

Eplényi Kata

∴ Balassi Intézet, Nemzetközi Igazgatóság, Budapest
∴ kata.eplenyi@bbi.hu

AZ AUTONÓMIA KÉRDÉSÉNEK MEGJELENÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTBEN, DOKUMENTUMAIBAN ÉS VITÁIBAN

*Raising the Question of Autonomy in the European Parliament,
its Documents and Discussions*

*Pojava pitanja autonomije u Evropskom parlamentu,
u njenim dokumentima i raspravama*

Az egy évvel ezelőtt megjelenő *Létünk* folyóirat hasonló, palicsi konferenciát összefoglaló számában a nemzeti kisebbségek általánosabb értelemben vett védelméről is volt szó, akkor is az uniós intézményeket górcső alá véve. Az idei – az autonómia kérdését taglaló – írás, annak folytatásaként, illetve kiegészítéseként értelmezhető. Pár helyen egy-egy gondolat visszaköszön majd az Európai Parlament szerepével kapcsolatosan, de ezúttal a kisebbségvédelem csak egy szeletére, az autonómia kérdésre irányul a figyelem. A jelen írás azokat az európai parlamenti dokumentumfajtákat és azokat a vitás kérdéseket hivatott röviden bemutatni, felvillantani, amelyek az autonómia kérdésével direkt vagy indirekt módon foglalkoznak az Európai Parlament falain belül, és ezáltal közösségi véleményt formálnak, még akkor is, ha ezek szinte kivétel nélkül nem jogerős határozatai a Parlamentnek. Továbbra is hálátlan feladat olyan témáról írni, amely nem lesz kifejezetten optimista a végkicsengésében, mégis a szerző bízik az olvasó türelmében, és abban, hogy az írást végigolvasva közelebb kerül az Európai Parlamenthez, annak megközelítéséhez és a miértek magyarázatához. Szerbia csatlakozási folyamatával kapcsolatosan pedig talán mégis lesz ok az optimizmusra.

Kulcsszavak: Európai Parlament, kisebbségvédelem, autonómia, Szerbia, csatlakozási folyamat

1. BEVEZETŐ

Az egy évvel ezelőtt megjelenő *Létünk* folyóirat hasonló, palicsi konferenciát összefoglaló számában¹ a nemzeti kisebbségek általánosabb értelemben vett vé-

¹ *Létünk*, 2013, különszám, 44–54.

delméről is volt szó, akkor is az uniós intézményeket górcső alá véve. Az idej – az autonómia kérdését taglaló – írás, annak folytatásaként, illetve kiegészítéseként értelmezhető. Pár helyen egy-egy gondolat visszaköszön majd az Európai Parlament szerepével kapcsolatosan, de ezúttal a kisebbségvédelem csak egy szeletére, az autonómia kérdésére irányul a figyelem. A jelen írás azokat az európai parlamenti dokumentumfajtákat és azokat a vitás kérdéseket hivatott röviden bemutatni, felvillantani, amelyek az autonómia kérdésével direkt vagy indirekt módon foglalkoznak az Európai Parlament falain belül, és ezáltal közösségi véleményt formálnak, még akkor is, ha ezek szinte kivétel nélkül nem jogerős határozatai a parlamentnek. Továbbra is hálátlan feladat olyan témáról írni, amely nem lesz kifejezetten optimista a végkicsengésében, mégis a szerző bízik az olvasó türelmében, és abban, hogy az írást végigolvasva közelebb kerül az Európai Parlamenthez, annak megközelítéséhez és a miértek magyarázatához. Szerbia csatlakozási folyamatával kapcsolatosan pedig talán mégis lesz ok az optimizmusra.

A bevezető gondolatok soraiban fontos továbbá tisztázni az autonómia szó jelentését és annak szövegben történt használatát is. Az autonómia szó alatt – ebben az írásban kizárólag – a kisebbség azon öngazgatási jogát és szabadságát érti a szerző, amely alapján törvényes keretek között az adott területen élők vagy a kisebbségéhez tartozók demokratikusan megválasztott testület alapján döntenek bizonyos kérdésekben. Történelmi, földrajzi és egyéb okokból ennek különböző formái ismertek, és léteznek az Európai Unió határain belül is, így a területi autonómia, a személyi elvű autonómia (kulturális) vagy éppen a kisebbségi önkormányzati rendszer. Látni fogjuk, hogy ezek a fogalmak, illetve számos esetben politikai alkuk eredményeképpen elfogadott különböző szinonimáik megjelennek bizonyos parlamenti dokumentumokban és vitákban. A „kisebbség” szó használatakor pedig minden esetben a tradicionális vagy nemzeti kisebbségi közösséget érti a szerző (a rövidítés kedvéért nem mindig jelenik meg együtt a szókapcsolat).

2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Az elmúlt száz év azt bizonyítja, hogy a nemzeti kisebbségi közösségeket érintő kérdések megítélése időben változik; a nemzetközi döntéshozók néha nagy figyelemmel, néha meg politikai óvatossággal kezelték ezt, illetve az autonómia kérdését a XX. század folyamán.² Ennek alátámasztására elég egy wil-

² Erről bővebben Kardos Gábor: „A kezdet nehézségeitől a normatív garanciáig: az ENSZ és a nemzeti kisebbségek” c. írásában olvasható = *Kül-Világ*, a Nemzetközi Kapcsolatok Folyóirata 2006/1.

soni idézetet³ említeni 1919-ből, amely a kisebbségek védelme érdekében nemzetközi intézmények létrehozatalát irányozta elő, és (formális értelemben) kisebbségvédelmi sikereket is elért a Népszövetség kora. Ezzel szemben az ENSZ Alapokmányának szövegezésekor elhangzott sor⁴ pedig arra utal, hogy akkor már szabadulni akartak az államok korábbi államközi viszonyainak terheitől, ekkor az emberi jogok, az egyéni jogok védelme került előtérbe. Ezért egészen az 1990-es évekig nem is találunk kollektív jogokra vonatkozó nemzetközi kisebbségi dokumentumokat⁵ vagy az öngazgatás, az autonómia jogát taglaló sorokat. Az autonómia kérdéskörét pedig még a két, 1990-es években elfogadott, Európa tanácsi „kisebbségvédelmi minimumként” aposztrofált dokumentuma sem tartalmazza.

Amely dokumentumok viszont már mindenképpen relevánsak, említésre méltók és minden esetben hivatkozandók, azok az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által elfogadott ajánlások. Ezek közül három megemlítése fontos: i) az 1993-ban elfogadott ún. „1201-es” ajánlás⁶ a kisebbségi jogokról, amely először mondta ki nemzetközi viszonylatban a nemzeti kisebbségek jogát bizonyos fajta speciális státushoz, illetve közigazgatási autonómiához (11. cikkely), illetve a kisebbségek kollektív jogairól tesz említést (12. cikkely); ii) a 2003-ban elfogadott „1334-es” ajánlás⁷ vagy más néven Gross-jelentés, amely kizárólag az autonómiával foglalkozik, és annak előnyeire hívja fel a nemzetközi közösség figyelmét; iii) végezetül pedig a 2014-ben elfogadott „1985-ös” ajánlás⁸, amely a nemzeti kisebbségek általános helyzetével foglalkozik, és egyik pontjában ki mondja azt is, hogy a területi öngazgatás hozzájárulhat a kisebbségi közösség fennmaradásához (8. cikkely).

³ „Semmi sem valószínűbb, hogy megzavarja a világ békéjét, mint az a bánásmód, amellyel bizonyos körülmények közepette a kisebbségeket illetik.” Wilson, 1919, Párizs;

⁴ „Amire ma a világnak szüksége van, az nem a kisebbségek védelme, hanem védelem a kisebbségektől.” Egy diplomata az ENSZ Alapokmányát előkészítő értekezleten, 1949, San Francisco.

⁵ Egyéni kisebbségi jogokra vonatkozó ENSZ-dokumentum: Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (1966) 27. cikk: „Olyan államokban, ahol a nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”

⁶ <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta93/EREC1201.htm>

⁷ <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta03/ERES1334.htm>

⁸ <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20772&lang=en>

Megemlíthető ugyanakkor, hogy ezen ajánlások csupán „soft law” jellegűek, így csak sorvezetőként szolgálhatnak az országok számára, azok nem kikényszeríthetőek. Ezért e dokumentumok folyamatos hivatkozása, azokra való rámutatás kiemelkedően fontos, minden kisebbségi közösség és őket képviselő politikai elit érdeke. Sikerként könyvelhető el, hogy a harmadik, Kalmár Ferenc⁹ jelentésén alapuló ajánlás 2014-ben került elfogadásra. Ezzel ez a szöveg sikeresen meg tudta védeni a korábbi jelentések pontjait, azokat ismét felelevenítette, és újra a nemzetközi közösség figyelmébe ajánlotta.

Ezek tehát a nemzetközi jogi környezet autonómiára vonatkozó sarkkövei.¹⁰ Sajnálatos módon nem elég erősek ahhoz, hogy a gazdasági válság sújtotta európai politikai környezetben rájuk újabb nemzetközi dokumentum épülhessen, viszont fontos hivatkozási pontot jelentenek, olyanokat, amelyeket az Európai Parlament falain belül is hangsúlyozni és hivatkozni kell.

3. KÖZÖSSÉGI JOGI KÖRNYEZET, AUTONÓMIÁK AZ UNIÓBAN

A tavalyi írás hosszabban kifejti, hogy melyek azok a „kapaszkodók” a közösségi, uniós jogrendben, amelyek a kisebbségvédelem kapcsán megemlíthetők, a Koppenhágai Kritériumok elfogadásától, a faji irányelvig (2000/43/EK), illetve az Alapjogi Charta két vonatkozó cikkelyétől (21. és 22. cikkely), a Lisszaboni Szerződés preambulumaig. Az utóbbi kettő azért is fontos, mert ezek által „a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása” a közösség alapvető, központi értékevé vált. A Lisszaboni Szerződés életbe lépése és az Alapvető Jogok Chartájának jogi erőre emelkedése javított ugyan a korábbi jogi környezeten, de önmagukban még ezek sem elegendőek ahhoz, hogy az Európai Unió a kisebbségvédelem területén konkrét ügyekben – az általános diszkrimináció tilalmán túlmenően – közösségi szinten lépjen fel. A saját helyi értékükön kell kezelni e dokumentumokat. Ha pedig már csak az autonómia kérdésére összpontosítjuk figyelmünket, akkor arra a dokumentumokban semmiféle utalás nem található; sem a kisebbségvédelmi szempontból használt önkormányzatiság, sem pedig a szektoriális autonómia fogalmaira.¹¹ A szubszidiaritás fogalma számos esetben előfordul ugyan a közösségi jogban, de annak minden esetben a tagállamok vagy a tagállamok egyes régiói az alanyai, sosem egy kisebbségi

⁹ Kalmár Ferenc a Magyar Országgyűlés képviselője (KDNP) és az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének tagja 2014-ig.

¹⁰ Erről bővebben Vizi Balázs jelen kötetben megjelent írásában olvashatunk.

¹¹ A szubszidiaritás fogalma számos esetben előfordul a közösségi jogban, de annak minden esetben a tagállamok vagy a tagállamok egyes régiói az alanyai, sosem egy kisebbségi közösség maga.

közösség maga. Azt tapasztaljuk, hogy a közösségi jog semmilyen jogi fogódzót nem ad ezen a területen. Tehát ez a kérdéskör az Európai Parlament munkájába a jogszabályalkotáson keresztül (tehát az európai bizottsági kezdeményezésének következtében) jogalap híján nem kerülhet be. Így csak a *rendes jogalkotási eljárás*on kívül, a nem jogi erejű határozatok soraiban (pl.: ajánlások, állásfoglalások) található autonómiával foglalkozó sorok vagy passzusok.

Még mielőtt ezek bemutatásába kezdenénk, fontos leszögezni – a hiányzó közösségi jogszabályok ellenére –, hogy az Európai Unió területén belül az autonómia realitás, az autonómia gyakorlat. A teljesség igénye nélkül említhető példaként a finnországi Åland-szigetek autonóm területe, a franciaországi Korfúka, vagy éppen Spanyolország és Olaszország számos régiója, tartománya. Igaz, ezeket az autonómiákat az esetek többségében kétoldalú megállapodások vagy nemzeti jogszabályok biztosították, és csak pár esetben beszélhetünk nemzetközi szerződésről, kötelezettségvállalásról (pl.: Åland-szigetek, Észak-Írország), ezek mégis mind részei az unió tagállamainak és mindennapjainak. Megemlítendő továbbá, hogy ezen autonómiák között számos olyan is akad, amely az adott ország uniós taggá válását követően kapta meg autonóm státusát (pl.: Korfúka, Észak-Írország, Skócia). Bár az igazsághoz hozzátartozik az is, hogy azok odaítélését sosem az Európai Unió javasolta vagy kényszerítette ki.

A közösségi jogi és tagállami helyzetkép után, most forduljunk a Parlament dokumentumai felé.

4. AZ AUTONÓMIA KÉRDÉSKÖRÉNEK MEGJELENÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENT DOKUMENTUMAIBAN

Mint ahogy arra már korábban utaltam, az általunk górcső alá vetett területen kizárólag nem jogi erejű határozatok találhatóak. A kisebbségi jogi tartalommal (is) rendelkező, az EP által az 1980-as évek óta elfogadott határozatai alapvetően két fő csoportba oszthatóak: i) az első csoportba tartoznak az EP kizárólag kisebbségi témájú határozatai, amelyek már címükben leszűkítik kisebbségi jellegüket, vonatkozásukat, illetve azok, ii) amelyek egy tágabb értelemben vett kérdéssel foglalkoznak, de mégis van kisebbségi vetületük, vonatkozásuk. E két csoport külön-külön kerül bemutatásra, majd a fejezet végén a következtetések levonásakor ér ismét össze a két szál.

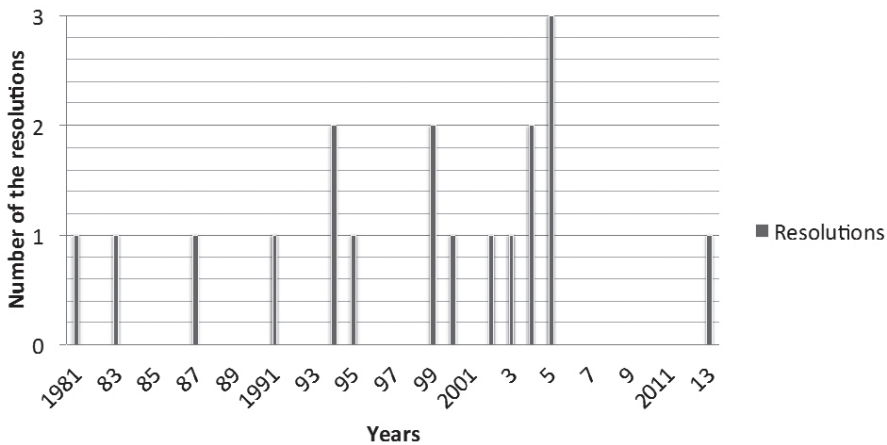
4.1. Kizárólag kisebbségi témájú határozatok

Az 1980-as évek óta minden bizonnyal már több ezer nem jogi erejű határozatot (ajánlást és állásfoglalást) fogadott el az Európai Parlament, amelyek az élet szinte minden területét érintik a halászat kérdésétől a kiskorúak védelméig,

illetve a kereskedelemtől a politikai megnyilvánulásokig. Ezek között hozzávetőlegesen másfél tucat határozat található, amelyek kizárólag nemzeti kisebbségek jogaival, kisebbségi nyelvekkel vagy éppen egy konkrét kisebbségi közösség kérdésével foglalkoznak. A kis szám ellenére elmondható, hogy az EP az 1980-as évektől kezdve igen aktívnak mutatkozott ezen a területen. Az 1980-as években főleg a kisebbségi nyelvekre és a nyelvhasználatra koncentrált (pl.: kisebbségi nyelvi chartáról szóló kezdeményezése – 1981; kisebbségi nyelvek védelméről – 1983; katalán nyelv helyzetéről 1990;), az 1990-as években pedig főleg harmadik országok viszonylatára (pl.: albániai görög kisebbség védelmében – 1994; kisebbségi jogok Romániában – 1995). De találunk számos általános érvényű határozatot mind a nyelvi és nemzeti kisebbségekre vonatkozóan is (pl.: nyelvi és kulturális kisebbségek – 1994; kisebbségek és nyelvi jogok védelme a csatlakozás előestéjén – 2003¹²).

Ez a kezdeti lelkesedés, két évtized elmúltával, minden valószínűséggel a történelmi, gazdasági és politikai környezet megváltozásának következményeként, alábbhagyni látszik. Éppen ezért érdemes figyelmet fordítani arra is, hogy ezek a határozatok mely években lettek elfogadva, mikor volt inkább receptív az Európai Parlament e kérdések tárgyalására (1. ábra). Érdekes „fordított arányosság” áll fenn az elfogadott határozatok száma és a kisebbségi közösség EU-n belüli aránya között. 2004-et követően ugrásszerűen nőtt meg a kisebbségi közösségekhez, illetve kisebbségi nyelvet beszélők száma az unión belül (az elérte a 10%-ot), mégis azóta sokkal kevesebb ilyen témájú határozat került elfogadásra. 2004 óta két esetben pedig kudarcba is fulladt ilyen témájú határozat kezdeményezése. A kérdés politikai érzékenysége egyre nő. 2013-ban, szinte majd egy évtized kihagyással – az azt megelőző számos sikertelen próbálkozást követően – csak egy olyan határozat tudott „átmenni” a parlament plénumán, amelyik kizárólag a „veszélyeztetett és kihalás szélén álló nyelvek védelmének” kérdésével foglalkozott. Úgy tűnik, most csak ez – az általánosan vett kisebbségi kérdés csak egy csekély, bár természetesen nem elhanyagolható szeletet érintő – kérdés élvezi azt a politikai támogatást, amely az elfogadásához szükséges. Ennél mélyebbre ásni, kényesebb kérdéseket feszegetni nem lehet, arra politikai támogatás hiányában nincsen mód.

¹² Az itt felsorolt határozatok címei nem pontos fordításai az angol címeknek, csak rövid utalás azok tartalmára.



1. ábra

A csökkenő tendenciát mutató határozatokon túl érdemes azok tartalmára is időt szánni. A szövegeket végigolvasva jól látható a változás e tekintetben is. Amíg a 1980-as és 1990-es években számos újító ötletet is találunk e parlamenti határozatok szövegében (pl.: „Community Charter of regional languages and culture” – 1981; „European Bureau on Lesser Used Languages” – 1987; „Agency on Linguistic Diversity and Language Learning” – 2003), addig ezek közül ma egyik sem kapna elegendő politikai támogatottságot egy esetleges határozatba kerüléshez.

Végezetül pedig az autonómia kérdése alapján is vizsgáljuk meg ezen állásfoglalásokat: sajnálatos módon mindössze csak egy olyat találunk, amely említi az önkormányzatiság kérdését. A „kisebbségek védelméről és a megkülönböztetés elleni politikákról” szóló, 2005-ben elfogadott határozat szerint „a hagyományos nemzeti kisebbségek problémái kezelésének a szubszidiaritás és az önkormányzatiság elvein alapuló döntéshozatalban történő hatékony részvétel az egyik leghatékonyabb módja, az unión belüli legjobb gyakorlatot követve”.

Látható, hogy a kizárólag kisebbségi témájú határozatok sorát nem igazából gazdagítják az autonómiára vonatkozó utalások. Mindettől függetlenül a kisebbségi határozatok jelentősége nem elvitatható, a jövőbeni autonómiatörekvések szempontjából pedig nem elhanyagolható.

4.2. További határozattípusok

A határozatok második csoportja már jóval számosabb: több tucatra, akár százra is tehető azon nem jogi erejű állásfoglalások száma, amelyek így vagy úgy utalást tesznek az autonómia kérdésére. Ebbe a második kategóriába több

típus is tartozik: egyfelől számos olyan ún. éves jelentése van a parlamentnek, amely többek között kitér a kisebbségvédelem kérdéskörére is (pl.: alapvető jogokról szóló tagállamokra vonatkozó éves jelentés; a harmadik országokról szóló éves emberi jogi jelentés; vagy éppen a csatlakozásra váró országok ún. országjelentései). De ide tartoznak azon jelentések is, amelyek például egy elismert földrajzi egységre vonatkoznak, és nem mellesleg az adott területen élő őshonos kisebbség autonóm jogaira is kitérnek sok egyéb témakör mellett (pl.: Északi-sarkvidék). Minden bizonnyal a példaként említendő jelentéseken kívül is lehetne találni olyat, amely tartalmaz kisebbségekre vagy éppen autonómiára vonatkozó sorokat, ám a teljes lista összeállítása a jelentések, határozatok számossága miatt szinte lehetetlen. Erre ez az írás sem vállalkozik. De a felhozandó példák jól érzékeltetik az általános parlamenti hozzáállást.

Elsőként az Északi-sarkvidékre vonatkozó jelentéseket vesszük górcső alá. Mint ismeretes, ezen a területen él Skandinávia 50–60 000 főnyi számi (lapp) közössége. A négy ország területén élő népcsoportot a hagyományokhoz való ragaszkodás (vadászat, rénszarvastenyésztés stb.), a népszokásokon alapuló identitás köti össze, és nem a közös nyelv használata (majd egy tucat különféle nyelv/járás van a számi közösségen belül). Az elmúlt évtizedekben az Európai Parlament már három alkalommal fogadott el „Északi-sarkvidék”-re vonatkozó határozatot (1999, 2011, 2014). Ezek mindegyike foglalkozik a számi közösség jogaival is. A szövegek minden esetben utalnak azokra az autonóm jogokra, amelyekkel az egyes országok felruházzák őket (pl.: „Stresses the importance of enabling the Sami culture and reindeer farming to develop on the Sami people’s own terms, with Community support” – 1999). Érdekessége e jelentéseknek, hogy nem a „kisebbség” szót, hanem következetesen az „őshonos közösség” szókapcsolatot használja, ezzel mindegy elkülönítve e közösséget az egyéb kisebbségektől, és jogaikat őshonosságukhoz kötve érvel azok megtartása mellett. A 2011-es határozat pedig még ennél is „messzebb megy”, hiszen egyenesen javasolja az Északi Számi Egyezmény tényleges kidolgozását, és elismeri a számi közösségek által (három országban) megválasztott parlamentek munkáját, így a politikai képviselet fontossága mellett is kiáll. Úgy gondolom, hogy ezek a sorok – igaz, az „autonómia” szó szerint nem jelenik meg a határozatokban – mégis magukért beszélnek, indirekt módon egy őshonos kisebbségi közösség autonóm jogainak megtartása mellett kardoskodik.

Másodízben az ún. „éves alapjogi” jelentések kerülnek bemutatásra. Az Alapjogi Charta – igaz, csak 2009. december 1-jén emelkedett jogi erőre – már 2000-ben elfogadásra került. Azt követően az Európai Parlament kezdeményezte, hogy a charta és az abban foglalt jogok alapján évente (vagy több évet egyben tárgyalva) jelentést készíthessen az alapvető jogok általános helyzetéről az egyes tagállamokban. Paradoxnak tűnhet elsőre, de pont ezek azok a jelentés-

fajták, amelyek a leghosszabban foglalkoznak az általános kisebbségvédelem kérdésével. A jelentések majdhogynem évről évre egyre nagyobb terjedelemben (paragrafusszámot tekintve) írnak a nemzeti és nyelvi kisebbségek helyzetéről, jogsérelmeiről, az őket érintő kihívásokról, vagy éppen az arra adandó szükséges válaszokról (pl.: a Catania-jelentés [2004–2008] „hangsúlyozza a kisebbségvédelem és a diszkrimináció elleni politikák közötti különbséget” vagy éppen a Benova-jelentés (2010–2011) „úgy véli, hogy az unióban létező bevált gyakorlatokat követve a döntéshozatalban való, a szubszidiaritás és az önkormányzatiság elvén alapuló tényleges részvétel az egyik leghatékonyabb mód a nemzeti kisebbségek problémáinak kezelésére”). Mivel az EP 2003 óta fogad el ilyen jelentéseket, azóta szám szerint ötöt (2004–2008, 2009, 2010–2011, 2012-es évekre vonatkoztatva mindig az azt követő esztendőben), ezek szerepe még jobban megnőtt. Hiszen ez pont egybeesett azzal az időszakkal, amiről korábban már volt szó, hogy 2004 óta egyre csökken a kizárólag kisebbségi témájú határozatok száma. Az igazsághoz azonban rögtön hozzá kell tenni azt is, hogy ez a „látszólagos érzékenység” sok esetben politikai „adok-kapok” eredményképpen születik meg az egyes frakciók között, és nem feltétlenül párosul a téma iránti valós elhivatottsággal (pl.: egy ilyenfajta paragrafus támogatásáért cserébe más politikailag érzékeny sor támogatását kéri egy jelentéstevő). Ez a tény azonban semmiképpen nem vesz el a határozatok jelentőségéből, sőt talán értékük is növekedhet ezáltal. Minden politikai nehézség ellenére fontos elérni, hogy a továbbiakban is bővüljenek az alapjogi éves jelentések kisebbségjogi vonatkozásai, vagy éppen az autonómiák szükségességéről szóló utalások.

Röviden szólni kell a harmadik országokról szóló éves emberi jogi jelentések soráról is. A parlament ugyancsak évente fogad el ilyen jelentést, amely számos esetben kitér kisebbségi kérdésekre (pl.: vallási kisebbségek, őshonos kisebbségek, tibeti autonómia kérdése stb.). Itt is egyfajta kettős mérce jellemzi az Európai Parlamentet, illetve az uniót, mert sokszor jóval érzékenyebb és következetesebb egy több ezer kilométerre lévő kisebbségi ügy irányában, mint amikor a saját határain belül történő jogsértésben kéne konfliktust vállaljon. Ennek ellenére e hivatkozási pontok is fontosak, csak kevésbé használhatóak az unión belüli kisebbségi közösségei számára.

Végezetül pedig a csatlakozásra váró országok ún. országjelentéseit szükséges megemlíteni, hogy teljesebb képet kaphassunk az autonómia kérdésének parlamenti dokumentumokban történő megjelenéséről. A Koppenhágai Kritériumok 1993-as elfogadása óta a csatlakozásra váró országok külön figyelmet kell hogy fordítsanak „a kisebbségi jogok tiszteletben tartásának és védelmének”. Ezt az Európai Bizottság (aránylag) szigorúan ellenőrzi a csatlakozási folyamat során. Emellett az Európai Parlamentnek is joga van arra, hogy évente jelentést fogadjon el, illetve abban fejtse ki véleményét az adott ország elmúlt évben tett erőfeszíté-

seiről és a még hiányzó tennivalók soráról. Helyszűke miatt most csak a romániai csatlakozási folyamat parlamenti határozatait veszi szemügyre a szöveg. A 2004-ben elfogadott jelentés „sürgeti Romániát, hogy tegyen jelentős előrelépést a decentralizáció és a helyi autonómia területén azáltal, hogy több és elegendő pénzügyi és emberi erőforrást bocsát a helyi hatóságok rendelkezésére, modernizálja azok munkamódszereit, megemeli a fizetéseket, és hatékony képzést biztosít”. A 2005-ös jelentés „megismétli, hogy további intézkedésekre van szükség a magyar kisebbség védelmének biztosítása érdekében, a szubszidiaritás és a kulturális autonómia elvének tiszteletben tartásával”. A 2006-os jelentés pedig „a magyar kisebbséggel kapcsolatban: felkéri a román hatóságokat, hogy a szubszidiaritás és a kulturális önkormányzatiság elvével összhangban vegyék figyelembe a magyar kisebbség elvárásait, különösen az oktatási normák javításához szükséges források biztosítása révén”. A sorokból látható, hogy ezek a jelentések számos esetben említik és kitérnek az autonómia és önkormányzatiság kérdéseire.

Egy csatlakozásra váró ország kisebbségi közösségeinek alapvető érdeke, hogy az ún. országjelentésekben a közösség minden gondjával és bajával együtt jelenjen meg, a szövegből visszatükröződjön az adott közösség állapota, és a problémáikra adható válaszok is kiolvashatóak legyenek a sorokból. Az elmúlt évtized csatlakozási hullámai bizonyították, hogy egy adott kisebbségi közösség számára országuk csatlakozását megelőző időszak a legfontosabb, és nagy részben az ő érdekérvényesítési képességükön múlik az, milyen képet festenek róla ezekben a jelentésekben. Szerbia jövőbeli csatlakozása a vajdasági magyar közösség számára is lehetőséget jelent. Hiszen a „kikényszerítő” erő jóval nagyobb a csatlakozást megelőzően, mint az azt követő időszakban. Ez az úgynevezett koppenhágai kettős mérce: az EP (és az unió is) csak a csatlakozási időszakban kész arra, hogy a kisebbségvédelem területén elvárásokat támasszon, azt követően – a jogszabályok hiányából adódóan – már nem tesz lépéseket erre vonatkozóan, azt az ország belügyének tekinti.

Az előbbieken a teljesség igénye nélkül kerültek bemutatásra az EP azon legfontosabb dokumentumfajtái, amelyek az autonómia kérdését direkt vagy indirekt módon érintik. Ezek alapján összefoglalásként elmondható, hogy egyre nehezebb – szűken vett – kisebbségi témájú, esetlegesen autonómiára vonatkozó határozatot elfogadtatni az Európai Parlamentben; a téma politikai támogatottsága alacsony, politikai érzékenysége viszont annál nagyobb. Amennyiben sikerül is ilyet elfogadtatni, úgy látszik, konkrét közösségekre vonatkoztatva megfogalmazódnak javaslatok, de azok egyre kevésbé általános jellegűek, vagy vonatkoztathatóak egyszerre több kisebbségi közösségre. Megkockáztatható az is, hogy a (politikai értelemben) mindenki által elfogadott „őshonos” közösség előnyt élvez más nemzeti kisebbségi közösségekkel szemben, amennyiben jogok kikényszeríthetőségéről van szó. Talán kevesebb politikai érzékenység

és nemzeti szuverenitást sértő kérdés jelenik meg az őshonos(abb)¹³ kisebbségek esetében. Ez is egyébként az alapjogi jelentések kapcsán említett politikai érzékenységet és a „politikai adok-kapok” játékot bizonyítja. Ezek ellenére és pontosan ezek miatt kell az ilyen és effajta jelentések világában elérni a jövőben is, hogy hivatkozási pontok kerüljenek be a parlamenti szövegekbe. Az ilyen fajta küzdelem elmulasztása számon kérhető a parlamenti képviselőknél. Végezetül tanulságként fogalmazható meg az is, hogy a csatlakozás kettős mércéjének „előnye” (a csatlakozás előtti időszak) jó lehetőséget biztosít a kisebbségi érdekérvényesítésre, ezt kihasználni kötelessége mind a kisebbségi közösség, mind pedig az anyaország vagy nemzetállam politikai elitjének.

5. AZ AUTONÓMIA KÉRDÉSE A GYAKORLATBAN: SKÓCIA ÉS KATALÓNIA

Az autonómia kérdésének parlamenten belüli megjelenése nem teljes csupán a dokumentumok bemutatásán keresztül. Érdeemes szólni két olyan aktuálpolitikai kérdéstről is, amelyek alapjaiban határozzák meg, illetve határozhatják meg az EP jövőbeni hozzáállását. Ezek Skócia és Katalónia népszavazási kezdeményezései a függetlenedés kérdéséről. Skócia¹⁴ – alkotmányos értelemben elfogadott – népszavazása ez év szeptember 18-án esedékes, Katalónia¹⁵ – alkotmányellenesnek nyilvánított – népszavazási kezdeményezése pedig majd két hónappal később, november 9-ére van kitűzve. A két kérdés mindegyike önmagában is megérne egy-egy tanulmányt, így itt csak a két kérdésre jutott parlamenti figyelem összehasonlítására van lehetőség.

A skót és a katalán függetlenség kérdésének megítélése eltérő az Európai Parlamentben. Azok majdhogynem visszhangozzák az adott két ország kormány- és államfőinek reakcióit a kezdeményezések irányában. Amíg Nagy-Britanniában a skót közösség belügyének, szuverén döntésének tekintik a szeptemberi

¹³ A szerző itt a számi közösség korábban hivatkozott esetére gondol. Amely parlamenti reálpolitikai szempontból „őshonosabb”-nak tűnhet mint más őshonos nemzeti kisebbség.

¹⁴ Alapvető történelmi dátumok: 1603-ban VI. Jakab skót királyt angol királlyá választják I. Jakab néven. 1707-ben egyesüléssel létrejön „Nagy-Britannia Királyság”, Skócia ekkor vesztíti el függetlenségét, önálló parlamentjét. 1979-ben tartották az első (leválási) népszavazást, amely sikertelen volt az alacsony részvétel miatt, még ha a kis többség a leválás mellett szavazott. 1997-ben tartották a második (leválási) népszavazást, amely sikeres volt, és amelynek köszönhetően 1998-ban elfogadják az ún. „Scotland Act”-et, amely értelmében Skóciának újra önálló parlamentje alakulhat.

¹⁵ Alapvető történelmi dátumok: 1714. szeptember 11-én Barcelona elesik, V. Fülöp spanyol király csapatai elfoglalják a katalán fővárost, és betiltották a katalán intézményeket. A Katalónia spanyol alkotmány által garantált autonómiája 1978-ban jön létre. 1980-ban a Katalán Parlament nemzeti ünnepé nyilvánította „szeptember 11-ét”.

döntést¹⁶, addig Spanyolországban egyenesen harcban áll egymással a spanyol és katalán közösség, illetve azok vezetői.¹⁷ Mintha pontosan ezek a vélemények tükröződnének a parlament falain belül is. Ameddig a skót kérdésről nem igazán lehet hallani az épület falain belül és csendes tudomásulvétel és eredményre várás honol az ügyben, addig a spanyol–katalán kérdés egyenesen meghatározza más kisebbségi közösségek helyzetét is. Amióta napirenden van a katalán függetlenedés kérdése, számos esetben lehet hallani azt a kisebbségek autonómiája ellen szóló érvet, hogy „az csak az elszakadás előszobája”. A katalán kérdés megosztja az Európai Parlament frakcióit is (kivéve a függetlenedéspártiakat), frakcióközi feszültségeket, érzékenységet szül, és általánosságban véve semmiképpen nem válik a kisebbségi kérdés előnyére ez a kezdeményezés. Érdekes, hogy amíg 1990-ben még olyan határozatot fogadott el az EP, amely a katalán nyelv akkori helyzetéről és erősödésének igényéről szólt, addig mára egy hasonló kezdeményezés a „politikai nonszensz” kategóriájába kerülne.

E kontextusban egy mondat erejéig érdemes kitérni a Kisebbségi Munkacsoport¹⁸ munkájára is. A munkacsoport ülésein számos esetben volt szó a katalán helyzetről. A katalán képviselők nagy számban vesznek részt a munkacsoport munkájában, és aktívan kezdeményezték a különböző (spanyol kormány által javasolt esetlegesen) jogsértő intézkedések napirendere tűzését. Ugyanakkor az előző parlamenti ciklusban senki nem érezte égetőnek a skót kérdés megtárgyalását a Kisebbségi Munkacsoport keretein belül. Nem készült felmérés a munkacsoport tagjai között, hogy ki hogyan viszonyul a katalán függetlenedés kérdéséhez, de azért tapintható egyfajta óvatosság a kérdés irányába. Vannak, akik következetesen próbálják hangsúlyozni a különbséget a közel tízmillió katalán ajkú nemzeti közösség (aki önmagát egyébként nem is tekinti kisebbségnek) és annak igényei, illetve más kis létszámú nemzeti kisebbségi közösség autonómiaigényei között.

Bárhogyan is alakuljon a két népcsoport jövője, annyi bizonyos, hogy az őszi fejlemények hatással lesznek Európa más nemzeti kisebbségeire, illetve azok jövőbeni céljaira, és hasonlóan befolyásolni fogják az Európai Parlament tagjainak, frakcióinak autonómiához való viszonyát is.

¹⁶ David Cameron brit miniszterelnök a glasgowi egyetemen tartott beszéde a skót függetlenedésről (2014. február 14.), amelyben kimondja, hogy „a népszavazás a skót emberek döntése lesz, annak kimenetelét mindenki tiszteletben fogja tartani”, majd hosszasan érvel amellest, hogy Angliának, Walesnek és Észak-Írországnak miért van szüksége Írországra, és mit veszítenének távozásával. Teljes beszéd angolul: <http://www.youtube.com/watch?v=GrEVnUFnToo>.

¹⁷ Pl.: <http://www.theguardian.com/world/2014/apr/08/spain-set-to-reject-catalonia-independence-referendum>

¹⁸ A tavalyi írás részletesen bemutatta az ún. frakcióközi Kisebbségi Munkacsoport munkáját.

6. LEZÁRÓ GONDOLATOK

Már a bevezető utalt arra, hogy inkább realista, mintsem túlságosan optimista végeredményre lehet jutni, amennyiben az ember áttekinti az Európai Parlament elmúlt két évtizedének autonómiára vonatkozó „megnyilvánulásait”. Az alapvetően gazdasági és geopolitikai céllal létrehozott Európai Unió, amelyet sokan már politikai uniónak szeretnének látni, egyelőre nincsen készen arra, hogy – azzal az egyébként alapvető emberi jogok kategóriájába sorolható – kisebbségi jogi kérdéssel érdemben kezdeni tudjon valamit. Az igazságtalanság érzetével párosul az emberben, mégis ki kell mondani, az Európai Unió nem fog autonómiát „ajándékozni, kérni vagy javasolni” egy kisebbségi közösség számára sem. Az unió, illetve a parlament szintjén az adott tagország belügyének számít ez a kérdés. Látható továbbá az is, hogy főleg indirekt módon, átvitt értelemben jelenik meg az autonómia kérdése az egyes dokumentumokban. Ezért jelenleg inkább szakpolitikai, ágazati autonómiák és regionális kérdések felvetése lehetséges közösségi szinten, amelyek semmiképpen nem lebecsülendők vagy elhanyagolhatóak. A kisebbségvédelem a „kis lépések” politikája.

Végezetül ismételten hangsúlyozandó gondolat a csatlakozás, így Szerbia csatlakozásának kérdése. A csatlakozásra váró országok nemzeti kisebbségi közösségeinek érdekérvényesítő ereje jóval nagyobb, mint a már unióban lévő közösségeké. A tapasztalatok megerősítik, hogy a kisebbségi közösségeknek szövetségeseket kell keresniük Európában, az európai normák bikkfanyelvén felépített argumentációra és az Európai Bizottsággal kiépített jó kapcsolatra van szükségük, és nem utolsósorban állandó jelenlétre a brüsszeli porondon. Az Európai Unió – tudatosan vagy tudattalanul – arra tanít minket, hogy találjanak egymásra a közösségek véleményformálói, döntéshozói, hogy egymás tapasztalataiból merítve, egymást erősítve hatványozzák érdekérvényesítő képességüket. Számos tanulság lenne megfogalmazható egyébként Szlovákia vagy éppen Románia csatlakozási folyamataiból is. Szem előtt kell tartani: az Európai Unióhoz tartozás „előszobája” az, amikor egy nemzeti kisebbség valóban „aprópénzre” tudja váltani terveit. Ezek mindenképpen optimizmusra adhatnak okot a vajdasági magyar közösség és a Vajdaság Autonóm Tartomány számára, függetlenül attól, hogy az Európai Parlament falain belül éppen hogyan ítélik meg az autonómia és a kisebbségvédelem kérdését.

Raising the Question of Autonomy in the European Parliament, its Documents and Discussions

Last year's issue of *Létünk* magazine, which summarized the conference in Palics, dealt with the protection of minorities in a wider sense, scrutinizing the institutions of the EU. This year's article – discussing the issue of autonomy – is the continuation i.e. supplement of the previous one. In a few instances, certain thoughts will remind us of the role of the European Parliament, but this time focus is directed merely onto one segment of minority protection, the question of autonomy. This text aims to present the types of EP documents and contentious issues that are dealt with directly or indirectly within EP walls, thus forming public opinion even if these are almost exclusively not final decisions of the EP. It is still an unrewarding task to write on a topic which will not have a particularly optimistic resonance, nevertheless the author believes in the readers' patience and hopes to get them closer to the EP and to the explanations of reasons after reading this text.

Key words: European Parliament, minority protection, autonomy, Serbia, process of accession

Pojava pitanja autonomije u Evropskom parlamentu, u njenim dokumentima i raspravama

Časopis *Létünk* u svom sličnom broju od pre godinu dana, u kojem je sumirao konferenciju održanu na Paliću, bavio se i pitanjem zaštite nacionalnih manjina u opštijem smislu, s posebnim osvrtom na institucije Evropske unije. Ovogodišnji rad – koji se bavi pitanjima autonomije –, može se shvatiti kao njen nastavak, to jest njena dopuna. Na nekoliko mesta će se prepoznati neka misao koja se odnosi na ulogu Evropskog parlamenta, ali je pažnja ovoga puta usmerena samo na jedan segment zaštite manjina, na pitanje autonomije. Ovaj rad ima za cilj da ukratko predstavi one vrste dokumenata Evropskog parlamenta, i ona sporna pitanja, koja se autonomijom bave na direktan ili indirektan način unutar Evropskog parlamenta, i time formiraju stav zajednice, čak i tada ako se u ovom slučaju radi, skoro bez izuzetka o nepravosnažnim odlukama parlamenta. I nadalje je nezahvalno pisati o temi, koja na kraju elaboriranja baš i nema izrazito optimističan završetak, međutim, autor se ipak uzda u strpljenje čitalaca i u to, da će nakon čitanja oni biti bliži Evropskom parlamentu, i odgovorima na postavljena pitanja. A u vezi procesa pridruživanja Srbije, možda će ipak biti razloga za optimizam.

Ključne reči: Evropski parlament, zaštita manjina, autonomija, Srbija, proces pridruživanja

Beérkezés időpontja: 2014. 06. 07.

Közlésre elfogadva: 2014. 10. 17.