

## Regionális, kisebbségi politikai mozgalmak és az európai integráció

Az utóbbi időkben egyre nagyobb figyelemmel kísérik a szakirodalomban az etnikai vagy etnoregionális politikai mozgalmak működését. Ez nem meglepő, hiszen 1989 után a demokratizálódó közép- és kelet-európai államok nagy részében a többségi nemzetépítés és a kisebbségi érdekérvényesítés igénye egyszerre jelentkezett az új, demokratikus politikai életben. Ennek eredményeként térségünk számos országában egyszerre jelentek meg a többségi nacionalista pártok, és ahol ehhez kellő közösségi erővel – és létszámmal – rendelkeztek, a kisebbségek etnikai pártjai. A nemzeti identitás politikai mozgósító ereje kivételes esetekben komoly politikai, sőt akár fegyveres konfliktusok forrása is lett (pl. a volt Jugoszlávia felbomlásában). Sokan kifejezetten a demokratikus átalakulás kísérőjelenségének tartják, hogy a nemzeti alapú politizálás ilyen komoly szerephez jutott az új közép- és kelet-európai demokráciák életében. Ahogyan Claus Offe fogalmazott: „a kelet-európai átalakulási folyamat különlegessége és egyedisége abból ered, hogy alapvető szinten azt kell eldönteni, hogy mi kik vagyunk, azaz dönteni kell az identitásról, az állampolgárságról és a nemzetállam területi határaitól éppúgy, mint társadalmi vagy kulturális határaitól.”<sup>1</sup> Ebben az összefüggésben a térség országainak politikai életében kialakult etnikai törésvonalak és politikai szervezetek helyzete valóban sajátos körülmények között alakult a rendszerváltás időszakában.<sup>2</sup> Ezt tükrözte az is, hogy a demokratikus átmenet idején

<sup>1</sup> Offe, Claus: Capitalism by democratic design? Democratic theory facing the triple transition in East Central Europe, in *Social Research*, 1991, Vol. 58, no. 4. 869.

<sup>2</sup> A témával foglalkozó könyvtárnyi szakirodalomból csak példaként: Bugajski, Janusz: *Ethnic politics in Eastern Europe: a guide to nationality policies, organizations, and parties*. New York, 1993, Sharpe Armonk; Bugajski, Janusz: *Political Parties of*

és ezzel együtt ezen országok európai integrációjának folyamatában a nemzetközi szervezetek kitüntetett figyelemmel kísérték a térségbeli országokban a nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetét.

Az átmenet időszakát azonban ma már több szempontból befejezettek tekinthetjük: a legtöbb közép- és kelet-európai országban kialakultak a többé-kevésbé stabil demokratikus intézmények és alkotmányos struktúrák, aminek egyik elismerése, hogy az európai demokráciák nemzetközi szervezeteiben a legtöbb érintett ország felvételt nyert. Az egykori szocialista táborba tartozó államok jelentős része vagy már csatlakozott az európai integráció magját jelentő Európai Unióhoz, vagy épp a csatlakozás felé vezető úton halad. Természetesen a demokrácia minősége és intézményei komoly kritikával szemlélhetők ezekben az országokban, de elismertségük alapján a demokratikus átalakulásban sikeresek voltak. A demokratikus intézményrendszer stabilizálódása és az európai intézményekhez való csatlakozás feltételezhetően az etnopolitikai kereteket is átalakítja ezekben az országokban.

Az elmúlt évtizedben jelentős elemzések jelentek meg arról, hogyan formálhatja az európai integráció az etnopolitikai mozgalmak kilátásait. Bár az új és régi EU-tagállamok entopolitikai mozgalmainak, pártjainak elemző összehasonlítása az európai integráció keretében még várat magára, azért a nyugat-európai tapasztalatok segíthetnek az elemzési keret kialakításában. Ez a cikk arra törekszik, hogy felvázolja azokat a feladatokat és lehetőségeket, amelyek az Európai Unióban az etnoregionális vagy kisebbségi politikai mozgalmakat fogadhatják.

## 1. Kisebbségi és/vagy etnoregionális mozgalmak

Közép- és kelet-európai tapasztalatok alapján elmondható, hogy általában az identitáspolitika nemcsak a nemzeti kisebbségek érdekérvényesítő összetartozásában vált fontossá, hanem a többségi pártok nemzetépítő stratégiáiban is megjelenik. Egyetérthetünk Brubakerrel abban, hogy a nemzeti alapú politizálás vagy a nacionalizmus „dinamikáját [különböző] politikai erőterek termelik ki”,<sup>3</sup> és a demokratizálódó közép- és kelet-európai országokban az állam és a nemzet újraértelmezésében az identitáspolitika kiemelkedő szerepet játszott.

*Eastern Europe. A Guide to Politics in the Post-Communist Era.* Armonk, NY–London, England, 2002, M. E. Sharpe; Cordell, Karl (ed.): *Ethnicity and Democratisation in the New Europe.* New York, 1999, Routledge; Salat, Levente – Robotin, Monica (eds.): *A New Balance: Democracy And Minorities In Post-Communist Europe.* Budapest, 2003, Local Government and Public Reform Initiative.

<sup>3</sup> Rogers Brubaker: *Nationalism Reframed – Nationhood and the national question in the New Europe.* Cambridge, 1996, Cambridge University Press. 17.

Az etnikai vagy nemzeti identitás a hidegháborút követő időszakban nemcsak a korábban a socialista táborba tartozó átmeneti országokban, de Európa stabil demokráciáiban is jelentős politikai mobilizációs alapot jelent. Más okokból, de a nyolcvanas évek vége óta Nyugat-Európában is az etnikai alapú politizálás szinte újra virágkorát éli, aminek talán legszembetűnőbb jelei a regionális etnikai pártok választási sikerei voltak. Mindebből jól érzékelhető, hogy a külső elnyomás (Közép- és Kelet-Európában a szovjet birodalom) megszűnése és egy fokozatosan integrálódó Európában a nagyobb külső biztonságérzet – és részben a gazdasági integráció miatti veszélyérzet – újra felszínre hozza az etnikai törésvonalakat a politikában.

Az etnikai politikai mobilizáció alapja leegyszerűsítve a kisebbségi közösség identitásának védelmére épít általában az állammal szemben vagy az olyan globalizációs hatásokkal szemben, amelyek a nagyobb migráció vagy gazdasági kiszolgáltatottság miatt a közösség megőrzésére veszélyt jelenthetnek.<sup>4</sup>

Közép- és Kelet-Európában az etnikai politizálás modern kori megjelenése a kommunista diktatúrák bukásához és a demokratikus intézményrendszer kialakulásához köthető: ahogy a többségi nemzet birtokba vette és kialakította az új politikai rendszert, úgy azt saját nemzeti-kulturális képére is igyekezett alakítani. Ennek voltak jelei a nemzeti állam megteremtésére irányuló politikai törekvésekben, amelyek pl. az államnyelv vagy az államalkotó nemzet fogalmának ki-rekesztő értelmezésében vagy akár nyílt vagy burkolt asszimilációs politikákban öltöttek testet.<sup>5</sup> A demokratikus átalakulás keretében némiképp a többségi politikai nacionalizmusra is reakcióként indultak el a kisebbségi politikai mozgalmak, lényegi jellemzőjük, hogy a közösség identitásának megőrzésére, erre építve etnikai-nemzeti képviselőket próbálnak ellátni. Bugajski felosztásában a kisebbségi politikai mozgalmak céljaik szerint öt fő csoportba oszthatók, ezek lehetnek: a) kulturális újraéledés; b) politikai autonómia; c) területi önrendelkezés; d) szeparatizmus; és e) irredentizmus.<sup>6</sup> Bugajski emellett külön kategóriákat állít fel a regionális és a többségi nacionalista politikai mozgalmak leírására is.

Mindenestre a kelet-közép-európai térségben a kisebbségi politika a nemzeti identitás köré szerveződik, az esetleges regionális érdekek vagy követelések a nemzeti célok mellett, annak alárendelten jelennek meg.

<sup>4</sup> Vö. Huri Türsan: Introduction – Ethnoregionalist parties as ethnic entrepreneurs in Lieven. De Winter – Huri Türsan (eds.): *Regionalist Parties in Western Europe*. London, 1998, Routledge.

<sup>5</sup> Lásd még Jan Bugajski: *Political Parties of Eastern Europe. A Guide to Politics in the Post-Communist Era*. Armonk, NY–London, England, 2002, M. E. Sharpe (The Center for Strategic and International Studies).

<sup>6</sup> U. o. li–liiii.

Ettől eltérően a jelentős etnikai politikai mozgalmaknak Nyugat-Európában általában szoros regionális kötődéseik vannak, és a regionális érdekek egyenrangú szerepet játszanak az esetleges kisebbségi nemzeti érdekek képviselésével. Müller-Rommel definíciója szerint etnoregionális pártok azok, „amelyek földrajzilag körülhatárolható, területileg koncentráltan, periférián élő kisebbségek törekvéseire épülnek, amelyek a nemzetállam működési rendjének vagy esetenként akár a demokratikus rendjének megváltoztatásával követeli kulturális identitása elismerését”.<sup>7</sup>

Nyugat-Európa régi EU-tagállamaiban Flandriától Katalóniáig számos régióban találkozhatunk olyan sikeres etnoregionális mozgalmakkal, amelyek a demokrácia Sartori-féle értékelése szerint is a pártrendszer működésére érezhető hatással vannak, azaz választói bázisuk erejét, koalíciós képességüket vagy zsarolási potenciáljukat tekintve egyaránt jelentősnek mondhatók.<sup>8</sup>

Lényeges különbség azonban a közép- és kelet-európai kisebbségi pártokhoz képest, hogy ezek a regionális és/vagy etnikai mozgalmak ma már többnyire erősen decentralizált államszervezetben működnek, követeléseik első szakaszában több-kevesebb sikerrel jártak a regionális közigazgatási autonómia kialakításában (Dél-Tiroltól Skóciáig vagy Walesig bezárólag). Politikai erejük és a nemzeti követelések alapvetően kompromisszumos alapokon álló kedvező alkotmányjogi keretek között jelennek meg.

A decentralizáció és az európai integráció hatására az elmúlt évtizedekben jelentősen megerősödtek ezek az etnoregionális mozgalmak. Az etnopolitikai mobilizáció újraéledése Türsan szerint két egymással összekapcsolódó politikai fejleménnyel egyidejűleg jelentkezett: a területi kötöttségek lazulása a globalizálódó gazdaságban szorosan együttjárt a politikai erők területhez való kötöttségének az erősödésével.<sup>9</sup> A piacgazdaság nemzetközi egységesülésének egyik ellenhatása éppen a regionális területi sajátosságok politikai és kulturális felértékelődése. Komoly politikai kérdéssé vált, miként képesek a kisebb régiók a világgazdasági folyamatokhoz sikeresen alkalmazkodni.<sup>10</sup> Az európai integráció, különösen a közösségi regionális politikák is megerősítették az etnoregionális pártok sikerének reményeit, mivel azt az ígéretet támasztják alá a választókban, hogy a nagyobb autonómia vagy akár függetlenség kivívása mellett is a gazda-

<sup>7</sup> Ferdinand Müller-Rommel: Theoretical consideration. In Lieven De Winter – Huri Türsan (eds.): *Regionalist Parties in Western Europe*. London, 1998, Routledge. 19.

<sup>8</sup> Giovanni Sartori: *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge, 1976, Cambridge University Press.

<sup>9</sup> Türsan: i. m. 3.

<sup>10</sup> Vö. Michael Keating: *Nations against the Stat: New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*. Houndsmill, 1996, St. Martin's Press.

ságilag egységes Európa előnyeit megőrizhetik, és nem veszíthetik el helyüket a nemzetközi politikai közösségben.

Az európai integráció ilyen hatására számos példát találhatunk pl. a Skót Nemzeti Párt népszerűségének emelkedése az utóbbi két évtizedben legalábbis részben a brit belpolitika és az európai perspektívák megváltozásának tudható be.<sup>11</sup>

## 2. Átalakuló államok az európai integrációban

Az Európai Unió és az európai integráció egyszerre mutatja az államokat átforgató tágabb folyamatokat és egy új, „nemzetek feletti” politikai entitás építését. Az utóbbi évtizedben, a nemzetközi gazdasági kapcsolatok radikális megerősödésével és átalakulásával a nemzetállamok mindenre kiterjedő ellenőrzési képességének és teljes szuverenitásának eszméje is komoly változásokon ment át, és ez fokozattan így van az egységesülő Európában. Azáltal, hogy az Európai Unió egyre több területen megosztott vagy éppen kizárólagos hatáskörökkel rendelkezik, a tagállamokkal szemben egy „posztszuverén”<sup>12</sup> rend vonásait veszi fel.

Michael Keating öt fontos jellemzőt említ ebből a szempontból: a) az európai integráció komoly területeken ássa alá az állami hatásköröket (így pl. a közös piac szabályozásában, a közös pénz vagy a közös külbiztonsági érdekek terén); b) ennek megfelelően az egységesülő Európa azzal, hogy új jogrendet teremt, hogy több egymás mellett élő jogrend kialakulását segíti elő, kikezdi a kizárólagos és egységes állami szuverenitás doktrínáját; c) az a törekvés, hogy az egységesülő Európa is demokratikus legyen, alaptalanná teszi azokat a régi érveket, miszerint igazi demokrácia csak nemzetileg homogén területeken szület; d) azáltal, hogy Európában pl. az Emberi Jogok Európai Egyezményével az emberi jogok védelme függetlenné vált az egyének állampolgárságától (és az EU is egyre inkább ezt a megközelítést teszi magáévá) kiveszi az államok kezéből az emberi jogok kizárólagos védelmét, mivel az, a nemzetközi közösség felelőssége is; e) ezáltal az új nemzetközi és nemzetekfeletti struktúrák Európában (így pl. az EU) az állami struktúrákon kívül teremtenek új lehetőségeket a kisebbségi politikai mozgalmak számára.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> A skót politikai nacionalizmusról lásd Grüber Károly: Macbethől Sean Conneryig. A skót nacionalizmus politikatörténeti vázlata in *Magyar Kisebbség*, 2000/1 (19).

<sup>12</sup> Keating: i.m. 369.

<sup>13</sup> Michael Keating: European Integration and the Nationalities Question, in *Politics and Society* 2004, Vol. 32, No. 3, September, 367–388. Vö. még Bíró Gáspár: Minorities in International Relations, in K. Imbusch – K. Segbers (eds.): *The Globalization of Eastern Europe*. Hamburg, 2004, LIT. 297–332.

### 3. Új politikai tér – avagy a „megosztott szuverenitás”

Az európai integráció bizonyos etnoregionális mozgalmak számára egyértelműen tompítja a nemzeti követelések élet, és veszélytelenebbé teszi a polgárok szemében ezeket. Pl. a Skót Nemzeti Párt, amely Skóciában jelentős politikai erőt képvisel, annak ellenére, hogy az elszakadást sem a nemzetközi közösség, sem a nemzetközi jog nem támogatja, láthatóan könnyebben érvelhet Skócia függetlensége mellett magával az európai integrációval. Az Unió belüli függetlenség követelése közkeletűen kevesebb veszélyt rejt magában, mivel mind Angliával, mind a több európai állammal a gazdasági és politikai kötelek szorosak maradnak, így az esetleges kellemetlen gazdasági és nemzetközi politikai hatásokat ellensúlyozza, hogy az elszakadást az EU keretei között képzelik el.<sup>14</sup>

Persze a szeparatista törekvések az etnoregionális politikai mozgalmak között is ritkán élveznek áttörő társadalmi támogatást. Ennél nyilvánvalóbb és általánosabb hatása van az integrációnak, mely a nemzeti kisebbségi és regionális követelések megjelenítésére új diszkurzív teret kínál: több mozgalom számára is az önálló, szuverén államiság megteremtése veszített jelentőségéből, és az integráció keretében már inkább a megosztott szuverenitás igénye kerül előtérbe. Ez megfelel az integrációs közbeszéd szóhasználatának, és az érintett kisebbségeket az európai integráció elkötelezettjeiként jeleníti meg. Az Unió belül nem tűnik el természetesen az állami szuverenitás, de jelentősen átalakul, és a regionális kisebbségek igényt tarthatnak arra, hogy ebben az átalakulásban részt vegyenek, az állam szuverén jogkörei ne csak „felfelé”, az uniós intézmények hatáskörében jelenjenek meg, hanem „lefelé” is, az alkotmányos régiók nagyobb önállóságában.

Az európai integrációban kialakuló többszintű kormányzatról sokan írtak,<sup>15</sup> de mindeddig nem alakult ki olyan jogi keret, amelyben a közösségi szintű, a tagállami és a regionális hatáskörök egyértelműen és általános jelleggel elhatárolva jelennének meg. Emiatt gyakran az a helyzet, hogy az európai integráció nyújtotta lehetőségeket és képviseleti struktúrákat az egyes csoportok, tagállamok éppúgy, mint egyes regionális kisebbségek saját érdekeik megjelenítésére használják. Azt is mondhatjuk, hogy az integrációban átalakuló hatalmi struktúrákban még mozgásban vannak a frontok a különböző kormányzati szintek között.

<sup>14</sup> Neil MacCormick: A pajzs és a kard, avagy az EU szerepe a kisebbségek védelmében, in *Pro Minoritate*, 2003/tavaszi.

<sup>15</sup> Pl. Liesbet Hooghe – Gary Marks: *Multi-level Governance and European Integration*. Latham MD, 2001, Rowman & Littlefield.

Ennek lényegi eleme az is, ahogy a politikai közbeszédben a szubszidiaritás fogalma átalakult az elmúlt időszakban.<sup>16</sup> Az eredetileg a tagállamok hatásköreinek a közösségi hatáskörelvonás elleni védelmére szánt elv mára sokszor egy többszintű kormányzat vezérelveként jelenik meg. Ebben nemcsak az EU és a tagállamok közötti hatáskörelosztás alapja, hanem a hatékonyabb állami működés ösztönzőjeként a decentralizációt és az államokon belüli regionális struktúrák megerősítését szorgalmazzák egyik fontos érve. Az európai integráció egyik következménye lehet, hogy ténylegesen a szubszidiaritást az állami szuverenitással szemben fogalmazzák meg, ami az egyes régiók vagy etnikai csoportok érdekérvényesítése számára nyújthat valamilyen alapot az állammal szemben; míg más oldalról ez a folyamat az „állam”, a „nemzet” vagy éppen az „állampolgárság” hagyományos fogalmainak újraértelmezésére készíthet minket.

A nemzetállam központi hatásköreinek gyengülése egy erősödő Brüsszellel szemben azt is mutatja, hogy a választók és a politikusok is nagyobb bizalommal tekintenek az etnoregionális politikai törekvésekre, mivel így a nagyobb önállóságot egy politikailag és gazdaságilag mélyen integrálódott Európában érhetik el.<sup>17</sup>

#### 4. Új képviseleti struktúrák

Az Európai Uniót kívül nem szabad elfeledkezni arról, hogy mind az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, mind az Európa Tanács kifejezetten aktív volt az 1990-es években a kisebbségek jogainak, érdekeinek nemzetközi védelmében és megjelenítésében. Ennek ellenére az Európai Gazdasági Közösséggel szemben az etnikai és regionális mozgalmaknak sokáig komoly ellenérzései voltak, bonyolult, túlbürokratizált és a kisebbségi, helyi igényekre süket szervezetet láttak benne. Az 1980–1990-es években azonban ez a hozzáállás jelentősen megváltozott, és olyan intézményi keretek jöttek létre, amelyek a kisebbségi pártokat is arra ösztönözték, hogy részt vegyenek az európai politikai játszmában.<sup>18</sup> 1979 után az Európai Parlament közvetlen választása arra indította az etnoregionális mozgalmakat, hogy európai szinten is megszervezzék magukat, így 1981-ben létrejött az Európai Szabad Szövetség (EFA), amely közvetlen kapcsolatot és képviseletet teremtett ezeknek a pártoknak, így közös fórumot biztosít

<sup>16</sup> Erről lásd pl. Ken Endo: *Subsidiarity and its Enemies: To What Extent is Sovereignty Contested in the Mixed Commonwealth of Europe?* Florence, RSC No. 2001/24, European University Institute.

<sup>17</sup> Lieven de Winter et al. (eds.): *Autonomist Parties in Europe: Identity Politics and the Revival of the Territorial Cleavage*. Barcelona, 2006, ICPS. 16–17.

<sup>18</sup> Lieven de Winter – Margarita Gomez – Reino Cachafeiro: *European Integration and Ethnoregional Parties*, in *Party Politics*, 2002, 8. no. 4, 483–503.

az európai integrációról, az EU jövőjéről zajló vitáknak.<sup>19</sup> Ezzel jelentős mértékben hozzájárul, hogy az etnoregionális pártoknak ezekben a kérdésekben közösen képviselhető álláspontja alakuljon ki.

Emellett a Közösség az 1980-as évektől kezdve egyre több olyan területen is önálló politikákat alakít ki, amelyek az etnoregionális csoportokat közvetlenül érintik. A felzárkóztató regionális politikák, a Régiók Bizottságának a létrehozása és a közösségi politikák decentralizációja a régiók felértékelődéséhez vezetett. Az EU sosem határozta meg pontosan mekkora területű, milyen alkotmányos hatáskörökkel rendelkező régiók lehetnek partnerei ebben, ilyen jellegű definíciót amúgy is bajos volna úgy megfogalmazni, hogy abban minden regionális kisebbség, állam nélküli nemzet vagy régió beleférjen. Ezért ebben a kérdésben a tagállamok alkotmányos berendezkedése a döntő: amíg pl. a német tartományok vagy Skócia, Flandria képviselői élhetnek azzal a lehetőséggel, amit az 1992-es Maastrichti Szerződés kínált, hogy a regionális fejlesztési politikák tárgyalásakor a központi kormányzatot valamely regionális kormányzat tagja is képviselheti, addig a jelentős autonómiával rendelkező Katalóniának vagy Baszkföldnek a spanyol közjog nem adja meg ezt az esélyt. Ugyanígy látunk kísérleteket arra, hogy a közösségi regionális támogatásoknak megfelelő régiókat egyes tagállamok kifejezetten úgy alakítják ki, hogy azok ne tükrözzék a hagyományos, kisebbségek által jelentős számban vagy többségben lakott történeti régiókat. Az európai integrációnak a tagállamok belső közjogi, közigazgatási struktúráinak kialakítására nincs hatása, ez akkor is az államok kizárólagos belügye, ha a politikai érdekekből kialakított régiók a közösségi politikák szempontjából sem tudnak olyan hatékonyan működni, mintha a történelmi, etnikai, regionális sajátosságokat figyelembe vették volna.

Mindazonáltal annak ellenére, hogy a közösségi politika elsősorban kormányközi együttműködésre épül, vannak olyan intézményes fórumok, ahol a régióknak is lehetőségük van megjelenni. Bár ez csak azoknak a régióknak nyit távlatosan új lehetőségeket, amelyeknek a saját államukban ehhez megfelelő alkotmányos autonómiát sikerült kivívniuk.

Például a Strukturális Alapok lehetőséget adnak arra is, hogy a régiók közvetlen kapcsolatot alakítsanak ki az Európai Bizottsággal és az EU más döntéshozó szerveivel. Ebben a tekintetben nemcsak a jogi intézmények (Régiók Bizottsága, Európai Parlament stb.), hanem az informális csatornák (regionális képviselői irodák Brüsszelben, lobbitevékenységek, városok, régiók közötti együttműködés) is nyitva állnak a régiók előtt. Így a közösségi döntéshozatalban, a politikai előkészítésben és a végrehajtásban nemcsak a politikai partnerek (így a regionális

<sup>19</sup> Érdekes példája ennek az EFA többnyelvűségről kidolgozott politikai programja, Bernat Joan i Mari: *Projecte ecolingüística/Ecolinguistics Project*. Eivissa, Mediterranea, 2005, The Greens/European Free Alliance.



vagy helyi végrehajtó hatalom képviselői), hanem más, a regionális érdekeket képviselő szereplő (civil szervezet, politikai párt stb.) részt vehet.

Természetesen közvetlen részvételt biztosít a Régiók Bizottsága azoknak az alkotmányos régióknak, amelyek képviselőket küldhetnek. Komoly hiányossága azonban a Régiók Bizottságának, hogy nemcsak az alkotmányos autonómiával rendelkező régiók, hanem a tagállamok bármilyen regionális vagy helyi képviselői egyenlő tagjai lehetnek, és csak konzultációs jogkörök illetik meg.<sup>20</sup>

Érdeemes még megemlíteni a határ menti régiók együttműködését támogató INTER-REG programokat, amelyek napjainkban az Unió tagállamainak számos határa mentén működnek. A sikere azonban kétséges, mert a tagállamok regionális kormányzati berendezkedése, közigazgatási önállósága jelentősen eltér, így a szoros együttműködés sokszor nehézkessé válik.<sup>21</sup>

Mindebből érződik, hogy a közösségi politikák és intézményi lehetőségek lényegében a gazdagabb és jelentős alkotmányos autonómiával rendelkező régiók számára érhetőek el. Ugyanakkor maga az a tény, hogy az Unióban a regionális kormányzati szintnek közvetlen szerepe van/lehet, legitimálhatja a tagállamokban a regionalizációs törekvéseket. A felülről lefelé építkező (top-down) regionalizmus mellett, a lentől felfelé építkező (bottom-up) regionalizmus is megjelenhet.<sup>22</sup> A központi kormányzati hatalom decentralizációjára, a regionális, etnikai érdekek megjelenítését szolgáló közjogi követelések így a közösségi politikákban nyerhetnek retorikai legitimitást, mivel az élő, aktív nemzeti közösségek, hagyományos, történeti régiók nagyobb önállósága eredményesebb lehet az integrációs előnyök kihasználásában, mint a központi kormányzat vagy a központilag kialakított mesterséges régiók. Az erősödő regionális érdekek ugyanakkor a regionális politikai pártok jelentőségét is megnövelik, sikerük vagy kudarcuk a nemzeti/regionális identitáspolitika mellett az integrációs politikában is mérhetővé válik.

Az etnoregionális mozgalmak képesek lehetnek arra, hogy az állam feletti politikai szinten is képviseltesék magukat, és az eddigi tapasztalatok alapján ez a lehetőség a közép- és kelet-európai új tagállamok kisebbségi pártjai előtt is nyitva áll. Mindazonáltal nem lehet megkerülni, hogy a nemzetközi szinten csak a sta-

<sup>20</sup> Az Alkotmányos Szerződést előkészítő Konventben még olyan javaslat is született, amely Régiók Bizottsága mintájára a nemzeti kisebbségek számára is létrehozott volna egy konzultációs testületet. A javaslatot a Konvent elvetette. Lásd Bevezető az Európai Konvent kisebbségvédelmi javaslataihoz, in Kovács Nóra – Osvát Anna – Szarka László (szerk.): *Tér és terep, III – tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből*. Budapest, 2004, Akadémiai Kiadó, 315–324.

<sup>21</sup> Vö. Keating: i. m. 378.

<sup>22</sup> Michael Keating – John Loughlin (eds.): *The Political Economy of Regionalism*. London, 1997, Frank Cass.

bil alkotmányos autonómiával és kedvező gazdasági perspektívákkal rendelkező régiók vagy regionális kisebbségek tudnak minden lehetőséggel élni.

A közép- és kelet-európai kisebbségi pártoknál azonban általában sem alkotmányjogilag, sem a kisebbségek területi megoszlásában nem lehet igazán a regionális identitásra építeni, így a regionális jelleg egyelőre láthatóan háttérbe szorul. Ennek az is oka, hogy elsődleges célként politikai követeléseikben alapvetően még a jogegyenlőség és alkotmányjogi státusuk rendezésére kell törekedniük. Mindazonáltal a regionális politikák kihasználásának esélye nélkül is, az uniós intézmények (pl. az Európai Parlament) olyan új képviseleti teret nyithatnak számukra, amely hosszabb távon magukra az etnopolitikai mozgalmakra is hatással lehet.