

**Dr. habil. DÖMÖK Csilla**  
**egyetemi docens**  
**PTE Bölcsész- és Társadalomtudományi Kar**

**associate professor**  
**Univesity of Pécs**  
**Faculty of Arts and Social Science**  
email: csilladomok@yahoo.de

**A RÉGIÓK JELENTŐSÉGE A MAI EURÓPAI  
POLITIKAI ÉLETBEN**

*THE SIGNIFICANCE OF REGIONS IN TODAY'S EUROPEAN  
POLITICAL LIFE*

**ABSTRACT**

Regions appeared as autonomous entities on the European political stage not only in recent years. The activity of regions has been recorded for decades. It focuses above all on the cross-border cooperation of regions, and was supplemented by the trans-national agreements of regions, which served to practice their representation against the governments of nation states as well as international organisations, in particular, the European Council and the European Community. Most recently, regions have drawn attention to their presence more and more and when doing so have found increasing attention. Their centre of activity is now obviously located within the EU and the integration processes. Regions as the political factors of the EU context show a wide range of activities that can be summarized under the label of 'the regions of Europe'. The name, as a frequently used slogan, is lacking a clear and at the same time jointly agreed, accepted content. Regions and regionalism are rather flourishing in Europe. But what do regionalism and the expression Europe of regions exactly mean? There are many approaches to the question, the concept of cross-border interregionality between the Member States of the European Union, or the effort to make regions the basic building blocks of European integration instead of states, and the objective to introduce a three-tier structure to the European Union which would extend the already existing tiers of the European Union and

the Member States with a third one, the territorial units within nation states. The first approach has long been adopted, the second approach is rather utopian. The third one is subject to fierce debates: a three-tier European Union with European, nation state and regional levels.

**Kulcsszavak:** nemzetállamok, nemzetközi együttműködés, integrációs folyamatok, szubszidiaritás, képviselő

**Keynotes:** nation state, representation, trans-national cooperation, integration process, subsidiarity

## 1. Bevezetés

A régiók nem csak a közelmúltban jelentek meg az európai politika színpadán, mint önálló szereplők, tevékenységüket már évtizedek óta jegyzik. Ennek középpontjában mindenekelőtt a régiók határokon átnyúló együttműködése áll, ezt egészítették ki a régiók transznacionális megállapodásaival, amelyek arra szolgáltak, hogy a nemzetállamok kormányaival valamint a nemzetközi szervezetekkel, különösképpen az Európa Tanáccsal és az Európai Közösséggel szemben érdekképviselőtükét gyakorolják. Az utóbbi időben a régiók egyre energikusabban és követelőbben hívták fel magukra a figyelmet. Tevékenységük súlypontja jelenleg nyilvánvalóan az EU és az integrációs folyamatokon belül helyezkedik el. A régiók mint az EU-kontextus politikai tényezői igen sokrétű tevékenységet mutatnak fel, amelyek az „Európa régiói” megjelölésben foglalhatók össze. Az elnevezésből, mint sokszor használatos szlogenből azonban hiányzik egy egyértelmű és ugyanakkor közös megegyezéssel alapuló, elfogadott tartalom.

## 2. A „Régiók Európája”

A Régiók Európája jelszó az első és egyúttal legtágabb értelmezés szerint tartalmazza azt a felfogást – és ugyanakkor követelést –, hogy a régióknak az államok helyébe kellene lépniük az európai egyesülés építőköveiként. Ez a felfogás azon a meggyőződésen alapszik, hogy a nemzetállam a 21. század küszöbén anakronizmussá válik. A nemzetállam európai kontextusban egyrészt túl kicsi ahhoz, hogy képes legyen hatékonyan megoldani a magasan fejlett és egymástól kölcsönösen függő ipari államok többszörösen is határokon átnyúló problémáit; másrésztől gond az államok esetében a polgárokkal szembeni nyitottság hiánya, egyúttal a döntéshozatalok nem kielégítő transzparenciája.

A régiók Európájáról alkotott elgondolás realizálása megkívánná ugyanakkor a fennálló nemzetállamok mélyreható átalakítását, amelyre egy tagállamban sem mutat – Belgium kivételével – semmilyen jel. Bár a tagállamok manapság veszítettek teljesen autonóm cselekvési- és irányítási képességükből és az egy nagyobb térséghez való tartozás – mint azt az EU szemlélteti – időközben mintegy az európai állam alapelemévé és jellemzőjévé vált, az EU-ban zajló folyamatokat és azok irányát többé-kevésbé az államok határozzák meg, főként kormányaik és közigazgatásuk révén. Ha az EU a most érvényben lévő döntésmechanizmusait átruházná egy olyan képződményre, melynek tagjai és építőelemei régiók tucatjai lennének – melyek ráadásul teljesen eltérő jogi és politikai minőséggel bírnak – akkor egy ilyen forgatókönyv szemlélődőinek erős kételyei támadnának e szerkezet problémamegoldó képességét illetően.<sup>1</sup>

Teljesen általános értelemben a Régiók Európája jelszó – másodrészt – a specifikus feladatok megoldására létrejött regionális kooperáció jelentésére utal, főként a határon túli területeken, valamint – kicsit specifikusabban – Európa egyesülése számára.<sup>2</sup> Míg az első aspektusnál a régiók gyakorlati és sokszorosán bevált együttműködéséről van szó, a második aspektus esetében a transznacionális kommunikációs kapcsolatok integrációs folyamatokban, azaz a közösségalkítás folyamatában való közreműködéséről van szó. Harmadrészt és sokkal specifikusabban a „Régiók Európája” jelszó alatt az Európai Közösség illetve – a Maastrichti Szerződés által bevezetett folyamattal kapcsolatban – az Európai Unió bizonyos struktúrájáról alkotott elképzelést értik. Az Európai Közösség illetve az Európai Unió ennek megfelelően három szinten épül fel,<sup>3</sup> amelyben a regionális szint önállóan létezik a nemzetállamok szintje és a szupranacionális szint mellett. Ennél a háromszintű felépítésnél egyébként nem hierarchikus struktúráról van szó. Egy ilyen koncepció megvalósulásának előfeltétele ugyanis az, hogy az EU-tagállamokban legyenek olyan régiók, amelyek később saját szintet képviselnének; ez azonban mint ismeretes a legtöbb tagállamban nem teljesül.<sup>4</sup>

Az EU-ban a regionalizációs és föderalizációs folyamatok még nem zárultak le. A centrum és periféria közötti súlymegoszlás nem végleges, új és tartós egyensúlyt még nem találtak. Olaszországban ugyan már hosszú ideje létrehoztak régiókat, – ezek közül néhány sajátos státusszal rendelkezik széles körű autonómia-jogokkal felruházva –, a hatáskörök régiókhoz rendelése és azok együttműködése Rómával mindazonáltal nem tekinthető kielégítően megoldottnak.<sup>5</sup> Ezekben az esetekben a hatáskörök szubnacionális területi egységekre való áthelyeződéséről van szó, melyek politikai

játékterét bővíteni kell. Ezeknél a tendenciáknál részint etnikai, kulturális vagy történelmi tényezők is szerepet játszanak. A regionalizációs tendenciák ugyanakkor a központi problémák megoldásának tökéletlenségére (ennek belátására) is visszavezethetők. Széles körben terjedtek el aggályok, akár bizalmatlanság is, azokat a döntéseket illetően, amelyeket adott esetben az érintettektől távol hoznak meg. A hiányos demokratikus legitimitás kritikáját ugyan egyelőre, elsősorban a zöld és alternatív csoportosulások körében fogalmazzák meg; ez a kritika időközben túlhaladt ezen és bizonyára nem tulajdonítható egyes politikai-ideológia irányzatoknak.

A régiók növekvő súlyának egy további oka az EU politikája szubnacionális szintre gyakorolt hatásában rejlik. Az Európai Közösség mélyülése során, különösképpen a 80-as években, az EU feladat- és tevékenységi köre folyamatosan kibővült. Az EU tevékenykedése – legyen az a jogi harmonizációval kapcsolatos jogi ügylet, legyen szó akár specifikus programokról vagy akciókról – közvetlenül regionális szinten történik és ott váltja ki az adott reakciókat. Egy területiális egység mint régió definiálása számos kritérium alapján történik, melyek egyedi karakterűvé teszik, a többi hasonlótól megkülönböztetik vagy velük azonosítják. A régió fogalma bizonyos vonatkozásban homogén térségre vonatkozik. Ebben az értelemben egy régiót az alábbi jellemzőkön keresztül határozhatunk meg:

- természet-földrajzi adottságok, melyek egy terroriumot földrajzi régióvá tesznek;
- egy adott terroriumon élő lakosság – vagy nagy többségének – etnikai, nyelvi, kulturális vagy vallási hasonlóságai, melyek ennek a terroriumnak regionális identitást adnak;
- a közös történelmi múlt;
- a gazdasági és társadalmi struktúra, mely egy terrorium sajátosságát/jellemzőjét adja;
- bizonyos politikai ismérvek, melyek egy ilyen területet ebből a szempontból homogén egységgé tesznek és ezáltal a többi területtől elhatárolják.

Territoriális egységek, melyek ezen jegyek alapján régióknak számítanak, különböző megjelenési formát öltenek és eltérő jogi, politikai és funkcionális kvalitásúak:

- közigazgatási régiókat primer gazdasági és politikai tervezés és igazgatás céljából, mint „mesterséges” konstrukciót hoznak létre; ez történhet fölülről is, vagyis központilag, de alulról is, lokális egységek együttműködése révén. Ezek a régiók tervezési és igazgatási céllal lét-

- rejött objektumok keretét szolgálják. Decentralizált közigazgatási egységként a máshol meghozott döntéseket realizálják.
- regionális társulások pusztán funkcionális territoriális tagozódást mutatnak, amelyeket specifikus feladatok megoldására, vagyis a közszolgáltatások ellátására hoztak létre.
  - (rész) autonómiával rendelkező régiók ezzel szemben bizonyos mértékben önálló hatáskörrel és képességgel rendelkeznek, a megfelelő kompetenciákat rendszerint források biztosításával pótolják.
  - egy szövetségi állam tagállamai, szinte állam-minőséggel rendelkeznek. Ehhez tartozik általában az önálló kompetenciák „alkotmányosan” garantált minimuma, továbbá a kompetenciák gyakorlásához szükséges materiális és politikai források, ezen kívül az összállam döntési folyamataiban való részvétel joga és kötelezettsége.
  - transznacionális, azaz határokon átnyúló régiókat bizonyos funkciók teljesítése céljából hoznak létre: ebben az esetben kooperációról és koordinációról van szó, melyek a határokon túli problémákat hivatottak megoldani. Ezeknek a funkcióknak a gyakorlásában (legfeljebb két) régió vesz részt a nemzetállamok szubnacionális egységeiként.<sup>6</sup>

A „regionalizmus” kifejezést a 70-es évek óta túlnyomórészt azon törekvésekre használják, amelyek – egy régió főként etnikai, kulturális és történelmi ismertetőjegyeire és az itt élő lakosságra támaszkodva – a központi kormány hatalmi igényei ellen irányulnak és a régió autonómiajogait követelik, részben az elszakadást is, azaz az államtól való függetlenség elérésére törekszenek.<sup>7</sup>

Regionális mozgalmak ezen kívül gyakran azzal a hivatkozással indokolják követeléseiket, miszerint a központi kormány miatt gazdaságilag és társadalmilag hátrányos helyzetbe kerülnek, ami állítólag egy (etnikai és kulturális) kisebbség tartós diszkriminálása szándékából történik. A regionális autonómia alatt tehát a jobb anyagi viszonyok elérésének eszköze értendő és nem kizárólag a kulturális és etnikai identitás garantálásának biztosítéka. Példaként említhetjük a belgiumi törekvéseket (a flamandok és vallonok követelései, ezek a követeléseket időközben teljesültek), a spanyolországi törekvéseket (főként a Galíciában, Katalóniában és Baszkföldön zajló aktivitások), egyes olasz régiók törekvéseit (pl. Dél-Tirol, Szardínia, Aosta völgy), de akár a franciaországit is (Korzika). A regionalizmus politikai mozgalomként értelmezhető.<sup>8</sup>

A politikai mozgalomként felfogott regionalizmustól külön választhatjuk azokat a regionalizációs tendenciákat, melyek különféle formában fordulnak elő Nyugat-Európában, eltérő motivációkra vezethetők vissza és – a

„Régiók Európája” jelszóról folytatott vita szempontjából különösen fontosak – az EU-integrációban sajátos szerepet játszanak. A regionalizáció olyan tendenciák gyűjtőfogalmává vált, melyek a döntéseket kisebb és átláthatóbb egységekre ruházzák át, illetve ezeknek az egységeknek erőteljesebb közreműködését ösztönzik azon problémák megoldásában, melyekben azok főként érintettek.

Az okok és mozgatórugók sokféleségének a regionalizáció számos megnyilvánulása és formája felel meg:

- próbálkozások, a regionális irányzatokat rendezett pályára terelni, azaz ezeknek kedvezni az alkotmányos rend hozzáigazításán keresztül.
- decentralizációs és dekoncentrációs tendenciák, mint például Franciaországban a mindenkori „régió” mozgásterének megnövelésére irányuló törekvés, ennek révén a magasabb minőségű problémamegoldás elérése.
- a „régiók” törekvéseit, érdekeit – függetlenül jogi és politikai státuszuktól – az EU döntési folyamatainak keretében nagyobb mértékben érvényre juttatni.
- a regionalizáció egybeeshet a föderalizációs tendenciákkal, ha föderatív struktúrák jönnek létre, mint például Belgium esetében.

A régiók érintettsége abból adódik, hogy a Közösség ezirányú tevékenysége a politika olyan területeire is kiterjed, melyek az adott államon belüli hatáskörök megosztása szerint a szubnacionális egységeket – vagyis a „régiókat” – illetik meg részben vagy teljesen. Ahol regionalizációs folyamatok zajlanak, ezek a politikai területek gyakran az állam és régiók közötti hatáskörmegosztások miatti konfliktusok tárgyát képezik. Különös jelentőséggel bír a szubnacionális szint számára általánosságban az önálló regionális struktúrapolitika, vagyis a célzott gazdasági támogatás területe. Különösen a belső piac megvalósításával kapcsolatban, mely révén az államok közötti határok egyre inkább veszítettek jelentőségükből, sor kerül a régiók versengésére a székhely nyújtotta előnyökért.

Egy következő szempont a régiók érintettsége az EU fennállása és tevékenysége révén, ami abból adódik, hogy a közösség törvényhozásában gyakran olyan irányvonalakról van szó, melyek célokat jelölnek ki, az ezek eléréséhez vezető utat azonban az egyes államok megvalósítására bízva. Bárhol is rendelkeznek a régiók hatáskörökkel és bárhol is tartanak igényt ezekre, követelni fogják azok teljesítését a közösségi jogtól. Ebből elsősorban azokban az EU-tagállamokban adódnak problémák, amelyekben az állam és azok szubnacionális egységei közötti demarkációs vonal nem

végérvényesen fixált, mint pl. Olaszországban vagy Spanyolországban. Az EU regionális politikájának végrehajtása során valamint általánosabban mondva, a különböző strukturális alapok felhasználását tekintve a régiók sajátos érintettsége áll fenn. A strukturális alapok 1988-as I. Delors csomaghoz kapcsolódó reformja részét képezte nem utolsósorban éppen a szubnacionális szinten lévő hatóságokkal kialakított partnerségi kooperáció. Ezen a téren látnak a régiók együttműködési lehetőségeket, e lehetőségek megragadása azonban attól függ, hogy a mindenkori központi kormány primer biztosítja-e ehhez a megfelelő cselekvési teret.

Az EU politikája kapcsán a regionális szint érintettségének egy teljesen más szempontja adódik az EU döntési rendszernek jellemző ismertetőjegyeiből. Arról van szó, hogy az EU-s döntéseket a régiók hathatós közreműködése nélkül hozzák meg. A regionális kooperációs kapcsolatokat a különböző államokhoz tartozó régiók tartják fenn. Ezáltal ezeknek a kooperációs kapcsolatoknak egyúttal a lényegi céljai is kifejezésre jutnak. Ahhoz, hogy a régiók, melyeknek a legkülönbözőbb szinteken közös céljai és érdekei vannak, együtt tudjanak működni, nemzeti határokat kell átlépniük. A közös problémák megoldása mellé további célként a mindenkori nemzeti hatóságokkal szembeni, majd a nemzetközi szervezetekkel szembeni és nem utolsósorban az EU-val szembeni fellépés társul. A regionális kooperáció szisztematikus formákban kezdődött el a 70-es évek elején.

A régiók kooperációs kapcsolatai eltérő módon öltenek formát. Leggyakoribb a szomszédos régiók határokon átnyúló kooperációja. A kooperációban részt vevő régiók ugyanis eltérő vonatkozásban egy összetartozó térséget képeznek.<sup>9</sup> Sokkal ritkábbak az egymástól távol fekvő régiók kooperációs viszonyai. Csupán bilaterális kooperációs viszony esetén azoknak elsődlegesen technikai jellegük van és az egyes specifikus kérdések közös kidolgozására és adott esetben megoldására irányulnak. Ugyanez vonatkozik magától értetődően a multinacionális kooperációs kapcsolatokra is; ezekben gyakran politikai aspektusok is szerepet játszanak, mint pl. a nemzetközi szervezetekkel és intézményekkel szembeni közös fellépés vagy egyes régiók országon belüli profilálása – elsősorban a központi kormánnyal szemben, esetleg más régiókkal szemben is. A regionális kooperációs együttműködések létrejöttének fő oka az, hogy a régiók felismerték és meg vannak győződve arról, hogy bizonyos problémákat közösen jobban és hatékonyabban tudnak megoldani. Ez érinti például a térség szabályozási és a regionális tervezés kérdéseit továbbá a regionális gazdaságpolitikát; érinti az infrastruktúra beruházásait a közlekedés, energiaszolgáltatás és a hulladékkezelés területén; környezetvédelmi problémákra vonatkozik, melyek



íránt mindenütt egyre szenzibilisebben reagálnak; vonatkozhat a kultúra és oktatás területeire vagy egészen általános problémákra, melyek közősek valamennyi régióban, amelyek egy egybetartozó térségben valamilyen módon összetartozónak érzik magukat. A más régiókkal való együttműködés, amely egy újabb ok a cél követésére, erősítheti a saját fontosságot és pozíciót, legyen az a bármilyen országon belüli keretek között vagy akár nemzetközi viszonylatban. A regionális kooperációban együttműködő szervezetek és munkaközösségek sokfélesége ellenére alig ismeri ezeket a széles nyilvánosság és szinte nem is méltatják figyelemre őket.

Ez egyrészt bizonyosan a nemzetállamok dominanciáján múlik, amely egyértelmű határokat szab a regionális aktivitás önálló kibontakozásának. Emiatt a régiók általánosságban alig rendelkeznek elegendő kompetenciával a kifelé irányuló cselekvéshez; mozgásterük szűk és végül is a központi kormány szervei szabják meg ezt a cselekvési teret, azaz még mindig limitálják. Ebben az összefüggésben a német tartományok és a belga közösségek kivételt képeznek; hasonlóképpen az osztrák tartományok és a svájci kantonok. Ezen jogi restriktciók ellenére a spanyol autonóm közösségek aktivitása megmutatja például, hogy ezek a közösségek a gyakorlatban saját cselekvési mozgásteret teremtenek maguknak. A regionális kooperáció egy másik akadályát az a körülmény jelenti, hogy a régiók csak bizonyos területeken rendelkeznek cselekvési hatáskörrel. Az Európai Közösség 1988-as strukturális alapjának reformja új impulzusokat adott a régióknak. Ennek a reformnak nem csak a támogatási eszközök emelése volt része, hanem az a döntés is, hogy az eszközöket a jövőben koncentráltabban, tehát legnagyobb részben a kevésbé fejlett régiók javára vagy a bármilyen specifikus problémával küzdő régiók javára fordítják. A régiók egyik kategóriáját, melyeket ennél fogva a strukturális alapból támogatni kell, olyan határterületek képezik, melyekre regresszív ipari fejlődés jellemző és amelyek számára az átállás feladatához a Közösségnek kell támogatást nyújtania. Ezzel összefüggésben jött létre az EU úgynevezett „Interreg” programja, amely az 1990-1993 közötti időszakban 700 millió ECU értékű forrást bocsátott rendelkezésre. Ezeket a forrásokat nemzetközi kooperációs intézkedésekre kellett fordítani az infrastruktúra, a közellátás területén és a környezettel kapcsolatos együttműködésben. Valamennyi intézkedést az EU belső piaca létrehozásával összefüggésben kell szemlélni. Az új program célja nem utolsó sorban az volt, hogy a regionális kooperáció erőteljesebb intézményesítését ösztönözze és támogassa.

Ahhoz, hogy a régiók az EU-s ügyekben minél szélesebb körben részt vállalhassanak a döntésekben, egyúttal négy különböző stratégiát követnek:



- az EU-s ügyek országon belüli tárgyalásakor sarkallatos közreműködési jogokra törekszenek;
- önálló és a közvetlenül az Európai Közösség brüsszeli szintjét célzó aktivitást alakítanak ki;
- kiépítik a régiók európai csúcsszervezetei feletti transznacionális érdek-képviselőket, hogy a közös ügyeket hatékonyabban képviselhessék;
- végül az a törekvésük, hogy a régiókat, mint a harmadik önálló szintet az Európai Közösség jövőbeni struktúrájába építsék be, amelynek a Maastrichti Szerződés értelmében unióvá kell továbbfejlődnie.

Azon esetekben, amikor a tartományoknak egyértelműen jogában áll állásfoglalásokat közzétenni, ahol tehát a tartományoknak az adott területekre kiterjed a hatáskörük vagy ahol érdekeik jelentősen érintve vannak, nagymértékben erősödött állásfoglalásaik kötelező figyelembevételre. Végül is a tartományok delegáltjai képviselhetik a szövetségi köztársaságot az EU grémiumok tárgyalásain. A régiók direkt kapcsolatai közé tartoznak a régió reprezentánsainak, kiváltképpen a végrehajtó hatóság Brüsszelben tett látogatásai. Az így kiépített kommunikációs kapcsolatokhoz hozzátartozik időközben az is, hogy az Európai Bizottság képviselői rutinszerűen megjelennek a régiókban. A kommunikációs kapcsolatok alakításában és ápolásában a régiók felelősei hamar realizálták, hogy a hatékony érdekérvényesítéshez jelentős saját befektetés szükséges. Így például a német tartományok tartományi kormányzataiban a legtöbb minisztériumban speciális EU-ügyosztályt létesítettek, az adott kormányközpontban pedig koordinációs hivatalokat hoztak létre, és a tartományi kormányok egy tagja kizárólag az EU-ügyekért felel.

Az 1987-ben alapított Európai Régiók Gyűlése (ARE) – az 1985-ben alapított Európai Régiók Tanácsa ennek közvetlen elődje volt – egy európai csúcsszervezetet takar, amely a specifikusan regionális érdekeket reprezentálja. Az Európai Régiók Gyűlése feladatai közé tartozik egyrészt a régiók közötti párbeszéd, kommunikáció és kooperáció támogatása; továbbá a régiók képviselete az európai intézményekben, vagyis az Európa Tanácsban és az EU-ban; végül a helyi testületek európai szövetségével való együttműködés. Ami a régiók európai intézményekben történő reprezentálását illeti, az Európai Régiók Gyűlése az Európa Tanáccsal szemben egy a parlamentáris gyűléssel egyenrangú „Senats der Regionen” (Régiók Tanácsa) létrehozását ösztönözte. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet folyamatának intézményesítésére tett erőfeszítések kapcsán az Európai Régiók Gyűlésének az volt a célkitűzése, hogy elérjék a regionális érde-

kek méltányos figyelembevételét. Az Európai Régiók Gyűlése tevékenységének legfontosabb címzettje ugyanakkor nyilvánvalóan az EU; ezen keresztül jobban megmutatkozik az EU integrációs folyamatának dinamikája. Az Európai Régiók Gyűlésében a Maastrichti Szerződés határozatai megvalósításának előkészítő fázisában történik a régiókat érintő kérdések koordinálása, főként a régiós bizottság felállítása. Az Európai Régiók Gyűlését a régiók legfontosabb érdekképviselőének tekintik, amely szervezeti struktúrájának reformját is számba vette. Ennek következtében 1993 óta már csak két grémium létezik: legfelső szervként a Közgyűlés, amelyben minden régióknak két helye van. A második szerv az elnökség, amelynek végre kell hajtania a közgyűlés határozatait, koordinálja a bizottságok munkáját és kifelé reprezentálja az Európai Régiók Gyűlést. A határozatokat egyszerű többséggel hozzák meg, miközben itt is nyilvánvaló a megegyezésre való törekvés. Az ARE súlyát egyes politikai személyiségek határozzák meg, és az informális kommunikációs kapcsolatokat, főként más intézményekkel szemben, rendkívül fontos szerepet játszanak.

Egy második csúcsszervezet a „Régiók Európája” konferenciája, amelyet elsőként a bajor miniszterelnök kezdeményezésére 1989 októberében Münchenben tartottak meg.<sup>10</sup> A konferencia összehívása az ARE diszfunkcionálisnak tartott heterogenitására és nagyságára adott reakció volt. Így ez a konferencia a fő figyelmet az EU politikájára és fejlődésére irányította és javaslataik a régiók EU döntési folyamataiban való intézményes képviseletére vonatkoztak. Az ARE munkája tehát az EU-térségre és az ARE szorosabbá tételére koncentrált, ami azonban felismerhetően háttérbe szorította az „Régiók Európája” Konferencia jelentőségét. A régiók számára alkalomként szolgált az EG tagállamok 1990-re tervezett kormányzati konferenciája, mintegy a politikai unió előkészítéseként, párhuzamosan a gazdasági és valutaunióról szóló kormányzati konferenciával, hogy követeléseiket kinyilvánítsák, hogy szerződésben alátámasztva intézményi képviselettel rendelkezzenek az EK döntéshozó rendszerében. Nyilvánvaló volt, hogy ebben a kérdésben a német tartományok vették át a vezető szerepet. Az 1990-ben megfogalmazott konkrét javaslatokat úgy az ARE<sup>11</sup> mint a „Régiók Európája” Konferencia is átvette. A követelések listája az alábbi pontokat tartalmazta:

- A szerződésekbe be kell iktatni a szubszidiaritás elvét, mint általános alapelvet. Az alábbi megfogalmazást javasolták: „A Közösség csak akkor gyakorolja az ebben a szerződésben garantált jogkörét, amennyiben és amilyen mértékben a Közösség tevékenysége szükséges ahhoz, hogy az ebben a szerződésben megnevezett célokat hatékonyan telje-

- sítse és ennek során nem elegendők az egyes tagállamok, ill. tartományok, régiók és autonóm közösségek intézkedései.”
- A régióknak oly módon kellene részt venniük az EK Minisztertanács munkájában, hogy valamennyi tagállam egy további képviselőt delegálhat a tanácsba, „amennyiben a tanács olyan ügyekről tárgyal vagy dönt, melyek belügi szempontból a tartományok vagy régiók kizárólagos illetékességébe tartoznak vagy azok lényeges érdekeit érintik.”
  - A régiók rendszeres közreműködése az EK döntéshozói rendszerében támasztotta alá azt a javaslatot, hogy a szerződésekbe iktassanak be egy speciális regionális testületet. Hasonló méretű legyen, mint a Gazdasági- és Szociális Bizottság (WSA- Wirtschafts- und Sozialausschuss) és két fontos hatáskörrel bírjon: a Közösség valamennyi projektjében tehessen javaslatot valamint a kereset benyújtásának joga illesse meg az Európai Bíróságnál, amely a közreműködési jogok vagy a szubszidiaritás elvének megsértésére vonatkozik.
  - A kereset benyújtásának önálló jogát az Európai Bíróságnál ezen felül minden egyes régió számára garantálni kell, „amennyiben az államon belüli jogrend szerint az Európa Tanács vagy az Európai Bizottság tevékenysége a régiót saját jogaiban érintheti.”
  - Az ARE és a „Régiók Európája” Konferencia ezen kívül azzal követeléssel élt, hogy az Európai Parlament választási jogát úgy alakítsák ki, hogy a regionális választókerületekben választhatók legyenek az Európa Parlament tagjai.

Az 1990 decemberében eltervezett és 1992 februárjában aláírt Maastrichti Szerződés (Szerződés az Európai Unióról) nem teljesítette a régiók valamennyi követelését, mint ez várható volt, tekintettel az EK egyes tagállamai közötti különbözőségekre, főként a szubnacionális szinten elhelyezkedő territoriális egységek szerkezetét és jogi-politikai minőségét tekintve. Azáltal, hogy a régiók néhány követelését a szerződés felvetette és rögzítette, kiindulási pontként szolgál a régiók elképzeléseinek megfelelően a továbblépéshez. Ez magyarázza úgyszintén, hogy a régiók képviselői miért mutatkoztak rendkívül elégedettnek a szerződés által elért eredményekkel. A Maastrichti unió szerződés részleteiben az alábbiakat célozza meg:<sup>12</sup>

Az unió céljait a „szubszidiaritás elve figyelembevételével” kell realizálni, amit a 3b cikk határoz meg. A régiók követelése, hogy a régiókat nyomtatékosan a tagállamok melletti önálló szintként említsék, nem teljesült. A szerződés 146. cikkének módosítása, amely az Európa Tanács összetételét szabályozza, lehetőséget nyújt arra, hogy a régiók közreműködhesenek

az ET döntéseiben. Míg eddig az volt előírva, hogy az ET valamely nemzeti kormány tagjaiból áll, most így szól a szabályozás: „Az Európa Tanács a tagállam miniszteri szintjének egy-egy képviselőjéből áll, aki jogosult arra, hogy a tagállam kormányáért elkötelezve cselekedjen.” Ezáltal a mindenkor belső szabályozásoktól függ, hogy a régiók reprezentánsai a megfelelő államot képviselhetik az ET-ban. Az uniós szerződés új grémiumként számol a „Régiók Bizottságával”. Ez nem a Közösség szervezete, hanem a Gazdasági- és Szociális Bizottsághoz hasonlóan olyan intézményként definiálják, amely az Európa Tanácsot és az Európai Bizottságot tanácsadói feladatkörrel támogatja. A Régiók Bizottságáról szóló 198. cikk a-c határozatai láthatóvá teszik, hogy az új grémiumnak csupán mellékes szerepet szánnak. Az, hogy ez az új grémium a többi intézmény politikailag erős partnerévé fejlődik-e és a közösségi ügyekről szóló döntéseket tartósan befolyásolni tudja-e, számos faktortól függ, nem utolsósorban tagjainak politikai súlyától és elkötelezettségétől. A Régiók Bizottságát „a regionális és lokális területi önkormányzatok képviselőiből” kell kialakítani. Ennyiben az Európai Bizottság által 1988-ban létrehozott regionális és helyi önkormányzatok tanácsadó testületére emlékeztet. Az új grémium alapítása előtt körvonalazódik, hogy azt nem csak a regionális szint reprezentálására jelölik ki; német részről például a három önkormányzati csúcsszervezet is képviselteti magát egy-egy taggal. A centrális felépítésű EU tagállamokban az önkormányzatok képviselői dominálnak. A Bizottság 198 tagból áll; a tagállamok szerinti megoszlás megegyezik a Gazdasági- és Szociális Bizottságéval. Az Uniós Szerződés előírja, hogy a Régiók Bizottsága tagjait „valamint a helyetteseket ugyanolyan létszámban”. „a Tanács nevezi ki a tagállamok egyhangú szavazata alapján négy évre” és hogy az újbóli kinevezés is megengedett. Hogy miképp tesznek javaslatot az egyes tagállamok, azt az adott belső rendelkezésekre hagyják. Még nem volt látható előre, milyen hatással lesz a helyettes tagok jelenléte a Régiók Bizottságának gyakorlati munkájára. Tekintettel arra, hogy ez a régiók reprezentánsai számára, akik ott (kormányzati) hivatalt töltenek be, időben rendkívüli leterheltséggel jár, megengedi a szabályzat, hogy a Régiók Bizottságában végzett munka többfelé osztódjon. Másrészről szükségszerű a bizottság tagjainak folyamatos közreműködése, hogy az adott lehetőségeket kiaknázzák és az új grémium helyzetét, különösképpen a hatásköreit, politikai funkcióit és az intézményi dialógusban betöltött pozícióját fokozatosan erősítsék. A következő probléma valószínűleg mindig akkor jelentkezik, amikor a Régiók Bizottsága tagjának a saját országában betöltött hivatala vagy mandátuma időben előbb ér véget. A Bizottság tagjainak szabad mandátuma van; nem köti őket sem-

milyen utasítás. Tevékenységüket teljesen függetlenül a Közösség általános javára végzik. A Régiók Bizottsága tagjai szempontjából, akik pl. az adott régiójukban hivatalt töltenek be – Németország esetében egy tartományi kormányban – az utasítási mentesség és a független tevékenység normája a gyakorlatban nem lenne reális. Egy régió képviselője alatt elsősorban egy régió meghatalmazottját értik; a régiók azon követeléseiből, hogy egy ilyen grémiumot hozzanak létre, kétségkívül ez következik.

A Régiók Bizottságának pusztán támogató, vagyis tanácsadói segítő szerepe, nem utolsó sorban a 198b cikk rendelkezéseiből következik, mely szerint az általa kidolgozott ügyrendjét az Európa Tanácsnak egyhangulag meg kell szavaznia, tehát engedélyeznie kell. Ez ugyanakkor a régiók azon igényével, hogy az Európai Unión belül egy önálló harmadik szintet képviseljenek, tartósan nem egyeztethető össze. A Régiók Bizottsága az ET és az Európai Bizottság kezdeményezésére ülészik, és annak elnöke hívja össze a Bizottságot. Ezen kívül a Régiók Bizottságának jogában áll, hogy saját maga üljön össze. Ez az eljárási előírás kétségkívül indítékul szolgál arra, hogy a Régiók Bizottsága a Közösség más intézményei viszonylatában önállóbb szerep kialakításra törekedjen. Az áttekintés azt eredményezi, hogy összességében sikeresnek bizonyultak a régiók törekvései, hogy az EU struktúrájában szereplővé váljanak. Figyelembe vették ugyanis azt a tényt, hogy az EU politikája közvetlen hatással van rájuk és hogy ez a hatás a további integrációs folyamatok révén egyre növekedni fog.

A régiók által követett stratégiák igen sokfélék:

- Bár az EU tagállamok területi szerkezete és államfelépítése eltérő és ezzel együtt a szubnacionális szinten lévő általánosan „régiónak” nevezett territoriális egységek jogi és politikai minősége is különböző, a 80-as évek közepétől számos államban arra törekedtek a régiók, hogy az EU ügyeinek belügyi döntéseiben részt vegyenek. Az EU politikát ezekben az államokban tehát nem csak a központi kormány (a parlament közreműködésével) alakítja, hanem a regionális szintet is bevonják ebbe.
- A régiók önálló tevékenységük révén direkt kapcsolatokat és kommunikációs csatornákat építettek ki az EU-s hatóságokkal. Ennek érdekében információs irodákat létesítenek Brüsszelben és az ottani egyre komplexebbé váló uniós hálózat részévé válnak.
- A „régiónak” valamennyi különbözősége ellenére a transznacionális szervezetek keretén belül megerősítették az egymás közötti kooperációt, hogy közös érdekeiket összefogottan és koordináltan tudják képviselni az államok kormányaival és a Közösség intézményeivel szemben.

- A régiók törekedtek az „Európa-alkalmasság” elérésére, hogy sokrétű aktivitásuk a lehető leghatékonyabb legyen. Az ezt célzó befektetések közé tartozik az EU-s ügyekre specializálódott szakképzett személyzet alkalmazása, anyagi források rendelkezésre bocsátása és a szervezési vagy eljárásbeli reformok és változtatások.
- A régiók végül azt akarták elérni, hogy az EU-szervezetben intézményesüljenek és az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés rendelkezései alapján kétségtelenül sikerrel jártak.

### 3. Összegzés

A régiók megerősödött jelenléte és aktivitása része az „régiók Európájának”. Az elnevezés elsősorban nem egy teljesen meghatározott „alkotmányi” struktúrára utal, hanem arra a tényre, hogy a régiók az EU-s ügyek tárgyalása során, mint szereplők egy olyan helyet vívtak ki maguknak, ahol a különböző arénákban – a nemzetállam keretén belül, a transznacionális szintű egyedi társulásokban, végül a brüsszeli központú Közösség szintjén – fellépnek és tevékenykednek.

Az „Európa régiói” fogalom biztosan nem azt jelenti, hogy a régiók fő-építőelemként helyettesíthetnék az államokat; nem csak jelenleg nem, hanem a jövőben sem. Ez a fogalom sokkal inkább arra az igényre utal, amely szerint a régiók, mint valamilyen kiegészítő önálló egység, az EU felépítményében erőteljesebben érvényesülni tudjanak. A régiók ezt a követelésüket a Közösség elmélyítéséért tett erőfeszítéseik kapcsán – főként az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződésben – határozták el és hozták szóba: A régiók számára az a fontos, hogy az Európai Unió létrejövő felépítményében betöltött önálló harmadik szintet szerződésben rögzítsék és garantálják.

Az EU-nak nézőpontjuk szerint három szintűnek kell lennie, a régiókkal, mint a nemzeti és a Közösség szintje melletti harmadik elismert szinttel. A „régiók Európája” fogalom arra utal, hogy a szubnacionális területi egységek hogyan tudnak hozzájárulni a Közösség alakításának folyamatához. Azáltal, hogy a regionális politika szereplői EU-s ügyekkel foglalkoznak és ezeket tevékenységi körük teljesen magától értetődő részévé teszik, az EU politika valamennyi állampolgár számára jobban megtagaszthatóvá válik.



## JEGYZETEK / NOTES

1. Bizonyára ez az oka annak, hogy a „Régiók Európája“ e nagyon tág értelmezése végül is miért nem játszik szerepet a politikai és tudományos vitában.
2. Wolfgang Clement (1991): „Auf dem Weg zum Europa der Regionen“ In: Hesse, Joachim Jens/Renzsch, Wolfgang (kiadó), Föderalistische Entwicklung in Europa, Baden-Baden. 15-26. old.
3. Clement (1991)
4. Christian Engel (1990): Regionen in der Europäischen Gemeinschaft, Eine integrationspolitische Rollensuche In: Integration 1 (1991), S. 9-29., Ossenbühl, Fritz (kiadó), Föderalismus und Regionalismus in Europa Baden-Baden
5. Rudolf Hrbek (1994): Die Regionen in der Europäischen Union In: Föderale Union – Europas Zukunft? (kiadó) Heinrich Schneider, Wolfgang Wessels, C.H.Beck Verlag 123-145. old.
6. Dömök Csilla (2012): L'identità culturale delle minoranze etniche, religiose, e nazionali, in: Per una relazionalità interculturale: Prospettive interdisciplinari Milano Mimesis Verlag, 57-69. old.
7. Dirk Gerdes (1980): (kiadó), Aufstand der Provinz: Regionalismus in Westeuropa, Frankfurt, Vö. Sammelband von Hans Georg Wehling (kiadó) (1987) Regionen und Regionalismus in Westeuropa, Stuttgart
8. Dirk Gerdes (1985): Regionalismus als soziale Bewegung Frankfurt/New York
9. Lásd például Gulyás László (2005): A Duna-Körös-Maros-Tisza Eurorégió rövid története 1997-2004. Múzeumi Kutatások Csongrád Megyében. 2004. évi Évkönyv. 5-14. old. Szeged. 2004.
10. Gisella Müller-Brandeck-Bocquet (1991): Ein föderalistisches Europa? Zur Debatte über die Föderalisierung und Regionalisierung der zukünftigen Europäischen Politischen Union In: Aus Politik und Zeitgeschichte 45/1991. 13-25. old.
11. Az ARE döntése kinyomtatva megtalálható In: Bernhard Vogel/Oettinger, Günther H. (kiadó), Föderalismus in der Bewährung, Köln 1992 170/71. old.
12. Rudolf Hrbek (1992): Der Ertrag der „Verfassungsdebatte“ von Maastricht: Ein Erfolg für den Föderalismus und die deutschen Länder?, In: Baur, Jürgen F./Müller-Graff, Peter-Christian/Zuleeg, Manfred (kiadó), Europarecht, Energierecht, Wirtschaftsrecht, Festschrift für Bodo Börner, Köln. 125-149. old.



**FELHASZNÁLT IRODALOM / REFERENCES**

- Az ARE döntése kinyomtatva megtalálható In: Bernhard Vogel/Oettinger, Günther H. (kiadó), *Föderalismus in der Bewährung*, Köln 1992 170/71. old.
- Christian Engel (1990): *Regionen in der Europäischen Gemeinschaft, Eine integrationspolitische Rollensuche* In: *Integration 1* (1991), S. 9-29., Ossenbühl, Fritz (kiadó), *Föderalismus und Regionalismus in Europa Baden-Baden*
- Dirk Gerdes (1980): (kiadó), *Aufstand der Provinz: Regionalismus in Westeuropa*, Frankfurt, Vö. Sammelband von Hans Georg Wehling (kiadó) (1987) *Regionen und Regionalismus in Westeuropa*, Stuttgart
- Dirk Gerdes (1985): *Regionalismus als soziale Bewegung Frankfurt/New York*
- Dömök Csilla (2012): *L'identità culturale delle minoranze etniche, religiose, e nazionali*, in: *Per una relazionalità interculturale: Prospettive interdisciplinari* Milano Mimesis Verlag, 57-69. old.
- Gisella Müller-Brandeck-Bocquet (1991): *Ein föderalistisches Europa? Zur Debatte über die Föderalisierung und Regionalisierung der zukünftigen Europäischen Politischen Union* In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 45/1991. 13-25. old.
- Gulyás László (2005): *A Duna-Körös-Maros-Tisza Eurorégió rövid története 1997-2004. Múzeumi Kutatások Csongrád Megyében. 2004. évi Évkönyv.* 5-14. old. Szeged.
- Rudolf Hrbek (1994): *Die Regionen in der Europäischen Union* In: *Föderale Union – Europas Zukunft?* (kiadó) Heinrich Schneider, Wolfgang Wessels, C.H.Beck Verlag 123-145. old.
- Rudolf Hrbek (1994): *Die Regionen in der Europäischen Union* In: *Föderale Union – Europas Zukunft?* (kiadó) Heinrich Schneider, Wolfgang Wessels, C.H.Beck Verlag 123-145. old.
- Wolfgang Clement (1991): *„Auf dem Weg zum Europa der Regionen“* In: Hesse, Joachim Jens/Renzsch, Wolfgang (kiadó), *Föderalistische Entwicklung in Europa*, Baden-Baden. 15-26. old.