

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

## **Régiók és közösségek szerepe az európai integrációban: egység és sokszínűség**

### *I. A régiók és közösségek az államok szintjén*

#### *I. A régiók és közösségek, mint a központi hatalom lebontásának intézményei*

A XIX. század Európája a nemzetállamok Európája. Az első és második világháború a nemzetállamok háborúi. A háborúkat lezáró békék is a nemzetállamok békéi. Vitathatatlan, hogy az első világháború lezárását követően a győztes nemzetállamok a közép- és kelet-európai országok számára a jelentkező nehézségek áthidalására kötelező kisebbségi jogi statutumok vagy autonóm területi önkormányzatok létesítését írták elő. A kisebbségi jogokat illetve autonómiát biztosító országok ezt általában nem önszántukból tették, és az e jogokban részesülő népek sem tudtak azonosulni az új strukturákkal, miután korábbi teljes önrendelkezési joguk került elvonásra.

A XX. század második fele Nyugat-Európában a „hatalomlebontás évtizedei” voltak. A központosított nemzetállamok felismerték, hogy a centralizált államszervezet nem tartható fenn. A szubszidiaritás jegyében a döntéseket olyan szinten kell meghozni, amilyenre erre szükség van, egy ország belső nyugalma akkor biztosítható amennyiben az adott ország területén lakók érezhetik a központosító államtól való relatív függetlenségüket. Ezért Európa nyugati felében a különböző decentralizációs reformokat követően a központi államtól jelentős hatáskörök kerültek alsóbb szintre. A decentralizáció mellett pedig biztosították, hogy az önrendelkezési jogot is figyelembe véve olyan önálló politikai hatalommal is rendelkező szervezeti egységek jöjjenek létre, amelyek felelős partnerei lehetnek a központi államszervezetnek. Ezen államreformok többségében alkalmasnak bizonyultak abban, hogy az adott ország belső kohézióját és az állam iránti lojalitást erősítsék. A hatalomlebontás révén létrejött államszervezeti egységek az önálló (kizárólagos és párhuzamos) hatáskörök felelős gyakorlása útján megtanulták a törvényhozó és végrehajtó tevékenység művészetét is, és ez a politikai közélet színvonalára pozitív kihatással volt.

## 2. A régiók és közösségek megjelenési formái egyes országokban

A régiók és közösségek megjelenési formái rendkívül változatosak, a megoldási módok mindenkor függenek az adott ország belső államszervezeti felépítésétől.

Ausztria a második világháborút követően ismét az 1920. évi föderációhoz tért vissza. Németország a második világháború vesztes országaként alakította ki azt az államszervezeti modellt, amelyben az egyes Landok jelentős jogosítványokat kapnak. Belgiumban a flamandok, vallonok, brüsszelieliek és német ajkúak egy organikus fejlődés eredményeképpen (1970–1993) a területi és személyi autonómiára egyaránt épülő föderatív államszervezetet építettek ki. Baudouin királyi üzenetében így jellemezte a belga föderációt: „Föderáció annyit jelent, mint egyesülni a sokszínűségben és nem szétterjedni a különbözőségektől”. Nem vitatható, hogy Belgiumban is vannak nemzetiségi alapú konfliktusok, egyesek a föderáció helyett konföderációt kívánnak és vannak olyanok is, akik Flandria vagy Vallónia teljes önállóságában gondolkodnak. Mindezek ellenére Belgium a konszenzus keresésre épülő tárgyalásos rendszere folytán mindenkor biztosította az intézményközi válságok feloldását és várhatóan a jövőben is ez így lesz.

Spanyolország és részben Olaszország alkotmányában jelentős jogosítványokkal ruházták fel az autonóm közösségeket illetve régiókat. Ezen országok átmenetet képeznek a föderáció és a decentralizált országok között. Spanyolországban a Franco-uralmat követően a demokratizálódás révén alkotmányozás útján fogadták el az autonóm közösségek jogállását. Olaszországban a második világháborút követően létrehozott inkább közigazgatási jellegű régiók az utóbbi évtizedben válnak valódi politikai hatalom birtokosaivá, melyet a közelmúlt alkotmánymódosítása is megerősített.

1977–1979 között jelentős központi hatalomlebontásra került sor Nagy-Britanniában, megalakult a skót és wales-i törvényhozó és végrehajtó hatalom önálló hatáskörökkel.

Más országok speciális földrajzi fekvésből eredően biztosítottak autonómiákat. Dániában a Feröer-szigetek és Grönland autonómiáját kell kiemelni. Finnországban az Åland-szigetek, Görögországban Athos szigete rendelkezik önállósággal. Portugáliában az Azori- és Madeira-szigetek rendelkeznek autonómiával.

Más országokban jelentős közigazgatási decentralizáció ment végbe, és a központi államhatalom a helyi, területi közösségeknek adott át hatásköröket. Hollandiában maga az Alkotmány az, amely különös jelentőséget biztosít a megyéknek és a városoknak. Franciaországban az elmúlt évtizedekben jelentős közigazgatási decentralizáció következtében a régiók az államszervezet fontos területi egységei váltak. Ezen decentralizált egységeknél azonban a politikai elem helyett inkább a közigazgatási vetület dominál.

Mi a fenti fejlődési folyamat üzenete az Európai Unióba újonnan belépett vagy belépni kívánó országok számára? Az, hogy a XIX. századi nemzetállami eszme a XXI. század elején már nem tartható fenn. Az egyes országok ma is és a jövőben is meghatározó szerepet játszanak Európa és a világ alakulásában. Az országokon

belül azonban egyértelműen kimutatható, hogy teret nyert a hatalomkoncentráció lebontása iránti igény, a régiók és közösségek autonóm jogokat követelnek és kapnak. Európa sokszínűségét Európa népei és államai biztosítják eltérő államszervezeti megoldások révén. Az egyesülő Európa sokszínűsége egy olyan érték, melyet az Európai Alkotmányos Szerződés Preambuluma is elismer. A közép- és kelet-európai országok népeire is alkalmazandó az Alkotmány Preambuluma, mely szerint Európa népeinek „felül kell emelkedniük ősi megosztottságukon és egy közös jövő kialakítása érdekében egymással minden eddigénél szorosabb egységre lépnek”. A nyugati országok föderatív egységei, régiói és autonóm közösségei már arra is igényt tartanak, hogy a szubszidiaritás ellenőrzésében részt vehessenek, a nemzeti pozíciók kialakításában és kinyilatkoztatásában részt vegyenek, gazdasági, kulturális érdekeik érvényesítése érdekében lobbizzanak. Közép- és Kelet-Európa legtöbb országában az „ősi megosztottság és félelem” következtében mindezek a korszerű hatalomlebontásra épülő államszervezeti modellek melletti kiállások, és a konkrét gyakorlati, közigazgatási megoldások kidolgozása késedelmet szenvednek.

Magyarországon is viták középpontjában áll a régiók kialakítása. Vélhetőleg aktuálpolitikai okok sem segítik elő az ebben a kérdésben való tisztánlátást. Sok érvet tudunk felsorakoztatni a hagyományos megyerendszerrel szemben, mégis a társadalmilag is elfogadott régiók kialakítására csak közmegegyezéssel kerülhet sor. Ma Magyarországon ez a közmegegyezés – mint számos kérdésben – hiányzik, mégis ügyveljük, hogy hazánkban sem kerülhetők meg a kérdések, milyen régiókat akarunk: politikai tartalmú vagy közigazgatási, területfejlesztési régiókat, milyen legyen a régió, a megye és a kistérség viszonya, milyen legyen a kormány és a régió kapcsolata, milyen hatáskörökkel rendelkezék a régió. Ma az a furcsa helyzet áll elő Magyarországon, hogy mindennemű alkotmányi felhatalmazás hiányában tapasztalhatjuk a megyerendszer tartalmi széthullását anélkül, hogy tudatosan áttérnénk egy másik rendszerre. Nem tudjuk, hogy a régiók vagy a kistérségek fognak erősödni, azt sem látjuk, hogy társadalmi konszenzus mikorra fog kialakulni a tekintetben, hogy az e téren fennálló kaotikus alkotmányjogi viszásság megszűnjön. Ma Magyarország azon közép- és kelet-európai országok közé tartozik, amely a regionalizmus tekintetében nem tud jó, példamutató gyakorlatot felmutatni a régiók fejlődését érintő európai gondolkodásban.

## *II. Az európai integráció regionális dimenziója: a régiók és közösségek helye és szerepe az Európai Alkotmányban*

Az Európai Alkotmányos Szerződés kidolgozását követően – annak ellenére, hogy végül is ezen formájában a Szerződés nem került ratifikálásra – mégis joggal vethető fel, hogy az éveken keresztül tartó reflexiós periódus után, hogy milyen gondolatok körvonalazódtak európai szinten a régiókról. A gazdasági, társadalmi és területi kohézió elősegítése az Európai Unió fontos feladata, így fontos kérdés,

hogy milyen szerepet töltenek be a nemzeti keretek között létrejött régiók és közösségek az európai döntéshozatali mechanizmusban?

### *1. A régiók közötti különbségek*

Mit is jelentenek a régiók vagy közösségek európai szinten? Az Európai Alkotmány érthető módon nem kívánta definiálni a régiók és közösségek fogalmát, ezt egy belső alkotmányjogi, államszervezési kérdésként értelmezte. Az Alkotmány 5. cikkelye utal elsőként a régiókra az alábbi kontextusban:

„Az Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésnek, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is.” Az Alkotmány tehát egyrészt evidenciaként, másrészt nemzeti szintű ügynek is tekinti azt, hogy milyen módon kerültek megszervezésre a régiók Európa egyes országaiban.

Amikor Európa országainak területi méreteit vizsgáljuk, akkor az állapítható meg, hogy a sokszínűségben egyesült Európában nagyok az országok közötti eltérések. Vannak nagy országok, közepes méretű országok és kis országok. Természetesen minden fogalom relatív, mert Luxemburg a maga 400.000 lakosával pénzügyi nagyhatalom, Európa leggazdagabb országa. Vitathatatlan tény viszont, hogy pl. ha az Európai Unió kis országait veszem figyelembe, köztük a balti államokat, Szlovéniát, Ciprust és Máltát, akkor az állapítható meg, hogy ezen országok az országok egyenjogúságának megfelelően komoly pozíciókkal és érdekérvényesítő képességgel rendelkeznek európai szintéren. Ezzel szemben olyan nagy európai régiók, mint pl. a 9 millió lakosú Katalónia vagy a 11 millió lakosú Bajorország európai szinten történő megjelenése csak közvetett formában lehetséges.

A régiók európai szintéren való hatékony megjelenését akadályozza a tény is, hogy régiók és régiók között jelentős eltérések vannak. Mint ahogy azt a fentiekből kitűnik, az Európai Unió három tagállamában van föderáció (Ausztria, Belgium, Németország), az egyes föderációkban a föderatív egységek jogállása eltérő, de közös vonás az, hogy valamennyi régió/Land politikai hatalom birtokosa. A belga régiók és a német Landok különösen erős jogállással rendelkeznek, Belgiumban az egyes régióknak és közösségeknek ratifikálniuk is kell az olyan nemzetközi szerződéseket, amelyek hatáskörükbe tartozó kérdéseket érint. Így pl. a csatlakozási szerződést valamennyi regionális és közösségi parlamentnek is ratifikálnia kellett. Ezen országokban a régiók – bárhogy is hívják őket – jelentős politikai erővel rendelkeznek.

Átmenetet képez az unitárius és a föderatív állam között Spanyolország, Olaszország és Nagy-Britannia. Ezen országokban a régiók valódi törvényhozó hatalommal rendelkező választott testülettel rendelkeznek, így érthető, hogy nemzetközi szintéren is szeretnének megjelenni, Amennyiben a Konvent működését vizsgáljuk, szembetűnik, hogy a spanyol autonóm körzetek (pl. Katalónia) vagy

pl. a Skót Kormány képviselői milyen aktívan próbáltak pozícióikkal ráhatással lenni a Konvent működésére.

A harmadik típusú régiók inkább közigazgatási jellegű decentralizációs régióknak tekinthetők, amelyek állami kontroll alatt működnek, inkább területszervezési elv határozta meg a régiók létrejöttét. Ilyennek tekintem a francia régiókat is, miután itt hiányzik az, hogy a régiók egyfajta ellensúlyt képezzenek a központi államhatalommal szemben, itt elsősorban egyfajta együttműködés, munkamegosztás van a központi államszervezet és a régiók között. Több más európai ország Franciaországhoz hasonlóan a közigazgatási decentralizációra alapított regionális berendezkedést hozott létre.

A megkülönböztetések sorában végül néhány szó a közösségekről. A régió és a közösség között az alapvető különbség az, hogy a közösségek a személyi jellegű autonómia megtestesítői, a közösségeknek általában nincs területük, a közösségek kulturális és oktatási ügyekben rendelkeznek autonómiával. Így példaként említhetem a belgiumi német nyelvű közösséget, amelynek saját választott parlamentje és annak felelős kormánya van, de jogosítványai főleg az oktatási és kulturális ügyekre terjed ki. A belgiumi német ajkú kormány saját brüsszeli irodát tart fenn, amelynek célja az, hogy sajátos érdekeit a brüsszeli európai fórumokon megjelenítse. A német nyelvi közösség intézménye egyébként egyfajta példaként szolgálhat Közép- és Kelet-Európa népei számára, ahol a bonyolult és sokszor fájdalmas történelmi események következtében gyakorta fordul elő, hogy egy adott országon belül több nemzet él együtt.

Mint az előbbiekből is látható, a régiók és közösségek Európai szinten rendkívül eltérőek, így a Konventnek is mindezt figyelembe kellett vennie. Tény az, hogy az erősebb jogosítványú régiók és a közösségek – elsősorban a belga és spanyol régiók – erős lobbimunkát folytattak annak érdekében, hogy az Európai Alkotmány is tegyen különbséget az egyes régiók között, kialakítván egy ún. „alkotmányos régió” fogalmat, amely a többi régióktól eltérő jogosítványokat is kapna, de ez a kísérlet nem vezetett eredményre, a Konvent tagjai elvetették ezt a próbálkozást.

## *2. A régiók közvetlen és közvetett szerepvállalása az európai alkotmányozás folyamatában*

A Régiók Bizottsága – melynek felállítására a Maastrichti Szerződést követően került sor – az európai alkotmányozás folyamatában hat megfigyelője útján tudott részt venni. A megfigyelők a szótár jogával rendelkeztek, de a konszenzus megléte szempontjából nem kellett őket figyelembe venni. A Régiók Bizottsága egyfajta motor szerepet kívánt játszani a Konvent működése során, számos javaslatot készített, melyek mind a régiók európai szerepvállalásának megerősítését szolgálta. A Régiók Bizottsága mellett meg kell említenem, hogy néhány európai politikus szintén felvállalta a régiók konventbeli képviseletét, így többek között Louis Michel egykori belga külügyminiszter, ma az Európai Bizottság tagja, Erwin

Teufel Baden-Wurtemberg miniszterelnöke, és a brit Peter Hain, aki a brit kormány képviselője volt a Konventben, de ő egyben Wales államtitkára is volt. A Konventnek azokat a politikusait, akik a régiók ügye mellé álltak, „a Régiók barátai” elnevezéssel illették. A Konvent magyar képviselői közvetett módon szintén támogatták a régiók és közösségek ügyeit, ugyanis több magyar javaslat külön is foglalkozott a kisebbségek kollektív jogainak védelmével. A kisebbségvédelmi klauzula elfogadását a Konvent még nem támogatta, de végül a kormányközi konferencia egy kompromisszumos javaslatot fogadott el. A kisebbségek kollektív jogainak elismerése helyett a kisebbségek jogainak elismerését rögzítette.

### *3. A régiók státusának kérdése az Európai Alkotmányos Szerződésben: vitás kérdések*

#### *a) A Régiók Bizottságának jogállása*

A Régiók Bizottsága az Európai Unió tanácsadó szervei között helyezkedik el. A Konvent működése során a Régiók Bizottsága szeretne volna elérni, hogy ne egy másodlagos szervként legyen rögzítve a jogállása, hanem legyen az Európai Unió intézménye. Nyilván a Régiók Bizottságának súlyát növelte volna az intézményként való elismerés, hisz a Régiók Bizottsága jelenleg csak tanácsadó szereppel rendelkezik, tanácsaival segíti az Európai Parlamentet, a Miniszterek Tanácsát és a Bizottságot. Az Európai Unió intézményeinek (Európai Parlament, Miniszterek Tanácsa, Bizottság, az Európai Unió Bírósága, az Európai Központi Bank, a Számvevőszék) döntéshozatali és ellenőrzési joga van, jelenleg ezzel a Régiók Bizottsága nem rendelkezik. A Konvent elnöksége a Régiók Bizottságának ezen törekvését nem támogatta és ebben szerepe volt nyilván annak is, hogy mint a régiók eltérőségeiből eredően a Régiók Bizottsága rendkívül heterogén szervezet.

Amennyiben a Régiók Bizottságának összetételét nézzük, akkor láthatjuk, hogy annak tagja lehet az, aki valamely regionális vagy helyi testületben választással nyert képviselői megbízással rendelkeznek, vagy valamely választott testületnek politikai felelősséggel tartoznak [31. cikkely (2) bekezdés]. Ez azt jelenti, hogy mind a regionális törvényhozó hatalom, mind a regionális végrehajtó hatalom képviselője egyaránt lehet tagja a Régiók Bizottságának. Magyarország viszonylatában ez például azt jelenti, hogy a Régiók Bizottságában a magyar alakulóban lévő régiókat 21 olyan polgármester képviseli, akik közül többen parlamenti képviselők is. Egy rendkívül bonyolult összetételű, eltérő módon kiválasztott személyekből álló, a képviselőlet tartalma szerint is eltérést mutató testületként működő Regionális Bizottságnak nem sikerült elérnie, hogy az Európai Unió teljes jogú intézménye legyen, így a jövőben is meg kell elégednie a tanácsadói minőséggel.

*b) Az Európa Tanács regionális és helyi önkormányzatokra vonatkozó chartáknak az Európai Alkotmányban való megjelenítésének a kérdése*

A Régiók Bizottsága szerette volna elérni, hogy az Európai Alkotmány hivatkozást tartalmazzon, az Európa Tanácsnak a a helyi és regionális autonómiára, valamint a regionális autonómiára vonatkozó chartáira. A cél az volt, hogy az Alapvető Jogok Chartájába, az Alkotmányos Szerződés II. fejezetébe illeszkedjék be a decentralizációhoz és a regionális autonómiához való jog, mint az Európai Unió alapjog. Ezt a törekvést sem a Konvent, sem a kormányközi konferencia nem támogatta, ugyanakkor az el nem fogadásra került Alkotmányos Szerződés 9. cikkelye (3) bekezdése a szubszidiaritás elvére utalva elismeri, hogy az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a megtenni szándékozott intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális, sem helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedeleme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók. Ez a megfogalmazással viszont egyértelműen elismert ad a régióknak és más helyi szinteknek, a szubszidiaritás elvének tehát nem csak az Unió és a tagállamok között, hanem az Unió és a regionális és helyi szint között is érvényre kell jutnia.

*c) A regionális miniszterek részvételi lehetősége a Miniszterek Tanácsainak ülésein*

Az Európai Alkotmányos Szerződés megerősítette azt a létező szabályt, mely szerint a Miniszterek Tanácsa valamennyi tanácsi formáció esetében a tagállamok egy-egy miniszteri szintű képviselőjéből áll. Az adott tagállam nevében csak az ilyen képviselő vállalhat kötelezettségeket és csak az ilyen képviselő szavazhat (22. cikkely). Ennek megfelelően annak nincs akadálya, hogy egy regionális miniszter képviseljen egy adott tagállamot valamely tanácsülésen, ugyanakkor ez a miniszter nem csak az adott régió, hanem az ország nevében jogosult nyilatkozni.

*4. A Régiók Bizottsága hatáskörének megerősítését célzó törekvések*

A Régiók Bizottságának két fő követelése volt a Konvent működése során. Az egyik követelés arra irányult, hogy minnél szélesebben legyen meghatározva azon ügyek köre, amelyeknél a Régiók Bizottsága véleményének kikérése kötelező. Így pl. a követelések közé tartozott, hogy olyan ügyekben, mint a mezőgazdaság, vagy a tudományos fejlesztés kötelező legyen a Régiók Bizottsága meghallgatása, miután például ezen ügyek sok országban regionális jogkörbe tartoznak.

A második fő követelés az volt, hogy az Európai Unió jogalkotó szervei kötelező módon indokolják meg, amennyiben a Régiók Bizottsága véleményével nem értenének egyet. További merész követelése volt a Régiók Bizottságának az is, hogy közvetlen együtt-döntési jogosítványt kaphasson bizonyos ügyekben, valamint felfüggesztő vétőjoggal rendelkezék meghatározott ügyekben. A Régiók

Bizottsága szeretne volna elérni azt is, hogy közvetlenül kérdéseket tehessen fel a Bizottságnak.

Amennyiben az Európai Alkotmányos Szerződés szövegét áttanulmányozzuk, láthatjuk, hogy egyik a Régiók Bizottságának a fentiek közül egyik követelése sem teljesedett be. Ugyanakkor nagyon fontos, hogy az Európai Alkotmányos Szerződéshez csatolt a szubszidiaritás és arányosság elveinek alkalmazásáról szóló Jegyzőkönyv 7. pontja szerint a Régiók Bizottsága keresetindítási joggal rendelkezik az olyan jogalkotási aktusok tekintetében, amelyek elfogadásához az Alkotmányos Szerződés rendelkezései szerint vele konzultálni kell. A Régiók Bizottságának a Bírósághoz fordulása jogának elismerése egyfajta ellentételezése volt annak, hogy a Konvent illetve a kormányközi konferencia számos pontban nem fogadta el a Régiók Bizottsága hatáskörének bővítését célzó javaslatokat. Megjegyzendő, hogy ugyanebben a Jegyzőkönyvben a nemzeti parlamentek egyfajta előzetes ellenőrzési jogot kaptak a szubszidiaritás ellenőrzése terén, ezzel szemben a Régiók Bizottságát csak utólagos ellenőrzési jogosítvánnyal ruházták fel.

#### *5. Az európai intézmények melletti közvetlen lobbizási tevékenység*

A régiók és közösségek érdekeik képviselői céljából gyakorta tartanak fenn képviselői irodákat elsősorban brüsszeli székhellyel. Ezen irodák látszáma gyakorta meghaladja egy bilaterális nagykövetség látszámát, és a nagyobb régiók képviselői irodája inkább hasonlít az Állandó Képviselőkhöz. A régiók és közösségek brüsszeli irodáinak célja az, hogy érdekeik megjelenítéséért és érvényrejuttatásáért lobbizzanak, a regionális fejlesztésre irányuló pénzügyi forrásokról tájékozódjanak, és a régiókat érintő brüsszeli döntéseket számukra kedvező módon befolyásolják.

#### *Összegezés*

Európa legtöbb országában a XX. század második felétől kezdődően létrejöttek az eltérő elnevezésű és tartalmú régiók és elfogadásra kerültek az etnikai alapon szerveződő közösségek. A nemzeti szintű fejlődés jól kimutatható a nemzeti alkotmányok szintjén. Az európai integráció a Maastrichti Szerződés elfogadását követően szintén elismeri a regionális dimenzió létét, ugyanakkor az egyes országoknak szabadságot ad abban, hogy azok a regionalitást milyen szervezeti keretek között, miként kívánják kifejezésre juttatni. Európai szinten egy nagy létszámú, eltérő tartalmú régiókat és helyi önkormányzatokat összefogó Régiók Bizottsága az, amelyik meg kívánja jeleníteni a régiók, közösségek és helyi autonómiák érdekeit. Az európai alkotmányozás veszteségeinek a régiók semmiképpen nem tekinthetők, ezzel szemben sok sikertelen törekvés mellett sikerült fontos pontokban eredményt elérniük. Így az a tény, hogy az Alkotmány tiszteletben tartja a regionális és helyi önkormányzatokra, mint amelyek az egyes

államok nemzeti identitásából valamint a politikai és alkotmányos berendezkedéseiből származik eredménynek minősíthető. Az Unió az Alkotmány szerint csak annyiban járhat el, amennyiben a megtenni szándékozott intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani. Számos esetben egy európai rendelkezés implementációját is a regionális egységeknek kell végrehajtani, ezért egyre növekszik azon politikáknak a területe, amelyeknél a Régiók Bizottságának véleményét előzetesen ki kell kérni (pl. regionális politika, környezetvédelem, közlekedés, fejlesztési politika). A Régiók Bizottsága keretindítási jogának elvi elfogadása is a szélesedő eszköztár bizonyítéka.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a régiók és közösségek, a Régiók Bizottsága noha nem érték el valamennyi céljaikat felhasználva azt a politikai segítséget, amelyet egyes meghatározó európai politikustól kaptak sikereket könyvelhettek el az európai alkotmányozás során. Az Európai Alkotmányos Szerződés rendelkezései felbátoríthatják a régiókat és közösségeket, és a Régiók Bizottságát, hogy a rájuk vonatkozó cikkelyeket komolyan vegyék és valódi regionális dimenziót adjanak az európai integrációnak. Hasonló szerepet kaphatnak a nemzeti parlamentek is, amennyiben komolyan veszik a szubszidiaritás és arányosság elveinek alkalmazásáról szóló Jegyzőkönyvben foglalt jogosítványait. Mindez elviekben azt eredményezheti, hogy a jövőben olyan szervek is meghatározóbb feladatot láthassanak el az európai döntéshozatali rendszerben, amelyek a korábbiakban az európai építkezés mellékszereplőinek tekinthették magukat. Ha a Régiók Bizottsága és a nemzeti parlamentek a szubszidiaritás és arányosság ellenőrzésében valóban részt fognak vállalni, akkor hozzájárulhatnak az Európai Unió demokratikus deficitjének csökkentéséhez is.

Erre a minőségi fejlődésre azért is szükség lenne, mert az Eurobarométer legújabb felmérési adatai szerint a Régiók Bizottsága pont az az európai szerv, amely az egyes tagállamokban jelenleg a legkevesebb ismertségi adattal rendelkezik.

### Felhasznált irodalom

CHRISTIAN FRANCK: *La dimension régionale et le Traité Constitutionnel de l'Union Européenne*. 2004, 6 p. (kézirat)

GORDOS ÁRPÁD – ÓDOR BÁLINT: *Az Európai Alkotmányos Szerződés születése*. Tanulmányok – dokumentumok. Hvgorac. 2004, 421 p.

CHRISTIAN PHILIP: *La Constitution Européenne*. Puf. 2004, 125 p.

HENDRIK VOS: *Regions in the EU decision-making process. A classification scheme*. *Studia Diplomatica*, Brussel, 1999. No.5–6., 19–34 p.

*Régions – nations – Europe. Conditions et perspectives historiques, culturelles et politiques.* Actes du colloque de Szeged. Sous la direction Laszlo J. Nagy, Szeged, 2000, 225 p.

SIPOS KATALIN: *A regionalizmus történeti és jogi aspektusai (Spanyolország, Olaszország, Franciaország).* MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1993, 248 p.

## LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

### LA PLACE ET LE ROLE DES RÉGIONS ET DES COMMUNAUTÉS DANS LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE: L'UNITÉ ET LA DIVERSITÉ

(Résumé)

Dans la plupart des pays européens, pendant la deuxième moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, les régions, de dénomination et de contenu différents, et les collectivités, organisées selon des principes ethniques, ont été créées. Le développement national est bien visible au niveau des constitutions nationales. La construction européenne, après l'adoption du Traité de Maastricht, reconnaît également l'existence d'une dimension régionale, cependant elle assure la liberté des Etats membres de créer leurs propres cadres et leurs propres moyens pour la régionalisation. Au niveau européen, le Comité des Régions, représentant de nombreuses régions et de collectivités locales différentes, prétend représenter les intérêts des régions, des collectivités et des autonomies locales. Les régions ne peuvent pas être considérées comme les perdantes de l'élaboration du Traité Constitutionnel, malgré leurs nombreuses tentatives infructueuses, puisqu'elles ont réussi à obtenir des résultats importants sur plusieurs points. Ainsi, le fait que le Traité Constitutionnel respecte les autonomies, qui résulte de l'identité nationale des différents États et de leur construction politiques et constitutionnelle, est un résultat important. Conformément à la Constitution, l'Union ne peut prendre un acte que si les États membres ne peuvent réaliser les objectifs de cet acte d'une manière satisfaisante, ni au niveau central ni au niveau régional ou local. Dans de nombreux cas, l'implantation d'une disposition européenne doit être exécutée par les unités régionales, et pour cette raison, le nombre des politiques européennes pour lesquelles il est obligatoire de demander préalablement l'avis du Comité des Régions, ne cesse d'augmenter (p. ex. politique régionale, environnement, circulation, politique de développement). Le droit de saisine du Comité des Régions est aussi la preuve de sa compétence accrue.

Ainsi nous pouvons constater que les régions, les collectivités et le Comité des Régions, même s'ils n'ont pas pu réaliser tous leurs objectifs en s'appuyant sur l'aide politique de certains hommes politiques européens importants, peuvent faire un bilan positif de l'élaboration de la Constitution Européenne. Les dispositions de la Constitution Européenne encouragent les régions, les collectivités et le Comité des Régions à prendre au sérieux les articles qui les concernent et à donner une véritable dimension régionale à la construction européenne. Les parlements nationaux obtiendront des rôles identiques s'ils prennent au sérieux leurs attributions dans l'application des principes de la subsidiarité et de la proportionnalité, fixées par le protocole. En principe, cela permet à des organes qui étaient jusqu'à maintenant des acteurs secondaires de la construction européenne, de pouvoir jouer des rôles plus importants dans le système européen de prise de décision. Dans l'hypothèse où le Comité des Régions et les parlements nationaux prendront part effectivement au contrôle de la subsidiarité et de la proportionnalité, ils pourront alors contribuer à la baisse du déficit démocratique de l'Union Européenne. Ce changement qualitatif est rendu encore plus nécessaire par le fait que selon les dernières enquêtes de l'Eurobaromètre, le Comité des Régions est l'organe le moins connu dans les différents États membres.

Étant donné que la ratification du Traité Constitutionnel après le référendum négatif en France et aux Pays Bas est en retard il nous semble utile de prendre en considération des résultats acquis lors de la Convention Européenne et faire des démarches nécessaires pour renforcer la position des régions et communautés au niveau Européen.