve – korlátozott mozgástérrel rendelkeznek.

Természetesen egy ilyen utókövetési mechanizmus sem garantálná önmagában, hogy a szervezők minden felvetésükre világos és egyértelmű választ kapjanak. Ugyanakkor az intézmények és a kezdeményezők közötti érdemi párbeszéd erősítésével hozzájárulhatna ahhoz, hogy pontosabban azonosíthatók legyenek a felvetett problémák, valamint hogy a fennálló szakpolitikai nézetkülönbségek világosabban artikulálódjanak az uniós döntéshozatal keretei között.

⁷⁷ Alemanno, 2025. *When Failure Succeeds and Success Fails*, i. m.

⁷⁸ Mindkét kisebbségvédelmi vonatkozású kezdeményezés nyilvántartásba vételét még 2013-ban indították el a szervezők. A *Minority SafePack* esetében 2021-ben született válasz, a kohéziós politikát érintőben pedig 2025-ben.

Irodalomjegyzék

Alemanno, Alberto: When Failure Succeeds and Success Fails. *Verfassungsblog*, 2025. Letöltés helye: <https://verfassungsblog.de/european-citizens-initiative/>; letöltés ideje: 2025. 06. 19. DOI: 10.59704/138199162e4b6987.

Anches, Delia: The European Citizens' Initiative. In: Naumescu, Victor (ed.): *Democracy and Security in the 21st Century: Perspectives on a Changing World*. Cambridge Scholars Publishing: Newcastle, 2014. 224–245.

Bouza García, Luis – Del Río Villar, Susana: The ECI as a Democratic Innovation: Analysing its Ability to Promote Inclusion, Empowerment and Responsiveness in European Civil Society. *Perspectives on European Politics and Society*, 2012. 13 (3). 312–324. DOI: <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702576>

Longo, Erik: The European Citizens' Initiative: Too Much Democracy for EU Polity? *German Law Journal*, 2019. 20 (2). 181–200. DOI: <https://doi.org/10.1017/glj.2019.16>

Manzinger Krisztián – Vincze Loránt: Minority SafePack. Esély az EU-s kisebbségvédelemre? *Pro Minoritate*, 2017. 27 (2). 3–21.

Tárnok Balázs: *Mire elég egymillió aláírás? Az európai polgári kezdeményezés mint a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelemérti eszköze*. Nemzeti Közszerkesztési Egyetem – Ludovika Egyetemi Kiadó: Budapest, 2021. DOI: <https://doi.org/10.36250/01021>

Toggenburg, Gabriel N.: The European Union and the Protection of Minorities: New Dynamism Via the European Citizen Initiative? *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, 2018. 11 (3–4). 362–391. DOI: <https://doi.org/10.35998/ejm-2018-0019>

Varga Péter: „Racial or Ethnic Origin” vs. „Membership of a National Minority” in EU Law. *Minority Studies*, 2017. (2). 7–26.

Varga Péter – Tárnok Balázs: Európai polgári kezdeményezések a nemzeti kisebbségek védelmében. *Kisebbségi Szemle*, 2017. 2 (3). 91–108.

HORVÁTH LÁSZLÓ

A NEMZETI KÖZÖSSÉGEK PARLAMENTI KÉPVISELETE MONTENEGRÓBAN¹

E tanulmány azzal a céllal készült, hogy történeti kontextusban ismertesse, hogyan alakult az Adria-parti kis országban a nemzeti kisebbségek² parlamenti képviselete, effektív jelenléte az elmúlt három és fél évtizedben, a rendszerváltozást követő első demokratikus parlamenti választásoktól egészen napjainkig. Ennek érdekében összefüggéseiben mutatja be Montenegro politikai életének mérföldköveit, valamint a választási rendszer változásait – különös tekintettel a kisebbségeket érintő speciális szabályozásokra. Feltárja továbbá, hogy ezek az előírások miként érvényesültek és érvényesülnek a gyakorlat szintjén, valamint hogy a vonatkozó rendelkezések milyen mértékben segítették elő, támogatták, esetleg nehezítették a nemzeti kisebbségek egésze, esetleg egy része számára a parlamenti képviselet tényleges megvalósulását. Mindezt oly módon teszi, hogy a parlamenti választási rendszer egyes elemeinek, a választási lista típusán, a választókerületek és kiosztható mandátumok számán, az általános bejutási küszöbön és a többségi pártok választási listáinak mandátumelosztása során használt választási formulák ismertetésén túl bemutatja a nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletének biztosítása érdekében született sajátos eljárási módozatokat is. Részleteiben jeleníti meg továbbá az eddigi parlamenti választásokon önállóan induló és mandátumot szerző nemzeti kisebbségek által elért választási eredményeket. Az átfogóbb és mélyebb betekintés nyújtása érdekében azon nemzeti kisebbségi pártok választási teljesítményének bemutatására

-
- 1 A tanulmány a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karának Választás és Képviselet Kutatóműhelye keretében, annak finanszírozásával valósult meg. Ezúton szeretnék köszönetet mondani az anyag elkészítése során nyújtott segítségért Dr. Lakatos Istvánnak, Magyarország korábbi ENSZ emberi jogi nagykövetének, a montenegrói Emberi és Kisebbségi Jogi Minisztérium volt tanácsadójának, a Külügyminisztérium június 14-től kinevezett helyettes államtitkárának.
 - 2 A tanulmányban a nemzeti közösség és a nemzeti kisebbség kifejezéseket a stilisztikai változatosság és a gördülékenyebb szövegalkotás érdekében szinonimaként használom. Fontos kiemelni, hogy Montenegróban és a Nyugat-Balkán más államaiban (különösen Észak-Macedóniában) a terminológiválasztás komoly politikai és identitásbeli kérdés. A régió nagyobb lélekszámú közösségei – mint a montenegrói szerbek vagy az észak-macedóniai albánok – elutasítják a nemzeti kisebbség fogalmát, mivel magukra államalkotó tényezőként tekintenek. A politikai és jogi diskurzus ezért az inkluzívabb nemzeti közösség formulát részesíti előnyben. A kifejezések jelen szövegben való váltakoztatása nincs hatással a vizsgált csoportok közjogi státuszának értelmezésére.

is vállalkozik, amelyek egyrészt bár önállóan indultak egy-egy rendes vagy előrehozott parlamenti választáson, nem szereztek elegendő szavazatot a parlamentbe kerüléshez, másrészt a többségi listákon induló pártjaik eredményeit is az olvasó elé tárja, mivel jelentőségük következtében azok mellett sem kíván szótlanul elmenni.³

Történeti kitekintés

Azt követően, hogy a gazdasági nehézségek és a nacionalizmus felerősödése, a nemzetek közötti szembenállás következtében kialakult tagállami önállósodási törekvések szétfeszítették az egykori délszláv szövetségi államot, Montenegró története teljesen egyedi, sajátos módon alakult. Míg a korábbi tagköztársaságok közül Szlovénia, Horvátország és Bosznia-Hercegovina fegyveres konfliktusok és háborúk révén szakadtak ki a jugoszláv föderatív államszerkezetből, addig a mai Észak-Macedónia mellett Montenegró kiválása is békés úton zajlott, azzal a különbséggel, hogy a fekete hegyek országa nem a kilencvenes évek első felében, a darabokra törés, a szétesés pillanataiban kiáltotta ki függetlenségét. Montenegró és Szerbia esetében egy békés, viszonylag hosszan elnyújtott szétválási folyamatnak lehettünk szemtanúi, mivel a tengeremelléki ország a fokozatos eltávolodás stratégiáját választva egészen 2006 májusáig létezett Szerbiával egy államszerkezetben.

A második délszláv állam megsemmisülésének kezdeti fázisában, 1991. október 18-án fogadta el a montenegrói parlament a köztársaság szuverenitására szóló deklarációt, majd ezen esztendő novemberében az ország új alkotmányát.⁴ E jogszabályok tulajdonképpen a jobb tárgyalási pozíció megteremtését szolgálták a két állam közös jövőjéről Szerbiával folytatandó egyeztetések menetében. 1992. március 1-jén népszavazást tartottak az országban, amelyen a lakosság 95,94%-a a Szerbiával meglévő államközösség fenntartása mellett foglalt állást. A két egyenrangú tagköztársaságból, Montenegróból és Szerbiából álló Jugoszláv Szövetségi Köztársaságot (a továbbiakban: JSZK) ünnepélyes keretek között 1992. április 27-én kiáltották ki. A JSZK szövetségi szinten⁵ egy kétkamarás, felső- (köztársaságok háza) és alsóházzal (képviselőház) is bíró parlamenttel rendelkezett. A felsőházba a két állam egyaránt 20-20 képviselőt, a képviselőházba viszont Szerbia 108, míg Montenegró 30 főt delegált.

3 Az elemzésnek kifejezetten a montenegrói választási rendszerre vonatkozó elemei részben meggyeznek a szerzőnek korábban a *Kisebbségi Szemle* 2020. évi 2. lapszámában megjelent, A parlamenti választási rendszerek nemzeti kisebbségi vonatkozásai a Nyugat-Balkánon – harminc éve a demokrácia árnyékában? című írásában foglaltakkal. Jelen írás a nevesített alap kutatás Montenegróra vonatkozó részének történeti vonatkozásokkal, a nemzeti kisebbségek által a parlamenti választásokon elért eredményekkel, valamint konklúziókkal kiegészített, bővített változata.

4 Prieger Adrienn – Tokai Attila: Európa hátsó udvara? – A Nyugat-Balkán integrációs törekvései. *Valóság*, 2024. 67 (4). 79–92, itt: 88.

5 Szövetségi szinten közös intézmények a parlamenten túl a kormány, az államfő, a hadsereg, a bíróság és ügyészség, valamint a nemzeti bank voltak.

A kilencvenes évek első felében folytatott, a jó kormányzás elveivel élesen szemben álló szerb politikai irányvonal következtében⁶ Montenegró egyre nagyobb mértékű függetlenség és szuverenitás kivívásában volt érdekelt. Ezzel összhangban az Európai Unió nyomására és részvétele mellett tárgyalások kezdődtek a szövetségi állam szerkezetének átalakításáról. Az átstrukturált államszövetség működésének mikéntjét a tárgyaló felek a 2002. március 14-ei belgrádi egyezményben⁷ fektették le, amelynek alapelvei a 2003. február 4-én elfogadott alkotmányos rendelkezésekkel váltak a közös állam belső jogának részévé.⁸ A korábbinál lazább keretek között létrejövő államközösség neve Szerbia és Montenegróra módosult, ahol Montenegró az új állam központi államigazgatási szerveinek létrejöttét igyekezett megakadályozni, kivéve azokat, amelyek saját területén működtek (Alkotmánybíróság, Külügyminisztérium). A közös intézmények ezentúl a parlament, a kormány, az alkotmánybíróság és a hadsereg lettek, valamint közös volt a kül- és védelempolitika, továbbá a tagság a nemzetközi szervezetekben, amelyet évente felváltva töltöttek be a felek. A vám, a pénzrendszer és a gazdaság elkülönülten működött. A megreformált állam parlamentje egykamarás lett, amelyben Szerbia 91, Montenegró pedig 35 hellyel rendelkezett. A továbbiakban, szakítva az addigi gyakorlattal, a nemzeti feletti szinten már csupán öt minisztériumot hoztak létre (külügy, hadügy, nemzetközi kereskedelem, belkereskedelem, emberi jogok).⁹

A 2003. február 4-ei alkotmányos rendelkezések szerint a közös állam szerkezetét három évig nem lehetett megváltoztatni, ezt követően azonban bármelyik állam kezdeményezhette a módosítást. (Ilyen esetben referendumot kellett tartani.) A három év elteltével – az Európai Unió kezdeti fenntartásai ellenére – szinte azonnal, 2006. május 21-én függetlenségi népszavazást tartottak Montenegróban. A referendumot követően – mivel a nemzeti kisebbségek hathatós támogatásával teljesültek a függetlenség előfeltételei (86,5%-os részvétel mellett a választópolgárok 55,5%-a támogatta a különválást az előírt 55%-os támogató arány helyett) – az ország parlamentje június 3-án deklarálta a Szerbiától való függetlenséget. A függetlenség kikiáltásával a szövetségi köztársaság felbomlott, és Montenegró önálló állammá vált. Az újonnan függetlenné vált ország központi törvényhozó hatalma egy további nyilatkozatában kötelezettséget vállalt a demokratikus jogállami berendezkedés keretei között az emberi és kisebbségi jogok biztosítására is.¹⁰

6 Horváth László: Néhány gondolat a jó kormányzás szerbiai aspektusairól. *Pro Minoritate*, 2024. tavasz. 123–136, itt: 125.

7 A montenegrói parlament 2002. április 8-án, a szerb parlament április 9-én, a szövetségi parlament pedig május 30-án fogadta el a belgrádi megállapodást.

8 Bíró László: Montenegró függetlenné válása. *Világtörténet*, 2018. 40 (4). 589–609, itt: 600.

9 A szövetségi kormányokban az 1992 és 2003 közötti időszakban a minisztériumok száma 9 és 19 között alakult.

10 Bíró, 2018. Montenegró függetlenné válása, i. m. 604–605.

A felszínen zajló történések – amelyek a függetlenséghez, a DPS tündökléséhez, majd jóval később a bukásához vezettek – jobb megértéséhez elengedhetetlen áttekinteni a már ismertetett és az azokat követő események háttérében meghúzódó, azokat kiváltó folyamatokat. Slobodan Miloševićnek, a Szerb Szocialista Párt (Socijalistička Partija Srbije, SPS) alapítójának (1990), valamint a párt, Szerbia (1989–1997), majd pedig a JSZK elnökének (1997–2000) montenegrói helytartói Momir Bulatović és Milo Đukanović voltak. Bulatović 1989-ben a Montenegrói Kommunisták Szövetsége (Savez Komunističke Crne Gore; a továbbiakban: SK CG) Központi Bizottságának elnöke, Đukanović pedig a titkára lett. Miután az SK CG megnyerte az 1990-ben megrendezett első viszonylag szabad többpárti parlamenti és elnökválasztást, Đukanović a miniszterelnöki, Bulatović pedig az ország köztársasági elnökének tisztségére tett szert. 1991. júniusában a SK CG elnevezése Szocialisták Demokratikus Pártjára (Demokratska Partija Socijalista; a továbbiakban: DPS) módosult.

A két pártvezető Montenegró jövőjével kapcsolatos eltérő álláspontja (Bulatović a Szerbiával való szorosabb együttműködést, Đukanović pedig a függetlenség fokozatos elérését szorgalmazta) 1997 nyarán nyílt szakítást eredményezett. Ennek következtében az 1997 októberében megrendezett montenegrói elnökválasztáson a DPS két jelöltje indult, és a választást végül, az albán és bosnyák nemzeti kisebbségek támogatása mellett, Đukanović nyerte meg. Annak ellenére, hogy a választási törvény 5. cikkelye megtiltotta, hogy egy párt több jelöltet is indítson az elnökválasztáson, a Köztársasági Választási Bizottság (Državna Izborna Komisija, DIK) vonatkozó állásfoglalásában mindkét jelölt indulását engedélyezte, arra hivatkozva, hogy Bulatović a szövetségi, Đukanović pedig a montenegrói szinten bejegyzett párt tagja volt.¹¹ Miután végül a DPS két szárnya közül a Đukanović és a mögötte álló csoport vált jogosulttá a párt nevének használatára, az 1998 májusában megrendezett előrehozott parlamenti választásokon Bulatović már az 1998 februárjában megalapított új pártjával, a Szocialista Néppárttal (Socijalistička Narodna Partija; a továbbiakban: SNP) vett részt. A megmérettetés során Bulatović ismét alulmaradt a korábbi párttársaival szemben, és ebből adódóan a Miloševićhez hű emberek, közel tíz év után, a hatalom minden szintjén kisebbségbe szorultak az országban.

1998-tól, a bel- és külpolitikai szempontból is mérföldkőnek számító választásokat követően, a DPS vezetésének deklarált célja Montenegró függetlenségének elérése volt, amittől jobb életkörülményeket, prosperitást és a közel egy évtizednyi háborús feszültség után nyugalmat vártak. Ezzel összhangban folytatott az ország saját vízumpolitikát (1998-es vízumtörvény), maradt semleges a koszovói konfliktus során (elítelve a jugoszláv hadsereg

11 Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE ODIHR): Republic of Montenegro, Presidential Election 5th and 19th October 1997, Final Report, 19 November 1997. Letöltés helye: www.osce.org; letöltés ideje: 2025. 06. 22.

és a szerb rendőrség akcióit), tervezett 1999 szeptemberében népszavazást a függetlenségről (ami az EU támogatásának hiányában elmaradt), valamint 1998 óta nem vett részt a szövetségi intézmények finanszírozásában. Ebbe a sorba illik továbbá, hogy Montenegró a monetáris önállóság keretei között saját pénznemet vezetett be (2000 novemberétől a német márkát, majd 2002. január 1-jétől az eurót), nyitott a szövetségi szint megkérdése nélkül határátkelőhelyet a montenegrói–albán határon, továbbá ignorálta a szövetségi szervek döntéseit, valamint elnök- és parlamenti választásait.¹² A 2002-es előrehozott parlamenti és a 2003-as elnökválasztás ismételten a DPS győzelmét hozta, ami 2003-ban Szerbiával egy lazább államközösség létrehozásához, majd 2006-ban az ország függetlenségének kikiáltásához vezetett.

Montenegró egyedinek számít abban a tekintetben is, hogy a többi volt jugoszláv tagállamtól eltérően az országban nem jött létre politikai értelemben vett váltógazdálkodás egészen a 2020. augusztus 30-ai előrehozott parlamenti választásokat követő időszakig. A DPS három évtizedes regnálása alatt számos kiemelt jelentőségű állomáshoz érkezett az ország, ezek közül a függetlenség kikiáltása mellett az egyik leginkább meghatározó, hogy 2012-ben megkezdhette az európai uniós csatlakozási tárgyalásokat. A cél az, hogy az EU-tagságra aspiráló kis nemzet 2028-ban a 28. államként váljon a közösség részévé, bár egyes szakértők a 2030-as esztendő ténylegesebb időpontnak tartják. Szintén a DPS sikerként könyvelhető el, hogy a hegyekbe zárt tengeremelléki állam 2017. június 5-én, a 29. államként csatlakozott az Észak-atlanti Szerződés Szervezetéhez, a NATO-hoz. Az tehát, hogy Đukanović és a DPS harminc évig vezethette a volt jugoszláv tagállamot, számos tényezőnek köszönhető. Ezek közül a legjelentősebbek a bel- és külpolitikai pragmatizmus és sikerek, a hatalmi struktúrák és klientúrendszer kiépítése, a nacionalizmus és identitáspolitika ügyes kezelése, valamint a mindenkori gyenge, széttöredezett ellenzék. Emellett fontos szerepet játszottak a párt gazdasági kapcsolatai, amelyek együttesen segítették elő egyrészt a hatalom évtizedeken keresztül történő megtartását, másrészt pedig az azzal szoros összefüggésben lévő pártfinanszírozást.

Abban, hogy a DPS a 2020. augusztus 30-án megtartott előrehozott parlamenti választásokra harminc év után meggyengült, és – annak ellenére, hogy ismét a legtöbb mandátumot sikerült megszereznie – elvesztette hatalmát, számos esemény játszott közre. Legjelentősebb ezek közül a koronavírus-világjárvány nem megfelelő kezelése, a párt nyilvánosságra került korrupciós ügyei, továbbá a montenegrói egyházügyi törvény elfogadása bizonyultak. A koronavírus-járvány kezelésével kapcsolatos végzetes hibának minősült a kormányzat részéről, hogy a házi karanténban lévő állampolgárok adatai elérhetővé váltak

12 Borsányi András: *Montenegró a függetlenné válás útján*. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola: Budapest, 2003.

a kormányzati honlapokon, továbbá hogy a kormány, tekintettel a nyári turizmusra, túl korán oldotta fel a korlátozó intézkedéseket, ennek következtében regionális összehasonlításban Montenegró került a legrosszabb járványügyi helyzetbe. A korrupciós ügyek közül az egyik legismertebb a „Koverta” (Boríték) botrány, amely 2019 elején egy videó nyilvánosságra kerülésével robbant ki és okozott komoly belpolitikai feszültségeket.¹³ Az ominózus felvételeen Duško Knežević montenegrói üzletember és bankár egy borítékban 97 000 eurót ad át Slavoljub Stijepović akkori podgoricai polgármesternek, a DPS egyik vezető politikusának. Knežević állítása szerint az összeg a DPS kampányfinanszírozására szolgált a 2016-os parlamenti választások során.¹⁴ A Boríték-ügy rávilágított a kormány és az üzleti körök közötti kapcsolatokra, és bizonyítékként szolgált arra, hogy titkos és – vélhetően – rendszeres illegális kampányfinanszírozás működik Montenegróban.

A DPS bukásában fontos szerepet játszó harmadik ügy, az egyházügyi törvény körüli fejleményekhez kapcsolódóan fontos megjegyezni, hogy habár 2006-ban Montenegró ismét önálló állammá vált, az országban nem sikerült visszaállítani az 1905-ös alkotmányozással létrejött autokefál Montenegrói Ortodox Egyház (Crnogorska Pravoslavna Crkva; a továbbiakban: CPC) 1920-ban megszűnt státuszát, annak 1993-as újjáalapítása ellenére sem. A CPC által korábban Montenegróban lefedett területen a Szerb–Horvát–Szlovén Királyságba való betagozódását követően a Szerb Ortodox Egyház (Srpska Pravoslavna Crkva; a továbbiakban: SPC) Montenegrói-Tengeremléki Egyházmegyéje jött létre.¹⁵ Az SPC Montenegróban nem szerepelt a nyilvántartásba vett vallási közösségek között, a politikai folyamatokra azonban döntő befolyást gyakorolt. A Montenegrói-Tengeremléki Érsekség vezetője, Amfilohije Radović (1990–2020), majd utódja, Joanikije Mićović (2021–) pátriárka sem értettek egyet Montenegró függetlenségének kikiáltásával. A vallási elöljárók mindvégig nagyszerb nacionalista álláspontot képviseltek, és szembenálltak mind az ország Szerbiából való kiválásával, mind pedig a montenegrói egyház újjászületésével és önállóvá válásával. Az SPC a CPC-t, amelynek csupán egy maroknyi közössége van Montenegróban, szakadár egyháznak tartja, és nem ismeri el önállóságát, ezért a két egyház között folyamatosak a viták fennhatósági kérdésekben. Milo Đukanović kísérletet tett a CPC és az SPC Montenegrói-Tengeremléki Érsekségének egyesítésére, erőfeszítései azonban nem jártak sikerrel. Arra egyébként is csupán az SPC pátriárkájának és szinódusának engedélye mellett kerülhetett volna sor.¹⁶

13 Németh Ferenc: *Egy korszak vége Montenegróban? Kilátások a parlamenti választások után*. KKI elemzések, E-2020/81. Letöltés helye: www.hiia.hu; letöltés ideje: 2026. 05. 02.

14 Protest in Podgorica Gathered Over 1,000 Citizens. *Total Montenegro News*, 03 February 2019. Letöltés helye: www.total-montenegro-news.com; letöltés ideje: 2025. 08. 02.

15 Teszáry Miklós: Az egyházügyi törvény Montenegróban. In: Ördögh Tibor: (szerk.): *Válság egykor és ma*. Ludovika Egyetemi Kiadó: Budapest, 2023. 215–229, itt: 220–221.

16 Balogh György: Új utakra lép-e a Szerb Pravoszláv Egyház? – A Szerb Pravoszláv Egyház hatása Szerbia külpolitikájára. *Pro Minoritate*, 2022. tél. 47–67, itt: 60.

A podgoricai parlament 2019 decemberében, jelentős ellenzéki ellenállás közepette fogadta el a vallási közösségek státuszát szabályozó ún. egyházügyi törvényt. Az ellenzék képviselőinek parlamenti rendbontását csak a rendőrség közbelépésével sikerült megfékezni. A törvény értelmében azok az egyházi ingatlanok, amelyek a kulturális örökség részét képezik, és amelyek Montenegró állam tulajdonában voltak, mielőtt 1918-ban csatlakozott a Szerb–Horvát–Szlovén Királysághoz, valamint később nem megfelelő jogi úton kerültek valamely vallási közösséghez, ismét az állam tulajdonát képezik. A jogszabályi rendelkezéssel az SPC fontos ingatlanokat, egyebek mellett középkori templomokat és kolostorokat vesztített volna el. Ezt elkerülendő a Montenegrói-Tengermelléki Érsekség később koronavírusban elhunyt vezetője, Amfilohije érsek nyílt ellenállásra szólította fel híveit, ami hónapokon át tartó tüntetéssorozathoz vezetett. A felháborodás a DPS táborának egy részét is érintette, hiszen a párt jelentős számú támogatója tartozik az SPC kötelékébe. (A 620 ezres Montenegró lakosságának háromnegyede az SPC hívének vallja magát, annak ellenére, hogy az ország lakosságának csupán harmada szerb.)¹⁷

Az előrehozott parlamenti választásokat, a DPS három évtizede tartó kormányzásának megdöntését követően, 2020. december 29-én a montenegrói parlament már úgy fogadta el az új kormány¹⁸ által módosított egyházügyi törvényt, hogy a jogszabályból kikerültek az SPC által vitatott rendelkezések.¹⁹ Habár Milo Đukanović köztársasági elnök²⁰ január elején a törvény módosított változatát visszaküldte a képviselőháznak, 2021. január 20-án a montenegrói parlament az új kormány által javasolt változatot ismét elfogadta.²¹ Az

-
- 17 Különböző felmérések állnak rendelkezésre arról, mekkora lélekszámú a két egyház Montenegróban. Ezek értelmében az összlakosságon belül az SPC híveinek száma 70–90%, míg a CPC követőinek száma 10–30% közé tehető.
- 18 A 2020. augusztus 30-án megtartott előrehozott parlamenti választásokat követően a proszerb Demokratikus Front (Demokratski Front, DF) által vezetett Montenegró Jövőjéért (Za Budućnost Crne Gore, ZB CG), a Demokratikus Montenegró (Demokratska Crna Gora, DCG) által vezetett Béke a Mi Nemzetünk (Mir je Naša Nacija, MNN) és az Egyesült Reform Akció Civil Mozgalom (Građanski Pokret Ujedinjena Reformska Akcija – URA) által vezetett Feketén-fehéren (Crno na Bijelo – CnB) pártlisták összefogása mellett alakult meg az új koalíciós kormány, 2020. december elején. A miniszterelnök a ZB CG jelöltje, Zdravko Krivokapić lett. A kormány a kolíción belüli ellentétek miatt (túlzott szerbpárti befolyás, a Covid-19-járvány nem megfelelő kezelése, lelassult uniós integráció) rövid életűnek bizonyult, mivel 2022 februárjában a kormányfő ellen a kormánykoalíció kisebbik pártja, az URA által benyújtott bizalmatlansági indítvány (a 81 tagú parlamentben 43 képviselő támogatta, köztük az ellenzéki DPS soraiban ülők is) következtében elvesztette többségét. A montenegrói parlament ezt követően az URA vezetője, Dritan Abazović, korábbi miniszterelnök-helyettes kabinetjének szavazott bizalmat, és így 2022. február 28-án kisebbségi koalíció lépett hivatalba Montenegróban, a DPS külső támogatása mellett.
- 19 A montenegrói parlament elfogadta a módosított egyházügyi törvényt. *Vajdaság Ma*, 2020. december 29. Letöltés helye: www.vajma.info; letöltés ideje: 2025. 08. 02.
- 20 Azzal, hogy a 2023. április 2-án megrendezett köztársaságielnök-választásokat Milo Đukanović elvesztette, a DPS a hatalom minden szintjéről kiszorult.
- 21 A montenegrói parlament ismét elfogadta az egyházügyi törvénynek az elnök által egyszer már visszaküldött módosítását. *Vajdaság Ma*, 2021. január 20. Letöltés helye: www.vajma.info; letöltés ideje: 2025. 08. 02.

egyházi vita megszűnése tekintetében meghatározó esemény, hogy 2022. augusztus 3-án Porfirije szerb pátriárka Podgoricába tett látogatása alkalmával Dritan Abazović kormányfővel aláírta²² az SPC és a montenegrói kormány közötti alapszerződést.²³ Az alapszerződés az SPC-t egyházi jogi személyként ismeri el, ami lehetővé teszi számára, hogy saját jogi struktúrával, ingó és ingatlan vagyonnal rendelkezzen Montenegróban, beleértve a templomokat, kolostorokat és egyéb épületeket is, ezáltal garantálva számára a korábban vitatott tulajdonjogot. Az alapszerződés aláírása egy hosszú ideje tartó vitát és politikai feszültségekkel terhelt időszakot zárt le Montenegró és Szerbia között, mivel rendezte az SPC jogi státuszát, ami kulcsfontosságú volt a két ország közötti kapcsolatok normalizása szempontjából.²⁴

Nemzeti közösségi vonatkozások

A nyolcvanas évek végétől, Közép-Kelet Európa államaihoz hasonlóan, a második Jugoszlávia tagköztársaságai, köztük Montenegró, egypárti államból plurális demokráciává váltak, ahol a többségi társadalom újonnan alakult politikai szervezetein – elsősorban az ideológiai dimenzió mentén – túl a nemzeti kisebbségek részéről is megfogalmazódott az igény a politikai térben történő megjelenésre és érdekérvényesítésre. A kilencvenes évek politikai és gazdasági turbulenciái azonban számukra sem voltak kedvezőek. A háborúkat kiváltó nacionalizmus felerősödése következtében a kisebbségek még inkább a politikai aktivitás peremére szorultak, és a korábbi, a testvériség-egység időszakában tapasztaltnál is távolabbra kerültek a döntéshozatali folyamatoktól, mivel a nacionalista politika légköre a kisebbségi önszerveződést jellemzően a hatalmi centrumon kívülre, a politikai perifériára kényszerítette.

A politikai szerkezetváltás kezdeti időszakában bevett gyakorlatnak minősült Montenegróban, hogy a nemzeti kisebbségek tagjai, úgy ahogyan korábban a pártállami

22 A Dritan Abazović vezette kormány 2022. augusztus 20-án szintén bizalmatlansági indítvány áldozata lett, elsősorban az SPC-vel kötött alapszerződéssel kapcsolatosan a kormánykoalícióban belül kialakult nézeteltérések miatt. Az Abazović-kormány ügyvezetői minőségben maradt hivatalban az új kormány 2023. június 11-én megrendezett előrehozott parlamenti választásokat követő 2023. október 31-ei megalakulásáig. Az előrehozott parlamenti választások eredményeképpen a kormányfő az Európa Most! Mozgalom (Pokret Evropa Sad!; a továbbiakban: PES) egyik alapítója Miloško Spajić lett. A kormánykoalíciót a PES-en túl a DF, a DCG, az SNP, valamint két albán (Albán Fórum, AF; Albán Szövetség, ALA) és egy bosnyák (Bosnyák Párt, BS) párt alkotják.

23 Aláírta az alapszerződést a Szerb Ortodox Egyház és a montenegrói kormány. *Magyar Szó*, 2022. augusztus 3. Letöltés helye: www.magjarszo.rs; letöltés ideje: 2025. 08. 03.

24 Szinte titokban: Aláírták a Montenegró és a Szerb Ortodox Egyház közötti alapszerződést. *Balk Magazin*, 2022. augusztus 3. Letöltés helye: www.balk.hu; letöltés ideje: 2025. 08. 03.

struktúrában, a többségi pártok soraiban keresték a politikai érvényesülési lehetőségeiket, habár a bosnyák és az albán közösség már az első többpárti választások alkalmával rendelkezett politikai érdekképviseleti szervezetekkel, pártokkal. Amint azt a tanulmány későbbi fejezeteiben is látni fogjuk, a választási rendszerben alkalmazott módosítások számos cikluson átívelően csupán az albán nemzeti kisebbségnek kedveztek, jöllehet a szerb és a bosnyák közösség pártjai is indultak a parlamenti választásokon.

Annak ellenére, hogy a nemzeti közösségek évtizedeken át nem tudtak jelentősebb szerepet játszani a politikai életben, következésképpen a törvények elfogadásában, részt vehettek a jogszabályok tartalmi elemeinek kidolgozásában, valamint a jogi terminológia konkrét igényekhez igazításában. A 2006-ban megszületett nemzeti kisebbségekről szóló törvénnyel az annak gyakorlati megvalósításával kapcsolatos nehézségek miatt (pl. az anyanyelven történő oktatás, valamint a nemzeti tanácsok létrehozásának a feltételei sem voltak adottak a törvény rendelkezéseivel ellentétben) számos nemzeti közösség volt elégedetlen.²⁵ Az elégedetlenség megszüntetéséhez vezető úton az ország 2007-ben elfogadott új alkotmánya jelentős mérföldkőnek számított, hiszen a jogforrási hierarchia csúcsán elhelyezkedő jogszabály 79. szakasza egy tizenhárom pontból álló külön fejezetet szentelt a nemzeti közösségek jogainak,²⁶ mely rendelkezések révén alkotmányos szinten erősítették meg a nemzeti kisebbségekről szóló törvény bizonyos rendelkezéseit.²⁷

A 2011-es esztendő újabb mérföldkő a nemzeti kisebbségi jogok bővülése szempontjából. Ekkor ugyanis az Európai Unió elvárásaival összhangban az ország választási törvényének módosítása lehetővé tette a nagyobb lélekszámú nemzeti kisebbségek egy része számára, hogy az új, kedvezményes parlamenti küszöb bevezetése által elérhetővé váljon részükre a parlamenti képviselet. Az Európai Unióhoz való csatlakozási folyamat kétséget

25 Nedjeljka Sindik: The Role of Political Parties in Minority Participation in Montenegro. In: Florian Bieber: (ed.): *Political Parties and Minority Participation*. Friedrich Ebert Stiftung: Skopje, 2008. 179–199, itt: 179–passim.

26 Az alkotmányos cikkely a nemzeti jelképek megválasztásának, használatának és nyilvános kifüggesztésének, valamint a nemzeti ünnepek megünneplésének jogán túl rögzít oktatási (saját nyelvű oktatás, olyan tantervek, amelyek tartalmazzák a nemzeti közösségekhez tartozó személyek történelmét és kultúráját) kulturális, tájékoztatói (saját nyelven történő információ-hozzáférés biztosítása), vallási, nyelv- és íráshasználati (magán- és hivatalos céllal egyaránt, pl. önkormányzatokban és a bíróságokon a nemzeti kisebbségek által nagy számban lakott területeken), valamint politikai jogokat (egyesületek alapítása, tanácsok létrehozásának joga a speciális jogaik védelme és fejlesztése érdekében, részarányos képviselet a közszolgálatokban, autentikus parlamenti képviselet a pozitív diszkrimináció elve szerint) is. A nemzeti kisebbségekkel kapcsolatosan magában foglalja továbbá a kapcsolattartás biztosítását azon Montenegró határain túl élő állampolgárokkal és külföldi szervezetekkel, amelyekkel közös nemzeti és etnikai háttérrel, kulturális és történelmi örökséggel, valamint azonos vallási meggyőződéssel rendelkeznek. A vonatkozó szakasz az oktatási, kulturális és vallási egyesületek alapításának jogát is biztosítja, az állam anyagi támogatása mellett.

27 Montenegró alkotmánya V. fejezet (Kisebbségi jogok) 79. szakasz. Letöltés helye: www.skupstina.me; letöltés ideje: 2025. 08. 03.

kizáróan az egyik legfontosabb kihívás, amellyel az ország közigazgatása e sorok írásakor szembenéz.²⁸ Habár a mielőbbi teljes jogú tagság ösztönzi Montenegrot a 23-as és 24-es jogállamisági fejezetek kritériumainak való jobb megfelelésre, a nemzeti kisebbségi jogok szélesebb körű érvényesítése – így a kisebbségi szervezetek által szorgalmazott garantált parlamenti mandátumok intézménye – továbbra sincs napirenden.

1. táblázat: Montenegro lakosságának nemzeti kisebbségek szerinti megoszlása az 1981–2023 közötti időszakban²⁹

Etnikumok	Népszámlálás éve				
	1981	1991	2003	2011	2023
	lélekszám				
montenegrói	400 488	380 467	267 699	278 865	256 436
szerb	19 407	57 453	198 414	178 110	205 370
muszlim	78 080	89 614	24 625	20 537	10 162
bosnyák	–	–	48 184	53 605	58 956
albán	37 735	40 415	31 163	30 439	30 978
orosz	96	118	240	946	12 824
roma	1 471	3 282	2 601	6 251	5 629
horvát	6 904	6 244	6 811	6 021	5 150
ukrán	–	–	–	–	3 087
török	–	–	–	104	1 816
szerb-montenegrói	–	–	–	2 103	1 701
montenegrói-szerb	–	–	–	1 833	1 268
egyiptomi	–	–	225	2 054	1 655

28 Szabó, Zsolt: *Constitution and Government at the Western Balkans*. Berliner Wissenschafts–Verlag: Berlin, 2023.

29 A tanulmány nemzeti kisebbség gyűjtőfogalmában a romák is benne szerepelnek. Velük kapcsolatosan nem használja minden egyes alkalommal külön az etnikai kisebbség kifejezést.

Etnikumok	Népszámlálás éve				
	1981	1991	2003	2011	2023
	lélekszám				
jugoszláv	31 243	26 159	1 860	1 154	1 632
macedón	875	1 072	819	900	834
fehérorosz	–	–	–	–	696
német	107	124	118	131	313
gorani	–	–	–	197	280
montenegrói-muszlim	–	–	–	175	294
szlovén	564	369	415	354	264
magyar	238	205	362	337	230
muszlim-montenegrói	–	–	–	257	217
tatár	–	–	–	–	161
olasz	45	58	127	135	–
egyéb nemzeti kisebbségek	–	–	–	–	3 136
egyéb	816	437	2 180	3 358	1 090
ismeretlen/nem nyilatkozott	4 338	6 076	6 168	30 170	17 907
Összesen³⁰	584 310	615 035	620 145	620 029	623 633

Forrás: a Montenegrói Statisztikai Hivatal online adatbázisa (<https://www.monstat.org/cg/>) alapján a szerző szerkesztése

30 Azok a kategóriák, amelyek irrelevánsak (pl. regionális hovatartozás) az elemzés szempontjából, nem szerepelnek a táblázatban, így az összesített népességszámok, amelyekben minden további csoport benne található, minimálisan eltérhetnek a táblázatban feltüntetett számok összegétől.

Montenegró választási rendszerének fejlődése

A montenegrói többpártrendszer 1990-es bevezetése óta 2025-ig tizenkettő (négy időszereű és nyolc előrehozott), a függetlenség 2006. június 3-ai deklarálása óta pedig hat köztársasági szintű parlamenti választásra került sor az országban.³¹ A választási rendszer, a választások folyamata, a választókerületek és a bennük kiosztható mandátumok száma gyakran változott Montenegróban egészen 2012-ig, ezt követően azonban már nem tapasztalhatunk jelentősebb módosításokat.

1990-ben, az első többpárti parlamenti választások alkalmával, az akkor 125 fős montenegrói parlament tagjait 20 választókerületben³² (ahol a választókerületek területe egybeesett a községek közigazgatási területével), egyfordulós, arányos, zárt-blokkolt listás rendszerben választották meg, 4%-os bejutási küszöb mellett, négy évre. A választókerületekben 1–29 között volt a kiosztható mandátumok száma.³³ A parlamenti helyek elosztásánál a d’Hondt-formulát használták.

A 1992-ben megtartott, előrehozott parlamenti választás két dologban különbözött a két évvel korábbitól. Egyrészt 85-re csökkent a parlament létszáma, másrészt a mandátumkiosztás az egész ország területéről mint egy választókerületből történt.

Az 1996-os parlamenti választásokra 71 fősre csökkent parlament tagjait 14³⁴ választókerületben³⁵ választották meg, amelyekben 1–17 között mozgott az elnyerhető helyek száma. A tizennégy választókerületből két olyan albán többségű speciális választókerületet alakítottak ki (a nyolcas Podgorica II. egy, és a kilences Uncilj, három kiosztható mandátummal), amelynek határai nem egyeztek meg az önkormányzatok közigazgatási határaival, és amelyek tulajdonképpen négy parlamenti helyet garantáltak a montenegrói

31 1990, 1992 (eh.), 1996, 1998 (eh.), 2001 (eh.), 2002 (eh.), 2006, 2009 (eh.), 2012 (eh.), 2016, 2020 (eh.), 2023 (eh.) (a szerző gyűjtése).

32 Dedović, Vlado – Vujović, Zlatko: Electoral System in Montenegro. In: Goati, Vladimir – Darmanović, Srđan (eds.): *Electoral and Party System in Montenegro – Perspective of Internal Party Democracy Development*. Centar za Monitoring i Istraživanje CeMI, Podgorica, 2015. 89–133, itt: 107.

33 Bar 8; Bijelo Polje 11; Budva 2; Danilovgrad 3; Žabljak 1; Ivangrad 10; Kolašin 3; Kotor 5; Mojkovac 2; Nikšić 15; Plav 4; Plužine 1; Pljevlja 9; Rožaje 4; Tivat 2; Titograd 29; Ulcinj 5; Herceg Novi 5; Cetinje 5; Šavnik 1 kiosztható mandátummal.

34 Bar 4; Andrijevića – Berane 5; Bijelo Polje 6; Danilovgrad 2; Nikšić – Plužine 9; Pljevlja – Žabljak 5; Cetinje 3; Podgorica I. (a következő helyi közösségek területe nélkül: Tuzi, Mileš, Dinoše, Vuksanlekići – Podhum, Sukuruć, Vranj, Hoti és Zatrijebač) 17; Podgorica II. (a következő helyi közösségek területei: Tuzi, Mileš, Dinoše, Vuksanlekići – Podhum, Sukuruć, Vranj, Hoti és Zatrijebač) 1; Ulcinj (Bar község Ostros helyi közössége 1992-es szavazóhelyiségei: Ckla, Arbneš, Ostros, Veliki Ostros, Koštanjica, Bobovište és Tejani) 3; Kolašin – Mojkovac – Šavnik 3; Budva – Kotor 4; Plav – Rožaje 4; Tivat – Herceg Novi 5 kiosztható mandátummal.

35 Dedović–Vujović, 2015. *Electoral System in Montenegro*, i. m. 110–111.

albán közösség számára. Ez az intézkedés magában hordozta a nemzeti kisebbségek közötti feszültség fellángolásának lehetőségét, mivel közülük egyet kiemelve annak pozitív diszkriminációját biztosította a többi nemzeti közösséggel szemben.³⁶ A 4%-os bejutási küszöb és a d'Hondt-formula megmaradtak, a zárt blokkolt lista viszont zárt-módosított-blokkolt listára³⁷ változott, amely a 2012-es választásokra módosul ismét zárt-blokkolt listára.³⁸

Az 1998-as előrehozott parlamenti választásokon a választási törvény módosítását követően az immáron 78 megszerezhető mandátumból 73 mandátum kiosztása ismét az egész ország területéről mint egy választókerületből (fő választókerület) történt.³⁹ A választási törvény átmeneti rendelkezéseket rögzítő 118. szakasza értelmében további öt mandátumot a montenegrói parlament minden parlamenti választás előtt külön határozatában meghatározott számú speciális, montenegrói albán többségű szavazóhelyiségben (körülbelül együttesen mintegy 30 000 szavazóval bíró speciális választókerületekben,⁴⁰ amelyek ténylegesen nem osztották több választókerületre az országot) osztottak ki.⁴¹ Ezek a tulajdonképpen garantálnak is tekinthető parlamenti helyek továbbra is kifejezetten a montenegrói albán kisebbség parlamenti reprezentációját biztosították.

A mandátumkiosztásban való részvételhez a fő vagy a speciális választókerületekben a szavazatok 3%-ának megszerzésére volt szükség. Ha egy párt vagy koalíció – amely az öt albán kisebbségi helyért indult – egy speciális választókerületben elérte az 3%-ot, de azon kívül más speciális választókerületben, vagy a fő választókerületben nem, a küszöbértéket el nem érő, azonos kisebbségi lista szavazatai átkerültek és hozzáadódtak a küszöbértéket meghaladó listák szavazataihoz, annak érdekében, hogy elkerüljék az ország ténylegesen

36 Uo. 112.

37 Ellentétben a zárt-blokkolt listával, ahol nincs lehetőség a jelöltek sorrendjén módosítani, a zárt-módosított-blokkolt lista esetében a parlamenti mandátumok 50%-át a választási listán előre meghatározott sorrend, a másik 50%-át pedig a jelöltlista benyújtójának, a párt vezetésének utólagos, a választásokat követő döntése értelmében osztották ki. A transzparencia hiánya és a rendszerben rejlő bizonytalanság miatt mind az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (Organization for Security and Co-operation in Europe Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE ODIHR (a továbbiakban: EBESZ ODIHR), mind pedig az Európa Tanács (a továbbiakban: ET) részéről számos kritika érte a parlamenti helyek elosztásának e módját. Montenegróban a zárt-módosított-blokkolt lista az 1996 és 2009 között lebonyolított parlamenti választásokon volt érvényben. Alkalmazása a választási törvény 2011-es módosításával szűnt meg.

38 Dedović–Vujović, 2015. Electoral System in Montenegro, i. m. 93.

39 Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE ODIHR): Republic of Montenegro (Federal Republic of Yugoslavia), Parliamentary Elections 31 May 1998. Letöltés helye: www.osce.org; letöltés ideje: 2025. 07. 26.

40 A szakirodalomban angolul special polling station (néhol constituency), helyi nyelven specialna izborna jedinica. A kifejezést magyarra speciális választókerületként fordítottam, a továbbiakban így használom az írásban.

41 Az önkormányzati és a népképviselők megválasztásáról szóló törvény (XIV. Átmeneti és záró rendelkezések) (1998) 118. szakasz.

több választókerületre történő felosztását és hogy növeljék a mandátumszerzés lehetőségét. Ez a szabály mindkét irányba (fő/speciális választókerület) érvényes volt. Amennyiben egy választási lista egyik választókerületben sem érte el a 3%-os küszöböt, akkor nem kapott mandátumot, és szavazatátvitel sem történt.⁴² A mandátumokat a szavazatok összesítését követően arányos zárt-módosított-blokkolt listás rendszerben a d’Hondt-formula segítségével osztották ki, négy évre.⁴³

A 2001-es előrehozott választások alkalmával a 77 kiosztható parlamenti helyből 72 az egész ország területéről mint egy választókerületből került allokálásra. Az albán kisebbség részére ismét öt hely volt megszerezhető a montenegrói parlament által erre a célra kijelölt 70 speciális választókerületben. A mandátumkiosztás módja azonos maradt az előző választásokéval, a vonatkozó EBESZ ODIHR-jelentés azonban kiemeli, hogy amennyiben egy választási lista mind a fő választókerületben, mind pedig a speciális választókerületek egyikében elérte a 3%-os küszöböt, abban az esetben nem kerültek átcsoportosításra a szavazatok, de a választási lista a parlamenti helyek elosztásában mindkét szinten részt vett.⁴⁴

A 2002-es előrehozott parlamenti választásokon a 75-re mérséklődött parlamenti helyből 71-et az egész ország területéről mint egy választókerületből osztottak ki. A módosított választási törvény az albán nemzeti közösség részére most – az érintett felekkel folytatott konzultáció nélkül és nemzetközi beleegyezés hiányában – eggyel kevesebb, négy helyet biztosított a montenegrói parlament által kijelölt ezúttal 52 speciális választókerületben.⁴⁵ Ekkor egyéb, az írás szempontjából meghatározó változás nem történt a választási rendszerben.

A 2006-os parlamenti választásokra 81 főben állapították meg a montenegrói parlament képviselőinek létszámát, és ez napjainkig nem módosult. A választás továbbra is négyéves időtartamra, arányos, zárt-módosított-blokkolt listás rendszerben történt, a mandátumok elosztásánál a d’Hondt-formulát használták, a parlamentbe jutási küszöb 3% volt. A 2006-os rendes és a 2009-es előrehozott parlamenti választásokon a korábbi mintát követve az egész ország területe egy választókerületet alkotott, amelyben 76 „klasszikus” mandátumot osztottak ki, továbbá megmaradtak a speciális választókerületek is. A montenegrói albán nemzeti közösség részére – a 2002-es mandátumcsökkentést megelőző konzultáció hiánya

42 Horváth László: A parlamenti választási rendszerek nemzeti kisebbségi vonatkozásai a Nyugat-Balkánon – harminc éve a demokrácia árnyékában? *Kisebbségi Szemle*, 2020. 5 (2). 7–35, itt: 17.

43 Uo.

44 Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE ODIHR): Republic of Montenegro, Federal Republic of Yugoslavia, Parliamentary Elections 22 April 2001. Letöltés helye: www.osce.org; letöltés ideje: 2025. 08. 23.

45 Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE ODIHR): Republic of Montenegro, Federal Republic of Yugoslavia, Parliamentary Elections 20 October 2002. Letöltés helye: www.osce.org; letöltés ideje: 2025. 08. 24.

és az azzal összefüggő elégedetlenség miatt – a 2006-os parlamenti választásokra az 52 helyett visszaállították a 70 speciális választókerületet és a bennük összesen elnyerhető öt helyet. E szabályozás egészen a 2009-es előrehozott parlamenti választásokig érvényben maradt, amelyet követően számos ponton átalakították a választójogi szabályozás választási rendszerre vonatkozó, addig érvényben lévő rendelkezéseit.

A választási törvény 2011-es módosítását követően a 2012-es előrehozott parlamenti választásoktól minden párt (szövetség) egyetlen zárt-blokkolt listát indíthat.⁴⁶ A listaállításához a választásra jogosultak legalább 0,8%-os támogatását rögzíti a törvény. Nemzeti kisebbségi párt vagy egyesület által állított lista indításához országos szinten ezer választópolgár támogató aláírása szükséges. Az a nemzeti kisebbség, amely a legutolsó népszámlálás szerint nem haladja meg a lakosság 2%-át, háromszáz választópolgár hiteles aláírásával tud listát állítani.⁴⁷ A nemzeti kisebbségek parlamenti mandátumszerzési mechanizmusa a választási törvény módosítását követően a szélesebb képviselőbiztosítás és az alkotmányos előírásoknak való megfelelés érdekében átalakult.

Jelenleg ha egyetlen nemzeti kisebbségi lista sem éri el a 3%-ot, de egyenként mindannyian megszerzik legkevesebb az érvényes szavazatok 0,7%-át, akkor mint egy nagy közös lista – a rájuk leadott összes érvényes szavazattal – vesznek részt a mandátumelosztásban, és legfeljebb három mandátumot kaphatnak, azzal a feltétellel, ha e kisebbségek létszáma az utolsó népszámlálás alapján nem haladja meg a választókerület lakosságának 15%-át. Abban az esetben, ha a kisebbségi választási listák egyike sem éri el a 0,7%-ot, akkor a mandátumelosztásban egyénileg, a megszerzett érvényes szavazatok számának függvényében részesülnek. A horvát nemzeti közösség számára a választási törvény külön lehetőséget biztosít arra, hogy amennyiben e közösség egyik induló választási listája sem éri el a 0,7%-ot, akkor már a szavazatok 0,35%-nak a megszerzése mellett is egy saját képviselőt küldhet a parlamentbe.⁴⁸ A korábban már jelzettek szerint a zárt-módosított-blokkolt listát a zárt-blokkolt lista váltott fel, a d'Hondt-formula, a négy éves megbízási időtartam, a 3%-os bejutási küszöb és az egy választókerületi rendszer viszont megmaradt.

A 2016-os időszerről, a 2020-as, valamint a 2023-as előrehozott parlamenti választások a nemzeti kisebbségeket illetően a korábbival megegyező választási rendszerben zajlottak

46 Az önkormányzati és a népképviselők megválasztásáról szóló törvény 39a. szakasz 1–2. bekezdések.

47 Az önkormányzati és a népképviselők megválasztásáról szóló törvény 43. szakasz.

48 Az önkormányzati és a népképviselők megválasztásáról szóló törvény 94. szakasz 1–3. bekezdései.

le, ebben az időszakban nem történt módosulás.⁴⁹ Jelenleg azonban két, a választási rendszert érintő változtatás is napirenden szerepel. Egyrészt bárki elindulhatna független jelöltként, ha összegyűjt 1000 aláírást. Rájuk nem vonatkozna a 3%-os bejutási küszöb sem. Amennyiben elnyernének annyi szavazatot, amennyi egy mandátumhoz szükséges, bekerülnének a parlamentbe. Másrészt nyílt listás rendszerre módosítanák a zárt listákat, így a szavazópolgárok nemcsak pártot választhatnának, hanem legfeljebb 10 konkrét személyt is megjelölhetnének a listán. A mandátumokat a pártlistán azok nyernék el, akik a legtöbb preferenciális szavazatot szerezték meg.⁵⁰

Montenegróban a parlamenti választásokat az államfő írja ki.⁵¹ A kiírást követően nem telhet el kevesebb, mint 60 és több, mint 100 nap a képviselők megválasztásáig, amelyet legkésőbb a képviselők mandátumának lejárta előtt 15 nappal meg kell tartani.⁵²

49 A választójogi szabályozás, azon belül pedig konkrétan a választási rendszer átalakítását illetően a 2000-ben alapított podgoricai székhelyű nem kormányzati think-tank, a Megfigyelő és Kutatóközpont (Centar za monitoring i istraživanje, CEMI) által 2019 nyarán bemutatott, *A választási jogszabályok reformja Montenegróban – Javaslatok az előrelépéshez* című dokumentum négy pontban javasolt változást: 1) Öt főben maximalizált preferenciaszavazat a választási listán úgy, hogy az első hely fix. 2) A roma közösség számára a horvátokéval azonos módon kiosztásra kerülő kedvezményes parlamenti hely – azzal érveltek, hogy a horvát közösség számaránya (0,97%) kisebb a népességén belül, mint a romáké (1,01%). 3) Azon választási listák visszautasítása, amelyen a nők aránya nem felel meg a törvényi előírásoknak. 4) Az eljárás pontosítása egy választási lista kisebbségiként való nyilvántartásba vétele esetében.

50 Izborna reforma za uspješnu Crnu Goru: Otvorene liste, neposredno biranje i rodna ravnopravnost. *Predsjednik Crne Gore*, 2025. július 23. Letöltés helye: www.predsjudnik.me; letöltés ideje: 2025. 08. 02.

51 Montenegró alkotmánya 95. szakasz 4. bekezdés.

52 Az önkormányzati és a népképviselők megválasztásáról szóló törvény 14. szakasza.

2. táblázat: Montenegro választási rendszerének alakulása az 1990–2023 közötti időszakban

Választás éve	A parlament létszáma	A választási rendszer és lista típusa	Választókerületek száma	Kiosztható mandátumok száma	Bejutási küszöb	A nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletét biztosító mechanizmus	Választási formula
1990	125	arányos, zárt-blokkolt lista	20	1–29	4 %	–	d'Hondt
1992	85	arányos, zárt-blokkolt lista	1	85	4%	–	d'Hondt
1996	71	arányos, zárt-módosított-blokkolt lista	14	1–17	4%	Két olyan albán többségű speciális választókerület (Podgorica II. és Uncilj), amely négy parlamenti helyet garantált az albán közösség számára.	d'Hondt
1998	78	arányos, zárt-módosított-blokkolt lista	1 fő + 70 speciális választókerület	73 + 5	3%	70 albán többségű speciális választókerület öt megszerezhető mandátummal	d'Hondt
2001	77	arányos, zárt-módosított-blokkolt lista	1 fő + 70 speciális választókerület	72 + 5	3%	70 albán többségű speciális választókerület öt megszerezhető madátummal	d'Hondt
2002	75	arányos, zárt-módosított-blokkolt lista	1 fő + 52 speciális választókerület	71 + 4	3%	52 albán többségű speciális választókerület négy megszerezhető madátummal	d'Hondt

Választás éve	A parlament létszáma	A választási rendszer és lista típusa	Választókerületek száma	Kiosztható mandátumok száma	Bejutási küszöb	A nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletét biztosító mechanizmus	Választási formula
2006	81	arányos, zárt-módosított-blokkolt lista	1 fő + 70 speciális választókerület	76 + 5	3%	70 alban többségű speciális választókerület öt megszerezhető mandátummal	d'Hondt
2009	81	arányos, zárt-módosított-blokkolt lista	1 fő + 70 speciális választókerület	76 + 5	3%	70 alban többségű speciális választókerület öt megszerezhető mandátummal	d'Hondt
2012	81	arányos, zárt-blokkolt lista	1	81	3%	0,7%-os bejutási küszöb, a horvát nemzeti közösség számára 0,35%	d'Hondt
2016	81	arányos, zárt-blokkolt lista	1	81	3%	0,7%-os bejutási küszöb, a horvát nemzeti közösség számára 0,35%	d'Hondt
2020	81	arányos, zárt-blokkolt lista	1	81	3%	0,7%-os bejutási küszöb, a horvát nemzeti közösség számára 0,35%	d'Hondt
2023	81	arányos, zárt-blokkolt lista	1	81	3%	0,7%-os bejutási küszöb, a horvát nemzeti közösség számára 0,35%	d'Hondt

Forrás: a szerző szerkesztése

A nemzeti közösségek parlamenti képviselőinek alakulása

Montenegróban az 1990. december 9-én megtartott első többpárti parlamenti választásokon tíz választási lista indult (kilenc többségi és egy nemzeti kisebbségi), amelyből négy jutott be a parlamentbe. Ekkor az egyetlen nemzeti kisebbségi induló a bosnyák Demokratikus Akció Párt (Stranka Demokratske Akcije; a továbbiakban: SDA) és az albán Demokratikus Szövetség Montenegróban (Demokratski Savez u Crnoj Gori; a továbbiakban: DS CG) pártok által alkotott Demokratikus Koalíció (Demokratska Koalicija; a továbbiakban: DK) elnevezésű bosnyák–albán vegyes lista volt, amely tizenhárom mandátumot szerzett (30 760; 10,4%). (Egy önálló vegyes nemzeti kisebbségi lista szerzett összesen tizenhárom mandátumot.)⁵³

3. táblázat: Az 1990-es parlamenti választásokon önállóan induló és mandátumot szerző nemzeti kisebbségi pártok eredményei

Párt	Mandátum	%	Szavazatszám
DK (SDA/DS CG) (bosnyák–albán)	13	10,4	30 760
Összesen	13	10,4	30 760

Forrás: a szerző szerkesztése

Az 1992. december 20-án megtartott előrehozott parlamenti választásokon tizenkilenc választási lista vett részt (tizenöt többségi és négy nemzeti kisebbségi), amelyből öt jutott be a parlamentbe. Ekkor a nemzeti kisebbségi listák közül egyedül a szerb közösség érdekvédelmét zászlajára tűző Szerb Radikális Párt (Srpska Radikalna Stranka; a továbbiakban: SRS) nyert nyolc (22 265; 7,8%) mandátumot. (Egy önálló nemzeti kisebbségi lista szerzett összesen nyolc mandátumot.)⁵⁴

Az albán DS CG (11 393; 3,9%), a Szerb Nemzeti Megújulás (Srpska Narodna Obnova; a továbbiakban: SNO) (3905; 1,4%) és a Szerb Haza Mozgalom (Srpski Otadžbinski Pokret; a továbbiakban: SOP) (962; 0,3%) nemzeti kisebbségi listák nem jutottak be a parlamentbe.⁵⁵

53 A Montenegró Állami Választási Bizottsága részéről elektronikusan megküldött, az 1990-es választásokra vonatkozó hivatalos adatok alapján.

54 A Montenegró Állami Választási Bizottsága részéről elektronikusan megküldött, az 1992-es választásokra vonatkozó hivatalos adatok alapján.

55 Uo.

4. táblázat: Az 1992-es előrehozott parlamenti választásokon önállóan induló és mandátumot szerző nemzeti kisebbségi pártok eredményei

Párt	Mandátum	%	Szavazatszám
SRS (szerb)	8	7,8	22 265
Összesen	8	7,8	22 265

Forrás: a szerző szerkesztése

5. táblázat: Az 1992-es előrehozott parlamenti választásokon önállóan induló, de mandátumot nem szerző nemzeti kisebbségi pártok eredményei

Párt	Mandátum	%	Szavazatszám
DS CG (albán)	–	3,9	11 393
SNO (szerb)	–	1,4	3 905
SOP (szerb)	–	0,3	962
Összesen	–	5,6	16 260

Forrás: a szerző szerkesztése

Az 1996. november 3-án megtartott parlamenti választások alkalmával húsz választási lista indult (tizenhárom többségi és hét nemzeti kisebbségi), amelyből öt jutott be a parlamentbe. A bosnyák SDA ekkor három (10 167; 3,5%), míg a speciális választójogi szabályozás következtében az albán DS CG és az Albánok Demokratikus Uniója (Demokratska Unija Albanaca; a továbbiakban: DUA) két-két (5289; 1,8% – 3849; 1,3%) mandátumot nyertek. (Három önálló nemzeti kisebbségi lista szerzett összesen hét mandátumot.)⁵⁶

A szerb pártok közül az SRS (12 963; 4,4%),⁵⁷ a két szerb párt, a Szerb Parlamenti Párt [Srpska Saborna Stranka; a továbbiakban: SSS] és a Szerb Egység Pártja [Stranka Srpskog Jedinstva; a továbbiakban: SSJ] koalíciójából álló Szerb Szövetség (Srpski Savez; a továbbiakban: SS) (5848; 2%), a Montenegrói Szerb Demokrata Párt (Srpska Demokratska Stranka Crne Gore; a továbbiakban: SDS CG) (1603; 0,6%), valamint a Montenegrói

56 A Montenegró Állami Választási Bizottsága részéről elektronikusan megküldött, az 1996-os választásokra vonatkozó hivatalos adatok alapján.

57 Hiába szerezte meg az SRS köztársasági szinten összesítve a szavazatok 4,4%-át, egy választókerületben sem lépte át a 4%-os küszöböt.

Szerb Radikális Párt (Srpska Radikalna Stranka Crne Gore; a továbbiakban: SRS CG) (861; 0,3%) nem szereztek mandátumot.⁵⁸

6. táblázat: Az 1996-os parlamenti választásokon önállóan induló és mandátumot szerző nemzeti kisebbségi pártok eredményei

Párt	Mandátum	%	Szavazatszám
SDA (bosnyák)	3	3,5	10 167
DS CG (albán)	2	1,8	5 289
DUA (albán)	2	1,3	3 849
Összesen	7	6,6	19 305

Forrás: a szerző szerkesztése

7. táblázat: Az 1996-os parlamenti választásokon önállóan induló, de mandátumot nem szerző nemzeti kisebbségi pártok eredményei

Párt	Mandátum	%	Szavazatszám
SRS (szerb)	–	4,4	12 963
SS (SSS/SSJ) (szerb)	–	2	5 848
SDS CG (szerb)	–	0,6	1 603
SRS CG (szerb)	–	0,3	861
Összesen	–	7,3	21 275

Forrás: a szerző szerkesztése

Az 1998. május 31-én lebonyolított előrehozott parlamenti választásokon tizenhét választási lista vett részt (kilenc többségi és nyolc nemzeti kisebbségi), amelyek közül ezúttal is öt jutott be a központi törvényhozásba. Habár a választási rendszer ekkor már öt hely megszerzését biztosította kedvezményesen az albán közösség számára, a DS CG és a DUA ebből csupán egy (5425; 1,6%) – egy (3529; 1,1%) mandátumhoz tudott jutni. (Két önálló nemzeti kisebbségi lista szerzett összesen két mandátumot.)⁵⁹

58 A Montenegró Állami Választási Bizottsága részéről elektronikusan megküldött, az 1996-os választásokra vonatkozó hivatalos adatok alapján.

59 A Montenegró Állami Választási Bizottsága részéről elektronikusan megküldött, az 1998-as választásokra vonatkozó hivatalos adatok alapján.

A választásokon a nemzeti kisebbségi pártok között indult még a Szerb Néppárt (Srpska Narodna Stranka; a továbbiakban: SNS) (6606; 1,9%), az SRS (4060; 1,2%), a bosnyák SDA (1996; 0,6%), a szintén szerb Szerbségért (Za Srpstvo; a továbbiakban: ZS) (1299; 0,4%) és a Szerb Népi Radikális Párt (Srpska Narodna Radikalna Stranka; a továbbiakban: SNRS) (761; 0,2%), továbbá Az egyesült bosnyákok – muszlimok listája (Lista Ujedinjenih Bošnjaka–Muslimana; a továbbiakban: LUBM) (419; 0,1%) elnevezésű lista, mandátumot azonban egyikük sem szerzett.⁶⁰

8. táblázat: Az 1998-as előrehozott parlamenti választásokon önállóan induló és mandátumot szerző nemzeti kisebbségi pártok eredményei

Párt	Mandátum	%	Szavazatszám
DS CG (albán)	1	1,6	5425
DUA (albán)	1	1,1	3529
Összesen	2	2,7	8954

Forrás: a szerző szerkesztése

9. táblázat: Az 1998-as előrehozott parlamenti választásokon önállóan induló, de mandátumot nem szerző nemzeti kisebbségi pártok eredményei

Párt	Mandátum	%	Szavazatszám
SNS (szerb)	–	1,9	6 606
SRS (szerb)	–	1,2	4 060
SDA (bosnyák)	–	0,6	1 996
ZS (szerb)	–	0,4	1 299
SNRS (szerb)	–	0,2	761
LUMB (bosnyák–muszlim)	–	0,1	419
Összesen	–	4,4	15 141

Forrás: a szerző szerkesztése

60 Uo.

A 2001. április 22-én megtartott előrehozott parlamenti választások alkalmával tizenhat választási lista indult (tizenkettő többségi és négy nemzeti kisebbségi), amelyek közül ismét öt jutott be a központi törvényhozásba. A nemzeti kisebbségek közül a támogató választójogi mechanizmusnak köszönhetően az albán DUA és DS CG ugyan ezúttal is eredményesek voltak önálló listával, azonban csupán egy (4232; 1,2%) – egy (3570; 1%) parlamenti mandátumot nyertek. (Két önálló nemzeti kisebbségi lista szerzett összesen két mandátumot.)⁶¹

A nemzeti kisebbségi pártok közül e választások alkalmával önállóan még a szerb SRS (4275; 1,2%) valamint a két párt, az SDA és a muszlim Nemzetközi Demokratikus Unió [Internacionalna Demokratska Unija; a továbbiakban: IDU] koalíciójából álló Bosnyák – Muszlim Montenegrói Demokratikus Koalíció (Bošnjačko-Muslimanska Demokratska Koalicija u Crnoj Gori; a továbbiakban: BMDK) (4046; 1,1%) elnevezésű lista indult, mandátumot azonban egyik sem szerzett.

A szerb SNS az Együtt Jugoszláviáért (Zajedno za Jugoslaviju; a továbbiakban: ZZJ) elnevezésű többségi listán indult a Montenegrói Szocialista Néppárttal, az SNP-vel és a Néppárttal (Narodna Stranka; a továbbiakban: NS) együtt és nyert három mandátumot.⁶²

10. táblázat: A 2001-es előrehozott parlamenti választásokon önállóan induló és mandátumot szerző nemzeti kisebbségi pártok eredményei

Párt	Mandátum	%	Szavazatszám
DUA (albán)	1	1,2	4232
DS CG (albán)	1	1	3570
Összesen	2	2,2	7802

Forrás: a szerző szerkesztése

61 A Montenegró Állami Választási Bizottsága részéről elektronikusan megküldött, az 2001-es választásokra vonatkozó hivatalos adatok alapján.

62 Uo.

11. táblázat: A 2001-es előrehozott parlamenti választásokon önállóan induló, de mandátumot nem szerző nemzeti kisebbségi pártok eredményei

Párt	Mandátum	%	Szavazatszám
SRS (szerb)	–	1,2	4275
BMDK (SDA/IDU) (bosnyák–muszlim)	–	1,1	4046
Összesen	–	2,3	8321

Forrás: a szerző szerkesztése

A 2002. október 20-án megtartott előrehozott parlamenti választások alkalmával tíz választási lista indult (hat többségi és négy nemzeti kisebbségi), amelyek közül négy jutott be a parlamentbe. A nemzeti kisebbségek közül a pozitív diskriminációnak köszönhetően ezúttal is az albán DUA és a DS CG jutott parlamenti képviselőhez, közös listán, az immáron négy kedvezményesen megszerezhető helyből két (8498; 2,4%) parlamenti mandátummal. (Egy önálló nemzeti kisebbségi lista szerzett összesen két nemzeti kisebbségi mandátumot.)

A szintén nemzeti kisebbségi listaként önállóan induló Bosnyák Demokratikus Koalíció (Bošnjačka Demokratska Koalicija; a továbbiakban: BDK) (2446; 0,7%), a Bosnyák Koalíció (Bošnjačka Koalicija; a továbbiakban: BK) (2173; 0,6%), valamint a szerb SRS (837; 0,2%), nem szereztek mandátumot.⁶³

A szerb SNS az Együtt a Változásért (Zajedno za Promene; a továbbiakban: ZZP) elnevezésű többségi listán indult az SNP és NS pártokkal együtt és nyert hat mandátumot. A Patrióta Koalíció Jugoszláviáért (Patriotska Koalicija za Jugoslaviju; a továbbiakban: PKZJ) elnevezésű többségi listán a Montenegrói Szocialista Néppárttal (Narodna Socijalistička Stranka Crne Gore; a továbbiakban: NSS CG) és a Jugoszláv Baloldallal közösen (Jugoslovenska Levica; a továbbiakban: JL) az SRS vett részt, mandátumot azonban nem nyert.⁶⁴

63 A Montenegró Állami Választási Bizottsága részéről elektronikusan megküldött, az 2002-es választásokra vonatkozó hivatalos adatok alapján.

64 Uo.

12. táblázat: A 2002-es előrehozott parlamenti választásokon önállóan induló és mandátumot szerző nemzeti kisebbségi pártok eredményei

Párt	Mandátum	%	Szavazatszám
DUA/DS CG (albán)	2	2,4	8498
Összesen	2	2,4	8498

Forrás: a szerző szerkesztése

13. táblázat: A 2002-es előrehozott parlamenti választásokon önállóan induló, de mandátumot nem szerző nemzeti kisebbségi pártok eredményei

Párt	Mandátum	%	Szavazatszám
BDK (bosnyák)	–	0,7	2446
BK (bosnyák)	–	0,6	2173
SRS (szerb)	–	0,2	837
Összesen	–	1,5	5456

Forrás: a szerző szerkesztése

A 2006. szeptember 10-én a függetlenség elnyerését követően megtartott parlamenti választások alkalmával tizenkettő választási lista indult (hét többségi és öt nemzeti kisebbségi), amelyek közül nyolc jutott be a parlamentbe.

Szerb Lista (Srpska Lista – Andrija Mandić; a továbbiakban: SL) amelyet az SNS, az NSS, a Szerb Radikálisok Pártja (Stranka Srpskih Radikala; a továbbiakban: SSR), a Demokratikus Egységpárt (Demokratska Stranka Jedinstva; a továbbiakban: DSJ), a Montenegrói Szerb Nemzeti Tanács (Srpsko Narodno Vijeće Crne Gore; a továbbiakban: SNV CG) és az Akadémiai Alternativa (Akademska Alternativa; a továbbiakban: AKA) egyesület alkotott, tizenkét (49 730; 14,7%) mandátumot szerzett.⁶⁵

Az albán DS CG és a Demokratikus Prosperitás Pártja – Mehmet Bardhi (Partija Demokratskog Prosperiteta; a továbbiakban: PDP) választási koalíció egy (4373; 1,3%) mandátumhoz jutott. A szintén albán DUA – Ferhat Dinoša és az Albán Alternatíva

65 Az Állami Választási Bizottság adatközlése alapján. Letöltés helye: www.dik.co.me; letöltés ideje: 2025. 04. 27.

(Albanska Alternativa; a továbbiakban: AA) ugyancsak egy (3693; 1,1%) – egy (2656; 0,8%) mandátumot nyert, így az albán közösség e választás alkalmával sem szerezte meg a kedvezményesen elérhető összes parlamenti helyet, ami e választásra ismét ötre emelkedett. (Négy önálló nemzeti kisebbségi lista szerzett összesen tizenöt mandátumot.)⁶⁶

A szintén az albán közösség képviselőjének szándékával szerveződött és önállóan induló Forca – Új Demokratikus Erő (Forca–Nova Demokratska Snaga; a továbbiakban: Forca) nem nyert mandátumot (2197; 0,7%).

A Demokratikus Szerb Párt (Demokratska Srpska Stranka; a továbbiakban: DSS) a többségi SNP és az NS, Népi Koalíció (Narodnjačka Koalicija; a továbbiakban: NK) elnevezésű listáján indulva szerzett kettő, míg a Liberális Párt és a Bosnyák Párt által vezetett Helyes a múltban, helyes a jövő számára – Miodrag Miko Živković (Liberalna Partija i Bošnjačka Stranka – Ispravni u prošlosti, pravi za budućnost – Miodrag Miko Živković; a továbbiakban: LP – BS) nevet viselő vegyes listán a BS egy mandátumot nyert.

A Koalíció az Európai Montenegróért (Koalicija za Evropsku Crnu Goru; a továbbiakban: KZE CG) elnevezésű többségi listán, amelyet a Montenegrói Szocialisták Demokratikus Pártja (Demokratska Partija Socijalista Crne Gore; a továbbiakban: DPS) és a Montenegrói Szociáldemokrata Párt (Socijaldemokratska Partija Crne Gore; a továbbiakban: SDP) vezetett, a Horvát Polgári Kezdeményezés (Hrvatska Građanska Inicijativa; a továbbiakban: HGI) szerzett egy mandátumot.

14. táblázat: A 2006-os parlamenti választásokon önállóan induló és mandátumot szerző nemzeti kisebbségi pártok eredményei

Párt	Mandátum	%	Szavazatszám
SL (SNS/NSS/SSR/DSJ/SNV CG/AKA) (szerb)	12	14,7	49 730
DS CG/PDP (albán)	1	1,3	4 373
DUA (albán)	1	1,1	3 693
AA (albán)	1	0,8	2 656
Összesen	15	17,9	60 452

Forrás: a szerző szerkesztése

66 Uo.

15. táblázat: A 2006-os parlamenti választásokon önállóan induló, de mandátumot nem szerző nemzeti kisebbségi pártok eredményei

Párt	Mandátum	%	Szavazatszám
Forca (albán)	–	0,7	2197
Összesen	–	0,7	2197

Forrás: a szerző szerkesztése

A 2009. március 29-én megtartott előrehozott parlamenti választásokon tizenhat választási lista indult (hét többségi és kilenc nemzeti kisebbségi), amelyek közül nyolc került be a központi törvényhozásba. E választások alkalmával a szerb érdekek mentén szerveződő Új Szerb Demokrácia (Nova Srpska Demokratija; a továbbiakban: NSD)⁶⁷ (29 883; 9,2%) nyolc képviselői helyet szerzett.

Az albán DUA és a Forca egy (4747; 1,5%) – egy (2939; 0,9%) mandátumot nyertek. A kedvezményes mandátumszerzési lehetőségnek köszönhetően a szintén albán DS CG–AA szövetségéből álló Albán Lista (Albanska Lista; a továbbiakban: AL), valamint az Albán Koalíció – Perspektíva (Albanska Koalicija – Perspektiva; a továbbiakban: AKP) is szintén egy (2898; 0,9%) – egy (2619; 0,8%) mandátumhoz jutottak, de ennek ellenére sem sikerült megszerezni az albán közösség számára maximálisan elérhető öt parlamenti helyet. (Öt önálló nemzeti kisebbségi lista szerzett összesen tizenkét mandátumot.)⁶⁸

Az SSR és az SL⁶⁹ koalíciójából álló Szerb Nemzeti Lista (Srpska Nacionalna Lista; a továbbiakban: SNL) (4291; 1,3%), a Bosnyákok és Muszlimok Együtt (Bošnjaci i Muslimani Zajedno, Jedno; a továbbiakban: BMZ) (3489; 1,1%) választási koalíció, a Szerb Hazafias Párt (Otažbinska Srpska Stranka; a továbbiakban: OST) (2446; 0,8%), valamint az albán PDP (805; 0,3%) nem nyertek mandátumot.

Az Európai Montenegro (Evropska Crna Gora) elnevezésű, DPS által vezetett többségi listán a bosnyák BS három, míg horvát HGI egy mandátumot szerzett.

A szerb DSS ezúttal is az NS-el együtt indult az NK nevet viselő listán, mandátumot azonban nem nyert.

67 A 2006-ban induló SL-ből kiválók egy csoportja hozta létre a pártot.

68 Az Állami Választási Bizottság adatközlése alapján. Letöltés helye: www.dik.co.me; letöltés ideje: 2025. 04. 27.

69 Nem egyezik meg a 2006-os, azonos nevű formációval. A korábbi szövetség néhány tagja ezen a néven alapított egy újabb pártot.

16. táblázat: A 2009-es előrehozott parlamenti választásokon önállóan induló és mandátumot szerző nemzeti kisebbségi pártok eredményei

Párt	Mandátum	%	Szavazatszám
NSD (szerb)	8	9,2	29 883
DUA (albán)	1	1,5	4 747
Forca (albán)	1	0,9	2 939
AL (DS CG/AA) (albán)	1	0,9	2 898
AKP (albán)	1	0,8	2 619
Összesen	12	13,3	43 086

Forrás: a szerző szerkesztése

17. táblázat: A 2009-es előrehozott parlamenti választásokon önállóan induló, de mandátumot nem szerző nemzeti kisebbségi pártok eredményei

Párt	Mandátum	%	Szavazatszám
SNL (szerb)	–	1,3	4 291
BMZ (bosnyák–muszlim)	–	1,1	3 489
OST (szerb)	–	0,8	2 446
PDP (albán)	–	0,3	805
Összesen	–	3,5	11 031

Forrás: a szerző szerkesztése

A 2012. október 14-én lezajlott előrehozott parlamenti választásokon tizenhárom választási lista indult (négy többségi és kilenc nemzeti kisebbségi), amelyek közül ezúttal is nyolc jutott be az ország legfőbb törvényhozó testületébe.⁷⁰

70 Az Állami Választási Bizottság adatközlése alapján. Letöltés helye: www.dik.co.me; letöltés ideje: 2025. 05. 01.

A parlamenti választások során a bosnyák BS három (15 124; 4,2%), az AKP, a Forca és a Polgári Kezdeményezés (Građanska Inicijativa; továbbiakban: GI) szövetségéből álló albán Forca az Egységért Koalíció (Forca za Jedinstvo; a továbbiakban: FZJ) nevet viselő lista pedig egy (5244; 1,5%) mandátumot szerzett. Az Albán Koalíció (Albanska Koalicija; a továbbiakban: AK), amelyet a Demokrata Párt (Demokratska Partija; a továbbiakban: DP), az AA és a DS CG alkotott, valamint a horvát HGI szintén egy (3824; 1,1%) – egy (1470; 0,4%) parlamenti helyet nyertek. (Négy önálló nemzeti kisebbségi lista szerzett összesen hat mandátumot.)⁷¹

A Szerb Nemzeti Szövetség (Srpski Nacionalni Savez; a továbbiakban: SRNASA), amelyet a DSS, az SSR és a Polgárok Csoportja (Grupa Građana; a továbbiakban: GG) alkotott (3085; 0,9%), az albán DUA (2848; 0,8%), valamint az Albán Ifjúsági Szövetség (Albanska Omladinska Alijansa; a továbbiakban: AOA) (531; 0,2%) nem szereztek képviselői helyet.

A Demokratikus Front (Demokratski Front; a továbbiakban: DF) elnevezésű többségi vegyes listán, amelyet a szerb NSD, a Mozgalom a Változásért (Pokret za Promjene; a továbbiakban: PZP) és a Népi Demokrata Párt (Demokratska Narodna Partija; a továbbiakban: DNP) alkotott, az NSD nyolc mandátumt nyert.

A Szerb Egység (Srpska Sloga; a továbbiakban: SR SLO) néven induló vegyes választási koalíció, amelyet az NS, a szerb SL, a Szerb Hazafias Párt (Otađbinska Srpska Stranka; a továbbiakban: OSS), az SRS és a Boka Demokratikus Központja (Demokratski Centar Boke; a továbbiakban: DCB) képezett, nem szerzett mandátumot.

18. táblázat: A 2012-es előrehozott parlamenti választásokon önállóan induló és mandátumot szerző nemzeti kisebbségi pártok eredményei

Párt	Mandátum	%	Szavazatszám
BS (bosnyák)	3	4,2	15 124
FZJ (AKP/Forca/GI) (albán)	1	1,5	5 244
AK (DP/AA/DS CG) (albán)	1	1,1	3 824
HGI (horvát)	1	0,4	1 470
Összesen	6	7,2	25 662

Forrás: a szerző szerkesztése

71 Uo.

19. táblázat: A 2012-es előrehozott parlamenti választásokon önállóan induló, de mandátumot nem szerző nemzeti kisebbségi pártok eredményei

Párt	Mandátum	%	Szavazatszám
SRNASA (DSS/SSR/GG) (szerb)	–	0,9	3085
DUA (albán)	–	0,8	2848
AOA (albán)	–	0,2	531
Összesen	–	1,9	6464

Forrás: a szerző szerkesztése

A 2016. október 16-án lebonyolított parlamenti választások során tizenhét választási lista indult (kilenc többségi és nyolc nemzeti kisebbségi), amelyek közül kilenc lépte át az előírt választási küszöböt.⁷² A bosnyák BS (12 089; 3,2%) kettő, az Albánok határozottan Forca–DUA–AA (Albanci Odlučno Forca–DUA–AA; a továbbiakban: AO Forca/DUA/AA) és a horvát HGI által indított listák egy (4854; 1,3%) – egy (1802; 0,5%) mandátumot szereztek. (Három önálló nemzeti kisebbségi lista szerzett összesen négy mandátumot.)⁷³

Az Albán Koalíció „Egy céllal” DP–GI–DS CG (Albanska Koalicija „Sa jednim ciljem”; a továbbiakban: AK DP–GI–DS CG) (3394; 0,9%), az Albánok Demokratikus Szövetsége lista (Lista Demokratskog Saveza Albanaca; a továbbiakban: LDSA) (1542; 0,4%), a Szerb Párt (Srpska Stranka; a továbbiakban: SS) (1201; 0,3%), a Bosnyák Demokratikus Közösség Montenegróban (Bošnjačka Demokratska Zajednica u Crnoj Gori; a továbbiakban: BDZ CG) (1140; 0,3%) és a szerb SSR (693; 0,2%) nem szereztek mandátumot.

A „Demokratikus Front – Mi vagy Ő” („Demokratski Front – Mi ili On”) elnevezésű vegyes listán indult az NSD, a DSS, valamint az SRS is, melyek közül az NSD ismét nyolc mandátumot szerzett.

72 Az Állami Választási Bizottság adatközlése alapján. Letöltés helye: www.dik.co.me; letöltés ideje: 2025. 05. 01.

73 Uo.

20. táblázat: A 2016-os parlamenti választásokon önállóan induló és mandátumot szerző nemzeti kisebbségi pártok eredményei

Párt	Mandátum	%	Szavazatszám
BS (bosnyák)	2	3,2	12 089
AO (Forca/DUA/AA) (albán)	1	1,3	4 854
HGI (horvát)	1	0,5	1 802
Összesen	4	5	18 745

Forrás: a szerző szerkesztése

21. táblázat: A 2016-os parlamenti választásokon önállóan induló, de mandátumot nem szerző nemzeti kisebbségi pártok eredményei

Párt	Mandátum	%	Szavazatszám
AK (DP/GI/DS CG) (albán)	–	0,9	3394
LDSA (albán)	–	0,4	1542
SS (szerb)	–	0,3	1201
BDZ CG (bosnyák)	–	0,3	1140
SSR (szerb)	–	0,2	693
Összesen	–	2,1	7970

Forrás: a szerző szerkesztése

A 2020. augusztus 30-án megtartott előrehozott parlamenti választások alkalmával tizenegy választási lista indult (hat többségi és öt nemzeti kisebbségi), amelyből ez alkalommal is kilenc jutott be a parlamentbe.⁷⁴

Ezúttal a BS „Helyesen” (Bošnjačka Stranka – „Ispravno”) elnevezésű listája három (16 279; 4%), az Albán Lista AA–Forca (Albanska Lista – AA/Forca; a továbbiakban: AL AA/Forca) és az Albán Koalíció „Egyhangúan” DP–DUA–DS CG (Albanska Koalicija

⁷⁴ Az Állami Választási Bizottság adatközlése alapján. Letöltés helye: www.dik.co.me; letöltés ideje: 2025. 05. 02.

„Jednoglasno”; a továbbiakban: AK DP/DUA/DS CG) egy (6488; 1,6%) – egy (4675; 1,1%) mandátumot nyertek. (Három önálló nemzeti kisebbségi lista szerzett összesen öt mandátumot.)⁷⁵

A horvát HGI – Teljes szívvel Montenegróért! (HGI Svim srcem za Crnu Goru!) (1106; 0,3%), valamint a szintén horvát Montenegrói Horvát Reformpárt (Hrvatska Reformska Stranka Crne Gore; a továbbiakban: HRS) (496; 0,1%) mandátumszerzési kísérlete nem járt sikerrel.

A „Montenegró jövőjéért” – Demokratikus Front („Za budućnost Crne Gore” – Demokratski Front) elnevezésű vegyes listán a szerb formációk közül ezúttal az NSD, a DSS, a Montenegrói Szerb Nemzeti Tanács (Srpski Nacionalni Savjet Crne Gore; a továbbiakban: SNS CG) és az SRS indult, melyek közül az NSD nyert kilenc mandátumot.

22. táblázat: A 2020-as előrehozott parlamenti választásokon önállóan induló és mandátumot szerző nemzeti kisebbségi pártok eredményei

Párt	Mandátum	%	Szavazatszám
BS (bosnyák)	3	4	16 279
AL (AA/Forca) (albán)	1	1,6	6 488
AK (DP/DUA/DS CG) (albán)	1	1,1	4 675
Összesen	5	6,7	27 442

Forrás: a szerző szerkesztése

23. táblázat: A 2020-as előrehozott parlamenti választásokon önállóan induló, de mandátumot nem szerző nemzeti kisebbségi pártok eredményei

Párt	Mandátum	%	Szavazatszám
HGI (horvát)	–	0,3	1106
HRS (horvát)	–	0,1	496
Összesen	–	0,4	1602

Forrás: a szerző szerkesztése

75 Uo.

A 2023. június 11-én lebonyolított előrehozott parlamenti választások során tizenöt választási lista indult (tizennyolc többségi és négy nemzeti kisebbségi), amelyből, a korábbi két parlamenti választáshoz hasonlóan ismét kilenc jutott be a népképviselőházba.⁷⁶

Ezen az előrehozott választáson a BS Világos/Érthető (Jasno je!) nevet viselő listája hat (21 423; 7,1%), az AA, az Albánok Demokratikus Szövetsége (Demokratski Savez Albanaca; a továbbiakban: DSA) és az Albánok Nemzeti Szövetsége (Nacionalna Unija Albanaca; a továbbiakban: NUA) által létrehozott Albán Fórum – Nik Gjeshaj „BESA az európai fejlesztésért” (Albanski Forum – Nik Gjeshaj „BESA za Evropski Razvoj”; a továbbiakban: AF – BESA AA/DSA/NUA) elnevezésű lista pedig két (5767 1,9%) mandátumot nyert.

Az Albán Szövetség (Albanska Alijansa), amelyet a Forca, a DP és DS CG alkottak (Albanska Alijansa; a továbbiakban: ALA Forca/DP/DS CG), valamint a horvát HGI – A világ helyes oldalán (Na pravoj strani svijeta) elnevezésű listája egy (4512; 1,5%) – egy (2226; 0,7) mandátumot szerzett. (Négy önálló nemzeti kisebbségi lista szerzett összesen tíz mandátumot.)⁷⁷

A szerb NSD ezúttal is a többségi „Montenegró jövőjéért” (Za budućnost Crne Gore; a továbbiakban: ZB CG) elnevezésű választási listán indult és szerzett kilenc mandátumot. Az albán DUA pedig az Együtt („Zajedno”) elnevezésű többségi, DPS listán volt eredményes és került be a parlamentbe egy mandátummal.

A szerb DSS a többségi Népi Koalíció (Narodna Koalicija) tagjaként vett részt az idő előtti választásokon, mandátumot azonban nem nyert.

24. táblázat: A 2023-as előrehozott parlamenti választásokon önállóan induló és mandátumot szerző nemzeti kisebbségi pártok eredményei

Párt	Mandátum	%	Szavazatszám
BS (bosnyák)	6	7,1	21 423
AF – BESA (AA/DSA/NUA) (albán)	2	1,9	5 767
ALA (Forca/DP/DS CG) (albán)	1	1,5	4 512
HGI (horvát)	1	0,7	2 226
Összesen	10	11,2	33 928

Forrás: a szerző szerkesztése

76 Az Állami Választási Bizottság adatközlése alapján. Letöltés helye: www.dik.co.me; letöltés ideje: 2025. 05. 02.

77 Uo.

25. táblázat: Az önállóan induló és mandátumot szerző, valamint az önállóan induló, de mandátumot nem szerző nemzeti kisebbségi pártokra leadott szavazatszámokat összesítő táblázat

Választás éve	Önállóan induló és mandátumot szerző nemzeti kisebbségi pártokra leadott szavazatszám	%	Önállóan induló, de mandátumot nem szerző nemzeti kisebbségi pártokra leadott szavazatszám	%	Összesen	%
1990	30 760	10,4	–	–	30 760	10,4
1992	22 265	7,8	16 260	5,6	38 525	13,4
1996	19 305	6,6	21 275	7,3	40 580	13,9
1998	8 954	2,7	15 141	4,4	24 095	7,1
2001	7 802	2,2	8 321	2,3	16 123	4,5
2002	8 498	2,4	5 456	1,5	13 954	3,9
2006	60 452	17,9	2 197	0,7	62 649	18,6
2009	43 086	13,3	11 031	3,5	54 117	16,8
2012	25 662	7,2	6 464	1,9	32 126	9,1
2016	18 754	5	7 970	2,1	26 724	7,1
2020	27 442	6,7	1 602	0,4	29 044	7,1
2023	33 928	11,2	–	–	33 928	11,2

Forrás: a szerző szerkesztése

26. táblázat: A parlamenti választásokon önállóan induló nemzeti kisebbségi pártok által szerzett mandátumok

Önálló nemzeti kisebbségi lista által szerzett mandátum							
Választás éve	szerb	bosnyák	muszlim	albán	horvát	vegyes	összesen
1990	–	–	–	–	–	13 (DK) (SDA/DS CG)	13
1992	8 (SRS)	–	–	–	–	–	8
1996	–	3 (SDA)	–	2 (DS CG) 2 (DUA)	–	–	7
1998	–	–	–	1 (DS CG) 1 (DUA)	–	–	2
2001	–	–	–	1 (DS CG) 1 (DUA)	–	–	2
2002	–	–	–	2 (DS CG/ DUA)	–	–	2
2006	12 (SL) (SNS/ NSS/ SSR/DSJ/ SNV CG/ AKA)	–	–	1 (DS CG/ PDP) 1 (DUA) 1 (AA)	–	–	15
2009	8 (NSD)	–	–	1 (DUA) 1 (Forca) 1 (AL) (DS CG/AA) 1 (AKP)	–	–	12
2012	–	3 (BS)	–	1 (FZJ) (AKP/ Forca/GI) 1 (AK) (DP/AA/DS CG)	1 (HGI)	–	6
2016	–	2 (BS)	–	1 (AO) (Forca/ DUA/AA)	1 (HGI)	–	4

Önálló nemzeti kisebbségi lista által szerzett mandátum							
Választás éve	szerb	bosnyák	muszlim	albán	horvát	vegyes	összesen
2020	–	3 (BS)	–	1 (AL) (AA/Forca) 1 (AK) (DP/DUA/DS CG)	–	–	5
2023	–	6 (BS)	–	2 (AF – BESA) (AA/DNA/NUA) 1 (ALA) (Forca/DP/DS CG)	1 (HGI)	–	10

Forrás: a szerző szerkesztése

27. táblázat: A parlamenti választásokon nem önállóan induló nemzeti kisebbségi pártok által szerzett mandátumok

Nem önálló nemzeti kisebbségi lista által szerzett mandátum							
Választás éve	szerb	bosnyák	muszlim	albán	horvát	vegyes	összesen
1990	–	–	–	–	–	–	0
1992	–	–	–	–	–	–	0
1996	–	–	–	–	–	–	0
1998	–	–	–	–	–	–	0
2001	3 (SNS) (ZZJ listán)	–	–	–	–	–	3
2002	6 (SNS) (ZZP listán)	–	–	–	–	–	6
2006	2 (DSS) (NK listán)	1 (BS) (LP-BS listán)	–	–	1 (HGI) (DPS listán)	–	4

Nem önálló nemzeti kisebbségi lista által szerzett mandátum							
Választás éve	szerb	bosnyák	muszlim	albán	horvát	vegyes	összesen
2009	–	3 (BS) (DPS listán)	–	–	1 (HGI) (DPS listán)	–	4
2012	8 (NSD) (DF listán)	–	–	–		–	8
2016	8 (NSD) (DF listán)	–	–	–		–	8
2020	9 (NSD) (DF listán)	–	–	–		–	9
2023	9 (NSD) (ZB CG listán)	–	–			–	10

Forrás: a szerző szerkesztése

A választási rendszer és a nemzeti közösségi mandátumok összefüggései

Amennyiben külön-külön, nemzeti kisebbségekre lebontva vizsgáljuk meg az elmúlt közel három és fél évtizedben lezajlott parlamenti választásokon elért eredményeket, az albán közösség esetében egyrészt azt tapasztaljuk, hogy pártjai minden egyes választáson részt vettek, és csupán egyetlen alkalommal voltak eredménytelenek (1992-ben). Másrészt majdnem egyedüliek a tekintetben is, hogy nem indultak egyszer sem többségi pártok listáin. Ez az állítás a 2023-as előrehozott parlamenti választások alkalmával dőlt meg, mivel akkor az albán DUA párt a DPS-el közösen indult és nyert el egy mandátumot. Montenegróban az első, 1990-ben megtartott többpárti parlamenti választások során a legnagyobb lélekszámú nemzeti közösségek közül az albán DS CG és a bosnyák SDA pártok által alkotott közös vegyes nemzeti kisebbségi lista indult és volt kiemelkedően eredményes, hiszen 13 mandátumot nyert el az összesen megszerezhető 125-ből.

1990-ben és 1992-ben még csak a DS CG volt az egyetlen induló entitás, amely albán érdekképviseleti céllal szerveződött, ezt követően azonban, az 1996 és 2002 közötti időszakban, már két albán párt, a DS CG és a DUA együttesen dominálta az albán politikai

teret, eredményesen. (1996 és 2001 között külön-külön, 2002-ben pedig koalícióban.) 2006-tól egészen napjainkig további albán pártok megjelenése és bejutása (PDP, AA, Forca, NDS, AKP, GI, DP, DSA), valamint az egypárti indulók mellett, változó szerkezettel ugyan, de a koalíciók állandósulása látható. Az albán nemzeti közösség az ország fokozatos demokratizálódása során számos pártot hozott létre, amelyek az általános kedvezményes parlamenti küszöb bevezetését követően, 2012-óta, jobbára egy vagy két, kettő vagy három párt koalíciójából álló formációval indulnak és szereznek külön-külön egy-egy mandátumot. 2006-tól az albán választási kolíciók egyikében állandó szereplőként kizárólag az AA, 2009-től pedig a Forca elnevezésű párt azonosítható. Legtöbb, tíz alkalommal a DS CG, nyolc alkalommal pedig a DUA vett részt eredményesen önálló listával önállóan, illetve koalícióban.

A bosnyák nemzeti közösség esetében az SDA az egyedüli párt, amely 1990-ben és 1996-ban is eredményesen indult. (1992-ben nem került be a parlamentbe.) Ezután önálló mandátuszerzési kísérletek tekintetében eredménytelen próbálkozásokat látunk⁷⁸ egészen 2012-ig, a választási rendszer nemzeti kisebbségek könnyített bejutását támogató átalakításáig. (2006-ban az LP listáján szerzett a BS egy, 2009-ben pedig a DPS által indított listán három mandátumot.) 2006-tól napjainkig tehát a BS fokozatos térnyerése és kizárólagossága jellemző. (2012-ben 3, 2016-ban 2, 2020-ban 3, 2023-ban pedig 6 mandátumot szerzett a párt.) A bosnyákok esetében tehát függetlenül attól, hogy önállóan vagy többségi listán indultak pártjai és koalíciói, ugyanaz az – SDA kezdeti dominanciáját követően – egy párt, a BS tudott eddig stabilan versenyben maradni és parlamenti tényezővé válni. A muszlim közösség a tárgyalt időszakban önállóan nem indult, a bosnyák–muszlim vegyes listák, a LUMB (1998), a BMDK (2001) és a BMZ (2009) pedig nem tudtak mandátumot szerezni.

Az ezredfordulóra a népszámlálási adatok értelmében a legnagyobb lélekszámú nemzeti közösségé⁷⁹ lett szerbek önálló érdekképviseleti szervei, pártjai az első demokratikus parlamenti választásokat követően, 1992-től kapcsolódtak be az országos szintű választási folyamatokba. Az eddig megrendezett tizenkét parlamenti választás alkalmával az első, 1990-es parlamenti választásokon tehát egyáltalán nem, 2020-ban és 2023-ban pedig önállóan nem, kizárólag többségi listán indult és szerzett mandátumot szerb párt. 1996-ban, 1998-ban, 2001-ben, 2002-ben, 2012-ben és 2016-ban egy vagy több önálló szerb lista is indult, mandátumot azonban egyikük sem szerzett. Annak ellenére tehát, hogy a legnagyobb lélekszámú, a montenegrói társadalom 32%-át képező nemzeti közösségről van szó, napjainkig mindösszesen három alkalommal voltak önálló listán szerb pártok

78 A 2002-ben megrendezett előrehozott parlamenti választásokon a BDK és a BK bosnyák koalíciók indulnak, mandátumot azonban egyikük sem szerzett.

79 A szerbek magukra államalkotó tényezőként hivatkoznak.

eredményesek. (1992-ben 8 [SRS], 2006-ban 12 [SNS/NSS/SSR/DSJ/SNV CG/AKA], 2009-ben pedig ismét 8 [NSD] mandátummal.)

Esetükben habár pártjaik számának fokozatos, választásról választásra történő növekedését tapasztaljuk, az egyre szétforgácsoltabb szerb politikai tér önálló mandátumszerzési kísérletei túlnyomórészt eredménytelennek bizonyultak,⁸⁰ továbbá 2009-ig, a háromszori önálló mandátumszerzés során folyamatosan változott a parlamenti helyeket elnyerők köre is. Ekkortól önálló parlamenti hely szerzésére már nem került sor, az NSD azonban folyamatosan eredményes többségi listán. A szerbek választásokon való részvétele és eredményessége mellett sikerült az első demokratikus többpárti parlamenti választásokhoz (1990) hasonló magas számú (13 mandátum) önálló parlamenti mandátumot, – már egy jóval alacsonyabb létszámú parlamentben – szereznie e nemzeti közösségeknek Montenegró függetlenné válásának évében (2006; 15 mandátum) és az azt követő előrehozott parlamenti választások alkalmával (2009; 12 mandátum).

E három nemzeti kisebbség létszámánál jóval csekélyebb lélekszámú horvát közösség országos szinten a 2006-os rendes és a 2009-es előrehozott parlamenti választások alkalmával kezdett el láthatóvá válni, amikor a HGI még többségi listán szerzett egy-egy mandátumot. Az áttörést számukra is a választási rendszer 2011-es nemzeti kisebbségeket támogató átalakítása hozta, amelyet követően e párt egy mandátummal már önállóan is jelen van a parlamentben. (Leszámítva a 2020-as esztendő, mivel akkor a 2019-es, az előrehozott parlamenti választásokat megelőző pártszakadás, a HRS megalakulása és indulása a montenegrói horvátok parlamentből kimaradását eredményezte.) Esetükben eddig egypárti HGI-dominanciát láthattunk. Kérdés, hogy a jövőben a HRS fent tud-e maradni, illetve meg tud-e erősödni, egyáltalán a horvátok maroknyi közössége elbír-e két pártot.⁸¹

1990-től egészen 2023 júniusáig áttekintve a részletesen ismertetett parlamenti mandátumszerzésre vonatkozó adatokat, megállapítható, hogy a nemzeti kisebbségek önállóan induló listáinak száma az elmúlt három és fél évtizedben egy és kilenc, a bejutóké pedig egy és öt között alakult. A vizsgált időszakban mindvégig biztosított volt mind a nemzeti kisebbségi pártok létrehozása, mind pedig azoknak a választásokon való

80 A szerbek esetében összesen 23, az albánok esetében 12, a bosnyákok esetében 5, a muszlimok esetében 1, valamint e két nemzeti közösség részéről további 3 vegyes, a horvátoknál pedig 2, a parlamenti választásokon részt vevő formációval találkozhatunk az 1990 és 2023 közötti időszakban (33 év alatt az 5 nemzeti kisebbség összesen 46 politikai szervezete vett részt a választásokon, amelyből együttesen 22 volt eredményes: 9 szerb, 9 albán, 2 bosnyák és 1 horvát).

81 Montenegróban az 1981-es és 1991-es népszámlálás tizenkettő, a 2003-as tizennégy, a 2011-es huszonegy, a 2023-as pedig huszonhárom nemzeti kisebbségi vagy etnikai kategóriát nevezett meg, amelyek közül eddig kizárólag az alkotmányban nevesített öt nemzeti kisebbségnek a pártjai vettek részt a parlamenti választásokon.

részvétele, valamint egyetlen olyan választási alkalom sem látható, amikor ne indult volna nemzeti kisebbségi párt. Mégis, többször fordult elő 2012-ig, hogy a választási rendszer sajátosságaiból kifolyólag a szerb, a bosnyák, majd később a horvát közösség sem jutott önálló parlamenti képviselőhöz (a muszlim közösség semmilyen formában sem került be), nem említve az országban nyilvántartott további alacsonyabb létszámú nemzeti kisebbségeket, akiket a muszlimokon kívül az ország alkotmánya csupán az egyéb jelzővel illet.

Az önálló nemzeti kisebbségi pártokra leadott szavazatok tekintetében kiemelendő a 2006-os esztendő, az ország függetlenné válásának éve, mivel az ebben az évben megtartott parlamenti választások alkalmával a nemzeti kisebbségi listákra leadott szavazatszám a legmagasabb, 62 649 (18,6%) volt. Hasonlóan kimagasló eredményt e közösségeknek addig és azóta sem sikerült egyetlen parlamenti választás alkalmával sem elérni. Ez részben a választási hajlandóság alacsony szintjével, a politikai bizalmatlansággal, a megosztottsággal és az ebből fakadó kisebbségi politikai tér szétaprózódásával, valamint nem utolsósorban a sokak által már régóta vágyott történelmi eseményt övező euforikus hangulattal magyarázható. A nemzeti kisebbségek pártjaira leadott szavazatok száma az említett első kimagasló részvételi alkalmat megelőzően 14 (3,9%) és 40 (13,9%) ezer, azt követően pedig 26 (7,1%) és 54 (16,8%) ezer közötti tartományban mozgott.

Az eredmények jobb megértéséhez vissza kell idéznünk, hogy az 1990 és 2023 közötti periódusban Montenegró választási rendszere, milyen, korábban már részletesen bemutatott, a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatosan meghatározó változásokon esett át. 1996-ban két olyan albán többségű speciális választókerületet (Podgorica II. és Uncilj) hoztak létre, amelyek nem követték az önkormányzatok adminisztratív határait és amelyek négy parlamenti helyet garantáltak az albán közösség számára. Az albánokkal kivételezés egészen 2009-ig fennmaradt, hiszen az 1998-ban a regionális elv mentén kialakított, a montenegrói albánok által lakott területet felölelő immáron 70 speciális (2002-ben 52) választókerületnek köszönhetően⁸² e nemzeti közösség számára adott volt a lehetőség, hogy a 3%-os bejutási küszöb helyett tulajdonképpen a szavazatok 1%-ával négy, illetve öt parlamenti helyhez jusson.

Az albánok kedvezményes mandátumszerzési lehetőségével összefüggésben szükséges megjegyezni, hogy az 1998-as, a 2001-es és a 2002-es előrehozott parlamenti választások alkalmával pártjaik (DS CG, DUA) mindösszesen két mandátumot szereztek meg a lehetséges ötből (1998, 2001), illetve négyből (2002), mivel mindhárom parlamenti

82 A montenegrói választási rendszer 1998-ban, 2001-ben, 2006-ban és 2009-ben 70 albán többségű speciális választókerületben öt, míg 2002-ben 52 speciális választókerületben négy megszerezhető helyet biztosított kizárólag az országban élő albán közösség számára.

választáson a választók csak valamivel több mint két százaléka (2,7%; 2,2%; 2,4%) támogatta az albán pártokat, ami háromszor volt kevesebb, mint az albán lakosság választási részvétele. A 2006-os időszerű és a 2009-es előrehozott parlamenti választások során, bár jobb eredmények születtek, a választási rendszer által kedvezményesen biztosított, ismét ötre emelkedett mandátumszámot egyik alkalommal sem tudták megszerezni. 2006-ban a szavazatok 3,2%-ának elnyerése mellett három (DS CG/PDP, DUA, AA), 2009-ben pedig a szavazatok 4,1%-ának megszerzése mellett négy parlamenti képviselői helyhez (DUA, Forca/NDS, DS CG, AA) jutott az albán közösség. Az imént jelzetekből arra következtethetünk, hogy az adott nemzeti csoporthoz tartozó szavazók nem kizárólag nemzeti hovatartozás alapján, hanem politikai szempontok mentén alakították ki választási magatartásukat (ennek következtében a DPS-lista hozott el 1998 és 2002 között három, 2006-ban kettő, 2009-ben pedig egy mandátumot a speciális választókerületből), ami Montenegró fontos jellemzője a legtöbb posztkommunista országhoz képest a délkelet-európai országokban.⁸³

A többi, nagyobb lélekszámú nemzeti közösség (szerb, bosnyák, muszlim, roma, horvát) részéről – mivel rájuk nem vonatkozott a pozitív diszkrimináció – számos kritika érte e megoldást, a benne rejlő következetlenség, a parlamentbe bejutás nehézségei és a montenegrói albánokkal való kivételezés miatt. Ellenérzésüket később tovább erősítette az alkotmánybíróság negatív határozata, amely a 2006-ban elfogadott Kisebbségi jogokról és szabadságokról szóló törvény 23-as és 24-es, a garantált kisebbségi parlamenti helyekre vonatkozó rendelkezéseit alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette. Az annullált rendelkezések értelmében azok a nemzeti kisebbségek, amelyeknek a létszáma a legutóbbi népszámlálás szerint 1% és 5% közé esett, egy garantált parlamenti helyre lettek volna jogosultak azon felül, amennyit a listájuk egyébként megszerzett.⁸⁴ Azoknak a nemzeti kisebbségeknek viszont, amelyek létszáma a legutóbbi népszámlálás értelmében meghaladta a lakosság 5%-át, három garantált parlamenti hely járt volna azon felül, amennyit a listáik elnyertek.⁸⁵ Az alkotmánybíróság indoklása szerint a megsemmisített rendelkezések az állampolgárok választójogát illetően pozitív diszkriminációt hoztak

83 Pavičević, Dr. Veselin: Analiza normativne strukture i efekata sistema. In: Pavičević, Dr. Veselin – Komar, Olivera – Vujović, Zlatko: *Izbori i izborna zakonodavstvo u Crnoj Gori 1990–2004*. Centar za monitoring – CEMI: Podgorica, 2005. 11–75, itt: 57.

84 E rendelkezés amennyiben érvényben marad, a muszlim, a roma és a horvát közösség számára jelentett volna egy-egy garantált parlamenti helyet, habár a legutóbbi, 2023-as census értelmében valamelyest 1% alá csökkent az utóbbi két nemzeti közösség lélekszáma. Azonban mivel szerzett jogról van szó, vélhetően nem történt volna visszalépés. Az orosz közösség viszont a legutóbbi parlamenti választások alkalmával már biztosan nyert volna egy parlamenti helyet, mivel létszáma ekkorra elérte az össznépességén belül a 2%-ot.

85 Ebbe a tartományba esett a szerb, a bosnyák és az albán közösség is, azaz mindhárom nemzeti kisebbséget három garantált parlamenti hely illette volna meg.

volna létre, ami ellentétes az alkotmányos alapelvekkel, miszerint a szuverenitás a polgárokat illeti meg, az állampolgárok a törvény előtt egyenlők, valamint a választójog általános és egyenlő.⁸⁶

A Kisebbségi jogokról és szabadságokról szóló törvény elfogadását követően Montenegró állami jogi státuszának módosulása, a függetlenség kikiáltása miatt szükségessé vált az ország új alkotmányának elfogadása. A nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőihez kapcsolódó részletes szabályozás ekkor Montenegró alkotmányának 79. cikkelyében, valamint a választási törvényben kapott helyet.

A nemzeti kisebbségek számára egyéni és kollektív jogokat biztosító, 2007-ben elfogadott alkotmány V. Kisebbségi Jogok címet viselő fejezete 79. szakaszának 9-es pontja a nemzeti kisebbségek „*autentikus parlamenti reprezentációját*” írja elő. (Amely nem azonos az arányos képviseléssel, amelytől tartózkodtak a kisebbségek eltérő számaránya miatt.)⁸⁷ Az alkotmány és a választási törvény összehangolását a 2007 és 2011 közötti időszakban ellehetlenítette, hogy az e folyamatért felelős parlamenti munkacsoportban a végrehajtásra vonatkozó megközelítések, álláspontok különbözősége miatt a képviselők nem tudtak egyetértésre jutni az autentikus kisebbségi képviselő végrehajtásának mikéntjéről. Érvelésük szerint elsősorban azért, mert az ország alkotmánya nem definiálta a nemzeti kisebbség fogalmát. A definíciót egyébként rögzíti a 2006-ban elfogadott Kisebbségi jogokról és szabadságokról szóló törvény 2. szakasza, amely segíthette volna képviselők munkáját. A választási törvény és az alkotmány összehangolására – az albán kisebbség támogatásának hiányában – és egyúttal a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőinek átfogóbb biztosítására végül a választási törvény 2011-es módosításával került sor az Európai Unió nyomására, mivel e kérdés rendezését a nemzetközi szervezet a csatlakozási tárgyalások megkezdésének egyik feltételül szabta.⁸⁸

A nemzeti kisebbségek egésze számára tehát általában véve kedvező elmozdulás a parlamentmandátum-szerzés tekintetében a választási törvény 2011-es módosítását követően tapasztalható, mivel ekkortól ha egy-egy nemzeti kisebbségi lista külön-külön megszerzi az

86 Odluka Ustavnog suda Republike Crne Gore kojom se utvrđuje da odredbe čl. 23 i 24 Zakona o manjinskim pravima i slobodama („Službeni list Republike Crne Gore”, br. 31/06), nijesu u saglasnosti sa Ustavom Republike Crne Gore i prestaju da važe danom objavljivanja odluke u Službenom listu Republike Crne Gore. (Odluka U.br. 53/06 od 11. jula 2006. godine, sa izdvojenim mišljenjem.) Letöltés helye: www.sluzbenilist.me; letöltés ideje: 2025. 07. 20. Az alkotmánybíróság érvelése, különösen az albán közösségre az 1996 és 2009 közötti időszakban vonatkozó kizárólagos pozitív diszkriminációs választójogi szabályozás ismeretében rendkívül érdekes.

87 Elsősorban a szerbek miatt volt érzékeny a kérdés, mivel a három korábbi népszámlálás értelmében a szerb közösség képezi a montenegrói társadalom egyharmadát. Számarányuk közel megegyezik a montenegróiakéval.

88 Jelena Džankić: Montenegró's Minorities in the Tangles of Citizenship, Participation, and Access to Rights. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe (JEMIE)* 2012. 11 (3). Letöltés helye: www.ecmi.de; letöltés ideje: 2025. 07. 27.

érvényes szavazatok 0,7%-át, akkor együttesen vesz részt a parlamenti helyek kiosztásában és szerezhet összesen három mandátumot. A horvát közösség vonatkozásában az új szabályozás a szavazatok 0,35%-ának megszerzéséhez köti az eredményességet. A szerb közösség a montenegrói társadalomban elfoglalt létszámál fogva nem részesülhet kedvezményes parlamenti mandátumból, mivel a választási törvény 94. szakaszának rendelkezése értelmében az csak azon nemzeti közösségeket illeti meg, amelyek nem haladják meg a választókerület (azaz az ország) összlakosságának 15%-át. A roma és számos további nemzeti közösség létszámából kifolyólag a jelenlegi pozitívan diszkriminatív feltételek mellett sem képes parlamenti mandátum-szerzésre. Ennek következtében a romákat leszámítva kizárólag a garantált parlamenti helyek intézményének bevezetésében érdekelt, és ez a követelés gyakran szerepelt is napirenden, fogalmazódott meg részükről a vizsgált időszakban.

A montenegrói roma közösség annak ellenére, hogy közel három évtizeddel az első demokratikus parlamenti választásokat követően, 2019 decemberében életre hívta első pártját, a Roma Demokrata Pártot (Demokratska Partija Roma; a továbbiakban: DPR), az sem a 2020-as, sem pedig a 2023-as előrehozott parlamenti választásokon nem vett részt. A választásoktól való távolmaradását azzal indokolta, hogy az érvényben lévő és rájuk is vonatkozó 0,7%-os kedvezményes küszöb esetükben egyértelműen akadályozza, nem pedig elősegíti a parlamenti képviselőt megvalósulását. A DPR vezetésének célja, hogy a horvátokhoz hasonlóan a roma közösség is a szavazatok 0,35%-ának megszerzése mellett juthasson parlamenti mandátumhoz.⁸⁹ Álláspontjuk az, hogy az országos politikában való részvétel tekintetében ők vannak a leghátrányosabb helyzetben, hiszen számarányuknál fogva őket is megilletné a horvátokéval azonos kedvezményes parlamenti képviselő. Érvelésüket azzal támasztják alá, hogy az utóbbi két népszámlálás adatai szerint a roma és a horvát közösség lélekszáma közel megegyezett egymással. Meggyőződésük, hogy velük kapcsolatosan nem valósul meg az alkotmány autentikus parlamenti reprezentációra vonatkozó rendelkezése, továbbá a nemzetközi dokumentumok pozitív diszkriminációra vonatkozó pontjai is súlyosan sérülnek.

A kérdés tekintetében meghatározó momentum, hogy a montenegrói emberi jogi ombudsman már 2013-ban kezdeményezte, hogy a romák is alacsonyabb küszöb mellett szerezhessenek parlamenti mandátumot, törekvése azonban politikai akarat hiányában nem járt sikerrel. Kapcsolódó fejlemény, hogy az ET Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezménye Tanácsadó Bizottságának 2024. május 30-án elfogadott Montenegróval kapcsolatos negyedik, legfrissebb véleménye megismételte a már a 2019-es harmadik véleményben foglaltakat. A dokumentumban a Tanácsadó Bizottság ismételten sürgette

89 Romska zajednica traži cenzus od 0,35 %. *RTCG*, 2022. február 8. Letöltés helye: www.rtcg.me; letöltés ideje: 2026. 01. 03.

a montenegrói hatóságokat, hogy terjesszék ki a számbelileg kisebb létszámú nemzeti közösségek, különösen a romák választási küszöbértékére vonatkozó pozitív diszkriminációt az egyenlő bánásmód elvének betartása érdekében.⁹⁰ A roma közösségre vonatkozó parlamenti küszöb csökkentésének szükségességét rögzítik továbbá olyan politikai nemzetközi dokumentumok is, mint az EBESZ ODIHR 2023. június 11-én lebonyolított előrehozott parlamenti választásokkal kapcsolatos zárójelentése,⁹¹ valamint az Európai Bizottság 2025 novemberében megjelent Montenegróval kapcsolatos éves országjelentése.⁹²

28. táblázat: A parlamenti választásokon 1990 és 2023 között induló pártok nemzeti kisebbségek szerinti bontásában. A kiemeléssel szereplő pártok azok, amelyek mandátumot is szereztek.

Nemzeti kisebbségek	Pártok
szerb	SRS, SNS, SSR, DSS⁹³, NSS, NSD, AKA, DSJ, SNV CG, SNRS, ZS, SSS, OSS, SSJ, SNO, SOP, SDS CG, SRS CG, OST, SNL, SS, SNS CG, GG
albán	DS CG, DUA, PDP, AA, Forca, AKP, DP, DSA, GI, AOA, LDSA, NUA
bosnyák	SDA, BS, BDZ CG, BDK, BK
horvát	HGI, HRS
muszlim	IDU
bosnyák–muszlim	LUMB, BMDK, BMZ

Forrás: a szerző szerkesztése

90 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities – Fourth Opinion on Montenegro, Adopted on 30 May 2024. Letöltés helye: www.rm.coe.int; letöltés ideje: 2025. 12. 18.

91 Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE ODIHR): Montenegro, Early Parliamentary Elections 11 June 2023, Final Report, 11 December 2023. Letöltés helye: www.osce.org; letöltés ideje: 2026. 01. 04.

92 European Commission: Montenegro Report 2025. Letöltés helye: www.enlargement.ec.europa.eu; letöltés ideje: 2026. 01. 03.

93 Csak többségi listán szerzett mandátumot 2006-ban.

Zárszó

Montenegróban az elmúlt négy évtizedben megtartott öt népszámlálás alkalmával jóval több nemzeti kisebbséget azonosítottak, mint ahányat az országnak a függetlenség kikiáltását követően, 2007-ben elfogadott alkotmánya nevesít (szerb, bosnyák, albán, muszlim, horvát). Az alkotmányban kiemelt nemzeti kisebbségek közül négy volt képes arra, hogy a tárgyalta időszakban önállóan vagy többségi listán indulva az országos politikai élet részévé váljon. Az egyéb jelzővel illetett nemzeti közösségek csekély létszámuk és politikai szervezetlenségük miatt továbbra is láthatatlanok ezen a szinten. Fontosnak tartom itt megjegyezni, hogy a muszlim kategóriát Jugoszláviában 1971-ben ismerték el önállóan, és napjainkig jelentős számban vallják magukat e közösséghez tartozónak az egykori tagállamban. (Az albánok közül is.) Annak ellenére, hogy az alkotmány nevesíti e kisebbséget, egyszer sem indult külön, kizárólag muszlim párt a parlamenti választások során, legfeljebb szövetségben egy bosnyák párttal (LUMB, BMDK, BMZ), eredménytelenül. Ennek az az oka, hogy közösségük parlamenti képviselőtét főként a bosnyák pártok látják el. Jugoszlávia széthullását követően érthető jelenségről van szó, hiszen amíg a muszlim egy vallási alapon történő identitásmeghatározás, addig a bosnyák kifejezés már politikai, kulturális és etnikai alapú önmeghatározást jelent, amelyet a délszláv háborúk jelentős mértékben felerősítettek.

A nemzeti kisebbségek parlamenti választásokon eddig elért eredményeivel kapcsolatosan leszögezhető, hogy a Montenegróban élő, nagyobb lélekszámú, az alkotmányban is nevesített nemzeti kisebbségek eltérő mértékben és formában váltak az országos szintű politikai tér részévé. A parlamenti választási ciklusokon átívelő mandátumszerzés az albán közösségre jellemző, aminek számos magyarázata lehetséges. E folyamatban közrejátszott a politikai stabilitás megőrzésének szándéka a kilencvenes években, különösen a délszláv háborúk és a koszovói konfliktus árnyékában, amikor a nemzeti közösségekkel kapcsolatos belső feszültségek eskalálódásának a kockázati szintje magasabb volt. Ebből kifolyólag a montenegrói kormányzat taktikai megfontolások alapján igyekezett politikailag integrálni az albán kisebbséget, hogy csökkentse a radikalizálódási tendenciák esélyét. A kilencvenes évek második felében a montenegrói vezetés, a DPS, fokozatosan távolodott Szerbiától és a Milošević-rezsimtől, és az albán kisebbség politikai támogatása hasznosnak bizonyult a függetlenedési törekvések erősítésében, hiszen e közösség inkább támogatta Montenegró elszakadását Szerbiától, mintsem a közös államban való maradáást. A pozitív kivételezés tehát nem a véletlen műve vagy kizárólag elvi alapú volt, hanem Albániával és Koszovóval szomszédos államként bel- és külpolitikai, valamint geostratégiai célokat is szolgált.

Montenegró függetlenné válását követően az európai normáknak való megfelelési vágy, az euroatlanti integrációs törekvések – a folyamatban lévő uniós csatlakozási tárgyalások és a napjainkra megvalósult NATO-csatlakozás – miatt alapvető fontosságúvá vált, hogy az ország példás kisebbségpolitikát folytasson. Különösképpen annak ismeretében, hogy az újonnan az EU-hoz csatlakozni kívánó államok esetében a nemzetközi szervezet bővítéspolitikája a teljes körű kisebbségvédelem jeleit mutatja, mivel a csatlakozás alapvető előfeltételeként hivatkozik a koppenhágai kritériumok teljesítésére.⁹⁴ Ezért a parlamenti képviselőbiztosítása érdekében az EU elvárásaival összhangban az ország vezetése olyan nemzeti kisebbségbarát választási rendszert alakított ki, amely már nem csak kizárólag az albán közösséget részesíti előnyben. Átfogóbb és lényegibb előrelépés 2011-ben történt, amikortól az új választási törvény szélesebb körű képviselőbiztosítást biztosít az albánon túl további nemzeti kisebbségek beemelése mellett. E módosításoknak köszönhetően olyan nemzeti kisebbségek is stabil parlamenti tényezővé váltak, amelyek korábban nem, vagy csupán egy-két alkalommal voltak önállóan vagy a többségi pártok listáin eredményesek. (A horvát és a bosnyák nemzeti közösség 2006-ban és 2009-ben.) A parlamenti jelenlét kérdésében az új szabályozás minden kétséget kizáróan bizonyos mértékű előrelépést jelent, valódi megnyugvást, elégedettséget azonban a roma közösség részéről a horvát közösséggel megegyező kedvezményes mandátumszerzési lehetőség, általában véve pedig a garantált parlamenti helyek intézménye nyújtana. Az előbbire több, az utóbbira kevesebb esély mutatkozik.

A montenegrói kisebbségi reprezentáció fejlődési ívét vizsgálva megállapítható, hogy az országban egyfajta kétsebességes kisebbségpolitikai modell körvonalazódott. Az euroatlanti integráció és a függetlenedési törekvések kényszerpályáján mozgó jogalkotás sikeresen integrálta a politikai értelemben hasznos, diplomáciai háttérországgal rendelkező kisebb közösségeket, azonban a rendszer peremén hagyta a leginkább rászorulókat. Ebben az aszimmetrikus struktúrában meghatározó, de ellentmondásos tényező az anyaország szerepe. A horvát kisebbség esetében az alacsonyabb, 0,35%-os küszöb kiharcolását jelentősen előmozdította, hogy mögöttük egy szomszédos, 2011-ben még csak közel EU-tagállam diplomáciai súlya állt, amelynek támogatása Podgorica számára stratégiai érdek volt és ma is az. Ezzel szemben a szerb közösség példája rámutat a modell korlátaira. Esetükben a szintén meghatározó anyaországi háttér nem előnyt, hanem politikai, a függetlenség kikiáltásakor pedig kifejezetten szuverenitási kockázatot jelentett a montenegrói államvezetés számára. A szerbeket – nagy lélekszámuk és Belgrád befolyása miatt – nem bevonták a kedvezményes rendszerbe, hanem tudatosan kirekesztették abból, megerősítve a rendszer pragmatikus, érdekvezérelt jellegét.

94 Lakatos, Istvan: The protection of National and Ethnic Minorities by and within the EU. *European Human Rights Law Review*, 2019. 5. 502–511, itt: 502.

A legkiszolgáltatottabb helyzetbe a roma közösség került, amelynek – a szerbekkel ellentétben – nincs politikai súlya, és – a horvátokkal ellentétben – nincs védelmező anyaországa sem, azonban bírja az európai nemzetközi szervezetek (EB, ET, EBESZ) figyelmét és támogatását. A romák anyaország nélküli kisebbségként nem tudnak külső politikai tőkét mozgósítani, így követeléseik a belső politikai akarat hiányában rendre elvéreznek. Végül soron a montenegrói modell hitelességének egyik próbája az lesz, hogy képes-e a pragmatikus külpolitikai érdekeken túlmutató, valódi jogegyenlőséget teremteni azok számára is, akik mögött nem áll nemzetállami érdekérvényesítés.

Irodalomjegyzék

Balogh György: Új utakra lép-e a Szerb Pravoszláv egyház? – A Szerb Pravoszláv Egyház hatása Szerbia külpolitikájára. *Pro Minoritate*, 2022. tél. 47–67.

Bíró László: Montenegró függetlenné válása. *Világtörténet*, 2018. 40 (4). 589–609.

Borsányi András: *Montenegró a függetlenné válás útján*. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola: Budapest, 2003.

Dedović, Vlado – Vujović, Zlatko: Electoral System in Montenegro. In: Goati, Vladimir – Darmanović, Srđan (eds.): *Electoral and Party System in Montenegro – Perspective of Internal Party Democracy Development*. Centar za Monitoring i Istraživanje CeMI: Podgorica, 2015. 89–133.

Horváth László: A parlamenti választási rendszerek nemzeti kisebbségi vonatkozásai a Nyugat-Balkánon – harminc éve a demokrácia árnyékában? *Kisebbségi Szemle*, 2020. 5 (2). 7–35.

Horváth László: Néhány gondolat a jó kormányzás szerbiai aspektusairól. *Pro Minoritate*, 2024. tavasz. 123–136.

Jelena Džankić: Montenegro's Minorities in the Tangles of Citizenship, Participation, and Access to Rights. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe (JEMIE)* 2012. 11 (3).

Lakatos, Istvan: The protection of National and Ethnic Minorities by and within the EU. *European Human Rights Law Review*, 2019. 5. 502–511.

Nedjeljka Sindik: The Role of Political Parties in Minority Participation in Montenegro. In: Florian Bieber: (ed.): *Political Parties and Minority Participation*. Friedrich Ebert Stiftung: Skopje, 2008. 179–199.

Németh Ferenc: *Egy korszak vége Montenegróban? Kilátások a parlamenti választások után*. KKI elemzések, E-2020/81.

Pavićević, Dr. Veselin: Analiza normativne structure i efekata sistema. In: Pavićević, Dr. Veselin – Komar, Olivera – Vujović, Zlatko: *Izbori i izborna zakonodavstvo u Crnoj Gori 1990–2004*. Centar za monitoring – CEMI: Podgorica, 2005. 11–75.

Prieger Adrienn – Tokai Attila: Európa hátsó udvara? – A Nyugat-Balkán integrációs törekvései. *Valóság*, 2024. 67 (4). 79–92.

Szabó, Zsolt: *Constitution and Government at the Western Balkans*. Berliner Wissenschafts – Verlag: Berlin, 2023.

Teszáry Miklós: Az egyházügyi törvény Montenegróban. In: Ördögh Tibor: (szerk.): *Válság egykor és ma*. Ludovika Egyetemi Kiadó: Budapest, 2023. 215–229.

RECENZIÓ

SULLIVAN FERENC
A NEMZET ARCAI
AZ ETNOLÓGIA LÁTÓSZÖGÉBŐL

Bali János: *A magyar nemzet etnológiája*. ELTE Bölcsészettudományi Kar: Budapest, 2022. 323 oldal.

Mintegy három évtizedes tudományos érdeklődés eredményeit összegzi Bali János néprajzkutató, tanszékvezető egyetemi docens, a Nemzetstratégiai Kutatóintézet kutatási, stratégiai és koordinációs igazgatója *A magyar nemzet etnológiája* című tanulmánykötetében. A tanulmányok visszatérő motívuma, mintegy esszenciája, hogy a nemzet nem egyenlő a bennünket körülvevő valósággal vagy éppen az ismert nacionalizmuskutató, Benedict Anderson által leírt „elképzelt közösséggel”, hanem inkább olyan speciális „szemüveg”, azaz olyan sajátos látásmód, amelyen keresztül a világot nézzük, felfogjuk és értelmezzük, kulturális és közösségi azonosulásainkat kialakítjuk. Ez a „szemüveg” az, amelyen keresztül a jó és a rossz, az értékes és az értéktelen, a „szent” és a „profán”, vagy a „tisztá” és a „tisztátalan” kategóriái elválaszthatóak egymástól, de olyan, nagyon is hétköznapi jelenségeket is keretbe foglal, mint a szurkolói kultúra, a közösségi szimbólumok használata vagy éppen a temetkezési szokások.

A kötet címében szereplő szó, a szerző szakterületének megfelelően az antropológiával és a néprajzzal rokonítható etnológia egy konkrét tudományt jelöl, amelynek körvonalai azonban bizonytalanok. Az *Arcanum* szerint az „etnológia” szó jelentése egyetemes vagy általános néprajz, amely kezdetben a népek fizikai, szellemi és erkölcsi sajátosságaival, nyelvvel és történeti hagyományával, később az egyetemes emberi kultúra összehasonlító vizsgálatával, illetve szűkebb értelemben a magaskultúrákon kívüli, ún. primitív társadalmak összevetésével foglalkozik. A kötet ennek ellenére – a szerző szándékaival egyezően – leginkább a filozófiából, a néprajzból és a társadalomtörténetből is merítő, interdiszciplináris kísérletnek tekinthető, amelynek célja a két nagy témakörbe – az idő nemzetesítése, a tér

nemzetesítése – rendezett tanulmányokon, kutatási eredmények ismertetésén keresztül a 21. század eleji magyar nemzet sajátos arcélének megrajzolása, jelenét alakító identitásának és jellemvonásainak megragadása. Bár a szerző a bevezetőben részletesen ismerteti a nemzetfogalommal kapcsolatos tudományos vitákat, illetve kitér például a nemzet és a nacionalizmus kapcsolatára, a kötet nem az ideológiatörténeti vagy nacionalizmuselméleti munkák sorát gyarapítja, hanem sokkal inkább gyakorlati szemléletmód jellemzi, amely a hétköznapi életben is manifesztálódó értelmezésekre, diskurzusokra és cselekvésekre helyezi a hangsúlyt.

A hasonló köteteknél óhatatlanul előforduló ismétlődések, visszatérő példák és megállapítások ellenére is rendkívül sokféle témát feldolgozó tanulmányokon végigvonul a magyarság keleti eredete és meghatározottságai, valamint a nyugati kultúrkör és annak intézményei felé való tájékozódás közötti feszültség, amely néha egymást kiegészítő, komplementer ellentétpárok formájában inkább kikerekíti, teljessé teszi a magyar nemzet egyediségét, máskor már-már feloldhatatlan konfliktusként jelenik meg. A hagyományos kuruc-labanc, Hunnia–Pannónia szembeállításon túl sajátos példája ennek a nevezetes 1995-ös Ferencváros–Ajax Bajnokok Ligája-mérkőzés utóéletét, a futballklub és az európaiság értékének kapcsolódásait vizsgáló tanulmány vagy a rendszerváltozás körüli időszakban tetőző kopjafa-revitalizációs hullámát vagy a keleti gyökerű kopjafa-állítást éppen a „keleti” szocializmus szimbolikus meghaladásaként tételező írás. Nem csupán a nyugat-európai fejlődésre jellemző államnemzet és a sajátosan kelet-közép-európai kultúrnemzet, hanem már a nemzet és az állam kettőssége is feltételez egyfajta Kelet–Nyugat dichotómiát. A kötet tanulmányai számos helyen idézik a 20. század legkiválóbb magyar gondolkodóinak – a teljesség igénye nélkül: Bibó, Illyés, Kodolányi, Szekfű, Prohászka Lajos – gondolatait a sajátos, Kelet és Nyugat metszéspontjában kialakult magyar karakterről, a közép-európai népekkel való sorsközösségről, illetve a germánság, a szlávtság és a latinság ütközőpontja által jelentett geopolitikai helyzetünkről, amelyek mögött rendre felsejlik a herderi jóslat, azaz a magyar nyelv és általa a magyar nemzet eltűnésének, felmorzsolódásának rémképe. Talán Kodály Zoltán fogalmazott legpontosabban, amikor – a „Kortárs ősmagyarok: Mítosz és kultúra” című tanulmányban is idézett módon – így fogalmazott a második világháború kitörése hajnalán: „Egyik kezünket még a nógaj-tatár, a votják, a cseremisz fogja, másikat Bach és Palestrina. Össze tudjuk-e fogni e távoli világokat? Tudunk-e Európa és Ázsia kultúrája között nem ide-oda hánykódó komp lenni, hanem híd s talán mindkettővel összefüggő szárazföld?” Kodály kérdésfeltevése messze túlmutat a magyar nemzet etnológiáján; több mint nyolc évtized távlatából is meghatározza a magyarság szerepét és misszióját a világban.

A kötet záró tanulmánya a nemzet és a vallás kapcsolatát taglalja. A szerző elutasítja azt a nyugati tudományosságban – és a közelmúltig a politikai életben is – egyeduralgó

konstruktivista felfogást, miszerint a modern nemzet a francia forradalom és a robbanás-szerű ipari fejlődés táptalaján született meg, amikor a vallás már nem volt képes betölteni közösségépítő, identitáserősítő szerepét, és ezért nemzet és vallás bármilyen összekapcsolódása nem csupán paradoxon, hanem veszélyes is. A közismert lengyel példa mellett a külhoni magyarok közösségei is bizonyítják, hogy – főként szórványletben vagy a politikai elnyomatás évtizedeiben – a hitnek, a vallási közösségeknek nemzetmegtartó, a nemzeti identitást gazdagító ereje van. A kötet külön tanulmányt szentel a magyarság modern nemzeté fejlődésének befejeződése előtt elszakadt szerémségi Maradék magyarságának, az ott anyanyelvű oktatás hiányában kialakult, sajátos etnikai-vallási jellegű identitásnak, de az orosz–ukrán háború sújtotta Kárpátalján napjainkban is a magyar egyházak a nemzeti közösség folytonosságának letéteményesei. Bár a nemzet és a vallás közötti kapcsolatot ab ovo tagadók többsége magára a nemzetre is meghaladott, sőt nemkívánatos társadalomszervezési formaként tekint, a nemzet és a hit fogalmai iránt nem eleve ellenséges nyilvánosságnak is fontos lenne a kettőre nem egymással szembehelyezendő, hanem egymást kiegészítő, egymást erősítő értékeként tekinteni.

MOLNÁR ZOLTÁN

A MAGYAR EMIGRÁCIÓ SOKARCÚSÁGA A LEGÚJABB KUTATÁSOK TÜKRÉBEN

Heil Kristóf Mihály (szerk.): *Szemelvények a magyar emigráció történetéből*. Gondolat Kiadó – HUN-REN – ELTE Jogtörténeti Kutatócsoport – RETÖRKI: Budapest, 2024. 198 oldal.

A magyar emigráció történetének feltárása a 20. század egyik legösszetettebb és legérzékenyebb kutatási területe, amely a politikai, társadalmi és kulturális változások metszéspontjában helyezkedik el. A Heil Kristóf Mihály jogtörténész, a Rendszerváltás Történetét Kutató Intézet és Levéltár tudományos segédmunkatársának szerkesztésében megjelent, *Szemelvények a magyar emigráció történetéből* című tanulmánykötet ennek a sokrétű témának egyedülálló összegzése, amely nem csupán kronológiai, hanem tematikus ívet is kijelöl. A kötet a HUN-REN – ELTE Jogtörténeti Kutatócsoport, valamint a RETÖRKI közös kiadásában, a Gondolat Kiadó gondozásában látott napvilágot 2024-ben, s célja, hogy újabb tudományos perspektívát kínáljon a magyar emigráció különböző korszakainak vizsgálatához.

A szerkesztő a fogalmi keretek kijelölésével alapozza meg az emigráció történetének vizsgálatát. Világosan definiálja az emigráció és a migráció jelentését, mint olyan társadalmi jelenségeket, amelyek politikai, vallási, gazdasági vagy ökológiai okokból kényszerítik az embereket lakóhelyük tartós elhagyására. Rámutat arra, hogy a népvándorlás, a határokon átvélő ki- és bevándorlás folyamatai egyidősek az emberiséggel, és a térbeli mobilitás alapvető formáját jelentik.

Külön figyelmet fordít a migráció különböző típusainak elkülönítésére – belső és külső, kényszerű és önkéntes, egyéni és csoportos, legális és illegális, valamint állandó és ideiglenes vándorlás –, s mindezeket a magyar emigráció példáival illusztrálja. A 20. század

fegyveres konfliktusai és diktatúrai következtében milliók kényszerültek elhagyni otthonukat, s e folyamatok a magyar társadalmat is mélyen érintették.

A bevezetés áttekintést ad azokról a történelmi cezúrákról, amelyek a magyar emigráció történetét szakaszokra osztják: az első és második világháború, az 1956-os forradalom, a keleti blokk fokozatos nyitása, a helsinki folyamat és végül a rendszerváltoztatás mind meghatározó fordulópontként jelennek meg.

Heil pontosítja az idegen, a hontalan, a menekült és a disszidens fogalmát, bemutatva a menekültjog nemzetközi szabályozását is. Majd meghatározza a prioritásokat: a kötet nem a magyar emigráció teljes történeti rekonstrukciójára törekszik, hanem célzottan olyan eddig kevésbé kutatott jelenségeket, sorsokat és közösségi tapasztalatokat kíván feltárni, amelyek árnyalják a 20. századi magyar diaszpóra történetéről alkotott képet.

A tanulmányok egymásra épülve, de önállóan is értelmezhetők: az első világháborút követő évek visszavándorlási és segélyakcióitól egészen az 1956 utáni tudományos és kulturális emigrációig ível a bemutatott spektrum. A kötet legfőbb erénye, hogy az emigrációt nem pusztán politikai aktusként, hanem társadalmi és kulturális jelenségként közelíti meg, rámutatva a magyar állam, az egyházi és civil szervezetek, valamint az értelmiségi csoportok szerepére is az egyes korszakokban.

Heil szerkesztői koncepciója jól érzékelhető: a válogatás célja nem egy lineáris történeti áttekintés, hanem a magyar emigráció jelenségének sokoldalú, interdiszciplináris bemutatása. A kötet tanulmányai a történettudomány, a politikatörténet, a társadalomtörténet és a kultúrtörténet metszéspontjában helyezkednek el, ami egyben jelzi a modern emigrációkutatás irányait is.

A publikáció megjelenése különös aktualitással bír a 21. század elején, amikor az emigráció és a diaszpóra fogalmai újra hangsúlyosan jelennek meg a közéleti és tudományos diskurzusban. A globális migrációs folyamatok, a háborús menekültek kérdése és a nemzeti identitás átalakulása mind olyan témák, amelyek visszahatnak a történeti emigrációk értelmezésére is. A *Szemelvények a magyar emigráció történetéből* e tekintetben nemcsak műltfeltáró munka, hanem implicit módon reflexió is arra, hogyan értelmezi a jelenkor a saját történeti előzményeit.

A recenzió célja, hogy bemutassa és értékelje a kötet tudományos jelentőségét: egyrészt feltárja, miként járulnak hozzá az egyes tanulmányok a magyar emigráció történetének mélyebb megértéséhez, másrészt vizsgálja a szerzők által alkalmazott módszertani megközelítéseket, forrásbázisokat és értelmezési szempontokat. Külön figyelmet érdemel, hogy a kötetben szereplő 11 tanulmány több generáció prominens kutatói által íródtak, így a történeti tapasztalatok nemcsak eseménytörténeti, hanem tudománytörténeti síkon is egymás

mellé kerülnek. Megtalálunk közöttük történészeket, joghallgatókat, egyetemi oktatókat, illetve a Jogtörténeti Kutatócsoport, a Nemzeti Emlékezet Bizottsága és a RETÖRKI kutatótudósait.

A szöveg felépítése időrendiséget követ: külön fejezetekben mutatja be és értékeli a tanulmányokat a 19. század végétől a második világháborút követő időszakig tartó emigrációs hullámok sorrendjében. Ez a strukturális megoldás nemcsak áttekinthetővé teszi a kötet tartalmát, hanem rámutat az emigráció jelenségének hosszú távú történeti ívére és változó értelmezéseire is.

A Nagy Háborút követő magyar emigrációs hullám története

Pálvölgyi Balázs, a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának docense a magyar emigráció történetének egy kevésbé kutatott, ám jelentős fejezetét dolgozza fel: az Egyesült Államokba kivándorolt magyarok hazatérésének kérdését az első világháborút követő években. A szerző átfogó módon elemzi a kivándorlás és a visszavándorlás politikai, gazdasági és társadalmi összefüggéseit, a századforduló kivándorlási csúcspontjától kezdve az 1903-as és 1909-es törvények hatásán át egészen a háború utáni időszakig.

Részletezi, hogy a háború idején a hazatérés lehetőségei drámaian beszűkültek: a hadkötelesek utazási tilalma és a nemzetközi közlekedés korlátozása jelentősen akadályozta a visszatérést. Ezzel párhuzamosan az amerikai társadalmi légkört a háborús bizalmatlanság és időnként fizikai atrocitások jellemezték, ugyanakkor az ipari munkaerő iránti növekvő igény a magyar munkavállalók helyben maradását ösztönözte. Az Egyesült Államok gazdasági érdekei miatt a magyar bevándorlók többsége elkerülte az internálást, és a háború éveiben is viszonylagos biztonságban maradt.

A háborút követően a romló amerikai gazdasági helyzet rövid időre a visszavándorlás lehetőségét erősítette, ami átmenetileg negatívvá tette az Egyesült Államok migrációs mérlegét. A gyors gazdasági stabilizáció, az amerikai bevándorlási szabályok szigorítása, valamint Magyarország háború utáni politikai és gazdasági nehézségei azonban újra a kivándorlás irányába terelték a folyamatokat. A magyar kormány ugyan kísérletet tett a hazatérés ösztönzésére, ám intézkedései – elsősorban pénzügyi és szimbolikus jellegűek – nem bizonyultak elegendőnek. A New York-i magyar konzulátus 1922-es jelentése már a visszavándorlás kifulladásáról számolt be.

Pálvölgyi munkája kiemelkedik gazdag levéltári és sajtóforrásbázisával, valamint azáltal, hogy integrált módon kapcsolja össze a társadalmi, gazdasági és politikai tényezők

elemzését. Nem csupán a hazatérés tényeit, hanem annak motivációit, a kormányzati elképzeléseket és az amerikai–magyar kapcsolatok összetettségét is feltárja. Ezzel a szerző fontos kiindulópontot kínál a magyar emigráció további, összehasonlító vizsgálata számára.

Kovács-Szépölygi Enikő, a HUN-REN – ELTE Jogtörténeti Kutatócsoportjának tudományos segédmunkatársa (*A magyar állam szerepe az első világháborút követő külföldi gyermeküdvöltetésben – avagy adalékok a gyermekvonatok történetéhez*) a háború utáni humanitárius mozgalmak egyik legmegrendítőbb fejezetét tárja fel. A gyermekvonat-akciók történetét a szerző nem pusztán jótékonyági eseményként, hanem az állam és civil társadalom együttműködésének példaként értelmezi. Elemzése rávilágít arra, hogy az akciók szervezésében a magyar kormány csak támogató, de nem irányító szerepet vállalt; a folyamatot döntően civil szervezetek, mindenekelőtt az Országos Gyermekvédő Liga koordinálta. A tanulmány értéke, hogy az emberi sorsokon keresztül képes bemutatni az emigráció és a humanitárius gondolkodás metszéspontját. Világosan kontextusba helyezi a programot, bemutatva Magyarország gazdasági és társadalmi válságát, valamint a civil és állami szervezetek együttműködését. Külön hangsúlyt kap a program nemzetközi dimenziója, a befogadó országok részvétele, a humanitárius és diplomáciai vonatkozások, valamint a program hosszú távú hatásai, például az, hogy a gyermekek egy része véglegesen letelepedett a befogadó országokban. A tanulmány gazdag forráskezeléssel, hivatalos dokumentumok, statisztikák és visszaemlékezések felhasználásával mutatja be a program működését, a magyar állam és a civil társadalom szerepét, valamint a nemzetközi együttműködés korai példáit.

Rapali Vivien Regina történész, a RETÖRKI tudományos munkatársa a 20. századi magyar műszaki és tudományos elit emigrációjának kevésbé kutatott területét vizsgálja, különös hangsúlyt fektetve az 1927 és 1941 között működő „Smith Jeremiás” ösztöndíj-programra. A program lehetőséget biztosított fiatal mérnökök számára, hogy tudományos tudásukat amerikai tanulmányúttal bővítsék, és Rapali munkája történeti példán keresztül érzékelteti a tudományos mobilitás korai formáit. A tanulmány bevezetője áttekinti a magyar és amerikai emigrációtörténet főbb historiográfiai vonalait, rámutatva, hogy a műszaki értelmiség migrációja eddig háttérben maradt a gazdasági és politikai kivándorlási kutatásokhoz képest, így Rapali hiánypótló elemzést nyújt.

A szerző egyik legfőbb kérdése, hogy miként hatott a Trianon utáni Magyarország társadalmi és politikai válsága a tudományos mobilitásra: az értelmiségi túlkínálat, az antiszemitizmus és a numerus clausus, valamint az elcsatolt területekről érkező menekült értelmiség mind hozzájárultak a mérnöki pályák beszűküléséhez. Rapali érzékletesen ábrázolja, hogyan vált a tudományos tudás „mobilitási tőkévé”, ösztönözve a korszak intellektuális migrációját.

Különösen értékes a „Smith Jeremiás” ösztöndíjprogram részletes bemutatása: az alapítvány 33 fiatal mérnök amerikai tanulmányútját támogatta, közülük tizenheten végül az Egyesült Államokban telepedtek le. Rapali elemzi a döntések mögött álló komplex tényezőket – kutatási feltételek, anyagi biztonság, antiszemitizmus –, és rávilágít a magyar tudományos utánpótlás hosszú távú veszteségeire. Az írás erőssége az alapos forrásfeltárás és a nemzetközi kitekintés: sikeresen illeszti be a magyar példát az európai tudományos migráció áramlataiba, és érzékelteti, hogy a tudományos tudás egyszerre szellemi, mobilitási és társadalmi tőke. A publikáció így értékes hozzájárulás a magyar tudomány- és emigrációtörténet kutatásához, miközben felveti a program hazai társadalmi hatásának további vizsgálatának lehetőségét is.

A második világháború következtében kialakult politikai emigráció és a hidegháború kihívásai (1945–1989)

A könyv második egysége a második világháborút követő magyar politikai emigráció szerveződését és nemzetközi kapcsolatait vizsgálja. A tanulmányok közös jellemzője, hogy az emigrációt nem pusztán menekülésként, hanem aktív politikai és kulturális tevékenységként értelmezik, amely a magyar nemzeti identitás megőrzését szolgálta a nyugati világban.

Nyári Gábor történész, a RETÖRKI ügyvezető igazgatója a háború utáni magyar politikai emigráció egyik legnagyobb szervezetének, a Magyar Szabadság Mozgalomnak (MSZM) történetét és nemzetközi kapcsolatrendszerét vizsgálja. A szerző bemutatja a második világháborút követő emigráció társadalmi összetételét, amely főként a Horthy-korszak középső és felső rétegeiből – katonákból, értelmiségiekből és közigazgatási tisztviselőkből – állt, s a kommunista hatalomátvétel elől menekült. Az írás kiemeli az emigráció két fő irányzatát: a 45-ösök a 1939-es országgyűlési választások jogfolytonosságára, a 47-esek a háború utáni demokratikus kísérlet legitimitására hivatkoztak, ami mély ideológiai ellentéteket eredményezett.

Nyári részletesen taglalja az MSZM szervezeti és nemzetközi tevékenységét, kiemelve Farkas Ferenc vezetését, az „emigráns országgyűlés” és az „emigráns kormány” kísérletét, valamint az 1947-ben rendezett Altöttingi Országgyűlés főbb eseményeit

Bár a Magyar Szabadság Mozgalom széles körű kapcsolatokat tartott fenn más emigráns mozgalmakkal, nem érte el a nyugati nagyhatalmak legfelsőbb döntéshozói szintjeit, és strukturális problémái – a diplomáciai tapasztalat hiánya, belső ellentétek és a külső partnerek taktikai megközelítése – hosszú távú hanyatláshoz vezettek.

A munka főbb értéke, hogy új, forrásokon alapuló megközelítést ad a magyar emigráció szervezeteinek működéséhez, és különösen az MSZM nemzetközi stratégiájának korlátait világítja meg. Nyári Gábor írása jól illeszkedik a kötet egészének célkitűzéséhez: a magyar emigráció sokrétű, belsőleg megosztott, de politikailag aktív világának árnyalt bemutatásához.

Soós Viktor Attila történész, a NEB tagja a magyar politikai emigráció intézményesült formáját, a Magyar Nemzeti Bizottmány működését vette górcső alá, különös tekintettel a nyugati világban való demokratikus legitimáció fenntartására. A szerző Varga Béla életútján keresztül tárja fel, miként vált a Bizottmány az Egyesült Államokban és Nyugat-Európában a magyar nemzeti önképviselő fontos fórumává.

A tanulmány rekonstruálja Varga Béla politikai pályáját, aki a Független Kisgazdapárt vezetőjeként, majd a nemzetgyűlés elnökeként a háború utáni demokratikus átmenet kulcsfigurája volt, s 1947-ben emigrációba kényszerült. Soós részletesen ismerteti a Bizottmány szervezeti felépítését, működésének főbb szakaszait, valamint azt, miként igyekezett képviselni a magyar nép szuverenitásának ügyét a nyugati kormányok és nemzetközi szervezetek előtt. A testület a hidegháború idején politikai és morális fórumként is funkcionált, a demokratikus értékek és a nemzeti függetlenség védelmének eszméjét hordozva.

Összességében Soós Viktor Attila a kötet egyik legjobban dokumentált írását készítette el, amely árnyalt képet ad az emigráció politikai és erkölcsi önzonosságáról. A szerző nem csupán történeti eseményeket rekonstruál, hanem a legitimáció, a morális hitelesség és a nemzeti önkép kérdéseit is új megvilágításba helyezi. Varga Béla sorsa – aki negyvenhét év emigráció után 1990-ben újra felszólalhatott a szabad Országgyűlésben – méltó szimbóluma annak a történelmi folyamatnak, amelynek a Magyar Nemzeti Bizottmány is részese volt.

Varga személyiségén keresztül Soós érzékletesen mutatja be az emigrációs politikai elit kettős dilemmáját: egyrészt a nemzeti legitimáció fenntartásának, másrészt a morális hitelesség megőrzésének igényét. Azt gondolom, a munka jelentős mértékben hozzájárul a magyar emigráció történetének árnyaltabb megértéséhez, különösen ahhoz, miként igyekezett a demokratikus legitimációt fenntartani a hidegháborús világban.

Heil Kristóf Mihály a 20. századi magyar emigrációt átfogó és sokrétű szemszögből vizsgálja, kiemelt hangsúlyt fektetve a második világháborút követő nyugati magyar közösségekre, különösen a svájci magyar emigráció sajátos helyzetére. A szerző nem csupán politikai meneküléstörténetként, hanem társadalmi, kulturális és identitásbeli folyamatként mutatja be az emigrációt, érzékeltetve a politikai elit és az értelmiség külföldre kényszerülését és önszerveződési törekvéseit.

A munka alapos statisztikai és demográfiai elemzéseket tartalmaz: a háború végén Európában 500 ezer és 1 millió közé tehető a magyar származású menekültek száma, túlnyomó többségük városi, képzett rétegekből került ki. Heil kiemeli a különböző emigrációs hullámok – a „45-ösök”, „47-esek” és „56-osok” – eltérő társadalmi összetételét és politikai súlyát, valamint a generációk közötti bizalmatlanságot és morális ellentéteket.

A svájci magyar közösség részletes bemutatása külön értéket ad a tanulmánynak. Heil elemzi a menekültek jogi helyzetét, a segélyezést karitatív szervezetek és a svájci állam együttműködésével, valamint a politikai és kulturális szervezetek – például a Magyar Nemzeti Függetlenségi Front, a Zürichi Magyar Egyesület és a Svájci Magyar Diákszövetség – működését és konfliktusait. Érzékletesen mutatja be az 1956-os emigráció jelentőségét, az újonnan érkezettek integrációját, valamint a magyar kulturális élet újjászerveződését az alpesi országban. 1957 februárjában a magyar egyetemi hallgatók konferenciáján létrehozták a Svájci Magyar Diákszövetséget, majd a nyár folyamán a Bázeli Magyar Egyesület vezetésével a Svájci Magyarok Szövetsége is megkezdte a működését, amely összefogta a helyi egyesületeket. A magyar írók és a Zürichi Magyar Kör támogatásával felállították a Svájcban Élő Magyar Írók Irodalmi Közösségét is, amelynek legfőbb célkitűzése a magyar szellemi élet megteremtése volt a forradalmi hagyomány megőrzésével. A nyugati magyar írók könyveinek publikálására 1976-ban jött létre a Svájci Magyar Irodalmi és Képzőművészeti Kör, amely a mai napig az egyik legismertebb magyar emigrációs csoportosulás.

Heil Kristóf Mihály munkája erőssége, hogy a politikai, társadalmi és kulturális dimenziókat egyaránt feltárja, bemutatva a magyar emigráció sokszínűségét, a generációk közötti különbségeket, valamint a svájci magyar közösségek szervezeti és szellemi életét. A tanulmány statisztikai pontosságával, a svájci menekültpolitika részletes ismertetésével és az emigráns szervezetek sokrétű elemzésével kiemelkedik a háború utáni magyar emigráció történetének feldolgozásai közül. Bár elsősorban leíró jellegű, a gazdag forrásanyag és a szintetizáló igény miatt alapvető hivatkozási pont a 20. századi magyar diaszpóra történetével foglalkozók számára.

M. Madarász Anita történész, egyetemi oktató (ELTE BTK Angol–Amerikai Intézet) az 1956-os forradalom és szabadságharc utáni magyar emigráció egyik kevésbé kutatott szegmensét járja körül, különös tekintettel az Egyesült Királyságba érkező menekültek befogadására. A szerző érzékletesen mutat rá, hogy a Szezei-válság és az 1956-os magyar események egyidejűsége milyen módon befolyásolta a Nyugatot, különösen a brit kormány cselekvési lehetőségeit, és miért nem avatkoztak be katonai vagy diplomáciai eszközökkel a magyar szabadságharc idején.

A tanulmány részletesen elemzi a brit politika és jogi környezet szerepét, kiemelve az ENSZ Alapokmányra, a nemzetközösségi folyamatokra és a hidegháborús realitásokra

hivatkozó megfontolásokat. Madarász hangsúlyozza azt is, hogy a brit közvélemény morális értelemben érzékenyen reagált az eseményekre, ami később a magyar menekültek iránti szolidaritásban is megnyilvánult. Az Egyesült Királyság gyorsan reagált: mintegy 21 ezer menekültet fogadott be, befogadó- és áttelepítési központokat hozott létre, lakhatást és munkalehetőséget biztosítva számukra.

A befogadás társadalmi vetületeit is feltárja: a brit társadalom kezdeti lelkesedését hamar felváltotta a kulturális és gazdasági feszültség, ami részben a menekültek nehezebb integrációjából fakadt. Madarász érzékenyen jeleníti meg a két közösség közötti konfliktusok okait, valamint a hazatérés lehetőségét fontolgató menekültek helyzetét.

A szerző erénye, hogy a magyar emigráció történetét sikeresen összekapcsolja a brit külpolitika és közvélemény alakulásával, így a befogadás folyamata nemcsak politikai, hanem morális és geopolitikai kontextusban is értelmezhető. A munka kiegyensúlyozott forrásbázison nyugszik, brit és magyar dokumentumokra, sajtóanyagokra, statisztikákra és személyes visszaemlékezésekre támaszkodik, és árnyalt képet nyújt az 1956-os menekülthullám brit befogadásáról.

Andreides Gábor, a Nemzeti Emlékezet Bizottsága tudományos főmunkatársa az 1956-os forradalom utáni magyar menekültek olaszországi történetét rekonstruálja, kiemelve az ország szerepét tranzitállomásként a Nyugatra tartó emigrációban. Rövid történeti áttekintéssel helyezi kontextusba az eseményeket, majd bemutatja, hogy az olasz közvélemény és politika kezdetben szimpátiával és erkölcsi kötelességként fogadta a szabadságharcosokat, ugyanakkor az ország gazdasági nehézségei miatt hosszú távú integrációjuk korlátozott volt.

A kutató megjeleníti az emigráció belső összetételét és motivációit: az értelmiségiek és egyetemisták jelentős arányával hozzájárultak a kulturális élet fenntartásához, miközben többségük további külföldi lehetőségeket keresett. Andreides érzékletesen mutatja be a menekültek és az olasz társadalom kapcsolatát, a kezdeti szívélyes befogadástól a mindennapi együttélés során felmerülő konfliktusokig.

A szerző különösen fontosnak tartja a hidegháborús politikai kontextust: az állambiztonsági szervek fokozott figyelme és az emigráns közösségek feltérképezésének kísérlete a humanitárius szándék és a politikai bizalmatlanság sajátos elegyét rajzolja ki. A tanulmány címe – *Remény, várákozás, realitás* – jól tükrözi az emigráció pszichológiai ívét: a kezdeti optimizmust a várákozás, majd a hazatérés illúziójának feloldódása követte.

Andreides munkája forrásgazdag, olasz és magyar levéltári anyagokra, sajtóra és személyes visszaemlékezésekre támaszkodik, és kiegyensúlyozott, elemző igényű képet ad az olaszországi magyar emigrációról, hozzájárulva az 1956-os magyar diaszpóra történetének jobb megértéséhez.

Szekér Nóra, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának kutatója a magyar tudományos emigráció és a hazai állambiztonsági szervek kapcsolatát veszi górcső alá a hidegháború során, különös figyelemmel arra, miként próbálták a magyar hírszerzők megfigyelni, befolyásolni és esetenként beszervezni a külföldön élő, nemzetközileg elismert magyar tudósokat. A szerző alapos levéltári kutatásokra, titkosszolgálati dokumentumokra és esettanulmányokra hivatkozik, mintaszerűen ábrázolja a tudományos elit kiemelt szerepét a hidegháborús hírszerzési versenyben.

A bevezetőben a magyar tudomány 19–20. századi kiemelkedő alakjait – Szilárd Leót, Wigner Jenőt, Neumann Jánost, Szent-Györgyi Albertet, Gábor Dénest és Teller Edét – idézi fel, kiemelve, hogy ezek a zsenik a nyugati tudományos életben teljesedtek ki, és nemzetközi tekintélyük stratégiai értéket jelentett mindkét politikai blokk számára. Szekér részletesen elemzi Teller Ede esetét, akihez az ÁVH több fedőnéven próbált kapcsolatot teremteni, sőt családtagjait is megfigyelés alá vonták a befolyásolás érdekében. A szerző bemutatja, hogy a magyar állambiztonság tevékenysége gyakran téves feltételezéseken alapult, ugyanakkor a próbálkozások végül kudarcba fulladtak.

A tanulmány második része Gábor Dénes esete révén a Kádár-korszak emigrációs politikáját tárgyalja. Rávilágít, hogy a hírszerzés az 1956 utáni években a korábbinál szervezettebben térképezte fel a nyugati magyar tudósokat, de a célszemélyek – Gábor Dénes példáján – higgadt távolságtartással kezelték a megkereséseket, így érdemi információhoz nem jutott a magyar állambiztonság.

Szekér munkája fontos hozzájárulás a magyar tudományos emigráció és az állambiztonság történetének feltárásához és pontosabb megértéséhez. Nem csupán forrásfeltáró, hanem társadalomtörténeti értelmezést is nyújt: bemutatja, hogy a tudósok miként váltak a hidegháborús politika célpontjaivá, miként kellett navigálniuk a lojalitás, az erkölcsi normák és a tudomány autonómiája között, és hogy az emigráns tudósok politikai szerepe miként formálhatta a keleti blokk megítélését.

Azt gondolom, hogy a kötet második tematikus egysége árnyalt, forrásgazdag képet ad a magyar politikai emigrációról, kiemelve annak szervezeti, politikai és kulturális dimenzióit. A tanulmányok bemutatják az emigráció belső megosztottságát, a nemzetközi kapcsolatok korlátait, valamint a hidegháborús környezetben megjelenő morális és stratégiai dilemmákat, hozzájárulva a 20. századi magyar diaszpóra történetének mélyebb megértéséhez.

A magyar emigráció kulturális és szellemi vállalkozásai a 20. század második felében

Semsei Ferenc történész, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára munkatársának írása az emigrációs térben működő magyar kulturális vállalkozások egyik legérdekesebb és legösszetettebb esetét jeleníti meg: Püski Sándor amerikai könyvkiadói tevékenységét és az általa kiépített kiadói-terjesztői hálózatot. A szerző levéltári forrásokra, visszaemlékezésekre és korabeli sajtóanyagokra hagyatkozva rekonstruálja Püski életútját, vállalkozásának fejlődését és kulturális jelentőségét. A tanulmány központi tézise szerint az emigrációs tér nem pusztán gazdasági vagy kereskedelmi közeg, hanem olyan szimbolikus és kulturális tér, ahol identitásformáló és közösségszervező folyamatok zajlanak.

Semsei bemutatja, hogy Püski a jogi doktorátus megszerzése után, 1939-ben alapította meg Magyarországon a Magyar Élet Könyvkiadót, amely a népi írók műveinek megjelentetésével vált ismertté. A második világháború utáni politikai átalakulás során a kiadót államosították, Puskit pedig 1962-ben bebörtönözték. Szabadulása után, 1970-ben az Egyesült Államokba emigrált, ahol 1975-ben létrehozta a New York-i Püski Kiadót, amely az amerikai magyar közösség egyik legfontosabb kulturális központjává vált: könyvesbolt, galéria és közösségi tér működött benne, előadásokkal, irodalmi estekkel és könyvbemutatókkal. 1989-ben Püski visszatért Magyarországra, és újraindította tevékenységét a rendszerváltás utáni kulturális viszonyok között.

Püski vállalkozása nem egyszerű üzleti tevékenység volt, hanem kulturális misszió, amely a magyar nyelvű és identitású olvasókat szolgálta a diaszpórában, és hidat képezett a hazai, az emigrációs és a határon túli magyar irodalom között. Külön figyelmet fordított a Magyarországon cenzúrával vagy politikai korlátokkal szembesülő szerzőkre, kiadványaival pedig a kulturális ellenállást és az emigráns magyarság szellemi önazonosságát erősítette. Semsei értékes módon nemcsak a kiadó intézménytörténetét, hanem a körülötte kibontakozó politikai és kulturális vitákat is bemutatja, rávilágítva arra, hogy a Püski-féle kiadványok tematikus sokszínűsége az emigráció belső megosztottságát és a hidegháborús ideológiai feszültségeket is tükrözte.

Nagymihály Zoltán történész, a RETÖRKI tudományos segédmunkatársának publikációjában szintén az emigrációs tér kulturális színterét vizsgálja, ám a fókusz a politikai-irodalmi autonómia kérdésére helyezi. A szerző a *Látóhatár* és az *Új Látóhatár* című folyóiratokat elemzi, és a „szellem szuverenitása” fogalmán keresztül mutatja be, miként törekedett a nyugati magyar értelmiség egy politikai ideológiáktól független, autonóm szellemi közeg kialakítására. A tanulmány rávilágít arra, hogy a hidegháborús emigráció sem volt mentes a belső vitáktól és a politikai nyomástól: a szerzők – köztük Borsody István, Cs.

Szabó László és Bibó István – a politikai lojalításokon felülemelkedő erkölcsi programként értelmezték a szellemi autonómiát, miközben az amerikai támogatók és az emigráció különböző irányzatai közötti ellentétek folyamatos feszültségeket generáltak.

Mindkét értekezés hangsúlyozza, hogy az emigrációs kulturális vállalkozások egyszerre szolgálták a magyar identitás megőrzését és a közösségépítést, de különböző formákban: Semsei Püski kiadóként betöltött szerepét, Nagymihály pedig a folyóiratok jelentőségét vizsgálta. Semsei és Nagymihály írása egyaránt rámutat arra, hogy az emigráció nem pusztán fizikai vagy gazdasági tér, hanem szellemi és kulturális „laboratórium”, ahol a nemzeti önazonosság és a közösségi kohézió formálódik. A két eset jól illusztrálja, hogy a diaszpóra kulturális intézményei a magyar kultúra fennmaradásának, a politikai viták kezelésének és a szellemi autonómia fenntartásának kulcsfontosságú terepei voltak a 20. század második felében.

Összegzés

Meglátásom szerint *A Szemelvények a magyar emigráció történetéből* című tanulmánykötet fontos és hiánypótló vállalkozás: a magyar emigráció 20. századi történetének különböző korszakait és aspektusait tárja elénk változatos tematikájú, eltérő módszertannal készült tanulmányok formájában. Mindezt számtalan primer levéltári és sajtóforrás, jogszabály, illetve a leglényegesebb hazai és nemzetközi szakirodalom felhasználásával, szintézisével és értékelésével, a problémakör legújabb tudományos eredményeit taglalva, mégis olvasmányos, jól áttekinthető módon az olvasók elé tárva valósult meg. A szerzők egyaránt foglalkoznak az emigráció hátterével, strukturális meghatározottságával és az egyéni életutak szintjén megjelenő tapasztalatokkal.

A könyv értéke abban rejlik, hogy a migrációt dinamikus, folyamatosan változó jelenségként mutatja be, rávilágítva a politikai, gazdasági és társadalmi kényszerek mellett az identitásmegőrzés és a hazához fűződő viszony meghatározó szerepére.

Noha a tanulmányok fókusza és módszerei eltérőek, összességükben koherens képet rajzolnak az emigráció hullámairól, a befogadó országokhoz való alkalmazkodásról, a diaszpórák közösségek működéséről és az egyéni sorsok alakulásáról, ezáltal közelebb hozva és „megfoghatóbbá” téve ezt a sokrétű témakört.

A munka jól használható mind a migrációkutatás, mind a 20. századi magyar történelem iránt érdeklődők számára, s hatékony kiindulópontot kínál további vizsgálatokhoz, az emigráció interdiszciplináris jelenségének mélyebb feltárásához.

Fontos, hogy a magyar emigráció történetét ne csupán politikai vagy társadalomtörténeti szempontból, hanem összetett, identitásformáló folyamatként szemléljük, amely a 20. századi magyar történelem egészére kihatott. A tanulmányok hitelesen és árnyaltan tárják fel az emigráció különböző motivációit, az alkalmazkodás nehézségeit és a hazatérés dilemmáit.

Álláspontom szerint a magyar társadalomban szinte minden családban fellelhető valamilyen személyes tapasztalat az emigrációval kapcsolatban – legyen szó kivándorlásról, menekülésről vagy a hazatérés reményéről. Éppen ezért különösen fontos, hogy a kutatások a tudományos feldolgozás mellett az emberi dimenziót is hangsúlyozzák, hiszen ezek a történetek a nemzeti emlékezet meghatározó részét alkotják.

A tanulmánykötet szerzői munkáikkal hozzájárulnak ahhoz, hogy az emigráció történeti tapasztalatként és kulturális örökségként egyaránt beépüljön a nemzeti tudatba, és új nézőpontból segítsék a magyar identitás és önértelmezés mélyebb megértését.

RESUME

Péter VARGA

Heard, but Not Heeded: The Minority SafePack European Citizens' Initiative and the Lessons of EU Case-Law

This article examines the legal and procedural implications of the European Citizens' Initiative through the case of the Minority SafePack, complemented by a comparative reference to the initiative on cohesion policy for the equality of regions. It focuses in particular on the Commission's margin of discretion and its duty to state reasons. Drawing on the relevant case-law of the Court of Justice of the European Union, the analysis highlights a structural gap between the registration phase and the stage of substantive response, which allows the Commission to redefine the scope of initiatives and to limit the depth of its engagement with the organisers' proposals. The study argues that this practice weakens the participatory function of the ECI and risks transforming it into a largely formal mechanism with limited substantive impact. In response, the article proposes a reconsideration of the follow-up phase, suggesting a more dialogical approach that would enable organisers to react to the Commission's position and thereby strengthen the role of the ECI in EU decision-making.

László HORVÁTH

Parliamentary Representation of National Minorities in Montenegro

The study describes, in a historical context, how the parliamentary representation and effective presence of national minorities have evolved in the small Adriatic country over the past three and a half decades, from the first democratic elections following the regime change to the present day. To this end, it presents the milestones of Montenegro's political life and the changes in its electoral system, with particular regard to specific regulations affecting minorities. It further explores how these provisions have been implemented in practice and the extent to which they have facilitated, supported, or hindered the actual realization of parliamentary representation for national minorities as a whole or in part. In addition to describing elements of the parliamentary electoral system – such as list types, the number of constituencies and mandates, general thresholds, and the electoral formulas used for majority lists – the study presents the specific procedural methods designed to ensure minority representation. It also provides a detailed account of the election results achieved by national minorities running independently and winning seats. For a more comprehensive and deeper insight, the study also examines the performance of minority parties that ran independently but failed to reach the threshold, as well as the results of minority parties running on majority lists, given their undeniable significance.

SZÁMUNK SZERZŐI

HORVÁTH László

Politológus, doktorjelölt, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola; a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Választás és Képviselő Kutatóműhelyének tagja

MOLNÁR Zoltán

Történész, doktorjelölt, Nemzeti Közsolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola

SULLIVAN Ferenc

Történész, nemzetközi kapcsolatok elemző, a Rákóczi Szövetség kutatási és elemzési vezetője

VARGA Péter

Jogász, a Nemzetpolitikai Államtitkárság munkatársa



Pro Minoritate 2025. tél

Magyar gasztró-kultúra a nagyvilágban és Magyarországon

HAJABÁCSNÉ DOBOS Dóra: Egy magyar úr New Yorkból, Kövi Pál

TÖRÖK Róbert: Nők a férfiak oldalán. A Dreherek feleségei

JENEI Gabriella: Modernizáció, mobilitás és vállalkozói újrakezdés a 19–20. század fordulóján.
Floris Frigyes életpályája európai kontextusban

Stúdium

CSÁKA Zsuzsa: „Ki, ki az erdőkre, a hegyekre és rétekre...” A brassói Encián története

Műhely

KOVÁCS Tibor: Vázlatok Balogfala történetéből

Szemle

PÁLINKÁS Márk: Kereszthuzat – Miskolcgy Ambrus – Lucian Boia előtti tisztelgése
Miskolcgy Ambrus: *Dákok, vasgárdisták kommunisták – Román historiográfiai tájakon*, Szépirodalmi Figyelő Alapítvány, Budapest, 2022

GÁL János: Párbeszédben a közép-európai szellemmel
Lőkös István: *Trianon után. A tovább élő croato-hungarus tudat*, Nap Kiadó Kft., Budapest, 2024

PRÉM Mónika: Egy lehetséges női példakép a 20. századból
„A költőnő, akinek férje miniszterelnök”, *gróf Bethlen Margit válogatott publicisztikai írásai*, szerk.: Filep Tamás Gusztáv – Rózsaferfalvi Zsuzsanna, Gondolat Kiadó, Budapest, 2024

TAMÁSI OROSZ János: „...Szeret jege a paplanod...”
Iancu Laura: *Visszaaludni nem tudtam*, Magyar Napló Kiadó, Budapest, 2025