

FEJES ZSUZSANNA^[1] – NAGY KRISTÓF^[2]

Határok között – A határon átnyúló együttműködések közjogi evolúciója az Európai Unióban

ABSTRACT

The study examines the role of borders and the development of the public law frameworks of cross-border cooperation in the context of European integration. It focuses on the interpretation of the dividing and connecting nature of borders, as well as the legal and institutional conditions of cross-border cooperation. The authors analyse, within the legislative frameworks of the Council of Europe and the European Union, the legal-administrative conditions for establishing cross-border European territorial cooperation, along with the organisational models of cooperation institutionalised at different levels, with particular attention to the institution of the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC). The study also separately examines the public law regulation of cross-border cooperation in Hungary and its role in strengthening European territorial cohesion.

The study highlights a paradox: while the European Union's cohesion policy seeks to reinforce the connecting role of borders, contemporary European discourse – amid the growing prominence of security challenges – has increasingly emphasised narratives that stress the dividing function of borders. This shift is bringing about a paradigm change in the development of cross-border cooperation and making the need for its reconsideration ever more urgent. As a result of these processes, the new BRIDGEforEU Regulation was adopted in 2025, aiming to provide a flexible and adaptive institutional solution for addressing legal and administrative obstacles in border regions.

Keywords: cross-border cooperation ■ European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) ■ border regions ■ EU cohesion policy ■ multilevel governance ■ BRIDGEforEU

[1] Egyetemi docens, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék; Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézet; fejes.zsuzsanna@uni-nke.hu. MTMT: 10021876 * ORCID: 0000-0001-5557-0383 * Google Scholar ID: OZ_ycqEAAAAJ.

[2] PhD-hallgató, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola; kristof.nagy@ngm.gov.hu.

I. BEVEZETÉS

A második világháborút követően elindult európai integráció egyik legfőbb célja a belső határok lebontására épülő „négy szabadság” megvalósítása volt, amely folyamattal párhuzamosan az államközi és decentralizált határon átnyúló együttműködések számtalan formája alakult ki Nyugat-Európa országaiban, főként azokban a határtérségekben, ahol a korábban földrajzilag, gazdaságilag vagy társadalmilag összetartozó területek a világháborúkat követő mesterséges határmegvonások következtében elszakadtak egymástól.

Ezzel egy időben a keleti blokk államaiban éppen ellentétes folyamatok zajlottak.^[3] Az államhatárok nemcsak politikailag és térszerkezetileg, hanem gazdaságilag és társadalmilag is elválasztó jelleget öltöttek, és kizárták az egymással szomszédos országok határ menti területeinek együttműködési lehetőségeit, ami azok elszigetelődéséhez, valamint a határtérségek periférikus helyzetének megerősödéséhez vezetett. Ez a folyamat az 1989–90-es évek fordulóján megváltozott; a vasfüggöny leomlása, továbbá az európai integráció megújult lendülete felerősítette a határok összekötő szerepét, teret kínálva ezzel új, határon átnyúló együttműködési formák kialakítására. Ezek a kooperációk kezdetben spontán módon, alulról szerveződve bontakoztak ki, perifériajellegűből kimozdulva – lakossági, gazdasági, etnikai, mobilitási kapcsolatokat építve – egyre inkább intézményes kereteket nyertek. Mindezek következtében Európa-szerte élénk elméleti érdeklődés bontakozott ki a határok hatásainak megértése, valamint a közép- és kelet-európai országokban kirajzolódó határkonfliktusok és együttműködési törekvések vizsgálata iránt.

Tanulmányunk első részében kísérletet teszünk a határok elválasztó és összekötő jellegének^[4] megértésére – figyelemmel a 20–21. században zajló folyamatokra, átalakulásokra és olyan új kihívásokra, amelyeket a világháborúkat követően az integrációs és globalizációs folyamatok hívtak életre. A határok politikai szerepének változása és az együttműködésre törekvés olyan közjogi szabályozási kísérleteket eredményeztek, amelyek túlléptek a nemzeti szabályozási kereteken, és kezdetben az Európa Tanács, később az Európai Unió jogalkotásában is megjelentek. A tanulmány második részének fókuszában a határon átnyúló együttműködések jogi és intézményesülési feltételei állnak: vizsgáljuk az együttműködést segítő szabályozási-adminisztratív kereteket, valamint a különböző szinten intézményesült kooperációk jogi-kormányzási modelljeit, különös tekintettel az Európai Területi Együttműködési Csoportosulásokra (*European Groupings of Territorial Cooperation*, EGTC, magyarul: Európai Területi Társulás, ETT), amelyekről éppen 20 éve fogadott el rendeletet az Európai Unió. Az ilyen típusú kooperációkban érintett résztvevők ma már az európai térben is autonóm módon képesek megjelenni, meghatározó szereplővé válni, és az Európai Unió belső határainak átjárhatósága révén új térstruktúrákat, kor-

[3] Ennek a nemzetközi szerződési oldalára lásd pl. Szalai, 2008, 98-108.

[4] Rechnitzer, 1999, 9-72.

mányzási formákat létrehozni – a szubszidiaritás és a többszintű kormányzás elveinek megfelelően, a tagállamok szuverenitásának teljes tiszteletben tartásával. Az Európai Unió eddigi vívmányai ellenére, és a határok lebontására irányuló törekvések mellett azonban a mai napig léteznek a határok mentén olyan jogi és adminisztratív akadályok, amelyek nehezítik az integrációs folyamatokat. Mindez nemcsak a nyugat-európai együttműködések kialakításában játszik jelentős szerepet, hanem hatással van a Kárpát-medence térségére is. Ezeknek a folyamatoknak az elemzésén keresztül mutatjuk be Magyarország határon átnyúló együttműködéseinek közjogi feltételrendszerét is.

A fentiek alapján, az utóbbi évek uniós szakpolitikáiban (különösen az EU kohéziós politikájában) és a határtani kutatások keretein belül egyaránt felértékelődtek a határokon átnyúló intézményesült együttműködésének jogi, intézményi-kormányzási és támogatáspolitikai fejlesztésének kérdései. Ugyanakkor, az együttműködési törekvések ellenére az utóbbi évek különböző válságai és azok hatásai – a 2008-as gazdasági világválság, a 2015-ös migrációs krízis, a COVID-19 járvány, a 2022-ben kitört orosz-ukrán háború és további háborús fenyegetettségek – ráirányították a figyelmet a határok elválasztó szerepére is. Tanulmányunk arra a paradoxonra kíván rávilágítani, hogy miközben az EU kohéziós politikája a határok összekötő szerepét igyekszik erősíteni, napjaink európai diskurzusában a biztonsági kihívások előtérbe kerülésével a határok elválasztó szerepét hangsúlyozó narratívák válnak meghatározóvá, paradigmaváltást előidézve a határon átnyúló együttműködések kialakításának folyamatában, egyre sürgetőbbé téve azok újragondolásának igényét. Ennek a problémának kiemelt aktualitását adja annak vizsgálata, hogy az EU kohéziós politikájának jövőjét hogyan lehet összeegyeztetni a válságokból eredő tendenciákkal, hogy abban kiemelt szerepet kapjanak a határon átnyúló együttműködések.

II. A HATÁR ÉS A HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSEK

1. A határ fogalmának definíciós kísérletei

A határ fogalma szorosan kapcsolódik az állam és az államterület fogalmához, továbbá azon keresztül az állami szuverenitás kérdéséhez. A szakirodalom először a nemzetállam területének prizmáján keresztül közelítette meg a határ fogalmát, a földrajz kulcsfontosságú szerepet játszott az állam határainak meghatározásában, a jog pedig lehetővé tette azok vizsgálatát és érvényesítését, hozzájárulva ezzel az állami szuverenitás megerősítéséhez.^[5] Az államhatár közjogi megközelítésben nemzetközi szerződések által meghatározott, a Föld felszínén függőlegesen áthaladó képzeletbeli síkok összessége,^[6] egy olyan kétdimenziós

[5] Evrard, 2022, 847.

[6] Schanda, 2015, 19.

terület, amely az államteret fogja körül,^[7] elválasztva az államok területét egymástól, valamint az állami felségjog alatt nem álló területektől.

A határok eredetileg szuverén államok területi birtokainak kijelölésére szolgáltak, majd az 1648-as vesztfáliai rendszert követően pedig központi szerepet kaptak a nemzetállamok fejlődésében, ahol az *uti possidetis* elve biztosította az államok közötti rend fenntartását a területi integritás kölcsönös elismerése, a nemzeti önrendelkezés és egymás szuverenitásának tiszteletben tartása révén.^[8] Amikor tehát az önrendelkezés és a szuverenitás szervezőelvekké fejlődtek, onnantól a határok váltak a modern államok meghatározó ismérveivé.

A határ-definíciók kapcsán fontos különbséget tenni a *frontier* és a *boundary* között. Míg a *frontier*, mint civilizációs határ alapvetően elválasztó szerepet tölt be, vagyis egy kulturális-civilizációs homogén egységet, világot határol el egy másik kultúrkörtről (ilyen pl. a Római Birodalomban a *limes*); a *boundary* olyan határt jelöl, amely elválaszt és egyben összeköt, vagyis egy egységes világrendszer kialakulását teremti meg, amely a modern államok kialakulásával válik az államközi kapcsolatokban elterjedté és meghatározóvá.^[9] Ennek alapján a határ funkcionálisan választ el eltérő politikai, intézményi rendszereket, és köt össze eltérő társadalmakat és közösségeket; lehet elválasztó (*barrier*), filter, és híd vagy kapu szerepű.^[10] Vizsgálatunk középpontjában a határok változó szerepe és funkciója, elválasztó és összekötő jellege áll.

Elengedhetetlen ugyanakkor annak hangsúlyozása is, hogy a határ fogalma sokkal összetettebb, mint egy egyszerű, elvont vonal, amely egy földrajzi területet oszt ketté. A 20–21. századi határfogalmak kapcsán egyre elterjedtebbé vált a határ interdiszciplináris megközelítésben történő vizsgálata, amely szerint a határok olyan, államok közötti kölcsönös megegyezéssel létrejött konstrukciók, melyek nemzetközi megállapodások eredményei, intézmények, identitásjelölők és diskurzusok is egyben.^[11] A határok nem csupán az államok és a földrajzi teretek közötti elválasztó vonalat képezik, hanem a „mi” és az „ők”, az „itt” és az „ott”, valamint a „bennfentesek” és a „kívülállók” közötti különbséget is mutatják,^[12] szabályozzák a befogadás és kizárás mértékét, a permeabilitás fokát, illetve a határon átnyúló mozgást.^[13] Newman tudományos leírásából kitűnik a határok intézményi összetettsége, viszont jól megragadja azok alapvető funkcióját is, azaz hogy akadályt képezzenek, védelmet nyújtsanak egy rendszer – elsődlegesen az államok – számára a nemkívánatos elemekkel szemben. Helyük idővel változhat – mivel az általuk körülzárt területek mérete, illetve az azon élő népesség száma sem állandó –, de mindig meghatározzák azokat a paramétereket,

[7] Nagy, 1999, 151.

[8] Castellino – Allen, 2003.

[9] Takács, 2011, 76.

[10] Ricz, 2018, 163.

[11] Anderson, 1969; Brunet-Jailly, 2005, 636.; Newman, 2003, 2006.

[12] Newman, 2006, 148.

[13] Newman, 2003, 14.

amelyek között az identitások kialakulnak, átalakulnak és fennmaradnak.^[14]

Ki kell emelni azonban, hogy a határok szerepe és funkciója nem merül ki az elválasztásban. Közel ugyanilyen hangsúlyos az is, hogy a határok hídként és kapcsolódási pontként is szolgálhatnak, átjárhatóságot biztosíthatnak, olyan „sokrétű, többszintű és interdiszciplináris intézmények és folyamatok, amelyek nemcsak adminisztratív és geopolitikai, hanem kulturális, gazdasági és társadalmi szempontból is átívelnek a térségeken”.^[15] A határon átnyúló kapcsolatokon pedig azokat a jelenségeket értjük, amelyek a határtérségben történnek, és a határokon keresztül a térségben élők mindennapjait alakítják. Ezek az interakciók kapcsolatban lehetnek a munkavállalással, a lakóhelyválasztással, a szolgáltatások igénybevételével, de akár a közigazgatási ügyek intézésével is. A határok nyitottsága befolyásolja ezeket a jelenségeket, de alapjában véve az interakciók mennyiségi és tematikus sűrűsége a meghatározó.^[16]

Az elmúlt évtizedek tehát rámutattak a határok összekötő szerepének fontosságára, amely a határon átnyúló kontextusok előtérbe kerülésében és az intézményesült határon átnyúló együttműködések megjelenésében is jól tükröződik. Ezzel párhuzamosan a tudományos kutatások fókuszában is megjelent a határ menti együttműködések és fejlesztési lehetőségek vizsgálata, azok jogi és intézményi kereteinek feltárása és elemzése, amely tanulmányunk tárgyát is képezi.

2. A határon átnyúló együttműködések kialakulásának lépései

A 20. század második felében Nyugat-Európa országai és vezető politikusai számára nyilvánvalóvá vált, hogy az európai gazdasági és politikai versenyképesség fenntartása érdekében összefogásra van szükség. Az együttműködés megvalósulása, a négy szabadságra épülő európai integráció *sui generis* jog- és intézményrendszerének kiépítése és megszilárdítása jelentős hatást gyakorolt a tagállamok határainak helyzetére és szerepére.

Az európai integrációs folyamatok a schengeni határrendszer kiépítésével ugyancsak elősegítették az Európai Unió belső határainak fokozatos lebontását, melynek során a belső határok korábbi elválasztó jellegét az európai integráció országain belül egyre inkább azok összekötő szerepének erősödése váltotta fel, miközben az uniós polgárok a modern történelemben példátlan lehetőségekhez jutottak a szabad mozgás területén.

Az első határon átnyúló együttműködések az 1960-as években alakultak ki, spontán módon, alulról felfelé építkező „bottom-up” típusú kooperációk keretében, minden formalitást nélkülözve. A határ menti kapcsolatok elmélyülése előbb-utóbb szükségszerűen azok intézményeinek kialakulásához vezetett. Az intézményesülési folyamat legnagyobb kihívása az volt, hogy az országonként

[14] Newman, 2003, 15.

[15] Haselsberger, 2014, 505. Idézi: Evrard, 2022, 845.

[16] Ricz, 2018, 164-165.

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 közigazgatási szint létrehozása volt a cél, hanem a már meglévő szintek összekapcsolása, a társadalmi, gazdasági és területi kohézió elősegítése, a harmonikus és kiegyenlített területi fejlődés megteremtése.

Az európai integrációs folyamatok előmozdítása nemcsak a részt vevő tagállamok központi közigazgatási szintjén vált fő céllá, hanem a határmentiségben ténylegesen érintett szubnacionális (helyi és regionális) egységek is törekedtek a határokon átnyúló kooperációk megteremtésére. Az ilyen típusú együttműködési lehetőségek egyre szélesebb körben alakultak ki, és erősítették Európa területi kohézióját, valamint a demokratizálódási folyamatot. A szubnacionális szintek hatásköreinek megerősítésében, a helyi és regionális demokrácia és önkormányzatiság értékeinek, jogi és intézményi feltételeinek megteremtésében elsőként az Európa Tanács játszott kiemelkedő szerepet.^[17] Később a szubnacionális szintek térnyerése összekapcsolódott az Európai Unió regionális politikájával, amelynek kereteit az Egységes Európai Okmány teremtette meg. Ugyanakkor a regionális politika kérdését az Európai Unió sokáig elsősorban a támogatási programok megvalósításának kontextusában kezelte. Ezek a folyamatok megkövetelték a nemzeti és európai területi politikák nagyobb összhangját, és megteremtették a kölcsönös egymásra hatás lehetőségét.

Abban, hogy az európai kohéziós politika egyik kulcskérdésévé az európai területi együttműködések elősegítése vált, további jelentős szerepet töltöttek be azok a formális és informális érdekérvényesítő, nyomásgyakorló szervezetek – az Európai Határrégiók Egyesülete (*Association of European Border Regions*, AEBR), az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Európai Kongresszusa (*Congress of Local and Regional Authorities*, CLRAE), valamint a Maastrichti Szerződéssel létrehozott Régiók Bizottsága (később *European Committee of the Regions*, CoR) –, amelyek befolyást tudtak gyakorolni a tagállami és európai döntéshozatalra.

Ezen törekvéseknek az országhatárokat átlépő, új szemléletű politikai irányzata a nyolcvanas évek végén új regionalizmus elnevezéssel folytatódott,^[18] és nemcsak az Európai Unió tagállamaiban, hanem a közép- és kelet-európai országokban is meghatározóvá vált, egyben az Európai Unióhoz történő csatlakozásra való felkészülés eszköze lett.

A Lisszaboni Szerződés tovább erősítette a helyi és a regionális önkormányzatok hozzájárulását az Európai Unió átfogó, harmonikus fejlődéséhez, külön nevesítve a határon átnyúló régiókat, valamint beillesztette az Európai Unió

[17] De Sousa, 2013, 9-11.

[18] Keating, 1998, 182.; Keating, 2001, 19-43.; Loughlin – Peters, 1997, 41-62.

szakpolitikai közé a „gazdasági, társadalmi és területi kohéziót”,^[19] továbbá a kohéziós politikát az EU és a tagállamok megosztott hatáskörévé tette.

Kezdetben csak azok a 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 határon átnyúló 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, melyek leggyakrabban eurorégió vagy munkaközösség, később EGTC elnevezéssel működtek. A határon átnyúló – helyi, regionális és nemzetek közötti – együttműködések ugyanis csak akkor tudják betölteni valódi szerepüket, ha létezik egy olyan alkotmányos és közigazgatási környezet,^[20] amely képes a különböző jogi struktúrák és kompetenciák összehangolására, miközben:

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

III. A HATÁR MENTI EGYÜTTMŰKÖDÉSEK SZABÁLYOZÁSÁNAK JOGI KERETEI

1. Az Európa Tanács Madridi Keretegyezménye

Az Európa Tanács volt az első nemzetközi szervezet, amely kiemelkedő szerepet játszott a határokon átnyúló együttműködések megerősítésében. Tevékenységében kezdettől fogva fokozott jelentőséggel bír a helyi democráciák és a határ menti kapcsolatainak elősegítése érdekében végzett kormányközi munka.

Az Európa Tanács 1980-ban elfogadott Madridi Keretegyezménye^[21] volt európai szinten az első jelentős dokumentum, amely megkísérelte a határon átnyúló együttműködések átfogó szabályozását. A Keretegyezmény úttörő szerepét és az egységes európai szabályozás megteremtésének nehézségét mutatja, hogy a

[19] Treaty on the Functioning of the European Union of 13 December 2007 – consolidated version. Art. 4., Art. 174-178.

[20] Schiffner – Szalai, 2016, 325-338.

[21] European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. Council of Europe, Madrid, 21.V.1980. ETS No. 106. (továbbiakban: Madridi Keretegyezmény, 1980).

dokumentum megszületését hosszas előkészítő munka előzte meg.^[22] A Keret-egyezmény legfőbb célja, hogy megfeleljen mindazoknak a sajátos elvárásoknak, amelyeket a heterogén jogi és közigazgatási környezettel rendelkező részes államok közösen támasztanak a határon átnyúló együttműködések számára. A Keretegyezmény speciális feladata abban áll, hogy változatos jogi és politikai berendezkedéssel bíró államok között kell megteremtenie a két- és többoldalú megállapodások kereteit, egyszerre kell alkalmazhatónak lennie az azt ratifikáló valamennyi tagország helyi és területi közigazgatási viszonyaira. A Keretegyezmény Preambuluma rögzíti az együttműködési célokat,^[23] ugyanakkor már az 1. cikk rámutat arra, hogy az érintett államok alkotmányos rendjének figyelembevételével a Keretegyezmény csupán jogi keretet biztosít, amelyet konkrét tartalommal a ratifikáló államok belső törvényhozásának kell megtölteni.

A Keretegyezmény hiánypótló szerepet tölt be azzal, hogy a 2. cikkben definiálja a határ menti együttműködések fogalmát és meghatározza az együttműködések alanyait. Ugyanakkor az együttműködések alanyi körét is a tagállamok belső jogából vezeti le, és fenntartja a lehetőséget a tagállamok számára, hogy az „...egyezmény aláírásakor vagy az Európa Tanács Főtitkárához intézett későbbi bejelentés útján megnevezzék azokat az önkormányzatokat, hatóságokat vagy közigazgatási szervezeteket, illetőleg azokat a témákat vagy formákat, amelyekre az egyezmény hatályát behatárolni kívánja, illetőleg azokat, amelyeket ki kíván zární az egyezmény hatálya alól.”^[24]

Az együttműködések tárgya tekintetében nem ad többletjogosítványokat, vagyis az együttműködések terjedelme attól függ, hogy az egyes államok helyi és területi hatóságai a nemzeti jog alapján milyen hatáskörökkel rendelkeznek. A Keretegyezmény 3. cikkében foglalkozik részletesen az együttműködések konkrét formáival. A határ menti együttműködések olyan formáit ajánlja, amelyek a helyi és területi közösségek szükségleteihez igazodnak, és képesek járulékos jogi alapot teremteni ezek bármely típusú kooperációja számára.^[25]

[22] Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése már 1966-ban elfogadott egy ajánlást a helyi hatóságok közötti európai együttműködéséről [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.

[23] Madridi Keretegyezmény, 1980. Preambulum: „...regionális város- és községefejlesztés, környezetvédelem, közösségi infrastruktúra és lakossági szolgáltatások, valamint a kölcsönös segítségnyújtás katasztrófa-helyzetekben.”

[24] Madridi Keretegyezmény, 1980. 2. cikk (2) bekezdés.

[25] Madridi Keretegyezmény, 1980. 3. cikk (1) bekezdés: „A megkötendő megállapodások és egyezmények a jelen egyezményhez 1.1–1.5., valamint 2.1–2.6. sorszámok alatt csatolt minta és keretmegállapodásokon, szabályzatokon és szerződéseken alapulnak, azokkal az eltérésekkel, amelyeket a Szerződő Fél sajátos helyzete megkíván. A mintamegállapodások, szabályzatok és szerződések csak iránymutató jellegűek, szerződéses erejük nincs.” További minta- és keretmegállapodások is születtek, amelyek az egyezmény mellékletét képezik, és az 1.6–1.14. és a 2.7–2.16. számok alatt található: Model Interstates Agreements on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. <https://rm.coe.int/1680078b0a> és Outline Agreements, Statutes and Contracts on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. <https://rm.coe.int/1680078b0b>.

Mellékletében harminc modellt mutat be (tizennégy modellt az államközi mintamegállapodásokra és tizenhatot a helyi és területi önkormányzatok közötti együttműködésre vonatkozóan). A Keretegyezmény szándéka a már meglévő megállapodásokat egy közös rendszerbe foglalni, olyan nemzetközi jogi 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^[26] folyamatos tiszteletben tartását és biztosítja az államok számára a felügyeleti és ellenőrzési jogköröket.^[27]

A Keretegyezmény hátránya a nemzetközi jogi jellegéből adódó azon korlát, 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 szerződéskötési jogát.^[28] A Keretegyezmény valódi jelentőségét úgy lehet meghatározni, ha tovább vizsgáljuk a Keretegyezményt kiegészítő, határon átnyúló együttműködésre vonatkozó további joganyagot.

A Madridi Keretegyezmény első Kiegészítő Jegyzőkönyvét^[29] 1995-ben fogadták el és 1998 decemberében lépett hatályba. A dokumentum leszűkíti a határmentiség fogalmát (*trans-frontier*) kifejezetten az egymással határos területi önkormányzatok és közigazgatási szervezetek kapcsolataira, és ezek kooperációival foglalkozik. Tipikusan ilyen kapcsolatok intézményesülnek az eurorégió, illetve a munkaközösség típusú együttműködésekben.

Az 1998-ban elfogadott Második Kiegészítő Jegyzőkönyv^[30] 2001-ben lépett hatályba, és olyan területi közösségek és hatóságok együttműködéseit szabályozza, amelyeknek nincs közös határuk (*inter-territorial*). Ilyen együttműködések lehetnek a testvérvárosi kapcsolatok, vagy határon átvívelő regionális szövetségek, amelyek valamilyen közös identitás mentén formálódnak.

A Madridi Keretegyezmény Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyve^[31] 2009. november 16-án Utrechtben került elfogadásra, és négy tagállami ratifikációt

[26] Ld. Kruzslicz, 2019, 46-49.

[27] Madridi Keretegyezmény, 1980. 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 alányai lehetnek.”

[28] Committee of the Regions, 2007, CdR 117/2007. 30-32.

[29] Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities ETS No. 159, Council of Europe, Strasbourg, 9.XI.1995.

[30] Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation. ETS No. 169, Council of Europe, Strasbourg, 5.V.1998.

[31] Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs). ETS No. 206, Council of Europe, Utrecht, 16.XI.2009.

követően 2013. március 1-jén lépett hatályba. A Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv által létrehozott új jogi eszköz az euroregionális együttműködési csoport (*Euroregional Co-operation Groupings*, a továbbiakban: ECG) elnevezést kapta, egységes szabályozási keretet és jogi személyiséget biztosítva a sokféle intézményi formában működő eurorégiók számára. Ez a jogi eszköz áttörést jelentett az Európa Tanács szabályozási rendszerében, hiszen egy olyan, valamennyi tagállamban egységesen jogi személyiséggel rendelkező euroregionális együttműködési csoport létrehozására tett kísérletet, amely egész Európában megoldhatja az eddig létrejött és rendkívül heterogén intézményi struktúrában működő eurorégiók egységesítésének problémáját. Az új jogi eszköz valamennyi típusú (határ menti, területközi/regionális és államközi) együttműködés számára lehetővé teszi, hogy – a meglévő jogi és közigazgatási rendszerbeli különbségek ellenére – hatékonyan tudjon működni, lehetőség szerint közjogi jogi személyiség formájában, nem kizárva azonban a magánjogi jogi személyiséggel rendelkező formákat, valamint az informális keretek között működő együttműködések sem. A korlátot ebben az esetben az jelenti, hogy jelen tanulmány megírásakor ez a jegyzőkönyv csupán 7 országban lépett hatályba (Belgium, Ciprus, Franciaország, Németország, Szlovénia, Svájc, Ukrajna).^[32]

2. Az Európai Unió EGTC rendelete

Több mint 25 évvel az Európa Tanács Madridi Keretegyezményének elfogadása után, és 20 évvel jelen tanulmány megszületése előtt, az Európai Unió a határon átnyúló együttműködések minőségi reformját hozta létre azért, hogy megteremtette a különböző típusú, területi (határ menti, transznacionális, interregionális)^[33] kooperációk közös szabályokon alapuló, valódi intézményesülésének lehetőségét az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK rendelettel (továbbiakban: EGTC-rendelet), amely 2006. július 5-én került elfogadásra, és 2007. augusztus 1-től az EU valamennyi tagállamában teljes körűen alkalmazandó.

Az EGTC-rendelet nívuma, hogy az európai területi együttműködések szereplői számára olyan egységes struktúrák, ún. EGTC-k^[34] kialakítását teszi lehetővé, amelyek jogi személyiséggel vannak felruházva, minden tagállamban az adott tagállam jogában a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jogképesség-

[32] Megjegyzendő, hogy Oroszország is aláírta és ratifikálta a jegyzőkönyvet, amely 2017.01.01-én hatályba is lépett, de jelenleg Oroszország nem tagja az Európa Tanácsnak.

[33] Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC). OJ L, 210/19. 31.7.2006. (továbbiakban: EGTC-rendelet) 1. cikk (2) bekezdés.

[34] Magyarországon 2014. december 20. napján lépett hatályba az európai területi társulásról szóló 2014. évi LXXV. törvény, amely egyúttal hatályon kívül helyezte a 2007. évi XCIX. EGTC törvényt. Az új ETT törvény 4. §-a kimondja, hogy az ETT neve az „európai területi társulás” elnevezést tartalmazza.

gel rendelkeznek,^[35] és a rendeletben nem szabályozott kérdésekben a székhely szerinti tagállam joga alapján működnek.^[36] Ezzel az Európai Unióban is megvalósult a határon átnyúló szervezetek uniós jogi és belső jogi megerősítése.

Az EGTC-k tagjai lehetnek tagállamok – beleértve annak legkülső régióit – vagy nemzeti szintű hatóságok, regionális, helyi hatóságok és egyéb közjogi szervek, valamint a rendeletben meghatározott gazdasági társaságok alkothatják, amelyek legalább két országból származnak.^[37] Bizonyos feltételek mellett az Európai Unión kívüli, harmadik országok szervezetei (nemzeti, regionális vagy helyi hatóságai, közjogi intézményei vagy vállalkozásai) is részt vehetnek egy csoportosulásban, amennyiben az EGTC-ben legalább két tagállamból származó tag vesz rész és a harmadik állam valamely résztvevő tagállammal határos, és azok közösen területi együttműködések vagy az Unió által támogatott programokat hajtanak végre.^[38] Amennyiben csak egy tagállamból származó tag(ok) vesz(nek) részt az EGTC-ben, akkor harmadik államok szereplői csak úgy vehetnek részt egy EGTC-ben, ha a harmadik országok határosak az érintett tagállammal, és a harmadik ország jogszabályai vagy a résztvevő tagállam és a harmadik ország közötti kétoldalú megállapodások ezt lehetővé teszik.^[39]

Az EGTC-rendelet tehát nem szünteti meg és nem korlátozza a korábban létrejött, sokkal részletesebb nemzetközi együttműködési szerződéseket, egyezményeket, sem a korábban kialakult intézményesült együttműködési formákat, inkább kiegészíti azokat.^[40] Emellett lehetővé teszi olyan nem EU-tagok szereplőinek bevonását is, amelyek részes államai az Európa Tanács Madridi Keretegyezményének, továbbá rendelkeznek megfelelő két- vagy többoldalú államközi megállapodásokkal a határon átnyúló együttműködések jogi státuszának rendezésére.

Az EGTC-rendelet a csoportosulás létrehozására vonatkozó rendelkezések között előírja, hogy valamennyi leendő tag köteles értesíteni saját tagállamát a csoportosulásban való részvételi szándékáról, majd a tagállam jóváhagyása szükséges a részvételhez.^[41] Minden egyes EGTC a tagok által egyhangúlag megkötött Egyezményen alapul, amelynek alapján saját Alapszabályt fogad el. Ezek a dokumentumok többek között meghatározzák az EGTC feladatait és hatáskörét, meghatározzák a jogállását, szerveit és költségvetési szabályait.^[42] Egy csoportosulás legalább két szervből épül fel: a tagok képviselőiből álló Közgyűlésből és a csoportosulás képviselőjét ellátó és annak nevében eljáró igazgatóból.^[43]

[35] EGTC-rendelet 1. cikk (3)-(4) bekezdés.

[36] EGTC-rendelet 2. cikk (1) bekezdés.

[37] EGTC-rendelet 3. cikk (1)-(2) bekezdés.

[38] EGTC-rendelet 3a. cikk (1) bekezdés.

[39] EGTC-rendelet 3a. cikk (2) bekezdés.

[40] Medve-Bálint – Svensson, 2013, 15-31.

[41] EGTC-rendelet 4. cikk.

[42] EGTC-rendelet 8. és 9. cikk.

[43] EGTC-rendelet 10. cikk.

Az Egyezményt és Alapszabályt a székhely szerinti tagállamban, annak nemzeti joga alapján kell bejegyezni és/vagy közzétenni, majd tájékoztatni a Régiók Európai Bizottságát, amely gondoskodik az EU Hivatalos Lapjában történő közzétételről.^[44] Az EGTC-kről a Régiók Európai Bizottsága nyilvántartást vezet, amelynek alapján jelen tanulmány elkészítésének időpontjában 85 működő EGTC van az Európai Unióban.^[45]

A fentiekből jól látható, hogy az EGTC-k szabályozási környezete a többszintű kormányzás elvi kereteihez illeszkedik, amelynek vertikális vetülete a különböző szinteken (európai, nemzeti, szubnacionális) megjelenő szereplőket kapcsolja össze és vonja be a közös európai döntéshozatalba; míg a horizontális vetülete az azonos szinten elhelyezkedő szereplők interakcióját, az európai határon átnyúló hálózatok kialakulását eredményezi. A Régiók Európai Bizottsága által 2009-ben kiadott Fehér Könyv,^[46] és az ennek nyomán elfogadott Charta^[47] kiemeli az EGTC jelentőségét a határon átnyúló organikusabb térstruktúrák és kormányzási formák kialakításában, az EU gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának elősegítésében.^[48]

IV. HATÁROK ÉS HATÁRMENTISÉG MAGYARORSZÁGON

1. Határok és határmentiség a rendszerváltás utáni Közép- és Kelet-Európában

A 20. századi területiség problémáját nemcsak a mesterségesen meghúzott nemzetállami határok jelentik, hanem az azokon át- és keresztülhatoló nemzeti, etnikai^[49] és kisebbségpolitikai kérdések,^[50] valamint a határkultúrák térbeli különbözősége is. Ezek pontos kiterjedése mindig is problematikus volt, nemcsak a közép- és kelet-európai, hanem más európai államokban is.^[51] Közép- és Kelet-Európára a hidegháború éveiben erősen redukált, kizárólag állami szintről irányított határon átnyúló kapcsolatok voltak a jellemzők, amennyiben ilyenek egyáltalán léteztek. A keleti blokk országainak viszonylag egységes politikai rendszere ellenére az elkülönülés egymás között is lényegében ugyanolyan erős volt, mint az ellenséges ideológiát és gazdasági jelleget öltött országok irányá-

[44] EGTC-rendelet 5. cikk.

[45] European Committee of the Regions, 2025.

[46] Committee of the Regions, 2009, CdR 89/2009 final.

[47] Committee of the Regions, 2014.

[48] Committee of the Regions, 2009, CdR 89/2009 final, 30.

[49] Szalai, 2017, 3-11.

[50] Szalai, 2021, 72-92.; Szalai, 2018, 523-529.

[51] Kürti, 2006, 29.

ban.^[52] A térség országai az 1990-es évekig rendkívül zárt határokkal rendelkeztek, amelyek szinte átjárhatatlanok voltak, így eleve kizárták a nyugati típusú együttműködések lehetőségét. Emellett a térség az államainak a politikai ellentétek miatti el- és bezárkózása is hátrányos helyzetet teremtett a határ menti kapcsolatok számára. Ugyanakkor Magyarország a trianoni békediktátum által okozott rendkívüli nehézségek közepette is relatíve gyorsan képes volt alkalmazkodni a fennálló helyzethez, újrapirozicionálni magát a Kárpát-medencében, és kezelni a határmentiségből adódó kihívásokat az utódállamokkal, a legszükségesebb kapcsolattartás szintjén.^[53]

A regionalizmusról, illetve a határ menti térségek együttműködésének 1989 előtti típusairól előljáróban elmondható, hogy ezeket az együttműködési formákat nem a szerves, integrált fejlődés hozta létre, nem is a helyi közösségek alakították ki saját elképzelésük szerint és a remélt haszon érdekében, hanem a központi és helyi politikai elit akciói voltak részben propagandacélok, részben pedig saját céljaik szolgálatában.^[54] A határon átnyúló regionalizmus eszméje Közép- és Kelet-Európában az 1989-90-es változások után azonban gyorsan elterjedt, és határozottan felértékelődött.

Az 1990-es évek elején bekövetkezett gazdasági és politikai változások az euroregionális együttműködések fejlődésének több, a nyugati mintáktól eltérő sajátosságát mutatták. A rendszerváltást követően a közép- és kelet-európai térségben a nemzeti mozgalmak és területiális konfliktusok újjáéledése volt tapasztalható, aminek következtében új nemzetállamok is kialakultak, sajátos jogi és közigazgatási struktúrákkal. Míg néhány nemzet (cseh, szlovák, szlovén, horvát, szerb) államilag is újjászerveződött, mások (lengyel, magyar, román) csupán nemzeti identitásuk alapjait fogalmazták újra.^[55] Globális szemszögből nézve a makrorégió országainak többsége sikeres fejlődési pályára lépett (a szovjet típusú rendszerből való átmenet bizonytalan és nehézkes jellege ellenére).^[56]

Magyarország az 1990-es években kötötte meg a határon átnyúló együttműködéseket lehetővé tevő kétoldalú államközi megállapodásainak legnagyobb részét a jószomszédi kapcsolatokról és baráti együttműködésről (ún. alapszer-

[52] Rechnitzer, 1999, 11.

[53] Baranyi, 2019, 91.

[54] Éger, 1996, 95-106.; Éger, 2000, 25.

[55] Kürti, 2006, 29.

[56] Rácz – Egyed, 2023, 10.

zódéseket).^[57] Ezen túlmenően Ukrajnával és Szlovákiával kifejezetten a határ menti együttműködésekre vonatkozóan is születtek olyan kétoldalú államközi megállapodások, amelyek a Madridi Keretegyezmény elveit veszik alapul, és a két ország speciális körülményeire tekintettel konkretizálják azokat.^[58] A kétoldalú államközi megállapodások jelentősége az volt, hogy Magyarország és szomszédai között alkalmat teremtettek az alacsonyabb szintű együttműködési szervezetek tapasztalatainak, problémáinak a feltárására, a megállapodásokban kialakított vegyes bizottságok, valamint koordinációs fórumok pedig garanciát jelentettek a határmentiség problémáinak napirenden tartására, a kapcsolattartás folyamatosságának biztosítására. Felkarolták a formális és informális keretek között kialakuló, alulról jövő kezdeményezéseket, megteremtették az összhangot a központi kormányzati stratégiai elképzelésekkel, és biztosították a tényleges párbeszéd feltételeit.

2. A határ menti együttműködések intézményesülése Magyarországon

A határok megnyitásával nemcsak a kooperáció jogi keretei, hanem a már jól működő nyugat-európai minták (eurorégiók, munkaközösségek)^[59] és a pénzügyi támogatási eszközök (Phare CBC,^[60] INTERREG^[61]) is megnyíltak a határon átnyúló kapcsolatok kiépítéséhez. Ennek hatására az 1990-es évek végére – az Európai Unióhoz való csatlakozás belátható közelségével – egyre nagyobb számban alakultak meg Magyarország határai mentén is az eurorégió típusú együttműködések.^[62] Ezek azonban valójában nélkülöztek minden szervezettséget és belső tartalmat, és a magasztos célok megfogalmazásán túl csupán külső-

[57] A Magyar Köztársaság és Ukrajna között a jószomszédság és az együttműködés alapjairól Kijevben, az 1991. évi december hó 6. napján aláírt Szerződés 8. cikk (kihirdette: 1995. évi XLV. törvény); A Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között Budapesten, 1992. december 1-jén aláírt barátsági és együttműködési Szerződés 9. cikk (kihirdette: 1995. évi XLVI. törvény); A Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között Budapesten, 1992. december 16-án aláírt, a baráti kapcsolatokról és együttműködésről szóló Szerződés 8–10. cikk (kihirdette: 1995. évi XLVII. törvény); A Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között Párizsban, 1995. március 19-én aláírt, a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről szóló Szerződés 7. cikk (3) bekezdés (kihirdette: 1997. évi XLIII. törvény); A Magyar Köztársaság és Románia között Temesvárott, 1996. szeptember 16-án aláírt, a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról szóló Szerződés 7. cikk. (kihirdette: 1997. évi XLIV. törvény).

[58] A Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek határon átvívelő együttműködéséről szóló, Budapesten, 2001. április 23-án aláírt Egyezmény (kihirdette: 200/2001. (X. 20.) Korm. rendelet); A Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között a határon átnyúló együttműködésről szóló, Budapesten, 1997. november 11-én aláírt Egyezmény (kihirdette: 68/1999. (V. 21.) Korm. rendelet).

[59] 2004-ig tizenöt ilyen szervezet alakult, meglehetősen változatos szereplői körrel és területi kiterjedéssel. Ld. Hardi, 2004, 998.

[60] 1995-től kezdte meg működését a Phare CBC program az osztrák-magyar határon, majd fokozatosan kiterjedt Magyarország valamennyi határára.

[61] Pámer, 2021, 126-130.

[62] Soós – Fejes, 2008, 131-154.

leg hasonlítottak a spontán felépülő nyugati eurorégiókra, tartalmilag azonban többnyire üresek, gyakran működésképtelenek maradtak, és egyetlen célként jobbára csak az európai uniós támogatások lehívását tudták felmutatni.^[63]

Az Európai Unióhoz való csatlakozást követően tovább erősödtek Magyarország és szomszédainak határon átnyúló kapcsolatai. Magyarország 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja lett, a schengeni térséghez azonban csak 2007. december 21-én csatlakozott, amelynek eredményeként megszűnt a szárazföldi határellenőrzés a nyugati és északi szomszédok felé (Ausztria, Szlovénia, Szlovákia).^[64]

Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozását, majd schengeni övezet részévé válását követően ténylegesen is lehetőség nyílt az uniós jog hatálya alatt működő, határon átnyúló együttműködések kialakítására és működtetésére. Ennek legfontosabb dokumentuma az EGTC-rendelet, amelynek 2006-ban történő elfogadását követően valamennyi tagállam köteles volt kidolgozni az EGTC-rendelet végrehajtására vonatkozó nemzeti jogszabályát 2007. augusztus 1-jéig. Magyarország ebben a folyamatban élen járt az EU-ban, mivel az elsők között alkotta meg a rendelet végrehajtásához szükséges jogszabályt az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. törvénnyel.^[65] Ennek alapján 2008-ban hazánkban, esztergomi székhellyel alakult meg az Ister-Granum EGTC, amely Közép-Európában az első, az EU-ban a másodikként bejegyzett csoportosulás volt. Az EGTC-rendelet módosítását követően hazánk szintén az elsők között fogadta el az európai területi társulásról szóló 2014. évi LXXV. törvényt, amely egyúttal hatályon kívül helyezte az EGTC-rendelet végrehajtását segítő előző 2007. évi XCIX. törvényt. Jelenleg 85 EGTC működik az EU-ban, amelyeknek közel egynegyede (22) magyar taggal rendelkezik, és 19 EGTC/ETT székhelye hazánkban van.^[66] A magyarországi tagokkal működő EGTC/ETT-k között kiemelendő a 2015. októberében létrejött Tisza EGTC/ETT, amely az első olyan csoportosulás Európában, amely EU-n kívüli harmadik országbeli jogalanyok részvételével alakult meg^[67] Kárpátalján, működését azonban a jelenleg zajló orosz-ukrán háború akadályozza.

Magyarország számára az EGTC/ETT egy különösen értékes uniós eszköz, hiszen közel száz évvel ezelőtt, az első világháborút lezáró békeszerződések következtében számos korábban virágzó városunk határváros lett – amelyek az ország periferiájára tolódtak, elnéptelenedtek és gazdaságilag összeomlottak. Másrészt, Magyarország szinte teljes területe határ menti területnek tekinthető: a 19 NUTS III szintű vármegyéből 14 az államhatáron fekszik, és 15 közülük

[63] Hardi, 2004, 997-999.

[64] Magyarország teljes jogú schengeni taggá válása: 2008. március 29.

[65] A törvény 2014. december 19-ig volt hatályban.

[66] European Committee of the Regions, 2025.

[67] Az EGTC-rendelet 3a. cikkének (2) bekezdése alapján azért vált lehetővé, mert Ukrajna ratifikálta a Madridi Keretegyezményt és annak harmadik jegyzőkönyvét. Ez a jogi háttér biztosította a keretet ahhoz, hogy Kárpátalja csatlakozhasson egy magyarországi székhelyű csoportosuláshoz.

részt vesz a határokon átnyúló együttműködési programokban. Míg az EU lakosságának egyharmada él határ menti régiókban, addig Magyarország esetében ez az arány meghaladja a 80%-ot.^[68]

Magyarország határait és határ menti térségeit ma már szinte teljesen lefedik az együttműködések, amelyek közül az 1990-es évek végétől az eurorégiók, majd 2007 után az európai területi társulások (EGTC/ETT-k) váltak a legelterjedtebbé. A határon átnyúló együttműködési formák a szubnacionális szintű integrálódás során felértékelődnek a magyar nemzetpolitikában, az Európai Unió kohéziós politikájában, valamint a szomszédságpolitika alakításában.

V. A VÁLSÁGOK KIHÍVÁSAI – ÚT A BRIDGEFOREU RENDELETHEZ

1. Az EGTC-rendelet továbbélése

Az EGTC forradalmi áttörést jelentett az európai területi együttműködési politikában, mivel állandó és stabil intézményi keretet biztosított a határon átnyúló kapcsolatok menedzselésére, lehetővé tette a hosszú távú stratégiai tervezést és a projektek eredményeinek fenntartását, míg mások szerint az EGTC „kihívást is jelenthet a területiség és a szuverenitás hagyományos felfogása számára”.^[69] Az EGTC-rendelet alkalmazásáról és végrehajtásának addigi tapasztalatairól az Európai Bizottság 2011. július 29-én jelentést fogadott el,^[70] amely alapján 2013-ban megtörtént a rendelet módosítása az EGTC-k létrehozásának és működésének egyértelművé tételére, egyszerűsítésére és hatékonyságára fókuszálva.^[71] A módosított rendelet szerint az Európai Bizottságnak 2018-ban újabb jelentésben, indikátorok alapján kellett értékelni a módosítások eredményességét, hatékonyságát, relevanciáját, európai hozzáadott értékét és a további egyszerűsítés lehetőségét.^[72] A Bizottság elemzései^[73] rávilágítottak arra, hogy az EGTC pozitív fejleményei ellenére, annak intézményi jellege nem teljesen alkalmas jogi és adminisztratív akadályok kezelésére, mert az EGTC-k nem rendelkeznek hatáskörrel a határokon átnyúló ügyekben felmerülő akadályok teljes felszámolásához. Az Európai Parlament Kutatási Szolgálatát által készített tanulmány szerint a beazonosított jogi és adminisztratív akadályok több mint 90%-a a határon át-

[68] Varga, 2020, 3-4.

[69] Janczak, 2016, 64.

[70] European Commission, 2011, COM(2011) 462 final.

[71] Regulation (EU) No 1302/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 Amending Regulation (EC) No 1082/2006 on a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) as regards the clarification, simplification and improvement of the establishment and functioning of such groupings.

[72] European Commission, 2018b, COM(2018) 597 final.

[73] Camagni et al., 2017.

nyúló munkaerőpiaccal, az oktatással, a szociális biztonsággal és az egészség-
ügygel, a közlekedéssel és mobilitással, az iparral és kereskedelemmel, valamint
a közszolgáltatások tervezésével és nyújtásával kapcsolatos, és továbbra is fenn-
áll.^[74] A 2014 és 2019 közötti adatok értékelése alapján a tanulmány arra a kö-
vetkeztetésre jutott, hogy amennyiben ezeknek a jogi és adminisztratív akadá-
lyoknak a 20 %-a az összes határrégióban felszámolásra kerülne, az 123 milliárd
euró hasznot hozhatna (ami a teljes 2019. évi uniós GVA körülbelül 1 %-ának
felel meg), és hozzájárulna 1 millió új munkahely létrehozásához (ami az uniós
szintű teljes foglalkoztatottság kb. 0,5 %-át teszi ki).^[75]

Ezzel egyidejűleg azonban egyértelművé vált, hogy nincs egységes uniós
szintű eljárás az ilyen típusú akadályok feloldására, ezért a 2021–2027-es ko-
héziós politikai csomag részeként az Európai Bizottság javaslatot tett egy újabb
jogi megoldásra, egy Európai határokon átnyúló mechanizmus (*European Cross-
border Mechanism, ECBM*) néven,^[76] amely az EU belső határai mentén fennál-
ló jogi és adminisztratív akadályok rendszerszintű felszámolásának megkönny-
nyítésére irányult. A rendelettervezet azonban heves vitát váltott ki a Tanácson
belül, mert bár alkalmazása önkéntes jellegű, de lehetővé tette volna egy tagál-
lam számára, hogy ún. „területi kivételt” hozzon létre és egy szomszédos állam
jogát alkalmazza saját területén a határokon átnyúló projektek megkönnyítése
érdekében.^[77] Számos tagállam bírálta a dokumentum extraterritoriális hatá-
lyát, komoly aggályok merültek fel a szubszidiaritás és az arányosság elvével, a
javaslat jogalapjával, valamint az EU hatásköreivel és a tagállamok belső jogá-
val való összeegyeztethetőségével kapcsolatban.^[78] Ennek eredményeképpen az
ECBM-rendelet tervezet nem került be a kohéziós politikai csomagba.

2. Válságok és biztonsági narratívák

A határakadályok lebontását az elmúlt évtizedben bekövetkezett, egymást
követő válságok is tovább nehezítették, és felerősítették a határok elválasztó
szerepét, valamint rávilágítottak arra, hogy mennyire törékenyek lehetnek az
Európai Unió belső határai.

A 2015-ös évben rendkívüli migrációs válság alakult ki Európában, amely
méretében, összetettségében és kiváltó okai tekintetében is egyedülálló volt.
Hazánk volt az első ország, amely a vasfüggöny lebontásával új fejezetet nyitott
az európai polgárok szabad mozgásában, és 2015-ben is Magyarország tette
meg az első lépést a határzár kiépítésével az európai polgárok biztonságának
megteremtése érdekében. A magyar kormány döntése alapján 2015-ben első

[74] Jančová – Kammerhofer-Schlegel, 2023, 5.

[75] Jančová – Kammerhofer-Schlegel, 2023, 46-47.

[76] European Commission, 2018a, COM(2018), 373.

[77] Fejes – Ocskay, 2023, 57-62.

[78] Sivonen et al., 2024, 4.

lépésben a magyar–szerb államhatár teljes hosszában, majd a magyar–horvát határszakaszon is határőrizeti célú ideiglenes kerítés, illetve a zöldhatár átjárhatóságának megszüntetése érdekében határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár kiépítésére került sor a tömeges mértékű migráció megakadályozása érdekében.^[79]

A COVID-19 világjárvány szintén jelentős gazdasági és társadalmi hátrányokat okozott, amelyek éreztették hatásukat a határtérségekben is, felerősítve a határok újbóli elválasztó szerepét. Ennek következtében Európa-szerte kialakított beutazási korlátozásokra került sor. A fenti válságokra válaszul az *Association of European Border Regions* (AEBR), a *Mission Opérationnelle Transfrontalière* (MOT) és a *Central-European Service for Cross-border Initiatives* (CESCI) 2020. június 16-án megalapította az Európai Határ Menti Polgárok Szövetségét, amelynek célja volt, hogy előmozdítsa a határokon átnyúló együttműködések lehetőségét a válságok sújtotta időszakban is, továbbá innovatív megoldásokat és válaszokat találjon a válságból kivezető útra.^[80]

A 2022-ben kirobbant orosz–ukrán háború újabb dimenziókkal bővítette a válságok folyamatait és hatásait. Magyarország keleti – Ukrajnával közös külső schengeni határa – a fegyveres konfliktus következtében egyszerre vált humanitárius, biztonsági és közpolitikai kihívások metszéspontjává.

A válságok kapcsán összességében elmondható, hogy olyan hirtelen és erőteljes változást idéztek elő a határon átnyúló kapcsolatok jellegében és gyakoriságában,^[81] amelyekre a legtöbb tagállam a belső határellenőrzések visszaállításaival és belépési korlátozásokkal válaszolt. Ez hívta életre a Schengen-kódex felülvizsgálatát is, melynek keretében a Tanács és az Európai Parlament 2024 februárjában megállapodott a határellenőrzési kódex aktualizálásáról.^[82] 2015 óta több mint 2000 km új kerítés és fal épült Európában; 2026 tavaszán 10 schengeni tagország belső határai mentén (29-ből) ideiglenes határellenőrzés van érvényben.^[83] Mindezen intézkedések pedig a határregiókban éreztetik leginkább hatásukat, felhívva a figyelmet a határokon átnyúló hétköznapi élet nehézségeire, mint pl. a határokon átnyúló mobilitással kapcsolatos akadályokra, a közszolgáltatásokhoz való korlátozott hozzáférésre, különösen, ahol a határ két oldalán élénk lakossági kapcsolatok működnek.

[79] Szuhai – Tólas, 2017, 9.

[80] Fejes – Ocskay, 2023, 61.

[81] Freudlsperger – Schimmelfennig, 2023, 848.

[82] Regulation (EU) 2024/1717 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 amending Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders.

[83] European Commission, 2026.

3. A BRIDGEforEU-rendelet megszületése

A fenti válságok hatására és az együttműködéseket nehezítő határakadályok leküzdéséért folytatott erőfeszítések keretében az Európai Bizottság DG REGIO létrehozta a „*Border Focal Point Network*”^[84] platformot, amellyel segíti az EU határ menti régiókban élő szereplőket a jó gyakorlatok megosztásában, valamint az AEBR koordinálásával elindította a „*B-solutions*” kezdeményezést, amely a határakadályok áthidalása kapcsán megvalósított jó gyakorlatok összegyűjtésére és közzétételére fókuszál.^[85] Ennek keretében jelenleg összesen 165 különböző határ menti akadályt gyűjtöttek össze, amelyek több kiadványban elérhetők. E dokumentumok célja, hogy az érdekeltek, a politikai döntéshozók és más érintett szereplők különböző szinteken tájékoztatást kapjanak a határ menti régiókban élő polgárok és a helyi hatóságok előtt álló mindennapi kihívásokról, és „egyedülálló adat- és tudásforrásként szolgálnak a jobb szakpolitikák és a határokon átnyúló, zökkenőmentesen működő uniós integráció számára”.^[86]

Ezt a törekvést erősítette meg az Európai Bizottság 9. Kohéziós jelentése, amely kiemelte az EU-n belüli gazdasági, társadalmi és területi egyenlőtlenségek csökkentése terén elért jelentős eredményeket. A jelentés szerint a határ menti régiók az EU szárazföldi területének több mint 40%-át, GDP-jének 30%-át és lakosságának 30%-át teszik ki, és mintegy 150 millió embert képviselnek. Csaknem 2 millió ember él a schengeni térség egyik országában, miközben dolgozik egy másikban, és mintegy 3,5 millió ember lépi át naponta az EU 38 belső határának valamelyikét.^[87]

A fentiekre válaszul 2023-ban az Európai Régiók Bizottsága^[88] és az Európai Parlament^[89] további jelentéseket fogadott el, amelyekben az elvetett ECBM-rendelet körüli tárgyalások folytatását sürgették, és ösztönözték az Európai Bizottságot, hogy állítson össze egy módosított javaslatot az ECBM-eszközzől.^[90] A javaslat 2024 végén, a magyar elnökség alatt került megerősítésre, és 2025. május 6-án, több mint 10 évnyi tárgyalásokat követően, BRIDGEforEU-rendelet néven fogadták el. A BRIDGEforEU-rendelet 2025. június 8-án lépett hatályba,^[91] az ECBM-rendelethez képest jelentősen felpuhított tartalommal.^[92]

A szabályozás olyan jogi keretrendszert hoz létre, amely az Unió határrégi-

[84] European Commission, 2021, COM(2021) 393 final.

[85] www.b-solutionsproject.com: B-solutions Project. Library of Cross-Border Obstacles and Solutions. AEBR.

[86] AEBR – European Commission, 2024.

[87] European Commission, 2024.

[88] Committee of the Regions, 2023.

[89] European Parliament, 2024.

[90] European Commission, 2023, COM(2023) 790 final.

[91] Regulation (EU) 2025/925 of the European Parliament and of the Council of 7 May 2025 on a Border Regions' instrument for development and growth (továbbiakban: BRIDGEforEU-rendelet). OJ L, 2025/925.

[92] Grotefels et al., 2025.

óiban a határokon átnyúló akadályok azonosítását és felszámolását célozza a gazdasági, társadalmi és területi kohézió előmozdítása érdekében.^[93] A rendelet értelmében a tagállamokat arra ösztönzik, hogy hozzanak létre határon átnyúló koordinációs pontokat (*Cross-border Coordination Point, CBCP*), amelyek összegyűjtik és értékelik a helyi érdekelt felek esetleges akadályokkal kapcsolatos kéréseit, és továbbítják azokat az illetékes nemzeti hatóságoknak.^[94] A CBCP-k tekintetében az Európai Bizottság koordinációs, adminisztratív és támogató tevékenységet lát el.^[95] Alapvető strukturális eleme tehát az új rendeletnek, hogy a szabályozási keret azokban a tagállamokban alkalmazható, amelyek önkéntes jelleggel CBCP koordinációs pontot hoznak létre érintkező szárazföldi vagy tengeri határrégióikban. Bár az érintett nemzeti hatóságoknak a CBCP-ktől érkező minden egyes kérelemre válaszolni kell, az akadályok megoldására vonatkozó döntés az illetékes nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörében marad, azok teljes ellenőrzést gyakorolnak a konkrét akadályok kezeléséről vagy megoldásáról – vagyis a tagállamok dönthetnek úgy, hogy nem foglalkoznak az akadályokkal.^[96]

Mivel a CBCP-k létrehozása és a határadakályok megoldása önkéntes, az új BRIDGEforEU-rendelet eredményessége valószínűleg jelentősen eltér majd az EU tagállamaiban a politikai akarattól, a pénzügyi forrásoktól és az intézményi kapacitásoktól függően, ugyanakkor egyedülálló abban a tekintetben, hogy lehetővé teszi egy olyan folyamat kidolgozását, amely konkrét hatást gyakorol a határ menti régiókra anélkül, hogy szükségtelen terheket róna a nemzeti és regionális közigazgatásra, és anélkül, hogy közvetlenül érintené az állami szuverenitást.

Ez a megoldás tehát végső soron egy olyan koordinációs mechanizmus, amely a meglévő uniós jogot egészíti ki, biztosítva egyszerre az uniós szintű együttműködést és a tagállami diszkrecionalitást. Nemzeti szinten tehát az új rendelet sikere nagymértékben függ majd attól, hogy a tagállamok hajlandóak-e létrehozni ezeket a határon átnyúló koordinációs pontokat, miközben az EU szintjén a jó gyakorlatok megosztása, az akadályok adatbázisának létrehozása, a megfelelő tájékoztatás és átláthatóság biztosítása lesz majd alapvető fontosságú.

A szabályozás előnye, hogy intézményesíti a határrégiókban felmerülő jogi és közigazgatási problémák kezelésének folyamatát, miközben tiszteletben tartja a nemzeti hatásköröket és az eljárási autonómiát. Ugyanakkor potenciális hátrányok között említhető, hogy nem garantálja az akadályok tényleges felszámolását, csupán egy partnerségen alapuló újabb problémamegoldó platformot teremti.^[97]

Grotefels és társai a BRIDGEforEU rendeletet bizakodva párhuzamba állítják az EGTC-rendelettel: „...az EGTC-rendeletet 2013-ban, hét évvel a 2006-os

[93] BRIDGEforEU-rendelet 1. cikk (1) bekezdés.

[94] BRIDGEforEU-rendelet, 4-6. cikk.

[95] BRIDGEforEU-rendelet 1. cikk (2)-(3) bekezdés.

[96] BRIDGEforEU-rendelet, 11-12. cikk.

[97] Fejes, 2025, 104-129.

elfogadását követően módosították. Ebben az értelemben az újonnan elfogadott rendeletet fontos átmeneti megoldásnak tekintjük egy konkrétabb és esetleg kötelezőbb jellegű rendelet felé, ha azt bizonyos tagállamok már nem fenyegetésnek tekintik, hanem inkább hasznos eszköznek, amely hozzájárul határ menti régióik gazdaságához és jólétéhez.”^[98]

VI. ÖSSZEGZÉS

Összefoglalóan elmondható, hogy a határokon átnyúló együttműködések az elmúlt évtizedekben jelentősen hozzájárultak az EU kohéziós politikájának megerősítéséhez, miközben ráirányították a figyelmet a határok természetéből fakadó válságjelekre.

Miközben a határon átnyúló együttműködéseknek jelentős szerepük van a korábban összetartozó területi egységek közötti kapcsolatok revitalizálásában, a határ menti térségek felzárkóztatásában és az európai folyamatokba való bekapcsolásában, ezek a kooperációk csak akkor tudnak eredményesen működni és tartósan fennmaradni, ha létezik egy olyan alkotmányos és közigazgatási környezet, amely képes a különböző jogi struktúrák és eltérő kompetenciák összehangolására. Ennek pedig az a feltétele, hogy az együttműködések többé-kevésbé egységes, intézményesült formában jelenjenek meg. Az elmúlt 60 évben az európai határokon átnyúló együttműködések fokozatosan stabil és EU-szinten regisztrált intézményeket hoztak létre, az EGTC-k révén magas szintű autonómiát vívtak ki és jelentős eredményeket értek el, miközben a még mindig fennálló határákadályok jól tükrözik az európaizációs folyamatok kihívásait és csalódottságát is.

Mindemellett a 2015-ös év egy többszörös válsággal teli időszakot indított el, amelynek során bizalmatlanság, elégedetlenség és diszharmonia alakult ki a tagállamok között. A határok és a határákadályok felszámolása helyett erőteljes narratívaként jelent meg a szekuritizációs diskurzus, amely a határok lezárásához és az európai menetrendet megkérdőjelező szkeptikus hangokhoz vezetett.

Ezek a folyamatok Magyarországon is éreztették hatásukat: miközben hazánk európai szinten folyamatosan élen jár az EGTC típusú határon átnyúló együttműködési intézmények létrehozásában, addig a válságok hatására Magyarország szerepe és felelőssége a szomszédos országok irányában különösen megnövekedett mind a belső, mind a külső schengeni határok tekintetében. Kettős szerepet kell betölteni: egyrészt meg kell felelni a schengeni szabályoknak és működtetni a szigorú határőrizeti rendszert, ugyanakkor olyan megoldásokat kell kialakítani, amelyek képesek ellensúlyozni a határok által okozott hátrányokat, és lehetőséget nyújtanak a már létező, formálódó határon átnyúló

[98] Grotefels et al., 2025, 156.

együttműködések további mélyülésére. A határrégiók együttműködéséhez, a határákadályok leküzdéséhez és a határ mentén élő polgárok mindennapi életének megkönnyítéséhez bizalomra és együttműködésre van szükség, amelyhez a 2025-ben elfogadott BRIDGEforEU rendelet hatékony jogi eszköz lehet.

A határokon átnyúló együttműködés tehát egy tanulási folyamat, amelynek ma is tanúi vagyunk. Egy olyan intézményi kísérletezés, amelyet az Európai Bizottság „az európai integráció laboratóriumai”-nak nevez,^[99] hiszen miközben az európai integráció kulcsfontosságú értékeinek és vívmányainak megőrzésének leghatékonyabb eszközévé vált, a benne rejlő lehetőségeket még máig nem sikerült teljes mértékben kiaknázni.

Az európai integráció jövőjét jelenleg az EU határpolitikái - a területi kohézió és a schengeni határvédelem - együttesen határozzák meg. A jövő fő kérdése az lesz, hogy hogyan lehet párhuzamosan biztosítani a területi kohézió eredményességét – az intézményesített együttműködést (EGTC) és a határákadályok felszámolását (BRIDGEforEU) –, valamint a tagállamok szuverenitásának szerkesztését képező határok védelmét és biztonságát (Schengen).

HIVATKOZÁS (MLA)

- Fejes, Zsuzsanna, and Nagy Kristóf. „Határok között – A határon átnyúló együttműködések közjogi evolúciója az Európai Unióban.” *Jog-Állam-Politika: Jog- és politikatudományi folyóirat*, vol. 18, no. 2, 2026, pp. 3-28. <https://doi.org/10.58528/JAP.2026.18-2.3>.

IRODALOM

- AEBR – European Commission. *Living in a Cross-Border Region: Nine Stories to Facilitate Cross-Border Solutions*. Publications Office of the European Union, 2024.
- Anderson, Malcolm. *Frontiers: Territory and State Formation in the Modern World*. Polity Press, 1997.
- Baranyi, Béla. „Változások a határmentiség jellegében Trianon után Magyarországon.” *A környezet és a határok kutatója: Tiszteletkötet Nagy Imre 65. születésnapja alkalmából*, szerk. Gál Zoltán és Ricz András, Regionális Tudományi Társaság, 2019, pp. 85–94.
- Brunet-Jailly, Emmanuel. “Theorizing Borders: An Interdisciplinary Perspective.” *Geopolitics*, vol. 10, no. 4, 2005, pp. 633–649. <https://doi.org/10.1080/14650040500318449>.
- Camagni, Roberto, et al. *Quantification of the Effects of Legal and Administrative Border Obstacles in Land Border Regions – Final Report*. European Commission, 2017. <https://doi.org/10.2776/25579>.
- Castellino, Joshua, and Stephen Allen. *Title to Territory in International Law*. Ashgate, 2003.

[99] European Commission, 2021, COM(2021) 393 final.

- De Sousa, Luis. "Understanding European Cross-Border Cooperation: A Framework for Analysis." *Journal of European Integration*, vol. 35, no. 6, 2013, pp. 669–687. <https://doi.org/10.1080/07036337.2012.711827>.
- European Commission. "Full List of Member States' Notifications of the Temporary Re-introduction of Border Control at Internal Borders Pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code." 16 Feb. 2026.
- European Committee of the Regions. "List of European Groupings of Territorial Cooperation." 25 Nov. 2025.
- Éger, György. "Kettős tükörben. Etnikai preferenciák néhány közép-európai határtérségben." *Pro Minoritate*, vol. 5, no. 3, 1996, pp. 95–106.
- Éger, György. *Regionalizmus, határok és kisebbségek Közép-Kelet-Európában*. PhD értekezés, 2000.
- Evrard, Estelle. "Reading European Borderlands under the Perspective of Legal Geography and Spatial Justice." *European Planning Studies*, vol. 30, no. 5, 2022, pp. 843–859. <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1928044>.
- Fejes, Zsuzsanna, and Gyula Ocskay. "The Cross-Border Cooperation Tool-Box of EU Cohesion Policy." *Európai Tükör*, vol. 26, no. 4, 2023, pp. 45–69. <https://doi.org/10.32559/et.2023.4.4>.
- Fejes, Zsuzsanna. "From Barriers to Opportunities: The Road to the Adoption of the BRIDGEforEU Regulation in the EU." *Deturope*, vol. 17, no. 3, pp. 104–129.
- Freudlsperger, Christian, and Frank Schimmelfennig. "Rebordering Europe in the Ukraine War: Community Building without Capacity Building." *West European Politics*, vol. 46, no. 5, 2023, pp. 843–871. <https://doi.org/10.1080/01402382.2022.2145542>.
- Grotefels, Susan, et al. *Regulation of the European Parliament and of the Council on Facilitating Cross-Border Solutions: BRIDGEforEU*. ARL, 2025. <https://doi.org/10.60683/x2zq-ze16>.
- Hardi, Tamás. "Az államhatáron átnyúló régiók formálódása." *Magyar Tudomány*, 2004, no. 9, pp. 991–1001.
- Jančová, Lucia, and Claudia Kammerhofer-Schlegel. *Mechanism to Resolve Legal and Administrative Obstacles in a Cross-Border Context*. European Parliamentary Research Service, 2023. <https://doi.org/10.2861/942114>.
- Janczak, Jarosław. *European Groupings of Territorial Cooperation as an Element Invigorating Integration Processes*. Adam Mickiewicz University, 2016. <https://doi.org/10.14746/pp.2016.21.2.5>.
- Keating, Michael. *The New Regionalism in Western Europe*. Edward Elgar, 1998.
- Keating, Michael. "Nations without a State." *Minority Nationalism in the Changing International Order*, szerk. Michael Keating és John McGarry, Oxford University Press, 2001.
- Kruzslicz, Péter. *A nemzeti alkotmányosság tagállami alapjai*. PhD értekezés, 2019.
- Kürti, László. "Határkutatás – a regionális tudományok új ága?" *Magyar Tudomány*, 2006, no. 1, pp. 29–37.
- Loughlin, John, and B. Guy Peters. "State Traditions, Administrative Reform and Regionalization." *The Political Economy of Regionalism*, szerk. Michael Keating és John Loughlin, Frank Cass, 1997.
- Medve-Bálint, Gergő, and Sara Svensson. "Diversity and Development." *Journal of Borderland Studies*, vol. 28, no. 1, 2013, pp. 15–31. <https://doi.org/10.1080/08865655.2013.770630>.
- Nagy, Károly. *Nemzetközi jog*. Püski, 1999.
- Newman, David. "On Borders and Power." *Journal of Borderlands Studies*, vol. 18, no. 1, 2003, pp. 13–25. <https://doi.org/10.1080/08865655.2003.9695598>.

- Newman, David. "The Lines that Continue to Separate Us." *Progress in Human Geography*, vol. 30, no. 2, 2006, pp. 143–161.
- Pámer, Zoltán. "Tackling the Measurement of Cross-Border Cooperation Intensity." *Deturope*, vol. 13, no. 2, 2021, pp. 125–138. <https://doi.org/10.32725/det.2021.016>.
- Rácz, Szilárd, and Ildikó Egyed. "From the 'West of the East' to the 'East of the West'." *Deturope*, vol. 15, no. 2, 2023, pp. 9–27. <https://doi.org/10.32725/det.2023.010>.
- Rechnitzer, János. "Határ menti együttműködések Európában és Magyarországon." *Elválaszt és összeköt – a határ*, szerk. Nárai Márta és Rechnitzer János, MTA RKK, 1999.
- Ricz, András. "A határon átvelő programok hatásai." *Tér és társadalom*, vol. 32, no. 1, 2018, pp. 161–179. <https://doi.org/10.17649/TET.32.1.2877>.
- Schanda, Balázs. "Az államalkotó tényezők." *Bevezetés az alkotmányjogba*, szerk. Trócsányi László et al., HVG-ORAC, 2015, pp. 103–122.
- Schiffner, Imola, and Anikó Szalai. "A nemzetközi jog lenyomata az Alaptörvényben." *Számadás az Alaptörvényről*, szerk. Balogh Elemér, Magyar Közlöny, 2016, pp. 325–338.
- Sivonen, Susanne, et al. *Dossier 2: Proposal for an EU Regulation "Facilitating Cross-Border Solutions"*. Maastricht University, 2024.
- Soós, Edit, and Zsuzsanna Fejes. "Hungarian Experiences of Cross-Border Cooperation." *Fundamentum*, vol. 12, no. 5, 2008, pp. 123–157.
- Szalai, Anikó. "Effect of the World Wars on International Treaties of Hungary." *Miskolc Journal of International Law*, vol. 5, no. 2, 2008, pp. 98–108.
- Szalai, Anikó. "Az európai kisebbségvédelmi egyezmények alkalmazása." *Ars Boni*, vol. 5, no. 1–2, 2017, pp. 3–11.
- Szalai, Anikó. "Nemzeti kisebbségek védelme." *Emberi jogi enciklopédia*, szerk. Lamm Vanda, HVG-ORAC, 2018, pp. 523–529.
- Szalai, Anikó. "Mapping the Implementation of Minority Protection." *Minority and Identity in Constitutional Justice*, szerk. Norbert Tribl, University of Szeged, 2021, pp. 72–92.
- Szuhai, Ilona, and Péter Tólas. "A 2015-ös európai migrációs és menekültválság." *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság*, szerk. Tólas Péter, Dialóg Campus, 2017, pp. 9–34.
- Takács, Péter. *Államtan*. Corvinus, 2011.
- Varga, Judit. "Foreword." *15 Years of the EGTCS*, szerk. Gyula Ocskay, CESCI, 2020.
- "B-solutions Project. Library of Cross-Border Obstacles and Solutions." AEBR, 2026

JOGFORRÁSOK ÉS EURÓPAI UNIÓS DOKUMENTUMOK

- 1995. évi XLV. törvény a Magyar Köztársaság és Ukrajna között a jószomszédság és az együttműködés alapjairól Kijevben, az 1991. december 6-án aláírt szerződés kihirdetéséről.
- 1995. évi XLVI. törvény a Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között Budapesten, 1992. december 1-jén aláírt barátsági és együttműködési szerződés kihirdetéséről.
- 1995. évi XLVII. törvény a Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között Budapesten, 1992. december 16-án aláírt, a baráti kapcsolatokról és együttműködésről szóló szerződés kihirdetéséről.
- 1997. évi XLIII. törvény a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között Párizsban, 1995. március 19-én aláírt, a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről szóló szerződés kihirdetéséről.
- 1997. évi XLIV. törvény a Magyar Köztársaság és Románia között Temesvárott, 1996. szeptember 16-án aláírt, a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról szóló szerződés kihirdetéséről.

- 68/1999. (V. 21.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között a határon átnyúló együttműködésről szóló, Budapesten, 1997. november 11-én aláírt egyezmény kihirdetéséről.
- 200/2001. (X. 20.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek határon átvívelő együttműködéséről szóló, Budapesten, 2001. április 23-án aláírt egyezmény kihirdetéséről.
- 2014. évi LXXV. törvény az európai területi társulásról.
- "Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities." Council of Europe, ETS No. 159, Strasbourg, 9 Nov. 1995.
- Committee of the Regions. *Study on the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)*. CdR 117/2007 final, 2007.
- Committee of the Regions. *Own-Initiative Opinion on the Committee of the Regions' White Paper on Multilevel Governance*. CdR 89/2009 final, 2009.
- Committee of the Regions. *Resolution on the Charter for Multilevel Governance in Europe*. OJ C 174/1, 7 June 2014.
- European Commission. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council: The Application of Regulation (EC) No 1082/2006 on a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)*. COM(2011) 462 final, 2011.
- European Commission. *Communication to the Council and the European Parliament: Boosting Growth and Cohesion in EU Border Regions*. COM(2017) 534 final, 2017.
- European Commission. *Proposal for a Regulation on a Mechanism to Resolve Legal and Administrative Obstacles in the Cross-Border Context*. COM(2018) 373 final, 2018.
- European Commission. *Report on the Application of Regulation (EC) No 1082/2006 on a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)*. COM(2018) 597 final, 2018.
- European Commission. *EU Border Regions: Living Labs of European Integration*. COM(2021) 393 final, 2021.
- European Commission. *Amended Proposal for a Regulation on a Mechanism to Resolve Legal and Administrative Obstacles in a Cross-Border Context*. COM(2023) 790 final, 2023.
- European Commission. *Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Publications Office of the European Union, 2024. <https://doi.org/10.2776/264833>.
- European Committee of the Regions. "Opinion on the European Cross-Border Mechanism 2.0." OJ C 2023/1326, 22 Dec. 2023.
- "European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities." Council of Europe, ETS No. 106, Madrid, 21 May 1980.
- European Parliament. "Resolution of 14 September 2023 with Recommendations to the Commission on Amending the Proposed Mechanism to Resolve Legal and Administrative Obstacles in a Cross-Border Context." OJ C 2024/1766, 22 Mar. 2024.
- "Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities." Council of Europe, ETS No. 169, Strasbourg, 5 May 1998.
- "Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)." Council of Europe, ETS No. 206, Utrecht, 16 Nov. 2009.
- *Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)*. OJ L 210/19, 31 July 2006.
- *Regulation (EU) 2024/1717 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 amending Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders*. OJ L 2024/1717, 20 June 2024.

- *Regulation (EU) 2025/925 of the European Parliament and of the Council of 7 May 2025 on a Border Regions' Instrument for Development and Growth (BRIDGEforEU).* OJ L 2025/925, 19 May 2025.
- *Regulation (EU) No 1302/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 amending Regulation (EC) No 1082/2006 on a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC).* OJ L 347, 20 Dec. 2013.
- *Treaty on the Functioning of the European Union.* Consolidated version, OJ C 202, 7 June 2016.



Szerényi Gábor grafikája