

MANZINGER KRISZTIÁN

### NEMZETISÉGI RÉGIÓK ÉS EURÓPA

#### AZ EURÓPAI UNIÓ REGIONÁLIS POLITIKÁJA ÉS A REGIONÁLIS NEMZETISÉGI TÖREKVÉSEK

Az elmúlt évtizedek látszólag párhuzamos fejleményeket eredményeztek kontinensünkön: miközben erősödnek egyes függetlenségi törekvések, formálódik az egységes Európa is. Ha az utóbbi 10 év Katalóniájára, a 2014-es skóciai függetlenségi népszavazásra és annak a Brexit-szavazást követő ismételt felvetődésére, de akár Padánia korábbi vagy Flandria mai függetlenségi aspirációira tekintünk, akkor bizonyos hasonlóságot láthatunk azokkal az eseményekkel, amelyek Közép-Európában 1918–1920-ban és 1989–1991-ben lezajlottak.<sup>1</sup> Jelen írásban az Európai Unió (EU) regionális politikáját ezeknek a törekvéseknek a politikai kontextusában kívánom vizsgálni.

Úgy vélem, hogy az elmúlt évtized erősödő regionális függetlenségi törekvéseiben – köszönhetően egyes helyzetek, elsősorban a katalóniai, eszkalálódásának – való valamiféle állásfoglalás elöl az Európai Unió nem tud a végletekig kitérni, mert az gyengítené a lakossági bizalmat; azonban egy esetleges – akár csak meghatározott esetre szűkített – állásfoglalás viszont egyes tagállamokban, míg annak elmaradása – ami egyelőre valószínűbb – az uniós polgárok egy részében fog elégedetlenséget okozni. Mindezt bonyolítja továbbá az egyes uniós intézmények között a kérdésben megmutatózó, a jelen írásban bemutatandó disszonancia. Hipotézisem szerint a különbözőség a jövőben is megmarad az EU egyes intézményei között, annak kezelése, vagyis valamiféle közös álláspont kialakítása azonban elengedhetetlen az unió jövője érdekében.

A kérdéskör megvizsgálása érdekében először áttekintem az európai államfejlődés elmúlt évszázadbeli sajátosságait és azok nyugat- és közép-európai eltérőségét. Ezt követően az EU regionális politikájának vonatkozó folyamatait és aktualitásait elemzem, kitérve a régiók európai politikában való megjelenésére, illetve annak intézményi kérdéseire. Jelen írásban nem célom viszont az EU regionális fejlesztési tevékenységét bemutatni,<sup>2</sup> sem a regionális fejlesztési források egyes régiók fejlődésére gyakorolt hatását vizsgálni;

<sup>1</sup> Montenegró 2006-os és Koszovó 2008-as függetlensége az utóbbi hullám megkésett eseményei közé sorolható.

<sup>2</sup> Erről és a magyar vonatkozásokról L.: NYIKOS Györgyi (szerk.): *Kohéziós politika 2014–2020. Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017.

arra keresem a választ, hogy milyen szerep hárulhat az EU-ra a mai regionális nemzetiségi törekvések tekintetében.

### *Az európai államfejlődés, különös tekintettel a regionalizmus kérdésére*

Európa politikai térképe *színesebb*, mint más kontinenseké: a relatív kis területen nagyszámú állam fekszik. Az államok száma jelentős fluktuációt mutat: a vesztfáliai béke (1648) az országok számának csökkenését eredményezte, amit tovább erősített az egységes Olasz- és Németország létrejötte a 19. század második felében. A kontinens középső részén azonban a Török Birodalom visszaszorulása, majd a központi hatalmak és az Orosz Birodalom első világháborús veresége az államok számának növekedését eredményezte. Az 1945 utáni világtrend évtizedekre befagyasztotta az európai határokat, annak leomlása után újabb *színek* tűntek fel a térképen, viszont ismét csak Közép-Európában: több államra szakadt Jugoszlávia, Csehszlovákia és a Szovjetunió is.

A középkorban kezdődött a mai értelemben vett centralizált európai államok kialakulása, amelyhez később kapcsolódott a felvilágosodás és a francia forradalom célkitűzése, az egységes nemzet megteremtése. Ennek az összekapcsolódásnak a következménye a nemzetállam megteremtésének igénye lett. Az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlása, Törökország balkáni területekről történő kiszorulása, valamint a balti államok 1918-as függetlensége ennek a következménye, a korábbi soknemzetiségű államok ugyanis képtelenek voltak a nacionalizmus feszítő erejét legyőzni.<sup>3</sup>

Amíg Közép-Európa – természetesen nem figyelmen kívül hagyva a soknemzetiségű birodalmak egyik napról a másikra történt összeomlását – jelentős részben a térségen kívüli erőközpontok támogatása miatt vált kis nemzetállamok régiójává 1918 után, addig Nyugat-Európa nemzetiségi függetlenségi vagy határváltoztatási törekvései eddig nem eredményeztek állami függetlenséget, mindössze politikai-gazdasági decentralizációt, hiszen a nemzetközi közösség nem támogatta és ma sem támogatja az érintett területek függetlenségét.<sup>4</sup> Az általuk lakott régiók azok a nemzetiségi régiók, amelyekre elsősorban – de nem kizárólagosan – a jelen írás koncentrálni kíván.

Ennek megfelelően tehát a kontinens két része között ma jelentős különbség mutatkozik: amíg Közép-Európa korábbi többnemzetiségű államai a regionális etnikai többség érve mentén, sok esetben – de nem kizárólagosan

<sup>3</sup> Itt érdemes a nagyhatalmi törekvésekre is utalni, az első világháború utáni közép-európai államok függetlenedésében és határaik meghúzásában ugyanis például Franciaország érdekei rendkívül jelentős szerepet játszottak.

<sup>4</sup> Ebben a tekintetben kivétel volt Norvégia 1905-ös és Írország 1922-es függetlensége.

– az etnikai határok mentén töredeztek szét, addig Nyugat-Európában megmaradtak a többnemzetiségű államok. Emiatt azok a föderációs elképzelések, amelyek Közép-Európában léteztek az első világháború előtt,<sup>5</sup> nem kerültek megvalósításra, míg Nyugat-Európában a hasonló megoldások kivitelezése lehetett a maximum, amelyet a sok esetben hasonlóképpen függetlenségre törekvő nemzet(iség)ek elérhettek. Ennek során Olaszországban egyes régiók autonómiát kaptak, Belgium évtizedek alatt föderális állammá alakult, Spanyolország aszimmetrikus regionalizmust, az Egyesült Királyság pedig mélyreható devolúciót ültetett gyakorlatba, de még Korzika is bizonyos területi jogokat szerzett Franciaországon belül.

Habár a folyamat korábban elkezdődött, az új regionalizmus és a régiók Európájának gondolata az 1980-as évektől nyert egyre nagyobb teret Nyugat-Európában; a régiók a gazdasági fejlesztés és a területi tervezés középpontjába, az országok térfelosztásának kérdése pedig a nemzetközi diskurzustérbe került.<sup>6</sup> A régiók ebben az értelemben területi határokkal rendelkező társadalmi konstrukcióknak tekintendők,<sup>7</sup> a regionalizmus pedig egy adott területen élők törekvései és cselekvése összességének, amely a területi egység érdekeinek érvényesítését szolgálja.<sup>8</sup> Még a regionalizmus vizsgálatán belül is teszek egy megszorítást, jelen írásban az „autonomista identitás-regionalizmusra” kívánok koncentrálni, vagyis amikor a törekvések mögött a nemzeti különbözőség elismerésének szándéka jelenik meg.<sup>9</sup> Ebben a vonatkozásban kell szólnom az etnoföderalizmusról is, amely – természetéből fakadóan – szintén tárgyát képezi a jelen írásnak. A föderális államokra, eltérően az unitárius és az autonómiát működtető államoktól, a kétszintű szuverének – a szövetségi állam és a föderális egységek – jelenléte jellemző, amelyek feladat- és hatásköre, illetve jogrendje elkülönült. Akkor beszélhetünk etnoföderalizmusról föderális államokban, ha az ilyen szuverenitásmegosztás etnikai ismérvek mentén kerül kialakításra.<sup>10</sup>

A regionalizmus és a régiók térnyerésének okai az 1945 utáni időkre nyúlnak vissza. Egyrészt a jóléti társadalmak kibontakozása, az államok szabályozó szerepével szembeni kritikák, valamint a kiszélesedő oktatási lehető-

<sup>5</sup> Ilyen tervet fogalmazott meg például Aurel C. Popovici 1906-ban *Vereinigte Staaten von Groß-Österreich* címmel Lipcsében publikált könyvében.

<sup>6</sup> FARAGÓ László: A regionalizmus hajtóerői Magyarországon, *Tér és Társadalom*, 2004/3., 1–23. p., 6. p.

<sup>7</sup> KEATING, Michael: *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Edward Elgar, Cheltenham, 1998, 13. p.

<sup>8</sup> WAGSTAFF, Peter (ed.): *Regionalism in the European Union*, Intellect, Exeter-Portland, 1999, 6. p.

<sup>9</sup> KEATING, Michael: Contesting European Regions, *Regional Studies*, Vol. 51, No. 1, 2017, 9–18. p., 13. p.

<sup>10</sup> JUHÁSZ József: *Föderalizmus és nemzeti kérdés. Az etnoföderalizmus tapasztalatai Közép- és Kelet-Európában*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2010, 9. és 29. p.

ségek aláásták korábbi *nemzetegyesítő* narratívát,<sup>11</sup> másrészt az állami szint alatt megerősödött a regionális politikai döntéshozatal és kivitelezés iránti igény.<sup>12</sup> Szerepet játszott ebben a folyamatban egyes helyeken a második világháborús vereség, máshol a korábbi diktatúra vagy a gyarmatbirodalom gyors összeomlása.<sup>13</sup> Ráadásul a nemzetközi együttműködés erősödése miatt az egyes régiók jobban képessé váltak saját helyzetük összehasonlítására más régiókkal, amit a szegényebb régiók sok esetben úgy értelmeztek, hogy a központi kormányzat nem támogatja őket eléggé, a gazdagabbak pedig úgy, hogy a kormány a források elvonásával visszafogja fejlődésüket.<sup>14</sup> A regionalizmus térnyerését előmozdította az 1970-es évek gazdasági válsága és a regionális elitiek 1950–60-as évekbeli állam iparfejlesztési tevékenységével – egészen pontosan annak regionális sajátosságokat figyelmen kívül hagyó jellegével – való elégedetlensége is.<sup>15</sup>

Nemzetiségi vonatkozásban a regionalizmus, illetve föderalizmus alkalmazása a tapasztalat szerint azokban az államokban sikeres, ahol a saját nemzettudattal rendelkező népcsoportokat összekapcsolja valamilyen tartós politikai érdekközösség.<sup>16</sup> Ennek hangsúlyozása azért fontos, mert a regionalizmus megerősödését sokan egy új politikai közösség megteremtésére tett első lépésként látják.<sup>17</sup> Emiatt a regionalizmus egyes esetekben *veszélyességében* lényegében nem különbözik az első világháború előtti *irredentáktól*,<sup>18</sup>

<sup>11</sup> ESMAN, Milton J. (ed.): *Ethnic Conflict in the Western World*, Cornell University Press, Ithaca–London, 1977, 11–12. p.

<sup>12</sup> MORENO, Luis: Local and Global: Mesogovernments and Territorial Identities, In: SAFRAN, William – MÁIZ, Ramón (eds.): *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*, Frank Cass, London–Portland, 2000, 61–72. p., 69. p.; PALERMO, Francesco: Central, Eastern and South-Eastern Europe and Territorial Autonomy: Are They Really Incompatible?, In: GAGNON, Alain-G. – KEATING, Michael (eds.): *Political Autonomy and Divided Societies. Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Palgrave Macmillan, Basingstoke – New York, 2012, 81–97. p., 93. p.

<sup>13</sup> KATZENSTEIN, Peter J.: Ethnic Political Conflict in South Tyrol, In: ESMAN (ed.): *i.m.*, 287–323. p., 300. p.

<sup>14</sup> LIJPHART, Arend: Political Theories and the Explanation of Ethnic Conflict in the Western World. Falsified Predictions and Plausible Postdictions, In: ESMAN (ed.): *i.m.*, 46–64. p., 58–59. p.

<sup>15</sup> ZSINKA László: A regionális problémák megoldásának nyugat-európai tapasztalatai. A területi kiegyenlítés nemzetállami politikái 1945 után, In: BÁRDI Nándor (szerk.): *Konfliktusok és kezelésük Közép-Európában*, Teleki László Alapítvány, Budapest, 2000, 230–236. p.

<sup>16</sup> JUHÁSZ: *i.m.*, 29. p.

<sup>17</sup> NÚÑEZ, Xosé-Manoel: Autonomist Regionalism within the Spanish State of the Autonomous Communities. An Interpretation, In: SAFRAN–MÁIZ (eds.): *i.m.*, 121–143. p., 123–124. p.

<sup>18</sup> Az első világháború előtt elterjedt fogalom tartalmával kapcsolatban L. például: JÁSZI Oszkár: *A Habsburg-monarchia felbomlása*, Gondolat Kiadó, Budapest, 1982, 477–531. p.

hiszen azt a benyomást keltheti, hogy állandónak tekintett politikai határok is lehetnek vitatottak, a rájuk épülő (nemzet)államiság pedig gyenge, sőt akár mesterségesen kreált.<sup>19</sup> Különösen elmérgesedhet a helyzet akkor, ha a gazdasági és nemzeti szembenállás egyszerre van jelen a régió és az állam viszonyában.<sup>20</sup> Ez a probléma merült fel a 2000-es évek közepén Katalóniában, van jelen permanensen Belgiumban, illetve erősödött meg Skóciában, hogy csak a legismertebb példákat említsem. Az EU regionális politikájának vizsgálata ebből a szempontból válik érdekessé, hiszen annak egyrészt célja a gazdasági felzárkóztatás, másrészt azonban eredménye a régiók politikai szerepének nemzetközi megerősödése, ami hatással volt a fenti folyamatokra.

### *Regionális politika az EU-ban*

Az EU regionális politikája az átfogó harmonikus fejlődés előmozdítása érdekében a régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére, illetve a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítésére irányul.<sup>21</sup> Annak során kiemelt figyelemben részesíti a vidéki térségeket, az ipari átalakulás által érintett térségeket, illetve az olyan súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat, mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló, illetve hegyvidéki területek.<sup>22</sup> Magyar vonatkozása miatt megemlíteném, hogy ebbe a felsorolásba kívánja beilleszteni a Székely Nemzeti Tanács (SZNT) európai polgári kezdeményezése azokat a régiókat, amelyeket nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nyelvi sajátosságok különböztetnek meg az őket körülvevő területtől.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> ROKKAN, Stein – URWIN, Derek W. (eds.): *The Politics of Territorial Identity*, Sage Publications, London – Beverly Hills – New Delhi, 1982, 3–8. p.

<sup>20</sup> BRIDGE, Susan: *Some Causes of Political Change in Modern Yugoslavia*, In: ESMAN (ed.): *i.m.*, 343–370. p., 352. p.

<sup>21</sup> Regional policy, <[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/)> (letöltve: 2018. 11. 18.).

<sup>22</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, 174. cikk, <[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2016.202.01.0001.01.HUN&toc=OJ:C:2016:202:FULL#C\\_2016202HU.01001301](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.HUN&toc=OJ:C:2016:202:FULL#C_2016202HU.01001301)> (letöltve: 2018. 11. 18.).

<sup>23</sup> A kezdeményezésről L.: TÁRNOK Balázs: Az Európai Törvényszék ítélete a Székely Nemzeti Tanács európai polgári kezdeményezése ügyében, *Jogesetek Magyarázata*, 2016/4., 41–47. p. A kezdeményezést az Európai Bizottság – hatáskör hiányára hivatkozással – elutasította 2013-ban. A döntést a kezdeményezők megtámadták a törvényszéken, amely 2016-os elsőfokú döntésében ellenük ítélt, viszont a 2019. március 7-én kihirdetett másodfokú – jogerős – ítélet már a felperesekre nézve kedvező döntést hozott, vagyis az Európai Bizottságot új eljárás lefolytatására kötelezte a európai polgári kezdeményezés bejegyzése tekintetében. A Bizottság ennek megfelelően

Tekintve, hogy az Európai Gazdasági Közösség (EGK) hat alapító tagállamon belül – Dél-Olaszországot és Délnyugat-Franciaországot leszámítva – nem voltak lényeges fejlettségbeli eltérések, a mai kohéziós politika a közösség későbbi bővítései hatásaként alakult ki.<sup>24</sup> Kezdetben a regionális politika a tagállamok révén zajlott, az állami szint alatti döntéshozókat az Európai Bizottsággal (EB) való koordinációba először az IMP-k – Francia-, Olasz- és Görögország számára az 1980-as években készített *integrált mediterrán programok* – vonták be. Erre annak érdekében került sor, hogy az érintett – fejlesztendő – területek problémáival leginkább tisztában levő hatóságok is hallathassák szavukat, eredménye pedig az lett, hogy a közösségi programok egyre közvetlenebbül érintették a helyi és területi önkormányzatokat.

A regionális politika az 1992-es maastrichti szerződésbe került bele, aminek közvetlen előzményei közé sorolandó, hogy 1986-ban az Egységes Európai Okmány a gazdasági és társadalmi kohéziót az EGK céljává tette, majd az 1988-as reform<sup>25</sup> – amely erősítette a strukturális alapok területi fókuszát, hangsúlyozva az EB, a tagállam és az utóbbi által kijelölt országos, területi vagy helyi hatóság együttműködését – megteremtette a többéves finanszírozási periódust. Az első közös költségvetés (1989–1993) idején elfogadott első operatív programok – amelyek a reformnak megfelelően a regionális politikát az EB, a tagállamok és a régiók új típusú együttműködésére alapozták – eredményezték a régiók európai szinten való megjelenését.<sup>26</sup> Ekkor változott a támogatási mechanizmus projekt-alapúról program-alapúvá, leszámítva a kohéziós alaphól finanszírozott projekteket. Összességében tehát ez az időszak volt az, amelyben az EGK regionális politikája nemcsak a régiókért való, hanem a régiókkal közösen megvalósított politikává vált.<sup>27</sup>

---

2019. április 30-án befogadta a kezdeményezést, és megkezdődhetett az aláírásgyűjtés.

<sup>24</sup> Az első jelentős fejlettségbeli különbségek az 1973-as bővítéskor, az Egyesült Királyság és Írország ipari átalakulás alatt álló területeinek belépésekor jelentek meg. Az 1981-es görög és az 1986-os spanyol és portugál csatlakozások gazdaságilag lényegesen fejletlenebb területeket hoztak a közösségbe, míg az 1995-ös svéd és finn belépés a ritka lakossággal rendelkező északi területeket. Az igazi kihívást viszont a közép-európai bővítések (2004, 2007, 2013) révén belépett, lényegesen szegényebb tagállamok hozták a közösség számára.

<sup>25</sup> Council Regulation (EEC) No. 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments.

<sup>26</sup> KONDOR Zsuzsanna: 1. Modul – Kohéziós politikai alapismeretek, In: NYIKOS (szerk.): *i.m.*, 17–149. p., 19–25. p.

<sup>27</sup> NANETTI, Raffaella Y.: EU Cohesion and Territorial Restructuring in the Member States, In: HOOGE, Liesbet (ed.): *Cohesion Policy and European Integration*, Oxford University Press, Oxford, 1996, 101–113. p., 64. p. Ez időben követte a regionalizmus iránti

Regionális politikára ma az EU teljes költségvetésének a harmadát fordítja. A források három alpból származnak: a régiók gazdasági és társadalmi kohéziójának erősítését szolgáló Európai Regionális Fejlesztési Alapból (ERFA), a humán erőforrás-képzését célzó Európai Szociális Alapból (ESZA), illetve a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) tekintetében az EU-s átlag 90%-át el nem érő tagállamokban megvalósuló fejlesztéseket szolgáló kohéziós alpból.<sup>28</sup> A regionális és tagállami intézmények az EU regionális politikáját ezeknek a forrásoknak a felhasználásával, az EB-vel együttműködésben valósítják meg. Mindez azt szolgálja, hogy az európai integráció ne csak tagállamok, hanem regionális közösségek együttműködésén is nyugodjon.<sup>29</sup> A tagállam és a Bizottság közötti, szolidaritáson alapuló megosztott forrásirányítás különösen a 2008 utáni gazdasági válság során lett jelentős eszköz, amikor a nemzeti források számottevő mértékű csökkenése miatt az EU-s kohéziós források váltak a fejlesztések legfontosabb finanszírozóivá.<sup>30</sup>

Az 1992-es maastrichti szerződés újítása volt – mutatva a tagállami szint alatti intézmények növekvő fontosságát – a Régiók Bizottságának (RB) létrehozása, amely az 1957-ben alapított Európai Gazdasági és Szociális Bizottsággal (EGSZB) egyenrangú konzultatív testülete lett az EB-nek. A tagokat 5 éves mandátumra jelölik a tagállami kormányok, Maastrichtban mindössze annyi megkötést tettek, hogy regionális és helyi képviselőknek is lenniük kell köztük. A tagok száma az adott tagállam lakosságának függvénye, feladatuk pedig hidat képezni a lakosság és az EU között: egyrészt befolyásolják az uniós politikaalkotást, másrészt tájékoztatják saját közösségüket az EU tevékenységéről. Az intézmény vezetője jelenleg az a Karl-Heinz Lambertz, aki 1999 és 2014 között belgiumi német közösségi miniszterelnök volt, így maga is elkötelezett a regionális autonómiák és a nemzetiségi jogok iránt.<sup>31</sup>

---

igény tagállamokban való megerősödésének az 1970-es években megjelent igényét. Vö. ZSINKA: *i.m.*

<sup>28</sup> A fejlesztéspolitika további kérdéseivel, így például az Európai Szociális Alap, az Európai Beruházási Bank vagy az Európai Regionális Fejlesztési Alap működésének részleteivel itt nem kívánok foglalkozni.

<sup>29</sup> HRBEK, Rudolf: The Role of the Regions in the EU and the Principle of Subsidiarity, *The International Spectator*, Volume 38, Issue 2, 2003, 59. p.

<sup>30</sup> LIBERATORE, Livia: *The European Regional Policy and the Disparities between EU Regions*, [http://www.academia.edu/32164112/The\\_European\\_Regional\\_Policy\\_and\\_the\\_disparities\\_between\\_EU\\_Regions](http://www.academia.edu/32164112/The_European_Regional_Policy_and_the_disparities_between_EU_Regions), 9. p., (letöltve: 2018. 11. 18.). Még a 2015–2017 közötti években is a közberuházások több mint 80%-át a kohéziós források biztosították Portugáliában, de az arány 70% fölött volt Horvátországban és Litvániában, illetve 50% fölött Magyarországon és Szlovákiában. L.: *Az én régióm, az én Európám, a mi jövőnk – Hetedik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról*, Európai Bizottság, 2017, XXII, <[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_hu.pdf)> (letöltve: 2018. 11. 18.).

<sup>31</sup> Belgiumban lakosság kevesebb mint egy százalékát kitevő német közösség is saját parlamenttel és kormánnyal rendelkezik.

Az RB eljárása – bizonyos kérdésekben, így többek között oktatás, transz-európai közlekedési hálózatok, gazdasági és társadalmi kohézió kapcsán kötelező kikérni az RB véleményét – az EB-től érkezett felkérésre, a Tanács és az Európai Parlament (EP) régiókat érintő jogalkotása esetén vagy saját kezdeményezésre indul. Ez utóbbi lehetőséget teremt az RB számára olyan témákban való megnyilvánulásra is, amelyben hivatalos megkeresés nem érkezett hozzájuk. Mindazonáltal a bizottság a régiók megosztottsága és az intézményi kapacitások hiánya miatt nem lett az a markáns szereplője az európai politikaalkotásnak, mint amit a létrehozásakor vártak tőle, az EB támogatása ellenére sem.<sup>32</sup> Tevékenysége ennek ellenére képes épp a régiók kapcsán jelentős érzékenységet sérteni, mint az történt például a 2017. november 30-án és december 1-jén tartott *Mélyen a régiókba ágyazva (Deeply Rooted in the Regions)* című rendezvény esetében. Annak megtartása ellen ugyanis Románia és Görögország is tiltakozott, az előbbi arra hivatkozással, hogy a programban szerepelt az *Erdély* szó, míg ilyen közigazgatási egység Romániában nem létezik.<sup>33</sup>

### *A regionális politika hatásai a régiókra*

Az európai intézmények régiók bevonásának erősítését célzó említett tevékenysége összekapcsolódott a régiók hatáskörök magukhoz vonására irányuló törekvésével. Van, aki emiatt a strukturális politikát centrifugális hatásúnak nevezte a nemzetállamok szempontjából, úgy érvelve, hogy az 1980-as évektől a tagállamokon belüli regionális vagy helyi egységek egyre közvetlenebb kapcsolatba kerültek az Európai Bizottsággal, megkerülve akár az adott tagállamot is.<sup>34</sup> Az európai intézmények és a régiók ilyen együttműködése azonban mégsem eredményezte sem a tagállamok háttérbe szorulását a kohéziós politika elveinek és fókuszainak meghatározásánál, sem olyan nyomás keletkezését, amely az EB részéről a tagállamokra hárult volna a régiók kapcsán.<sup>35</sup> Jacques Delors akkori EB-elnök ezt azzal indokolta 1991-ben,

<sup>32</sup> ANDERSEN, Torsten Asbjørn – ILKJÆR, Trygve: *Territorial Interests in Europe – How do regions engage in EU policy-making: a multi-level governance perspective*, [http://politicalscience.ku.dk/international\\_students/present\\_international\\_students/taking\\_exams/past\\_papers/Territorial\\_Interests\\_in\\_Europe.pdf](http://politicalscience.ku.dk/international_students/present_international_students/taking_exams/past_papers/Territorial_Interests_in_Europe.pdf), 6. p. (letöltve: 2018. 11. 18.).

<sup>33</sup> A rendezvény az Európai Nemzetiségek Föderális Uniójával társszervezésben zajlott, ami egy berlini központú, kisebbségi szervezeteket összefogó ernyőszervezet.

<sup>34</sup> MARKS, Gary: *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, In: CAFRUNY, Alan W. – ROSENTHAL, Glenda G. (eds.): *The State of the European Community Vol. 2. The Maastricht Debates and Beyond*, Longman, Harlow, 1993, 391–410. p., 401–402. p.

<sup>35</sup> A területi kiegyensúlyozás és a kohéziós politika fejlődéséről L.: GRAZI, Laura: *The Long Road to a Cohesive Europe. The Evolution of the EU Regional Policy and the Impact of the Enlargements*, *EuroTimes. Journal of the Institute for Euroregional Studies*,

hogy a „Közösségnek tudomásul kell vennie a tagállamok teljes szabadságát abban, hogy meghatározzák belső struktúráikat, különösen a régiók számát és határainak kijelölését. Ezen az alapon kell törekednünk arra, hogy megkönnyítsük a régióknak a közösségi élethez való csatlakozásához szükséges eljárásokat.”<sup>36</sup>

Az Európai Unió tagállamai rendkívül változatos regionális közigazgatási rendszereket működtetnek, ahol az egyik végletet a föderális (Németország, Ausztria, Belgium), a másikat az unitárius államok képviselik. Emellett vannak államok, amelyek aszimmetrikus decentralizációt (Olasz- és Spanyolország, az Egyesült Királyság) alkalmaznak, és vannak, amelyek az unitárius államon belül egy-egy régióknak széleskörű autonómiát biztosítanak (Finnország, Portugália). A regionális politika a formálisan 800 ezer és 3 millió fős lakosságú NUTS 2 régiókra épül, ez a lakosságszám azonban csak iránymutatás, a régiók határainak megvonása az adott államon belül megszülető politikai döntés, az EU ebben a tekintetben sem iránymutatást nem ad, sem nyomást nem fejt ki. A szigorúan statisztikai elvek alapján, a lakosság regionális identitását figyelmen kívül hagyó régiósítás azonban elkerülendő.<sup>37</sup> Ennek hangsúlyozása azért szükséges, mert például Romániában központi fontosságú kérdés egy magyar többségű (fejlesztési) régió létrejöttének megakadályozása, aminek érdekében gazdasági, jogi és demográfiai érveket is bevetnek.<sup>38</sup>

Más tagállamok gyakorlata eltér, Belgiumban például a régiók – Flandria, Vallónia és Brüsszel – képeznek NUTS 2 egységeket; Olaszországban a nem-

---

2012, 14. p., <[https://www.researchgate.net/publication/261421928\\_The\\_Long\\_Road\\_to\\_a\\_Cohesive\\_Europe\\_The\\_Evolution\\_of\\_the\\_EU\\_Regional\\_Policy\\_and\\_the\\_Impact\\_of\\_the\\_Enlargements](https://www.researchgate.net/publication/261421928_The_Long_Road_to_a_Cohesive_Europe_The_Evolution_of_the_EU_Regional_Policy_and_the_Impact_of_the_Enlargements)> (letöltve: 2018. 11. 18.).

<sup>36</sup> DELORS, Jacques: *Az új európai összhang*, L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2014, 107. p.

<sup>37</sup> MATEOC-SÎRB, Nicoleta – OTIMAN, Păun Ion – MATEOC, Teodor – GAVRILESCU, Camelia – GOȘA, Vasile – MĂNESCU, Camelia: The Importance of Regions in the Regional Development Policy of the European Union, *Agricultural Economics and Rural Development*, VI/1. 2009, 61-78. p., 71-72. p. Sajnálatos, hogy maguk a szerzők sem konzekvensek, hiszen az általuk Románia számára felvázolt öt, az aktuálistól eltérő régióhatárokat megszabó terv egyike sem számol Székelyföld három megyéjének – Maros, Hargita, Kovászna – a regionális magyar többség által szorgalmazott külön régióba szervezésével. Ehelyett többnyire a román többségű Szeben és Brassó megyékkel, illetve a történelmi Erdélybe eső mai román megyékkel kívánják összevonni őket; sőt, az egyik tervben a három megyét két különböző régióba javasolják beosztani: 73-78. p.

<sup>38</sup> A vonatkozó érvek kapcsán L.: *Cum arată profilul Ținutului Secuiesc: istorie, populație și economie*, <<http://www.hotnews.ro/stiri-esential-8911516-cum-arata-profilul-tinutului-secuiesc-istorie-populatie-economie.htm>> (letöltve: 2018. 11. 18.). A romániai régiósítás kapcsán L.: Székelyföld és NUTS régiók Romániában – interjú Csák Lászlóval és Nagy Benedekkel, *ArsBoni*, 2014/3., 97-104. p., <[http://epa.oszk.hu/02700/02769/00005/pdf/EPA02769\\_ArsBoni\\_2014\\_3\\_097-104.pdf](http://epa.oszk.hu/02700/02769/00005/pdf/EPA02769_ArsBoni_2014_3_097-104.pdf)> (letöltve: 2018. 11. 18.).

zetiségi sajátosságaira tekintettel kialakított, alig 130 000 fős lakosságú Valle d'Aosta, Finnországban pedig a svéd nyelvű, alig 30 000 fős lakosságú Åland is önálló NUTS 2 régió, csakúgy, mint a spanyolországi autonóm közösségek, illetve Skócia, Wales vagy Észak-Írország az Egyesült Királyságban. A régiók kijelölése tehát politikai preferenciákat tükröz, valamely régió – például Székelyföld – elismerésének megtagadása esetén gazdasági megfontolásokra hivatkozni nem más, mint a politikai szándék hiányának más érveléssel való elfedése.

A régiók kohéziós politikában való részvételi képességét sem az európai, hanem elsősorban a belföldi ismérvek határozzák meg – így különösen az országos szintről a regionálisra delegált hatáskörök kiterjedése. Az Egyesült Királyságban 1997-ben megindult devolúció például jelentős hatást gyakorolt az érintett területek – Skócia, Észak-Írország, Wales és Gibraltár – európai politikákban való részvételére.<sup>39</sup> A közép-európai államok közül egyedül Lengyelországban zajlott le 1990 után olyan regionalizáció, amely a regionális hatáskörök és a regionális identitás megerősítését is célozta.<sup>40</sup>

A források lehívásában azok a régiók járnak élen, amelyek erősebb intézményi struktúrával és kiterjedtebb jogkörökkel rendelkeznek, mert egyrészt apparátusuk segíti a céljaik pontosabb meghatározását, a pályázatok kidolgozását, majd a megszerzett források felhasználását, másrészt pedig a hatáskörök mentén meghatározott prioritásaik révén könnyebben azonosítanak be más tagállambeli partnert, ami előnyt jelenthet a pályázásnál. Megfigyelhető, hogy habár az EU regionális politikája az összes támogatott régióban kimutathatóan pozitív eredményeket generál, a felhasználás azokon a területeken bizonyult a leghatékonyabbnak, amelyek már korábban is a fejlettebbek közé tartoztak, illetve ahol a területfejlesztési és a közös agrárpolitika (KAP) forrásaival összekapcsolódva tudta kifejteni hatásait.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> BACHE, Ian – JONES, Rachel: Has EU Regional Policy Empowered the Regions? A Study of Spain and the United Kingdom, *Regional & Federal Studies*, 2000, Vol. 10, Issue 3, 1–20. p.

<sup>40</sup> A reform célja például a befolyó közpénzek elköltése jobb ellenőrzésének, a regionális fejlődés eredményesebb támogatásának, illetve a demokratikus mechanizmusok, valamint a civil társadalom fejlődésének elősegítésének volt. ILLÉS Pál Attila: A lengyel közigazgatási reform kritikája, In: BARDI (szerk.): *i.m.*, 246. p. Mindazonáltal 2010-ben a vajdaságok a Lengyelországnak járó strukturális alapok mindössze 28%-át kezelték. BAFOIL, François: *Regionalization and decentralization in a comparative perspective Eastern Europe and Poland*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, March 2010, 13–14. p., <<http://www.eucentre.sg/wp-content/uploads/2013/07/FBafoil-RegionalisationDecentralisation-EEPoland.pdf>> (letöltve: 2018. 11. 18.).

<sup>41</sup> CRESCENZI, Ricardo – GIUA, Mara: The EU Cohesion policy in context: regional growth and the influence of agricultural and rural development policies, *LEQS Paper*, No. 85/2014, 2–3. p. A szerzők az EU-15-ök, vagyis a 2004 előtti tagállamok vonatkozásában végeztek el a vizsgálatot, mert azok tekintetében 2 hétéves finanszírozási ciklust meghaladó intervallumú tapasztalatok álltak rendelkezésre.

Az intézményrendszer hatékonysága és a gazdasági fejlődésre gyakorolt hatása a nemzetközi irodalom sokat vizsgált kérdése,<sup>42</sup> és az európai fejlesztéspolitikában is kulcskérdés. Amíg például az 1989–1993 és az 1994–1999 közötti finanszírozási ciklusokban lezajlott az *ír csoda*, illetve Portugáliában, de még Spanyolországban is jelentős növekedés következett be, addig ugyanabban az időszakban az olasz- és görögországi régiók nem vagy alig növekedtek, egyes szerzők szerint elsősorban az inkompetens és nem hatékony közigazgatás miatt.<sup>43</sup> A Bizottság által 2017 októberében publikált jelentés büszkén hangsúlyozta, hogy csökkentek a regionális egyenlőtlenségek – a tagállamok szintjén –, míg a tagállamok alatti szintet nézve kénytelenek voltak elismerni, hogy az uniós átlaghoz közelítés mellett is jobban fejlődtek az uniós GDP-átlagot meghaladó régiók a kevésbé fejlett régiókhoz képest termelékenység és a foglalkoztatottság együttes növekedésének köszönhetően.<sup>44</sup>

Ez a jelenség nem az uniós GDP-átlaghoz, sokkal inkább a regionális adottságokhoz kötődik, ahogyan Románia példája is mutatja. Keleti szomszédunkban például nemcsak az egyik legnagyobb polarizáció alakult ki a legfejlettebb és a legfejletlenebb régió között közösségi szinten, hanem a fejlesztési régiókon belül is jelentős szétfejlődés következett be az ország 2007-es EU-csatlakozását követően: egyes megyék GDP-arányos fejlettségi szintje csökkent, míg másoké jelentősen nőtt.<sup>45</sup> Habár ez a folyamat már az előcsatlakozási alapok felhasználása során megkezdődött,<sup>46</sup> igazán látványossá a 2010-es években vált, és mára megerősítette a térszerkezet polarizáltságát és kiegyensúlyozatlanságát.<sup>47</sup> Az SZNT említett európai polgári kezdeményezése ennek a következménynek a leküzdésére irányul, amikor azt célozza,

<sup>42</sup> Magyar nyelven a közelmúltban kiadott irodalomból elsősorban James Robinson és Daron Acemoglu munkája kiemelendő: ROBINSON, James – ACEMOGLU, Daron: *Miért buknak el nemzetek*, ford. GARAMVÖLGYI Andrea, HVG Könyvek, Budapest, 2013.

<sup>43</sup> LÓPEZ-RODRÍGUEZ, Jesús – FAINA, J. Andres: European Regional Policy and Backward Regions. Implications Towards EU Enlargement, *European Journal of Law and Economics*, Vol. 18, No. 1, July 2004, 5–32. p., 20. p.

<sup>44</sup> *Az én régióm, az én Európám, a mi jövőnk – Hetedik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról*, Európai Bizottság, 2017, XI-XII. és 4–9. p., <[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_hu.pdf)> (letöltve: 2018. 11. 18.). Ezt jól példázza Magyarország, ahol a Budapestet is magában foglaló Közép-Magyarország régióban a kohéziós források 1,4%-kal, míg Észak-Magyarország és Észak-Alföld régiókban 8%-kal emelték a GDP-t a programozási időszakban. *Uo.* 187. p.

<sup>45</sup> BENEDEK József: Területi polarizáció és periferizáció Romániában, székelyföldi perspektívából, *Magyar Kisebbség*, 2016/1., 77–97. p. A probléma a román lakosságú megyék többségét is sújtja.

<sup>46</sup> CSUTAK István: *Új? Régi? Jó?*, Alutus Kiadó, Csíkszereda, 2007.

<sup>47</sup> BENEDEK: *i.m.*, 97. p.

hogy a kohéziós politika kialakításánál vegyék figyelembe a régiók kulturális sajátosságait és annak gazdasági következményeit is, az ilyen szétfejlődés – vagyis az EU regionális politikájának eredeti szándékaival ellentétes eredmény – elkerülése érdekében.

Bizonyosan kereshető összefüggés az uniós források és a jelen írásban vizsgált régiók gazdasági fejlődése között – habár a kohéziós források az érintett tagállamokban marginális részét teszik ki a közberuházásokra fordított pénzeszközöknek –, de tapasztalatom szerint ennél fontosabb az érintett nemzetiségi régiók számára az adópolitika saját hatáskörbe vonása. Az önálló adószedési tevékenység és a begyűjtött adó meghatározott részének Madridba küldése az egyik sarokköve a baszkföldi és navarrai önkormányzatiságnak, Katalónia a 2006-os statútummódosítás során szintén ennek a felhatalmazásnak az elérésére és egy katalóniai adóhivatalnak a létrehozására törekedett – végül sikertelenül. Az olaszországi Dél-Tirolban is hosszas küzdelem előzte meg az adóztatás regionális hatáskörbe vonását néhány évvel ezelőtt, illetve a 2014-es skót függetlenségi népszavazást megelőzően London is az adóztatási hatáskörök szélesítésével próbálta a skótokat az Egyesült Királyságban maradás mellé állítani. Mindennek az említésen túli részletesebb vizsgálata azonban túlmutatna a jelen írás keretein.

Az EU regionális politikájában kiemelkedő fontosságú a határmenti együttműködés erősítésére irányuló uniós politika. A határon átnyúló együttműködés célja a közösségteremtés, az infrastruktúra-fejlesztés, a tudásmegosztás, illetve együttműködések vagy akár közös intézmények létrehozása.<sup>48</sup> Annak ellenére, hogy a határmenti együttműködést erősítő politika nem igazolta – nem igazolhatta – vissza a Magyarország 2004-es csatlakozását megelőzően széles körben elterjedt vélekedést – miszerint a belépést követően eltűnnek majd a Magyarországot és a külhoni magyarokat elválasztó határok –, fontossága alábecsülhetetlen: egyrészt elérhetővé tett korábban rendelkezésre nem álló pénzügyi eszközöket,<sup>49</sup> másrészt pedig többnyire biztosította a szomszédos országok támogatását a projektek iránt.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> BANJAC, Marinko: Building Cross-border Communities through Cooperation: EU Regional Policy and Cross-border Regions as Spaces of Government, *Journal of Comparative Politics*, July 2012, Volume 5, Number 2, 42–60. p., 52. p.

<sup>49</sup> Kisebbségrendben már a csatlakozást megelőzően is rendelkezésre álltak határon átnyúló programok megvalósítására Interreg-programok.

<sup>50</sup> A 2007–2013 közötti magyar-szlovák Interreg-program eredményei kapcsán L. példaul: HAKSZER Richárd: A 2007–2013-as Magyarország–Szlovákia Határon Átnyúló Együttműködési Program regionális aspektusai, megvalósításának tapasztalatai, *Tér és Társadalom*, 2017/1., 107–123. p. A cikk ugyanazokat a strukturális problémákat mutatja ki a magyar-szlovák határ mentén, mint ami a regionális források kapcsán általában megjelenik: a fejlettebb, jobb tervekkel és kapcsolatokkal rendelkező területek elszívják a forrásokat a valóban leszakadt térségek elől.

Kifejezetten fontos szerepet játszanak ebben a kooperációban az Európai Határregiónk Egyesületének<sup>51</sup> (AEBR) égisze alatt működő Európai Területi Társulások (EGTC), amelyek jogi személyiséggel rendelkezve teremtenek együttműködési keretet önkormányzatok és régiók számára uniós támogatások hatékony felhasználása érdekében. Az egyes eurorégiók többnyire helyi és regionális önkormányzatokat fognak össze, feladat- és hatáskörük pedig azokéhoz igazodik. Habár az eurorégiók az EU-n kívül jöttek létre és működnek, EU-s tekintetben is hasznos intézménynek bizonyultak. Jelenleg közel 70 EGTC létezik, közülük több mint 20-ban – többnyire szomszédos országokhoz tartozó területekkel együtt – magyarországi önkormányzatok is jelen vannak.

A határmenti együttműködéshez kapcsolódóan említendő, hogy miként magyar vonatkozásban, úgy más európai nemzetiségek számára is változást hozott a határok megnyitása: például a spanyol- és franciaországi baszkok és katalánok, vagy a francia-, írországi és egyesült királyságbeli kelták esetében.<sup>52</sup> Különösen figyelemre méltó a baszk területek példája: a spanyolországi Baszkföld és Navarra pénzügyi autonómiájuk okán jelentős mértékben tudnak profitálni az EU-s együttműködésből.<sup>53</sup> Az Aquitaine-Euskadi-Navarre Euróregiónk ma részben EU-s finanszírozással négy célkitűzést követ, amelyek közül az egyik a határ két – spanyol és francia – oldalán élők kulturális összekapcsolását segíti, többek között a nyelvi ismeretek bővítésével.<sup>54</sup>

Az EU-ban léteznek olyan együttműködések is, amelyek hasonló célokat követő, egymással nem szomszédos régiók között valósulnak meg: ennek egyik példája a Négy Motor Európáért. A társulást 1988-ban hozta létre Baden-Württemberg, Katalónia, Lombardia és Auvergne-Rhône-Alpes<sup>55</sup> a versenyképesség javítása, illetve tudományos és technológiai együttműködés megvalósítása érdekében. Hasonló társulások a Periférikus Tengerparti Régió-

<sup>51</sup> A szervezetnek korábban elnöke volt Karl-Heinz Lambertz jelenlegi RB-elnök.

<sup>52</sup> ÖNER, Sencen: Relations Between the EU and Sub-Regions and Their Impact on the European Nation-State, Regional Cooperation as Central European Perspective, In: TERRÓSY, István – ROSSKOGLER, Gerald (eds.): *Proceedings of 1<sup>st</sup> Danube Rector's Conference Summer School, Pecs, Hungary*, 2005, 33–48. p., 43. p.

<sup>53</sup> A francia-spanyol határvidék együttműködései és a baszk területekkel kapcsolatos előzmények vonatkozásában L.: HARGUINDÉGUY, Jean-Baptiste – BRAY, Zoé: Does cross-border cooperation empower European regions? The case of INTERREG III-A France-Spain, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 27, 2009, 747–760. p.

<sup>54</sup> Ciudadanía euroregional, <<http://www.naen.eu/es/strategie/citoyennete-euroregionale/>> (letöltve: 2018. 11. 18.). A gyakorlatban ez többek között azt jelenti, hogy nemcsak a diákok számára biztosítanak baszk nyelvtanulási lehetőséget, hanem spanyolországi baszk nyelvtanárokat is tanítanak franciául annak érdekében, hogy a franciaországi baszkoknak taníthassák a baszk nyelvet.

<sup>55</sup> Sorrendben Német-, Spanyol-, Olasz- és Franciaország régiói. Társult tagok a belgiumi Flandria, a Krakkó központú Malopolska, Quebec és Wales. L.: <<http://www.4motors.eu/asociated-regions/>> (letöltve: 2018. 11. 18.).

ók Konferenciája vagy az Európai Határrégiók Egyesülete, közös jellemzőjük pedig, hogy nemcsak forrásfelhasználást céloznak, hanem az EU-s politikaformálást is befolyásolni kívánják. Ez azért kiemelkedő fontosságú, mert főszabályként a tagállami szint alatti hatóságok továbbra is inkább a közösségi politikák gyakorlatba ültetéséért felelnek, és kevésbé szólhatnak bele az uniós döntéshozatalba.<sup>56</sup>

Ahogy láhattuk, az európai integrációban az évtizedek múlásával egyre hangsúlyosabb szerepet játszottak a tagállami szint alatti intézmények, bár továbbra sincs esély arra, hogy a tagállamokhoz mérhető mértékben befolyásolják az európai folyamatokat. Ennek ellenére vélhetően megmarad az a gyakorlat, hogy egyes európai intézmények – így elsősorban az EB –, természetesen a tényleges kölcsönös érdekre alapozva felhasználják a regionális önkormányzati törekvéseket saját politikájuk igazolására, míg az állami szint alatti hatóságok az intézmények törekvéseit döntően nem tudják befolyásolni. Ennek nemcsak az az oka, hogy az európai döntések meghozatalában a tagállamok szava a meghatározó továbbra is, amihez a régióknak is igazodniuk kell, hanem az is, hogy ezek az entitások sok esetben egymástól teljesen eltérő jellemzőkkel rendelkeznek, így nehézkesen tudnak közös álláspontot kialakítani és képviselni.<sup>57</sup> Ennek ellenére változatos és egyre nyilvánvalóbb formában jelen vannak Brüsszelben.

A már említett RB mellett a jelenlét egy másik formája a képviseleti és lobbiirodák nyitása, amely elsősorban az 1990-es években terjedt el. Az irodák eleinte információgyűjtéssel foglalkoztak, de fő tevékenységükké idővel a lobbizás vált, partnereik pedig kifejezetten változatosak: más régiók képviselői, EP-képviselők, cégek, gazdasági, civil, egyházi vagy szakmai szervezetek, különböző ernyőszervezetek. A jelenlét fontosságát mutatja, hogy amíg 2005-ben 185 ilyen iroda működött Brüsszelben,<sup>58</sup> addig 2015-ben már mintegy 300.<sup>59</sup> Szerepük annak ellenére is egyre fontosabb, hogy egyes tagállamok – így például 1995–1996-ban Dél-Tirol és Trentino esetében Olaszország vagy 2011-ben Hargita és Kovászna megyék Székelyföldi Képviseleti Irodája kapcsán Románia – kezdetben inkább akadályozni próbálták ezeket a törekvéseket; idővel az akadékoskodások többnyire megszűntek.

A regionális törekvések megjelenítése tekintetében mindenképpen említésre érdemes az Európai Parlament is, amelynek tagjait 1979 óta közvetlenül választják az uniós polgárok. Ennek következtében a megválasztott EP-képviselők saját legitimitásukra hivatkozva képviselhetik és képviselik is a

<sup>56</sup> ÖNER: *i.m.*, 36. p.

<sup>57</sup> *Uo.*, 38–39. p.

<sup>58</sup> ANDERSEN–ILKJÆR: *i.m.*, 5. p.

<sup>59</sup> Meeting the Representatives of the Regional Offices in Brussels, <[https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/cretu/blog/meeting-representatives-regional-offices-brussels\\_en/](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/cretu/blog/meeting-representatives-regional-offices-brussels_en/)> (letöltve: 2018. 11. 18.).

vonatkozó regionális érdekeket Brüsszelben: a katalóniai képviselő mellett a Katalóniából érkező EP-képviselők játszották a leglátványosabb szerepet az elmúlt években a brüsszeli tájékoztatásban a Katalóniában zajló eseményekről. Elég csak visszaemlékezni a katalóniai adminisztráció (Generalitat) vezetői által 2017 januárjában az EP-ben tartott sajtótájékoztatóra, ami hosszú idő óta nem látott tömeget vonzott a rendezvényre – ezt a katalán képviselők nélkül nem lehetett volna megvalósítani. Szintén itt említendő az a nagyszámú rendezvény, amelyen a 2014. őszi skóciai és katalóniai függetlenségi népszavazások óta skót, katalán, flamand, walesi, ír és más függetlenségpárti EP-képviselők közös rendezvényeken erősítették egymás mondanivalóját és hívták fel a figyelmet arra, hogy az EU-nak ezekkel az Európa-párti törekvésekkel is számolnia kell a kontinens jövőjéről zajló viták során.

### *Az elégedetlen nemzetiségi régiók*

Ahogy hangsúlyoztam, az elmúlt évtizedek sok esetben a regionális identitások és struktúrák megerősödését eredményezték. A gyakorlat azt mutatja, hogy valamely állam és annak a mostani írás vonatkozásában vizsgált – jogilag akár elismert vagy el nem ismert – régiója között alapvetően kétféle nézeteltérés merülhet fel. Az egyik az identitáskérdésekhez, így például a nemzeti lét elismertségéhez, a szimbólumok és a nyelvhasználat kérdéseire, illetve akár a regionális intézményrendszer által az oktatás és a kultúra területén közvetített értékekhez kapcsolódhat. A másik pedig a gazdasági együttműködés kérdéseire kötődhet, így például az adóztatási hatáskörök elosztásához, az állami támogatás vagy elvonás mértékéhez, a feladatarányos finanszírozás biztosítottóságához, mert ezek révén válik tervezhetővé a regionális vezetés számára a gazdasági fejlesztés keretrendszere. A 2008-as gazdasági válság ezért hatott katalizátorként az elégedetlenségre: nemcsak egyes területek aspirációi lettek messzebbre tekintők a korábbiaknál, hanem azok társadalmi támogatottsága is emelkedett. Így például a 2016-os Brexit-szavazást követően ismét felmerült skót függetlenség kérdése,<sup>60</sup> de mintegy 10 év egyre nyilvánvalóbb vizsálya után 2017 őszen Katalóniában is központi kérdéssé vált az elszakadás Spanyolországtól.<sup>61</sup>

A nyugat-európai függetlenségi törekvések különböző intenzitással, de évtizedek óta jelen vannak: azok eredményezték Norvégia 1905-ös és Ír-

<sup>60</sup> SZABÓ Barnabás: Unió(k) bomlása? Skócia és az Európai Uniót elhagyni készülő Egyesült Királyság, *Külügyi Szemle*, 2018/1., 51–61. p.

<sup>61</sup> A perspektíva kapcsán L. például: NAGY Sándor Gyula: A katalán parlamenti választások eredményei és következményei, *KKI Elemzések*, E-2018/03, <[http://kki.hu/assets/upload/03\\_KKI-elemzes\\_ESP\\_Nagy\\_20180116.pdf](http://kki.hu/assets/upload/03_KKI-elemzes_ESP_Nagy_20180116.pdf)> (letöltve: 2018. 11. 18.).

szág 1922-es függetlenségét. Katalónia vezetése nemcsak 2017-ben, de 1931-ben is kikiáltotta a függetlenségét, de akkor három nap után megegyeztek a madridi kormánnyal, hogy az egységes államkeret megtartásáért cserébe széleskörű autonómiát kapnak, ami 1938-ig, a Franco-rezsim általi eltörlésig állt fent. A függetlenségi törekvések nem mindig etnikai alapúak, például Padánia és Veneto elsősorban gazdasági okok miatt kívántak elszakadni Olaszországtól. A szecessziós törekvések támogatottsága nemcsak az adott területen változik idővel, de egy időben egy országon belül is eltérő lehet az egyes területeken. Amíg például az elmúlt 10 évben a katalán elszakadási törekvések megerősödtek, addig a korábban erős baszk függetlenségi mozgalom szinte teljesen marginalizálódott.

Korzika és Elzász példái azt mutatják, hogy a régiók identitása még erősen centralizáló nemzetállamokban is fenntartható. 1975 előtt Korzika egy *département*-t alkotott a francia közigazgatási rendszerben, majd két részre osztották. Habár a korzikai lakosság 2003-ban szűk többséggel a két megye egyesítése ellen voksolt,<sup>62</sup> a Korzikai Gyűlés<sup>63</sup> 2014-ben mégis jóváhagyta az egyesülést és a *collectivité territoriale*-lá<sup>64</sup> alakulást 2018. január 1-jével. Az egyesítés miatt tartott előrehozott regionális választáson az autonomista Femu a Corsica és a függetlenségpárti Corsica Libera választási szövetsége, a Pè a Corsica a második fordulóban elért 56%-os eredményével – a speciális választási szabályoknak köszönhetően<sup>65</sup> – közel kétharmados többséget szerzett a gyűlésben. A választást követően azonnal némi feszültség keletkezett Párizs és a sziget között, mivel a francia kormány elutasította a korzikai nyelv elismerését, a bebörtönzött függetlenségi aktivisták szabadon bocsátását és a hétvégi házak vásárlásának megtiltását külföldiek részére a szigeten, habár hangsúlyozta készségét az egyeztetésekre.<sup>66</sup>

<sup>62</sup> A szavazók 49%-a támogatta, 51%-a elutasította az egyesítést.

<sup>63</sup> Az 1982-ben létrehozott egykamarás törvényhozás szélesebb jogalkotási hatáskörrel bír, mint a kontinentális Franciaország bármelyik más megyéje. 1992-ben létrejött a – 2018 eleje óta 11 tagú – Korzikai Végrehajtó Tanács, amely kvázi kormányként működik. A sziget igazgatásában fontos szerepet betöltő harmadik intézmény a Korzikai Gazdasági, Társadalmi és Kulturális Tanács elnevezésű tanácsadó testület.

<sup>64</sup> Különleges francia közigazgatási egység, amely végrehajtó hatalommal is rendelkezik a jogalkotó testület mellett. A kontinentális Franciaországban csak Korzika rendelkezik ezzel a státusszal, a tengeren túli területek közül pedig Francia Guyana, Martinique és Mayotte.

<sup>65</sup> A választási rendszer kapcsán L.: RUBETTI, Morgane: Corse: cinq questions pour comprendre les élections territoriales, *Le Figaro*, 2017. december 1., <<http://www.lefigaro.fr/politique/2017/12/01/01002-20171201ARTFIG00034-corse-cinq-questions-pour-comprendre-les-elections-territoriales.php>> (letöltve: 2018. 11. 18.).

<sup>66</sup> French government rules out Corsican autonomy, *EU Observer*, 2017. december 13., <<https://euobserver.com/tickers/140265>> (letöltve: 2018. 11. 18.).

Máshogy alakultak az események Elzászban, ahol a 2003-as korzikaihoz hasonló népszavazásra került sor 2013-ban. A szavazáson a két elzászi megye közül csak a strasbourgi központú Bas-Rhin lakossága támogatta az egyesülést és a *collectivité territoriale*-lá alakulást, míg a Colmar központú Haut-Rhin szavazóinak többsége elutasította. Az érvényesség feltétele mindkét megye többségi igen szavazata lett volna úgy, hogy egyúttal a választójoggal rendelkező lakosság legalább 25%-a támogatja az átalakulást. A sikertelen szavazás után Elzász 2016. január 1-jén beolvadt az így létrejövő Grand-Est régióba.

Érdeemes megemlíteni, hogy a Feröer-szigeteken is vita zajlik a függetlenség kérdésében. A szigetcsoport lakossága már 1946-ban – illegálisnak nyilvánított – népszavazáson kimondta elszakadását Dániától, amit Koppenhága elutasított.<sup>67</sup> A kompromisszum egy széleskörű autonómia lett, amely kerek megváltatásáról jelenleg politikai vita folyik a szigeten. Hiába került be azonban a 2015-ös koalíciós megállapodásba egy új alkotmány elkészítése, arra nem került sor, így azt nem is tudták a tervezett 2018. április 25-i időpontban népszavazásra bocsátani. Az egyik központi vitakérdés a függetlenséghez is utat nyitó önrendelkezési jog szerepeltetésével kapcsolatban merült fel; viszont mivel a legnagyobb helyi politikai erő, a szociáldemokraták nem támogatják a Dániától való elszakadást, így nem sürgetik a kérdés népszavazásra bocsátását.<sup>68</sup> A szociáldemokrata párthoz tartozó helyi miniszterelnök, Aksel Johannesen mindezzel kapcsolatosan annyit tartott fontosnak hangsúlyozni, hogy az alkotmány nemcsak nemzetként fogja meghatározni Feröert, hanem szabályozni fogja az önrendelkezési jog kérdését, és a kapcsolatokat is az olyan szupranacionális szervezetekkel, mint az EU.<sup>69</sup>

A katalóniai helyzet mellett a másik jelentős változás Navarrához kötődik Spanyolországban, ahol a 2015-ös regionális választáson megbukott az 1990-es évek óta hagyományosan kormányzó spanyol jobboldal, helyettük pedig baszk pártszövetségek (a Baszk Nemzeti Pártot is magában foglaló Geroa Bai és a függetlenségpárti baloldali EH Bildu), valamint populista bal-

<sup>67</sup> Amíg Dániát német, addig a Feröer-szigeteket brit csapatok szállták meg 1940-ben, ami – hasonlóan Spanyolország napóleoni Franciaország általi megszállásának a latin-amerikai függetlenségi mozgalmak erősödésében játszott szerepéhez – a szigetcsoport lakosságában az önálló állam megteremtése iránti szándékot erősítette meg. Ebben ösztönzőleg hatott az is, hogy a Dánia által régebb óta birtokolt Izland 1918-ban perszonálunió keretében függetlenedhetett Dániától, majd az erre vonatkozó szerződés lejáratá után, 1944-ben egy 97%-os támogatottságot hozó referendum után ki is kiálthatta a függetlenségét.

<sup>68</sup> SPONGENBERG, Helena: Faroes look at self-determination and closer EU relations, *EU Observer*, 2017. február 15., <<https://euobserver.com/nordic/136918>> (letöltve: 2018. 11. 18.).

<sup>69</sup> HANNAN, Martin: Faroe Islands delay their referendum on more independence, *The National*, 2018. április 27., <[https://www.thenational.scot/news/16187742.Faroe\\_Islands\\_delay\\_their\\_referendum\\_on\\_more\\_independence/](https://www.thenational.scot/news/16187742.Faroe_Islands_delay_their_referendum_on_more_independence/)> (letöltve: 2018. 11. 18.).

oldali pártok (Podemos és a baszk nyelv használatát kiterjeszteni szándékozó Izquierda-Ezkerra) alakítottak kormányt.<sup>70</sup> A korábbi politikával való elégedetlenség mellett mindez a baszk nyelv és identitás iránti lakossági igény erősödését is mutatja, és egyértelmű előzménye volt Navarra már említett csatlakozásának Aquitaine-Euskadi-Navarre Eurórégióhoz.

Érdeemes kiemelni, hogy egyes, az elmúlt években jelentős függetlenségi törekvésekkel rendelkező területeken bizonyos korrekciók mutatkoznak. A 2018. október 14-i belgiumi helyi választáson például a flamand függetlenségi Új-Flamand Szövetség (N-VA), amely évek óta az ország legerősebb pártja, jelentős támogatottság-vesztést könyvelhetett el, hasonlóképpen, mint a 2018. október 21-i dél-tiroli regionális választáson a helyi német függetlenségi pártok. Habár a belgiumi helyi önkormányzati választáson még mindig az N-VA szerezte a legtöbb szavazatot, de több helyen visszaszorult – elsősorban a flamand zöldek, illetve a szélsőjobboldali Vlaams Belang javára.<sup>71</sup> Dél-Tirolban a szintén évekig erősödő a függetlenségpárti német erők a 2018-as regionális választáson jelentősen visszaestek: a korábbi második és negyedik leglátogatottabb politikai erők, a Die Freiheitlichen és a Süd-Tiroler Freiheit csak az ötödik és hatodik helyen végeztek, és együtt alig 12%-ot gyűjtöttek a korábbi 25% helyett.<sup>72</sup> A Finnországhoz tartozó, svéd nyelvű Ålandon a függetlenség kérdése még kevésbé népszerű: a terület önálló állammá válásáért küzdő Ålands Framtid párt legjobb eredményét, 9,6%-ot a 2011-es regionális választáson érte el – ami 1286 szavazatot jelentett –, de részarányuk már a 2015-ös választás során visszaesett 7,4%-ra.

### *Közvetíthet-e „Brüsszel”?*

Nagy kérdés az EU regionális egységek iránti kiemelt figyelme és az egyes tagállamok és az azokon belüli régiók közötti esetleges feszültségek összefüggésében, hogy játszhat-e szerepet „Brüsszel”, vagyis valamely európai

<sup>70</sup> A négy formáció a szavazatok mintegy 47,5%-át szerezte meg, a korábbi fő kormányerő, a Navarrai Népi Szövetség a szavazatok 27,4%-át gyűjtötte be, majdnem annyit, mint a két baszk erő együtt. L.: Resultados Electorales y Composición del Parlamento de Navarra IX Legislatura (2015–2019), <<http://www.parlamentodenavarra.es/es/contenido/ix-legislatura>> (letöltve: 2018. 11. 18.).

<sup>71</sup> So who won the election?, *vrt.be*, 2018. október 15., <<https://www.vrt.be/vrtnws/en/2018/10/15/so-who-won-the-election/>> (letöltve: 2018. 11. 18.). Az N-VA 2018. december 8-án kilépett a belga szövetségi kormányból és ellenzékbe vonult.

<sup>72</sup> A szavazatok azonban nem a régió legnagyobb politikai erejénél, a Dél-Tiroli Néppártnál (SVP) jelentkeztek, amelynek támogatottsága 2018-ban még a 2013-as korábbi mélyponthoz képest is jelentősen csökkent. A választás nagy nyertesén a 2018 júliusában alakított, a regionalista-liberális Team Köllensperger lett, amely a második leglátogatottabb párttá vált.

intézmény a közvetítésben. Ahogy a szlovén–horvát határvitában született nemzetközi választottbírószági döntés kapcsán is egyértelművé vált, az EB nem zárkózik el a közvetítő szereptől bilaterális – vagyis két tagállam közötti – problémák rendezése érdekében.<sup>73</sup> Más a helyzet azonban az államok és a régiók közötti konfliktus esetében, ahol az európai intézmények – és elsősorban a Bizottság – hagyományosan a távolmaradás politikáját választják.

A Madrid és Barcelona közötti mediációt Carles Puigdemont akkori katalán elnök kérte a 2017. október 1-jei függetlenségi népszavazást követően kialakult politikai helyzet rendezése érdekében, de azt Jean-Claude Juncker EB-elnök visszautasította. Azzal érvelt, hogy az EB beavatkozása csak még több káoszt teremtene Európában, és bár sokszor közvetítenek tagállamok közötti vitában, azt egy tagállam és annak egy része között csak akkor tudnák megtenni, ha mindkét fél kéri. Ez ugyan lényegében nem különbözik a tagállamok közötti vitarendezés gyakorlatától – visszautalok itt a szlovén–horvát határ kapcsán mondottakra –, viszont Juncker azt a félelmét is külön hangsúlyozta, hogy amennyiben Katalónia függetlenedne, az perspektívát nyitna további népek számára. Az is érdekesnek nevezhető, hogy ellenvetésében fő érvként az eurózáóna akár kezelhetetlen nagyságúra növekedését használta – értve ezalatt az eurót használó tagállamok számának megemelkedését.<sup>74</sup>

Mariano Rajoy akkori spanyol miniszterelnök a mediációt arra hivatkozással utasította el, hogy „a demokratikus törvényesség és a törvénytelen engedetlenség között nem lehetséges a közvetítés”.<sup>75</sup> Persze a probléma értelmezhető így is, de az világos, hogy az alapprobléma – nevezetesen, hogy Katalónia számára nem elegendőek az 1978-as spanyol alkotmány keretei, így annak az egységes spanyol nemzetre vonatkozó részei és ennek az identitáspolitikára gyakorolt hatásai, valamint a fennálló pénzügyi keretrendszer

<sup>73</sup> FERENČIĆ, Domagoj: EC Vice President to mediate in border dispute with Slovenia, *The Voice of Croatia*, 2017. december 7., <<http://glashrvatske.hrt.hr/en/news/politics/ec-vice-president-to-mediate-in-border-dispute-with-slovenia/>> (letöltve: 2018. 11. 18.). Horvát részről nem kívánták a közvetítést igénybe venni.

<sup>74</sup> “But if you allow – and it is not up to us of course – but if Catalonia is to become independent, other people will do the same. I don’t like that. I don’t like to have a euro in 15 years that will be 100 different states. It is difficult enough with 17 states. With many more states it will be impossible.” BOFFEY, Daniel – JONES, Sam: EU intervention in Catalonia would cause chaos, Juncker says, *The Guardian*, 2017. október 13., <<https://www.theguardian.com/world/2017/oct/13/eu-intervention-in-catalonia-would-cause-chaos-juncker-says>> (letöltve: 2018. 11. 18.).

<sup>75</sup> Mariano Rajoy, sobre Cataluña: „No hay mediación posible ante la desobediencia y la ilegalidad”, *Infobae*, 2017. október 11., <<https://www.infobae.com/america/mundo/2017/10/11/mariano-rajoy-los-gobernantes-de-cataluna-han-utilizado-sus-posicion-para-perpetrar-un-ataque-desleal-y-peligroso-contra-la-constitucion/>> (letöltve: 2018. 11. 18.).

miatt – már a 2006-os katalán statútummódosítás folyamata során láthatóvá vált.<sup>76</sup>

A legakutabbnak egyértelműen a spanyolországi helyzet látszik, amit a fentín túl más események is alátámasztanak. A 2018. decemberi andalúziai választások könnyen kényszerpályára helyezhetik a társadalmi elégedetlenségre építő jobboldali együttműködés és a katalán függetlenségi törekvések között evickelni próbáló baloldali spanyol kormányt – különösen a 2019 májusában esedékes választások fényében –, és a katalán probléma ronthatja az ország nemzetközi kapcsolatait is. Az EU-tagállamok közül elsősorban Szlovénia vezetői készek a legnyitottabb dialógusra a katalán és a spanyol féllel is – legutóbb 2018. december 6–7-én járt Ljubljanában Quim Torra katalán elnök, ahol szlovén közjogi méltóságok fogadták. Még ezt megelőzően, 2018 októberében viszont – hivatkozással a flamand parlament elnökének bírálatára – Madrid megvonta a flamand képviselőlet működési engedélyét, „atombombát dobva” a flamand–spanyol kapcsolatokra.<sup>77</sup>

Jelenleg az európai intézmények, elsősorban az EB és az RB komoly együttműködést folytatnak a regionális vagy helyi hatóságokkal az európai politikák meghatározása és végrehajtása tekintetében. Ez az együttműködés viszont egyértelműen azon a kereten belül marad, ami a fennálló állami rend változatlanóságát biztosítja: az intézmények nem kívánnak a tagállamok számára kihívást keletkeztetni. Ennek leszögezése azért fontos, mert mind a 2014-es skóciai, mind a 2017-es katalóniai népszavazás kapcsán felvetődött, hogy az érintett területek képviselői tárgyalhatnak-e közvetlenül az EU intézményeivel.

Nem egyszerű tehát az alcímben feltett kérdés, hiszen a beavatkozásnak nincsen semmilyen jogalapja, a tagállamok pedig vélhetően a leghatározottabban tiltakoznának – mint tette azt Spanyolország is – bármiféle ilyen próbálkozás esetén, amelynek egyébként is – ismerve az európai intézmények nemzetiségi jogokkal és politikákkal kapcsolatos tradicionális ódzkodását – csekély az esélye. Másrészt viszont az európai demokrácia keretei egyszerűen nem bírhatják el az ilyen törekvésekről való dialógus politikai okból történő elfojtását. A dilemma lényege éppen ebben a kettősségben áll, hiszen amíg tehát szükséges arról beszélni, hogy hogyan rendezhető a katalán kér-

<sup>76</sup> KOVÁCS Barnabás – MANZINGER Krisztián: Katalónia bővülő autonómiája Spanyolországon belül, *Debreceni Szemle*, 2008/1., 43–60. p.; KOVÁCS Barnabás – MANZINGER Krisztián: Alkotmány és Katalónia – küzdelem Spanyolországért?, *Gazdasági Élet és Társadalom*, 2010/I-II., 251–264. p.

<sup>77</sup> Spain takes nuclear option on Flanders, *vrt.be*, 2018. október 17., <<https://www.vrt.be/vrtnws/en/2018/10/17/spain-takes-nuclear-option-on-flanders/>> (letöltve: 2018. 11. 18.).

dés,<sup>78</sup> addig egy másik elvi kérdés úgy merül fel, hogy az EU képes lesz-e a jövőben is megőrizni a talán legfontosabb politikai eredményét, az európai megbékélést. Bár egyértelmű, hogy ebben az elsődleges felelősség a tagállamoké és azok népességéé, az európai intézmények sem tehetnek úgy, mintha ezek a problémák nem léteznének. Különösen igaz ez annak fényében, hogy a jogállamiságról szóló vita immár évek óta meghatározó fontosságú kérdés, amelynek keretében viszont – anélkül, hogy részletekbe bocsátkoznánk e helyen – a nyugat- és közép-európai régió közötti *politikai* preferenciák eltérésége is megjelenik, látszólag *jogi* köntösbe bújtatva.

A dilemma tekintetében megoldási javaslatként felmerült már például, hogy az EU ismerjen el régiókat „tagállami autonóm területként”, amelyek „legalább részben a tagállamokhoz hasonló jogokkal, kapacitásokkal és képvisellel” rendelkeznének Brüsszelben.<sup>79</sup> Más az RB hatásköreinek növelésével erősítené a regionális lobbik erejét.<sup>80</sup> Úgy vélem azonban, hogy ezek a javaslatok nem kivitelezhetők: a tagállamok vonakodnának saját érdekérvényesítő képességük rovására regionális egységeik európai befolyását növelni – itt ismét visszaemlékezhetünk Katalónia és Spanyolország esetére.

## Összegzés

A lokális-regionális kötődés hagyományosan erős Európában, dacára a nemzetállamiság évszázadok óta tartó dominanciájának. Különösen igaz ez azon területek és lakosságcsoportok vonatkozásában, amelyek földrajzilag elszigeteltek, illetve az országos többségtől eltérő nyelvet beszélnek, vagy más identitásúnak tartják magukat. Ezek természetes igénye regionális intézményeik kiépítésére sok esetben erősebb, mint a többséghez tartozó polgároké, hiszen a területi önkormányzatiságban identitásuk, gazdasági, nyelvi és kulturális sajátosságaik megőrzésének garanciáit látják.

Az EU alapvetően kormányközi együttműködésre épült, de mára az intézmények sokkal szélesebb spektrumát vonja be tevékenységébe. A regionális és helyi választott testületek külön szerepet játszanak ebben a körben, a velük való egyeztetés elsősorban az RB keretében valósul meg, de sok regionális önkormányzat tart fent lobbiirodát Brüsszelben, illetve egyes EP-képviselők

<sup>78</sup> Van például, aki a föderalizmus Spanyolország „figyelmébe ajánlását” javasolja, amely nagyobb szabadságot engedne Katalóniának, de még megőrizné az állami egységet: EU needs a smarter response to the Catalan crisis, *Politico*, 2017. november 3., <<https://www.politico.eu/article/catalonia-mariano-rajoy-eu-needs-a-smarter-response-to-the-catalonia-crisis/>> (letöltve: 2018. 11. 18.).

<sup>79</sup> *Uo.*

<sup>80</sup> ANDERSEN–ILKJÆR: *i.m.*, 7. p.

is megjelenítenek regionális érdekeket. A regionális képviselők és az európai intézmények együttműködése évtizedek óta erősödik, de azt túlzás lenne állítani, hogy az EU képes lenne, vagy akár törekedne arra, hogy a régiókat ellensúlyként használja a tagállamokkal szemben. Az is tény viszont, hogy elsősorban az EB általánosságban szövetségesként tekint a széles hatáskörökkel és kiforrott elképzelésekkel rendelkező régiókra az integráció elmélyítése és a „polgárokhoz közelítése” tekintetében.

A társadalmi fejlődés állandósága – ideértve a regionális nemzeti identitások erősödését is – és a megszilárdult regionális intézményi struktúrák több helyen eredményezték függetlenségi mozgalmak reneszánszát, amelyek az EU számára nehezíthetik a regionális politika megvalósítását. Az európai intézmények által hangsúlyozott polgárközeliség és a tagállamok nemzeti-politikai érzékenysége ezen a ponton könnyen ütközhet egymással, ráadásul az érintett állam számára kulcsfontosságú területen: a szuverenitása és esetleg a területi integritása vonatkozásában. Ez az ütközési lehetőség egyszerre kíván jelentős odafigyelést az európai intézmények részéről, másrészt pedig – habár paradoxnak tűnhet – nagyobb elköteleződést.

Azok a régiók ugyanis, amelyek nagyobb önállóságra törekednek – ideértve a függetlenséget, az autonóm hatáskörök bővítését vagy az autonóm státus megeremtését is, amelyek nem szinonim fogalmak és nem is egymás fokozatai, hanem az adott társadalmi-politikai helyzettől függő, eltérő megoldási alternatívák –, kifejezetten hangsúlyozzák Európa-pártiságukat. Az ő „cserbenhagyásuk” épp a polgárközeli Európa víziójának a semmibevételeként hatna, ami rendkívüli módon képes lehet tovább rombolni az EU – sokak által amúgy is megkérdőjelezett – hitelességét.

Ennek alapján két következtetést tartok fontosnak levonni.

Egyrészt úgy vélem, hogy habár az autonomista identitás-regionalizmus gyökerei nem az EU-ban keresendők, az Európai Unió nem szándékolta, de a regionális politikája révén mégis hozzájárult a nemzetiségi regionális öntudat és közvetve az ilyen regionális törekvések erősödéséhez. Másrészt pedig, habár az államokra épülő struktúra meghatározó jellege miatt az Európai Bizottság továbbra is távol igyekszik majd magát tartani a nemzetiségi és a függetlenségi (vagy akár csak autonómia-) törekvésektől, más intézmények, így például az EP vagy az RB várhatóan a jövőben is teret fognak engedni azoknak. Ez a kettősség viszont kihívás elé állítja az unió egészét, amelynek kezelése elengedhetetlen lesz, már csak azért is, hogy az eltérő álláspontokat ne lehessen úgy kommunikálni, hogy az uniós polgárságot inkább képviselő EP és RB párbeszédre nyitottabb hozzáállása kevésbé fontos, mint a bürokráciából álló, az uniós intézményrendszer semlegességét megjelenítő, de emiatt a polgároktól eltávolodó EB elutasító álláspontja.

Mivel a közeljövőben nem valószínű, hogy a különböző nemzetiségi régiók nemzetiségi törekvései eltűnnének, a „Brüsszel” esetleges szerepére vo-

natkozó kérdés nemcsak úgy lesz feltehető, hogy vállal-e közvetítő szerepet a régió és a tagállam között, hanem úgy is, hogy mindezt megteszi-e az európai béke és együttműködés megőrzése érdekében akkor is, ha valamelyik oldalról nem lesz készség a párbeszédre.