



Fejes Zsuzsanna*

A határon átnyúló kormányzás közjogi kihívásai a 21. században

Bevezetés

A határon átnyúló együttműködések dinamikája Nyugat-Európában az európai integráció folyamatával párhuzamosan indult meg, azonban korántsem volt akadálymentes. A II. világháborút követő integrációs folyamatok jelentősen fel erősítették a határok *összekötő* szerepét, és teret kínáltak a határon átnyúló együttműködések révén az új kooperációs alternatívák megvalósítására. A keleti blokk államaiban azonban az államhatárok politikailag is *elválasztó* jelleget öltöttek, és kizárták az együttműködés minden lehetőségét. Mindez perifériák kialakulását eredményezte egész Közép- és Kelet-Európában mind gazdaságilag, mind térszerkezetileg és társadalmilag is, egészen a rendszerváltozások időszakáig. A folyamatot a demokratikus átmenet mechanizmusai változtatták meg, és erősítették a határok lebontásának, összekötő szerepének dominanciáját.

Az *államhatárok koncepciója* a globalizáció és a regionális integrációk évtizedeiben képlékeny és negatív narratívába került. Ezzel szemben a tömeges népvándorlás és a járványok napjainkra az államhatárok és az Európai Unió (EU) külső határainak védelmét emelték az államiság, a biztonság, a nemzeti kultúra, az identitás és a szuverenitás kulcskérdésévé. A határok elválasztó szerepe napjainkban újból meghatározóvá válik, paradigmaváltást előidézve az együttműködések kialakításának folyamatában, egyre sürgetőbbé téve azok újragondolásának igényét.

Közép-Európa népeinek, köztük hazánknek a történelmi adottságai különösen fontossá teszik, hogy az államhatárok ne váljanak disszonáns és parttalan viták forrásává. Ebben játszik kiemelt szerepet a határ menti gazdasági, kulturális, jogi, biztonsági stb. együttműködések erősítése, amely téma köré mára jelentős interdiszciplináris, tudományos és civil intézményi kör épült ki. A határokkal

* Egyetemi docens (Nemzeti Közszerződési Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar).



foglalkozó tudományos írások a 19. század végén jelentek meg a nemzetközi földrajzi (Friedrich Ratzel), a politikatudományi (Rudolf Kjellén) és a szociológiai irodalomban (Georg Simmel). A 20. században elsősorban a politikai földrajz foglalkozott az államhatárok szerepével és alakulásával, különösen az I. világháborút lezáró békék következtében előállt új határok kapcsán. E tekintetben a Teleki Pál nevével fémjelzett magyar tudományos műhely európai jelentőségű műveket alkotott. A II. világháborút követően a határtani kutatások az európai integráció előrehaladásával, a kommunista rendszerek összeomlásával, illetve a vasfüggöny és a berlini fal leomlásával párhuzamosan kerültek újra előtérbe.

Az 1990-es évek óta valóságos diszciplínává kezd fejlődni a *border studies* (határtan) névre keresztelt tudományterület, amely számos tudományágat érint a politikai földrajztól a humán geográfián, a tervezéseméleten keresztül az uniós szakpolitikai kutatásokig és a várostervezésig. A határok kutatása divattá vált, számos értelmezési mezővel és elméleti háttérrel, a biztonságpolitikai kérdésektől kezdve a nemzetközi, az uniós és a Közép-Európa-tanulmányokon keresztül a politikaelméleti, kritikai-történelmi, földrajzi és szociológiai vonatkozásokig. Ugyanakkor az utóbbi években kezdenek felerősödni az *államtudományi* és a *kormányzástani* megközelítésű vizsgálatok is.

Magyar szempontból a témának különös jelentősége van, hiszen a trianoni határokon túl több millió magyar él, jelentős részük közvetlenül a határsávbán, akiknek életére, mindennapjaira, identitására meghatározó hatást gyakorol(t) az adminisztratív határok mozgatása, szigorú őrzése, a határátkelések során alkalmazott vizsgálatok bürokratizmusa. Ugyanakkor az EU-s keretek között éppen ezeknek a közösségeknek a híd szerepére építve sikerült virágzó határon átnyúló együttműködések kialakítani, a *leginnovatívabb kormányzási formák* adaptálásával. Az átjárhatóbbá váló határok nemcsak a magyar–magyar közeledést, hanem a szomszédos nemzetekkel a kölcsönös bizalom és a megbecsülés építését is segítik. Ugyanakkor a 2015-ös migrációs válság, majd a 2020-as világjárvány arra is rámutatott, hogy a nyitott határok projektje rendkívül törékeny és ellentmondásos, és éppen a magyar származású Frank Füredi írásai hívják fel a figyelmet arra is, hogy a határok teljes eliminálása milyen veszélyeket rejt az identitásnarratívák számára.¹ Az imént említett néhány aspektus is jelzi a kérdéskör *multidiszciplináris* jellegét és tematikai sokszínűségét, amelyek mindegyike a globális szintű tudományos diskurzus részét képezi, szerteágazó szakirodalommal.

¹ Frank Füredi: *Célkeresztben a határok*. Budapest, KKETTK Közalapítvány, 2021.

A határon átnyúló kormányzás feltételei és lehetőségei a 20. században – a többszintű kormányzás paradigmája

A II. világháborút követően Nyugat-Európa országai és vezető politikusai számára nyilvánvalóvá vált, hogy a gazdasági és a politikai versenyképesség fenntartása érdekében együttműködésre van szükség, amelynek megvalósulása, a négy szabadságra épülő európai integráció *sui generis* jog- és intézményrendszerének kiépítése és megszilárdítása jelentős hatással volt a *tagállamok határainak* helyzetére és szerepére.

A határon átnyúló első együttműködések először spontán módon, alulról felfelé építkező kooperációk keretében bontakoztak ki, minden formalitást nélkülözve. A határ menti kapcsolatok elmélyülése előbb-utóbb szükségszerűen azok intézményeinek kialakulásához vezetett. Az intézményesülési folyamat legnagyobb kihívása, hogy országonként eltérő jogrendszerek és közigazgatási struktúrák keretei között kellett megtalálni a határok mentén kialakítható formalizált együttműködési lehetőségeket. Ez a folyamat önmagában nem jelentett veszélyt a meglévő központi államigazgatás rendszerére, hiszen nem egy új, önálló igazgatási szint létrehozása volt a cél, hanem a már meglévő szintek *összekapcsolása, a társadalmi és gazdasági kohézió* elősegítése, a *határok nélküli Európa* koncepció erősítése.

A kormányzati területi politikák jellemzőjévé vált a regionalizáció, amely egy *top-down* (felülről lefelé irányuló) folyamatban nyilvánult meg, és a decentralizáció révén a területi politikák újraértelmezését is eredményezte. Ezzel párhuzamosan felerősödött egy *bottom-up* (alulról felfelé irányuló) folyamat, az (etno)regionalizmus, amely az alulról építkező, etnikai és kulturális elemekkel alátámasztott, politikai követelésekkel fellépő tájegységi mozgalmakat keltette életre.

A szubnacionális szintek hatásköreinek megerősítésében, a *helyi* és a *regionális demokrácia* és az *önkormányzatiság* értékeinek, jogi és intézményi feltételeinek megteremtésében elsőként az Európa Tanács játszott kiemelkedő szerepet.² Később a szubnacionális szintek térnyerése átkerült az európai integráció eszmekörébe, és összekapcsolódott az Európai Unió (EU) *regionális politikájával*, amelynek kereteit az Egységes Európai Okmány teremtetten meg. Ugyanakkor a regionális politika kérdését az EU sokáig elsősorban a támogatási programok megvalósításának kontextusában kezelte. Ezek a folyamatok megkövetelték a nemzeti és az európai területi politikák nagyobb összhangját, és megteremtették a kölcsönös egymásra hatás lehetőségét.

² Luis de Sousa: Understanding European Cross-border Cooperation: A Framework for Analysis. *Journal of European Integration*, 35. (2012), 6. 669–687.

E törekvéseknek az országhatárokat átlépő, új szemléletű politikai irányzata a nyolcvanas évek végén „új regionalizmus” elnevezéssel folytatódott,³ és nemcsak az EU tagállamaiban, hanem a közép- és a kelet-európai országokban is meghatározóvá vált, egyben az EU-hoz történő csatlakozásra való felkészülés eszköze lett. Az 1990-es éveket a határok nélküli világgal kapcsolatos optimista várakozások jellemezték, amelyek részben a kommunista rezsimek bukásának voltak köszönhetőek, ami a kétpólusú világ végét vetítette előre. A piaci liberalizáció és a demokratikus intézmények kiépítésének panorámája a posztkommunista országokban Francis Fukuyama poszthegeliánus elméletéhez vezetett,⁴ amely „a történelem végének” elméletét vizionálta, miszerint a liberális kapitalizmus lesz a történelem utolsó modellje.⁵

Mindeközben a globalizáció új lendületet kapott. Ezzel párhuzamosan az európai integráció dinamikus ütemben haladt előre a politikai és a monetáris unió létrehozásával, valamint a schengeni rendszer kiterjesztésével, amely garantálja a személyek, az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlását, amelynek kapcsán többen arra a következtetésre jutottak, hogy nemcsak a történelmi idő, hanem a távolság is véget ér.⁶ A paradigmaváltás, a kormányzatról a kormányzásra való áttérés az ezredforduló során nemcsak a teoretikusok körében fogalmazódott meg,⁷ hanem egyre nagyobb hangsúlyt kapott az európai intézmények gyakorlatában, működési mechanizmusaiiban is. Az Európai Bizottság 2001. évi fehér könyvében állapította meg saját kormányzási koncepcióját,⁸ amelyet elsődlegesen politikai akarattal, újfajta kommunikációs eljárásokkal, a helyi és a regionális önkormányzatok, valamint a civil társadalom minél szélesebb körű részvételé-

³ Michael Keating: *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham, Edward Elgar, 1998; Michael Keating: *Nations Without a State: The Accommodation of Nationalism in the New State Order*. In Michael Keating – John McGarry (szerk.): *Minority Nationalism in the Changing International Order*. Oxford, Oxford University Press, 2001. 19–43.; John Loughlin – B. Guy Peters: *State Traditions, Administrative Reform and Regionalization*. In Michael Keating – John Loughlin (szerk.): *The Political Economy of Regionalism*. London, Frank Cass, 1997. 41–62.

⁴ Francis Fukuyama: *The End of History and the Last Man*. New York, Free Press, 1992.

⁵ Gyula Ocskay: *Changing Interpretation of the EGTC Tool*. In Gyula Ocskay (szerk.): *15 years of the EGTCs. Lessons Learnt and Future Perspectives*. Budapest, CESC, 2020. 37–62.

⁶ Andreas Faludi: *The Poverty of Territorialisms. A Neo-Medieval View of Europe and European Planning*. Cheltenham, Edward Elgar, 2018. 5.

⁷ Liesbet Hooghe – Gary Marks: *Multi-Level Governance and European Integration*. Oxford, Rowman–Littlefield, 2001; Jon Pierre: *Globalization and Governance*. Cheltenham, Edward Elgar, 2013. 1–33., 136–148.

⁸ European Governance: *A white paper*. COM (2001) 0428 final (2001. október 12.)

vel kíván megvalósítani. Ennek értelmében a „jó európai kormányzás” magában hordozza a szubszidiaritás és az arányosság elvét is, és felhívja a figyelmet az európai intézmények szerepének, céljának és felelősségének újradefiniálására ezen elveknek megfelelően, a közös céljára érdekében.

Más felfogás szerint a kormányzás fogalma az európai, a regionális és a határ-tanulmányok területén magában foglalja a hálózatszerű, többszereplős és interaktív politikai irányítási formákat, valamint az irányítást és a koordinációt akár egy konkrét terület (helyi vagy regionális közösség, határon átnyúló régió, nagyváros), program vagy projekt terén. Ez azt jelenti, hogy a politikai tervezés hierarchikus és felülről lefelé irányuló módszereivel és irányításával szemben a kormányzás a politikai döntéshozatal és a regionális tervezés együttműködő formáin alapul, például a határokon átnyúló régiókban.⁹

A Régiók Bizottsága által 2009-ben kiadott fehér könyv a többszintű kormányzás fogalmát az EU, a tagállamok, valamint a regionális és a helyi önkormányzatok olyan összehangolt cselekvéseként értelmezi, amely a szubszidiaritás és az arányosság elvein alapul, és funkcionális és intézményesített együttműködésben valósul meg.¹⁰

„Az Európai Uniónak az új globális helyzethez való alkalmazkodási képessége nagymértékben támaszkodik arra, hogy területei képesek reagálni, cselekedni és együttműködni, [...] tiszteletben tartva a nemzeti szuverenitást és az identitás megőrzését.”¹¹

A Lisszaboni Szerződés is megerősíti a helyi és a regionális önkormányzatoknak az európai politikák meghatározásában és megvalósításában való részvételét, valamint beilleszti az EU jogi és politikai alapjai közé a szubszidiaritás elvét és a *területi kohéziót* – amely az EU és a tagállamok *megosztott kompetenciájává válik* –, ezzel megerősíti a többszintű kormányzás mechanizmusát.¹²

Ugyanakkor az EU irányítási struktúrájában jól megfigyelhető a politika (*politics*) és a közpolitika (*policy*) kettőssége. Az államok hagyományosan rendelkeznek központi kormányzattal (*government*), így működésük és felépítésük a politika hagyományos fogalmával írható le. Az EU intézményrendszerében azonban nincs egy állandó és stabil, hagyományos értelemben vett központi

⁹ Peter Ulrich: The EGTC, Transformative and Innovative Governance and National Boundaries. In Ocskay i. m. (5. lj.) 169–195.

¹⁰ Európai Unió: *A Régiók Bizottsága többszintű kormányzásról szóló Fehér könyve*. 80. plenáris ülés, CdR 89/2009 fin. (2009. június 17–18.) 1.

¹¹ Uo., 4.

¹² Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 83/47. 2010. 03. 30. 4. és 174–178. cikkek.

kormányzat. Habár rendelkezik állandó intézményrendszerrel, az EU inkább egy decentralizált, sokszínű és sokszereplős, a gazdasági és a társadalmi élet szereplőit is magában foglaló intézményi struktúra, amelynek működési elve a kormányzás (*governance*). Ennek alapján az EU a közös politikák megvalósítására, a közös elvek és célok elérésére törekszik, ami inkább a közpolitika fogalmához áll közel (*policy*).

A demokráciadeficit abban is megragadható, hogy az EU a közös értékek és a demokratikus intézmények alapján jött létre és működik, de elsősorban és alapvetően közpolitikai rendszerként funkcionál. Míg a közpolitikai rendszerek kiépítése rohamléptekkel halad előre, a politikai intézményrendszer kiépítése lemarad – messze van attól, hogy *állami-kormányzati szervezetnek* tekintsük a politikai rendszer működése tekintetében.

A határon átnyúló kormányzás szabályozásának jogi keretei

Kezdetben csak azok a határ menti területek tudtak formális keretek között együttműködni, ahol a kormányzati rendszer jellegéből fakadóan a szubnacionális szintek nemzetközi szerződéskötési joggal rendelkeztek, így a helyi vagy regionális hatóságok önállóan is köthettek ilyen megállapodásokat. Más esetekben az államok között létrejött kétoldalú szerződések biztosítottak az alacsonyabb szintek számára határon átvívelő együttműködési lehetőségeket. Az együttműködések így rendkívül sokszínű képet mutattak, változatos formában és jogi szabályozás mellett alakították ki intézményesült struktúráikat, amelyek leggyakrabban *eurorégió* vagy *munkaközösség*, később *EGTC (European Grouping for Territorial Cooperation, Európai Területi Együttműködési Csoportosulás)* elnevezéssel működtek. A határon átnyúló – helyi, regionális és nemzetek közötti – együttműködések azonban csak akkor tudják betölteni valódi szerepüket, ha létezik egy olyan alkotmányos és közigazgatási környezet, amely képes a különböző *jogi struktúrák és kompetenciák* összehangolására, miközben:

- a tagállamok jogi-közigazgatási berendezkedései országonként jelentősen eltérnek;
- több szempontból különbözők az együttműködő közigazgatási egységek döntési kompetenciái, erőforrásai és jogkörei;
- nehézség adódik az intézményi sokszínűségből, amelynek hatására sokféle, határon átnyúló kooperációs forma alakult ki, nincs egységesen elfogadott szervezetrendszer.

Az Európa Tanács égisze alatt kötött megállapodások – a Madridi Keretegyezmény

Az Európa Tanács 1980-ban elfogadott Madridi Keretegyezménye volt európai szinten az első jelentős dokumentum,¹³ amely a *határ menti együttműködések átfogó szabályozását* kísérelte meg. A keretegyezmény úttörő szerepét és az egységes európai szabályozás megteremtésének nehézségét mutatja, hogy a dokumentum megszületését hosszas előkészítő munka előzte meg.¹⁴ A keretegyezmény legfőbb célja, hogy megfeleljen mindazoknak a sajátos elvárásoknak, amelyeket a heterogén jogi és közigazgatási környezettel rendelkező tagállamok közösen támasztanak a határon átnyúló együttműködések számára: változatos jogi és politikai berendezkedésű államok között kell megteremtenie a két- és többoldalú megállapodások kereteit.

Mellékletében tizenegy modellt mutat be (öt modellt az államközi mintamegállapodásokra, hatot a helyi és a területi önkormányzatok közötti együttműködésre vonatkozóan). A keretegyezmény szándéka a már meglévő megállapodásokat egy közös rendszerbe foglalni, olyan nemzetközi keretet biztosítva azoknak, amely megnöveli a helyi önkormányzatok és a régiók szerepét a határ menti kapcsolatok alakításában, ugyanakkor nyitva hagyja a lehetőséget az együttműködési formák bővítésére. Rendelkezései során azonban végig hangsúlyozza az állami szuverenitás elvének folyamatos tiszteletben tartását és biztosítja az államok számára a felügyeleti és ellenőrzési jogköröket.¹⁵ A keretegyezmény hátránya a nemzetközi jogi jellegéből adódó korlát, az, hogy csupán az azt ratifikáló országok esetében alkalmazandó, ugyanakkor azokat is csupán a belső jog keretein belül ösztönzi arra, hogy segítsék elő, könnyítsék meg és támogassák a határ menti régiók és települések együttműködési kezdeményezéseit, azonban még nem ismeri el a területi önkormányzatok szerződésalkötési jogát.¹⁶ Később három kiegészítő jegyzőkönyvet is elfogadtak.

¹³ European Outline Convention on Transfrontier Co-Operation Between Territorial Communities or Authorities (ETS No. 106).

¹⁴ Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése már 1966-ban elfogadott egy ajánlást a helyi hatóságok közötti európai együttműködésről [REC 470 (1966)], amelyre csupán nyolc év elteltével reagált a Miniszteri Bizottság a helyi közösségek határ menti együttműködéséről szóló határozatának elfogadásával [RES (74) 8E], amely elindította a keretegyezmény kidolgozását.

¹⁵ ETS No. 106. 3. cikk (4) bekezdés: „Az egyezmények és megállapodások megkötésénél kellő figyelmet szentelnek az egyes Szerződő Felek belső joga által a nemzetközi kapcsolatok vitelére és az általános politika alakítására meghatározott hatásköröknek, valamint azoknak a felügyeleti és ellenőrzési szabályoknak, amelyeknek a területi önkormányzatok és közigazgatási szervek alanyai lehetnek.”

¹⁶ European Union Committee of the Regions: *The European Grouping of Territorial Cooperation*. EGTC Study. CdR 117/2007. (2007). 28–32.

A Madridi Keretegyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvét 1995-ben fogadták el, és 1998 decemberében lépett hatályba.¹⁷ A dokumentum jelentősége, hogy leszűkíti a határmentiség fogalmát, kifejezetten az *egymással határos* területi önkormányzatokkal és közigazgatási szervezetekkel foglalkozik. A második kiegészítő jegyzőkönyvet 1998-ban fogadták el, 2001-ben lépett hatályba, és olyan területi közösségek és hatóságok együttműködéseit szabályozza, amelyeknek *nincs közös határuk*.¹⁸ Hosszas előkészítő munka és több változtatás¹⁹ után 2009. november 16-án a Madridi Keretegyezmény harmadik kiegészítő jegyzőkönyvét is elfogadták Utrechtben, és négy tagállami ratifikációt követően 2013. március 1-jén lépett hatályba.²⁰ A harmadik kiegészítő jegyzőkönyv által létrehozott új jogi eszköz az „euroregionális együttműködési csoport” (*Euroregional Co-operation Groupings*) elnevezést kapta, egységes szabályozási keretet és jogi személyiséget biztosítva a sokféle intézményi formában működő eurorégiók számára.

A határ menti együttműködések uniós jogi keretei – az EGTC mint a határon átnyúló kormányzás jogi eszköze

Az Unió jogalkotása az európai területi együttműködések *minőségi reformját* hozta létre azért, hogy az 1082/2006/EK rendelettel (EGTC-rendelet) megteremtette a különböző típusú területi (határ menti, transznacionális, interregionális) kooperációk közös szabályokon alapuló, valódi intézményesülésének lehetőségét.²¹ Ezzel olyan új jogi eszköz létrehozását irányozta elő, amely lehetőséget biztosít nagyobb térségi együttműködések, államok (interregionális, transznacionális) európai kooperációjára. A rendelet az európai területi együttműködések szereplői számára olyan egységes EGTC-struktúrák kialakítását teszi lehetővé, amelyek *jogi*

¹⁷ Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-Operation Between Territorial Communities or Authorities (ETS No. 159).

¹⁸ Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-Operation Between Territorial Communities or Authorities Concerning Interterritorial Co-Operation (ETS No. 169).

¹⁹ A dokumentumot az Európai Tanács 2006. március 7–8-i ülése a keretegyezménytől elkülönülten, azt továbbfejlesztve, egységes szabályokat tartalmazó Európai Egyezménytervezetre módosította új, egységes jogi eszköz létrehozását előirányozva, Területi Együttműködési Csoport elnevezéssel. A tervezet elfogadását azonban a tagállamok többsége nem támogatta, mivel annak alkalmazását csak alapvető jogszabályaik, adott esetben alkotmányuk módosítása révén érhetnék el. Forrás: CDLR (2006) 17.

²⁰ Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-Operation Between Territorial Communities or Authorities Concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs) (ETS No. 206).

²¹ Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásokról. HL L 210 2013. 07. 31.

személyiséggel rendelkeznek, és egységesen *a székhely szerinti tagállam joga alapján* működnek. A rendelet alkalmazásáról és végrehajtásának addigi tapasztalatairól az Európai Bizottság 2011. július 29-én jelentést fogadott el,²² amelynek alapján 2013-ban megszületett az Európai Parlament és Tanács 1302/2013/EU rendelete, amely 2014. június 22-től alkalmazandó.²³

Ezzel megvalósult a határon átnyúló szervezetek *uniós és belső jogi megerősítése*. Az EGTC-rendelet nem szünteti meg és nem korlátozza a korábban létrejött, sokkal részletesebb nemzetközi együttműködési szerződéseket, egyezményeket, így nem váltja fel a korábban kialakult intézményesült együttműködési formákat sem. Ennek főként azon tagállamok vonatkozásában van jelentősége, amelyek nem csatlakoztak az Európa Tanács Madridi Keretegyezményéhez, illetve annak jegyzőkönyveihez, továbbá nem rendelkeznek megfelelő két- vagy többoldalú államközi megállapodásokkal a határon átnyúló együttműködések jogi státuszának rendezésére. Az EGTC-k megalakulásáról és működéséről a Régiók Bizottsága nyilvántartást vezet, és éves nyomonkövetési jelentést tesz közzé (*Monitoring Report*). A jelen tanulmány elkészítésének időpontjában az EU-ban 82 működő EGTC létezik, amelyek közel 20 tagállam 750 helyi és területi önkormányzatát fogják össze.²⁴

A határ menti együttműködések jövője

A határmentiség témájának különös aktualitását adja, hogy az elmúlt években Európában több más kezdeményezés is indult az egyes országok között még meglévő adminisztratív és jogi akadályok csökkentése érdekében. E kezdeményezések közül kiemelkedik a *Cross-Border Review* elnevezésű, 2015 nyarán elindított projekt. A kezdeményezés célja az volt, hogy a határ menti régiókban továbbra is fennálló olyan kihívásokra reagáljon, mint a határokon átnyúló munkahelyteremtés, a jobb egészségügyi ellátás, a közintézmények igénybevétele vagy a sürgősségi segítségnyújtás, az adózás vagy a nyugdíjjogosultságok kérdése, a jogok vagy a szabványok elismerésének hiánya, a közös segélyhívó szolgálatok

²² Jelentés az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK rendelet alkalmazása. COM(2011)462 végleges (2011. július 29.).

²³ Az Európai Parlament és Tanács 1302/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK rendeletnek a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról. HL L 347/303.

²⁴ European Committee of the Regions: *List of European Groupings of Territorial Cooperation*. Brussels, CoR, (2022. január 20.), https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRAactivities/Documents/Official_List_of_the_EGTCs.pdf?Web=0

működtetésének lehetetlensége, amelyek még ma is határon átnyúló „jogi akadályként” jelennek meg az EU tagállamai között. Ennek eredményeként született meg a 2017. szeptember 20-án elfogadott bizottsági közlemény *Boosting Growth and Cohesion in EU Border regions* címmel.²⁵

A határokon átnyúló felülvizsgálat részeként szintén 2015-ben publikálták az *Easing Legal and Administrative Obstacles in EU Border Regions* című tanulmányt,²⁶ amelynek előkészítése során a Bizottság összegyűjtötte és elemezte különösen a határokon átnyúló polgárok és vállalkozások mindennapi életét befolyásoló, több mint 200, jól dokumentált határadakályt. Ennek eredményeként olyan új jogi lehetőség (Európai Határ Menti Egyezmény) önkéntes alapú bevezetésére tett javaslatot a Bizottság, amely lehetőséget biztosítana az egymással szomszédos országok jogszabályainak területi és időbeli korláttal történő alkalmazására a határtérsegekben, egy konkrét helyi probléma megoldása érdekében.

Magyarországon a 2016-ban az Igazságügyi Minisztérium támogatásával a Határon Átnyúló Kezdeményezések Közép-európai Segítő Szolgálat (CESCI) által megvalósított, „Jogi akadálymentesítés” elnevezésű projekt volt az első olyan kezdeményezés,²⁷ amely átfogó, interszektorális megközelítéssel próbálta meg feltárni a határ menti együttműködések előtti jogi-adminisztratív akadályokat, és ezekre választ is kívánt adni. A projekt keretében összesen 58 akadályt azonosítottak be a *stakeholderek*, amelyek közül 39 esetben lehetett jogi, szakpolitikai és/vagy uniós szintű ajánlást megfogalmazni. A több mint 100 műhelyrésztevő által megemlítt akadályokkal kapcsolatban a CESCO munkatársai 52 nyugati jó példát gyűjtöttek, 24 mélyinterjút, 14 telefonos interjút készítettek, továbbá több mint 250 jogszabályt vizsgáltak meg, és ezek alapján állították össze az ajánlásgyűjteményt.²⁸

A CESCO által megvalósított projekt során feltárt akadályok zöme az állampolgárok mindennapjait nehezítik:

- balesetek esetén nem teszik lehetővé a mentőautók áthaladását;
- bonyolult és költséges eljárással engedélyezik csak a megszerzett szakképesítések elismertetését;

²⁵ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. A növekedés és a kohézió előmozdítása az EU határrégióiban*. COM(2017)534 végleges (2017. szeptember 20).

²⁶ European Commission: *Easing Legal and Administrative Obstacles in EU Border Regions*. Final Report. Service Request Nr 2015CE160AT013. Competitive Multiple Framework Service Contracts for the Provision of Studies Related to the Future Development of Cohesion Policy and the ESI Funds (Lot 3). (2017. március).

²⁷ Jogi akadálymentesítés Projekt. Budapest, CESCO, <https://cescijogi.wordpress.com>

²⁸ *Jogi akadálymentesítés. Összegző jelentés a stakeholder-műhelybeszélgetésekről*. Budapest, CESCO, 2016. 4–33.

- a harmonizáció hiányában nehezítik a kedvezményekhez történő hozzáférést a határ túloldalán elérhető szolgáltatásokhoz;
- a meglévő uniós rendelkezések ellenére akadályozzák a betegek szabad mozgását, ezáltal egy területileg gazdaságosabb ellátási rendszer kialakítását;
- gátolják a határon átnyúló színvonalas közösségi közlekedési szolgáltatások elindítását;
- esetenként a határon túli magyarok hazánkban történő ügyintézését is ellehetetlenítik.²⁹

Az EGTC mint jogi keret fontos szerepet tölthet be, hiszen alkalmas arra, hogy *a különböző ágazati politikák* céljait összehangolja, és egyidejűleg a helyi és a nemzeti szintű igényekhez és lehetőségekhez igazítsa. Fontos ugyanakkor az is, hogy a helyi és a területi szempontok ne csak a kohéziós politikán keresztül jelenjenek meg, hanem minden olyan ágazati politikában, amelynek valamilyen területi dimenziója van. Ennek fontos eszközei lehetnek az EGTC-k. Varga Judit igazságszolgálati miniszter szerint:

„az EGTC tökéletesen tükrözi a Robert Schuman, Alcide de Gasperi és Jean Monnet által kezdeményezett elveket, az Európai Közösség létrehozását és jövőképét.

Az EGTC-k párhuzamosan testesítik meg a következőket:

1. az európai nemzetek szolidaritását és kölcsönös tiszteletét, amelynek keretében a nemzeti kormányok bizalmat szavaznak egy másik országban létrehozott szervezetnek; lehetővé téve számukra, hogy fejlesztéseket valósítsanak meg, és ami még fontosabb, hogy szolgáltatásokat nyújtsanak a másik állam területén;
2. az európai versenyképesség megerősítését, amikor megnyitja az utat a korábban szigorúan védett régiók által elválasztott peremterületek közös fejlesztését az adminisztratív határok között;
3. az EU szubszidiaritás elvének megfelelően – amely a katolikus tanításból ered – összhangban a többszintű kormányzás modelljével, megkönnyíti a nemzeti, regionális és helyi szintek, önkormányzatok részvételét az intézményesített, határokon átnyúló együttműködésben.³⁰

A határon átnyúló együttműködéseknek jelentős szerepük van a korábban összetartozó térségek közötti kapcsolatok revitalizálásában, ezáltal a periférikus határ régiók felzárkóztatásában és az európai folyamatokba való bekapcsolásában. Ezek azonban csak akkor tudnak eredményesen működni és tartósan fennmaradni, valódi szerepüket betölteni, ha létezik egy olyan *alkotmányos és közigazgatási*

²⁹ Uo., 34–46.

³⁰ Judit Varga: Foreword. In Ocskay i. m. (5. lj.) 3–6.

környezet, amely képes a *különböző jogi struktúrák és kompetenciák* összehangolására, így az együttműködések többé-kevésbé egységes, intézményesült formában jelenhetnek meg.

Ugyanakkor a 21. századi folyamatok nemcsak *erősítik* a határon átnyúló együttműködéseket, hanem olyan kihívásokat is jelentenek, amelyek *akadályt gördítenek* az együttműködések elé. 2015-ben rendkívüli *migrációs válság* alakult ki Európában, amely méretében, összetettségében és kiváltó okainak tekintetében is egyedülálló. A migrációs nyomás és az ennek nyomán kialakult válság, valamint a kezelésére tett válaszlépések, megoldások ellenére megállapítható, hogy a tömeges népvándorlás jelentős visszaesést eredményezett a határon átnyúló együttműködések fejlődésében.³¹ A Covid-19-világjárvány szintén jelentős gazdasági és társadalmi hátrányokat okozott, amelyek éreztették hatásukat a határtérsegekben is, felerősítve a határok újbóli elválasztó szerepét. Ennek következtében Európa-szerte beutazási korlátozásokra került sor.

A fenti válságokra válaszul az Association of European Border Regions, a Mission Opérationnelle Transfrontalière és a CESCO 2020. június 16-án megalapította az Európai Határ Menti Polgárok Szövetségét, amelynek célja, hogy előmozdítsa a határokon átnyúló együttműködések lehetőségét a válságok sújtotta időszakban is, valamint innovatív megoldásokat és válaszokat találjon a válságból kivezető útra. További előrelépés, hogy az Európai Bizottság 2020 áprilisában a koronavírusra adott válaszokat támogató beruházási kezdeményezési intézkedéscsomagot indított el (*Coronavirus Response Investment Initiative, Coronavirus Response Investment Initiative Plus*),³² amelyet az Európai Parlament és a Tanács rendkívül gyorsan jóváhagyott. A Bizottság „koronavírus-reagálási beruházási kezdeményezésének” célja a beruházások előmozdítása az európai strukturális és beruházási alapokban rendelkezésre álló készpénztartalékok mozgósítása révén a válság elleni azonnali küzdelem érdekében.

Mindemellett az EU a 2021–2027-es időszakra olyan időpontban fogadta el a költségvetését, amikor a világ példátlan válságokon ment keresztül. Erre figyelemmel a határral kapcsolatos programok új generációja, az „Interreg: Európai területi együttműködés” segíti majd a tagállamokat a határon átnyúló akadályok megszüntetésében, valamint a közös határ menti szolgáltatások fejlesztésében.³³

³¹ Juhász Krisztina: A Visegrádi Csoport migrációs és menekültügyi politikája. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6. (2018), 2. 24–49.

³² Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az 1303/2013/EU, az 1301/2013/EU és az 508/2014/EU rendeletnek a COVID-19 járvány kapcsán a tagállamok egészségügyi rendszereibe és más gazdasági ágazataiba történő beruházások mozgósítását célzó különös intézkedések tekintetében történő módosításáról.

³³ Európai Bizottság: Kohéziós politika 2021–2027, https://ec.europa.eu/regional_policy/hu/2021_2027

Összegzés

Az utóbbi években mind az uniós szakpolitikák, mind a területi kutatások keretein belül felértékelődtek az intézményesült térségi együttműködések, amelyekhez már nem elegendő csupán megfogalmazni a közös célokat és a hozzájuk rendelt eszközöket, hanem *új kormányzási módszereket* és mechanizmusokat kell kialakítani, amelyek egységes keretet biztosítanak az interregionális, a transznacionális és a határ menti együttműködések hálózatainak összefogására. A makroregionális együttműködések mozgatórugója, hogy a közös kihívások és érdekek mentén a tagállamok *koordinált módon* valósítsanak meg projekteket, amelyek úgy reagálnak a tagállamok érdekeire és kihívásaira, hogy ahhoz az EU csupán kiegészítő, támogató, koordináló szerepet biztosít. Az ilyen típusú kooperációkban érintett résztvevők a globális piacon is autonóm módon képesek megjelenni, meghatározó szereplővé válni, és az EU belső határainak átjárhatósága révén új térstruktúrákat, kormányzási formákat hoznak létre – a meglévő adminisztratív határokon át, a *szubszidiaritás* és a *többszintű kormányzás elveinek* megfelelően.

Az EGTC-k szabályozási környezete a többszintű kormányzás elvi kereteihez illeszkedik, létjogosultságát az a tény adja, hogy az adminisztratív határok igen gyakran nem egyeznek meg a funkcionális, gazdasági, táji és társadalmi szempontból integráns térségek határaival. Magyarország igazságügyi minisztere úgy fogalmazott az „EGTC-k 15 éve” címmel rendezett konferencián, hogy az „EGTC az európai béke, jólét és demokrácia szimbóluma”.³⁴ A magyarok számára ez több szempontból is különösen értékes uniós jogi eszköz. Napjainkban is 2,5 millió magyar él a szomszédos országokban, és e kisebbségek mindig is hidat képeztek Magyarország és szomszédjai között. Az EGTC lehetősége segítheti azokat a helyi vezetőket, akik határokon átnyúló együttműködést kívánnak kezdeményezni.³⁵

A határokon átnyúló együttműködés egy *tanulási folyamat*, amelynek ma is tanúi vagyunk. Egy olyan intézményi kísérletezés, amelyet az Európai Bizottság „az európai integráció laboratóriumainak” nevez. E „kísérletek” némelyike marginális volt, kevésbé érezhető a helyi gazdaságokra és a helyi lakosság jólétére gyakorolt hatása, sok viszont jelentős elmozdulást hozott a határmentiségből adódó problémák leküzdésében.³⁶ Az EGTC-k mint határon átnyúló együttműködési formák előrelépést jelentenek a határmentiség szempontjából, ugyanakkor

³⁴ Varga i. m. (30. lj.) 3.

³⁵ Uo.

³⁶ Sousa i. m. (2. lj.) 16.

jól tükrözik az európaizációs folyamatok kihívásait és csalódottságát is. A határon átnyúló együttműködések keretében is erős partnerségek, cselekvőképesség és meggyőző stratégiák kialakítása volna szükséges, amelyekkel konkrét regionális/helyi gazdasági, környezeti, társadalmi és intézményi problémákat lehet kezelni.³⁷

³⁷ James Wesley Scott: The European Groupings of Territorial Cooperation as a Process of Europeanisation. In Ocskay i. m. (5. lj.) 76–77.