



Széchenyi István Egyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Dr. Pintér Edit

Standard jogi modell
a határon átnyúló regionális együttműködésekre

Doktori értekezés

Konzulensek:

Prof. Dr. habil. Kilényi Géza DsC

Prof. Dr. habil. Rechnitzer János DsC

Győr
2008. július 15.

Széchenyi István Egyetem

Dr. Pintér Edit
jogász

Standard jogi modell
a határon átnyúló regionális együttműködésekre

Doktori értekezés

Konzulensek:

Prof. Dr. habil. Kilényi Géza DsC

Prof. Dr. habil Rechnitzer János DsC

Győr
2008. július 15.

TARTALOMJEGYZÉK

TARTALOMJEGYZÉK	3
ÁBRÁK JEGYZÉKE	7
BEVEZETÉS	8
A REGIONALIZMUS EREDETE	8
A HATÁRMENTISÉG ÉS A HATÁRON ÁTNYÚLÁS PROBLEMATIKÁJA	12
KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS	21
I. RÉSZ - A DOKTORI KUTATÁS ALAPKONCEPCIÓJA, CÉLJA, HIPOTÉZISEK, AZ ÉRTEKEZÉS FELÉPÍTÉSE, TÁRSADALMI HASZNOSÍTHATÓSÁGA	23
1. FEJEZET - A DOKTORI KUTATÁS	24
1.1 A DOKTORI KUTATÁS ALAPKONCEPCIÓJA, CÉLJA	24
1.2 HIPOTÉZISEK	26
1.3 A DOKTORI ÉRTEKEZÉS FELÉPÍTÉSE	28
1.4 MÓDSZERTAN	31
1.5 A DOKTORI KUTATÁS TÁRSADALMI HASZNOSÍTHATÓSÁGA	35
II. RÉSZ - A HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSEK FOGALOMRENDSZERE, FEJLŐDÉSE, VALAMINT LÉTJOGOSULTSÁGA ÉS MEGALAPOZOTTSÁGA	37
1. FEJEZET - FOGALOM MEGHATÁROZÁS	38
1.1 REGIONALIZÁCIÓ ÉS (EURO)REGIONALIZMUS – TÉRSÉGI EGYÜTTMŰKÖDÉS	38
1.2 A HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉS	41
1.2.1 A MAGYAR-UKRÁN BILATERÁLIS EGYZEMÉNY	46
1.2.2 A MAGYAR-SZLOVÁK BILATERÁLIS EGYZEMÉNY	47
1.2.3 A HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉS DEFINÍCIÓJÁNAK LEHATÁROLÁSÁRÓL	49
1.3 AZ EURORÉGIÓ - EUROREGIONÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉSEK	56
1.4 ÚJ JOGALANYISÁG A NEMZETKÖZI JOGBAN?	63

2. FEJEZET - EURÓPAI KOHÉZIÓTEREMTÉS	70
2.1 AZ EURÓPAI KOHÉZIÓ MEGERŐSÍTÉSÉRE TETT KÍSÉRLETEK	70
2.2 EURÓPAI TERÜLETI EGYÜTTMŰKÖDÉS NEM CSAK TAGÁLLAMOKNAK	72
2.3 KOHÉZIÓTEREMTÉS MAGYAR SZEMSZÖGBŐL TERÜLETFEJLESZTÉSI KONCEPCIÓK ÉS TERVEK MAGYARORSZÁGON	76
2.4 A HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSEK FELÉRTÉKELŐDÉSE	79

III. RÉSZ - A HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉS JOGI ALAPJA, ÉS A MAGYAR RÉSZVÉTELŰ HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSEK JOGI ELEMZÉSE 81

1. FEJEZET - AZ INTÉZMÉNYESÍTETT HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSEK JOGI ALAPJA	82
1.1 A HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSEK KIALAKULÁSÁT MEGALAPOZÓ ÉS FEJLŐDÉSÉT ELŐSEGÍTŐ JOGI DOKUMENTUMOK	82
1.1.1 A MADRIDI KONVENCIÓ ÉS A KIEGÉSZÍTŐ JEGYZŐKÖNYVEK	83
1.1.2 A JOGI SZABÁLYOZÁS EGYSÉGESÍTÉSÉNEK TOVÁBBI LÉPÉSEI	91
1.1.3 A HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSEK JOGI SZABÁLYOZÁSA A „MADRIDI KONVENCIÓ IDŐSZAKÁT” KÖVETŐEN	95
1.2 AZ EU(RO)RÉGIÓ MINTA-MODELLJE	100
2. FEJEZET - HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSEK MAGYARORSZÁG RÉSZVÉTELÉVEL, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ EUROREGIONÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉSEKRE	106
2.1 A WEST-NYUGAT PANNON (OSZTRÁK-MAGYAR) EURÉGIÓ EGYÜTTMŰKÖDÉS	107
2.1.1 AZ OSZTRÁK-MAGYAR HATÁR MENTI EGYÜTTMŰKÖDÉS INTÉZMÉNYESÍTÉSÉNEK KEZDETEI	107
2.1.2 A WEST/NYUGAT-PANNON EURÉGIÓ SZERVEZETRENDSZERÉNEK KIALAKULÁSA – JOGI ASPEKTUSOK	109
2.1.3 A WEST/NYUGAT-PANNON EURÉGIÓ SZERVEZETRENDSZERE	114
2.2 HÁRMAS DUNA-VIDÉK EURORÉGIÓ	116
2.3 HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉS, MINT CIVIL KEZDEMÉNYEZÉS?	117
2.4 DRÁVA-MURA EURORÉGIÓ TÉRSÉGFEJLESZTŐ KÖZHASZNÚ TÁRSASÁG	118
2.5 DUNA-DRÁVA-SZÁVA EUROREGIONÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉS	120
2.6 DUNA-MAROS-TISZA REGIONÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉS	125
2.7 BIHAR-BIHOR EURORÉGIÓ HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉS	127
2.8 MAGYARORSZÁG ÉSZAKI HATÁRA MENTÉN LÉTREJÖTT EUROREGIONÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉSEK ÖSSZEGZŐ ELEMZÉSE	128

2.9 A HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSEK MARGÓJÁRA	130
3. FEJEZET - AZ EUROREGIONÁLIS JOGI MODELLEK ELEMZÉSÉBŐL LEVONHATÓ KÖVETKEZTETÉSEK	132
IV. RÉSZ - AZ INTÉZMÉNYESÍTETT HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSEK EGYSÉGES JOGI MODELLJE, AZ EGTC (EUROPEAN GROUPING OF TERRITORIAL COOPERATION)	137
1. FEJEZET - EGYSÉGES JOGI MODELL AZ INTÉZMÉNYESÍTETT HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSEKNEK AZ EGYSÉGES EURÓPAI JOGI MODELL LÉTREHOZÁSÁNAK ELŐZMÉNYEI	138
2. FEJEZET - AZ EGTC BEMUTATÁSA, JOGI SZABÁLYOZÁSA, ÉS A SZABÁLYOZÁS KRITIKUS PONTJAI	144
2.1 ÉRTÉKELÉS AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1082/2006/EK RENDELETE, VALAMINT A MAGYAR HÁTTÉRSZABÁLYOZÁS ALAPJÁN	144
2.2 A CSOPORTOSULÁS JOGI MODELLJÉNEK FRANCIA SZABÁLYOZÁSA	152
3. FEJEZET - AZ ÚJ JOGI SZABÁLYOZÁS ELŐNYEI AZ EGTC HATÉKONY MŰKÖDTETÉSE ÉS GYAKORLATI ÚTMUTATÓ	153
4. FEJEZET - AZ EMPIRIKUS KUTATÁS EREDMÉNYEI	163
4.1 REGIONÁLIS GONDOLKODÁSMÓD MA MAGYARORSZÁGON	164
4.2 A HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSEK EREDŐJE, TARTALMA	165
4.3 A JOGI SZABÁLYOZÁS ISMERETE AZ EGYÜTTMŰKÖDÉS NEHÉZSÉGEINEK MEGOLDÁSÁBAN	166
4.4 A SZEMLELETBELI VÁLTÁS SZÜKSÉGESSÉGÉRŐL A HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSSEN	172
4.4.1 ESETTANULMÁNY: MINTA A MAGYAR-SZLOVÁK HATÁRSZAKASZON	172
V. RÉSZ – A HIPOTÉZISEK ÉRTÉKELÉSE, ÖSSZEFOGLALÁS	179
5.1 HIPOTÉZISEK ÉRTÉKELÉSE	180
5.2 A KUTATÁSI TÉMA ÖSSZEFOGLALÁSA	183
JOGSZABÁLY-FORRÁSOK, SZERZŐDÉSEK ÉS MÁS JOGI DOKUMENTUMOK JEGYZÉKE	189
LÉTESÍTŐ OKIRATOK JEGYZÉKE	194
IRODALOMJEGYZÉK	196
FORRÁSJEGYZÉK ÉS EGYÉB FORRÁSOK	203

FÜGGELÉK

- INTERJÚK ÉS A KÉRDŐÍVES FELMÉRÉS KÉRDÉSKÖREI	205
- AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1082/2006/EK RENDELETE	208
- 2007. ÉVI XCIX. TÖRVÉNY AZ EURÓPAI TERÜLETI EGYÜTTMŰKÖDÉSI CSOPORTOSULÁSRÓL	220

ÁBRÁK JEGYZÉKE

1. számú ábra: INTERREG III/A

Svájc, mint Unión kívüli állam

bekapcsolódása az európai területi együttműködésbe.

A határon átnyúló együttműködések támogatása

az INTERREG III/A Közösségi Kezdeményezés által 74

2. számú ábra: Németország/Hollandia Eurégió szervezeti vázlata 103

BEVEZETÉS

A regionalizmus eredete

Az elmúlt évtizedekben korunk fő tartalma a gazdasági és társadalmi folyamatokra egyaránt kiterjedő globalizáció, az ún. világszintű egységesedési folyamat volt, amely valamennyi térséget érintő soha nem látott fejlődést produkált és a globális fogyasztói társadalom kialakulásához vezetett. A globalizáció hatására „mega-áramlatok” keletkeztek, több országot átfordó multinacionális társaságok alakultak, melyek napjaink legmeghatározóbb szerepet játszó vállalkozásai, és megkerülhetetlen hatalmi pozíciójukkal uralják, alakítják a világgazdasági folyamatokat.

Amellett, hogy a globalizáció sok tekintetben pozitív hatást gyakorol korunk társadalmaira, egyre szembetűnőbbé válnak a negatív hatások is, mint például a természeti erőforrások nagy sebességű felélése, a környezeti terhelés nagymértékű fokozódása, az elidegenedés és az identitászavarok kialakulása.

Világossá vált, hogy a globalizáció ellensúlyozására kompenzációs folyamatokra van szükség, amelyek ugyanakkor nem jelentik szükségképpen a lokális és nemzeti szintre való visszatérést, hanem inkább relevánsabb struktúrák kialakítását igénylik. Az elmúlt évtizedekben megindult egyfajta „visszarendeződés” az alacsonyabb szintekre. A természetes erőforrásokhoz való alkalmazkodás (mely szabadon átlép a határokon), és a szervesen összetartozó egységek erőforrásainak hatékonyabb kihasználása a szinergikus hatások kihasználása mentén zajlott. Társadalmi szinten igényné vált a kisebb közösségekre kiterjedő identitás megteremtése, a globális mozgásterek szűkítése, míg irányítási oldalról szükségessé vált az áttekinthető, jól kézben tartható irányítási rendszerek megteremtése.

Ezek a társadalmi szükségszerűségek vezettek a közigazgatási-, ill. államhatárokon szabadon átnyúló regionális gondolkodás megteremtéséhez és a régió fogalmának kialakításához.

Regionális szinten lehetőség van a régióhoz illeszkedő gazdasági struktúrák hatékonyabb megvalósítására a regionális sajátosságok teljes körű figyelembevételével. A szállítási költségek nagymértékű csökkentésével, az erőforrások hatékonyabb hasznosításával lehetővé válik a megfelelő válaszadás olyan kérdésekre, mint az energiafelhasználás racionalizálása,

küzdelem a klímaváltozás ellen, az élhetőbb környezet kialakítása és a hatékonyabb környezetvédelem megteremtése.

Társadalmi szinten megállítható és visszafordítható a globális elidegenedési folyamat, új értelmet kaphat a lokálpatriotizmus, a regionális öntudat kialakulása, a kulturális értékek felismerése és megvalósítása, a magasabb szintű társadalmi és kulturális diverzitás megteremtése.

A szervesen kapcsolódó társadalmi és gazdasági egységek létrejötte hatékonyabbá teszi az irányítási struktúrákat. A döntéshozatali folyamatok a szubszidiaritás elvének megfelelően a problémák felmerülésének helyén válnak kezelhetővé, ezáltal hatékonyságuk, társadalmi elfogadottságuk nagymértékben megnő. A helyi szintű koordináció hozzájárul a kisebb tehetetlenségű, a problémák iránt érzékenyebb rendszerek kialakításához.

Lehetővé válik a globális folyamatok számára lényegében kezelhetetlen, rendkívüli fontosságú társadalmi kategóriák (pl. szociális érzékenység) rendezése, irányítása, a kiegyensúlyozott fejlődés feltételeinek biztosítása. További hajtóerő a regionális gondolkodásmód elterjedése számára, hogy az ipari termelés nagymértékű fejlődése után a szolgáltatások váltak a gazdaságok fő összetevőjévé, amelyek az esetek legnagyobb részében lokális szinten valósulnak meg. Megjelent a regionális szintű kooperációkat erősítő igény a helyi specifikumokat hordozó szolgáltatások és termékek iránt.

Mindezek a folyamatok olyan erős nyomást jelentenek a regionális szintű struktúrák kialakítására, melyek a regionalizmust korunk megkerülhetetlen és alapvető kategóriájává teszik. A regionalizmus, amely ma már különböző skálákon (szinteken) érvényesül, a gondolat megszületésétől mindössze 30-40 éves időtartamra tekinthet vissza. Ez rendkívül rövid idő a szokásos társadalmi kategóriák kialakulásához képest, melynek során nem egy korábbi viszonyokhoz való visszatérés folyamata zajlik, hanem egy korábban példa nélkül álló struktúra kialakítása megy végbe. Ezért a regionalizmusnak egyfelől a gyors fejlődési igény, másfelől a megfelelő korábbi analógiák hiányának kettős kihívásával kell szembenéznie.

E kihívás különösen élesen jelentkezik a jogalkotás területén, amely valamilyen társadalmi modell meglétét igényelte volna az átlátható, egységesíthető szabályozás létrehozásához. Az irányítási rendszerek nagyfokú diverzitása miatt és megfelelő tapasztalatok hiányában a jog csak meglehetősen komoly késéssel követte és követi a jelenben is zajló regionális folyamatokat.

Ugyanakkor kellően részletes jogi szabályozás hiányában nem biztosítható és nem garantálható a megfelelő standardok kialakulása és a működés biztonsága. Ez alapozná meg az egyéb jogi és működési rendszerekbe való beillesztés lehetőségét, a jogbiztonság megteremtését, a régiók számára a standardok és az egymás közti együttműködések kialakítását. Mindezek alapján a jogalkotóval szemben hatalmas kihívások merülnek fel és rendkívül nagy szükség van az egységes jogi szabályozás mielőbbi kialakítására és a létező szabályozás pontosítására.

Európában ma már az új típusú regionális fejlődésnek¹ van létjogosultsága, amely a területi együttműködések és a korábbi tapasztalatok összehangolására épít, azaz tudásalapú szemléletben vizsgálja a gazdasági és a társadalmi folyamatok területi összefüggéseit. A lokális szintek megerősödése és a területi együttműködések elterjedése azt eredményezte, hogy a közigazgatási alapszintnek egyre bővülő lehetősége kínálkozik a felmerülő társadalmi, gazdasági problémák hatékony megoldására. Az Európai Unió széleskörűen támogatja a tudásalapú regionális fejlődés elterjedését, de a folyamatok kivitelezése, megvalósítása „transznacionális szakértői csoportok” (A. Faludi 2008, 3 – saját fordítás) meglétét sürgeti. Az Európai Bizottság az európai területi együttműködést már a 2007-2013-as programozási periódusra is az egyik fő célkitűzésnek jelölte meg, amely megalapozhatja a harmonikus, kiegyenlített európai fejlődést és a versenyképesség javítását. Ezeket a folyamatokat irányozta elő az Európai Területfejlesztési Perspektíva (European Spatial Development Perspective, 2000) is, amely a területi együttműködések „ernyőszerkezetén” belül a tudásalapú, regionális fejlesztési stratégiák kidolgozását ösztönzi².

¹ Rechnitzer János professzor hozzászólása alapján, a 2008. április 24-i munkahelyi vitán elhangzottak szerint.

² Andreas Faludi (2008) European Territorial Cooperation and Learning, és a Gabriele Tatzberger, Friedrich Schindegger (2008) Challenges and Experiences of Working for the Planners Network for Central and South-East Europe című cikkek alapján (saját fordítás).

Dolgozatomban a határon átnyúló együttműködések fejlődését, a jogi szabályozási modellek kialakulásának fő fázisait és mai helyzetét ismertetem. A kutatási eredmények alapulvételével bemutatom a határon átnyúló együttműködés új standard jogi modelljének előnyeit. Olyan „forgatókönyvet” fogalmazok meg, melynek segítségével a már működő együttműködések átalakíthatók az új jogi modellbe. Céлом, hogy a kutatás ösztönözze az egységes modell megismerését és alkalmazását, továbbá támogassa a meglévő együttműködések hatékonyságának növelését. Bemutatom a jelenlegi szabályozás meglévő koncepcionális problémáit, a szabályozórendszerekkel szemben megfogalmazódó praktikus elvárásokat, és az intézményesített jogi modell továbbfejlesztésének lehetséges irányait. A kutatási eredmények alapján a határ menti régiók számára hasznos javaslatok kerülnek megfogalmazásra.

A határmentiség és a határon átnyúlás problematikája

A regionális gondolkodás alapvetően bontja fel a nemzeti struktúrákat, amely különösen szembevető a határon átnyúló együttműködések esetében. Ezek a kooperációk a legtöbb speciális jogi problémát vetik fel a nemzeti szabályozórendszerekhez történő igazodás és a regionális identitású egységek illesztése szempontjából.

Az európai regionális politika a területi együttműködések soha nem látott népszerűsítését, a határok légiesítését, a korábban elválasztott területek összekapcsolásának, különböző szintű együttműködésének újraértékelését eredményezte. A határ elválasztó szerepét felváltotta az *összekötő szerep* hangsúlyozása. A regionális területi együttműködések elősegítő folyamatok és az együttműködés számára megfogalmazott jogi modellek oda vezettek, hogy egyre határozottabban körvonalazódott a határmentiségből fakadó korábbi hátrányok előnyé alakításának a lehetősége.

A határ menti területek különösen a kelet-közép-európai térségben évtizedeken keresztül elszenvedői voltak a határmentiség negatív hatásainak, hiszen a határszakaszokon – korábban áthidalhatatlannak tűnő – gazdasági, társadalmi és etnikai konfliktusok halmozódtak fel (Baranyi 1999, 17 alapján), amelyek e régiók hanyatlásához, a belső területektől való leszakadásához, az ország „gazdasági vérkeringéséből” való kieséséhez vezettek.

Az Európai Unió regionális politikájának terjedésével, a térségi együttműködési folyamatok megerősödésével a perifériára szorult határ menti térségekre irányult a figyelem. A területi fejlesztés új lehetőségeinek megfogalmazása, valamint a politikai államhatárok elválasztó és összekötő szerepének vizsgálata megkülönböztetett figyelmet kapott a tudományágak különböző szegmenseiben.

Az elmúlt évtizedek során eleinte Nyugat-Európában, majd az Európai Unió bővítési folyamatának köszönhetően Kelet-Közép-Európában is egyre nagyobb számban láttak napvilágot azok a történeti, geográfiai, természet-, gazdaság-, társadalom- és közlekedés-földrajzi, térszerkezeti stb. vizsgálódások³, amelyek kifejezetten a határmentiség és a határ

³ A különböző vizsgálódási módszerek és tudományterületek felsorolása Baranyi 1999, 18 nyomán.

újfajta szerepkörének, továbbá a határon átnyúlás problematikájának más és más jellemzőit elemezték és értékelték. A határon átnyúló együttműködések kezdeti folyamatait, jellemzőit, társadalmi, gazdasági hatásait, ill. továbbfejlesztésének lehetséges irányait tudományos szinten kezdték vizsgálni, ami a téma komplexitásának köszönhetően szükségszerűen több tudományterületet érintett, multidiszciplináris megközelítésmódot igényelt.

A határon átnyúló, regionális együttműködések elemzése során felmerülnek politikai összefüggések is. A regionalizmus, amely a korábban elválasztott térségeket, népeket összekötő együttműködés lehetőségét biztosítja, az oly sokat vitatott határrevíziós követelések helyébe lép. A XXI. század Európájában nem időszerű és nem is lehet célravezető határrevíziós igényeket érvényesíteni, ellenben támogatott, jogilag megalapozott és a szomszédos területek, népek érdekeit is szolgáló lehetőség a határon átnyúló, térségi kooperációk kialakítása. A határon átnyúló, regionális együttműködések a politikai konszenzuskeresés eszközeiként is szolgálhatnak: példaként említhető itt az Ipoly-hidak esete⁴. A világháborúban lebombázott hidak újjáépítését évtizedeken keresztül hátráltatta a közös politikai törekvés hiánya. A regionalizmus térhódításával azonban megindult egy folyamat, amely a hidak újjáépítésének „felkarolásával” segítette az együttműködési törekvések térhódítást. Ezt a folyamatot erősíti Schengen hatása is, amely rövid és hosszú távon egyaránt ösztönözní fogja a korábbi merev, elszigeteltségi politika feladását.

A határmentiség és a határ újfajta szerepkörének értékelésében élen jártak a gazdaságtudományok. A határvonalat – mint a régiókat, területeket egymástól elválasztó politikai határokat – „a különféle közgazdasági és telephelyelméletek általában a gazdasági fejlődést, területi kiegyenlítődést gátló tényezőként elemzik” (Rechnitzer 1999, 12), tekintve, hogy a határtérségek mindig is az ország fejlett részeihez képest leszakadozott, elmaradott, hátrányos helyzetben lévő, perifériára került térségek voltak. A regionális gazdaságtudomány számos jeles képviselője⁵ foglalkozott a határmentiség és a határ kérdéskörével, akik kezdetben a határok egyértelműen negatív hatásait hangsúlyozták. Úgy érveltek, hogy a határ a területeket egymástól elkülönítve megakadályozza a szabad kereskedelmet: gátolja az áruk, a szolgáltatások, a tőke, a munkaerő (személyek) szabad áramlását, és a régiókat elkülönítő gazdasági tényezők az érintett határtérségek tartós leszakadást eredményezik.

⁴ Kilényi Géza professzorral folytatott konzultáció alapján.

⁵ Augustus Lössch; Niles Hansen; Norris Clement (Rechnitzer 1999, 12-13 nyomán).

A rendszerváltozást megelőzően Magyarországra is helytálló volt az a megállapítás, hogy a „határ zártsága akadályozta, megnehezítette, szinte lehetetlenné tette a kinti területekkel való kapcsolattartást, együttműködést, a személyes kapcsolatok ápolását, illetve újak kialakítását.” (Nárai 1999, 129).

A Vasfüggöny megszűnésével, a globális gondolkodásmód térhódításával, a „Régiók Európájának” fejlődésével párhuzamosan a gazdasági elméletekben is új szemlélet került előtérbe, mely szerint „*a határ menti térség (főleg a hátrányból előnnyé alakítható adottságok révén), mint potenciális fejlődési zóna jelenik meg*” (Rechnitzer 1999, 13).

Hazánkban az Európai Unió regionális politikájának fokozatos átvételével és az integrációs folyamatokba való beilleszkedésünkkel egyidejűleg *vált a határmentiség előnnyé – de legalábbis alapvető fejlődési/fejlesztési lehetőségek hordozójává.* A rendszerváltozást követően a határok nyitásával, fokozatos légiesítésével gyökeresen új helyzet állt elő, mert a határok minden vonatkozásban átjárhatóvá váltak, és korábban nem tapasztalt lehetőségek körvonalazódtak határon átnyúló kapcsolatok megteremtésére.

A határok összekötő/híd szerepének kialakulása a spontán településközi, emberek közötti, helyi szintű kapcsolatteremtési kísérletekből/kezdeményezésekből építkezett. A határon átnyúló együttműködések létrejöttét a társadalom szintjéről indult, a helyi szereplők mindennapi életét meghatározó és befolyásoló, határon átívelő, egynemű folyamatok előzték meg.

A határok fokozatos légiesítésének jele volt a határ mellett élő állampolgárok határon átnyúló, egyre szélesebb körű, spontán, majd szervezett munkavállalása, melynek kimutatható hatása volt a határ menti térségek gazdasági viszonyaira. A határokon átívelő napi ingázás, munkavállalás megoldást jelentett az adott térség munkanélküliségi problémáira, vagyonosodási lehetőséget biztosított és (határon átnyúló) gazdasági kapcsolatok építését indukálta (Sz. Kukorelli I. 1997, 27 alapján). A munkaerő (személyek) szabad áramlása, mint uniós alapelv megfogalmazása hozzájárult ahhoz, hogy a határok elválasztó szerepe oldódjon, és a mindennapi határon átívelő kapcsolatok erősödjenek.

A regionalizmus elősegítette az Európai Unió négy alapszabadságának érvényre jutását, sőt azok körét egy *további elemmel, az „infrastruktúra szabadságával”* bővítette⁶. A regionális együttműködési folyamatok azt eredményezték, hogy folyamatosan fejlődik és épül ki a szükségletekhez igazodó, határokon tekintet nélküli infrastruktúra (pl.: utak, vasúthálózat, kórház-fejlesztés, veszélyes hulladék ártalmatlanítása), amelynek jelentős költségmegtakarító szerepe is van.

A regionalizmus kialakulásának kezdetét jelentő spontán, határokon átívelő kapcsolatokra hazánkban számos példa akad, amelyek előfutárai voltak az intézményesített, jogilag szabályozott határon átnyúló együttműködéseknek. A spontán munkaerő-áramlásra⁷ példaként hozható fel az egészségügy területén⁸ az esztergomi kórház esete. A magyar kórházzal szlovák magánbiztosítók kötöttek szerződéseket annak érdekében, hogy a szlovák oldalról az esztergomi kórházba érkező betegek megfelelő egészségügyi ellátásban részesüljenek. Szlovákiából napi szinten ápolónők jártak át a magyar kórházba munkát vállalni.

A rendszerváltozást követően mindennaposá váltak a határon átnyúló ingázások. Ehhez kapcsolódóan egyre több határ menti térségben (például Balassagyarmaton) vásároltak ingatlanokat kifejezetten abból a célból, hogy a határ másik oldalához kötődő munkavállalást, vagy az egyéb célú rendszeres átjárást megkönnyítsék. 1989 után alakult a magyar határrégiók szomszédos országba irányuló kapcsolatainak többsége, amely elsősorban a rokoni, baráti kapcsolatok ápolására irányult, de sok esetben vásárlási céllal lépték át a határokat (Nárai 1999, 157 alapján).

A közintézmények, gazdasági partnerek, magánszemélyek által generált spontán, határokat átívelő kapcsolatok rövid időn belül a települések, régiók és a gazdasági, non-profit szervezetek széles körét érintő gazdasági folyamatok keretében bővültek tovább. Hazánkban az uniós csatlakozást megelőzően meghatározó feladata volt a gazdaság természetes igényeihez igazodó korszerű szerveződés fejlesztése, azaz a régiók összetartozásának

⁶ Kilényi Géza professzorral folytatott konzultáció alapján.

⁷ Hardi Tamás egy tudományos cikkében említi, hogy az ezredforduló óta az egyik legdinamikusabban fejlődő határon átnyúló mozgás az ingázó munkavállalás volt. A szlovák-magyar határszakaszon végzett esettanulmány alapján mutatja be, hogy már a hetvenes évektől kezdődően Pozsonyban, Győrben, Komáromban és Nyergesújfalun egyaránt a határ másik oldaláról érkezett munkavállalókat alkalmaztak. Forrás: Hardi Tamás (2007) Integrációs folyamatok a szlovák-magyar határtérségben. – Pro Minoriata. Nyár/2007., 77., 79. o.

⁸ Ibid.

mege erősítése. Felismerték, hogy a jól szervezett gazdasági együttműködés költségkímélő, a gazdasági szereplők egymásra épülő, hatékony termelésének megvalósítását eredményezi. A határ mentén egyre több ipari park⁹ jött létre, a gazdasági partnerek egymás termelő tevékenységét felhasználó klasztereket¹⁰, gazdasági egységeket kezdtek működtetni.

⁹ A West/Nyugat-Pannon Euré gió (Ld. disszertáció III. rész 2. fejezet 2.1 alfejezete) gazdasága az együttműködés létrehozását követően dinamikusan fejlődött. Földrajzilag vonzó fekvéséből adódóan, valamint a foglalkoztatottak széleskörű szakmai képe sítésének köszönhetően lehetőség adódott olyan projektek megvalósítására, mint a Pannon-Autóipari Klaszter, vagy a Heiligenkreuz/Szentgotthárd Ipari Park (Forrás: West/Nyugat-Pannon Euré gió tanulmányút, 2005. április).

¹⁰ A magyar gazdasági életben a klaszter viszonylag új fogalomnak tekinthető. Olyan gazdaságpolitikai eszköz, amely „egy laza, de szervesen összekapcsolódó hálózati rendszert jelent, amely keretet biztosít kis- és középvállalkozások együttműködésének az egyre kieleződő gazdasági versenyben, a globalizálódó környezetben. A klaszter termékalapon szerveződött, területileg koncentrált vállalkozások kooperációs hálózata, amely a minél eredményesebb piaci jelenlét érdekében kihasználja az együttműködési lehetőségeket a gyártók, a tanácsadók, a képzési intézmények és a szolgáltató szektor képviselői között. A hálózati együttműködés a vállalatok szerves együttélésére, és a kölcsönös bizalmon nyugvó laza kapcsolatára épül” (Forrás: Pannon Fa- és Bútoripari Klaszter. Együttműködés a versenyben. - Zala Megyei Vállalkozásfejlesztési Alapítvány kiadványa, 2004. szeptember, 9. szám).

Magyarországon az elsők között, 2001. június 14-én, tizenöt fa- és bútoripari vállalkozás és szervezet aláírásával, valamint a Gazdasági Minisztérium támogatásával létrejött az ún. Pannon Fa- és Bútoripari Klaszter, amely a Nyugat-dunántúli régióban a hálózati együttműködés kereteit teremtette meg a fa- és bútoripar területén. A Faipari Klaszter a regionális gazdaságfejlesztés kiemelkedő példája, egyik fő célja a **regionálisan integrált faipari gazdaságfejlesztési modell létrehozása**. A Klaszter támogatja a régió természeti erőforrásainak minél magasabb szintű feldolgozását, a hazai favagyron védelmét; a vállalkozások számára olyan központot kíván létrehozni, amely a faipar területén hosszú távon központja lenne az innovációnak, a technológia-, és termékfejlesztésnek, valamint a termékminősítésnek.

A magyarországi regionális gazdasági folyamatok kialakítását ösztönözte az ausztriai Güssing városa által már megvalósított faipari klaszter modelljének átvétele és az Ausztriában elért eredmények érvényesítése. Güssing ad otthont az ún. Megújuló Energiák Európai Központjának, ahol világviszonylatban is egyedülálló módon hozták létre az energiát újrafelhasználó biomassza távfűtőművet és erőművet. A **Güssing-modell** alapulvételel a nyugat-dunántúli régióban célul tűzték ki, hogy a zalaegerszegi ipari zóna fűtését és hőellátását is biomassza alapú hőerőművek létrehozásával valósítsák meg.

Érdeemes néhány gondolatban bemutatni a magyar határhoz közeli osztrák régió fejlődésének történetét, hiszen a határmentiségből fakadó negatív hatások itt is sokáig éreztették hatásukat, és ezek a térségek ugyanúgy küszködtek a „periféra-jelenség” hátrányos következményeivel, mint bármely magyar határterület.

A burgenlandi határrégió a rendszerváltás előtt Ausztria legszegényebb régióinak egyik volt, amely magán viselte a perifériális terület minden kedvezőtlen vonását. Az 1990-es évek előtt Burgenland tartományban magas volt a munkanélküliségi ráta és jellemző volt a fiatal lakosság gyakori elvándorlása is. Güssing és környéke nem rendelkezett megfelelő vasút-összeköttetéssel, a Körmend és Güssing közötti vasúthálózatot is 1950-ben felszámolták. A perifériára szorult régió helyzetét nehezítette, hogy nem volt megfelelő autópálya-összeköttetése Ausztria más, fejlettebb területeivel.

A Közép-Európában 1989-90-ben lezajlott rendszerváltás utat nyitott a határon átnyúló kapcsolatok megindításához. Ausztriában 1991-ben dolgoztak ki egy olyan energia-koncepciót, amely lehetőséget kínált a város teljes energiaigényének, a helyben rendelkezésre álló biomasszából való kielégítésére. A koncepció megvalósításában nemcsak szakemberek vettek részt, de a politika képviselői (polgármesteri szinten) is segédkeztek, és támogatták a güssingi Energia Központ létrehozását.

A helyi adottságok felismerésével, az energia-projekt megvalósításával a régiót jellemző kedvezőtlen folyamatok lefékeződését várták. Tizenöt év távlatából elmondhatjuk, hogy a koncepció kivitelezése sikeresen megtörtént,

Az időszakos, egyedi, alulról szerveződő együttműködési kezdeményezéseket támogatta az államok közötti közeledés is. A második világháborút követően, az 1950-es évektől kezdve számos (európai) ország felvette a kapcsolatot a határ másik oldalán élő nemzettel. A világháború borzalmaira reagálva alapvetően két cél motiválta az együttműködési elképzeléseket: a tartós béke megteremtése és az állampolgárok életszínvonalának emelése.

Az államok – különösen miután felismerték a területi együttműködésből adódó gazdasági lehetőségek kihasználásának pozitív hozadékát –, egyre határozottabb lépést tettek abba az irányba, hogy a határoknál érintkező, az együttműködéseket hátráltató jogi, közigazgatási, ideológiai akadályokat lebontsák, és megpróbálják a határ által elválasztott közösségeket egymáshoz közelíteni.

A magyar állam számára külön kihívást jelentett a határon túli magyarokkal való kapcsolatfelvétel lehetősége. A Trianoni majd a Párizsi békeszerződések mind területileg, mind népesség tekintetében szegényebbé tették országunkat, és elszakították egymástól azokat a régiókat, amelyek az első világháborút megelőzően Magyarország határain belül egységes gazdaság-földrajzi térséget alkottak. Az akkori határainkon belül húzódó hegyvonulatok, sík térségek és hatalmas vízgyűjtő területek egyazon országhoz tartoztak; felbecsülhetetlen értékű, összefüggő út- és vasútvonal hálózat szötte át a Kárpát-medencét. A trianoni határok meghúzásával, az értelmetlen területelvonásokkal a korábban összetartozó gazdaság-földrajzi egység felbomlott. Magyarország a gazdasági erejéből, fejlesztési lehetőségeiből sokat veszített, fejlődése visszaesett, korábbi hatalmi pozíciója megrendült, népességének kétharmada a határ másik oldalára kerülve idegen hatalmak részévé vált. A békediktátumok által meghúzott határok a korábban szervesen összetartozó régiókat, út- és vasúthálózatokat, vízgyűjtő területeket, közösségeket és családokat választottak el egymástól,

Güssing és környéke fejlődésnek indult. Mára az újrahasznosítható energiafelhasználás sikere nemcsak a régióban, de a környező területeken, sőt más európai országokban is érezteti tovaryűrűző hatását. (Forrás: West/Nyugat-Pannon Euréció tanulmányút, 2005. április).

A West/Nyugat-Pannon Euréció és az osztrák-magyar határ menti kapcsolatok gyakorlati működésének megismerését célzó, 2005. áprilisában szervezett burgenlandi tanulmányút során látogattunk el a **Győr-Gönyű Országos Közforgalmi Kikötő**be. A Kikötőt üzemeltető társaság gazdasági társaság, amelynek célja a helyi/regionális fejlesztési tevékenységek végzése, elsősorban a Kikötő és az ehhez kapcsolódó beruházások és tevékenységek végzésén keresztül. A Kikötő megépítésének célja volt, hogy a Bécs-Győr-Pozsony régió számára az európai vasúti, közúti hálózatok metszéspontjaként, a Duna, mint vízi út lehetőségét kihasználva egy korszerű, kombinált áru fuvarozási és logisztikai központot hozzanak létre (Forrás: West/Nyugat-Pannon Euréció tanulmányút, 2005. április).

sok esetben ellehetetlenített kistérségeket hagyva maguk után, elszakítva több magyar várost a vonzaskörzetétől. A 20. század során jelentős területek maradtak ellátatlanul, „mivel a kis- és közepes városoktól a határ elvágtá a falusi térségeket, s a helyettesítő központok távol voltak, rossz közlekedési körülmények között. A határ megvonása miatt (...) több város elvesztette megyeszékhely rangját, s több város (főleg keleten) a vonzaskörzet elvesztése miatt meg is állt fejlődésében” (Mezei, 2006 – idézi: Hardi 2007, 76).

Az „elválasztás politikájával” szemben ma már a határokat átívelő együttműködéseknek és a határok összekötő szerepének van létjogosultsága. A szervesen összetartozó régiók egységes „kezeléséből” komoly előnyök származnak. Rechnitzer János professzor az ún. „sziget-effektus”¹¹ kapcsán emeli ki az egyes térségek természetes összetartozásának a területi tervezés során megnyilvánuló nagy jelentőségét. A térszerkezetben – mint említi –, „kialakulnak egybefüggő rendszerek, olyan egymásba fűződő struktúrák¹², amelyeket nem lehet valamilyen mesterséges határ mentén megszakítani, megtörni” (Rechnitzer 1997, 62). A természetes módon összekapcsolódó térségek, régiók közös elképzelések mentén, egymás erőforrásait felhasználva képesek hosszú távú, hatékony együttműködések kialakítására, ezért a határon átnyúló együttműködési modellek segítségével szükségszerű és célszerű a korábban összetartozó térségek újbóli fellendítése, közös térségfejlesztési programok mentén a korábban mesterségesen elválasztott térségek hatékony együttműködésének újbóli megteremtése.

A korábban egybetartozó térségek együttműködésének megteremtése nem csupán gazdasági, vagy területfejlesztési érdek, hanem az európai gondolkodásmódot követve jelentőségteljes lehetőség arra, hogy hazánk a határon túli magyar nemzetrészekkel is szorosabb, határokat átívelő kapcsolatokat alakítson ki.

A szomszédos népek közötti összefonódás erősítésében rendkívül fontos szerepe van a határ menti kooperációk hatékony működtetésének, hiszen az együttműködés lehetőséget teremt arra, hogy akár a kormányzati politikától függetlenül, a saját elképzelések és erőforrások

¹¹ Ld. Rechnitzer János (1997) Jegyzetek a területi tervezés új, régi kihívásaihoz. – *Tér és Társadalom*. (1997), 3, 62. o.

¹² Rechnitzer János a hivatkozott tudományos cikkében (Vö. 6. lábjegyet) az összetartozó, egybefüggő rendszerek között említi különösen az infrastrukturális rendszereket, a településhálózat elemeit, a természeti-táji struktúrákat, a nagyvárosok, vagy kisebb centrumok vonzaskörzeteit, ill. a különféle, szervesen együtt élő, a közigazgatási határokat nem érzékelő tevékenységek, intézmények funkció tereit (Rechnitzer 1997, 62 alapján).

mentén a kulturális, gazdasági, társadalmi kapcsolatok megerősödésével kerüljön sor közösségi kapcsolatok kialakítására. A határ menti együttműködések támogatása „nem egyszerűen gazdasági kérdésként vetődik fel, hanem a történelmileg kialakult fenntartások oldásának, a határok két oldalán élő népek és közösségek egymásról kialakult szemléletének módosítási eszközeiként” (Hajdú 2000, 168). Ezt az álláspontot erősíti Hardi Tamásnak egy tudományos felmérés keretében tett megállapítása, miszerint a sikeres és valós (ténylegesen működő) határ menti együttműködés legfontosabb alapja, hogy a határ mellett élők megtalálják a közös pontokat a határ másik oldalán élő emberekkel, és tudati síkon is megvalósuljon az egymáshoz közeledés igénye (Hardi 1999, 159 alapján).

A határon átnyúló hatások elemzése során a napjainkban egyre többször felszínre kerülő környezetvédelmi kérdések¹³ is megfogalmazódnak. Ha kizárólag Magyarország relációjában vizsgáljuk e kérdéskört, elég a közelmúltra, vagy a jelenben zajló folyamatokra gondolnunk, hogy több környezetvédelmi ügyet felemlítsünk, amelynek komoly határon átnyúló hatásai voltak és vannak¹⁴. Magyarország számára különösen fontos, hogy a környezeti szennyeződések határon átnyúló hatásával foglalkozzon, hiszen folyóink, vizeink 96%-a szomszédos területről érkezik, így könnyen bekövetkezhet a folyók és vizek szomszédos területekről érkező szennyezése, vagy olyan környezetterhelő szabályozása, amelyre a magyar félnek jelenleg nincs befolyása, nincs az új beruházásokhoz kapcsolódó javaslattevői hatásköre vagy engedélyezési, ellenőrzési jogosultsága - holott ezeknek a környezeti szennyezéseknek hazánk gyakorta elszenvedője, károsultja. A folyószabályozás konszenzusos rendezése a mai napig megoldatlan a Kárpát-medence térségében. Régóta dédelgetett cél, hogy térségünk szomszédos államaival olyan megegyezésre jussunk, amely lehetőséget biztosítana a magyar fél számára a hazánkat veszélyeztető, vagy érintő negatív környezeti hatások megelőzésére, ill. kiküszöbölésére. Országunk és a szomszédos országok hatóságainak, hatáskörrel rendelkező közigazgatási szerveinek törvényben (jogszabályban) rögzített felhatalmazása mentén lehetőség nyílna olyan határon átnyúló megállapodások, együttműködések létrehozására, amelyek pozitív irányba mozdíthatnák el a megtorpant, együttműködést kereső kezdeményezéseket.

¹³ Kilényi Géza professzorral folytatott konzultáció alapján.

¹⁴ Vö. a disszertáció II. rész, 1. fejezet, 1.3 pontjában részletezett hatásterület fogalmával és a környezetvédelmi közigazgatási ügyek értékelésével.

A spontán, határon átnyúló folyamatok, kapcsolatépítések Európa-szerte több évtizedes fejlődés eredményeként intézményes formában működő modellbe szerveződtek. A határon átnyúló kapcsolatok hosszú távú, kiszámítható intézményes kereteinek megteremtését a jogi szabályozás tette lehetővé. A jogi szabályozás célként fogalmazta meg, hogy lebontsa az együttműködések kialakítását és működtetését hátráltató jogi és közigazgatási akadályokat, javasolt minta-modelleket állítson a határon átnyúló együttműködés szolgálatába, és a helyi (regionális) hatóságoknak/önkormányzatoknak a korábbinál nagyobb, jogilag szabályozott hatáskört, mozgásteret biztosítson olyan határon átnyúló kapcsolatok létrehozásához, ahol a spontaneitás már nem elegendő¹⁵. A határon átnyúló szervezetrendszer kialakítását gyorsította, hogy az együttműködő felek csak egy intézményesített struktúra, egy ún. „ernyőszervezet” (Kruppa 2003, 182) keretében képesek az uniós pályázatok elnyerésére, közös területfejlesztési programok kivitelezésére.

Nem elegendő azonban, hogy kizárólag a szakértői szint számára váljék lehetővé a releváns joganyag elérése. *„A lakossági interakciók számának és gyakoriságának növekedése biztosítja azt az alapot, melyen a hivatalos törekvések kialakíthatják a határokat valóban átlépő együttműködések, a 'határ nélküli régiót', melyben két, valamikor a mindennapokban szervesen összetartozó terület találhat újra egymásra”* (Hardi 1999, 188). Az együttműködésekben alulról szerveződő civil társadalmakban, helyi szervezetekben alapvető fontosságú, hogy az *együttműködési formák és lehetőségek ismerete társadalmi szinten is megfelelő mértéket érjen el*. Mindez vonatkozik az együttműködéseknek nemcsak a jogi és gazdasági, hanem a társadalmi és kulturális elemeire is.

¹⁵ Ivóvízellátás, szennyvíztisztítás, veszélyes anyagok ártalmatlanítása, hulladékgyűjtés, közös vízbázis megteremtése, ipari parkok létrehozása, tájvédelmi körzetek védelme - csak néhány azok közül a feladatok közül, amelyek megvalósítása fejlett, intézményesített határon átnyúló együttműködésekét kíván, mert a spontán, időszakos, megfelelő jogi szabályozás nélküli megoldások nem vezethetnek hatékony eredményre (Kilényi Géza professzorral folytatott konzultáció alapján).

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Ezúton szeretnék köszönetet mondani mindazoknak, akik segítettek 2000. óta folyamatos tudományos kutatásaimat az egyetemi évek alatt és különösen a doktori kutatás időszakában. Különösen sok segítséget és támogatást kaptam Konzulenseimtől,

PROF. DR. KILÉNYI GÉZA egyetemi tanártól, az MTA Közigazgatás-tudományi Bizottság tagjától,

PROF. DR. RECHNITZER JÁNOS egyetemi tanártól, az MTA Regionális Tudományos Bizottság elnökétől,

akiknek tudományos életútja példaértékű számomra, és akik lényeglátásukkal, széleskörű szakmai tudásukkal és gyakorlati tapasztalataikkal hozzásegítettek ahhoz, hogy a határon átnyúló együttműködések témakörét kutathattam, továbbá hogy a doktori értekezés az Országos Tudományos Diákköri Konferencia, az Országos Tudományos Kutatási Alapprogram és végül a doktori tanulmányok eredményeként elkészülhetett.

Ezúton szeretnék köszönetet mondani a Széchenyi István Egyetem Multidiszciplináris Társadalomtudományi Doktori Iskola, valamint a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Alkotmányjogi és Közigazgatási Tanszék professzorainak, tanárainak és valamennyi munkatársának, akik építő kritikájukkal, tanácsaikkal, biztatásukkal támogatták tudományos törekvéseimet.

Köszönöm kollégáimnak, a Sándor Szegedi Szent-Ivány Komáromi Eversheds Ügyvédi Iroda munkatársainak támogatását, akik megértéssel fogadták, kedvezményekkel segítettek a doktori kutatómunkám végig vitelét.

KÖSZÖNETTEL TARTOZOM INTERJÚ-ALANYAIMNAK,

BÁLINT ÁKOSNAK, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Közigazgatás Operatív Programok Irányító Hatósága igazgatójának,

FORRAI KRISTÓF nagykövetnek, az International Visegrad Fund igazgatójának,

LELKES GÁBORNAK, a Fórum Intézet (FORUM Institute) területfejlesztési tanácsadójának,

OCSKAY GYULÁNAK, az Ister-Granum Eurorégió Fejlesztési Ügynökség Kht. ügyvezetőjének,

SCHRICK JUDITNAK,

KONDRIK KORNÉLNAK,

SZALAY MÓNIKÁNAK, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Nemzetközi Együttműködési Programok Főosztálya munkatársainak, és

TARPAI JÓZSEFNEK, az Ukrán-Magyar Területfejlesztési Iroda igazgatójának,

akik idejüket, gondolataikat és szakértelmüket megosztva segítettek hozzá, hogy a határon átnyúló együttműködések gyakorlati oldalát is feltárjam, és ismereteimet ezen a téren gazdagítsam.

Külön köszönöm szüleim áldozatos támogatását!

I. RÉSZ

A DOKTORI KUTATÁS ALAPKONCEPCIÓJA, CÉLJA, HIPOTÉZISEK, AZ ÉRTEKEZÉS FELÉPÍTÉSE, TÁRSADALMI HASZNOSÍTHATÓSÁGA

1. fejezet

A doktori kutatás

1.1 A doktori kutatás alapkonceptiója, célja

A doktori kutatás elsősorban annak kérdésével foglalkozik, hogy a határok légiesítésével párhuzamosan milyen térségi folyamatok indultak meg – a regionalizálódást egyébként is kiemelt prioritásként kezelő – Európai Unióban, amelyek idővel különböző formában, struktúrában és modellben működő határon átnyúló együttműködések megvalósítását eredményezték. A megerősödő területi kooperációk a társadalom széles körét, ill. a gazdasági folyamatokat mélyen érintő lehetőségeket kínáltak, ezért egyre nagyobb igény keletkezett az intézményesített határ menti kapcsolatok kialakítására.

Külön problémákat vetett fel az a tény, hogy éppen azok a térségek léptek a széles körű nemzetközi együttműködés területére, melyeknek a korábbi határmentiséggel együtt járó elzártságból kellett ezt a nagy lépést megtenniük. A szakértelem és a tapasztalat érthető hiánya következtében különösen szokatlan problémaként jelentkezett ezen térségek számára a széles skálájú együttműködés lehetősége. Ezek az előzmények még inkább aláhúzták a megfelelő működési modellek és szabályozórendszerek kidolgozásának szükségességét.

Kezdetben a jog nem szabályozta a határon átnyúló, a több ország régióját, térségét felölelő, határon átnyúló kapcsolatépítési kísérleteket, együttműködési formákat. Az alulról szerveződő kezdeményezések alakították, formálták az első határ menti kapcsolatokat, melyek rendkívül vitatható, sőt nemegyszer egyértelműen hibás szerződéses alapokon nyugodtak. Csak jóval később, fokozatosan alakult ki a jogi szabályozás a határokon átnyúló regionális folyamatokra. A kialakuló jogi modell-javaslatok évtizedeken keresztül csak úgy

működhetnek, hogy külön államközi egyezmények, megállapodások rögzítették az együttműködés feltételeit az állam fennhatóságának teljes körű tiszteletben tartása mellett. A jogi szabályozás deficitje jelentős mértékben még ma is fennáll, ezért az eddigi szabályozás is módosításokra szorul. A meglévő hiányos joganyag rendszerezett elérése sem biztosított, és az alakuló, határon átnyúló együttműködések számára megfelelő szakirodalom sem áll rendelkezésre.

A fenti előzmények figyelembevételével a dolgozat hiánypótló eszközt kíván nyújtani a határokon átnyúló együttműködések számára. A doktori kutatás az intézményesített határon átnyúló együttműködések értékelését helyezte középpontba. A kutatás fő célja, hogy átfogóan elemezze az ún. klasszikus határon átnyúló együttműködések¹⁶, így a történeti fejlődésüket és a modell-működésüket meghatározó főbb tényezőket. A különböző jogi modellek értékelésének az volt a célja, hogy az együttműködések struktúráját és a releváns jogszabályi környezetnek az elmúlt 30-40 év során lezajlott változását részleteiben tárja fel, és a kutatási eredményekre alapozva válaszokat keressen arra, hogy a jogi szabályozás módosítása, az *együttműködések struktúrájának „finomítása” hogyan segítheti a határon átnyúló együttműködésben részt vevő partnereket és mennyiben eredményezhet hatékonyabb kooperációkat.*

A kutatás érinti a határon átnyúló együttműködés során felmerülő akadályok, nehézségek körét. Az együttműködés problematikus pontjainak feltárása azt a célt szolgálta, hogy a jogi szabályozásból kiindulva olyan javaslatokat fogalmazzon meg, amelyek könnyebbé teszik a megfelelő működési modell megalapozottabb kiválasztását és az együttműködések hátráltató, akadályozó tényezők kiküszöbölését.

A téma kutatásának kezdeti időszakában még az is alapkérdésként merült fel, hogy az intézményesített formán túlmenően *létezh-e* egyáltalán a határon átnyúló kapcsolatoknak egy általánosan elfogadott, *egységes jogi kerete*, illetve hogy szükséges-e az egységes modell megalkotása. Még az elmúlt egy-két évben is felmerültek olyan szakmai vélemények, amelyek *kétségbe vonták a határon átnyúló intézményesített együttműködés egységes jogi modellje megalkotásának szükségességét.*

¹⁶ Ld. disszertáció II. rész 1. fejezet 1.2.3 alpontja a határon átnyúló együttműködés definíciójának lehatárolásáról.

1.2 Hipotézisek

A kutatás – elméleti vonatkozásokban – a határon átnyúló együttműködést segítő jogi eszközök és a témában született olyan nemzetközi egyezmények, megállapodások vizsgálatára fókuszál, amelyek a határon átnyúló együttműködések létrehozásához, működéséhez szükséges legfontosabb szabályokat rögzítették, hozzájárulva ahhoz, hogy mintegy 40 év alatt kialakulhasson az euroregionális együttműködések „jó gyakorlata”.

A dolgozat vizsgálja a magyar részvételű, intézményesített határon átnyúló együttműködések struktúráját, a létesítő okiratokban foglalt jogi szempontokat, és ezen keresztül bemutatja a hazánkban (a rendszerváltozást követően) kialakult euroregionális szervezeti modelleket. A kutatás különösen az osztrák-magyar határon átnyúló struktúra szervezeti felépítését, működését, funkcióját, valamint nyugati mintákhoz igazodását vizsgálja. Ennek oka, hogy a magyar részvételű, határon átnyúló együttműködések közül az osztrák-magyar intézményesített együttműködés elsőként, egyedülálló módon jött létre Magyarországon, és mint az egyik legfejlettebb modell, hosszú éveken keresztül mintaként szolgált a többi, magyar részvételű határon átnyúló együttműködés számára.

A határon átnyúló együttműködések szervezeti felépítésének elemzése során a kutatás a következő alapvető kérdések megválaszolására helyezi a hangsúlyt:

- hazánkban a rendszerváltozást követően létrejött határon átnyúló együttműködések mennyiben követték a nyugat-európai euroregionális modellt;
- mennyiben voltak tekintettel a témában releváns fontosabb nemzetközi keretegyezményekre, iránymutatásokra;
- a Nyugat-Európában kialakult euroregionális modell hatékonyan működhet-e Magyarországon;
- ha nem működik hatékonyan, ennek milyen okai voltak, ill. vannak;
- egy standard jogi szabályozás (EGTC modell) mennyiben tud új irányvonalakat adni az együttműködő felek számára, és hogyan tudja segíteni a formálisan létező, de ténylegesen nem működő magyar részvételű határon átnyúló együttműködéseknek.

A tudományos értékelés átfogó képet nyújt a határon átnyúló együttműködések jogi rendszeréről, a jogi fejlődésről és a magyar viszonyok alakulásáról. Az együttműködések rendszerével, fejlődésével foglalkozó nemzetközi és hazai „szakirodalom” feldolgozása, szintetizálása segítségével az alábbi *hipotézisek mentén haladt a kutatás*:

1. Szükségessé és időszerűvé vált az intézményesített határon átnyúló együttműködések eurokonform, standard jogi modelljének kidolgozása.
2. Az inhomogén szabályozási környezetben is kialakítható olyan keretjellelű standard modell, amely egyszerre tesz eleget egyrészt – kógenciájából eredően – a jogbiztonság és az egységes alkalmazhatóság, másrészt – diszpozitivitásából eredően – a helyi sajátosságokhoz is igazítható rugalmas alkalmazhatóság kettős követelményének.
3. Az európai uniós előnyök kihasználhatósága érdekében ajánlott a standard jogi modell (EGTC modell) alkalmazása, illetve lehetséges és javasolt a már meglévő határon átnyúló struktúrák ennek megfelelő átalakítása.

Az egységes jogi modellt megalkotó uniós szabályozás elemzése megkerülhetlenné tette a magyar jogalkotás releváns szabályozásának átfogó értékelését is. A kutatás külön kitér arra, hogy hazánkban milyen lépéseket tettek az uniós szabályok alkalmazhatóvá tételére. Meg kellett vizsgálni, hogy a határon átnyúló együttműködés szereplői miben látják az eddigi szabályozás hiányait, az együttműködés nehézségeit, valamint azt, hogy milyen irányú változásokat igényelnek az új jogi modellt illetően. A disszertáció ehhez kapcsolódóan elemzi az új standardokra épülő keretmodellt megalapozó szabályozás koncepcionális problémáit, és felvázolja a jogi szabályozás továbbfejlesztésének lehetséges irányait. Az EGTC rendelet magyar háttérszabályozásának elemzésére¹⁷ a kutatás utolsó fázisában kerül sor. Ez lezárja a határon átnyúló intézményesített együttműködésekhez kapcsolódó jogi szabályozási környezet eddigi fejlődési folyamatát.

¹⁷ Ld. a disszertáció IV. részében.

1.3 A doktori értekezés felépítése

A hipotézisek bizonyítására, az értekezésben részletezett tudományos elemzésre, valamint az empirikus felmérés eredményeinek összegzésére három fő részben kerül sor. Az elméleti fejezeteket megelőzi a történelmi áttekintést nyújtó bevezető rész, amely foglalkozik a regionalizmus kialakulását megelőző határmentiség problematikájával, az új típusú regionális fejlődésnek az európai gondolkodásban történő megjelenésével, és példákat felsorakoztatva érzékelteti a regionalizmus fejlődésével egyidejűleg végbement társadalmi, gazdasági változásokat.

A bevezető rész arra helyez hangsúlyt, hogy a regionális, határon átnyúló együttműködéseknek elvitathatatlan szerepük van a szervesen összetartozó térségek együttműködésének, újraegyesítésének elérésében. A jog szerepe a modellalkotás, hogy a határon átnyúlás problematikáját feloldva működtethető modelleket javasoljon az együttműködések partnerei számára. Ezzel párhuzamosan a regionális gondolkodásmód erősítése is szükséges, mert a jogi keret önmagában nem eredményez szervesen megalapozott, működő kooperációkat. Mindez fordítva is igaz: a kutatás során bebizonyosodott, hogy egységes standardok és specifikus modellek nélkül nem valósul meg hatékony határon átnyúló együttműködés.

A hipotézisek és a kutatási témához kapcsolódó alapkérdések megfogalmazása után következik a szakirodalom áttekintése. A határon átnyúló együttműködés különböző fogalmainak elemzésén keresztül a dolgozat körvonalazza az ún. klasszikus határon átnyúló kooperáció lényeges tartalmi elemeit, ismérveit és pontosan behatárolja a tudományos kutatás tárgyát. A fogalom alapos elemzését indokolja, hogy a mai napig nincs általánosan elfogadott definíciója a határon átnyúló együttműködéseknek, ezért nem elegendő csupán a fellelhető megfogalmazások, definíciók bemutatása, hanem szükséges a fogalomnak az egyéb, ide nem sorolható térségi együttműködésektől történő elhatárolása is.

A dolgozat külön fejezetet szentel az intézményesített együttműködési forma, az eurorégió bemutatásának, tekintettel arra, hogy évtizedeken keresztül az eurorégió volt a határon átnyúló együttműködések legfejlettebb, intézményesített kerete. Ma már időszerű, hogy átfogóan értékeljük az eurorégiók rendszerét, struktúráját, működését, és összegezzük az euroregionális modell hibáit, hiányosságokat és az együttműködés nehézségeit. A jogi fejlődés immáron

túlhalad az eurorégiók rendszerén, és az együttműködés ma már jobb, hatékonyabb, egységesebb modellt igényel. A korábbi modell alapos ismerete, elemzése szükséges ahhoz, hogy az új modell előnyeit – a régi modellel összehasonlítva - megfelelően értékelhessük, és a további fejlődés irányait megfogalmazzhassuk.

A disszertáció a kutatást megalapozó II. részben tárgyalja a határon átnyúló szerveződések sajátos, nemzetközi jellegükből adódó problematikáját. A doktrína még mindig nem egységes a tekintetben, hogy a több országot érintő határon átnyúló együttműködési formák nemzetközi jogalanynak tekinthetők-e. Az e témával foglalkozó tudományos vélemények áttekintése arra enged következtetni, hogy valójában elképzelhető bizonyos nemzetközi jogalanyiség biztosítása a határon átnyúló jogi modellek számára.

A területi együttműködések terjedése történelmi léptékű lehetőséget biztosít az Európai Unió tagállamainak a minél mélyebb és átfogóbb társadalmi és gazdasági kohézió megteremtésére. A dolgozat Svájc, mint Unión kívüli állam, valamint Magyarország viszonylatában mutatja be, hogy a kohézió erősítésére irányuló programok, kísérletek mennyiben ismerték fel a határon átnyúló együttműködésben rejlő lehetőségeket, és mennyiben tulajdonítottak/tulajdonítanak jelentőséget a több országot érintő, az Unión kívüli államokra is kiterjedő, határokon átívelő területfejlesztésnek.

A disszertáció a III. részben mutatja be azokat a jogi dokumentumokat, szerződéseket, nemzetközi megállapodásokat, amelyek a határon átnyúló együttműködés egyre szélesebb körű jogi szabályozását kísérelték meg. A szabályozórendszerek csak jóval az együttműködések első formáinak megjelenése után kerültek kidolgozásra, és évekkel később is rendkívüli nehézséget jelentett a határon átnyúló regionális kapcsolatok sajátosságaihoz való igazodás. A dolgozat ebben a részben azt a fejlődési ívet követi végig, ahogy az első keretrendszerű szabályozástól eljutunk az európai szintű, egységes keretszabályozás megteremtéséig. A határon átnyúló kooperációkat szabályozó jogi normarendszer fejlődése két szálon fut: egyfelől jellemző a helyi szint hatáskörszerzési törekvése a központi állami szervekkel szemben, bizonyos fokú elszakadás a központi irányítástól; másfelől megfigyelhető a jogi szabályozás egységeseződésének folyamata.

A disszertáció a jogi szabályozás fejlődésének alapos áttekintése mellett bemutatja és elemzi a magyar részvételű, intézményesített határon átnyúló együttműködésekkel. Bár egyre több olyan

tudományos munka születik, amely érinti, vagy néhány vonatkozásban értékeli a magyar részvételű kooperációk jogi vonatkozásait, ismereteim szerint nem áll rendelkezésre olyan összegző, valamennyi magyar határterületre kiterjedő tanulmány, amely a határon átnyúló együttműködések *átfogó jogi elemzését és összehasonlítását* végezné el. E hiányosságot pótolandó, a dolgozat III. rész 2. fejezete gyakorlatilag valamennyi magyar határterületet érintő intézményesített együttműködés létesítő okiratának (alapító okiratának) feldolgozására vállalkozik, amely kifejezetten a jogi vonatkozásokat érinti, és egyúttal az együttműködések jogi fejlődésének bemutatására törekszik. A tudományos értékelés sorra veszi az együttműködések hazánkban megvalósult jogi modelljeit, ehhez kapcsolódóan érinti a vonatkozó nemzeti és nemzetközi szabályozást. A kutatás arra is kitér, hogy a magyar részvételű, határon átnyúló együttműködések követik-e a nyugati minta-modellt, vagy attól eltérően sajátos struktúrában működnek-e. A magyar eurorégiók modelljének és működésének feltérképezése a gyakorlati élet jellemző problémáinak megértéséhez vezetett.

A doktori kutatás a magyar részvételű együttműködések közül különösen az osztrák-magyar West/Nyugat-Pannon Eurégió szerepkörének, felépítésének, jogi aspektusainak bemutatásával, elemzésével foglalkozik. A német-holland határ mentén elsőként létrejött eurorégió struktúrájának feltárása nyomán a fejlett nyugati modell a rendszerváltozás után hazánkban elsőként megalakult osztrák-magyar modell-együttműködéssel összehasonlíthatóvá vált. Az összehasonlító elemzés alapján következtetéseket lehet levonni a nyugati modell és a magyar (kelet-közép-európai) modell közötti különbségekre, ill. hasonlóságokra vonatkozóan. Az összehasonlító jogi értékelés alapján vizsgálható, hogy van-e lehetőség a működő modellek közelítésére, egységesítésére az Európai Unióban.

A jogi fejlődést végigkövetve rendkívül fontos volt annak elemzése, hogy a határokat érintő regionális együttműködésnek melyek a jövőbeli irányai. A disszertáció IV. részében a közelmúltban megalkotott, európai szinten egységes jogi modell struktúrája, szabályozása kerül bemutatásra, amely elvitathatatlanul a határon átnyúló együttműködések „új generációját” képviseli. Az uniós rendelkezések alapján megalkotott magyar jogszabály is a tudományos elemzés tárgya, melynek során a dolgozat kitér a jogi szabályozás koncepcionális problémáira, és javaslatot tesz a további pontosítás/módosítás lehetséges irányaira.

A határon átnyúló intézményes kapcsolatok jogi elemzésének összegzéseként a dolgozat iránymutatásokat ad ahhoz, hogy a már működő eurorégiók (határon átnyúló

együtműködések) milyen lépések mentén alakulhatnak át az új jogi modellbe. A dolgozat célja, hogy rávilágítson a jelenlegi működési modellek, struktúrák felülvizsgálatának szükségességére, és ösztönözze, segítse (különösen a működésképtelen, nem hatékony) együtműködések az európai modell kialakításában.

Az utolsó, elméleti rész az empirikus kutatás eredményeit tárgyalja. A határon átnyúló együtműködésben résztvevőkkel és ezen a szakterületen tevékenykedő szakemberekkel készített interjúk és kérdőíves felmérés alapján, valamint az e tudományterületet érintő konferenciákon elhangzott előadások kiértékelésével rámutat a határon átnyúló együtműködés magyar sajátosságaira, az elmúlt 15 évben megfogalmazódott hiányosságokra és a problematikus területekre. A disszertáció a magyar-szlovák esettanulmány keretein belül bemutatja az új jogi modell létrehozása felé megtett első lépéseket, és felvázolja azokat a várakozásokat, elképzeléseket, amelyek a standard modell megalapítását sürgették a határ mentén. Az empirikus kutatás eredményei alapján összefoglalható, hogy a gyakorlat oldaláról milyen elvárások fogalmazódtak meg a jelenlegi jogi szabályozással szemben a hatékonyabb működés elérése érdekében, és a helyi szint miben látja az euroregionális keretekben megtorpanni látszó együtműködések megújításának lehetőségét.

A disszertációt az összefoglaló rész zárja, melyben a hipotézisek részletes bizonyítására és kiértékelésére, valamint a kutatási eredmények összefoglalására kerül sor.

1.4 Módszertan

Kutatási témám a társadalomtudományok több területét érinti a tárgykör intenzíven fejlődő multidiszciplináris jellege miatt. Dolgozatomban elsősorban és kiemelten a jogi megközelítés, a jogösszehasonlító módszer a hangsúlyos, azonban a téma átfogó, részletes feltárása szükségessé tette a történeti, gazdasági, gazdaság-földrajzi, térszerkezeti tényezők értékelését, ill. bizonyos környezetvédelmi és szociológiai aspektusok érintését is. Ezért a kutatás komplex, multidiszciplináris megközelítést igényelt.

A határon átnyúló együtműködések témakörének több éves kutatása nem csupán a Széchenyi István Egyetem Doktori Iskolájához kötődött. A 2004-2006-os időszakban a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának keretein belül, Dr. Kilényi Géza

professzor témavezetése mellett működő OTKA (Országos Tudományos Kutatási Alapprogram) kutatócsoport tagjaként is alkalmam nyílt ezzel a témával foglalkozni, és a tudományos eredményekről különböző publikációk keretében rendszeresen beszámolni.

A disszertáció áttekinti a határon átnyúló regionális fejlődés történetét. Az Európai Unióban már az 1950-es évektől kezdődően, gyakorlatilag az integrációval párhuzamosan jelentek meg az euroregionális együttműködések, amelyek az 1960/1970-es évekre egyre elfogadottabbá, majd meghatározókká váltak. Jelenleg a fő európai prioritásokat képezik. A magyar részvételű, intézményesített határon átnyúló együttműködések a rendszerváltozást követően jöttek létre, ezért a kutatás a magyar együttműködések ebben az időszakban vizsgálja.

A jogi megközelítés okán többnyire különböző jogszabályok, jogi normák, nemzetközi szerződések, alapító okiratok elemzésére és értékelésére került sor. A jogi szabályozás rendszere az elmúlt években sokat fejlődött, de a mai napig felmerülnek alapvető kérdések, problémák. A határon átnyúló együttműködések elsősorban jogi oldalról vizsgáltam, ami a kutatási terület szűkebb metszetét jelenti, és szinte alig található olyan publikáció, amely az együttműködéseknek kifejezetten a jogi oldalával, szervezetrendszeri felépítésével foglalkozna¹⁸. Nem alakult még ki a téma hazai és részben nemzetközi egységes szemlélete és terminológiája, és a kutatást nehezítette, hogy a meglévő szakirodalom sem egységesen definiált fogalmakkal dolgozik. *Ennek következtében a kutatási téma klasszikus értelemben csak részlegesen könyvtározható, a témához kapcsolódóan szakirodalom alig áll rendelkezésre. Ezért a kutatás alapjául szolgáló dokumentumok jelentős részét az együttműködések résztvevőitől, a Magyar Köztársaság Külügyminisztériumából (Regionális Együttműködési Főosztály, Európai Integrációs Főosztály), a Magyar Országgyűlés Külügyi Hivatalából, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségtől, a Nemzetközi Visegrádi Alaptól és különböző szakkönyvtárakból gyűjtöttem össze.*

A *kutatás sajátossága*, hogy a határon átnyúló együttműködések témaköre ma is a folyamatos fejlődés, részben még a kialakulás stádiumában van, ezért a kutatás során fokozottan szükséges volt a téma napi szintű és szélesebb körben beágyazott, más szakterületeket is érintő követése.

¹⁸ A határon átnyúló együttműködések szabályozása elterjedésének hiánya nyilvánvalóan visszavezethető politikai tényezőkre is, amelyek sokáig nagyban akadályozták a határokat fellazító, területi együttműködések széles körű elterjedését. (A disszertáció tervezetének 2008. április 24-i műhelyvitáján elhangzott kiegészítés alapján).

Az aktuális információk megszerzése érdekében elengedhetetlen volt, hogy a megszokottnál talán nagyobb arányban támaszkodjam internetes dokumentumokra, továbbá tájékoztató anyagokra és a vizsgált időszakról, témáról tudósító újságcikkekre. Az egységes jogi modellt szabályozó magyar törvény 2007. augusztus 1-től hatályos, amely a disszertációban elemzésre kerül. Ezzel párhuzamosan, ill. az ezt követő időszakban megkezdtek az uniós szabályozáson alapuló nemzeti szintű törvények megalkotását, de a jogalkotási folyamat jelenleg is folyamatos, a vonatkozó jogszabályok jelenleg csak korlátozott számban állnak rendelkezésre¹⁹. Ennek megfelelően az egységes uniós modell-szabályozást a 2007. augusztus 31-ig rendelkezésre álló anyagok alapján értékeltem, és az értekezés anyaggyűjtését is ezzel a dátummal zártam le. Tekintettel arra, hogy a kutatási téma gyors fejlődése miatt szükséges annak folyamatos nyomon követése, a disszertáció végleges változatnak lezárását (2008. július 15.) megelőzően néhány új forrásanyaggal is kiegészült az irodalom- és forrásjegyzék. Az egységes jogi modell szabályozásának továbbfejlesztését, pontosítását és a működés tapasztalatait a következő évek során is figyelemmel kísérni szükséges.

A disszertáció jelentős részben a téma elméleti feldolgozására vállalkozik, de a jogtudományi kutatás ellenére a gyakorlati oldal is hangsúlyos, mert a magyar részvételű, határon átnyúló regionális együttműködések bemutatása és az empirikus felmérés kiértékelése a kooperációk tényleges, gyakorlati működését tárja fel. Az interjúk és a kérdőíves felmérésnek az volt a célja, hogy a különböző közigazgatási szinteken és a határon átnyúló együttműködés egyes lényeges szegmenseiben tevékenykedő kompetens szakmai tekintélyek véleményét kikérhessem. 2007. első félévében, illetve a 2008. évi kiegészítő interjúk során összesen nyolc személyes megkeresésre került sor. Interjú-alanyaim, ill. a kérdőíves felmérés válaszadói voltak: Bálint Ákos (a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Közigazgatás Operatív Programok Irányító Hatóságának igazgatója), Forrai Kristóf (nagykövet, az International Visegrad Fund igazgatója), Lelkes Gábor (a FORUM Institute területfejlesztési tanácsadója), Ocskay Gyula (az Ister-Granum Eurorégió Fejlesztési Ügynökség Kht. ügyvezetője), Schrick Judit, Kondrik Kornél, Szalay Mónika (a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Nemzetközi Együttműködési

¹⁹ Az EGTC nemzeti szintű jogi szabályozását - Magyarországon kívül - a következő tagállamokban fogadták el (a 2008. június 9-én frissített adatok alapján): Franciaország, Egyesült Királyság, Dánia, Észtország, Németország, Spanyolország, Románia, Görögország, Bulgária, Portugália, Szlovákia és Szlovénia.

Forrás:

Fiche: EGTC state of play. – In: Unité 3 – Policy Analysis, Studies, and Interinstitutional and Legislative Planning. Committee of the Regions. www.cor.europa.eu/egtc.htm (letöltés ideje: 2008. július 12.)

Programok Főosztálya munkatársai), és Tarpai József (az Ukrán-Magyar Területfejlesztési Iroda igazgatója).

Rálátást kaphattam arra, hogy az EGTC jogi modellje a gyakorlatban milyen előnyöket biztosít az euroregionális intézményrendszerhez képest, ezáltal – a legszembetűnőbb különbségeket érzékeltetve – összehasonlíthatóvá is vált a két intézményi struktúra. Ocskay Gyulának köszönhetően betekintést nyerhettem a szlovák-magyar határszakaszon létrehozott első EGTC-s modell megalakulási folyamatába.

Az interjúk és a kérdőíves felmérések lehetővé tették a magyar részvétellel működő, határon átnyúló együttműködések gyakorlatának megismerését. Konkrét gyakorlati információkat kaptam az együttműködések kialakult jogi modelljéről, és a jogi szabályozásban, valamint az együttműködésben megmutatókozó nehézségekről és hiányosságokról. Az empirikus felmérés alapján rálátást kaptam arra, hogy Magyarországon létezik-e egyáltalán „regionális gondolkodásmód”, ill. hogy az együttműködés szereplői milyen jövőt jósolnak a határokat átvélő, területi kooperációknak. Az interjúkészítés során arra is válaszokat kerestem, hogy a helyi szint szereplői milyen elvárásokat fogalmazznak meg a jogi szabályozással szemben az együttműködések hatékonyságának növelése érdekében.

A disszertáció véglegesítésének fázisában felhasználtam az MTA Regionális Kutatások Központjának Dunántúli Tudományos Intézete által rendelkezésemre bocsátott, a 2008-as évben megjelent tudományos cikkek tartalmazó folyóirat-anyagát. Az értekezésben foglalt megállapításokat az MTA Regionális Kutatások Központja Nyugat-Magyarországi Tudományos Intézetének publikációival is aktualizáltam.

A magyar részvételű határon átnyúló együttműködések alapító okiratainak elemzése, az együttműködések jogi modellek alapján történő csoportosítása *újfajta rendszerezés kidolgozását tette lehetővé*. Az interjú, és a kérdőíves felmérés, valamint a tudományos konferenciákon elhangzott előadások anyagának feldolgozása olyan *összefoglaló, értékelő munka kidolgozását segítette, amely a szakirodalomban mintegy hiánypótló jelleggel részletesen foglalkozik a határon átnyúló kooperációk jogi vonatkozásaival, valamint a jog és a gyakorlat kapcsolatát érintő lényeges kérdésekkel*.

2005. áprilisában részt vettem az MTA-RKK Nyugat-Magyarországi Intézete által szervezett tanulmányúton, melynek során a határon átnyúló együttműködésekre vonatkozó, jól hasznosítható tapasztalatokat szereztem, megismerve az osztrák-magyar határrégió (a West/Nyugat-Pannon Eurégió) sajátosságait, és az Ausztria-Magyarország Phare CBC program keretében megvalósuló térségfejlesztési elképzeléseket. A szakmai programokon keresztül lehetőségem nyílt mind az osztrák, mind a magyar oldalon olyan beruházások megismerésére, amelyek gazdagították az együttműködések gyakorlati oldaláról szerzett tapasztalataimat.

1.5 A doktori kutatás társadalmi hasznosíthatósága

A dolgozat általános része segít a regionalizmus, mint a fő európai prioritás eredetének, a jelenbeli helyzetének és a jövőbeli szerepkörének megértésében, és az egyéb fő társadalmi folyamatokhoz való illeszkedésének feltárásában. Ezen keresztül segíti egy-egy adott régió meglévő, vagy szándékolt működési modelljének specifikálását és kidolgozását. Alkalmas a nem jogi szakemberek számára is a folyamatok jobb megértésén keresztül az együttműködés minőségi szintű előkészítésére és kidolgozására.

A meglévő együttműködési formák értékelésén és hibáinak feltárásán keresztül megelőzhetők az alkalmatlan, vagy hibás modellek létrehozása. A jogi vonatkozású vizsgálatok tisztázzák az együttműködés egységes standard modelljének lehetséges tartalmát és létjogosultságát. A kutatás szempontokat ad a standard modell konkrét helyzetekre való alkalmazásához, és az új jogi struktúra bemutatásán keresztül segíti a meglévő modellek kijavítását és hatékonyabbá tételét.

A doktori kutatás kétségtelenül olyan témát dolgoz fel, amely európai szinten, alapjaiban érinti a különböző gazdasági, társadalmi folyamatokat, mégsem mondható el, hogy annak ismerete, a társadalmon belüli elterjedtsége kielégítő lenne. Csak elvétve találunk kifejezetten az együttműködések jogi vonatkozásait elemző kutatási eredményeket. A témakör jelen állapotában rendkívül kidolgozatlan, és a folyamatok követését nehezíti az is, hogy az együttműködések rendszere, jogi szabályozása folyamatosan változik, fejlődik. *Álláspontom szerint a kutatás során megszerzett ismeretek hasznosítása jelentősen előrelendíti a határon*

átnyúló együttműködések ügyét, mert a dolgozat a jelenlegi helyzetből kiinduló továbbfejlődés lehetséges irányát és az új jogi modell elvitathatatlan szerepét mutatja be.

Célom, hogy a disszertációban megfogalmazott eredmények a jogalkotók, a gyakorlati szakemberek és az együttműködő partnerek számára jól hasznosíthatók legyenek. Hangsúlyozni kívánom, hogy a regionális gondolkodásmód népszerűsítése, a „helyi cselekvőképesség” megerősítése a határon átnyúló együttműködések jövője szempontjából kulcsfontosságú.

II. RÉSZ

A HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSEK FOGALOMRENDSZERE, FEJLŐDÉSE, VALAMINT LÉTJOGOSULTSÁGA ÉS MEGALAPOZOTTSÁGA

1. fejezet

Fogalom meghatározás

1.1 Regionalizáció és (euro)regionalizmus – térségi együttműködés

A fogalom meghatározás a kiindulópontja a disszertáció tárgyát képező, határon átnyúló együttműködések vizsgálatának, és ennek keretében elengedhetetlen a regionalizáció és a regionalizmus folyamatainak megfelelő értelmezése. Ezek a folyamatok az európai integráció erősítésének alapvető elemei, amelyek a határ menti régiók fejlődési irányait is alapvetően meghatározták. A regionális folyamatok vezettek el odáig, hogy *kialakulhattak a nemzeti határokat átlépő, nemzetek feletti, úgynevezett szupranacionális együttműködési szintek.*

A regionalizáció a régiók kialakításának „felülről-lefelé” irányuló folyamatát jelöli, amikor a központi kormányzat kezdeményezésére jönnek létre a megfelelő önállósággal rendelkező területi egységek²⁰. Ennél a folyamatnál a középszintű igazgatási egységek kialakítását – szemben a decentralizáció elvével – a központi irányítás határozza meg. A régiók szintjét jellemző autonómia „az ún. regionalizált államok esetében közvetlenül választott népképviselőt alapul” (Rák 2002, 8). A régiókat felhatalmazzák korlátozott mértékű törvényhozói hatalommal, de csak a központi kormányzat által meghatározott keretek között gyakorolhatják költségvetési jogaikat (Rák 2002, 8).

²⁰ Régió, Regionalizáció, Regionalizmus. In: *Régiók Európája, az Európai Unió regionális politikája.* (Külügyminisztérium – belső anyag) – 3.o.

A regionalizmus a regionalizációval ellentétes irányú folyamatot jelöl, amely az „alulról-felfelé” irányuló területszervezési, régióalakítási kezdeményezéseket jelenti. Az alulról induló kezdeményezést többnyire a helyi lakosok, vagy meghatározott politikai erők/helyi szerveződések indukálják, amelyek – felhasználva egy-egy területi egység sajátosságát, kulturális, etnikai vagy gazdasági adottságát – törekednek az elmaradt térségek fejlesztésére, a periféria-jelleg csökkentésére. „Ezek a szubnacionális szintről érkező követelések a régióalakítás és egyben a decentralizáció rendező elvei is”²¹.

Szabó Róbertnek a regionalizmusról szóló tudományos értekezésében szerepel, hogy az 1960-as években éppen a központi államnak az elmaradt térségek fejlesztésére irányuló erőfeszítéseit, regionális politikáját, tehát egy felülről kezdeményezett jelenséget neveztek összefoglalóan regionalizmusnak. Csak az 1970-es évektől kezdődően nyerte el a fogalom ma is használatos jelentéstartalmát, így ma már az alulról felfelé irányuló társadalmi, politikai folyamatokat jelöli (Szabó R. 2005, 3).

A regionális témakörben végzett kutatások alapján magam is osztom Éger György véleményét, hogy a regionalizmus ma már a nemzetközi kapcsolatok fontos rendező elve, annak ellenére, hogy csak nemrég került a tudományos vizsgálódás középpontjába (Éger 2000, 9). Martin Peterson egy értekezésében fogalmazta meg e tudományos vizsgálódási terület újszerű voltát: „The region and regionalism have neither been known nor been recognized as affirmative concepts before the 1970s” (Éger 2000, 9).

A regionalitás gondolata helyenként megbontotta, máshol erősítette (Ld. székely autonómia törekvések) a területeknek évszázadokon keresztül nemzeti alapon történő elválasztását, lehatárolását.²² A regionális folyamatok megerősödése találkozott a regionalizációs törekvésekkel, így erősítette a kialakítandó régiókat, elősegítve azok lehatárolását, valamint szervezeti, intézményi rendszerének megteremtését.

²¹ Régió, Regionalizáció, Regionalizmus. In: *Régiók Európája, az Európai Unió regionális politikája.* (Külügyminisztérium – belső anyag) – 3.o.

²² Egy drámai megfogalmazás szerint a területeket elválasztó „határok rosszabb esetben nyílt sebek, jobb esetben behegedt sebhelyek a Föld arcán.” (Illés 2002, 308).

E két ellentétes folyamat (regionalizáció, regionalizmus) együttesen teremtette meg a térségi együttműködés alapját, mert lehetővé tette, hogy szerte Európában kialakuljanak az egyre nagyobb önállósággal rendelkező területi egységek, amelyek megfelelő intézményi és szervezeti kereteken belül arra törekcszenek, hogy csökkentsék a regionális különbségeket, és fejlesztéseket eszközöljenek saját helyzetük javítása és a térség elmaradottságának csökkentése érdekében.

Az egykori francia miniszterelnök, Édouard Balladur az Európai Stabilitási Paktum (1995. március 21., Párizs) nyitóbeszédében úgy nyilatkozott, hogy „a feszültségek gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségekből fakadnak. A *térségi együttműködések elsődleges célja* ezen aránytalanságok csökkentése. A határon átnyúló együttműködéseknek kell megteremteni a lehetőséget a munkaerő, az ötletek, a termékek és szolgáltatások szabad áramlására” (Sersli-Kiszel 2000, 28).

A regionalizáció és a regionalizmus fogalmától így jutunk el a határon átnyúló együttműködések témaköréhez és az euroregionalizmus²³ fogalmához. Az euroregionalizmus elsődleges feladata, hogy a politikai államhatárok társadalmi és gazdasági akadályozó tényezőit és elválasztó szerepét csökkentse, és ennek következtében növelje a határon átnyúló kapcsolatok jelentőségét.

A határon átnyúló kooperációk fejlődésének vizsgálata során igazolható, hogy a határ menti régiók együttműködése az elmúlt évtizedek alatt egyre népszerűbbé vált, és az Európai Unió is előszeretettel támogatta az egységes piac megerősödését elősegítő területi együttműködéscseket. Az első, határon átnyúló kooperációk az 1950-es évektől kezdődően, tehát az európai integrációs folyamatok kibontakozásával egyidejűleg jöttek létre, amelyek először Nyugat-Európában, majd az 1990-es évektől kezdődően Kelet-Közép-Európában harmonikus gazdasági és társadalmi fejlődést tettek lehetővé.

²³ Az euroregionalizmus fogalmával Süli-Zakar István A határon átnyúló (CBC) szervezetek az Európai Unióban című tudományos cikkében találkoztam. (2003)

1.2 A határon átnyúló együttműködés

A határon átnyúló együttműködések igen változatos formában, Európa szinte minden határvidékén kialakultak, hiszen a globalizáció eredményezte folyamatok mellett a helyi szint megerősödött és a központi kormányzattól többnyire elkülönülve új válaszokat igyekezett adni a helyi problémák megoldására. Az elmúlt három-négy évtizedben a határt érintő területi kooperációk a társadalmi élet egyre szélesebb körét fogták át, és egyre több funkciót vettek át a központi hatalomtól a helyi társadalom és a gazdasági élet irányítására. Mindemellett a globalizáció – egyfajta kompenzációként – életre hívta, illetve megerősítette a helyi szintű gondolkodásmódot, és ehhez kapcsolódóan a regionális együttműködések szándékát.

A globalizáció következtében kialakult térségi folyamatok oda vezettek, hogy az állam által megoldandó problémák jelentős része ma már átnyúlik a határon. Az állami irányítás is átalakul, hiszen a szubszidiaritás elve mentén a helyi szintre, régiókra vonatkozó hatékony és eredményes döntések nagy része helyi szinten hozható meg. A globalizált világban növekvő igény mutatkozik az átláthatóbb területi, kulturális, gazdasági egységek kialakítására, amelyek részben elszakadva a központi irányítástól hatékonyabb működést eredményezhetnek.

Grúber Károly a határ menti együttműködés jelentőségére és a helyi szint mondhatni megújuló szerepére mutatott rá, amikor tanulmányában megfogalmazta, hogy „a határ menti régiók közötti politikai, gazdasági és kulturális együttműködés meg fogja fékezni a politikai ellenségeskedést a nemzeti határok különböző oldalain, másrészt helyettesíteni fogja a globalizáció új kihívásaira a nemzetállamok által adott idejétmúlt válaszoknak egy részét” (Grúber 2002, 36).

Természetesen a határon átnyúló együttműködések népszerűsítése, a decentralizált társadalomirányításra vonatkozó törekvések nem jelentik és nem is jelenthetik azt, hogy a központi állam szerepe a jövőben elhanyagolható lenne. „Számos, a gazdasághoz és egyben a területi fejlődéshez közvetlenül, vagy közvetetten kapcsolódó tevékenység és intézmény megújításában a központi államnak számottevő, mondhatni meghatározó szerepe lesz a jövőben” (Rechnitzer 2004, 18). Emellett azonban meghatározóak azok a folyamatok, amelyek a helyi irányítás és társadalomszervezés erősítését célozzák, mert a fejlődés „a

decentralizált, a területi adottságokat a legteljesebben érvényesítő, a térségi akaratokat megjelenítő fejlesztéspolitika” (Rechnitzer 2004, 19) kiteljesedésének irányába mutat.

A határon átnyúló együttműködések fogalmának meghatározásával és kérdéskörével a hazai szakirodalom számos jeles képviselője²⁴ foglalkozott. Kijelenthetjük ugyanakkor, hogy a mai napig nem alakult ki a téma hazai és részben nemzetközi egységes szemlélete és terminológiája. A határ menti együttműködéseknek nincs egységesen elfogadott, kikristályosodott definíciója, ezért lényeges, hogy a disszertáció által vizsgált területeket fogalmilag alaposan körbejárjuk.

A határon átnyúló együttműködés meghatározására az Európai Határrégiók Szövetsége tett kísérletet 1997-ben. Gyakorlati útmutatójában rögzítette, hogy a *határon átnyúló együttműködési forma* tulajdonképpen nem más, mint:

- a szomszédos határterületek területi szintű együttműködése; vagy
- egy nemzetek feletti együttműködés a regionális és/vagy helyi önkormányzatok/szervezetek, vagy más, a határterületeket képviselő testületek között²⁵.

A határon átnyúló együttműködések nagyon is gyakorlati motivációk alapján, különböző lehetőségek, stratégiai megfontolások, indítékok eredményeként jönnek létre. A határon átnyúló együttműködés „filozófiája” szerint két határ menti terület (régió) közösen dolgoz ki terveket, fejlesztési koncepciókat az együttműködés keretében. A határon átnyúló együttműködések alap gondolata az, hogy a határ menti térségek közösen hatékonyabban tudnak fellépni és eredményeket elérni a helyi térségfejlesztésben, és egységesebben, hathatósabban tudják képviselni a helyi érdekeket. Ebbe a filozófiába az is beletartozik, hogy különböző társadalmi csoportok és közigazgatási szintek folytatnak dialógust a határ menti

²⁴ Ágh Attila, Baller Barbara, Baranyi Béla, Enyedi György, Éger György, Grüber Károly, Hardi Tamás, Horváth Gyula, Horváth Zoltán, Kaiser Tamás, Kruppa Éva, Lados Mihály, Nicholas Levrat, Novotny Gábor, Orova Márta, Pálné Kovács Ilona, Rechnitzer János, Somlyódy Edit, Süli-Zakar István, Szemplér Tamás, Szónokyné Ancsin Gabriella, Szörényiné Kukorelli Irén (A kutatás során általam megismert szakirodalom alapján).

²⁵ J. Gabbe (1997) – Reinhard Klein (szerk.) *Gyakorlati útmutató a határon átnyúló együttműködéshez*. Association of European Border Regions (AEBR), Gronau. D1-1. oldal

térségben felmerülő lényeges kérdésekről, így a helyi problémák kezelésére az érintett térség szintjén, a régió szereplőinek elképzelései szerint találhatnak megfelelő megoldásokat.

A határon átnyúló együttműködés kereteit számos tényező formálja:²⁶

- a különböző közigazgatási és intézményi struktúrák;
- az államok politikai szempontjai;
- nemzetközi összefüggések;
- bizonyos történelmi fejlődési sajátosságok.

Ezek a vonások minden nemzetállam esetén eltérőek, ezért minden határon átnyúló együttműködés más és más jellemző jegyeket mutat. James Scott a határ menti kapcsolatok és együttműködések globális összefüggéseinek tudományos vizsgálatánál idézi Cappellin²⁷ és Ratti²⁸ fogalom meghatározását, miszerint: „a határ menti regionális együttműködés jelensége az államok közötti verseny, érintkezés, alku és együttműködés komplex folyamatának részét képezi”²⁹. Amikor határon átnyúló szervezetekről, közös tervekről, folyamatokról beszélünk, óhatatlanul is felmerül az adott térség érdekérvényesítő szerepe, a külső politikai, gazdasági kihívásra adott reakciója.

A határon átnyúló együttműködések nem, vagy nem elsősorban a kormányzati szféra szereplőinek együttműködését jelentik, hanem a helyi/regionális önkormányzatok, a kis- és középvállalkozások, a helyi gazdasági szervezetek kapcsolatteremtésére, a helyi vezetők eszmecseréjére helyezik a hangsúlyt.

²⁶ Rechnitzer János (főszerk.): Tér és Társadalom folyóirat. In: *James Scott tanulmány: A határ menti kapcsolatok, együttműködések globális összefüggései*, 3-1997. 118. oldal

²⁷ Cappellin R. (1993) Interregional cooperation and internationalization of regional economies in the Alps-Adria area. In: Horváth Gy. (ed.) *Development Strategies in the Alpine-Adriatic Region*. Pécs, Centre for Regional Studies, 17-46.o. Forrás: <http://www.dti.rkk.hu/kiadv/angol/alpine.html> (letöltés ideje: 2007. április 3.) (Forrás: James Scott tanulmány 1997, 118)

²⁸ Ratti R. (1993) How can existing Barriers and Border Effects be Overcome? A Theoretical Approach. In: Cappellin R., Batey P.W.J. (eds.) *Regional Networks, Border Regions and European Integration*. Pion, London. 60-69. (Forrás: James Scott tanulmány 1997, 118)

²⁹ James Scott (1997) A határ menti együttműködés nemzetközi rendszerei: Németország, Lengyelország és az EU. – *Tér és Társadalom*. (1997), 3, 118.o.

Az alulról induló kezdeményezések funkcionális határon átnyúló kapcsolatokat hoznak létre, így a határ menti területet „határ menti régióvá” (cross-border region) alakítják át (Kaiser 2006, 17). Ezeknek a kezdeményezéseknek az eredőjük, hogy a „természetes módon” egybetartozó, vagy valamilyen történelmi, kulturális, ökológiai, vagy egyéb adottságok alapján egységként kezelendő térségeket – a határok légiesítésével – minél szorosabb együttműködés keretében lehessen összekapcsolni.

Süli-Zakar István értekezésében foglaltak szerint a határon átnyúló régió olyan összefüggő, behatárolt téregységet jelent, ahol kölcsönös, önszerveződésen és társadalmi diskurzuson alapuló együttműködések léteznek kettő vagy több állam, illetve helyi önkormányzat között (Kaiser 2006, 17 alapján)³⁰.

A határon átnyúló együttműködések kialakulása is számos tényezőn alapulhat, amely további lehetőséget ad az együttműködések különböző megközelítésére, tipizálására. A *pozitív tényezők* magukban foglalják az együttműködést támogató általános elkötelezettséget (pl. keretszerződésekben foglaltak szerint, ill. a határon átnyúló tevékenységek fejlesztését és ügyvitelét támogató programok kidolgozásán keresztül). A *negatív tényezők* között említhetjük a nemzeti jogszabályokban megállapított, a helyi és regionális hatóságokat, közigazgatási szerveket érintő megszorítások körét, továbbá a szomszédos országok adminisztrációs szintje között meglévő kompetenciabeli különbségeket.

A határon átnyúló együttműködés fogalmának minél pontosabb feltárása érdekében két államközi egyezményt vizsgáltam, mely egyezményeket a Magyar Köztársaság kötött a Szlovák Köztársasággal és Ukrajnával. Ezek a nemzetközi szerződések a két ország közötti határon átnyúló együttműködések főbb szabályait, kereteit tárgyalják. A magyar-ukrán egyezmény 1997. november 11-én, míg a magyar-szlovák egyezmény 2001. április 23-án került ratifikálásra. Az egyezmények elemzése alapján prezentálható, hogy a rendszerváltozást követően jó néhány évvel - amikor már hazánkban is volt gyakorlata az intézményesített, határon átnyúló együttműködéseknek -, milyen értelmezést nyert a határon átnyúló együttműködés közvetlenül két szomszédos ország viszonylatában.

³⁰ Süli-Zakar I. (2001) A határ mentiség az euroatlanti folyamatok tükrében, különös tekintettel a Kárpátok eurorégió működési területére. – Baranyi Béla (szerk.) *A határ mentiség kérdőjelei az Észak-Alföldön*. Pécs: MTA –RKK. 26-54. (Forrás: Kaiser Tamás tanulmány – 2006, 17).

Az egyezmények bemutatása előtt fontos megemlíteni, hogy a magyar-ukrán és a magyar-szlovák határtérséget érintően már születtek korábban is olyan alapszerződések³¹, amelyek a határ menti együttműködést kívánták szabályozni. Hasonló, átfogó szabályozást tartalmazó nemzetközi (alap)szerződések Romániával, Horvátországgal és Szlovéniával is kötöttek³². Itt említjük meg, hogy 1997-ben az osztrák féllel is létrejött egy bilaterális államközi egyezmény³³, azonban ez a szerződés kifejezetten a határ menti térségben történő foglalkoztatásról szólt, így mind a szabályozási körében, mind területi hatályát illetően jóval szűkebb területre korlátozódott.

A disszertáció a szlovák és az ukrán egyezményekre koncentrál, mert az első, határon átnyúló kapcsolatokat szabályozó, magyar részvételű bilaterális egyezmény az ukrán szerződés volt, míg a rendszerváltozást követő „második hullámban” első ízben Szlovákiával írtuk alá a határ menti kapcsolatokat átfogóan szabályozó alapszerződést.

³¹ A magyar-ukrán alapszerződést, melynek létrejöttét politikai érdekek indokolták (Forrás: Hardi T. – 2008. április 24-i munkahelyi vita), 1991. december 6-án ratifikálták, míg a magyar-szlovák alapszerződés jóval később, csak 1995. március 19-én került aláírásra. Grúber Károly tudományos értekezésében foglaltak szerint ezek a dokumentumok még olyan időszakban születtek, amikor az állam szuverenitásának oszthatatlansága megkérdőjelezhetetlen volt, így a helyi hatóságok (önkormányzatok), közigazgatási szervek régióalakítási törekvése komoly akadályokba ütközött.

Ezt támasztja alá a magyar-szlovák alapszerződés (1995) szóhasználata – a „számukra kijelölt hatáskörökkel” – amely arról tanúskodik, hogy a szlovák fél komolyan hisz a nemzetállami szuverenitás oszthatatlanságában, hiszen már egy ilyen általános szerződés esetében konkrétan hivatkozik az önkormányzati kompetenciák korlátozottságára.” (Grúber 2002, 198). Érdekes momentum az is, hogy éppen a szerződést ratifikáló, akkori „szlovák kormány akadályozta meg a szlovákiai megyék csatlakozását a Kárpátok Eurorégió együttműködéshez arra hivatkozva, hogy a határ menti, illetve a határokon átnyúló együttműködés veszélyezteti országuk szuverenitását és területi épségét.” (Grúber 2002, 198).

³² Szerződés a Magyar Köztársaság és Románia között a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról, 1996. szeptember 16.

Szerződés a Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között a baráti kapcsolatokról és együttműködésről, 1992. december 16.

Barátsági és együttműködési szerződés a Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között, 1992. december 1.

³³ Egyezmény a Magyar Köztársaság Kormánya és az Osztrák Köztársaság Kormánya között a határ menti térségekben történő foglalkoztatásról, 1997. március 26.

1.2.1 A magyar-ukrán bilaterális egyezmény³⁴

A Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya kötelezettséget vállalt arra, hogy támogatja és ösztönzi a határon átnyúló együttműködést a joghatóságuk alá tartozó területi önkormányzatok és közigazgatási szervek között. Figyelemmel a felek alkotmányjogi előírásaira, elősegítik az együttműködési feladatok megvalósításához szükséges egyezmények és megállapodások megkötését.

Az egyezmény alapján a határon átnyúló együttműködésben résztvevő felek helyi és területi önkormányzatok, valamint más közigazgatási szervek lehetnek, amelyek nemzeti jogrendjük által meghatározott hatáskörükön belül járnak el. A területi önkormányzatok és közigazgatási szervek fogalomkörébe azok az önkormányzatok, hatóságok, ill. közigazgatási szervek tartoznak, amelyek helyi, vagy területi feladatokat látnak el, és a szerződő felek nemzeti jogrendje alapján kerülnek kialakításra³⁵.

Az együttműködő partnerek az Európa Tanács által kidolgozott Keretegyezményből³⁶ (Madridi Konvenció) kiindulva kezdeményezhetnek olyan programokat, amelyek a határon átnyúló együttműködés bővítésére irányulnak. Az ukrán-magyar egyezményt nem sokkal azután ratifikálták, hogy Magyarországon kihirdetésre került a Madridi Konvenció³⁷, amely a határon átnyúló együttműködés alapvető jogi kereteit rögzítette. A szerződő felek a határon átnyúló együttműködések a Konvenció által megadott jogi keretszabályozáshoz igazították, hogy csökkenteni tudják az együttműködés során fellépő jogi, technikai akadályokat.³⁸

³⁴ 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 (továbbiakban: magyar-ukrán egyezmény).

³⁵ A magyar-ukrán egyezmény 3. Cikke alapján.

³⁶ Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ menti Együttműködéséről szóló Európai Keretegyezmény (European Outline Convention on Transfrontier Cooperation Between Territorial Communities or Authorities) – 1980. május 21., Madrid. Kihirdette: 1997. évi XXIV. törvény. (kihirdetve 1997.04.25-én). (továbbiakban: Madridi Konvenció, vagy Keretegyezmény).

³⁷ Ukrajna 1993-ban csatlakozott a Madridi Keretegyezményhez (Forrás: Tarpai József - „Régiók a Kárpát-medencén Innen és Túl” nemzetközi tudományos konferencia, Baja, 2007. március 23.).

³⁸ A magyar-ukrán egyezmény 4. Cikkében külön rögzítik, hogy a felek igyekeznek a határon átnyúló együttműködés kibontakozását és akadálymentes megvalósítását fékező jogi, vagy technikai korlátokat elhárítani, és ennek érdekében szükség esetén konzultációt kezdeményeznek a másik féllel.

Az egyezmény végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására, a szükséges konzultációk elősegítése céljából Vegyes Bizottságot hoztak létre. Lehetővé tették, hogy a Bizottság az egyes feladatok koordinálására Területi Tanácsokat alakítson.

A helyi és a területi önkormányzatok, valamint a közigazgatási szervek közti határon átnyúló együttműködés a megállapodás alapján adminisztratív, gazdasági, vagy műszaki szerződések alapján valósul meg. A szerződések vonatkozhatnak áruszállítások vagy szolgáltatások ösztönzésére, közös intézkedések megvalósítására, társaságok alapítására – természetesen a szerződő felek belső joga alapján. Az egyezmény nem érint(het)i a felek más nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségeit. A különböző országok hatóságai közötti együttműködésre példa a környező országokkal megkötött határvízi megállapodásokból eredő kooperáció, amelynek keretében a folyók felsőbb folyásánál működő vízügyi hatóságok a lejjebb fekvő és más országhoz tartozó vízügyi hatóságnak jelzik az árvizet/árvízveszélyt, vagy a rendkívüli vízszennyezést. Ennek bekövetkezése esetén a hatóságok együttműködnek a védekezésben és a kárelhárításban³⁹.

A magyar-ukrán egyezmény alapján a határon átnyúló együttműködés lényege, hogy a regionális fejlesztés, a közlekedés, az energetika, az egészségügy, a gazdasági együttműködés területén⁴⁰ minden együttműködő fél a saját nemzeti jogrendje által meghatározott hatáskörön és illetékességen belül működjön együtt.

1.2.2 A magyar-szlovák bilaterális egyezmény⁴¹

A határon átívelő együttműködés a magyar-szlovák egyezmény szerint minden olyan közös tevékenységet magában foglal, amely a helyi és területi önkormányzatok és közigazgatási szervek, valamint az ehhez kapcsolódó egyéb szervek közötti jószomszédi kapcsolatok erősítésére és továbbfejlesztésére irányul⁴².

³⁹ Kilényi Géza professzorral folytatott konzultáció alapján.

⁴⁰ A határon átnyúló együttműködés területeinek felsorolása nem teljes körű, számos további területet is magában foglal.

⁴¹ A Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a helyi önkormányzatok és közigazgatás szervek határon átívelő együttműködéséről szóló, Budapesten, 2001. április 23-án aláírt Egyezmény; kihirdette: 200/2001. (X.20.) Korm.rendelet (továbbiakban: magyar-szlovák egyezmény).

⁴² magyar-szlovák egyezmény 1. Cikk (1) bekezdése.

A kétoldalú megállapodás azzal a szándékkal jött létre, hogy a szerződő felek a határon átnyúló együttműködések segítésében, azok erősítésével biztosítsák egymás között a jószomszédi kapcsolatokat és a baráti együttműködést, figyelemmel a Madridi Konvencióban rögzített szabályozásra.

Az 1. Cikkben a felek meghatározzák, hogy magyar, illetőleg szlovák részről mely hatóságokra, szervekre terjed ki az egyezmény hatálya:

- magyar részről helyi önkormányzatnak tekintik a települési és a területi önkormányzatokat egyaránt; közigazgatási szerv a fővárosi és a megyei közigazgatási hivatal;
- szlovák oldalról a határon átnyúló együttműködésben részt vevő helyi és területi önkormányzatok kategóriájába a települések és a magasabb területi egységek tartoznak, míg a közigazgatás egyéb szervei megjelölés az államigazgatás helyi szerveit és egyéb szerveket (pl. járási és kerületi hivatalok) foglalja magába. Az egyéb szervek alatt olyan szerveket kell érteni, amelyek a szlovák belső jogszabályok alapján helyi és regionális szintű feladatokat látnak el.⁴³

A 4. Cikk értelmében a határon átnyúló együttműködés során a felek egyenrangúak. E követelmény szerint minden partner számára az országon belüli együttműködéssel megegyező feltételeket kell biztosítani.

Az egyezmény szerint a felek minden lehetséges szinten támogatják az együttműködések: országos, helyi és területi önkormányzati érdekképviseltek, alapítványok és egyéb közhasznú tevékenységet végző jogi személyek, civil szervezetek és non-profit szervezetek, gazdasági vállalkozások és a költségvetési intézmények között egyaránt – figyelemmel az egyes szervezetek működésére vonatkozó belső (nemzeti) jogszabályokra.

⁴³ A magyar-szlovák egyezmény – az ukrán-magyar egyezményhez hasonlóan - azt is rögzíti, hogy a felek mindent megtesznek annak érdekében, hogy *felszámolják az együttműködést hátráltató jogi és technikai akadályokat*. Az együttműködő feleket érintő lényeges belső jogszabályváltozás esetén - különösen a szervezeti és hatásköri változtatások tekintetében – haladéktalanul tájékoztatják egymást (magyar-szlovák egyezmény 2. Cikk (3) bekezdése alapján).

Az együttműködés résztvevői *saját hatáskörükben* önállóan tervezik és szervezik a megoldandó közös feladatokat, és a határon átnyúló kapcsolatok, különösen az eurorégiók kialakítását ösztönzik. Ennek megvalósítása érdekében egymással közvetlen kapcsolatot építenek ki és tartanak fenn, továbbá megkötik a szükséges szerződéseket⁴⁴.

A magyar-szlovák egyezmény végrehajtása érdekében a felek egy „Határon átívelő együttműködést szolgáló Magyar-Szlovák Kormányközi Vegyes Bizottságot” hoztak létre. A Bizottság a két ország Külügyminisztériumának közbenjárásával fejt ki tevékenységét⁴⁵.

1.2.3 A határon átnyúló együttműködés definíciójának lehatárolásáról

Az elemzett bilaterális szerződések, a doktori kutatás során vizsgált nemzetközi egyezmények, tudományos értekezések és a határon átnyúló együttműködések létrehozó alapító okiratok vizsgálata alapján a határon átnyúló együttműködések ún. „klasszikus” kategóriájának meghatározására kerülhetett sor. A „klasszikus”, határon átnyúló együttműködés alatt olyan kooperációkat értünk, ahol igaz az, hogy az együttműködő partnerek a központi kormányzat szintjénél alacsonyabb szinten szerveződnek és működnek⁴⁶, és igaz az, hogy „a kapcsolatok résztvevőjének működési területe egymással területileg összekapcsolódó, határ menti térségben található” (Hardi 2004, 994); továbbá helytálló az is, hogy legalább az egyik partner működési területe nem terjed ki az egész országra.

A határon átnyúló együttműködéseknek ez a letisztult változata csak több évtizedes fejlődés eredményeként jött létre. A második világháborút követően a dinamikus gazdasági fejlődés eredményezte előnyöket kihasználva a határ menti területek képviselői több európai határ mentén felvették a kapcsolatot egymással, de csak az 1960-as évektől kezdődően kezdtek kialakulni az intézményesített határon átnyúló kapcsolatok előzmény-formái.

⁴⁴ magyar-szlovák egyezmény 5. és 7. Cikke alapján.

⁴⁵ magyar-szlovák egyezmény 8. Cikke alapján.

⁴⁶ Itt szükséges megjegyezni, hogy ez a megfogalmazás általában és elsősorban igaz, mert a határon átnyúló együttműködés új formáját megtestesítő európai területi együttműködési csoportosulás a tagállamok teljes területét is a határon átnyúló együttműködés lehetséges szereplői közé sorolja. A jelen disszertáció azonban az ún. „klasszikus”, a helyi szint együttműködésén alapuló határon átnyúló kapcsolatokat elemzi és értékeli.

A hetvenes, nyolcvanas években Nyugat-Európában az államközpontú regionalizmus elvén alapulva az ún. állami, vagy multiregionális szintű nemzetközi együttműködések kialakulása volt jellemző. E folyamat eredményeként jött létre 1963 és 1990 között az Alpesi Országok Munkaközössége⁴⁷, az Alpok-Adria Munkaközösség⁴⁸, a Nyugati Alpok Kantonjainak és Régióinak Munkaközössége⁴⁹, vagy a Duna menti Országok Munkaközössége⁵⁰ (a teljesség igénye nélkül) (Trombitás 2002, 31 alapján).

A multiregionális (nagyterségi) együttműködés „kettőnél több ország együttműködését jelenti, de nem az ország(ok) teljes területére terjed ki, hanem azok meghatározott részeire, elhatárolható területi egységeire, valamint az ottani területi közigazgatási egységeknek, mint az együttműködés meghatározó szereplőinek a közreműködését” definiálja (Rechnitzer 2004, 55 alapján Illés 1997, 2002). A multiregionális együttműködések kategóriájába tartozó munkaközösségeket „leginkább a bennük lévő szervezetek közös döntéshozatala jellemzi, ritkán léteznek önálló szervezetként, és általában nem rendelkeznek saját pénzügyi forrással” (Süli-Zakar 2003, 71).

Bár a multiregionális térségi együttműködés is hasonló célok mentén, és motivációk⁵¹ alapján jön létre, mint a „klasszikus” határon átnyúló együttműködés, a nagyterségi, közös fejlesztési stratégiákon alapuló együttműködések nem azonosak *az alulról építkező, és közvetlenül a határ menti térségeket érintő, a regionalizmus elve alapján létrejövő határon átnyúló*

⁴⁷ Alpesi Országok Munkaközösségének (1972) tagjai: Bajorország, Trient, Bozen-Dél-Tirol Autonóm Tartomány (Olaszország), Granbünden, St-Gallen kanton (Svájc), Lombardia (Franciaország), Tirol, Vorarlberg tartomány (Ausztria), (Trombitás 2002, 31).

⁴⁸ A Keleti-Alpok térségének tartományai és régiói alapították, 1989-ben kibővült. Jelenlegi tagjai: Burgenland, Karintia, Felső-Ausztria, Stájerország, Salzburg (Ausztria); Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Alto-Adige, Lombardia (megfigyelő státusz) (Olaszország); Bajorország (Német Szövetségi Köztársaság – Németország); Horvátország, Szlovénia a volt Jugoszláviából; Győr-Sopron, Vas, Somogy és Zala megye Magyarországról. (Trombitás 2002, 31).

⁴⁹ 1982-ben alakult Marseille-ben 8 régió és kanton részvételével: Provence, Alpes-Côte d’Azur, Rhone-Alpes, Liguria, Piemont, Val d’Aosta, Genève, Valais, Vaudi. (Trombitás 2002, 31).

⁵⁰ 1990 májusában alakult. Tagjai: Németország, Ausztria, Magyarország, Jugoszlávia és Moldávia Duna menti régiói. Megfigyelő státuszban még részt vesznek az együttműködésben dél-morvaországi és nyugat-szlovákiai járások. (Trombitás 2002, 31).

⁵¹ Rechnitzer János átfogó, az európai fejlesztési stratégiákat és az ehhez kapcsolódó nagyterségi együttműködések részletező tudományos munkájában veszi sorra azokat a célokat, motivációkat, amelyek mentén a nagyterségi fejlesztési stratégiára épülő együttműködések létrejönnek. Ide sorolható a földrajzi és történelmi helyzetből következő adottságok közös hasznosításának lehetősége; olyan közös problémák együttes megoldásának igénye, mint a területi elmaradottság, elzárkózás, periféria-jellegből eredő hátrányok oldása; az erőforrások kölcsönös hasznosításából eredő előnyök érvényesítése; új lehetőségek megteremtése a gazdasági kapcsolatok hatékonyabb kiépítése érdekében; vagy a közös természeti erőforrás hasznosításából származó együttes gondok megoldása. (Rechnitzer 2004, 55 alapján).

együtműködésekkel. Utóbbi együtműködési forma csak a nyolcvanas, de inkább a kilencvenes években terjedt el egyre szélesebb körben Nyugat- és Kelet-Közép-Európában, és a mai napig folyamatosan fejlődik.

Az eddigiek alapján rögzíthető, hogy a disszertációban vizsgált határon átnyúló együtműködések alatt elsősorban olyan alulról kezdeményezett, közvetlenül a határ menti területeket érintő, azok részvételével működő határon átnyúló szövetségeket értünk, amelyek közös érdekszférák alapján szerveződnek, és elsődleges céljuk az elszigeteltségből származó periféria-helyzetből való kitörés. Az egymással szomszédos övezetek közötti határon átnyúló együtműködés a közös stratégiák alapján hoz létre határokon átnyúló gazdasági és szociális rendszereket.

A határon átnyúló együtműködés fogalmát érdemes leválasztani a transznacionális és az interregionális együtműködés definíciójától. A transznacionális együtműködés az országos, a regionális és a helyi hatóságok közötti olyan együtműködést jelenti, amely az Európai Unióba történő jobb területi integrálódást tűzte ki célul a nagy európai régiócsoportok kialakítása révén. Az interregionális együtműködés a regionális fejlesztés politikái és eszközei hatékonyságának fokozását célozza a széles körű információ- és a tapasztalatcsere alapján⁵². Talán pontosabb megfogalmazással élünk, ha rögzítjük, hogy a határon átnyúló együtműködés fogalomkörébe beletartozik az interregionális, a transznacionális, és a (közvetlen) határ menti együtműködés is. A doktori kutatás során elsődlegesen vizsgált és elemzés alá vont határon átnyúló együtműködés fogalma alatt kizárólag az utóbbit, tehát a (közvetlen) határ menti együtműködési formát kell érteni.

Ennek oka, hogy a kutatás elsősorban az érintett helyi/regionális szint, a helyi társadalomszervezésben részt vevő aktorok, gazdasági szereplők, és civil szerveződések számára kíván elméleti és gyakorlati útmutatást adni a határon átnyúló együtműködések „(jogi) útvesztőjében”.

⁵² Az együtműködés helye a kohézióban. Akcióban az Interreg. In: InfoRegio Panorama internetes magazin. Felelős szerkesztő: Thierry Daman, Európai Bizottság, Regionális Politikai Főigazgatóság. 2005. szeptember. 17. szám. 6.o. Forrás: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag17/mag17_hu.pdf (letöltés ideje: 2007. július 11.)

Mindezek mellett szükséges a „régió” fogalmának tisztázása is, mivel a régió elnevezést még a határon átnyúló együttműködésre is használják (határon átnyúló régió), ezért a régió fogalma könnyen összetéveszthető azzal az országhatáron belüli régióval, amely a regionalizálódás folyamatának eredményeként kialakult önálló regionális területi egységet, közigazgatási szintet jelöli.

A régió kifejezés valójában „többféle tartalmat hordoz a társadalomtudományok különböző diszciplínái szerint” (Kruppa 2003, 18). „Régió megnevezéssel illetik általában a tájegységeket, vagy a szubkontinensek alkotta földrajzi teret, a kontinenseken létrejövő országok integrációját, az államon belül a nemzeti és a helyi szint közötti közbülső teret (szubnacionális szint), etnikailag körülhatárolható területet, vagy a gazdasági ágak dominanciája által megjelölt területet is.” (Kruppa 2003, 18).

Rechnitzer János a regionális tudományterületet elemző, és e tudományterületet befolyásoló tényezőket rendszerező munkájában fogalmazza meg, hogy az egyes eltérő vizsgálati ismérvek miatt a lehatárolt régiók között különbségek vannak, ezért a regionális tudomány „egyik alapvető vizsgálati iránya” a „régiót alkotó elvek megadása, mindezeknek a társadalmi és környezeti-természeti hatások általi elemzése” (Rechnitzer 2005, 26). Ilyen elvek mentén „a regionális tudományterület alapkérdésének tekinthető a régiók csoportosítása, azok típusainak meghatározása” (Rechnitzer 2005, 26).

A régióknak tehát hasonlóan a határon átnyúló együttműködésekhez, többféle szempontrendszer alapján, igen sokféle meghatározása létezik. „Ahogy a földrajztudós H. Schmitthener írja, aki 'igazi' régiókat akar találni, az mintha a kör négyyszögesítését akarná megvalósítani.” (idézi Bojtár 2001, 161). A régiófogalmak tartalmi szempontból olyannyira eltérnek, hogy számos kutató kételkedik abban, hogy a régió egyáltalán alkalmas-e arra, hogy tudományos elemzés tárgya legyen. A tudományos vizsgálódáshoz ugyanis szükséges lenne olyan kritériumrendszer kialakítására, amely lehetővé teszi a kutatásokhoz kellőképpen homogén, más definícióktól/fogalomrendszerektől elhatárolható területi egységek egyértelmű meghatározását.

A régiók fejlődésének folyamatában az Európai Régiók Gyűlésének Basel-ben kiadott 1996-os Nyilatkozata⁵³ tett először kísérletet arra, hogy a régió fogalmát meghatározza. A Nyilatkozat szerint: „a régió közvetlenül a központi kormányzat alatti helyi önkormányzati szint, képviseleti hatalommal, melyet választott regionális tanács testesít meg (idézi Kovács T. 2003); a régió az a törvényes területi testület⁵⁴, amelyet az állami szint alatt közvetlenül hoztak létre (helyezkedik el), és politikai önkormányzattal van ellátva (felruházva) (és választott politikai testülettel, önkormányzattal rendelkezik) (idézi Kurucsai Cs. 1996, 1997, Szilágyi I. 1998, Zongor G. 1999); a régió az a törvényes testület⁵⁵, amelyet közvetlenül az állami szint alatt hoztak létre, és választott politikai testülettel, önkormányzattal rendelkezik (idézi Kurucsai Cs. 1998); a régió olyan közigazgatási szint, amely az állami szint alatt jön létre és választott politikai önkormányzattal rendelkezik (idézi Orbán I. 2001).” (Fenti idézetek: Szabó P. 2005, 55 alapján).

A fenti megfogalmazások arra a következtetésre utalnak, hogy a régió mindenképpen egy közbenső (a központi és a települési szint közötti) területi, közigazgatási szintet jelöl, amelyet megerősít Kruppa Évának a régiókról szóló tudományos értekezésében⁵⁶ foglalt elemzése is. Ebben többek között Nemes Nagy József kutatásai kerülnek bemutatásra, akinek eredményei a magyar szakirodalomban számottevőek a térszerkezeti vizsgálódások terén. Nemes Nagy különböző területi egységeket és területi szinteket (makro-, a regionális-, a lokális- és a mikroterek szintje) különböztetett meg és rendszerezett. A társadalmi szerveződés térségi szintjei között a régiót közbülső egységként határozta meg, „amitől magasabb szinten nagyobb, alacsonyabb szinten kisebb egységek léteznek” (Kruppa 2003, 18).

Ugyanezen tudományos értekezés alapján érdemes megemlíteni Michael Keating és John Loughlin kutatásait az angolszász szakirodalomban, „akik a régiókat szisztematikusan, politikai és gazdaságtani értelemben rendszerezték, és arra törekedtek, hogy összekapcsolják a

⁵³ 1996. december 4-én az Európai Régiók Gyűlése Általános Közgyűlése által Baselben elfogadott Nyilatkozat a Nyilatkozat a Regionalizmusról Európában, vagy Nyilatkozat az Európai regionalizmusról elnevezéssel vált ismertté.

⁵⁴ A jelzett fogalom meghatározás nem lehet helytálló, mert a régió mindenképpen valamilyen területet jelöl, de a régió maga nem testület. Legfeljebb az az eset fordulhat elő, hogy a régión, mint területen belül hoznak létre valamilyen testületet.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Kruppa Éva (2003) Régiók a határon, Határ menti együttműködés az Európai Unióban és Közép-Európában - PhD értekezés. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem; Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola. Budapest, 2003. 18.o. Forrás: http://www.lib.uni-corvinus.hu/phd/kruppa_eva.pdf (letöltés ideje: 2005. április 3.)

régiók kutatását korábban jellemző, kettéválasztott gazdasági és politikai szempontrendszer.” (Kruppa 2003, 18 alapján). A Kruppa értekezés vizsgálja e szerzőpáros által meghatározott régió típusokat, miszerint léteznek gazdasági; történelmi, etnikai; tervezési, statisztikai; és politikai/közigazgatási régiók. Ezek a tipizálások azt mutatják, hogy a régió bizonyos szempontok (gazdaság, társadalmi) szerint lehatárolt területet jelöl, vagy egy adott országon belül olyan téregységet határoz meg, amelyet valamely gazdaság-fejlesztési céllal, vagy csak adatgyűjtés végett hoztak létre (ez esetben a régió az állam beavatkozásának színtere); illetőleg a közigazgatási régió esetében a központi hatalom területi megosztását jelző új közigazgatási szint létrehozásáról van szó. Fontos egyúttal rögzíteni, hogy a régióhoz – mint területhez – nem feltétlenül kapcsolódik választott népképviselői testület. Hazánkban sincs jelenleg választott népképviselői szerve a régióknak, miközben régiók és regionális szervek ténylegesen léteznek.

Bármely tipizálást is vizsgáljuk, az általam feldolgozott szakirodalmi elemzések alapján nem létezik olyan régió definíció, amely egyértelműen magában foglalná a határon átnyúló együttműködéseket. A határon átnyúló együttműködések egyértelműen sui generis definíciót igényelnek – amely viszonylag nagy pontossággal meghatározható –, de az nem alkalmazható a határokon belüli (belső) régiókra.

A régió fogalom meghatározásának és a különböző szempontok összeegyeztethetőségének nehézségei ellenére a társadalomtudományban közmegegyezés van a tekintetben, hogy a régió mindenképpen egy földrajzi kiterjedéssel bíró területi egységet jelent: egy olyan helyet, teret, amely a társadalmi cselekvés egyik színtere. Ugyanakkor a régió fogalom meghatározásának egyáltalán nem feltétele a határ menti területekhez való kötöttség.

Összességében megállapítható, hogy a régió olyan terület, társadalmi-gazdasági komplexitás, intézményesülő társadalmi szerveződés, amely „elválik a makro és lokális, valamint mikro terektől” (Kruppa 2003, 23). Az általános, úgymond hagyományos megfogalmazás szerint „a régió egy többé-kevésbé lehatárolt terület, amely valamilyen szempontból egységesnek tekinthető, vagy valamilyen szerveződési elv alapján jött létre, amely megkülönbözteti a többi régiótól.” (Rechnitzer 2005, 28).

Kétségtelen, hogy a regionális tudományterület térhódításával megjelent az az igény és egyúttal *szükség*, hogy a régió és a határon átnyúló együttműködés fogalmait minél pontosabban behatárolják, vagy legalább kritériumrendszer állítsanak fel a létező társadalmi,

területi formák besorolására. A fogalmak egységesítésére, a közös besorolási ismérvek meghatározására irányuló törekvések jelentősek, mert a tudományos vizsgálódás lehetőségét alapozzák meg.

Bár egyértelmű fogalom meghatározás nem áll rendelkezésre, lehetséges a régió és a határon átnyúló együttműködés kategóriájának elhatárolása, hiszen a kritériumrendszerek és a közös ismérvek mentén a két fogalom eltérő társadalmi/gazdasági/térségi folyamatokat és elemeket határoz meg. A tudományos kutatások segítségével szükséges ezeknek a fogalmaknak és ismérveknek a további pontosítása és finomítása, hiszen a definíció által leírt térbeli egységek térben és időben változnak és alakulnak, a fejlődő európai integráció és a regionális politika mentén új (jogi) modellek születnek. Az új jogi formák besorolása alakítja a már meglévő (vagy kialakulóan lévő) definíciókat is.

Túl a fogalmi rendszerezésen a kutatás arra a felismerésre vezetett, hogy a határon átnyúló együttműködések jogi kapcsolatai rendkívül összetettek. Minden egyes határon átnyúló együttműködésnek meghatározója az adott térség, az együttműködésben résztvevő felek hatásköre, kompetenciája, fejlettsége és az érintkező területek jogi, közigazgatási szabályozása. Az utóbbi évek kutatása igazolta, hogy a határon átnyúló együttműködések bizonyos szintű koordinációja, rendszerezése szükséges ahhoz, hogy közösségi, vagy nemzeti szinten szabályozásokat lehessen alkotni, amelyek illeszkednek a releváns nemzeti, nemzetközi szabályozáshoz, rendezik a határon átnyúló együttműködés lehetséges (jogi) formáit, és lehetőséget kínálnak az együttműködések során felmerült olyan akadályok és nehézségek megoldására, amelyek egy átfogó szabályozás segítségével megoldhatóak.

A fogalmi rendszerezésen belül külön alponthoz vizsgálom az euroregionális együttműködések kategóriáját. Szükséges előrevetíteni, hogy az eurorégiók fogalma nem azonosítható egyetlen régió fogalommal sem, mert az eurorégió a határon átnyúló együttműködés halmazához kapcsolódó specifikáció.

1.3 Az eurorégió

Euroregionális együttműködések

Az eurorégió a határon átnyúló együttműködéseknek, tehát a helyi és regionális hatóságok (önkormányzatok), közigazgatási szervek, továbbá esetenként a társadalmi partnerek saját kezdeményezésű együttműködésének legfejlettebb, *intézményesített formáját* jelenti.

Az eurorégiók úgy jöttek létre, hogy a határ menti kétoldalú kooperációk fokozatosan többoldalú területközi társulásokká fejlődtek (Orova 2006, 63) egy állandó jelleggel működő, „kötelező érvényű” döntéseket hozó határon átnyúló szerveződés keretében, amely a határon átfelölő kapcsolatok hosszú távú, kiszámítható, jogi alapokra helyezett együttműködését tette lehetővé.

Az Európai Határrégiók Szövetsége (Association of European Border Regions) 1997-ben kísérletet tett arra, hogy az eurorégió meghatározó releváns tényezőit (szervezeti felépítés, munkamódszer és együttműködés tekintetében) összegezze, miszerint: "az eurorégió a határ menti együttműködés formalizált struktúrája, amely magában foglalja a helyi és regionális hatóságok képviselőit, valamint esetenként a társadalmi és gazdasági partnereket. Az eurorégió sajátos szervezeti struktúrával rendelkezik, amelynek legmagasabb szintje a választott tanács, ezt követi a bizottság, továbbá a tematikus munkacsoportok és az állandó titkárság." (Éger 2000, 28).

Süli-Zakar István a pragmatikus megközelítés alapján álló, az eurorégiók ún. német doktrínájáról⁵⁷ számol be, miszerint az eurorégiót „a határ menti együttműködés hagyományos és legeredményesebb formájának” tekintik, amelynek intézményeivel „az együttműködés viszonylag rugalmas eszköze áll rendelkezésre” (Süli-Zakar 2003, 64).

⁵⁷ Az eurorégiókra vonatkozó német doktrína kialakulása nem véletlen, hiszen Németország elől járt az intézményes határon átnyúló kapcsolatok létrehozásában és működésének optimalizálásában. Európában a legelső eurorégió is a német-lengyel határszakaszon jött létre 1958-ban, tehát Németország valóban kezdetől fogva kiemelt szerepet szánt a határon átnyúló, területi együttműködéseknek.

Az eurorégió definíciójának megfogalmazása egyszerűnek tűnik, de a kutatási eredmények egyértelműen arra mutattak rá, hogy egy rendkívül összetett, komplex struktúráról van szó. Az eurorégióknak még jelenleg sem létezik egy általánosan elfogadott, egységesen használható fogalma, de ennek nyilvánvaló oka az együttműködések rendkívül sokfélesége, különböző struktúrája és az érintkező nemzeti jogi szabályozások differenciája.

A definíció egységes megfogalmazásában mutatkozó bizonytalanságot mutatja, hogy az ún. „TACIS/LACE Introduction to Cross-Border Cooperation in Europe” dokumentum, amely először vállalkozott arra, hogy a határon átnyúló kapcsolatok működéséhez átfogó útmutatást adjon, a Kárpátok Eurorégiót (bár elnevezése megtévesztően eurorégió) „a munkaközösségek kategóriájába sorolja” (Süli-Zakar 2003, 72), és nem tekinti tényleges eurorégióknak.

Az euroregionális együttműködések tapasztalatainak értékelése során, mintegy összefoglaló jelleggel fogalmazta meg Hardi Tamás egyik cikkében, hogy az eurorégiót létrehozó alapító szervek az eurorégiót (mint a legmagasabb szintű együttműködési struktúrát) leginkább egy olyan intézményként jellemzik, amely átnyúlik a határon, területi kiterjedéssel rendelkezik, és együttműködésre jön létre (Hardi 2007, 85 alapján). A kutatási eredmények alátámasztották, hogy ez a körülhatárolás helytálló, bár a fogalom további pontosítást, kiegészítést igényel, annak érdekében, hogy az alacsonyabb szintű, bár magukat eurorégióknak nevező együttműködésektől és a makro szintű munkaközösségektől elválasszuk a „tényleges” eurorégiókat.

Jelenleg Perkmann tipológiája általánosan elfogadott a szakirodalomban, aki az eurorégiókat három különböző szempont szerint rendszerezte⁵⁸:

- „földrajzi kiterjedés (több mint öt partner⁵⁹ részvétele már makroszintű térségnek számít);

⁵⁸ Perkmann, M. (2002) Policy entrepreneurs, multilevel governance and policy networks in the European policy: The case of the Euroregion. (Forrás: Kaiser Tamás (2006) A horizontális európaizáció és a határ menti együttműködések. 21. o.).

⁵⁹ A földrajzi kiterjedés alapján a kisebb területű eurorégiókat elkülönítik a nagyobb, makroszintű térségnek számító eurorégióktól, azaz a munkaközösségektől. A tipológián belül további pontosítás is szükséges, hiszen a partnerek számának meghatározása önmagában még nem elegendő ahhoz, hogy az eurorégiók és a makroszintű együttműködések kategóriáját elhatároljuk. Hat határ menti falu együttműködése például nyilvánvalóan nem sorolható a makroszintű együttműködések körébe, holott az együttműködő partnerek száma az ötöt meghaladja.

- együttműködés intenzitása, integráltsága (a működéshez szükséges jogi és adminisztratív kapacitások rendelkezésre állnak);
- együttműködések résztvevőinek státusza (települési, vagy területi intézmények) alapján.”

Ha az eurorégiókat jogi szempontból vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy magánjogi szempontból a határ két oldalán non-profit szervezetekre épülnek a mindenkor hatályos nemzeti joggal összhangban, hiszen az együttműködésben a felek saját nemzeti joguk által meghatározott hatáskörrel és illetékességgel vehetnek részt; közjogi szempontból az eurorégiók a helyi, területi hatóságok részvételéről rendelkező, államok közötti egyezmények alapján jönnek létre⁶⁰. Az eurorégió tehát olyan speciális határon átnyúló jogi konstrukciót testesít meg, ahol az állam ad hatáskört a helyi hatóságnak (szervezeteknek, önkormányzatoknak) nemzetközi szerződés (pl. eurorégió alapító okirata) megkötésére; de a határ menti szerepvállalás kizárólag a nemzeti jog (belső jog) keretein belül valósul(hat) meg. Az euroregionális együttműködés, a döntések meghozatala, végrehajtása, a közös programok kivitelezése nem sértheti a nemzeti jogot és természetesen végső soron az állam szuverenitását.

Az eurorégiók általában véve nem rendelkeznek önálló önkormányzattal, nincs politikai hatalmuk⁶¹, tevékenységük az eurorégiót alapító helyi és regionális szervek hatáskörébe tartozik. Jogi személyiségükkel kapcsolatban eltérő megoldások láttak napvilágot: az eurorégiók többnyire jogi személyiség nélkül jönnek létre, de léteznek – ettől eltérően – jogi személy eurorégiók is.⁶² A jogi személyiséggel kapcsolatos ellentétes álláspontok eredője, hogy az eurorégió keretén belül - mondhatni a nemzeti és a nemzetközi jog mezsgyéjén - határon átnyúló közös intézmények jönnek létre. Az Európai Unió (belső, ill. külső) határterületein kevés olyan euroregionális együttműködés alakulhatott ki, ahol a résztvevő országok törvényei, jogszabályai megengedték volna egy közös, határon átívelő intézményi

⁶⁰ J. Gabbe, V. von Malchus, AEER and H. Martinos of „LRDP” (2000) Motives for cross-border cooperation. – Roland Blomeyer, LRDP (ed.) *Practical Guide to Cross-border Cooperation*. Association of European Border Regions (AEER), Gronau. 9.o.

⁶¹ Kaiser Tamás tudományos értekezésében rögzíti, hogy az Európai Határégiók Szövetsége és az Európai Bizottság kritériumrendszere alapján létrejöhetnek olyan erősen strukturált eurorégiók, amelyek „képesek politikai döntéseket hozni, jogi formában működnek, (...) közös bankszámlával és saját forrásokkal rendelkeznek.” (Kaiser 2006, 22).

⁶² Magyar részvétellel több olyan eurorégió működik, amelynek alapító okiratában a felek kifejezetten kikötötték, hogy az eurorégió jogi személy. Ilyen a Dráva-Mura Eurorégió; a Kárpátok Eurorégió, vagy a Sajó-Rima Eurorégió (a teljesség igénye nélkül). Vö. a disszertáció III. rész 2. fejezetében foglalt elemzés.

struktúra létrehozását úgy, hogy az önálló jogi személyként működjön. A gyakorlat szerint a nemzetállamok inkább államközi bilaterális, vagy trilaterális egyezményekben rögzítették az együttműködés – korántsem megengedő – feltételeit, és ennek keretén belül az eurorégiók nem működhettek jogi személyként.

Az eurorégiók a határon átnyúló kapcsolatok kialakításában, a szomszédos területek érintkezésében, az információátadásban, a közös operatív programok megvalósításában fontos feladatokat látnak el, ezért a határon átnyúló kapcsolatok fejlődése során szükségessé vált, hogy feladataik ellátásához, végrehajtásához a korábbinál nagyobb hatáskörrel és megfelelő jogi státusszal rendelkezzenek. Az eurorégió működését, felépítését meghatározó jogi keretszabályozás elemzése alapján azonban megállapítható, hogy kezdetben szinte lehetetlennek tűnt olyan közös, minden európai határvidékre irányadó jogi keretet alkotni, amely az együttműködő felek számára elfogadható, és az eltérő jogi, közigazgatási rendszerek ellenére is kivitelezhető módon, az elvárt igényeket kielégítve széleskörű hatáskörrel és jogi személyiséggel ruházza fel a határon átnyúló együttműködések intézményesített formáját.

Az eurorégiók fejlődési, és ehhez kapcsolódóan a formálódó jogalkotás folyamatában nagy előrelépést jelentett, amikor az Európai Határrégiók Szövetsége és az Európai Bizottság megfogalmazta az eurorégiókra vonatkozó kritériumrendszerét⁶³, a szervezeti felépítés, a munkamódszer és az együttműködés szemszögéből. E kritériumrendszer alapján minden olyan határon átnyúló együttműködést eurorégiónak kell tekinteni, amely az alábbi feltételek szerint épül fel és szervezi tevékenységét:

Az eurorégió szervezeti felépítése⁶⁴:

- Regionális és helyi hatóságok egyesülése a határ mindkét oldaláról, egyes esetekben választott közgyűléssel;

⁶³ Itt jegyezzük meg, hogy az eurorégiókra vonatkozó kritériumrendszer meghatározása legalább annyira fontos volt a tudományos vizsgálódás szempontjából, mint a régiók, vagy a határon átnyúló együttműködések fogalomkörének tisztázása és behatárolása. Az euroregionális szerveződések felépítésének, működésének értékelése kétségtelenül hozzájárult a határon átnyúló kapcsolatok működésének, felépítésének fejlesztéséhez, és a releváns jogi szabályozás kialakításához.

⁶⁴ J. Gabbe, V. von Malchus, AEBR and H. Martinos of „LRDP” (2000) Motives for cross-border cooperation. – Roland Blomeyer, LRDP (ed.) *Practical Guide to Cross-border Cooperation*. Association of European Border Regions (AEBR), Gronau. 9.o. (Angol nyelvű szöveg alapján – saját fordítás).

- Határon átnyúló szerveződések állandó titkársággal és szakértőkkel, valamint adminisztratív személyzettel;
- Magánjogi természetű együttműködés: amely a határ mindkét oldalán lévő, a saját közjogi rendelkezéseken alapuló non-profit egyesületek, vagy alapítványok együttműködése;
- Közjogi természetű együttműködés: amely államközi megállapodásokon alapul, amely a regionális hatóságok részvételének szabályait is rögzíti.

Az eurorégió munkamódszere⁶⁵:

- Az eurorégió fejlesztés- és stratégia-orientált együttműködés, egyedi esetekre vonatkozó intézkedések nélkül;
- Minden esetben határon átnyúló együttműködés-orientált, nem nemzeti határrégióként jelenik meg;
- Az eurorégió nem hoz létre új közigazgatási szintet;
- A határokon átnyúló kapcsolatok központja (állampolgárok, politikusok, intézmények, gazdaság, szociális partnerek, kulturális események szervezői stb.);
- Az eurorégiók egyensúlyra törekednek a határ két oldalán lévő struktúrák és hatalmi erőviszonyok között, a pszichológiailag is fontos ügyekre tekintettel;
- Vertikális (európai, kormányzati, regionális, helyi) és horizontális határon átnyúló partneri együttműködés;
- A határon átnyúló együttműködést érintő döntések végrehajtása nemzeti szinten, a határ két oldalán alkalmazandó eljárásoknak megfelelően (törekvés a kompetencia- és strukturális hatalmi konfliktusok elkerülésére);
- Az állampolgárok, intézmények és a szociális partnerek részvétele a programokban, projekteknél és döntéshozatali eljárásokban;
- Harmadik személyek segélyezésének és támogatásának feltételei: saját közvetlen kezdeményezések és saját források használata.

⁶⁵ Az eurorégió munkamódszereinek felsorolása Szemplér Tamás összeállítására alapján. Forrás: Süli-Zakar 2003, 72.

Az (euroregionális) határon átnyúló együttműködés tartalma⁶⁶:

- A tevékenység területének meghatározása a közös érdekeknek megfelelően (pl. infrastruktúra, gazdaság, kultúra);
- Együttműködés az élet minden területén: életkörülmények, munka, szabadidő, kultúra stb;
- Egyenlő hangsúly a szociális-kulturális és a gazdasági-infrastrukturális együttműködésben;
- A határokon átnyúló együttműködést szorgalmazó európai szintű, államközi szerződések és megállapodások végrehajtása;
- Tanácsadás, segítségnyújtás és koordináció a határon átnyúló együttműködésben, különös tekintettel az alábbi területekre: gazdaságfejlesztés; közlekedés és szállítás, területfejlesztés; környezetvédelem és a természet megóvása; kultúra és sport; egészségügy; energia; hulladékgazdálkodás; turizmus és szabadidő; mezőgazdasági fejlesztés; innováció és technológiatranszfer; iskolák és oktatás; szociális együttműködés; válságkezelés és katasztrófa-megelőzés; kommunikáció; közbiztonság.

A fenti kritériumrendszer szerepeltetése azért lényeges, mert a kritériumok megszővegezése előrevetítette, hogy az euroregionális együttműködéseket próbálják *egységes keretbe, rendszerbe foglalni*, ezzel is segítve egy egyszerűsített, bármely tagállamban alkalmazható jogi modell kialakítására tett törekvéseket.

Az együttműködés tartalmát elemezve pedig látható, hogy milyen sokrétű és a helyi társadalom életét meghatározó területeket foglal(hat) magában egy jól szervezett határon átnyúló kooperáció. Fentiekén túlmenően azt is kijelenthetjük, hogy az eurorégió többet jelentett egyszerű, határon átnyúló szervezeti struktúránál, mert az eurorégió szervei „számos olyan kezdeményezés megszületésében és összehangolásában” is aktívan részt vettek, „amelyek túlmutatnak az eurorégió tartalmi határain, vagy közjogi jogosítványain, mind a nemzeti/szövetségi, mind az európai szintek felé, mind az üzleti szféra irányába.” (Trombitás 2002, 24).

⁶⁶ Az (euroregionális) határon átnyúló együttműködés tartalmának felsorolása Szemlér Tamás összeállítása alapján. Forrás: Süli-Zakar 2003, 73.

Az euroregionális szerveződések elsősorban gyakorlati elképzelések mentén, a decentralizáció és a szubszidiaritás alapelvét szem előtt tartva törekedtek hatékonyan képviselni a helyi érdekeket, ezért hamar felismerték, hogy a helyi érdekek képviseletéhez, hosszú távú közös projektek és önálló koncepciók megvalósításához elengedhetetlenül szükség van olyan jogi környezet megalkotására, amely a helyi (regionális) hatóságoknak, önkormányzatoknak a korábinál nagyobb, jogilag szabályozott megfelelő hatáskört, mozgásteret biztosít - ezzel segítve a helyi érdekek hatékony érvényre jutását.

Évtizedeken keresztül az eurorégió nyújtotta azt a jogi keretet, amelynek segítségével a határ mentén felmerülő jogi és közigazgatási akadályokat⁶⁷ a felek kölcsönösen mérsékelni tudták, bár ez a jogi modell inkább Nyugat-Európában, mintsem Kelet-Közép-Európában működött. Térségünkben ugyanis az euroregionális modell nem volt olyan eredményes és hatékony, amely ténylegesen kiváltotta volna a hozzá fűzött reményeket. Ennek természetesen oka volt, hogy Kelet-Közép-Európában, de különösen Magyarország határai mentén nem volt meg a kultúrája és a hagyománya egy kölcsönös együttműködésre alapozó, a felmerülő társadalmi-gazdasági problémák együttes megoldására törekvő, a határon átnyúló együttes gondolkodásra ösztönző jogi rendszereknek. A történelem okozta sebek is sokszor hátráltatták az együttműködések kialakítását és elmélyítését.

⁶⁷ A közigazgatási akadályok lebontásával összefüggésben fontos megemlíteni a magyar vonatkozásokat. A korábbi törvényi szabályozást (Áe.) messze meghaladó módon a közigazgatási hatósági eljárást szabályozó 2004. CXL. törvény egy új fogalmat, az ún. **hatásterület fogalmát** vezette be (KET 15. § (2) bekezdés; 172. § e) pont). A hatásterület fogalma alatt a törvény olyan, a Magyar Köztársaság területén fekvő területet ért, amelyre egy tervezett létesítmény, vagy tevékenység folyamatosan, vagy rendszeresen – rendszeres üzemvitel mellett –, nagymértékű, hátrányos fizikai hatást (pl. légszennyezés) gyakorol. Ebből a rendelkezésből világosan kitűnik, hogy tipikusan a környezetvédelem területén (hazánkat érintően Ld. az osztrák szeméttégető esetét Szentgotthárdnál; a szlovák oldalon megvalósítani kívánt széntüzelésű erőmű várható hatását Tokajra; a Rába-habzás esetét stb.) számos olyan ügy fordul elő, amelynek hatása értelemszerűen átnyúlik a határon, ezért nem lehet kizárólag határon belül rendezni, ill. szabályozni a felmerülő problémákat. Éppen ezért sürgető feladat, és komoly törekvések mutatkoznak arra, hogy a határokon átlépő közigazgatási ügyekre is megfelelő válaszokat nyújtson a jogi szabályozás, minek következtében a **közigazgatás „légiesítése”** minél szélesebb körben megvalósulhatna. Kilényi professzor a környezetvédelmi ügyek területén javasolja – a svéd modell mentén - olyan szabályozás kidolgozását, amely lehetővé tenné, hogy a több tagállam területét érintő, vitás (környezetvédelmi) engedélyezési ügyekben a tagállamok az Uniónak egy erre a célra létrehozott hatóságára ruházzák át a döntési jogosultságot. A közigazgatási szabályozás közelítését eredményezné a környezetvédelmi határértékek egységes rendezése is uniós szinten.

1.4 Új jogalanyiség a nemzetközi jogban?

A kutatás részleteiben foglalkozik azzal a kérdéskörrel, hogy az euroregionális szervezetek/struktúrák, mint határon átnyúló intézmények beletartoznak-e a nemzetközi jog szférájába. Azok a határ menti területek, amelyek határon átnyúló, euroregionális, interregionális együttműködésben vesznek részt, valamilyen módon bekapcsolódnak a nemzetközi vérkeringésbe, és bizonyos mértékig elszakadnak saját nemzeti kereteiktől.

Magyarországon még jóval az uniós csatlakozást megelőzően, 1995-ben a csatlakozást elősegítő kormányzati kommunikációs stratégia dokumentuma rögzítette, hogy „az ország néhány nyugati megyéje tagja az Alpok-Adria regionális együttműködésnek, amely a gyakorlatban – az érintett szlovén, észak-olasz, osztrák és magyar megyék multikulturális „érdekszövetségeként” – „*sajátos regionális nemzetköziesedést*” biztosít a benne résztvevők számára.”⁶⁸ A kormánystratégiában foglalt regionális stratégiai tervek rámutattak az Európai Unióban egyértelműen jelen lévő tendenciákra: az egyes régiók, városok, települések és közjogi intézmények partnerkeresési, határon átnyúló és interregionális kapcsolatteremtési törekvéseire.

A hivatkozott kommunikációs stratégia célként fogalmazta meg a helyi önkormányzatok nemzetközi tevékenységének előmozdítását⁶⁹, hiszen előre látható és érzékelhető volt, hogy a közösségi, nemzetközi szerepvállalásunk egyik eszköze lesz a területi, határon átnyúló együttműködés. Ennek feltétele, hogy a helyi szint megfelelő hatásköröket kapjon ahhoz, hogy indukálójá, részese és alakítója legyen olyan folyamatoknak, amelyek egy nemzetek feletti, határon átnyúló, tehát egyfajta nemzetközi jogalanyiség kialakításának irányába hatnak; de legalábbis a helyi szint és a határon átnyúló együttműködésben résztvevők nemzetköziesítése/nemzetköziesedése felé mutatnak.

⁶⁸ Magyarország Európai Unióhoz való Csatlakozását Előkészítő Kormányzati Kommunikációs Stratégia. Összeállította: a Magyar Köztársaság Külügyminisztériumának Európai Integrációs Főosztálya. Jóváhagyta: az Európai Integrációs Tárcaközi Bizottság. 1995. április 19. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma, Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február, 11.o.

⁶⁹ Ibid, 12.o.

A határon átnyúló együttműködésre vonatkozó szabályok alapos vizsgálatából levonható néhány következtetés:

A határon átnyúló együttműködés olyan jogi egységek nemzetközi, határokon átívelő kapcsolata, amelyek *nem alanyai a nemzetközi jognak*. A határ menti együttműködés lehetséges szereplői az államok, a helyi, regionális hatóságok (önkormányzatok), más közintézmények, ill. a gazdaság egyes szereplői. Ezek a szereplők csak speciális jogi konstrukció keretében képesek hosszú távú, szervezett (intézményesített) határon átnyúló együttműködés létrehozására, mert létüket, hatáskörüket, illetékességüket csak a nemzeti (belső) jog szabályozza. A nemzetközi jog „klasszikus alanyaival”, az államokkal szemben nem rendelkeznek szuverenitással sem a nemzetközi jog, sem a nemzeti jog értelmében. A speciális szabályozásra akkor is szükség van, ha a felek az együttműködés keretében hozott döntéseket közvetlenül harmadik fél irányába is érvényesíteni kívánják.

A határon átnyúló együttműködésben részt vevő szereplők együttműködésük során nem alkotnak nemzetközi jogot, csak az államok jelölhetik ki a helyi, regionális szervek jogkörét a határ menti kapcsolatok létesítésére; és ugyancsak az államok határozzák meg, vagy korlátozzák a helyi szint cselekedeteinek jogi értékét.

Több olyan regionális államközi egyezmény született, amely kifejezetten e tárgykörben rögzítette a helyi hatóságok „mozgáskörét.” Az északi országok: Dánia, Finnország, Norvégia és Svédország között 1977-ben létrejött egy olyan megállapodás⁷⁰, amelyben biztosították a helyi hatóságok azon jogának elismerését, hogy nemzeti hatáskörüik korlátai között határon átnyúló együttműködésben vegyenek részt. Fontos kikötése volt a megállapodásnak, hogy az érintett helyi hatóságnak közvetlen felelősséget kell vállalnia egy másik északi ország helyi hatósága felé irányuló cselekedeteiért (Levrat 1996, 38). Ez a kikötés tulajdonképpen azt jelentette, hogy a helyi hatóságok a határ menti együttműködési megállapodásban foglalt kötelezettségek betartásáért maguk felelősek, tehát megállapították a helyi hatóságoknak a határ menti együttműködés során esetlegesen bekövetkező egyezményszegés esetén való nemzetközi felelősségét.

⁷⁰ Az Északi Tanács és az Északi Miniszteri Tanács által elfogadott együttműködési megállapodás, amelyben a határokon átívelő, önkormányzatok közötti együttműködések fontosságát hangsúlyozták. (Forrás: Flamm Benedek László PhD értekezése 2004, 22).

Az 1986-ban aláírt Benelux Konvenció⁷¹ az első olyan jogi eszköz, amely kifejezetten elismeri, hogy csak a közjogon alapuló határ menti együttműködési megállapodásokat szabályozza, de a magánjogi alapon már létező együttműködések nem érinti. A megállapodás lényege, hogy a határ menti együttműködés új jogi formáit határozza meg, amikor kimondja, hogy a helyi hatóságoknak joga van adminisztratív megállapodások megkötésére és (határon átnyúló) közös szervek létrehozására (Levrat, 1996, 39). A hangsúly az utolsó mondatrészen van, ugyanis az egyezmény szerint *olyan közös szervek, határon átívelő „iker-intézmények” (Hardi 2004, 995) jöhetnek létre, amelyek nemzetközi jogalanyisággal bírnak.* Ez azt jelenti, hogy a különböző országokban lévő hatóságok egy közös, határon átívelő szerven osztoznak, amelyek tulajdonképpen a határ különböző oldalán lévő mindkét félhez tartoznak. Az euroregionális együttműködések hatékonysága természetesen nagyban múlik azon, hogy ezek a közös szervek milyen önállósággal és jogkörökkel működnek.

A helyi szervek határon átnyúló kapcsolatainak elemzése során szükséges megemlíteni az 1991-ben aláírt Német-Holland Szerződést⁷². A Szerződés egy keretmegállapodás, amely lehetővé teszi a felek regionális hatóságainak, hogy határon átnyúló kapcsolatokat hozzanak létre köz-, vagy magánjogi szerződések megkötésével. Az így létrejött határon átnyúló kapcsolatokat az egyezmény három különböző kategóriába sorolja⁷³:

- Az első kategória a „közösségi munkacsoportok” köre, amelybe a különböző országok helyhatóságai közötti közös jellegű intézmények tartoznak, de ezek az intézmények nem hozhatnak kötelező érvényű döntéseket.
- A második együttműködési lehetőség az ún. „helyi hatóságok szindikátusa”, ahol a határon átnyúló formáció számára biztosított annak lehetősége, hogy olyan döntéseket hozzanak, amelyek a tagjaira nézve kötelezőek, azonban nem

⁷¹ A Benelux Konvenció 1991-ben lépett hatályba, amely Belgium, Hollandia és Luxemburg helyi hatóságait támogatta a határ menti együttműködés megvalósítása terén. (Forrás: LACE Phare CBC gyakorlati kézikönyv, B2 – 75.o. http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/lace_guide.hu.pdf (letöltés ideje: 2007. április 8.)

⁷² Német Szövetségi Köztársaság, Alsó- Szászország, Észak- Rajna – Vesztfália és a Holland Királyság között létrejött szerződés a térségi együttműködések, vagy hatóságok, ill. más, közjogi hatóságok között létrejött határközi együttműködés tárgyában. (Forrás: LACE Phare CBC gyakorlati kézikönyv, B2 – 75.o. http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/lace_guide.hu.pdf (letöltés ideje: 2007. április 8.)

⁷³ Nicholas Levrat értékelése alapján.

kényszeríthetők rá harmadik félre.⁷⁴ Nicholas Levrat szerződés-értelmezése szerint az együttműködés ezen formája csak olyan ügyekben alkalmazható, amelyeket a helyi hatóságok jogosultak saját jogrendszerük szerint más köztestületre átruházni.

- A harmadik konstrukció szerint a helyi hatóságoknak lehetőségük van olyan közjogi megállapodások aláírására, amelyek feljogosítják a helyi hatóságokat arra, hogy egy másik országban lévő helyi hatóság nevében végezzenek el feladatokat, ennek nevében és iránymutatásai alapján, a belső jogszabályoknak megfelelően. A jogi megfogalmazás pontos értelmezése során arra az eredményre jutunk, hogy a harmadik megoldás szerint a helyi hatóságok olyan döntéseket hozhatnak, amelyek hatással vannak harmadik félre is.

A Német-Holland Egyezmény értelmezésével kapcsolatban Baller Barbara egy tudományos cikkében hangsúlyozza, hogy „az egyezmény arra is lehetőséget ad, hogy az együttműködő helyi és regionális hatóságok eljárhassanak egymás nevében az adott állam területén.” (Baller 2006, 122).

A fenti részletezésen túlmenően ki kell emelni, hogy a holland és a német jogrendszer lényegesen hasonló (Orova 2006, 68 alapján), így kevésbé nehezítik jogi akadályok az egyezményben foglalt együttműködési kooperációk megvalósítását, mint Nyugat-Európa, vagy Közép-Kelet-Európa más határ menti területein.

A fenti regionális megállapodások fontos jogköröket határoznak meg a helyi és a regionális szint számára a határon átnyúló együttműködések előmozdítása céljából. Ezzel párhuzamosan figyelembe kell venni azt is, hogy a fenti egyezmények csak szűk körben, a szerződésben részes államok között érvényesülnek. Általánosságban ugyanis nem volt jellemző, hogy az államok ilyen széles hatásköröket biztosítottak volna a helyi szint számára.

⁷⁴ A szindikátusi forma esetében harmadik fél lehet az állam, a magánszemélyek, vagy olyan helyi hatóságok, amelyek az érintett határon átnyúló együttműködésben nem résztvevő felek.

Az 1960/1970-es években vált nyilvánvalóvá, hogy az euroregionális szerveződések és a helyi struktúrák jogi szabályozására van szükség. Az állam azonban általánosságban véve nemigen vette jó szemmel, és nem támogatta a helyi szervek előretörését. A regionális hatóság szerepéhez jutását olyan eszköznek tartották, amely „megfosztaná az államot kizárólagos jogától az állam rendszerén belüli hatalomgyakorlás során, másrészt zavart okozna a nemzetközi kapcsolatokban olyan kötelezettségek bevezetésével, amelynek nincs egyértelmű, tisztázott jogi értéke.” (Levrat 1996, 40).

Ezzel szemben érezhető volt a helyi és regionális hatóságok hatáskörszerzési törekvése. Azzal érveltek, hogy a határ menti kapcsolatok fejlesztésében erősebb jogi pozícióra van szükségük ahhoz, hogy a határ menti feladataikat megfelelően elláthassák. A nemzetállamok részéről tehát érezhető volt egyfajta igény arra, hogy a regionális szervek jogi együttműködését szabályozzák, de a hatásköröket az állam nem kívánta kiadni a kezéből.

A határon átnyúló együttműködések és az eurorégiók nemzetközi jogalanyiságára vonatkozó elemzés alapján kijelenthető, hogy még mindig nem egységes a doktrína a tekintetben, hogy ezek a határon átnyúló szerveződések egyértelműen nemzetközi jogalanyok tekinthetők-e, holott a nemzetközi jogalanyiság elnyerése iránt a helyi/regionális szerveződések részéről komoly törekvések mutatkoznak.

Annyi bizonyos, hogy a nemzetközi jogalanyok közül kizárólag az államok rendelkeznek szuverenitással, de – amint Kovács Péter Nemzetközi Közjog könyvében szerepel – a szuverenitás nem elengedhetetlen feltétele a jogalanyiságnak (Kovács 2001, 279). Az a nemzetközi jogalanyiság, amely az állami akaratra, így a szuverenitásra visszavezethető⁷⁵, ugyan terjedelmében és jellegében változó, de az állam jogalanyiségéhez képest mindenképpen *szűkebb jogalanyiságot* jelent. Ez a szűkebb terjedelem logikus is, hiszen a határon átnyúló kapcsolatok létesítésére, működtetésére vonatkozó hatásköröknek a helyi/regionális szint számára történő átadása nyilvánvalóan nem jelenti az állam hatáskörének teljes terjedelemben való átadását. Bár a doktrína több éve foglalkozik a határon átnyúló kooperációk lehetséges nemzetközi jogi besorolásának problematikájával, a szakirodalom egyenlőre óvatos, és inkább

⁷⁵ A helyi/regionális hatóságnak biztosított egyre szélesedő hatásköre az állam által biztosított.

olyan megfogalmazások látnak napvilágot, hogy a határon átnyúló szerveződések tekintetében *elképzeltető* bizonyos nemzetközi jogalanyiség.

A globalizáció következtében létrehozott transznacionális társaságokkal kapcsolatosan merült fel először az „újfajta nemzetközi jogalanyiség” kérdése. „Jessup nyomán – aki elsőként dolgozott ki átfogó koncepciót a transznacionális jogról –, ’transznacionálisnak’ tekintik azt a helyzetet, vagy személyt, ahol vagy területi, vagy személyi alapon, esetleg az önkéntes jogválasztás következményeként több állam irányában áll fenn szoros kapcsolat, amelyet azonban sem a belső jog, sem a nemzetközi jog nem tud teljes körűen rendezni.” (Kovács 2001, 337). A transznacionális társaságok esetében igaz az, hogy az államok a hazai vállalkozásokra vonatkozó belső jogot tekintik irányadónak, ez azonban nem képes átfogóan, részleteiben rendezni a kérdést.

Hasonló problematika merül fel a helyi/regionális hatóságok (önkormányzatok) határon átnyúló együttműködésével kapcsolatban is, hiszen nem állíthatjuk egyértelműen, hogy csak a nemzeti jog, vagy csak a nemzetközi jog, esetleg csak az európai jog szabályozná a helyi/regionális szervek határon átnyúló jogi kapcsolatát.

A nemzeti (belső) jog néhány speciális eszköze (például a fent bemutatott regionális egyezmények) szabályozhatják a határon átnyúló, regionális együttműködéseket. Ezek a specifikus egyezmények kijelölik a helyi, regionális hatóságok hatáskörét, és az együttműködés szabályozásának normatív előírásait is.

Figyelemreméltó ugyanakkor, hogy a határon átnyúló együttműködések jogi keretszabályozását évtizedeken keresztül egy európai szintű nemzetközi szerződés, az ún. Madridi Konvenció tartalmazta (A Konvenció részletes bemutatására a disszertáció III. részében kerül sor). A Konvenció azonban csak ajánlásokat, lehetséges megoldásokat fogalmazott meg a határ menti együttműködésekre vonatkozóan, így még a ratifikáló államokra nézve is csak alternatívaként szolgált, és nem írt elő kötelező jogi megállapításokat.

2006-ban alkották meg a határon átnyúló intézményes együttműködés európai szinten egységes jogi modelljét, amelynek értékelésére külön, a jelen értekezés IV. részében térek ki. Az új rendeleti szabályozás – az Európai Unió szintjén – a tagállamokra nézve kötelező jogi erővel bír, amely bármely uniós határterületen létrejövő határon átnyúló együttműködésre vonatkozó

(alternatív) keretszabályozást rögzít. A rendeleten alapuló együttműködésre vonatkozó részletes rendelkezések tagállami jogszabályokban kerülnek megfogalmazásra. Az új jogi modellben résztvevők kizárólag nemzeti hatáskörükön belül, azaz a nemzeti (belső) jogszabályok által kijelölt módon és feltételek szerint működhetnek közre az együttműködésben. A határon átnyúló konstrukció mégis újszerű formációt hoz létre azáltal, hogy egy közösségi jogi aktus „garantálja” a határon átnyúló, nemzetek feletti kooperáció jogi személyiségét.

Összefoglalva nem állíthatjuk egyértelműen, hogy a határon átnyúló együttműködések (eurorégiók) nemzetközi jogalanyok lennének, de nem is sorolhatók tisztán a nemzeti jogalanyok közé. Bár a transznacionális társaságok mintájára a „harmadik világ nemzetközi jogászai” (Kovács 2001, 338) álláspontjával szemben⁷⁶ Kovács Péter megállapításai nyomán el lehetne ismerni egy levezetett/származtatott nemzetközi jogalanyiságot a határon átnyúló, intézményesített együttműködések számára, amely jogalanyiség természetesen nem hordoz szuverenitást és csak az állam által biztosított terjedelemben létez(het)ne.

⁷⁶ Kovács Péter tudományos könyvében ír arról, hogy a harmadik világ nemzetközi jogászai ellenzik a transznacionális társaságok nemzetközi jogi szabályozását (Kovács 2001, 338).

2. fejezet

Európai kohézióteremtés

2.1 Az európai kohézió megerősítésére tett kísérletek

Az EK Szerződés 158. cikkelyében került rögzítésre, hogy a „Közösség folyamatosan fejleszti (...) a gazdasági és társadalmi kohézió erősítésére irányuló tevékenységét annak érdekében, hogy elősegítse a Közösség egészének harmonikus fejlődését”⁷⁷.

Az Unió különösen amellet szálta síkra, hogy közös programokkal, jelentős anyagi támogatásokkal csökkentse a különböző régiók között mutatkozó eltérést, és a kedvezőtlen adottságú régiók elmaradottságát. Az EK Alapszerződés 87. cikkének (3) bekezdése hangsúlyozza, hogy a közös piaccal mindazon uniós támogatások összeegyeztethetők, amelyek az alacsony életszínvonalú, vagy súlyos gazdasági gondokkal küzdő területek gazdasági fejlődését kívánják előmozdítani, az elmaradottabb gazdasági területek fejlődését könnyítik meg, illetőleg közös európai érdekű fontos tervek megvalósítását segítik elő.⁷⁸

A határon átnyúló együttműködések kiemelt támogatását az Európai Bizottság 2004. február 10-én⁷⁹ elfogadott, a kibővített Európai Unió 2007-2013-as időszakra szóló költségvetése alapozta meg. Az ún. Harmadik Kohéziós Jelentés egyik fő területként kezeli a gazdasági és társadalmi kohézió megerősítését és elmélyítését a teljes uniós területen, mivel a

⁷⁷ Az Európai Közösség Nizzai Szerződéssel módosított Alapító Szerződése - Fazekas Judit (szerk.): Az Európai Integráció Alapszerződésai 2. KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2003. 51, 88. o. 158. cikkely

⁷⁸ Ibid, 87. cikkely

⁷⁹ Következtetések: a kohéziós politika reformjavaslata. In: Harmadik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról.

Forrás:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3_conclusion_hu.pdf
(letöltés ideje: 2007. február 18.) 1.o.

transznacionális, a határokon átnyúló és a régiók közötti együttműködés az Unió egyik új célkitűzése 2007-től. Ennek megvalósítását az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERDF) strukturális pénzügyi eszközökből finanszírozzák.⁸⁰

Nem véletlen, hogy az Európai Unió ilyen nagy hangsúlyt fektet a gazdasági, társadalmi kohézió megteremtésére, hiszen a hosszú távú hatékony működéshez szükséges a gazdasági és térségi szempontból minél egységesebb rendszer létrehozása.⁸¹

Ezeket a célkitűzéseket vetítette elő az Európai Unió Állam- és Kormányfőinek 2000. márciusában Lisszabonban tartott ülése, amelyen megfogalmazásra került, hogy az Európai Uniónak egy sikeres és versenyképes tudásalapú gazdasággá kell válnia⁸². A lisszaboni stratégia magában foglalja a határokon átnyúló kutatási, fejlesztési hálózatok kiépítését, a „legjobb gyakorlat” és tapasztalat megosztását, összességében az Unió közös, egységes fejlődését.

A határon átnyúló együttműködések és az eurorégiók megfelelő működése alapvető fontosságú a fent részletezett célok eléréséhez, ezért lényeges, hogy a jelenleg működő eurorégiók a helyi közös programokon keresztül, a „legjobb gyakorlatok” cseréje révén erősítsék a szomszédos kapcsolatokat és a szomszédos területek, társadalmak közötti összefonódást. A regionális versenyképesség növeléséhez, a fenntartható fejlődés eléréséhez, egy tudásalapú gazdaság megvalósításához nélkülözhetetlen a határokat átlépő területi együttműködés kellő jogi megalapozása és működésének elősegítése.

⁸⁰ Ibid, 6.o.

⁸¹ A Harmadik jelentésből kiderül, hogy a gazdasági és társadalmi kohézió megteremtésére tett erőfeszítések kiemelkedő szerepet játszottak/játszanak a regionális politikában. Erre az aspektusra az Európai Bizottság a gazdasági kohézió előrehaladásáról szóló Második jelentésben is rámutatott, miszerint „az Unió nagymértékben teremtett hozzáadott értéket az együttműködést, a tapasztalat- és a jó gyakorlatok cseréjét elősegítő intézkedések terén, és a Közösségi Kezdeményezések programjainak szerepét az érintettek széles körben elismerték. A leggyakrabban említett aspektusok a transznacionális, határokon átnyúló és régiók közti együttműködés eszközeinek erősítése és az Unió külső határainál nyújtott segítség voltak.”

⁸² Az Unió prioritásainak megerősítése - Következtetések: a kohéziós politika reformjavaslata In: Harmadik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról.

Forrás:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3_conclusion_hu.pdf (letöltés ideje: 2007. február 18.) 2.o.

2.2 Európai területi együttműködés nem csak tagállamoknak

A határ menti régiók felismerve a határon átnyúló, térségi együttműködésekben eredő előnyöket olyan határon átnyúló kapcsolatokat alakítottak ki, minek következtében „a regionális adottságokon alapuló de facto térségképződés és összefonódás” (Kőrösi 1997, 11) volt megfigyelhető.

A vállalkozói együttműködések, a szabad tőke mozgás, a szabadkereskedelem fejlődése, az infrastrukturális kapcsolatok gazdagodása olyan regionális, határon átnyúló összefonódásokat és együttműködési folyamatokat indukált, amely nem egyszerűen összekapcsolta az egyes térségeket, hanem az érintett, együttműködő térséget „bekapcsolta” (Kőrösi 1997, 29) az Európai Unióba. A gazdasági előnyöket kihasználva ilyen folyamatok mentén vált Svájc, mint Unión kívüli állam is részesévé az európai vérkeringésnek⁸³. Svájc ugyanis annak ellenére, hogy nem tagja az Európai Uniónak, „haszonélvezője” a területi együttműködési, felzárkózási programoknak, és ennek következtében az európai területi összefonódásnak is.

A határokon átívelő, transznacionális és interregionális együttműködések támogatásáért Közösségi Kezdeményezések közül az ún. Interreg (I., II., III.)⁸⁴ programokban Svájc hatékonyan vett részt, azzal a szándékkal, hogy „hozzájáruljon a transzeurópai együttműködéshez, a régiók versenyképességének erősítéséhez, valamint a területrendezés optimális koordinációjához európai és svájci szinten egyaránt.” (Szabó A. 2006, 472).

Az uniós területi együttműködési hálózatba való becsatlakozás Svájc nézőpontjából kedvezőnek mondható, mert megerősítette a (határ menti) kantonok közötti együttműködést és növelte a régiók versenyképességét. Az európai területi együttműködésnek a svájci rendszerbe történő intézményi beágyazottságát a Szövetségi Tanács 1994. március 7-én kelt, a

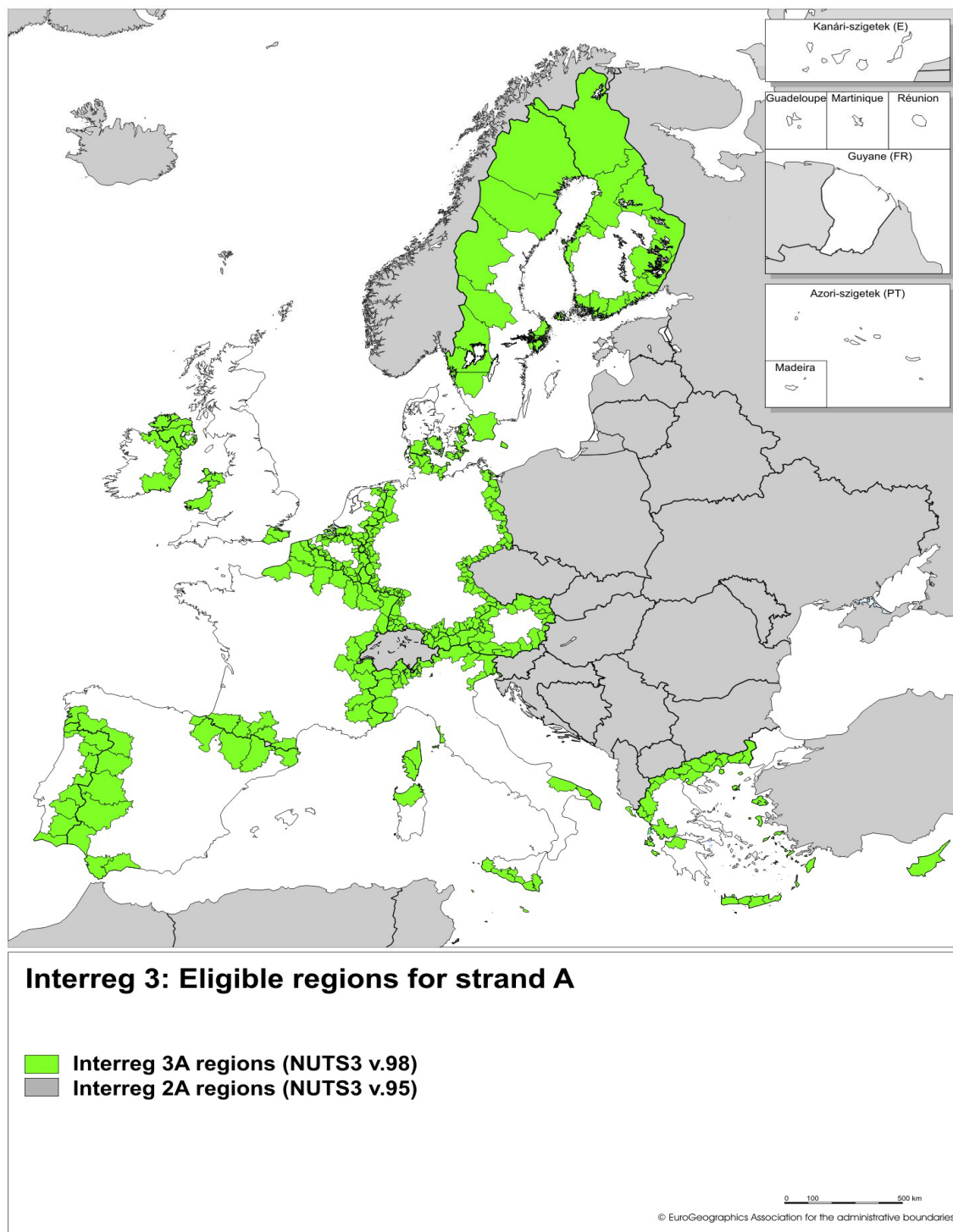
⁸³ Svájcnak az európai területi együttműködésbe való bekapcsolódása eddigi tapasztalatait Szabó Anitának „Az európai területi együttműködés svájci nézőpontból” című tanulmányára alapoztam. A tudományos cikk az Állam- és Jogtudomány folyóirat XLVII. évfolyam 2006, 469-494. oldalán olvasható.

⁸⁴ Kifejezetten a határokon átnyúló együttműködést támogatta az Interreg III/A program Svájc esetében. Ez a célkitűzés a határ menti régiók közötti integrált regionális fejlődés előmozdítását célozta, és jelenleg az alábbi határterületeket érinti: Oberrhein Mitte – Süd; Alpenrein – Bodensee – Hochrein; Franciaország – Svájc; Olaszország – Svájc (Szabó A. 2006, 474 alapján).

határokat átívelő kantonális együttműködésről szóló beszámolója⁸⁵ tette lehetővé, amely rögzítette a kantonok „külpolitikájának” kereteit meghatározó nemzetközi dokumentumokat. „Eszerint a kantonok saját illetékességi területükön más külföldi államokkal szerződéseket köthetnek⁸⁶, de azok nem állhatnak ellentétben sem a Szövetség, sem pedig más kantonok jogával, illetve érdekeivel.” (Szabó A. 2006, 488). A kantonok számára ily módon biztosított hatáskörök tették lehetővé az Interreg III (ezen belül a határon átnyúló együttműködést támogató) programban való részvételt, és ez alapozta meg, hogy a kantonok a jövőben is részesei legyenek az európai területi együttműködési folyamatoknak. (Szabó A. 2006, 488 alapján). A határon átnyúló együttműködésre irányuló Interreg III/A közösségi kezdeményezés térképét az 1. számú ábra mutatja:

⁸⁵ Bericht über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik, Bundesblatt. 1994. II. 620. (idézi: Szabó A. 2006, 488).

⁸⁶ Itt jegyzem meg, hogy a Szabó Anita által hivatkozott nemzetközi dokumentumok szerint a kantonok számára – bizonyos körben külföldi államokkal való szerződéskötési képességet biztosítottak, amely nem kevesebbet jelent, minthogy a kantonok nemzetközi jogalanyként jelenhetnek meg.



Forrás: European Commission - www.europa.eu.int (letöltés ideje: 2002. október 3.)

A térképről leolvasható, hogy az Interreg III/A közösségi kezdeményezésből Svájc, mint Unión kívüli állam határtérségei jelentős anyagi támogatást kaptak.

A területi kooperációk kölcsönösen lehetővé teszik a termelési összefonódást a komparatív költségelnyök alapján, a piacok bővítését és a regionális összekapcsolódást a termelési és a közlekedési infrastruktúra, valamint a kultúra és a turizmus terén.⁸⁷ Olyan térségi együttműködési folyamatok jönnek létre Európában és Európa külső határai mentén, amelyek az Unió és a csatlakozó területek számára is előnyt és hasznot realizálnak, elsősorban gazdasági téren.

Svájc új regionális politikai célkitűzései szerint a területi kooperációk megerősítésére tett törekvéseken belül kiemelt szerepet kapott a határ menti térségek együttműködésének előmozdítása. Az új regionális politika egységes törvényi szabályozásra épül, amely azt jelenti, hogy egyetlen törvényben kívánják összefoglalni a vonatkozó specifikus szabályokat, hogy ezzel *megkönnyítsék és gyorsítsák* a területi együttműködések megvalósítását, és lehetővé tegyék, hogy „adott körülmények között a legmegfelelőbb eszközzel reagáljanak a felmerülő kérdésekre” (Szabó A. 2006, 481).

Svájc példáján láthatjuk, hogy az európai területi összefonódás több mint a „tagállamok belügye”, hiszen a gazdasági, társadalmi hatások, törekvések, problémák a határokon túlterjeszkednek, függetlenül attól, hogy a szomszédos állam uniós tagállam-e, vagy sem.

Magyarországnak alapvető érdeke, hogy a nem tagállam szomszédos területekkel is jó kapcsolatokat ápoljon, és a megfelelő jogi lehetőségeket kihasználva hatékony területi együttműködések valósítsa meg.

⁸⁷ Körösi István (1997) A regionális együttműködés múltja, jelene és jövője a kibővülő Európai Unióban – Ausztria példáján. című tudományos munkája alapján.

2.3 Kohézióteremtés magyar szemszögből

Területfejlesztési koncepciók és tervek Magyarországon

Hazánkban a rendszerváltozást követően, az 1996. évi XXI. területfejlesztési törvény nyomán született meg az 1997. júniusában elfogadott Országos Területfejlesztési Koncepció⁸⁸, amely már rögzítette a határon átnyúló együttműködések kiemelt szerepét, elsősorban az elmaradott határ menti térségek fejlesztésére, és az érintkező országok közötti feszültségek mérséklésére vonatkozóan. A határ menti térségek közötti együttműködést elősegítő fejlesztések között említették a közös vállalkozások, az ipari parkok és a vállalkozói övezetek együttműködését, az információs infrastruktúra fejlesztését, vagy a kooperációban megvalósuló környezetvédelmi célú fejlesztéseket.

Magyarország uniós csatlakozását követően a korábbiakhoz képest is jelentősen felértékelődött a határon átnyúló kapcsolatok szerepe, amely visszatükröződik az újonnan elfogadott terület- és térségfejlesztési koncepciókból és országos fejlesztési tervekben.

A 2005-ben elfogadott Országos Területfejlesztési Koncepció⁸⁹ (továbbiakban: OTK) a hosszú távú területfejlesztési politika átfogó céljai között a decentralizáció és a regionalizmus célkitűzéseit jelölte meg. Az új koncepció alapján a fejlesztéspolitika és a végrehajtási döntések, valamint a fejlesztési források jelentős részét decentralizálni kell, és ehhez elengedhetetlenül fontos, hogy a régiók fejlesztéspolitikai szerepét és az ehhez szükséges kompetenciákat megerősítsék, a gazdasági és intézményi hálózatok létrejöttét ösztönözzék, végső soron pedig a regionális demokrácia feltételeit megteremtsék.⁹⁰

A területfejlesztési koncepció a következő 10-15 évben különösen fontos szerepet szán a határon átnyúló együttműködések fejlesztésének, *mert ebben látja megerősödni a regionális folyamatokat és a területfejlesztés új irányait.*

⁸⁸ Magyar Köztársaság Kormánya által elfogadott Országos Területfejlesztési Koncepció. Budapest, 1997. június. 83. o.

⁸⁹ Elfogadta a 97/2005. (XII.25.) OGY határozat a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény alapján. Itt jegyezzük meg, hogy már a 35/1998. (III.20.) OGY határozattal elfogadott első Országos Területfejlesztési Koncepció is kiemelte a határ menti térségek összehangolt fejlesztésének fontosságát az EU területfejlesztési stratégiája mentén, és hangsúlyozta a határokon átnyúló és a regionális együttműködés különböző formáinak (e.g. Dunamenti Régiók Szövetsége, Kárpátok Eurorégió, Alpok-Adria Munkaközösség) nagy jelentőségét a területfejlesztés szempontjából. (Forrás: 1997-es OTK 11-12.o.)

⁹⁰ A 97/2005. (XII.25.) OGY határozat III/5. pontja alapján (Decentralizáció és regionalizmus).

Ennek oka, hogy Magyarország csak úgy képes megfelelően integrálódni Európa területi és regionális együttműködési (valamint a határokat átlépő gazdasági) folyamataiba, ha „a különböző együttműködési szintek és a területfejlesztés szakmai szereplői támogatják a transznacionális és nemzetközi együttműködési hálózatokat (pl. az eurorégiók, klaszterek kialakulását)”⁹¹. Novotny Gábornak az Országos Területfejlesztési Konceptió célrendszerét összegző megfogalmazása szerint „az ország hosszú távú fejlesztési elképzelései között a határon átnyúló együttműködések és a hálózatépítés kérdésköre a tervezés minden fázisában, az egymásra épülő célstruktúra minden elemében hangsúlyosan jelenik meg” (Novotny 2006, 107).

Érdekes momentum, hogy a szintén 2005. decemberében elfogadott Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió (OFK)⁹² Ágh Attila értékelése⁹³ alapján még mindig számos bizonytalanságot tartalmaz a határon átnyúló együttműködések, ill. az euroregionális kooperációk szerepét, a területfejlesztésben elfoglalt helyét illetően. Az OFK ugyanis kiemeli a határon átnyúló együttműködésben rejlő lehetőség kihasználásának jelentőségét, de „az eurorégiók, mint a határon átnyúló intézményes szerveződések kérdésével már nem foglalkozik; így azzal sem, hogy miként lehetne a határon átnyúló viszonyokat a szubszidiaritás elvének megfelelően az adott kapcsolati szinteken kezelni és szabályozni, a jelenlegi államközi kapcsolatok túlcentralizáltsága helyett”, vagy melyek az európai területi együttműködés finanszírozási lehetőségei; továbbá, hogy miként kellene/lehetne „differenciálni a különböző határon átnyúló (EU tagállamok közötti, az EU és a csatlakozó országok közötti, EU és a külső szomszédai közötti) együttműködések sajátos kezelését” (Ágh 2006, 58). Ez az összegzés jelzi, hogy sok bizonytalanság és kérdéses elem merül még fel a határon átnyúló együttműködések terén, mind az intézményrendszert és a hozzá kapcsolódó szerkezet-átalakításokat, mind a finanszírozási rendszert illetően.

Itt szükséges megemlíteni a 2007-2013-as uniós költségvetési időszakra elfogadott Új Magyarország Fejlesztési Tervet, amely egyértelműen rögzíti, hogy „Magyarország szerves bekapcsolódása az európai térbe régiókon, valamint határon átnyúló fejlesztések révén valósul

⁹¹ A 97/2005. (XII.25.) OGY határozathoz fűzött melléklet III.4. pontja alapján (Területi integrálódás Európába).

⁹² Elfogadta a 96/2005. (XII.25.) OGY határozat a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény alapján.

⁹³ Ágh Attila (2006) Európa új határai: A „Magyarország 2015” projekt célkitűzései. - Kaiser Tamás (szerk.) Hidak vagy sorompók? A határon átvélő együttműködések szerepe az integrációs folyamatban. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2006. 42-62. o.

meg⁹⁴. A kelet-közép-európai országok uniós csatlakozásának hatására 2007-től az európai területfejlesztésben is új prioritások⁹⁵ fogalmazódtak meg, amely célkitűzésekhez Magyarországnak és a magyar részvételű határon átnyúló együttműködéseknek is igazodnia kell.

A következő években az új területfejlesztési célok mentén hatékony és tényleges határ menti együttműködések keretében a településközi, ezen belül az intézményi, vállalkozói, civil szféra szereplőinek ösztönzése mellett integrált határ menti térségek létrejöttét kell támogatni. Ezek az együttműködések teremtik meg a Kárpát-medencében korábban természetesen összetartozó régiók, vonzaskörzetek, társadalmi és gazdasági egységek újraélesztését. A határon átnyúló kapcsolatok erősítése fontos eszköz a magyar-magyar kapcsolatok újraélesztése és fenntartása miatt is⁹⁶.

A határ menti együttműködések támogatása nem egyszerűen gazdasági kérdésként vetődik fel, hanem a történelmileg kialakult fenntartások oldásának, a határ két oldalán élő népek és közösségek egymásról kialakult szemléletének módosítási eszközeiként is (Hajdú 2000, 168).

Ennek érdekében elsődleges feladat, hogy ismertté tegyük azokat a *jogi eszközöket*, amelyek lehetőséget kínálnak a hosszú távú, jogszabályokban rögzített jogi alapokon nyugvó, európai szinten elfogadott, sőt ma már kiemelten támogatott határ menti együttműködések kialakításához és működtetéséhez.

⁹⁴ Makroregionális és határokon átnyúló fejlesztések – 3.2.5.2 pont Európai Területi együttműködés. In: Új Magyarország Fejlesztési Terv 2007-2013. A magyar Kormány elfogadta 2006. október 25-én. 102.o.

⁹⁵ Az Európai Unió a 2007-ben kezdődő költségvetési periódusra vonatkozóan új területfejlesztési prioritásokat fogalmazott meg, annak érdekében, hogy a kelet-közép-európai országok uniós csatlakozása következtében felmerülő újszerű helyzetre, problémákra megfelelő válaszokat adjon. Ezek az új prioritások az alábbiak:

- szubszidiaritás erősítése;
- regionalizmus hangsúlyozása, népszerűsítése a lakosság körében (pszichológiai kohézió);
- fejletlenséget előidéző okok felszámolása (gazdasági tér egyenlőtlenségeinek csökkentése);
- határ menti térségek felértékelődése, decentralizáció erősítése;
- a régiók és a nemzeti politikák részére nagyobb lehetőségek biztosítása, hogy a régiók saját erőforrásait kihasználhassák;
- a Közösségi Kezdeményezések újjászervezése, ezáltal regionális hálózatok kiépítése;
- K+F támogatások növelése a tudáshálózat kiépítésére (Rechnitzer János professzornak a Doktori Iskolában tartott előadása alapján).

⁹⁶ Az Új Magyarország Fejlesztési Terv értelmében a határon átnyúló együttműködések elősegítik a szomszédos országokban élő magyar közösségek európai keretekben való felzárkózását és modernizációját, amely lehetővé teszi, hogy közös térség-, infrastruktúra- és intézményfejlesztés, valamint gazdaságélénkítő programok keretében erősítsék a magyar-magyar kapcsolatokat és valósítsanak meg közös fejlesztéseket. (Európai területi együttműködés) 102. o.

2.4 A határon átnyúló együttműködések felértékelődése

„Ha az Európai Uniónak vallása lenne, az egészen biztosan a regionalizmus lenne.”

(Michael Lake)⁹⁷

Michael Lake volt magyarországi nagykövet – természetesen csak átvitt értelemben vett – idézete jól jellemzi az Európai Unióban az elmúlt 30-40 évben lezajló folyamatokat, amelyek a regionalizmus mentén a Régiók Európájának kialakulásához vezettek. Ennek a folyamatnak építőkövei voltak a területek közötti egyre mélyebb összefonódást eredményező határon átnyúló együttműködések, amelyek nemcsak a területi kohézió megteremtésében, de a társadalom szervezésében, és a térségfejlesztésben is meghatározóvá váltak. A régiók megoldást jelentenek az integráció elmélyítésére és az Európa népei közötti szoros kapcsolatteremtésre.

A határon átnyúló kapcsolatok tudományos szintű vizsgálata az utóbbi 10-15 évben vált Európa-szerte központi témává, mert válaszokat kellett keresni a globalizálódó világban lezajló folyamatokra, és a globalizációval párhuzamosan megerősödő regionális, térségek közötti, lokális együttműködések támasztotta kérdésekre, valamint az „újszerű”, határokat átlépő társadalmi, gazdasági folyamatokra. Ezzel párhuzamosan felgyorsult a *jogalkotási folyamat* is, hiszen a határon átnyúló, egyre integráltabb kapcsolatok hosszú távú kialakítása és működtetése újszerű megközelítésmódon alapuló jogi szabályozás megalkotását igényelte.

Az Európai Unió bővítése során a regionális politika még nagyobb szerepet kapott, hiszen az új tagállamok csatlakozásával ugrásszerűen megnövekedtek az Unión belüli regionális és fejlettségbeli eltérések. Nőtt a határ menti régiók száma és területe. A különbségeket csökkenteni kellett a regionális politika eszközeivel.

Az eurorégióknak, az intézményesült határon átnyúló együttműködéseknek elsősorban az volt a céljuk, hogy hozzájáruljanak a határ menti területek nehézségeinek leküzdéséhez, a jószomszédi kapcsolatok kialakításához, egy erős európai kohézió megteremtéséhez.

⁹⁷ Az Európai Unió volt magyarországi nagykövete. (Forrás: Trombitás Zoltán (2002) Új generáció a közigazgatásban összefoglaló tanulmány, 28. o.)

A regionális politika valójában nem volt más, mint egy gazdasági, társadalmi és területi kohéziós politika⁹⁸, amely a területi fejlettségbeli különbségeket hivatott csökkenteni, és egyúttal a területein élő polgárok életszínvonalát növelni. A határ menti kooperációk indukálói és eszközei is az európai összefonódásnak, amely kulcsa lehet a Lisszabonban⁹⁹ célként kitűzött versenyképes Európa megteremtésének.

Mára a határon átnyúló együttműködések gondolata mind az Európai Unió regionális politikájában, mind magyar relációban jelentőssé vált. Az együttműködésben nemcsak a közsféra, hanem a magánsféra szereplői is aktívan részt vesznek, így a helyi problémák széles körére lehet és kell helyi szinten megoldást találni. A határon átnyúló kooperációknak kétségbevonhatatlan szerepük van az államok közötti kapcsolatok alakításában, a határok lebontásában, a szociális, gazdasági és kulturális együttműködés elmélyítésében.

⁹⁸ Európai Közösség Nizzai Szerződéssel módosított Alapító Szerződése - Fazekas Judit (szerk.): Az Európai Integráció Alapszerződése 2. KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2003. 51, 88. o. 158-162. cikkelyei alapján.

⁹⁹ Ld. a disszertáció II. részének 2. fejezet 2.1 alpontjában kifejtetteket.

III. RÉSZ

A HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉS JOGI ALAPJA, ÉS A MAGYAR RÉSZVÉTELŰ HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSEK JOGI ELEMZÉSE

1. fejezet

Az intézményesített határon átnyúló együttműködések jogi alapja

1.1 A határon átnyúló együttműködések kialakulását megalapozó és fejlődését elősegítő jogi dokumentumok

Az 1968-as Vámunió alapozta meg Nyugat-Európában az eurorégiók létrehozásához és működéséhez szükséges keretfeltételeket. A tagállamok között kialakított, egyre szabadabb kereskedelmi kapcsolatok hálózata lehetővé tette a határon átnyúló egyre mélyebb és sokrétűbb kapcsolatok kialakítását, és idővel a gyakorlati határon átnyúló együttműködésekhez olyan jogi keretszabályozást rendeltek, amely a vertikálisan és horizontálisan is komplex kooperáció bizonyos szintű szabályozását eredményezte. Eleinte csak egy alternatív és rendkívül általános keretszabályozás volt irányadó, míg ma már érvényes és hatályos az alternatív módon alkalmazható, de alkalmazása esetén kötelező érvényű jogi normarendszer. A határon átnyúló együttműködések szabályozó érvényes joganyag kialakulása több évtizedes folyamat eredménye.

A Regionális Tervezésért Felelős Miniszterek Európai Konferenciája (CEMAT) már az 1970-es években felhívta a figyelmet a határ menti régiók területfejlesztésének fontosságára. 1974-ben a Miniszterek Tanácsa határozatot fogadott el a határ menti helyi közösségek közti együttműködésről, amelyben az Európa Tanács tagállamai számára számos, a *jogi fejlődést elősegítő ajánlás* került megfogalmazásra.

A dokumentum szerint:

- a helyhatóságok közötti európai együttműködést a helyi szempontból jelentős területen szükséges fejleszteni a nemzeti jog eszközeivel;
- meg kell tenni a szükséges lépéseket a nemzeti törvényhozás szintjén a helyhatóságok közötti *határ menti együttműködés akadályainak elhárítása érdekében*;
- *rugalmasabb adminisztratív szabályok bevezetésére van igény*, amely végső soron a helyhatóságok közötti, a határ menti együttműködéssel kapcsolatos védelmi eljárások gyorsítását és egyszerűsítését eredményezi (VASIL H. 1996).

A határozat (már 1974-ben) rögzítette, hogy a határ menti (határon átnyúló) együttműködésekben részt vevő helyhatóságok/helyi szervek számára nyújtott megfelelő (jogi) eszközök biztosítása alapvető a hosszú távú együttműködés keretfeltételeinek megteremtéséhez.

1.1.1 A Madridi Konvenció és a Kiegészítő Jegyzőkönyvek

A határ menti kapcsolatok első átfogó jogi szabályozására a Madridi Konvenció¹⁰⁰ keretében került sor. A Madridi Keretegyezmény támogatta, hogy az államok hatáskört és megfelelő jogszabályi környezetet biztosítsanak a területi önkormányzatoknak, közigazgatási szerveknek a határon átnyúló programok megvalósításához. Mindemellett az állami szuverenitás elsődlegességét hangsúlyozta. A Konvenció által felvázolt és támogatott együttműködések a területi önkormányzatoknak és közigazgatási szerveknek a belső jogban meghatározott hatáskörében valósulnak meg, mely hatáskör hatályát és jellegét a Madridi Egyezmény nem érinti, nem befolyásolja, hiszen minden részes államnak szuverén döntése,

¹⁰⁰ Az Európa Tanácsnak az 1980. május 21-én, Madridban kelt Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ menti Együttműködéséről szóló Európai Keretegyezménye (*European Outline Convention on Transfrontier Co-operation Between Territorial Communities or Authorities*) teremtette meg az európai régiók határon átnyúló együttműködésének jogi alapját. A Keretegyezményt Magyarországon az 1997. évi XXIV. törvény hirdette ki, hatályos 1997. április 25-től.

A Konvenció 1981. december 22-én lépett hatályba. A 2007. július 15-i állapot szerint jelenleg 34 részes állama van, és három állam (Málta; Izland; Bosznia-Hercegovina) írta alá úgy a Konvenciót, hogy a ratifikációra még nem került sor.

Forrás:

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=106&CM=8&DF=7/15/2007&CL=ENG>
(letöltés ideje: 2007. július 15.)

hogy a helyi, regionális szerveit milyen döntési, szerződéskötési jogkörrel ruházza fel (Keretegyezmény 2. cikkely, 1. bekezdése alapján).

A Madridi Konvenció szellemében¹⁰¹ szükségesnek tartották, hogy az állam megfelelő hatásköröket nyújtson a helyi szint számára a határon átnyúló együttműködések kialakításához és működtetéséhez. Az állam a hatáskörök átadásával eleve meghatározza a joghatósága alá tartozó területi önkormányzatok és közigazgatási szervek együttműködésének formáját, jellegét és annak terjedelmét. Végül soron tehát az állam dönt a határon átnyúló együttműködés létrehozásának lehetőségéről és a helyi közigazgatási hatóságok/szervek együttműködésen belüli „mozgásteréről”. Ezzel egyidejűleg a helyi szint bizonyos fokú önállósodása figyelhető meg, mert az állam részéről történő jóváhagyást és a szükséges keretek kijelölését követően a helyi szerveződések joga eldönteni, hogy létrehozzák-e a határon átnyúló együttműködések (alternatív döntés).

A Madridi Konvenció olyan többoldalú, államközi mintaszerződéseket és a helyi önkormányzatok között kötendő keret-megállapodásokat, szabályzatokat és szerződéseket¹⁰² ajánl a ratifikáló felek, ill. a joghatóságuk alá tartozó helyi önkormányzatok számára, amelyek segítségével szolgálnak a területi önkormányzatok és közigazgatási szervek közötti együttműködés létrehozásához; ugyanakkor ezek a minta-megállapodások csak ajánlás jellegűek, és nem rendelkeznek jogi kötőerővel.

¹⁰¹ „A Konvenció célja a települési, regionális közhatóságok gazdasági, társadalmi, kulturális együttműködésén keresztül a régiók fejlődésének serkentése, a lakosok európai összetartozásának erősítése” (Szabó 2005, 13). A Konvenció 1. cikkelye szerint „az egyes Szerződő Felek kötelezik magukat arra, hogy előmozdítják és ápolják a saját, valamint a többi Szerződő Fél joghatóságán belül lévő területi önkormányzatok és közigazgatási szervek közötti határ menti együttműködést”. A **Madridi Keretegyezmény** egészét átjárja az a szellemiség, hogy a határon átnyúló együttműködés jelentősége kétségtelven határon átnyúló kohézió megerősítése végett, mindemellett a Konvenció **„konzerválta” a nemzetállamok azon törekvését**, hogy a helyi/regionális hatóságok ne kapjanak széleskörű hatáskört a határ menti kapcsolatok alakításában, így arra se legyen a helyi szervezetek lehetősége, hogy a határ menti ügyekhez tartozó kérdésekben nemzetközi szerződéseket kössenek.

¹⁰² A Madridi Konvenció mellékletében foglaltak alapján a minta-megállapodások két fő kategóriáját lehet megkülönböztetni. Az első kategóriába (a területi és helyi szinten megvalósuló határ menti együttműködésre vonatkozó) államok közötti minta megállapodások tartoznak, amelyek annak érdekében kerültek megszövegezésre, hogy „pontosan meghatározzák azokat az összefüggéseket, formákat és korlátokat, amelyeket az államok a területi közigazgatási szervek együttműködésére nézve alkalmazni kívánnak”. (A Konvenció melléklete és az államközi minta-megállapodások bevezető megjegyzése alapján).

A második kategóriába a helyi önkormányzatok közötti együttműködésre vonatkozó keret-megállapodások, mintaszerződések tartoznak (pl. keret-megállapodás a határ menti együttműködést szolgáló magánjogi szervezetek létrehozásáról; keret-megállapodás a helyi önkormányzatok közötti határ menti együttműködési szervezetek létrehozásáról). (A teljesség igénye nélkül. Forrás: Konvenció melléklete alapján.)

Fontos megemlíteni, hogy a Konvencióban szereplő államközi minta-szerződések egy része az államok kizárólagos hatáskörébe tartozik, míg a többi államközi minta-megállapodás egy keretet ad, amely keret kitöltésére köthetik meg a helyi önkormányzatok a Konvencióban foglalt többi (alternatív) keret-megállapodást.

A jogi keretek rögzítése és a Konvencióban foglalt célok hangsúlyozása ellenére a helyi önkormányzatok által létrehozott határon átnyúló együttműködések csak az adott nemzeti hatáskörökön belül működhetnek, és az érintett országok külön (két-, ill. többoldalú) államközi szerződésben szabályozzák e kooperációk jogi kérdéseit. A Konvenció 2. cikkelyének 2. bekezdése alapján „a részes államok a keretegyezmény aláírásakor pontosan meghatározhatják annak területi és jogi hatályát országuk viszonylatában, megnevezhetik azokat a földrajzi területeket, önkormányzati, vagy közigazgatási szervezeteket¹⁰³, illetve témákat, amelyekre az együttműködést le kívánják szűkíteni, vagy amelyet az együttműködés köréből ki akarnak zárni (Hegedűs 2006, 10). Az állam szerepe az együttműködés létrehozása, működési kerete és tartalma meghatározása szempontjából tehát továbbra is elsődleges.

A disszertáció II. rész 1. fejezetének 1.2.1 és 1.2.2 alpontjaiban részletezett magyar-ukrán és magyar-szlovák bilaterális szerződés is a Madridi Konvenció modell-szerződéseinek figyelembevételével készült, és a Keretegyezményen alapuló határon átnyúló szervezetek kezdeményezéseit támogatta.

A Konvencióban megfogalmazott határ menti együttműködés¹⁰⁴ intézményesítésére tett jogi ajánlások kétségtelenül kezdeti lépések voltak, és a részes államok számára is csupán alternatív jogi eszközként szolgáltak. Mégis a határ menti együttműködések kapcsán sokat emlegetett Konvenció legnagyobb érdeme, hogy kiemelte a határ menti területi önkormányzatok és közigazgatási szervek együttműködésének fontosságát azokon a területeken (városfejlesztés, környezetvédelem, infrastruktúra, lakossági szolgáltatások), mely feladatok ellátására korábban csak a nemzeti határokon belül, a nemzeti jog által szabályozott környezetben kerül(het)et sor.

¹⁰³ A Madridi Konvenció megerősítéséről szóló 15/1993. (III.26.) OGY határozat szerint a Konvenció hatálya alá tartozó magyar szerveknek az alábbiakat kell tekinteni: „község, város, főváros és kerületei, a megyei önkormányzat, valamint a fővárosi és a megyei közigazgatási hivatal”.

¹⁰⁴ A Madridi Konvenció 2. cikkely 1. bekezdésének első mondata szerint „a határ menti együttműködés fogalmába tartozik két, vagy több Szerződő Fél joghatóságán belül lévő területi önkormányzatok és közigazgatási szervek között a jószomszédi kapcsolatok erősítése és továbbfejlesztés céljából megvalósuló tevékenység, valamint az e cél megvalósítását szolgáló egyezmény, vagy megállapodás megkötése”. (Forrás: Madridi Konvenció 2. cikkely). Ez a fogalom meghatározás jó kiindulási alapot adott az Európai Határregiónk Szövetségének a határ menti együttműködés definíciójának körvonalazásához (Ld. disszertáció II. részének 1.2. alfejezete).

A Keretegyezmény arra ösztönözte az államokat, hogy „megoldják mindazokat a jogi, adminisztratív és technikai problémákat, amelyek akadályozzák a határ menti együttműködés fejlődését, és zökkenőmentes működését” (Konvenció 4. cikkelye alapján). Ez a rendelkezés a határon átnyúló szerveződések jogi fejlődésében meghatározó volt, elsősorban azért, mert táptalajt adott olyan törekvéseknek és igényeknek, amelyek a határon átnyúló kooperációkat akadályozó tényezőket minél hatékonyabb módon kívánták csökkenteni, ill. mérsékelni a jog eszközeivel. A Konvencióban foglalt jogi modellek azon túl, hogy segítségül szolgáltak az államközi és a helyi hatóságok közötti, jogi kötőerő nélküli szerződések megkötéséhez, előrevetítették a határon átnyúló együttműködési jogi forma *kategorizálásának lehetőségét*.

A Konvenció visszafordíthatatlanul előmozdította azokat a folyamatokat, amelyek a helyi szint hatáskörének kiszélesítéséhez, és a helyi/regionális szervezeteknek a határon átnyúló együttműködésben történő egyre hangsúlyosabb szerepvállalásához vezettek.

A helyi szervek hatáskörszerzési törekvéseinek felerősödését igazolták a Madridi Konvencióhoz kapcsolódó kiegészítő protokollok¹⁰⁵ (jegyzőkönyvek). Az ún. „Additional Protocol” (1995) és a „Secondary Protocol” (1998) olyan jogi eszközöket fogalmazott meg és olyan jogi kereteket jelölt ki, amelyek a helyi szint hatáskörét kiszélesítették, a helyi szervezetek súlyát növelték, és megfelelő jogi alapot teremtettek az önálló, határon átnyúló cselekvésre (de kizárólag az állam által kijelölt terjedelemben!). Magyarország a két kiegészítő jegyzőkönyvet nem írta alá, mégis ezeknek a jogi dokumentumoknak fontos szerepük van a határon átnyúló együttműködések alakításában. A határon átnyúló együttműködések jellemző jelenlegi bizonytalan jogi helyzetnek a jövőben biztosabb alapokon nyugvó rendezése érdekében kívánatos lenne, hogy hazánk – a szomszédos államok többségéhez hasonlóan¹⁰⁶ – a közeljövőben ratifikálja ezeket a dokumentumokat.

¹⁰⁵ A Madridi Konvencióhoz fűzött két jegyzőkönyv, amely az Európa Tanács keretében látott napvilágot, az ún. 1995-ös „Additional Protocol” és az 1998-as „Secondary Protocol”, amely a régiók számára valódi jogi alapot határozott meg, és kétségtelenül a régiók nemzetközi szerepvállalásának erősítését eredményezte.

Forrás:

Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities; Strasbourg, 9.XI.1995.

Forrás: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/159.htm> (letöltés ideje: 2007. február 18.)

Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation, Strasbourg, 5.V.1998.

Forrás: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/169.htm> (letöltés ideje: 2007. február 18.)

¹⁰⁶ Az „Additional Protocol”-t és a „Secondary Protocol”-t Magyarország szomszédos államai közül Ausztria, Szlovákia, Szlovénia és Ukrajna ratifikálta a 2007. július 15-i állapotnak megfelelően. Forrás:

Már az 1995-ös protokoll elismerte és biztosította a területi szervek és helyi önkormányzatok¹⁰⁷ azon jogát, hogy hatáskörükben és az eljárási szabályoknak megfelelően határ menti együttműködésre lépjenek központi kormányzatuk előzetes hozzájárulása nélkül („Additional Protocol” 1. cikkelye alapján). A jegyzőkönyv jelentős előrelépést tesz a korábbi szabályozáshoz képest, hiszen a protokollt ratifikáló állam elfogadja, hogy az állami szint alatt működő területi szervek, helyi önkormányzata nemzetközi szerződéseket kössön további állami beleegyezés nélkül. Ugyanakkor a határon átnyúló szerződések megkötését ebben az esetben is meg kell, hogy előzze az államközi kölcsönös megegyezés, amely kijelöli a határon átnyúló kapcsolatok kialakításának kereteit és a helyi szint mozgásterét; tehát az államközi egyezmény keretein belül van lehetősége a területi, helyi szerveknek nemzetközi szerződés megkötésére.

A protokoll lehetőséget nyújt a területi szervek és helyi önkormányzatok számára, hogy – a már biztosított állami kereteken belül - rendszeresen jogosultak legyenek határon átnyúló kapcsolatok kialakítására, szerződések aláírására, illetőleg feladatkörükön belül a megfelelő döntések meghozatalára. A határon átnyúló együttműködési szerződés keretében közösen meghozott döntések végrehajtása az érintett területi szervek és helyi önkormányzatok hatáskörében történik, a nemzeti (belső) jogszabályokkal összhangban. A végrehajtást illetően ezek a döntések jogi vonatkozásban ugyanolyan kötelező erővel rendelkeznek, mintha a döntést a helyi szervek saját hatáskörükben, saját nemzeti joguk alapján hozták volna meg.

Lényeges megállapítás az „Additional Protocol” 3. cikkelyében, hogy a határ menti együttműködési szerződésben részes területi szervek és helyi önkormányzatok határon átnyúló szerveket/testületeket állíthatnak fel, amelyek jogi személyként¹⁰⁸ is funkcionálhatnak. A határon átnyúló együttműködések jogi fejlődésének folyamatában (1995-ben) még mindig nem kerül egyértelműen rögzítésre, hogy egy határon átnyúló szerveződés jogi személyként működhet-e, vagy sem; pontosabban a jegyzőkönyvet ratifikáló államnak kell nyilatkoznia

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=159&CM=8&DF=7/15/2007&CL=ENG>
(Additional Protocol) (letöltés ideje: 2007. július 15.)

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=169&CM=8&DF=7/15/2007&CL=ENG>
(Secondary Protocol) (letöltés ideje: 2007. július 15.)

¹⁰⁷ A határon átnyúló együttműködésben részt vevő területi szervek és helyi önkormányzatok („territorial communities and authorities”) megnevezés alatt értelemszerűen a ratifikáló állam joghatósága alá tartozó helyi, területi szerveződést kell érteni a releváns közigazgatási felosztásnak és szabályozásnak megfelelően.

¹⁰⁸ „The (...) transfrontier co-operation body *may or may not have legal personality*. (...)” (3. cikkely alapján).

abban a kérdésben, hogy elismeri-e az így létrehozott határon átnyúló testületek jogi személyiségét¹⁰⁹.

A határon átnyúló együttműködésben a felek (területi szervek, helyi önkormányzatok) – ugyancsak a jegyzőkönyvet ratifikáló „állami beleegyezés” feltételei szerint – határozzák meg, hogy az általuk felállított határon átnyúló szerv/testület közjogi, vagy magánjogi entitásnak minősül-e azon jogrendszer alapján, amely jogrendszerhez a területi szervek, helyi önkormányzatok tartoznak (3. cikkely alapján). Elviekben tehát adott annak a lehetősége, hogy határon átnyúló magánjogi, vagy közjogi jogalanyisággal bíró testületeket hozzanak létre, de ehhez teljesülnie kell annak a feltételnek, hogy az érintett nemzetállam egyáltalán ratifikálja a jegyzőkönyvet. Ha az állam ratifikálja is a jegyzőkönyvet, kérdéses, hogy a jegyzőkönyvhöz fűzött állami fenntartások¹¹⁰ alapján a határon átnyúló testületek magánjogi, vagy közjogi jogalanyként jöhetnek-e létre (esetleg mind a két megoldás biztosított), illetőleg hogy a ratifikáló állam elismeri-e az ilyen együttműködés keretében felállított intézmények jogi személy mivoltát.

¹⁰⁹ Az Additional Protocol 4. cikkelyében foglaltak szerint, ha a határon átnyúló testület jogi személyként jött létre, a jogi személyiségét annak a szerződő államnak a joga szerint kell megállapítani, amely államban a központja található. Ez az elv, azaz a „székhely szerinti állam elve” köszön vissza a határon átnyúló együttműködéseknek egységes jogi formát és jogi személyiséget biztosító EGTC-szabályozás (Ld. jelen disszertáció IV. része) alkalmával is.

¹¹⁰ A Magyarország határai mentén kialakult határon átnyúló együttműködések széleskörű jogi értékelése megkívánja, hogy hazánk szomszédos államai által az „Additional Protocol”-hoz fűzött nyilatkozatokat/deklarációkat ezúton rögzítsük. Horvátország, valamint Szerbia és Montenegró a 2007. július 15-i állapotnak megfelelően még nem írta alá a kiegészítő jegyzőkönyvet. Románia 1998-ban aláírta ugyan, de nem ratifikálta, tehát a jegyzőkönyv Románia vonatkozásában még nem lépett hatályba. Ausztria, Szlovákia, Szlovénia és Ukrajna aláírták és ratifikálták is a jegyzőkönyvet, ami azt jelenti, hogy elismerték a területi szerveik és helyi önkormányzatuk szerződés-kötési jogát a határon átnyúló együttműködésre vonatkozóan. Szlovákiának és Ausztriának az „Additional Protocol”-hoz fűzött deklarációja alapján arra van lehetőség, hogy magánjogi határon átnyúló jogalanyok jöjjenek létre, elfogadva annak jogi személyiségét is:

- Ausztria deklarációja: „*The Government of the Republic of Austria, in accordance with Article 8 of the Additional Protocol, declares that it will apply the provisions of Article 4 only.*”
- Szlovákia deklarációja: „*The Government of the Slovak Republic, referring to paragraph 1 of Article 8 of the said Protocol, declares that it applies the provisions of Article 4 only.*”

Szlovénia és Ukrajna mind a magánjogi, mind a közjogi jogalanyiságot elismerte, tehát a szlovén és ukrán határszakaszokon szélesebb körű mozgástér biztosított. Ezek a szomszédos államok ugyancsak elismerték a határon átnyúló testületek jogi személyiségét:

- Szlovénia deklarációja: „*In accordance with Article 8, paragraph 1, of the Additional Protocol, the Republic of Slovenia declares that it will apply the provisions of Articles 4 and 5.*”
- Ukrajna deklarációja: „*In accordance with Article 8, paragraph 1, of the Additional Protocol, Ukraine declares that it will apply the provisions of Articles 4 and 5.*”

Forrás:

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=159&CM=8&DF=7/15/2007&CL=ENG&VL=1> (letöltés ideje: 2007. július 15.).

A határon átnyúló szervezetek és a releváns jogi dokumentumok elemzése alapján ma már egyértelműen megállapítható, hogy a határon átnyúló együttműködések fejlődésének folyamatában sok bizonytalanságot, sőt jogbizonytalanságot okozott, hogy a határon átnyúló szerveződések/testületek nem kerültek egyértelműen jogi személyként deklarálásra¹¹¹. Az „Additional Protocol” által nyújtott lehetőség a jogi személyiség elismerésére vonatkozóan előrelépést jelentett, de ez az előremutató szabályozás csak akkor érvényesülhet, ha mindkét (vagy több) fél vonatkozásában az államok ratifikálják a jegyzőkönyvet, és elismerik a határon átnyúló szerveződés jogi személyiségét. Hangsúlyozandó, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv csak 1995 óta biztosítja a jogi személyiség deklarálásának lehetőségét.

A határon átnyúló együttműködések és euroregionális szerveződések 30-40 évet átölelő fejlődése során az együttműködő felek megfelelő jogi szabályozás hiányában, már működő mintákat alapul véve, legtöbbször az államok közötti speciális két-, vagy többoldalú egyezményekben (Ld. Német-Holland Egyezmény, Benelux Konvenció stb.) rögzített módon, illetőleg a Madridi Konvencióra alapozva – és a Madridi Konvenció alapján aláírt államközi szerződések keretében – hozták létre határon átnyúló együttműködéseiket. Az a tény, hogy az együttműködő felek számára sokáig nem állt rendelkezésre megfelelő jogi szabályozás, majd a Madridi Konvenció által nyújtott jogi normarendszer keretein belül is kötve voltak az államközi megállapodás keretfeltételeihez, oda vezetett, hogy a határon átnyúló közös szervezetek a legkülönbözőbb jogi formában, hol jogi személyként, hol jogi személyiség nélkül jöttek létre.

A határon átnyúló együttműködésekben, és az euroregionális együttműködésben részes szereplők törekedtek arra, hogy jogi személyiséggel rendelkező határon átnyúló szerveződések alakítsanak ki. „A legtöbb európai államban a közösségi programokban aktívan részt vevő eurorégiók polgári jogi személyiséggel rendelkező szervezetek, néhány állam, mint Németország, vagy Hollandia azonban lehetővé teszi közjogi jogi szervezetek működésének létrehozását.” (Orova 2006, 68).

¹¹¹ Ehhez kapcsolódóan szükséges rögzíteni, hogy bár a határon átnyúló regionális együttműködéseknek biztosított jogi személyiség jelentős előnyökkel jár, a különböző jogi formákat (akár a nem jogi személy struktúrákat is) javasolt fenntartani. Az együttműködésben részt vevő partnerek számára ugyanis biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy a tervezett együttműködéshez mérten, a célokhoz igazodóan, maguk választhassák meg az kooperáció formáját, típusát, attól is függően, hogy a potenciális székhely szerinti állam milyen feltételeket határoz meg az együttműködések létrehozására és működtetésére.

Bármilyen fejlettek is azonban ezek a határon átnyúló szerveződések, nem alkotnak önálló közigazgatási szintet. A jogi szabályozás kialakulásának vizsgálata arra mutatott rá, hogy a határon átnyúló együttműködések terén jelentkező jogbizonytalanság kihatással volt a határon átnyúló együttműködések hatékonyságára, sőt legtöbbször oda vezetett, hogy az együttműködések csak látszat működést produkál(hat)tak.

A „Secondary Protocol” a határon átnyúló együttműködések kereteit szélesíti azáltal, hogy az 1. cikkelyében foglaltak szerint a területi szervek és helyi önkormányzatok interregionális (területek közötti / ”interterritorial co-operation”) együttműködésének lehetséges paramétereit rögzíti. Az interregionális együttműködés alatt a jegyzőkönyv olyan kooperációt ért, amelynek célja két, vagy több részes állam területi szervei és helyi önkormányzatai közötti kapcsolat megteremtése egy együttműködési megállapodás keretében. Tekintettel arra, hogy az együttműködés e fajtája túlterjeszkedik a jelen disszertáció által vizsgált, kifejezetten a szomszédos határ menti területeket érintő, (közvetlen) határon átnyúló együttműködésen, a „Secondary Protocol”-t részleteiben nem elemzi. Annyit azonban szükséges rögzíteni, hogy a Madridi Konvenció és az „Additional Protocol” mutatis mutandis alkalmazandók az interregionális együttműködésre is („Secondary Protocol” 3. és 4. cikkelye alapján).

Összefoglalva, a Madridi Konvencióhoz fűzött két kiegészítő protokoll elismerte a helyi hatóságok (területi szervek, helyi önkormányzatok) jogát arra vonatkozóan, hogy határon átnyúló és interregionális kapcsolatokat létesítsenek és tartósan fenntartsanak. A határ menti együttműködés számára olyan jogi eszközöket javasolt, mint az állandó együttműködési szerv/testület létrehozása, amely lehetővé tette, hogy jogi egységben lehessen kezelni a határon átnyúló együttműködések. Hangsúlyozom ugyanakkor, hogy a határon átnyúló együttműködés keretei, az állandó együttműködési testület jogalanyiséga és jogi személyisége még mindig az állam(ok) beleegyezéstől függ, tehát nem állíthatjuk, hogy a jegyzőkönyvek teljes egészében feloldották volna a határon átnyúló együttműködések terén jelentkező jogi bizonytalanságokat és akadályokat.

Visszautalva a disszertáció II. rész 1. fejezetének 1.4 alfejezetében részletezett elemzésre a kiegészítő jegyzőkönyvek igazolják, hogy a helyi szerveknek, önkormányzatoknak bizonyos terjedelmű nemzetközi jogalanyiságot (határon átnyúló együttműködési szerződéskötési jogosultságot), vagy Grúber Károly által megfogalmazott kifejezéssel élve „részleges nemzetközi jogalanyiságot” (Grúber 2002, 206) kívántak biztosítani, de olyannyira erős az

állami szerepvállalás, hogy a helyi szervek bármiféle deklarált nemzetközi jogalanyiságáról is – az állami akaratból, szuverenitásból eredeztethető módon – csak származtatott/levezetett formában beszélhetünk.

A jogi szabályozás fejlődési ívét elemezve ugyanakkor kétségtelen, hogy a kiegészítő jegyzőkönyvek egyértelmű lépést tettek abba az irányba, hogy az eurorégiók, ill. a határon átnyúló együttműködések jogi státuszát rendezzék. A jogi dokumentumok kiértékelése alapján ugyanakkor megállapítható, hogy teljes körű jogi rendezésre ebben az időszakban még nem került sor.

1.1.2 A jogi szabályozás egységesítésének további lépései

Az Európai Bizottság 1981-ben ajánlásában rögzítette¹¹², hogy az egységes Európa kialakításához az európai, határ menti régiók sikeres fejlődése/fejlesztése jelentheti a megoldást, ezért a határon átnyúló regionális fejlesztéseket megfelelően koordinálni szükséges. *A koordináció ugyanakkor előfeltételezi egy többé-kevésbé egységesen kezelhető, de legalábbis alapvető jellemzők/meghatározók alapján összehasonlítható rendszer meglétét, ezért a jogi szabályozásnak igazodnia kell az egységesedő határon átnyúló együttműködések rendszeréhez, ill. a jog feladata, hogy szabályozza és elősegítse az egységesedő rendszer létrehozását, működtetését.*

1983-ban az Európai Miniszterek Konferenciája elfogadta az Európai Regionális Területfejlesztési Chartát¹¹³, amelyben visszautalt a Madridi Konvencióra, és kiemelte a Keretegyezmény fontosságát, alkalmazásának szükségességét. A határon átnyúló együttműködések szabályozásában tehát bizonyítottan a Madridi Konvenció jelentette az első átfogó (keret)szabályrendszert, amely évtizedeken keresztül iránymutatást nyújtott a

¹¹² Az Európai Bizottság 81/879/EGK ajánlása a regionális fejlesztések határon átnyúló koordinálására (81/879/EEC: Commission Recommendation of 9 October 1981 on transfrontier coordination for regional development. (Forrás: EUR-LEX honlapja).

¹¹³ A Torremolinosi Charta 1983-ban került elfogadásra, amely az európai szociális kohézió stratégiájának kialakításához járult hozzá. A Charta, más néven „az európai kontinens fenntartható területfejlesztési irányelvei” című dokumentum a Regionális/Területi Tervezés Európai Chartájára (1983) épült. A Torremolinosi Charta a nemzeti és európai területi tervezési politikák alapelveit határozta meg, amelyek az Európa Tanács akkori huszonkét tagállamán belül Európa területi szervezésének javítását és *a nemzeti határokon átnyúló problémák megoldását* célozták. Forrás:

http://www.coe.int/t/f/coop%20E9ration_culturelle/environnement/cemat/pddtdce/ppes_hongrois.asp
(letöltés ideje: 2007. június 9.)

szereződéses alapokon nyugvó, az önkormányzatok és helyi közigazgatási szervek intézményesített határon átnyúló együttműködése számára.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája¹¹⁴ (1985) – bár elsősorban az önkormányzatiság kérdéskörét érintette –, tovább növelte a jogi együttműködés elmélyítésének lehetőségét. A dokumentum támogatja, hogy a helyhatóságok/helyi önkormányzatok megfelelő hatáskörökkel rendelkezzenek más helyhatóságokkal/helyi önkormányzatokkal való együttműködésük során. A Charta 10.3 cikkelye¹¹⁵ alapján a (határ menti) társulás joga határozottan kiterjed a *nemzetközi szintre is*, miszerint a helyhatóságok/helyi önkormányzatok a jog által biztosított feltételek szerint jogosultak a más államok területén lévő partnerekkel való együttműködésre (Vasil H. 1996 alapján).

A helyi önkormányzatok nemzetközi együttműködésének vizsgálata során némi kitérő keretében fontos megemlíteni a magyar vonatkozásokat is. A nemzetközi szintű önkormányzati szerveződés alapjait Magyarországon a Magyar Köztársaság Alkotmánya¹¹⁶, valamint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)¹¹⁷ rögzíti. E törvények értelmében a magyar helyi önkormányzatok és helyi képviselő-testületek társulási és együttműködési szabadságot élveznek, így jogosultak arra, hogy együttműködjenek a határ másik oldalán lévő, más államokban működő helyi önkormányzatokkal, tagjai legyenek nemzetközi önkormányzati szervezeteknek, valamint részt vegyenek határon átnyúló regionális együttműködésekben (A lábbjegyzetben hivatkozott törvényi szakaszok alapján).

¹¹⁴ European Charter of Local Self-Government – A Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját Magyarországon az 1997. XV. törvény hirdette ki. (A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről). A Charta Magyarországon 1994. július 1-jén lépett hatályba. A Magyarországgal szomszédos államok közül Szerbia és Montenegró kivételével minden állam ratifikálta a Chartát. Forrás: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=122&CM=8&DF=7/22/2007&CL=ENG> (letöltés ideje: 2007. július 22.)

¹¹⁵ A Charta 10. cikkely 3. bekezdése szerint „a helyi önkormányzatok – törvény által előírt feltételekkel – jogosultak együttműködni más államokban működő önkormányzatokkal” (Forrás: – Helyi Önkormányzatok Európai Chartája).

¹¹⁶ Az Alaptörvény 44/A. § (1) bekezdés h) pontja szerint „a helyi képviselő-testület szabadon társulhat más helyi képviselő-testülettel, érdekeinek képviseletére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezeteknek” (Magyar Köztársaság Alkotmánya).

¹¹⁷ A helyi önkormányzatokról szóló törvény 1. § (6) bekezdésének c) pontja szerint „a helyi önkormányzat szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdekeinek képviselete és védelme céljából területi, valamint országos érdek-képviseleti szervezetbe tömörülhet, feladat- és hatáskörében együttműködhet külföldi helyi önkormányzattal, beléphet nemzetközi önkormányzati szervezetekbe” (Ötv. hivatkozott szakasza).

A helyi önkormányzatokról szóló törvény a közigazgatás alapszintjére helyezte a határon átnyúló együttműködések lehetőségét¹¹⁸, amely erősítette a lokális szint szereplőinek mozgáskörét. A hatáskörök helyi szintre történő telepítése, és annak bővítése az állami akarat függvénye, a hatalomgyakorlás megosztása politikai érdekeket tükröz. Magyarország vonatkozásában Pálné Kovács Ilona az önkormányzati rendszer elmúlt 15 évét értékelő tudományos cikkében¹¹⁹ írja, hogy a helyi hatalomgyakorlás modellje még ma sem „felel meg a modern kihívásoknak”, mert bár az önkormányzatok közjogi értelemben autonómiát élveznek, az állam centralizáltsága – az alapszint hatáskörének bővítése ellenére – megmaradt. Az uniós források fogadása és a határon átnyúló együttműködések létrehozásának biztosítása érdekében számos reformprogram fogalmazódott meg a közigazgatás korszerűsítésére vonatkozóan, melyek között „voltak értékes elemzések, koncepciók” (Verebélyi 2000 – idézi: Pálné K. 2007, 1307), de valójában egyik sem tudott egységes, átfogó programmá alakulni. A területi együttműködések támogató uniós források fogadása és menedzsmentjének kialakítása érdekében „kiépült a partnerségi elven alapuló regionális fejlesztési tanácsok és ügynökségek hálózata”, ennek ellenére „a források feletti döntési hatalom központi szinten maradt, mintegy kiüresítve a „nemzeti” fejlesztéspolitikai intézményrendszert.” (Pálné K. 2007, 1312).

A magyar törvények által a helyi önkormányzatok, és képviselő-testületek számára biztosított jogosultság ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a helyi szint számára biztosított lenne a nemzetközi szerződéskötés képessége. A magyar helyi önkormányzatok (és képviselő-testületek) nem köthetnek határon átnyúló együttműködések létrehozására irányuló nemzetközi szerződéseket, és nem rendelkeznek nemzetközi jogalanyisággal. Nyugat-Európa néhány fejlett államában (például Németország, vagy Ausztria szövetségi államban) olyan széleskörű jogosítványokkal rendelkeznek az egyes tartományok, ill. az országos szint alatti helyi hatóságok/szervezetek, hogy további állami beleegyezés nélkül köthetnek nemzetközi szerződést, amelynek segítségével közösen hozhatnak létre és működtethetnek az állampolgárok hatósági ügyeit intéző határon átnyúló szerveket (Baller 2006, 121-123 alapján).

¹¹⁸ Verebélyi Imre egyetemi tanár álláspontja a 2008. április 24-i munkahelyi vitán elhangzottak szerint.

¹¹⁹ Pálné Kovács Ilona (2007) Magyar területi reform és az uniós fejlesztéspolitika című cikk alapján. Forrás: <http://www.epa.oszk.hu/00600/00691/00046/pdf/1306-1315.pdf> (letöltés ideje: 2008. július 10.).

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája által biztosított *határon átnyúló önkormányzati együttműködés lehetősége* a magyar fél részéről jelenleg csak Ukrajna, Románia, Horvátország és Ausztria vonatkozásában áll fenn. Szerbia és Montenegró 2005. június 24-én aláírta a dokumentumot, de a ratifikálás, és így a hatálybalépés e két ország viszonylatában elmaradt¹²⁰. Szlovákia tekintetében a Charta hatályba lépett, de a Chartához fűzött fenntartás folytán Szlovákia kizárta a 10.3 cikkely alkalmazhatóságát¹²¹. Pozitívum ugyanakkor, hogy Magyarország és Szlovákia viszonylatában fennáll a magyar-szlovák bilaterális egyezmény¹²², amely a két ország vonatkozásában megteremtette a helyi önkormányzatok határon átnyúló együttműködésének alapjait (Ld. a disszertáció II. rész 1. fejezetének 1.2.2 alpontjában).

Az Európai Parlament 1988-ban megalkotta a Regionalizáció Közösségi Chartáját, amelyben „arra szólította fel a tagállamokat, hogy támogassanak minden szintű, de különösen a *régiók közötti nemzetközi, határon átnyúló együttműködést*” (Orova 2006, 64). A jogi fejlődés elemzése igazolta, hogy az 1980-as Madridi Konvenciót követően – amely az Európa Tanács dokumentuma volt – egyre átfogóbb jogi dokumentumok születtek, amelyek elsősorban a kooperációk jelentős szerepére hívták fel a figyelmet, és *megteremtették annak alapját, hogy egész Európára kiterjedően egységes jogi szabályozást lehessen alkotni a határon átnyúló együttműködésekre vonatkozóan*.

1996. januárjában született a Karlsruhe-i Megállapodás, amely „a svájci Szövetségi Tanács, a Német Szövetségi Köztársaság Kormánya, a Francia Köztársaság Kormánya és Luxemburg Nagyhercegség Kormánya között” jött létre „a képviselő testületek és egyéb helyi szintű közigazgatási hatóságok határokon túlnyúló együttműködésének” (Szabó A. 2006, 490) szabályozására a ratifikáló államok viszonylatában. A Megállapodás ugyancsak a Madridi Konvencióban foglalt szabályozásból indul ki, és először határoz meg „a közjogon alapuló, jogi személyiséggel rendelkező egységes intézményeket, mint határon átnyúló helyi célszövetségeket” (Baller 2006, 122).

¹²⁰ Forrás:

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=122&CM=8&DF=7/22/2007&CL=ENG>
(letöltés ideje: 2007. július 22.)

¹²¹ Forrás:

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=122&CM=8&DF=7/22/2007&CL=ENG&VL=1> (letöltés ideje: 2007. július 22.)

¹²² Részletezve a disszertáció II. részének 1. fejezet 1.2.2 alpontjában.

A Megállapodás kétséget kizáróan újdonságot hordoz a korábbi jogi dokumentumokhoz képest, mert egységesen garantálja a határon átnyúló szerveződés jogi személyiségét. Hátránya, hogy csak „korlátozott mértékben hatékony” (Practical Guide to Cross-border Cooperation 2000, 33), mert a Madridi Konvencióhoz hasonlóan csak meghatározott államok viszonylatában érvényesül, és nem hoz létre önálló jogi alapot a határon átnyúló együttműködések kialakításához, mert a megállapodásban rögzített keretfeltételeknek külön nemzeti szintű implementációja szükséges.

A fent elemzett multilaterális dokumentumok alapján kijelenthető, hogy az 1990-es évek végéig a határon átnyúló együttműködéseknek kialakult egy igen sokszínű, komplex normarendszere. Ezzel párhuzamosan megfogalmazódtak az együttműködés jogi vonatkozásait érintő problematikus szempontok is: világossá vált, hogy a multilaterális egyezmények alapján, minden részes államra kiterjedően lehetetlen a regionális szintek között olyan közvetlen egyezményeket létrehozni, amelyek akár a magánjog, akár a közjog alá tartozó, határon átnyúló állandó együttműködési testületek létrehozását teszik lehetővé. Ugyancsak nem lehetséges a határon átnyúló együttműködésekhez kapcsolódóan a nemzeti hatóságok (helyi szervezetek) számára kizárólagos hatásköröket biztosítani a közjogi jogviszonyokban (Practical Guide to Cross-border Cooperation 2000, 33 alapján, saját fordítás). A multilaterális megállapodások *keretfeltételeket határoznak meg az együttműködések szolgálatára, önálló szerződési alapot azonban nem adnak*. A keret kitöltésére állami, valamint helyi/regionális szinten, a konkrét szerződés, illetve megállapodás során kerül sor. Az egyezményeket, megállapodásokat – az előírt ratifikáláson túl – átültetik az adott ország jogrendszerébe, azaz megfelelően kihirdetésre kerülnek.

1.1.3 A határon átnyúló együttműködések jogi szabályozása a „Madridi Konvenció időszakát” követően

Nem csak az Európai Unió, de idővel az Európa Tanács is továbblépett a Madridi Keretegyezmény biztosította lehetőségeken. Sorra születtek olyan politikai deklarációk¹²³,

¹²³ Az Európa Tanács politikai deklarációi:

- A Határ menti Együttműködésekért Felelős Miniszterek Deklarációja, amely a határ menti projektek kivitelezését akadályozó adminisztratív, jogi, és politikai akadályok lebontásáról rendelkezik. (*Declaration on Transfrontier Cooperation in Europe on the Occasion of the 40th Anniversary of the Council of Europe* – 1989. október 6.)

amelyek a határon átnyúló együttműködés kérdéskörét érintették, és az együttműködést akadályozó tényezők széleskörű lebontását, valamint stabil határon átnyúló együttműködések előmozdítását szorgalmazták.

Érdekes momentum, hogy az intézményesített határon átnyúló együttműködések fejlődési folyamatában csak a közelmúltban, 2005. januárjában látott napvilágot az a dokumentum¹²⁴, amely – a Madridi Konvenció és a kiegészítő protokollok kezdeményezte folyamatokra alapozva – a helyi és területi szervek határon átnyúló együttműködését akadályozó tényezők csökkentésére, és a jó megoldások („good practice”) terjesztésére vonatkozó javaslatokat fogalmazott meg.

A Madridi Konvenció jogi keretszabályozásától kezdődően negyed évszázad telt el, míg az Európa Tanács megfogalmazta, és ajánlásában rögzítette, hogy milyen intézkedések megtételét találja szükségesnek a területi/helyi szervek, ill. hatóságok határon átnyúló (és interterritoriális) együttműködését szabályozó megfelelő jogi rendszer (jogi keretek) megalkotásához.

Az Európa Tanács javaslatot tesz arra, hogy a jogi szabályozáson keresztül – a Madridi Konvencióval összhangban – az államok garantálják a területi/helyi szervezetek, hatóságok számára az együttműködések kialakításához szükséges hatásköröket, többek között arra vonatkozóan, hogy határon átnyúló együttműködési megállapodásokat köthessenek a jog által egyértelműen meghatározott keretek között, továbbá hogy a megfelelő források, különösen pénzügyi források biztosításával határon átnyúló együttműködési tevékenységet láthassanak el.

Forrás:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=666775&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864> (letöltés ideje: 2007. július 29.).

- 2002-ben a Vilnius Deklaráció a regionális együttműködés és a demokratikus stabilitás megeremtése tárgykerében született. (*Vilnius Declaration on regional cooperation and the consolidation of democratic stability in Greater Europe* - 2002. május 3.)

Forrás:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=280565&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864> (letöltés ideje: 2007. július 29.).

- A Chişinău Politikai Deklaráció a határ menti és a határon túli együttműködés fejlesztése érdekében jött létre Délkelet-Európában. (*Chişinău Political Declaration on transfrontier and interterritorial cooperation between states in South-Eastern Europe* – 2003. november 6.)

Forrás:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=82629&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864> (letöltés ideje: 2007. július 29.).

¹²⁴ Az Európa Tanács Miniszterek Bizottságának 2005. január 19-én elfogadott ajánlása. Forrás: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2005\)2&Language=lanEnglish](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2005)2&Language=lanEnglish) (letöltés ideje: 2007. július 29.)

Az Európa Tanács Miniszterek Bizottsága a határon átnyúló együttműködések kialakításához *szükséges jogi alap megalkotására* javasolja olyan két-, vagy többoldalú államközi megállapodás létrehozását, amely:

- vagy *általános hatáskört* állapít meg a helyi szint számára a határon átnyúló (ill. interterritoriális) együttműködésekben való részvételre;
- vagy *ágazati hatáskört* biztosít (például az egészségüggyel, vagy a polgári védelemmel kapcsolatosan) a helyi szervek számára.

Bár alapvető javaslatok, megoldások kerülnek az ET ajánlásban rögzítésre, a Madridi Konvencióhoz és a kiegészítő protokollokhoz hasonlóan ismételten az állami szerepvállalás hangsúlyos, mert az állam döntése, hogy milyen hatásköröket biztosít a helyi szervei számára az együttműködések kialakításához és működtetéséhez. Huszonöt évvel a Madridi Konvenció elfogadását követően az Európa Tanács felhívta a figyelmet arra is, hogy azokban a részes államokban, amelyek a Madridi Konvenciót, vagy a kiegészítő protokollokat még nem ratifikálták (például Magyarország a protokollok vonatkozásában), szükséges lenne olyan jogi megalapozás kialakítása, amely a Konvenció és a protokollok ratifikációját és teljes implementációját teszi lehetővé (Európa Tanács 2005/2. ajánlása alapján – saját fordítás). Az Európa Tanács által szükségesnek ítélt jogi megalapozás Magyarországon több magyar törvény (köztük az Alkotmány, ill. a helyi önkormányzatokról szóló törvény) módosítását előfeltételezné, hiszen a kiegészítő jegyzőkönyvek lehetséges ratifikálásához hazánkban a helyi önkormányzatok számára nemzetközi közjogi jogalanyiságot kellene biztosítani.

Az Európa Tanács Miniszterek Bizottsága külön kiemeli, hogy gondoskodni kell - különösen visszamenőleg(!) -, a területi szervek és hatóságok által kötött határon átnyúló együttműködési megállapodások alapos jogi felülvizsgálatáról (Európa Tanács 2005/2. ajánlása alapján – saját fordítás). Álláspontom szerint e megállapításnak azért van nagy jelentősége, mert a létező határon átnyúló együttműködések jogi vizsgálata alapján általános képet kapunk arról, hogy jelenleg milyen jogi alapon, milyen jogi formában működnek a határon átnyúló együttműködések, és milyen hatáskörrel rendelkeznek a helyi szervek/önkormányzatok az együttműködések létrehozására. A vizsgálódásokra alapozva javaslatokat lehet megfogalmazni arra vonatkozóan, hogy a jövőben milyen irányban lehetséges, vagy érdemes továbbfejleszteni a határon átnyúló együttműködések, és milyen további jogi szabályozás megalkotása válik/válhat szükségessé a kooperációk hatékonyságának, önállóságának növelése érdekében.

A határon átnyúló együttműködések jogi értékelése hazánk szempontjából is fontos, hogy felvázoljuk a határ menti együttműködések jelenlegi helyzetét, valamint ehhez szorosan kapcsolódó módon a jogi szabályozás lehetséges jövőbeli irányait. Mindezek alapján a disszertáció III. részének 2. fejezetében kerül sor a magyar részvételű határon átnyúló együttműködések jogi értékelésére.

Tény, hogy az Európai Unió tagállamai közül a kiegészítő protokollokat számos tagállam még nem ratifikálta¹²⁵, holott nem kétséges, hogy a határ menti együttműködések hatékonyságának növelésére irányuló igény sürgeti a helyi hatáskörök megfelelő bővítését. Az Európa Tanács olyannyira kiemelten kezeli a határon átnyúló együttműködések szabályozó jogi eszközök fejlesztésének kérdését, hogy az ET Önkormányzati Szakbizottságának Határ menti Albizottsága a közelmúltban a Madridi Konvenció harmadik kiegészítő jegyzőkönyvének kidolgozásának előkészítésébe kezdett, amely jegyzőkönyv „az eurorégiókra vonatkozó önálló jogforrás létrehozásának szükségességét” (Orova 2006, 82) emeli ki. A harmadik kiegészítő jegyzőkönyv „azt kívánja szabályozni, hogy a határ menti együttműködések – a meglévő jogi- és közigazgatási rendszerbeli különbségek ellenére – hatékonyan tudjanak működni lehetőség szerint közjogi jogi személy formájában, nem kizárva azonban a magánjogi jogi személyiségű formákat, valamint az informális keretek között működő együttműködések sem” (Baller 2006, 121).

A Svájc regionális politikáját érintő nemzetközi dokumentumok elemzése körében Szabó Anita a hivatkozott tudományos munkájában¹²⁶ említi, hogy az Európa Tanács a harmadik kiegészítő jegyzőkönyv megalkotásával „az euroregionális szövetségi együttműködés jogi alapjait kívánja megteremteni” (Szabó A. 2006, 490).

A harmadik kiegészítő jegyzőkönyv megalkotása semmivel sem jelent kevesebbet, minthogy a határon átnyúló együttműködés és az eurorégiók eddigi gyakorlatából kiindulva *az Európa Tanács egységesíti és konkretizálja a vonatkozó jogi szabályozást, és - (legalábbis) az Európa Tanács részes államai számára - egységes jogi keret megfogalmazására tesz kísérletet. Az Európa Tanács keretében kidolgozás alatt álló jogi modell a területi együttműködések határon*

¹²⁵ Ide sorolhatjuk Csehországot, Dániát, Finnországot, Görögországot, vagy Lengyelországot (A felsorolás a teljesség igénye nélkül, a kiegészítő protokollok internetes honlapja alapján).

¹²⁶ Szabó Anita (2006) Az európai területi együttműködés svájci nézőpontból. – Állam- és Jogtudomány folyóirat, XLVII. évfolyam 2006, 490.o. 30-as lábjegyzet.

átnyúló csoportja (Territorial Grouping of Territorial Cooperation, TGTC¹²⁷), amely modell létrehozásának „célja az együttműködő partnerek felelősségének és rendjének szabályozása a területi együttműködésből származó előnyök kihasználása érdekében” (Orova 2006, 82).

A jogi fejlődés folyamatának értékelése során szükséges megemlíteni az Európa Tanács állam- és kormányfőinek 2005. májusában, Varsóban tartott Csúcsértekezletén elfogadott 2006. évi programtervét, „amely prioritásként fogalmazta meg a határ menti együttműködések továbbfejlesztését elősegítő intézkedések szükségességét” (Orova 2006, 66). Az Európa Tanács kiemelten foglalkozott olyan *új jogi eszközök elfogadásával*, amelyek a határon átnyúló együttműködések akadályozó tényezőket csökkentik, és megoldásokat keresnek egy átláthatóbb, hatékonyabb együttműködés megvalósítására.

Végül nem az Európa Tanács, hanem az Európai Unió alkotta meg 2006-ban azt a jogi eszközt (European Grouping of Territorial Cooperation - EGTC)¹²⁸, amely a korábbi jogi gyakorlathoz képest mérföldkő a határon átnyúló intézményesített együttműködések korszakában. Ezzel természetesen nem lehet kétségbe vonni a Madridi Konvenció és a kapcsolódó jogi dokumentumok szerepét a határon átnyúló regionális együttműködések alakításában, szabályozásában, és úgyszintén nem lehet megkérdőjelezni az Európa Tanács tevékeny szerepvállalását a területi együttműködések támogatásában és a térségfejlesztés politikájának kialakításában. A Madridi Konvenció a jogegységesítés folyamatában alapvető szabályozási pontokat határozott meg, és megalapozta a későbbi jogharmonizáció kidolgozását. Verebélyi Imre¹²⁹ megfogalmazásával élve félő lehet, hogy az Európai Unió az egységes jogi keret bevezetésével a Madrid alkotta keretekhez képest nagymértékben formalizálta a határon átnyúló együttműködések, és várható, hogy az uniós bürokrácia a standardizálás révén túlzottan rányomja a bélyegét a helyi szinten szerveződő kooperációkra. A felvetés kétségtelenül helytálló, ezzel szemben ugyanakkor mérlegelni szükséges, hogy az EGTC szabályozásból eredő előnyök, így különösen a határon átnyúló együttműködések jogbiztonságának kialakítása, a korábban jellemző inkompatibilitások kiiktatása és az európai

¹²⁷ Committee of Experts on Transfrontier Co-operation (LR-CT) (2005/19) 7th meeting, Strasbourg, 13-14 September 2005. Abridged Meeting Report.

Forrás:

http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/documentation/Library/Transfrontier_Cooperation/Irctmeetingreportsep05.pdf (letöltés ideje: 2007. augusztus 6.) 4.o.

¹²⁸ Ld. a disszertáció IV. részében.

¹²⁹ Verebélyi Imre egyetemi tanár álláspontja a 2008. április 24-i munkahelyi vitán elhangzottak szerint.

szinten is átláthatóbb és kezelhetőbb rendszerek megteremtése az együttműködés biztonságos létrehozását, elmélyítését és egyben a keretek szélesítését is eredményezi. Az új egységes szabályozás előnye az is, hogy alternatív megoldást kínál, tehát az együttműködések különböző szintjei megmaradnak, az együttműködés partnereinek döntésének megfelelően.

Az 1950-es évektől kezdődően a határon átnyúló együttműködések szabályozó jogi megoldások legkülönbözőbb formáit alkalmazták. Egészen a közlemúltig nem állt rendelkezésre olyan átfogó jogi eszköz, amely szerte Európában meghatározta volna a határon átnyúló együttműködések egységes (jogi) jellegét és formáját. Az államok többnyire két, vagy többoldalú megállapodásokat kötöttek egymással a felek politikai, gazdasági szándékától függően, különösen a Madridi Konvenciót követő időszakban.

Jelentős különbségek mutatkoztak és mutatkoznak ma is az egyes regionális és helyi közigazgatási struktúrákban, valamint az érintkező területek jogi szabályozásában. Az eltérő közigazgatási szintek találkozása évtizedeken keresztül gyakorlatilag lehetetlenné tette a közjog, vagy a magánjog alá tartozó szervezetek tartós együttműködő szervezetté formálását.

A Madridi Konvenció némi megoldással szolgált a felmerülő jogi problémákra, de a területi szervek, helyi önkormányzatok hatásköre a kiegészítő államközi szerződések, és a nemzeti (belső) jog alapján korlátozott és országonként különböző maradt. Számos akadály hátráltatta (és hátráltatja ma is) az együttműködések, amelynek (részleges) megoldására az elmúlt időszakban (30-40 év alatt) bonyolult, komplex és sok szálon futó jogi gyakorlat alakult ki.

1.2 Az Eu(ro)régió minta-modellje

A határon átnyúló együttműködések intézményesítésére tett első kísérletek az 1960-as években indultak meg a Német Szövetségi Köztársaság nyugati határai mentén. „A legelső közös régiót kialakító kezdeményezés a holland és német önkormányzatoktól származik, amelyek 1958-ban megalakították közös szervezetüket Gronau székhellyel.” (Hardi 2004, 994). A határon átnyúló együttműködések alakító, szabályozó jogi környezet megteremtésére irányuló kezdeményezések az első intézményesített határon átnyúló szervezetek létrehozását követően születtek, és csak évekkel később kezdték felismerni annak

jelentőségét és szerepét, hogy a határon átnyúló kooperációkat akadályozó tényezőket lehet és szükséges is csökkenteni a jog eszközeivel.

A Német-Holland Eurégió¹³⁰ elsőként építette ki szervezetrendszerét és eljárási mechanizmusait Európában, amely gyakorlati támpontot jelentett a többi határ menti együttműködés számára, különösen abban az időszakban, amikor még nem létezett a Madridi Konvenció (1980 előtt), így a határ menti együttműködések számára még egy kezdetleges jogi keretszabályozás sem nyújtott támpontot.

Az Eurorégió 105 taggal a határ két oldalán lévő kerületek és helyhatóságok együttműködésével jött létre; tagjai helyi és regionális szinten lévő közjogi intézmények. Ezek a kerületek és helyhatóságok 3 regionális szövetségbe tömörültek (EUROREGIO Kommunalgemeinschaft Rhein-Ems; Region Achterhoek; Regio Twente)¹³¹, annak érdekében, hogy közösen tudjanak fellépni a határon átnyúló programok és projektek tervezésében és megvalósításában.

Az Eurégió struktúrája úgy épül fel, hogy a határ mindkét oldaláról bevonták a tagokat, és így hozták létre az egyes szerveket: a Tanácsot, az Igazgatóságot, a Titkárságot és a Munkacsoportokat¹³².

Az Eurégió legfőbb szerve egy választott testület: a Tanács, amely az Eurégió általános stratégiai irányait hivatott megfogalmazni. A Tanács tagjai az Eurégióban résztvevő városokban lefolytatott választások útján kerülnek be a közös döntéshozó szervezetbe. Ilyen formációban alakult meg az Eurégió Tanácsa 29 holland, és 31 német képviselővel (Rechnitzer 1999, 30).

¹³⁰ A Németország és Hollandia határa mentén 1958-ban létrejött első Eurégió nem összetévesztendő az 1963-ban alapított Rhein-Waal elnevezésű, ugyancsak Németország és Hollandia határa mentén létrejött eurorégióval, amely egy határ menti társadalmi szerv, tagjai a közjog alá tartozó közösségek és regionális szervek.

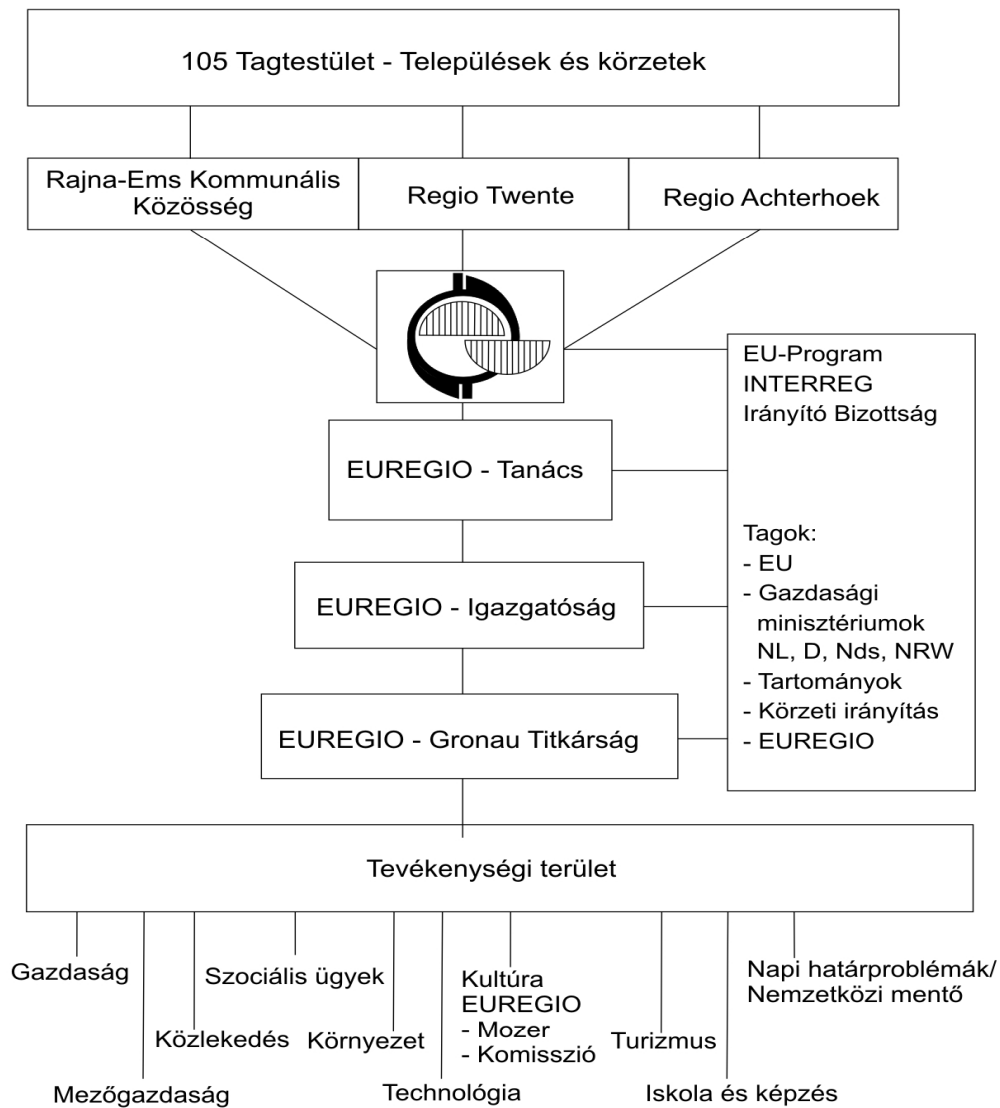
¹³¹ J. Gabbe (1997) B 2 Az Eurorégió szervezeti vázlata – Reinhard Klein (szerk.) *Gyakorlati útmutató a határon átnyúló együttműködéshez*. Association of European Border Regions (AEBR), Gronau. B2 fejezet, 15.o.

¹³² A kutatási eredmények igazolták, hogy az eurorégió szervezeti rendszere önmagában nem biztosítja a működés sikerességét. Ez azt is jelenti, hogy ha az eurorégió nem működik, nem éri el célját, nem váltja be a hozzá fűzött reményeket, ez önmagában nem feltétlenül a szervezet hibája, vagy hiányossága.

Az Igazgatóság a döntéseket megvalósító, ellenőrző szervként működik; tevékenység-szintű döntéseket hoz. Tíz különböző munkacsoport működik az egyes gyakorlati kérdésekre és problémákra vonatkozó különböző témákban.¹³³ A Titkárság az adminisztrációs, ill. a mindennapos munkát végzi a határ menti területen. A Titkárság a projektötletek kialakításában és a projektek összeállításában, valamint a potenciális partnerek közötti közvetítésben fontos feladatokat lát el. Az Euréregió szervezeti vázlatát a 2. számú ábra mutatja:

¹³³ A munkacsoportok gyakorlati támogatást nyújtanak a határon átnyúló programokhoz és projektekhez. A munkacsoportok a határ menti régió magán-, és állami szektorának megfelelő partnereit, valamint szociális partnereit foglalják magukba. *Forrás:* J. Gabbe (AEBR) (1997) Stratégiai szintű együttműködési struktúrák. - Haris Martinson (ed.) *Gyakorlati Útmutató a Határon Átnyúló együttműködéshez*. Association of European Border Regions (AEBR), Gronau, második kiadás. B2-14.o.

AZ EUROREGIO SZERVEZETI VÁZLATA



Forrás: Gyakorlati útmutató a határon átnyúló együttműködéshez. (AEBR), Gronau. B2 fejezet, 15. o.

„Az Eurégió a nemzetközi jog alá tartozó szervezet, ugyanis az 1991-ben aláírt Német-Holland Egyezmény” – amelyet a disszertáció II. rész 1 fejezetének 1.4 alfejezetében részletesen mutatok be –, „lehetővé tette a regionális és helyi hatóságoknak határon átnyúló jellegű közjogi és magánjogi szerződések megkötését. A német és a holland külügyminisztereken kívül a német tartományok kormányfői is aláírták a szerződést, amely három együttműködési formát fogalmaz meg: a közjogi egyezményeket, a szerződéseket és a döntéshozó fórumként működő munkaközösségeket” (Rechnitzer 1999, 30). (A határon átnyúló együttműködések és eurorégiók nemzetközi jogalanyiségével kapcsolatos fejtegetést ld. a II. rész 1. fejezetének 1.4 alfejezetében).

A Német-Holland Eurégió hosszú távú, szerves fejlődés eredményeként jött létre. A *határ menti együttműködések intézményesítésében úttörő szerepet játszott*, amelynek mintájára szerte Nyugat-Európában sikeres határ menti együttműködések/szerveződések hoztak létre, főleg a francia, a holland, a német, a belga és a dán határok mentén¹³⁴.

A kutatás külön foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy miért volt egyáltalán szükség a határon átnyúló együttműködések intézményesítésére. Az együttműködések vizsgálatából adódóan válaszként fogalmazható meg, hogy a periférikus helyzetben álló régiók a területi elmaradásból fakadó problémáikkal nem tudtak helyi szinten megküzdeni, azokat térségi szinten kellett kezelni a regionális, ill. a központi kormányzat támogatásával; tehát a határon átnyúló intézményi keret megalkotására elsősorban azért volt szükség, hogy a térségi támogatásokat hosszú távon, szervezett keretben kapják meg az elmaradott, hátrányos helyzetben lévő régiók. A „hosszú távú célt megfogalmazó határon átnyúló együttműködés megkövetelte egy állandó szervezet kialakítását, melyhez döntési kompetenciát, és egyben erőforrást, jogköröket is biztosítani kellett. A szervezetek felállításának célja a problémák hatékony megoldása, a helyi, regionális, országos szereplők, közigazgatási szintek összekötése a határ mindkét oldalán, illetve a híd szerep betöltése a két ország vonatkozásában az együttműködésbe bevont aktorok között” (Rechnitzer 1999, 26).

¹³⁴ Sikeres együttműködések Nyugat-Európában (a teljesség igénye nélkül):

- Euroregio Rhein-Maas-Nord (1993) a német-holland határon;
- PAMINA (Palatinat-Mittlerer Oberrhein-Nord Alsace) (1988) a francia-német határon;
- Provence-Alpes-Côte D’Azur a francia-olasz határvidéken;
- Storstroms AMT/Ostholstein (1989) a német-dán határ mentén.

(Forrás: LACE Gyakorlati útmutató kézikönyv.)

Az intézményesített határon átnyúló együttműködések legfejlettebb/legkomplexebb, szervezeti struktúrával rendelkező formája, mondhatni határon átnyúló állandó szervezete mostanáig kétségtelenül az euroregionális szerveződés volt.

A hatékony együttműködést sok helyen hátráltatta az együttműködő területek fejlettségbeli különbsége - elsősorban a kelet-közép-európai térségben -, az érintkező területek jogi, közigazgatási szabályozásának eltérő volta, és az együttműködő partnerek döntési kompetenciájának hiánya. A kelet-közép-európai területeken eleve nehezebb volt a határ menti együttműködések kialakítása és hatékony működtetése, tekintettel a történelmi hagyományokra. Míg ugyanis „Nyugat-Európában de facto létezik az eurorégiók nemzetközi jogalanyiségének¹³⁵ elismerése” (Grúber 2002, 207), addig Európa keleti részein a nemzetállamok sokáig akadályozták és nehezítették a helyi szint hatáskörszerzési törekvéseit. Ezt a megállapítást támasztja alá az is, hogy a kelet-közép-európai térség országai még nem ratifikálták a Madridi Konvencióhoz kapcsolódó kiegészítő jegyzőkönyveket. Kivétel ez alól néhány kelet-közép-európai tagállam és az Európai Unió kívüli állam¹³⁶, de ezen államok esetében is csak 2000 után lépett hatályba a két kiegészítő jegyzőkönyv.

¹³⁵ A teljesség kedvéért itt ismételten visszautalunk a jelen disszertáció II. rész 1. fejezetének 1.4 alfejezetében foglalt elemzésre a határon átnyúló együttműködések/eurorégiók „de iure”, ill. „de facto” nemzetközi jogalanyiségára vonatkozóan.

¹³⁶ Szlovákia, Szlovénia, Ukrajna, Bulgária (a kiegészítő jegyzőkönyveket ratifikáló államok korábban meghivatkozott listája alapján).

2. fejezet

Határon átnyúló együttműködések Magyarország részvételével, különös tekintettel az euroregionális együttműködésekre

A kutatás – néhány kivételtől eltekintve – vizsgálta valamennyi magyar részvételű intézményesített határon átnyúló együttműködés (eurorégió) alapidokumentumát. A kutatómunka célja volt, hogy a különböző magyar határszakaszokon létrejött, szervezett keretekben működő és határon átnyúló szervezeteket kialakító együttműködéseknek a felépítését és jogállását értékelje.

A kutatás során megismert szakirodalom néhány jeles képviselője¹³⁷ kiemelten foglalkozik az eurorégiók jogi státuszának általános bemutatásával és összegzésével, de nem áll rendelkezésre a magyar határ mentén kialakult együttműködések jogi szabályozását részleteiben vizsgáló, értékelő tudományos munka. A határon átnyúló együttműködések jogi szabályozásának és modelljeinek vizsgálata indokoltságához mérten nem kap(ott) kellő hangsúlyt. Nehezen fellelhetők olyan tudományos értékelések, amelyek a határon átnyúló kooperációk összehasonlító jogi elemzésére vállalkoztak volna. A jogi modellek alapos vizsgálata ugyanakkor feltételezné egy részletes és jogi szempontból hangsúlyos elemzés meglétét.

¹³⁷ Baller Barbara, Grúber Károly, Rechnitzer János. Vö. az Irodalomjegyzékben hivatkozott tudományos értekezések.

Ebben a fejezetben foglalt jogi feldolgozás célja, hogy alternatívát kínáljon az együttműködések jogi szempontrendszer szerinti vizsgálatához, és felhívja a figyelmet arra, hogy *a határ menti együttműködések terén a rendszerváltozás óta fennálló jogi „szabályozatlanság” megoldására (de legalábbis a jogi bizonytalanság mérséklésére) törekedni kell.* Az eddigi kutatási eredményeket értékelve álláspontom szerint nem kapott kellő figyelmet, hogy *a jogi szabályozásnak kiemelkedő szerepe van egy átláthatóbb és hatékony(abb) együttműködési modell megalkotásában, ill. további fejlesztésében.*

Az euroregionális szerveződések értékelése abból a szempontból is szükséges volt, hogy választ kapjunk arra, vajon a jelenlegi magyar részvételű eurorégiók számára kínál-e jobb, hatékonyabb, egyszerűbb megoldást a disszertáció IV. részében található új jogi modell. Az eurorégiók elemzésére alapozva választ keresek arra is, hogy a jelenlegi euroregionális szervezeteket milyen módon lehet átalakítani az új jogi formába.

2.1 A West-Nyugat Pannon (osztrák-magyar) Eurégió Együttműködés

A doktori kutatás során részleteiben foglalkoztam az osztrák-magyar határon átnyúló együttműködés témakörével, mert a West/Nyugat-Pannon Eurégió nagymértékben hasonlít a nyugati eurorégiókhoz, és a magyar határterületeken elsőként jött létre, mint határon átnyúló intézményesített együttműködési forma. Az Eurégió a rendszerváltozást követően éveken keresztül mintaként szolgált a többi magyar részvételű határ menti együttműködés számára, melyek hol hatékonyan, hol csak formálisan működtek, de szervezeti struktúrájukat az osztrák-magyar együttműködésre alapozták.

2.1.1 Az osztrák-magyar határ menti együttműködés intézményesítésének kezdetei

A West/Nyugat-Pannon Eurégió mai intézményi formájának kialakulását több éves fejlődési, mondhatni „tanulási” folyamat előzte meg.

Az Eurégióon belüli együttműködésnek történelmi hagyományai vannak, annak ellenére, hogy a két határterületet az idők során először a trianoni határ, majd a Vasfüggöny választotta el egymástól. Az Ausztria és Magyarország közötti több évtizedes elzárkózás csak a hetvenes

években kezdett enyhülni, és csak ezt követően, az 1980-as években indult meg a határ menti térségek közeledése, a lehetséges együttműködési formák újragondolása.

Burgenland tartomány, Győr-Moson-Sopron és Vas megye, valamint Szombathely, Győr és Sopron megyei jogú városok kezdeményezésére 1992-ben alakult meg a Határ menti Regionális Tanács, amely a Madridi Konvenció adta kereteket használta fel a kezdeti határon átvívelő kooperáció létrehozására és a regionális együttműködésből adódó előnyök kihasználására. A regionális és területi együttműködés azzal a céllal indult útjára, hogy a felek a közös gondolkodás és együttműködés keretében „megtalálják a határ menti együttműködés fejlesztéséhez és elmélyítéséhez szükséges eszközöket és utakat”¹³⁸, amely alatt értendő minden olyan társadalmi, gazdasági, technikai és közigazgatásilag koordinált lépés, amely alkalmas a jószomszédi kapcsolatok fejlesztésére és erősítésére. Nyilvánvalóan a technikai és közigazgatási teendők magukban foglalják a jogi együttműködési forma létrehozására irányuló kezdeményezéseket is, noha a felek által aláírt Közös Nyilatkozat még azt rögzíti, hogy „ennek az együttműködésnek minimális mértékben kell intézményesülnie” (Közös Nyilatkozat II. cikkelye). Érzékelhető tehát egyfajta elmozdulás a határon átnyúló közös gondolkodás és területfejlesztés alapjainak megteremtése irányába, de a kezdeményezés még kezdetleges jellegű. Ezt támasztja alá az a tény, hogy a Határ menti Regionális Tanács még nem rendelkezett hatáskörrel arra vonatkozóan, hogy kötelező érvényű jogi döntéseket hozzon, kompetenciája kizárólag az összehangolt fejlesztéssel kapcsolatos ajánlások megfogalmazására szorítkozott (Rechnitzer 1999, 99).

A határ menti együttműködés kezdetleges struktúráját csak idővel váltotta fel a West/Nyugat-Pannon euroregionális szervezetrendszer¹³⁹, amely létrehozásának keretszerződését¹⁴⁰ 1998.

¹³⁸ Burgenland Tartomány, Győr-Moson-Sopron és Vas megye, valamint Szombathely, Győr és Sopron megyei jogú városok 1992. november 5-én kelt, Eisenstadt-ban aláírt Közös Nyilatkozata (továbbiakban: Közös Nyilatkozat).

¹³⁹ A határon átnyúló együttműködés intézményesítésének fontosságát egy sajtócikk is kiemelte. A Kisalföld 1998. szeptember 30-i számában jelent meg, hogy „a Nyugat-Pannon Eurégió az 1992-ben alapított Határ menti Regionális Tanácsot váltja föl, amellyel Burgenland és a két magyar megye évtizedes jószomszédi együttműködését intézményesítette.” (cikk: Megyénk képviselője is részt vett a tárgyalásokon - Burgenland jóváhagyta a pannon eurorégiót).

A West/Nyugat-Pannon Eurégió megalakulásával egyébként több sajtóorgánum is foglalkozott. A Magyar Tükör 1999. február 3-i számában jelent meg egy cikk a „Megyék harca Nyugat-Pannóniában” címmel, és a Magyar Hírlap is írt a nyugati határszélen létrejött euroregionális együttműködésről (cikk: Euroregionális együttműködés a nyugati határszélen – Ősszel aláírják Burgenland és a határ menti megyék szerződését). Magyar Hírlap, 1998. augusztus 25.

október 7-én, Eisenstadtban írták alá Győr-Moson-Sopron, Vas megye és Burgenland tartomány képviselői. Zala megye 1999-ben teljes jogú tagként csatlakozott az így létrejött Eurégióhoz¹⁴¹.

Az alapítók elsődleges célkitűzése az volt, hogy megteremtsék a határ két oldalán érintkező, az együttműködő felek területéhez tartozó, ill. az érintett határterületen tevékenykedő magánszemélyek, szervezetek, helyi önkormányzati szervek, állami intézmények, érdekközösségek, valamint a szociális és gazdasági szférában tevékenykedő civil szervezetek közötti széleskörű kapcsolatfelvétel és a hosszú távú együttműködés feltételeit. Az együttműködés kialakításának lényegi eleme volt, hogy *megfelelő szervezeti háttérrel* nyújtson a határ menti településeken együttműködő polgárok jószomszédi kapcsolatainak erősítésére. A konkrét együttműködési területek között említhetjük a területfejlesztés és az infrastruktúra megerősítését, a természet- és a környezetvédelem, valamint az oktatás, a kultúra és a szociális területeken való együttműködés kialakítását¹⁴².

2.1.2 A West/Nyugat-Pannon Eurégió szervezetrendszerének kialakulása – jogi aspektusok

A West/Nyugat-Pannon Eurégió egy szabad akaratból létrejött „érdekközösség” (Rechnitzer 1999, 106), melynek szervezeti felépítése a német-lengyel határrégióban alkalmazott eurorégió mintája¹⁴³ alapján került kidolgozásra. Sz. Kukorelli Irén egy tudományos cikkében külön megemlíti, hogy a West/Nyugat-Pannon Eurégió alapítói a kezdeti jogi szabályozás adta lehetőségek között csak olyan megyék közötti érdekegyeztetést hozhattak létre, amely kerülte az intézményesülés minden formáját¹⁴⁴. Megállapítható, hogy nem sokkal a

¹⁴⁰ A Vas Népe napilap egy cikkében írt arról, hogy a Keretszerződés „aláírásával a Nyugat-Pannónia Eurorégió jogilag alkalmassá vált arra, hogy szerződéseket kössön az Unióval, pályázatokon pénzt nyerjen az uniós alapokból” (Vas Népe napilap, 1998. október 13.; cikk: Eurorégió: modell és példa – Burgenland és a magyar határszél közös lehetőségei).

¹⁴¹ Keretszerződés az Eurégió West/Nyugat-Pannónia: Burgenland, Győr-Moson-Sopron, Vas, Zala megye Együttműködéséről. Aláírva: Eisenstadt-ban, 1999. június 21-én.

¹⁴² Memorandum on the establishment of the West/Nyugat Pannon Euregio (1998) – Euregio West/Nyugat Pannónia, Dr. Tamás Csapó (ed), Published by the Local Government of the Bundesland Burgenland and the Local Governments of Győr-Moson-Sopron and Vas Counties, Printed by Szignatúra Nyomda és Kiadó Kft., 6.o.

¹⁴³ Neisse-Nisa-Nysa Eurégió. Forrás: Rechnitzer János (1999) Az osztrák-magyar határ menti együttműködés a kilencvenes években. – Elv拉斯zt és összeköt a határ. Nárai Márta és Rechnitzer János (szerk.), Pécs-Győr, MTA Regionális Kutatások Központja, 107.o.

¹⁴⁴ „A három megye (Győr-Moson-Sopron, Vas és Zala megye) területfejlesztési tanácsa elkötelezte magát amellelt, hogy minden eszközzel megakadályozza, hogy a megyei önkormányzatok rovására, melyek politikailag választott, legitim testülettel rendelkeznek, létrejöjjön egy olyan intézményesült közigazgatási szint, mely a

rendszerátalakítást követően Magyarországon a határon átnyúló együttműködések létrehozásának támogatása még nem jellemző, a megfelelő intézményrendszer kialakításának még nincsenek meg a feltételei. A határon átnyúló régióalakításban résztvevő felek óvakodtak olyan Eurégiót létrehozni, amely hatáskörvesztést okozott volna a megyei önkormányzatoknál, vagy azok működését bármilyen mértékben befolyásolta volna (Sz. Kukorelli 1998, 63 alapján).

Az Eurégió modellje a fejlett nyugat-európai szervezeti felépítést követi, figyelembe véve a „kelet-közép-európai társadalmi és politikai miliót és intézményrendszert” (Rechnitzer 1999, 107). Az Eurégióknak és tagjainak hatásköre és döntési kompetenciája messze elmarad a nyugat-európai euroregionális szerveződésektől. Ez az együttműködés a határon átnyúló kapcsolatok kialakításában úttörő szerepet játszott, bár alapjaiban magán hordozta a „kelet-közép-európai környezet” sajátosságait. A nyugat-európai és a kelet-európai eurorégiók felépítésüket és szociológiai jellemzőik alapján jelentős különbségeket hordoznak az eltérő történelmi, társadalmi, szociológiai és gazdasági sajátosságokból eredően. Mára az eurorégiók szervezeti és intézményi rendszere a nyugati és a keleti modellben egyaránt kialakult, de a működés hatékonysága, jellege még ma is eltérő. Itt utalunk Éger Györgynek a határrégiók vizsgálatáról szóló disszertációjában szereplő, a keleti és a nyugati eurorégiók közötti eltéréseket vizsgáló elemzésére¹⁴⁵. A keleti eurorégiók esetében jellemző az államhatalom és az eurorégiók közötti feszültség – amely mögött sok esetben pártpolitikai célok, vagy nemzeti szintre emelt sovinszta politika is meghúzódik, amely az együttműködések akadályozó tényezője –, jellemző a bizonytalanság a helyi szintnek a határon átnyúló együttműködés kialakítására vonatkozó hatáskörének megfogalmazásában. A nyugati eurorégiók esetében ugyanakkor a politikai bizalom és a helyi szintnek az államhatalommal kialakult jó kapcsolata jellemző. Nyugaton a partnerek határon átnyúló együttműködése stabil és hatékony, az együttműködés komplex és sokrétű, míg a keleti eurorégiók esetében inkább akadozó, sokszor kifejezetten nehézkes az együttműködés.

megyék fölé kerülne, ezért csak egy olyan régió alakításában voltak hajlandók szerepet vállalni, amely abszolút kizárta az intézményesülés lehetőségét.” (Sz. Kukorelli 1998, 63).

¹⁴⁵ Vö. Éger György (2000) Regionalizmus, Határok és Kisebbségek Kelet-Közép-Európában. Szempontok a határrégiók vizsgálatának elméleti megközelítéséhez. – PhD értekezés. BME Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék. Budapest, 2000. 47-49.o. Forrás: http://www.lib.uni-corvinus.hu/phd/eger_gyorgy.pdf (letöltés ideje: 2007. április 4.)

A nyugati eurorégióknál integrált regionális fejlesztési politika jellemző, amely nem mondható el a keleti eurorégiókról, ahol a fejlesztéspolitikát csak részben összehangolt, vagy gyakorlatilag teljes mértékben összehangolatlan. A keleti határterületeken sokszor hátráltatja az együttműködéseket a megfelelő anyagi háttér hiánya, a saját források szűkössége; ezzel szemben nyugaton a határon átnyúló együttműködések anyagilag is megalapozott intézményi kereteken belül működhetnek (Éger 2000, 47-49 alapján).

A keleti és nyugati euroregionális modellek közötti különbségek érzékeltetése lényeges, mert ennek ismeretében értékeljük az eddig kialakult magyar részvételű (keleti típusú modellbe tartozó) határon átnyúló kooperációk létrehozásának és működésének jogi korlátait. A West/Nyugat-Pannon Eurégió esetében a fejlett euroregionális szerveződés kialakulását eleinte gátolta a megfelelő jogi környezet hiánya, *a régió, mint közigazgatási egység megfelelő törvényi szintű elismerésének késlekedése.*

A régiók tárgyalása során szükségszerű némi kitérőt tenni a magyar közigazgatási tagozódás rövid értékelése céljából. A régió közigazgatási szintje (belső régió) ma sem minősül a magyar Alkotmány által elismert területi egységnek. Az Alkotmány a 41. §-ában rendelkezik az állam területének tagozódásáról¹⁴⁶, de a felsorolásban nem szerepelnek regionális szintű területi formák. Helyteleníthető továbbá, hogy az Alaptörvény az ország területi tagozódásával kizárólag a helyi önkormányzatok rendszerén belül foglalkozik, holott a területi felosztás az egész államszervezetet érinti, és nem korlátozódik csak az önkormányzatok kérdéskörére¹⁴⁷. A West/Nyugat-Pannon Eurégió értékelése kapcsán említtem meg, hogy az osztrák tartományok „Alkotmányban létrehozott, alkotmányosan garantált régiók. A régiók beleegyezése nélkül nem lehet változtatni a státuszukon. Az osztrák régió közvetlenül választott képviselői testülettel, a testületnek felelős regionális önkormányzattal, azaz törvényhozó, végrehajtó szervekkel rendelkezik” (Szabó R. 2005, 8). A magyar régiók és kistérségek, igazodva az európai regionális támogatásokhoz, a közelmúltban újszerű területi egységként jelentek meg a magyar államszervezetben, de a mai napig alkotmányosan nem garantált területi szintek, sőt a magyar Alaptörvény – számos külföldi ország alkotmányával

¹⁴⁶ Az Alaptörvény 41. §-a alapján a „Magyar Köztársaság területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik. A főváros kerületekre tagozódik. A városokban kerületek alakíthatók.”

¹⁴⁷ Kilényi Géza professzorral folytatott konzultáció alapján.

ellentétben¹⁴⁸ – azt sem teszi lehetővé, hogy külön törvény az alaptörvényben rögzített formákon túlmenően további területi egységeket határozzon meg.

Magyarországon az euroregionális szerveződések, így a West/Nyugat-Pannon Eurégió létrehozását (1998) gyakorlatilag a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény tette lehetővé. Alkotmányos szabályozás hiányában a törvény először rögzítette az ún. fejlesztési régió fogalmát, miszerint: „a *fejlesztési régió* egy vagy több megyére, vagy azok meghatározott területére kiterjedő társadalmi, gazdasági vagy környezeti szempontból együtt kezelendő *területi egység*”¹⁴⁹. A törvény először kapcsolta össze a területfejlesztés és a határmentiség fogalmát azzal, hogy kimondta: „a területfejlesztés feladata a határ menti térségek összehangolt fejlesztésének elősegítése”¹⁵⁰. Ennek kapcsán felmerülhet az Alkotmánymódosítás szükségessége az újszerű területi tagozódás – a kistérségek és a régiók – figyelembevételével. A szabályozás elmaradottsága és a törvényt módosításhoz szükséges 2/3-os többség hiánya „kényszerpályákat” eredményezett. Ilyen erőltetett megoldás volt annak bevezetése, hogy a költségvetési támogatások odaítélését a kívánt többcélú kistérségi társulások létrehozásától tették függővé¹⁵¹. Félmegoldás az is, hogy a magyar államszervezetben megkezdték a különböző regionális területi illetőségű, közigazgatási feladatokat ellátó állami/közigazgatási szervek létrehozását (amelyhez nincs szükség 2/3-os többségre)¹⁵², ugyanakkor ezek a szervek a 2/3-os többség hiányából fakadóan nem kapcsolódnak törvényben szabályozott, regionális szintű közigazgatási területekhez¹⁵³. A közigazgatás átalakításának megalapozatlanságát mutatja, hogy a helyi önkormányzati szint felett kettős közigazgatási szintet (kettős középszintet: megyei önkormányzatok megtartása; regionális szint kialakítása) hoznak létre, amely nem szerves fejlődés eredménye, és félő, hogy a helyi önkormányzatok feletti két középszint között a hatáskörök szétforgácsolódnak (S. Pfeil 1999, 95 alapján).

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 5. § (eb) pontja. A teljesség kedvéért itt jegyezzük meg, hogy a régió fogalma a törvény értelmezésében változott. A 2004. szeptember 1-től hatályos megfogalmazás szerint a régió tervezési-statisztikai és fejlesztési célokat szolgáló egy vagy több megyére (a fővárosra) kiterjedő, az érintett megyék közigazgatási határával lehatárolt társadalmi, gazdasági vagy környezeti szempontból együtt kezelendő területfejlesztési egységet jelent.

¹⁵⁰ A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 3. § (1) bekezdés c) pontja – a törvénynek az érintett időszakban hatályos szövege alapján.

¹⁵¹ Kilényi Géza professzorral folytatott konzultáció alapján.

¹⁵² Itt jegyezzük meg, hogy a tűzoltóság, rendőrség, bíróság és az ügyészség szervezete nem igazodik az újfajta (kialakulóban lévő), regionális területi felosztáshoz. A bíróság szervezetén belül esetlegesen az ítélőtáblákat lehetne regionális szintre vinni, de ilyen törekvések ez ideig nem fogalmazódtak meg.

¹⁵³ Kilényi Géza professzorral folytatott konzultáció alapján.

Megállapítható, hogy a magyar területi tagozódás, a közigazgatás rendszere egyenlőre zavaros és átgondolatlan; rendezésre, tisztázásra és megfelelő szabályozásra szorul.

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény rögzítette az országos és térségi területfejlesztési és területrendezési feladatokat, és e feladatok ellátásához szükséges intézményrendszer szabályozását. Területfejlesztést ellátó területi szervként a területfejlesztési önkormányzati társulást, valamint a megyei és regionális fejlesztési tanácsokat jelölte meg; tehát a megyei és az általuk létrehozott regionális fejlesztési tanácsok rendelkeztek a területüket érintő területfejlesztési döntési jogkörökkel, feladatkörökkel és fejlesztési forrásokkal.

A West/Nyugat-Pannon Eurégiót alkotó megyék területfejlesztési tanácsa – a törvény által biztosított jogosultságnál fogva – hozta létre a Nyugat-Dunántúli Regionális Fejlesztési Tanácsot. Az alapszabály II. fejezet 2. pontja alapján¹⁵⁴ a Regionális Fejlesztési Tanács jogosult volt arra, hogy régióhatáron, ill. *országhatáron túlterjedő területfejlesztési célú szerződést kössön*. Az országhatáron túlterjedő szerződéskötésre való felhatalmazás döntő jelentőségű volt a határon átnyúló közös feladatok ellátása szempontjából, továbbá lényeges volt Zala megyének az Eurégióhoz történő utólagos (1999) csatlakozása tekintetében is. Zala megye ugyanis eredetileg nem szerepelt az Eurégiót alkotó alapító tagok között, de csatlakozásának szükségessége mellett azzal érvelt, hogy a határon átnyúló együttműködés kialakításához és működtetéséhez nem lehet „megkerülni” a megyei területfejlesztési tanácsokat, ill. azt a Regionális Fejlesztési Tanácsot, amelyet a Nyugat-Dunántúli régiót alkotó három megye regionális fejlesztési feladatainak közös tervezésére, szervezésére, megvalósítására hoztak létre.

A disszertáció III. rész 1 fejezetének 1.1.2 alpontjában szerepel, hogy a helyi önkormányzatokról szóló törvény (1990. évi LXV. törvény) felhatalmazza a helyi önkormányzatokat arra, hogy feladat- és hatáskörükben együttműködjenek külföldi helyi önkormányzattal, vagy belépjenek nemzetközi önkormányzati szervezetekbe. Hangsúlyozandó, hogy a helyi önkormányzatokról szóló törvény sem a települési, sem a megyei önkormányzatoknak nem ad területfejlesztési feladatokat és hatásköröket, mert a

¹⁵⁴ Feljegyzés a Zala Megyei Területfejlesztési Tanács 1998. szeptember 28-i ülésén elhangzottairól és az ott hozott határozatokról. Zalaegerszeg, 1998. szeptember 29.

törvény alapján a településfejlesztési feladatok összehangolását – a külön törvényben megállapított feladatkörökben és szervezetben – a megyei területfejlesztési tanács végzi¹⁵⁵.

A regionális fejlesztési ügyekben tehát a Regionális Tanács jogosult dönteni, mely tanácsnak Zala megye területfejlesztési tanácsa is részese volt. Ilyen törvényi rendelkezésekre támaszkodva jöhetett létre a Nyugat-Dunántúlon az a határon átnyúló, a térség fejlesztését célul kitűző együttműködés, amely éveken keresztül meghatározó volt a magyar részvételű határon átnyúló együttműködések palettáján.

2.1.3 A West/Nyugat-Pannon Eurégió szervezetrendszere

Az Eurégió intézményrendszerét a Győr-Moson-Sopron, Vas és Zala megyék, valamint Burgenland tartomány által 1999. június 21-én aláírt Keretszerződés tartalmazza¹⁵⁶. A Keretszerződés nagy részét a szervezetre vonatkozó szabályok teszik ki. A Madridi Konvenció a 2.6-os minta-keretszerződésében¹⁵⁷ határozta meg azokat az általános feltételeket, amelyek a szervezeti felépítés alapját képezik. Ezek a szabályok elsősorban a tagok felelősségét, a társaság vezetői, igazgatói jogkörének területét, a társaságnak a tagjaival, harmadik személlyel, felsőbb hatóságokkal való kapcsolatának kérdéskörét fedik le. Ennek alapulvételével került meghatározásra az Eurégió struktúrája.

A Tanács az Eurégió legfőbb szerve. A Tanács összesen 40 személyből áll, minden megyéből 10-10 személlyel képviselteti magát. Mindegyik fél maga dönt arról, hogy kit választ képviselőnek. Állandó tagsági joga van a burgenlandi tartományfőnöknek, illetve a megyei közgyűlési elnököknek. Az ülések nyilvánosak, tanácskozási joggal a következő személyek hívhatók meg:

¹⁵⁵ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 70. § (1) bekezdés c) pontja alapján.

¹⁵⁶ Forrás: Keretszerződés az Eurégió West/Nyugat-Pannónia: Burgenland, Győr-Moson-Sopron, Vas, Zala megye Együttműködéséről.

¹⁵⁷ Keretmegállapodás a helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek közötti határ menti együttműködési szervezetek létrehozásáról. Forrás: Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ menti Együttműködéséről szóló Európai Keretegyezmény (European Outline Convention on Transfrontier Cooperation Between Territorial Communities or Authorities) – 1980. május 21., Madrid. Kihirdette: 1997. évi XXIV. törvény. 2.6-os minta-megállapodás: Keretmegállapodás a helyi önkormányzatok közötti határ menti együttműködési szervezetek létrehozásáról.

- a törvényhozó szerv tagjai és állami szervek felhatalmazott képviselői bármely szintről, mindhárom megyéből;
- más jelentős testületek képviselői, akik a Tanács számára egy-egy konkrét probléma megoldásában segítséget nyújthatnak (szakmai háttér) (Keretszerződés 7. cikkelye alapján).

A Tanács elnöki posztját minden évben más megyei elnök tölti be.

Miután az Eurégió legfőbb döntéshozó szervéről van szó, a Tanács elsődleges feladata a politikai és gazdasági keretfeltételek megteremtése, az egyes intézmények optimális működésének biztosítása. A Tanács feladatkörébe tartozik a projektek finanszírozási módjának és a források elosztásának meghatározása.

Az Eurégió Elnöksége kevésbé bonyolult. Négy tagból áll, minden fél saját maga nevezi meg a kívánt elnököt, illetőleg Burgenland a tartományi kormányzót. A keretszerződés szakértők bevonását engedélyezi, de ők csak tanácskozási joggal vehetnek részt az üléseken. Az Elnökség döntési és képviseleti szervként funkcionál a Tanács ülései között. Működését a Tanács által meghatározott ügyrend szabályozza (Keretszerződés 8. cikkelye alapján). Végrehajtja a Tanács döntéseit, és minden olyan ügyben illetékes dönteni, amely nem tartozik a Tanács kizárólagos hatáskörébe.

Az Eurégió Titkársága adminisztrációs szervként működik. Tagjai a felek által kinevezett négy titkár, akik az egyes megyéket és a burgenlandi tartományt képviselik. A titkárok egymásnak nincsenek alárendelve. Mind az Elnökség, mind a Tanács ülésein részt vesznek. Szerepe a munkacsoportok koordinációjában, valamint az Eurégió szervezeti ügyeinek intézésében nyilvánul meg. A Titkárság tevékenységére nézve az Elnökségnek alárendelt (Keretszerződés 9. cikkelye alapján).

Az Eurégió Munkacsoportjai a szakmai problémák megoldására létrehozott szintet jelentik. Olyan javaslatokat, ajánlásokat dolgoznak ki a Tanács számára, amelyek az Eurégió kapcsán felmerülő kérdések rendezését segítik. Munkájukról a Tanács dönt, a Munkacsoport létrejötte, megszűnése, feladatainak meghatározása is a Tanács kezében összpontosul (Keretszerződés 10. cikkelye alapján). Az Eurégióban nyolc munkacsoport (területrendezés, területfejlesztés, közlekedés és információ; gazdaság; turizmus, kultúra és közös kulturális örökség; természet-,

környezet- és vízvédelem; foglalkoztatás; képzés és ifjúság; egészség és szociális ügyek; közbiztonság és katasztrófavédelem szakterületeken) tevékenykedik. A három magyar megye és Burgenland tartomány 2-2 munkacsoport elnökségét látják el¹⁵⁸.

Az Eurégió szervezeti felépítéséhez szorosan kapcsolódik a *határozathozatali jogkör* meghatározása. A Keretegyezmény határozathozatali jogkört kizárólag a Tanács és az Elnökség jogkörébe utal. A határozatokat a Tanács relatív többséggel fogadja el, azaz érvényes lesz a szavazás, ha a jelenlévő tagok több mint fele az adott kérdésre azonos választ ad. Az Elnökség esetében a határozat elfogadása konszenzusos (Keretszerződés 11. cikkelye alapján).

2.2 Hármás Duna-Vidék Eurorégió

Győr-Moson-Sopron megye a West/Nyugat-Pannon Eurégió együttműködésen túlmenően egy másik, a Hármás Duna-Vidék Eurorégió alapításában is részt vett. A megye a Csallóköz-Mátyusföldi Regionális Társulással együtt 2001. január 1-jén írta alá az Eurorégió Alapító Okiratát¹⁵⁹.

Az euroregionális együttműködés a Madridi Konvenció rendelkezéseit és a disszertációban már elemzett magyar-szlovák bilaterális megállapodásban foglaltakat veszi alapul, tiszteletben tartva az országok alkotmányos rendelkezéseit, valamint a mindenkor hatályos jogrendet. A felek a West/Nyugat-Pannon Eurégió együttműködéséhez hasonlóan arra kötelezték magukat, hogy egy határon átnyúló érdekközösséget hozzanak létre, amely nem jogi személy, ugyanakkor nyitott arra, hogy más önkormányzati testületek, ill. civil szervezetek csatlakozzanak az Eurorégióhoz.

Az együttműködés jellegéről sokat elárul az Eurorégió Alapító Okiratában megfogalmazott jogállása (2. cikkely), miszerint az Eurorégió „olyan határ menti, illetve határon átnyúló együttműködési forma, melyben a tagok a jelen szerződésben meghatározott céljaik elérése

¹⁵⁸ West/Nyugat-Pannon Eurégió honlapja alapján: <http://www.euregio.hu/eu/west/#1> (letöltés ideje: 2007. május 21.).

¹⁵⁹ A Hármás Duna-Vidék Eurorégió Alapító Okirata. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február.

érdekében működési területükön összehangolják a gazdasági és társadalmi fejlődést és a területfejlesztést elősegítő tevékenységüket”. Az Eurorégió jogállásának megváltoztatására a Tanács jogosult (5. cikkely 3/b) pont).

Az Eurorégió szervezete ugyancsak hasonlóan a West/Nyugat-Pannon kooperációhoz a Tanács, az Elnökség, az egyes Bizottságok és a Titkárság.

Az együttműködés kibővítése, más szervezetekkel való kapcsolatfelvétel lehetséges az Eurorégió területén, a szerződésben foglaltak alapján.

2.3 Határon átnyúló együttműködés, mint civil kezdeményezés?

A vizsgált együttműködési forma nem euroregionális szervezetként jött létre, és az együttműködésben részt vevő felek „jogi besorolása” is sajátos. A Bódva-völgyi Városok és Falvak Társulása, a Csereháti Településszövetség, és a Bódva-völgyi Gazdaságfejlesztő Alapítvány 2000. március 3-án egy Együttműködési Megállapodást¹⁶⁰ kötött egymással. A megállapodás szerint az együttműködő partnerek civil szervezetként határozzák meg magukat, holott kétséges, hogy a városok, falvak társulása, vagy egy településszövetség miként működhet civil szerveződésként.

A preambulum egyebekben külön hangsúlyozza annak fontosságát, hogy a politikai és az önkormányzati szervek mellett a civil szektor is kapcsolódjon be a terület- és a térségfejlesztésbe; ami egyúttal jelzi azt a törekvést, hogy a társadalmi öntevékenységnek markáns szerepe van a határon átnyúló kapcsolatok működtetésében.

Az együttműködés kiváló példa arra, hogy a helyi szint szereplői miként tudják vonzóbbá, a befektetők és a lakosság számára egyaránt népszerűbbé tenni az együttműködéssel érintett térséget. A felek ugyanis célul tűzték ki, hogy a helyi adottságokat kihasználva nemzetközi gazdasági kapcsolatok kialakítására törekednek, és egyúttal elősegítik a termelési kooperációt, javítják a térség innovációs és érdekérvényesítő képességét. Felek az Együttműködési

¹⁶⁰ Együttműködési Megállapodás a Bódva-völgyi Városok és Falvak Társulása, a Csereháti Településszövetség, és a Bódva-völgyi Gazdaságfejlesztő Alapítvány között. Sepsi, 2000. március 3. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február.

Megállapodásban megjelölt feladatok megvalósítására pályázatok útján kívánják biztosítani a pénzügyi háttérrel.

A kooperáció a projektszintű együttműködés kategóriájába sorolható, tehát az együttműködési megállapodáson túl közös, határon átnyúló szervezet létrehozására, működtetésére nem kerül sor. Az együttműködés mégis lehetőséget kínál a helyi, konkrét problémák megoldására, a helyi szint számára jelentős célok megvalósítására.

2.4 Dráva-Mura Eurorégió Térségfejlesztő Közhasznú Társaság

A Dráva-Mura Eurorégió Térségfejlesztő Közhasznú Társaság Társasági Szerződését 2002. február 18-án¹⁶¹ írták alá a felek, amely a vonatkozó törvényi rendelkezések értelmében a cégbíróságon is megfelelően bejegyzésre (2002. június 21.) került. Az euroregionális együttműködésben területfejlesztési önkormányzati társulások, önkormányzatok, kistérségi fejlesztési társulások, valamint települések területfejlesztési társaságai vesznek részt Somogy és Zala megye térségéből, valamint Horvátország és Szlovénia területéről.

Sajátos megoldás, hogy az euroregionális szerveződés közhasznú tevékenység folytatására létrejött közhasznú társaságként működik.¹⁶² Az együttműködés alapja a felek által aláírt, ügyvéd által ellenjegyzett társasági szerződés; a társasági formára a mindenkori Polgári

¹⁶¹ Dráva-Mura Eurorégió Közhasznú Társaság Társasági Szerződése. Nagykanizsa, 2002. február 28. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február

¹⁶² A Dráva-Mura Eurorégió megalapításának előzménye volt, hogy 2000. szeptember 9-én magyar (Csurgó, Letenye, Nagykanizsa és Zalakaros), horvát (Csáktornya, Varasd) és szlovén (Lendva) városok közös szándéknyilatkozatot tettek arra vonatkozóan, hogy alapítóként részt vegyenek az Eurorégió létrehozásában. A felek közötti folyamatos egyeztetések következtében 2001. szeptember 14-én Nagykanizsán aláírásra került az Eurorégiót megalapozó keretszerződés. A megállapodás aláírásához a horvát fél jelezte, hogy előzetes minisztériumi jóváhagyásra van szüksége, és Lendva Község (szlovén) részéről is felmerült az igény, hogy illetékes minisztériumi véleményezés megszerzését követően írják csak alá az együttműködési megállapodást.

A 2001. novemberében megrendezett munkamegbeszélésen vetődött fel, hogy a létrehozandó Eurorégió szervezeti formájának leginkább a közhasznú társaság felelne meg. A Kht. társasági szerződés tervezetét valamennyi önkormányzat közgyűlése jóváhagyta.

Az Eurorégió létrehozása végül több lépcsőben került megvalósításra. 2001. decemberében Lendva Község Tanácsa elfogadta a Dráva-Mura Eurorégió Keretszerződését, így megvalósult az Eurorégió bilaterális együttműködésének elképzelése. Végül, 2002. február 18-án (a szlovén partner részéről 2002. február 22-én) került sor az Eurorégió, mint Kht. Társasági Szerződésének aláírására. A társaságot a cégbíróságon bejegyezték. (A Dráva-Mura Eurorégió rövid története összefoglaló anyag alapján).

Törvénykönyv, a gazdasági társaságokról szóló törvény, valamint a közhasznú szervezetekről szóló törvény előírásai az irányadóak.¹⁶³

A Dráva-Mura Eurorégió jogi személy, amely a Társasági Szerződésben foglalt céloknak megfelelően határokon átnyúló területfejlesztési és területrendezési kérdésekben, valamint a helyi, megyei önkormányzatok, és civil szervezetek közötti kapcsolatok fejlesztésében együttműködéseket szervez. Az Eurorégió, mint közhasznú társaság a társadalom közös szükségleteinek kielégítését nyereség- és vagyonszerzési cél nélkül végzi.

Az Eurorégió szervezetét a taggyűlés, az ügyvezető, a felügyelő bizottság, és a könyvvizsgáló alkotja. Az Eurorégió, mint közhasznú társaság taggyűlésének kizárólagos hatáskörébe tartozik az olyan szerződés jóváhagyása, amelyet a társaság a társadalmi szükséglet kielégítéséért felelős szervvel köt a közhasznú tevékenység folytatásának feltételeiről.

Az Eurorégiót létrehozó Társasági Szerződés a közhasznú társaságokra irányadó törvényi szabályozásból kiindulva számos olyan rendelkezést tartalmaz, amiről egy jogi személyiség nélküli, közjogi alapokon működő eurorégió létesítő okirata értelemszerűen nem rendelkezik (üzleti év; nyereség felosztása; ügyvezető; a társaság képviselete és cégjegyzése; összeférhetlenségi szabályok stb.).

A Dráva-Mura Eurorégió magánjogi alapon szerveződő társasági formaként működik, amely sajátos megoldás a nyugati határszélén kialakult többi intézményesített kooperációhoz képest. A cél és a társadalmi igény azonban, amely az eurorégiót életre hívta, a többi magyar részvételű eurorégióéhoz hasonló. A magyar, horvát és szlovén határvidéken különösen a rendszerváltozást követő időszakban elsősorban kulturális és gazdasági jellegű kapcsolatok bontakoztak ki. Az együttműködések elmélyülése következtében a három ország határai

¹⁶³ A gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 365. §-ban megfogalmazott rendelkezés értelmében a közhasznú társaság, mint jogi személy forma megszűnik Magyarországon; 2007. július 1-jét követően közhasznú társaság nem alapítható. A 2007. július 1-jén a cégnyilvántartásba bejegyzett vagy bejegyzés alatt álló közhasznú társaság 2009. június 30-ig a közhasznú társaságokra irányadó szabályok szerint működhet tovább, de eddig a határidőig gondoskodni kell valamennyi Kht. formájában működő társaság más non-profit gazdasági társaság formájába történő átalakításáról, vagy a társasági szerződését akként kell módosítani, hogy ún. non-profit korlátolt felelősségű társaságként működhessen tovább. A 2009. június 30-ig más társasági formába át nem alakított közhasznú társaságokkal szemben a cégbíróság alkalmazza a megszűntnek nyilvánítás törvényességi felügyeleti intézkedését. **E rendelkezés alapján szükséges újragondolni a Kht. formájában működő euroregionális szerveződések, ill. az eurorégiók mellett működő közhasznú társaságok átalakításának, további működésének jogi lehetőségeit.**

közelében élő térségek vezetői „egy euroregionális együttműködés (határ menti kistrégió) létrehozását”¹⁶⁴ szorgalmazták. A kooperáció ötlete alulról és önszerveződő módon vetődött fel. Az együttműködő felek a West/Nyugat-Pannon Eurégióhoz hasonlóan egy szabad akaratból létrejött érdekközösséget kívántak létesíteni. Az eurorégió kialakításának igénye főként azon alapult, hogy az eurorégió „messze jobb egyenjogúsági kondíciókat helyezett kilátásba, mint egy statisztikai alapon kijelölt nagyrégió”¹⁶⁵.

2.5 Duna-Dráva-Száva Euroregionális Együttműködés

A Duna-Dráva-Száva Euroregionális Együttműködés magyar (Baranya Megyei Önkormányzat Közgyűlése; Pécs Megyei Jogú Város; Pécs-Baranyai Kereskedelmi és Iparkamara), horvát (Eszék-Baranyai Megye; Eszék Város; HGK-Eszék Baranya Megye Gazdasági Kamarája) és bosznia-hercegovinai (Tuzla-Drina Kanton; Tuzla Város; Tuzla Régió Gazdasági Kamarája) városok, megyék, kantonok, helyi önkormányzatok, valamint gazdasági kamarák összefogásával jött létre¹⁶⁶.

Az Eurorégió jogállása szerint egy önkéntes együttműködésen alapuló interregionális szervezet, amely nem jogi személy. Az euroregionális együttműködés létrehozása ezúton is a Madridi Keretkonvención alapult.

Az együttműködés szervezeti struktúrája az 1998-as Alapszabály szerint az Elnökségből, az Elnöki pozícióból, a Titkárságból és a Munkabizottságokból tevődött össze. Az előzőekben vizsgált euroregionális szerveződésekhez képest ennél az Eurorégiónál is jellemző a más határterületeken kialakult struktúra: az Elnökség az együttműködés tagjainak vezetőiből álló testület, amely az Eurorégiót irányítja, és kijelöli azokat a kereteket, amelynek mentén

¹⁶⁴ A Dráva-Mura Eurorégió rövid története. (összeállította Kocsis Zsivka, a Dráva-Mura Eurorégió Térségfejlesztő Kht. ügyvezetője) Nagykanizsa, 2002. augusztus 16. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február.

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ A Duna-Dráva-Száva Euroregionális Együttműködés Alapszabályát 1998. november 28-án írták alá Pécsen. (Duna-Dráva-Száva Euroregionális Együttműködés Alapszabálya. Pécs, 1998. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február). A Duna-Dráva-Száva euroregionális együttműködés Elnöksége 2002. május 22-én Eszéken meghozta határozatát, amellyel elfogadta az Eurorégió új Alapszabályát. Az új Alapszabály elfogadásával egyidejűleg az 1998-ban aláírt Alapszabály hatályát veszítette (a Duna-Dráva-Száva Euroregionális Együttműködés új alapszabályának elfogadásáról szóló, 03/2002-05-22 számú Elnökségi Határozat. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február). Az új Alapszabály elfogadásának oka elsősorban az volt, hogy a 9 taggal indult Eurorégió négy év leforgása alatt 23 tagúvá bővült, és az 1998-as Alapszabályban felvázolt működési modell nehézkessé vált, és nem tudta kiszolgálni az ilyen nagyszámú tagsággal rendelkező Eurorégió működését.

megvalósulnak a határon átnyúló programok, projektek. Az Elnöknek a legmagasabb szintű koordinációs feladatai vannak, de más, az Elnökség által rábízott feladatokat is elláthat. A Titkárság az Eurorégió adminisztrációs szerve, a Munkacsoportok pedig a szakmai munkát végzik, azaz az Elnökség által jóváhagyott munkaprogramok alapján projekteket készítenek elő és valósítanak meg.

Az Eurorégió működése részben nyitott, mert az Alapszabály értelmében új tagok is beléphetnek az együttműködésbe, de ez a lehetőség csak a Magyar Köztársaság, a Horvát Köztársaság, valamint Bosznia és Hercegovina területén működő területi és helyi önkormányzatok, ill. kereskedelmi és iparkamarák részére biztosított.

Az Eurorégió módosított Alapszabálya (2002) felveti a jogfolytonosság kérdését¹⁶⁷ is, amely az eurorégiók létesítő okiratában foglalt kikötésekhez képest speciális rendelkezésnek tekinthető. A jogfolytonosság értelmében, ha az Eurorégió (így a tagok) határai változnának, a tagságot azok az új egységek folytatják, amelyek jogfolytonosan a korábbi tagok helyébe lépnek. Ha olyan területi egység jön létre, amely nem közvetlen jogutódja az előzőnek, az új egységnek kérelmeznie kell az Eurorégióba történő felvételét.

A Duna-Dráva-Száva euroregionális együttműködés kapcsán említjük meg a horvát és magyar határ menti megyék vezetőinek 2000. augusztusában rendezett első hivatalos találkozóját, ahol sor került a horvát-magyar határ menti kapcsolatok korábbi tapasztalatainak kiértékelésére és az együttműködések továbbfejlesztésére tett javaslatok megvitatására¹⁶⁸. A találkozó eredményeképpen a horvát és magyar határ menti megyék vezetői egy záródokumentumot¹⁶⁹ fogadtak el, amelyben külön kiemelték a Duna-Dráva-Száva euroregionális együttműködés pozitív tapasztalatait, és annak igényét, hogy az eddig elért eredményekre alapozva a határ menti megyék kapcsolatát minél szorosabbra fűzzék és ezáltal a határon átnyúló együttműködések erősítsék.

¹⁶⁷ A 2002. május 22-én Eszéken elfogadott új Alapszabály 14. cikkelye alapján.

¹⁶⁸ Feljegyzés a horvát-magyar határ menti együttműködésben résztvevő megyék vezetőinek első találkozásán 2000. augusztus 25-én, Harkányban. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február.

¹⁶⁹ Záródokumentum, amely készült a horvát-magyar határ menti együttműködésben résztvevő megyék vezetőinek első találkozásán. Pécs, 2000. december 10. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február.

A záródokumentum és a találkozóról készült feljegyzés többször is hivatkozik az euroregionális szerveződésre, mint sajátos jogi entitásra. A kialakulóban lévő horvát-magyar kapcsolatokkal összefüggésben rögzítették, hogy a horvát-magyar együttműködésnek fontos bázisa lehet a Duna-Dráva-Száva interregionális együttműködés, de példaértékű a West/Nyugat-Pannon Eurégió szervezeti felépítése, a gyakorlatban már megvalósult jogi kerete is. A Duna-Dráva-Száva euroregionális együttműködés korábbi tapasztalatai alapján a megyék vezetői arra a következtetésre jutottak, hogy mindent meg kell tenni *olyan szervezeti és együttműködési konstrukciók kialakítására, amelyek lehetővé teszik az európai uniós források megszerzését*. A határon átnyúló együttműködés kialakításának elsődleges célja tehát az uniós források megszerzése. Tekintettel arra, hogy *az Európai Unió finanszírozási gyakorlatában a szorosán vett határ menti együttműködések szerepelnek prioritásként, elengedhetetlen a határon átnyúló együttműködések megfelelő szervezeti és tartalmi kereteinek kialakítása is*.

A horvát-magyar együttműködés kapcsán ténylegesen megjelenik az igény megfelelő határon átnyúló szervezeti struktúra létrehozására. Az együttműködésben résztvevő felek azonban pontos és egységes jogi szabályozás hiányában legfeljebb a gyakorlatban kialakult, (többé-kevésbé) működő mintákat tudják alkalmazni és követni, holott a létező jogi modellek sem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket. Horváth Gyula már 2000-ben, az euroregionális találkozó alkalmával felhívta a figyelmet arra, hogy *„az eurorégió fogalma kezd leértékelődni Európában”*¹⁷⁰.

Az említett találkozón Harkány város polgármestere¹⁷¹ arra mutatott rá, hogy a horvát-magyar határ menti települési kapcsolatok már megkezdődtek, amelynek dokumentumát mind horvát, mind magyar részről aláírták a határ menti települések képviselői. Ekkorra már az önkormányzatok is elkötelezetten segíteni akarták a határon átnyúló együttműködések kialakítását. Az együttműködés szervezeti egysége Magyarországon létrejött, de Horvátországban *jogi akadályok miatt* még nem tudták megvalósítani. Ennek nyilvánvaló oka, hogy a felületes, csak keretszabályokat nyújtó jogi szabályozás nem mindig, vagy egyáltalán nem oldja meg a határon átnyúló struktúrák létrehozása kapcsán felmerülő jogi

¹⁷⁰ Horváth Gyula, az MTA-RKK Főigazgatójának a Feljegyzés szerinti nyilatkozata alapján.

¹⁷¹ Bély István, Harkány város polgármesterének a Feljegyzés szerinti nyilatkozata alapján.

kérdéseket. Az Eurorégió tapasztalatairól készült beszámoló anyagban¹⁷² rögzítették, hogy két évvel az Eurorégió létrehozását követően *jövőbeli feladatként rajzolódik ki új jogi modell kidolgozása az együttműködésre, amely az eddiginél hatékonyabb munkát tesz lehetővé. Az új jogi modell kidolgozását sürgette, hogy az euroregionális szervezet, amelyet a felek létrehoztak, valójában kétféle együttműködésből tevődött össze: egyfelől közvetlen határon átnyúló együttműködés jött létre Magyarország és Horvátország, valamint Horvátország és Bosznia és Hercegovina között, másfelől területi együttműködés jött létre Magyarország és Bosznia és Hercegovina viszonylatában (közös határ hiányában). Tekintettel arra, hogy az euroregionális szerveződés nem volt alkalmas mindkét együttműködési modell ötvözésére, az Eurorégió soros elnöksége kilátásba helyezte az Eurorégió belső felépítésének és struktúrájának átalakítását az elvárásoknak megfelelően.*

2001-ben az Eurorégió Elnöksége már az Alapszabály szükséges módosításáról egyeztetett, mert megkerülhetetlenné vált az Eurorégió belső felépítésének és működésének módosítása, valamint egy teljesen új koncepción alapuló struktúra létrehozása¹⁷³. Az új koncepció szerint az Eurorégió testületei pontosan meghatározott hatáskörökkel rendelkezének, meghatározott lenne a tagok létszáma a testületekben. A döntéshozatal átláthatóvá tételét várják olyan szabályok beiktatásától, mint például a határozatképességhez szükséges képviselők számának meghatározása. A módosított, 2002-ben elfogadott Alapszabály gyakorlatilag újraszabályozta az Eurorégió szervezeti struktúráját, amelyet a Közgyűlés, az Elnökség (elnök és alelnökök), a Végrehajtó Bizottság, a Munkatestületek, valamint az Ellenőrző Bizottság alkot. Részletes rendelkezések vonatkoznak a Közgyűlés illetékességére és hatáskörére, az ülésezés rendjére és a döntéshozatal módjára.

Jelentős változást jelentett a korábbi Alapszabályban foglalt rendelkezésekhez képest, hogy lehetővé tették az alapító országokon kívüli tagok belépését az Eurorégióba, sőt arra is lehetőséget adtak, hogy azok az önkormányzatok és más intézmények, amelyek csatlakozni

¹⁷² Beszámoló a Duna-Dráva-Száva Euroregionális Együttműködés munkájáról 2000. december és 2002. decembere között. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február.

¹⁷³ „Beszámoló a Duna-Dráva-Száva Euroregionális Együttműködés munkájáról 2000. december és 2002. decembere között” című dokumentum alapján. 2.o. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február.

kívánnak az Eurorégióhoz, de nem felelnek meg a tagsági státusznak, megfigyelői státuszt¹⁷⁴ kapjanak. A „megfigyelői státusz” lehetősége az EGTC fejlett, egységes jogi modelljében is szereplő jogi lehetőség, amelyet részletesen a disszertáció IV. részében vizsgálók.

Fentiek alapján megállapítható, hogy tíz évvel a rendszerváltozás után Magyarországon még igen nehézkes, és elsősorban jogi oldaláról ütközik akadályokba a határon átnyúló együttműködések szervezetének gördülékeny kialakítása. A jogilag bizonytalan helyzet kialakulásához az a felismerés is hozzájárult, hogy az euroregionális szerveződések működése korlátozott, az eurorégió nem nyújt kellően rugalmas és hatékony megoldást a határon átnyúló kooperációk létrehozásához, és nem biztosít a határ mindkét oldalán lévő partnerek számára jogilag is könnyen kezelhető struktúrát.

A Duna-Dráva-Száva euroregionális együttműködés négy éves működésének tapasztalatait összefoglalva a jövőre nézve megfogalmazódtak azok az igények, amelyek fontos célokat rögzítenek az együttműködés hatékonyságának növelése érdekében. Ennek keretében kihangsúlyozták, hogy a nemzeti kormányoknak anyagilag és politikailag egyaránt segítenie, támogatnia kell a határon átnyúló együttműködések megerősítését, különösen az eurorégió fejlődését; ebbe beletartozik, hogy a nemzeti kormányok aktívan kapcsolódjanak be a decentralizációba, és támogassák a regionális és helyi önkormányzatok hatáskörének erősítését, szélesítését összhangban a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával (Ld. III. rész 1. fejezet 1.1.2 alpont). A határon átnyúló együttműködés résztvevőinek közösen meg kell határozniuk az együttműködés prioritásait, annak érdekében, hogy közös stratégiákat tudjanak kidolgozni a hazai és az európai támogatások elnyerése érdekében. Az eddigi eredmények, tapasztalatok értékelése során külön kiemelték, hogy megfelelő jogi kereteket kell teremteni a határon átnyúló együttműködéshez. A Duna-Dráva-Száva Eurorégió struktúrájával, működésével kapcsolatos tapasztalatok igazolják a doktori kutatás során megfogalmazott felvetést, miszerint a jelenlegi jogi keretek további fejlesztésére, új szabályozás megfogalmazására és új jogi modellek kialakítására is szükség van, amely

¹⁷⁴ A Duna-Dráva-Száva Euroregionális Együttműködés Elnökségének 2002. május 22-i évi üléséről készült Jegyzőkönyve alapján az akkori Jugoszláv Szövetségi Köztársaságból Apatin, Bács, Zombor és Szabadka Község nyert felvételt az Eurorégióba megfigyelői státusszal. A 2002. május 22-én Eszéken elfogadott új Alapszabály 16. cikkelye alapján minden helyi önkormányzati egység, és más érdekelt intézmény, amely nem felel meg az Alapszabály teljes tagságra vonatkozó előírásainak, vagy ahol még nem fejeződött be a tagsági státusz elismerése, kérelmezhetik a megfigyelői státusz elnyerését. A megfigyelői státusszal rendelkező intézményeknek joguk van részt venni az Eurorégió legmagasabb testületének a munkájában, de ugyanakkor nincs határozati joguk.

könnyebb, hatékonyabb, átláthatóbb és egységesebb határon átnyúló kooperációkat eredményez.

2.6 Duna-Maros-Tisza Regionális Együttműködés

(később: Duna-Körös-Maros-Tisza Eurorégió - DKMT)

A Duna-Maros-Tisza Regionális Együttműködés (később Duna-Körös-Maros-Tisza Eurorégió) Alapokmányát (Jegyzőkönyvét) 1997. november 21-én fogadták el Szegeden; Magyarország, valamint Románia határ menti megyéi és a Vajdaság Autonóm Tartomány¹⁷⁵.

A regionális együttműködés nem jogi személy (Alapokmány 9. cikkelye). Szervezeti struktúrája az eurorégióknál szokásos modellt követi (Elnökök Fóruma; Soros elnök; Titkárság; Munkacsoportok). Az Eurorégió segíti a határon átnyúló területfejlesztési programok megvalósítását, megteremti hozzá a pénzügyi feltételeket, és szervezi, koordinálja az együttműködés során felmerült feladatokat.

A DKMT Eurorégió szervezetének és működésének továbbfejlesztése a közelmúltban került napirendre. 2003. májusában az Eurorégió alapító tagjai egy közösen létrehozott közhasznú társaság létrehozása mellett döntöttek, amely jogi személyiségű „gazdasági társaságként alkalmas eszköze lehet” egy hatékonyabb együttműködés kialakításának, „a közös fejlesztési feladatok előkészítésének és menedzselésének”¹⁷⁶. Az Eurorégió mellett szervezett Kht. létrehozása kapcsán szükségessé vált magának az euroregionális struktúrának, és az Eurorégió működési gyakorlatának az áttekintése¹⁷⁷.

¹⁷⁵ A Duna-Maros-Tisza Regionális Együttműködés megalakulásának 1997. november 21-én aláírt jegyzőkönyve alapján. (Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február). A DMT Eurorégió alapító tagjai Arad megye; Bács-Kiskun Megye; Békés megye; Csongrád megye; Hunyad megye; Jász-Nagykun-Szolnok megye; Krassó-Szörény megye; Temes megye; Vajdaság Autonóm Tartomány. Ezúton rögzítem, hogy időközben Békés megye kilépett az együttműködésből, mert nem látta annak hasznát, és az éves tagdíjat ennek következtében nem találta indokoltnak. Ez az eset jól példázza, hogy a struktúra önmagában nem eredményez sikeres együttműködést, a szervezet tényleges működését a feleknek kell megteremteniük. (Kilényi professzorral folytatott konzultáció alapján).

¹⁷⁶ Forrás: DKMT Eurorégió honlapja. Beszámoló a Duna-Körös-Maros-Tisza Euroregionális Fejlesztési Ügynökség Kht. létrehozásáról és működéséről. Összeállította: Csókási Eszter, a DKT Kht. ügyvezető igazgatója. <http://www.dkmt.hu/index.php?b=112511122383419> (letöltés ideje: 2007. augusztus 19.).

¹⁷⁷ Ibid.

A DKMT Eurorégió esetében újabb megoldás került megvalósításra a határon átnyúló kapcsolatok szervezésére, működtetésére vonatkozóan. Az új struktúra keretében az érintett határszakaszon egymással párhuzamosan, de elválasztva működik a Kht. és az Eurorégió (regionális együttműködés) szervezete. „Az alapítók a Kht. taggyűlésén keresztül érvényesítik alapítói jogukat, s hozzák meg döntéseiket azokról a fejlesztési elképzelésekről, amelyek végrehajtásához a Kht. alkalmas szereplőnek látszik.”¹⁷⁸ Ezzel párhuzamosan az Eurorégió vezető testülete (Elnökök Fóruma, 2003. óta Közgyűlése) részben társult tagok bevonásával, részben állandó és eseti meghívottakkal bővíthető.

Az új struktúra létrehozása és működőképessé tétele szükségessé tette „új szabályok és finomabban kimunkált működési rend életbe léptetését”¹⁷⁹. Megállapítható, hogy a DKMT Eurorégió esetében is – hat év működés után – szükségessé vált a korábbi struktúra felülvizsgálata és annak részbeni átalakítása. Az új működési szabályoktól az együttműködésben résztvevő felek átláthatóbb szervezeti struktúra létrehozását várták, amely „az eddigieknél hatékonyabban és eredményesen szolgálja a regionális együttműködést, és hozzásegíti az Eurorégiót ahhoz, hogy mindazokat a lehetőségeket és előnyöket, melyeket az együttműködés ilyen formája biztosít, a kölcsönös előnyök tiszteletben tartása mellett végre ki is lehessen használni”¹⁸⁰.

A DKMT Eurorégió példája is igazolta, hogy az euroregionális együttműködések szervezete, működési rendje képlékeny, folyamatos átalakításra, módosításra szorul, és az együttműködő felek folyamatosan új jogi modellekkel „kísérleteznek” az együttműködések hatékonyságának növelése érdekében. Ezek a törekvések alátámasztják azt a feltevést, hogy időszerű és szükséges a korábbi jogi szabályozás felülvizsgálata és új jogi modell(ek) ajánlása a határon átnyúló együttműködések számára.

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ Ibid.

2.7 Bihar-Bihor Eurorégió Határon Átnyúló Együttműködés

A Bihar-Bihor Határon Átnyúló Eurorégió létrehozásának előzményeként a magyarországi és romániai állami és civil szervek, valamint önkormányzatok és kistérségi társulások szándéknyilatkozatot¹⁸¹ írtak alá egy hosszú távú nemzetközi, eurorégió formájában megtestesülő együttműködés alapítására.

Az Eurorégió egyesületként jött létre¹⁸², amely a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény 5. § a) pontja alapján kiemelkedően közhasznú tevékenysége során fontos közfeladatokat lát el. Tevékenységi körébe beletartozik a nemzetek közötti integráció elmélyítése, így az euroatlanti integráció elősegítése (Alapszabály¹⁸³ I. pont, 4, 6. alpontjai alapján).

Az Eurorégió létrehozása során az alapító tagok az Európai Uniónak a határ menti együttműködésre vonatkozó ajánlásait, a Madridi Konvenciót, valamint a magyar-román bilaterális együttműködési megállapodás¹⁸⁴ rendelkezéseit vették alapul. Erre alapozva az egyesületi formában (jogi személyként) működő Eurorégió célként tűzte ki a Románia és Magyarország között létrejött nemzetközi szerződésekben rögzített együttműködési lehetőségek működtetését (Alapszabály I. pont, 4. alpontja alapján). Az Eurorégió Alapszabályban megfogalmazott feladatai között szerepel a területi hatóságok, gazdálkodó szervezetek és magánszemélyek közötti együttműködés létrehozása, valamint *javaslatok készítése és működési keret biztosítása a határon átnyúló együttműködésre vonatkozóan, különös figyelemmel az Európai Unió vonatkozó ajánlásaira.*

A Bihar-Bihor Eurorégió újabb példája olyan határon átnyúló euroregionális szerveződésnek, amely a Madridi Konvenció és az Európai Unió vonatkozó jogi szabályozására épül, de már az Alapszabályban felmerül az igény, hogy a határon átnyúló kapcsolatok elmélyítése és

¹⁸¹ Szándéknyilatkozat a Bihar-Bihor Határon Átnyúló Eurorégió létrehozására. Biharkeresztes, 2001. április 28. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február

¹⁸² Jegyzőkönyv a Bihar-Bihor Eurorégió Határon Átnyúló Együttműködés 2002. július 11-i alakuló üléséről, ahol az alapító tagok kimondták az Eurorégió megalakulását, és elfogadták az Alapszabályt. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február

¹⁸³ A Bihar-Bihor Eurorégió Határon Átnyúló Együttműködés Alapszabálya. Biharkeresztes, 2002. július 11. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február

¹⁸⁴ Temesvárott, 1996. szeptember 16-án aláírt, a Magyar Köztársaság és Románia között, a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról szóló bilaterális szerződés.

hatékony működtetése céljából megfelelő működési keretet dolgozzanak ki, és további javaslatok, elképzelések mentén fejlesszék a határon átnyúló együttműködés modelljét.

2.8 Magyarország északi határa mentén létrejött euroregionális együttműködések összegző elemzése

*Ipoly Eurorégió*¹⁸⁵

*Ister-Granum Eurorégió*¹⁸⁶

*Kassa-Miskolc Eurorégió*¹⁸⁷

*Neogradiens Eurorégió*¹⁸⁸

*Sajó-Rima Eurorégió*¹⁸⁹

*Vág-Duna-Ipoly Eurorégió*¹⁹⁰

Magyarország északi határa mentén számos euroregionális együttműködés jött létre, amelyek jogi háttere és struktúrája sok hasonlóságot mutat egymással.

Valamennyi együttműködésre igaz, hogy a struktúra létrehozása során a Madridi Konvenció rendelkezéseit tekintették irányadónak, és a Konvencióban rögzített elvek mentén alapították

¹⁸⁵ Az Ipoly-Eurorégió Határon Átnyúló Együttműködési Szerződést Balassagyarmaton, 1999. szeptember 20-án írták alá az alapító tagok. Az Eurorégió Magyarországon Balassagyarmat, Rétság, Salgótarján, Szécsény, Szob és Vác környéke területeire terjed ki, míg Szlovákiában az Ipolysági, a Lévai, a Zseliz és az Érsekújvári járás területén az Ipolyhoz közeli településeket, a Losonci és a Rimaszombati járás nyugati részét, a Korponai, a Nagykürtösi és a Selmechányi járás környékét foglalja magába. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február

¹⁸⁶ Az Ister-Granum Eurorégiót 2003. november 17-én hozták létre magyarországi és szlovákiai határ menti települések, de szervezeti struktúrájának végleges formáját csak 2004-re nyerte el. A magyarországi településeket az Ister-Granum Önkormányzati Társulás, míg a szlovákiai településeket a Déli Régió Önkormányzati Társulása fogja össze. A két társulás egy együttműködési megállapodás keretében alkotja az Eurorégiót. Forrás: www.istergranum.hu weboldal (letöltés ideje: 2007. június 20.).

¹⁸⁷ A Kassa-Miskolc Eurorégiót 2000. december 1-jén hozta létre szlovák oldalról Kassa Kerületi Hivatala, Kassa városa; magyar oldalról Miskolc megyei jogú városa, valamint Borsod-Abaúj-Zemplén megye. Forrás: Kassa-Miskolc Eurorégió Alapító Okirata. - Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február

¹⁸⁸ 2000. március 25-én került sor a Neogradiens Eurorégió megalapítására. Az Eurorégió magyar oldalon Nógrád megyét, szlovák területen pedig a Poltári, Nagykürtösi, és a Losonci járás területét foglalja magába. Forrás: Neogradiens Eurorégió Alapító Okirata. - Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február

¹⁸⁹ A Sajó-Rima Eurorégió Határon Átnyúló Együttműködés 2000. július 7-én alakult meg. Magyar oldalon Borsod-Abaúj-Zemplén megye, és a megye területén található városok, községi önkormányzatok és térségi önkormányzatok társulásai alkotják, míg a szlovák oldalon ugyancsak megalakult eurorégiót (Slané Rimavské Eurorégion) a Rimaszombati, Rozsnyói és Rócei járasok alapították. A magyar és szlovák oldalon külön-külön létrehozott euroregionális szerveződést egy külön együttműködési megállapodás köti össze. Forrás: A Sajó-Rima Eurorégió Bemutatása – összefoglaló anyag: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február

¹⁹⁰ A Vág-Duna-Ipoly Eurorégió alapító szerződését Nyitra Kerülete (Szlovákia), Komárom-Esztergom megye, és Pest megye önkormányzata hozta létre. Az együttműködési szerződést Neszmélyen, 1999. július 3-án írták alá. Forrás: a Vág-Duna-Ipoly Eurorégió Együttműködési Szerződése - Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február.

meg az eurorégiókat. Az északi határ mentén létrejött eurorégiók - a Sajó-Rima Eurorégió kivételével - nem jogi személyek, de szervezeti felépítésük követi a többi magyar részvételű eurorégiónál szokásos struktúrát.

A Kassa-Miskolc, a Vág-Duna-Ipoly, valamint a Neogradiensis Eurorégió Alapító Okirata az eurorégiót meghatározó elvek, keretek kijelölése tekintetében hivatkozik a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között 1995-ben létrejött nemzetközi egyezményre¹⁹¹ is. Az Ipoly Eurorégió Alapszabálya irányadó joganyagként hivatkozik az 1983-as Európai Térségi Tervezési Szabályzatra (Ld. II. rész 1. fejezet 1.1.2 alpontjában a Torremolinosi Charta) is. Mindez igazolja, hogy az északi határ mentén kialakított eurorégiók létrehozása során a jogi keretszabályozások (valamint a nyugat-európai mintamodellek) támpontot nyújtottak az együttműködésre lépő felek számára. Érdekes momentum, hogy bár Magyarország a mai napig nem ratifikálta a Madridi Konvenció 1995-ös kiegészítő jegyzőkönyvét, a Kassa-Miskolc Eurorégió Alapító Okirata a jegyzőkönyvet az eurorégió kialakításánál az irányadó dokumentumok között említi.

Az északi határ mentén létrehozott együttműködések a jogállás tekintetében is sok hasonlóságot mutatnak. A Neogradiensis, az Ipoly, a Sajó-Rima és az Ister-Granum Eurorégió sajátos „kétoldalú modellt” alkot, mert a határ mindkét oldalán külön-külön megalakulnak a területi önkormányzatok, társadalmi szervezetek és más jogi személyek szövetségei, társulásai (egyesületek, ill. más szerveződések formájában), és ezeket a különálló szerveződések közös határon átnyúló, együttműködési megállapodás köti össze. Az így létrejött eurorégió nyílt, tartós szervezeti keret az érintett térség fenntartható fejlődésének előmozdítására, amelyben a két különálló szervezet szorosan együttműködve, de végeredményben önállóan működik a saját országában.

Az eurorégiók jogi helyzetének és a közigazgatási rendszerben történő elhelyezkedésének bizonytalanságaira, valamint az egységes, jogi kötőerővel bíró szabályozás hiányára mutat rá a Kassa-Miskolc Eurorégió Alapító Okiratában foglalt külön magyarázat, miszerint „az EURORÉGIÓ nem jelenít meg egy szupranacionális (nemzetek feletti), vagy államok feletti szervezetet (entitást), inkább egy horizontális kapcsolatrendszert erősít meg, annak érdekében,

¹⁹¹ Szerződés a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről, 1995. március 19. A Szerződést a 75/1995. (VI. 22.) OGY határozat erősítette meg.

hogy tagjai között a határokon átnyúló kapcsolatokat és együttműködést ezáltal előmozdítsa” (Kassa-Miskolc Eurorégió Alapító Okiratának III/5. pontja).

Az északi határterület vizsgálata során külön említést teszek az Ister-Granum Eurorégióról, amely – természetesen nem egyedülálló módon –, de méltó példája a hatékony határon átnyúló közös gondolkodásnak és együttműködésnek, mert az érintett határtérségben tényleges együttműködés tudott kialakulni. Ehhez hozzájárult az a sajátos szervezeti struktúra¹⁹², amely jól tudja kezelni, irányítani az Eurorégió munkájában résztvevők jelentős számát, és – amennyire lehetséges – tág teret ad a hatékony döntések meghozatalának. A régió vezető testülete a 100 polgármesterből álló, negyedévente ülésező parlament, amely számára az Elnökség készíti elő az előterjesztéseket. A szakmai munka a bizottságokon belül folyik, melyben helyet kapnak a vállalkozói és a civil szféra szereplői is, így az érdemi munkában a helyi érdekeket ténylegesen képviselő réteg is széleskörűen részt tud venni, és jelentős szerepet vállalhatnak az Eurorégió fejlesztési stratégiájának megvalósításában. Az Eurorégió munkáját segíti két regionális fejlesztési alapítvány is a határ mindkét oldalán, valamint – a DKMT Eurorégió modelljéhez hasonlóan – egy közhasznú társaság, amely „az Ister-Granum Eurorégió önálló munkaszervezeteként felelős az Eurorégió fejlesztési programjának megvalósításáért, erősíti a régió települései közötti kapcsolatokat és kapcsolatot tart nemzetközi szervezetekkel”¹⁹³.

2.9 A határon átnyúló együttműködések margójára

Az intézményesített határon átnyúló együttműködések sorát további kooperációk bemutatásával lehetne folytatni (INTERREGIO, Duna Eurorégió, Zemplén Eurorégió, Muránia Eurorégió), de ezen eurorégiók vizsgálatára a létesítő okiratok hiányában már nem térek ki.

¹⁹² Az Ister-Granum Eurorégió honlapján található tájékoztató anyagok alapján: http://www.istergranum.hu/index.php?k=admin/data/00000000/_fix/00000001/_fix/00000000&id=0 (leöltés ideje: 2007. augusztus 25.).

¹⁹³ Az Ister-Granum Eurorégió honlapján található tájékoztató anyagok alapján: http://www.istergranum.hu/index.php?k=admin/data/00000000/_fix/00000001/_fix/00000000/_fix/00000003/_fix/00000000&id=0 (leöltés ideje: 2007. augusztus 25.).

Kihagytam továbbá a Kárpátok Eurorégió és az Alpok-Adria Munkaközösség elemzését, tekintettel arra, hogy ezek az együttműködések nem tartoznak a szorosán vett (közvetlen) határon átnyúló együttműködések kategóriájába, holott a szakirodalmi feldolgozás során fellelhető volt olyan kategorizálás is, amely ezt a két együttműködési formát az eurorégiók halmazában tünteti fel. A doktori értekezés II. rész 1. fejezet 1.3 alfejezetében térek ki arra, hogy a Kárpátok Eurorégió nem az eurorégiók, hanem a munkaközösségek körébe tartozik az Alpok-Adria együttműködéshez hasonlóan; utóbbi legalább elnevezésében helyesen kategorizálja az együttműködést. A munkaközösség - az eurorégiókhoz hasonlóan - hosszabb távú együttműködésre tervezett érdekközösség, stratégiai célú együttműködés (Rechnitzer 1999, 27 alapján), azonban szervezeti felépítése az euroregionális együttműködésekhez képest sokkal egyszerűbb. A munkaközösség nem a szoros értelemben vett határ menti együttműködés keret-struktúrája, hanem a transznacionális kapcsolatok megtestesítője, a szubállami regionalizáció (Kruppa 2003, 91) eklatáns példája. A munkaközösségek meghatározott időszakonként ajánlásokat fogalmazznak meg az egyes problémák megoldására, tanulmányokat készítenek, információs fórumként működnek; de míg az eurorégiók pályázhatnak és jogosultak az európai uniós támogatások elnyerésére, a munkaközösségek csak a projektek lebonyolításában játszanak szerepet.

3. fejezet

Az euroregionális jogi modellek elemzéséből levonható következtetések

Magyarországon a határon átnyúló kapcsolatok legelterjedtebb formája az euroregionális együttműködés, amely a helyi és regionális hatóságok, esetenként a társadalmi és gazdasági partnerek számára nyújt intézményes keretet a hosszú távú és számos gazdasági, társadalmi, szociális területet lefedő együttműködésre.

Az együttműködő partnerek elsődleges célja, hogy olyan feltételeket teremtsenek a határ mentén, és olyan együttműködési modellbe szerveződjenek, amely lehetőséget teremt a határ menti régiók fejlettségbeli és gazdasági különbségeinek kiegyenlítésére, valamint a periféria-térség negatív hatásainak csökkentésére.

A jelenleg működő eurorégiók a helyi közös programokon keresztül, a „legjobb gyakorlatok” cseréje révén erősítik a szomszédsági kapcsolatokat; valamennyi határon átnyúló kapcsolatban, információátadásban, operatív programban és együttműködési projektben központi szerepet töltenek be. A határon átnyúló együttműködések (eurorégiók) azonban ténylegesen csak az együttműködésre szorítkozhatnak, mert önálló működésre (jogok szerzésére, kötelezettségek vállalására, a közös döntések végrehajtására) nincs hatáskörük. Az eurorégiók nem alkotnak önálló közigazgatási szintet, nem rendelkeznek az állam által biztosított többletjogosítvánnyal, nincs törvényben garantált hatáskörük a határon átnyúló együttműködés működtetésére. Ennek következtében az együttműködés legtöbbször csak közös stratégiák megfogalmazására, projektek kidolgozására, kulturális programok szervezésére irányul.

A közelmúltban már az Európai Parlament Regionális Fejlesztési Bizottsága részéről is megfogalmazódott az a koncepció, hogy „*az eurorégióknak bizonyos jogi státusszal kellene rendelkezniük feladataik végrehajtása érdekében*”¹⁹⁴, ugyanakkor ezek a törekvések kevés eredményt realizálhatnak, tekintve, hogy az eurorégió, mint jogi kategória egységesen nem szabályozott, jogi norma által nem definiált entitás.

Az eurorégiók nem jogi személyek, ezért a magyar határ mentén számos olyan „megoldás” látott napvilágot, amely magát az euroregionális együttműködést valamely jogi norma által garantált jogi személyiséggel rendelkező szervezet (közhasznú társaság; egyesület) keretei között igyekezett megvalósítani. Az együttműködő partnerek olyan jogi keretet kerestek a határon átnyúló együttműködés létrehozására, amely jogi személyként valóban többletet nyújthat a jogi személyiség nélküli kooperációkhoz képest, de kétségtelen, hogy az egyesületi, vagy más társasági formába „erőltetett” eurorégiók nem alkalmasak arra, hogy kellőképpen működtetni tudjanak egy sajátos határon átnyúló struktúrát. A magyar határ mentén olyan jogi megoldással is találkozunk, hogy az eurorégió szervezete mellet külön (jogi személy) közhasznú társaság foglalkozik a pályázatok kezelésével, menedzselésével, mert az eurorégió ezt a funkciót nem képes megfelelően ellátni. Számos létesítő okirat, és az eurorégiók több éves működését összesítő dokumentum rögzíti azokat az igényeket, hogy szükség van a jelenlegi keretek továbbfejlesztésére, átalakítására és az együttműködés hatékonyságának növelésére.

Az eurorégiók jogi modellje általában követi a nyugati minták szerinti fő struktúrát, de a jogi személyiség szabályozatlanságából fakadóan különböző formákban hozzák létre az együttműködéseket. A fő struktúra alatt értendő a döntéshozó testület és a végrehajtó szervezet felállítása. Ehhez kapcsolódik a szakértői munkát végző munkabizottságok rendszere, valamint az adminisztratív szerv. Több helyütt találkozunk ellenőrző testületek felállításával is.

A kutatás során értékelt és rendszerezett euroregionális szervezetek összegzéseként megállapíthatjuk, hogy az eurorégiók rendszere három fő kategóriára épül, amely a magyar részvételű határon átnyúló együttműködések példáján is látható:

¹⁹⁴ A Regionális Fejlesztési Bizottság Jelentése az „eurorégiók” szerepéről a regionális politika alakításában. (2004/2257(INI)). Előadó: Kyriacos Triantaphyllides. 2005. október 19.

- A *közjogon alapuló* eurorégiók államok közötti megállapodásban foglaltak szerint, a helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek részvételével jönnek létre. A magyar részvételű, közjogi alapokra helyezett eurorégiók nem rendelkeznek jogi személyiséggel.
- A magyar határ mentén kisebb halmazt alkotnak a magánjogon alapuló, jogi személyiséggel rendelkező eurorégiók. Ebbe a körbe tartoznak az egyesületi, non-profit szervezeti formában létrehozott (és bejegyzett) euroregionális szerveződések.
- A harmadik kategóriába sorolandók a jogi személyiséggel nem rendelkező, az együttműködés legkevésbé „kötöttebb” és szervezettebb formáját jelentő *érdekközösségek*, valamint az ugyancsak jogi személyiség nélküli, az együttműködés laza kötelékét eredményező *munkaközösségek*.

Általánosságban megállapítható, hogy a magyar részvételű euroregionális együttműködések megfelelő jogi szabályozás hiányában más nyugat-európai kooperációkat, ill. már létrejött magyar részvételű határon átnyúló együttműködéseként vettek mintaként alapul. Érdemes ugyanakkor kihangsúlyozni, hogy *a minta-szervezetrendszer átvétele nem eredményez automatikusan tartalmas, hosszú távú és hatékony együttműködést; a fent bemutatottak alapján több esetben már az együttműködés pár éves működése alatt a struktúra továbbfejlesztésére és a hatékonyság növelésére kényszerültek az együttműködő partnerek.*

A nyugat-európai modellek vizsgálata alapján egészen a közelmúltig kétséges volt, hogy a határon átnyúló intézményesített struktúráknak létezhet-e egyáltalán egy európai szinten általánosan elfogadott, a hatékony együttműködés megvalósítására lehetőséget és keretet kínáló jogi modellje. Az együttműködések legszembetűnőbb akadálya még ma is a nemzeti jog által behatárolt hatáskörök, kompetenciák és jogintézmények terén megmutatkozó eltérések és a nehezen áthidalható jogi ellentmondások¹⁹⁵.

Általánosságban elmondható, hogy a határon átnyúló szervezetek nem kaptak kellő hangsúlyt, és az általuk meghozott döntések nem bírtak kötelező erővel – így az együttműködéseknek nem volt megfelelő súlya a közös programok, projektek megvalósítása és végrehajtása során.

¹⁹⁵ Ld. a disszertáció II. rész, 1. fejezet, 1.3 pontjában: hatásterület fogalma, a környezetvédelmi közigazgatási ügyek értékelése, a közigazgatás légiesítése, a vonatkozó szabályozás egységesítésének igénye.

A kutatás folyamán bebizonyosodott, hogy az eurorégiók létrehozásához nagyon jól kellett ismerni a másik ország jogrendszerét, hogy az eltérő jogi, közigazgatási szabályozások és eljárási mechanizmusok ellenére működőképes és a jogi szabályokkal összhangban álló együttműködési formát lehessen kialakítani. Az euroregionális együttműködés volt az a „legkisebb közös többszörös”, amelynek keretében, meghatározott formában lehetőség nyílt határon átnyúló intézményes szervezetek létrehozására. Az euroregionális modellek alapján mindössze egy standard struktúra, egy minta-modell volt felvázolható, amely (kötelező) jogi szabályozás hiányában nem jelentett biztos, minden határterületen egységesen és garantáltan alkalmazható jogi formát az együttműködésekhez.

Fontos megállapítás, hogy az eurorégiók szereplőinek határon átnyúló kapcsolatrendszere is több lépcsőben valósulhatott meg, hiszen az eurorégiók működési „lényegét és feltételrendszerét a vertikális és horizontális mechanizmusok alkotják, amelyek partnerségi alapon történő kiépítése kettős feladattal jár” (Kaiser 2006, 15). A vertikális összefonódás csak úgy jöhetett létre, hogy a közösségi, az országos, a regionális és a helyi szint szereplői között kialakították, ill. biztosították a határon átnyúló kapcsolatok létrehozását, majd ezt követően kerülhetett sor a horizontális együttműködés kialakítására, azaz a határon átnyúló szervezetek felállítására. A standard alapstruktúra ellenére minden esetben szem előtt kellett tartani, hogy az euroregionális együttműködések a helyi közigazgatási, jogi sajátosságoknak és a helyi szervek számára biztosított hatásköröknek megfelelően szinte minden határ mentén egyedi sajátosságokat mutattak.

Az eurorégiók szerveződése „a magyar határok mentén nálunk is a társadalmi kapacitás növelésének – ill. a továbbiakban optimális kialakításának – elengedhetetlen feltétele” (Ágh 2006, 59), ezért fontos, hogy tudományos alapon és a gyakorlatban egyaránt a jelenleginél jóval szélesebb körben, és kellő szakmai felkészültséggel foglalkozzanak a határon átnyúló együttműködések témakörével. A további kutatások szükségszerűségére utal az a megfogalmazás is, miszerint az eurorégiók az európai integráció „kísérleti laboratóriumává váltak” (Zielonka 2001 – Ágh 2006, 56 alapján), amely jól érzékelteti, hogy még mindig egy képlékeny, folyamatosan fejlődő, változó, alakuló kooperációt elemzünk.

A politikai konszenzus hiánya, a társadalmi feszültségek elsősorban a határok mentén számos akadályt okoz(hat)nak az együttműködések létrehozásában és működtetésében. Sok kritika érte az eurorégiókat éppen amiatt, hogy a megfelelő társadalmi, politikai konszenzus

hiányában az intézményrendszer nem elég hatékony, nem tudja kellően feloldani a feszültségeket, nem tudja megfelelően áthidalni a jogi, közigazgatási korlátokat. Nem meglepő, hogy a több éves kutatás során nem egy olyan állásponttal találkoztam, amely kétségbe vonta az „akadozva működő” határ menti együttműködések hatékony továbbfejlesztésének lehetőségét, elsősorban arra hivatkozva, hogy hiányzik a politikai konszenzus, amely kibillentené az együttműködések a jelenlegi holtpontról, különösen a magyar határok mentén. E véleménnyel a kutatási eredmények ismeretében mindenképpen vitatkoznék, mert *az egységes határon átnyúló jogi modell megalkotásával igazolódott az a doktori hipotézis, hogy a határon átnyúló együttműködések számára biztosítható a jelenleginél egységesebb, rendszerezettebb jogi keret. A hipotézis helytálló volt, mert az új jogi lehetőség mentén politikai konszenzus hiányában is megvalósíthatóak a hatékonyabb és egyszerűbb, kifinomultabb szabályozáson alapuló határon átnyúló együttműködések. A társadalmi összeütközések és a helyi feszültségek oldására is kiváló eszköz lehet az EGTC¹⁹⁶. A megoldást elsősorban abban látom, hogy megfelelő útmutató („recept”) szükséges a jelenleg megtorpanni látszó együttműködések számára a szükséges jogi átalakítás, továbblépés koreográfiájának megvalósításához, és minél szélesebb körben szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy az egységes jogi modell keretében történő együttműködés a korábbiakban ki nem használható előnyöket eredményez a határ mindkét oldalán.*

A határon átnyúló együttműködések jogi vizsgálata arra az eredményre vezetett, hogy a jogi fejlődés nem zárult le, és egyre nagyobb az igény közös határon átnyúló struktúrák létrehozására, áthidalva a különböző jogi és közigazgatási rendszerekből eredő problémákat. Az egyre kifinomultabb szabályozások megalkotásával a határon átnyúló együttműködéseknek egy előremutató és szerves fejlődése vette kezdetét, melynek alakításában jelentős szerepe van a (jogi) tudományos kutatásnak.

¹⁹⁶ Ld. jelen disszertáció IV. része.

IV. RÉSZ

AZ INTÉZMÉNYESÍTETT HATÁRON ÁTNYÚLÓ
EGYÜTTMŰKÖDÉSEK
EGYSÉGES JOGI MODELLJE, AZ EGTC
(EUROPEAN GROOPING OF
TERRITORIAL COOPERATION)

1. fejezet

Egységes jogi modell az intézményesített határon átnyúló együttműködéseknek

Az egységes európai jogi modell létrehozásának előzményei

A disszertáció III. részének fő konklúziója, hogy az euroregionális modellek továbbfejlesztése érdekében újszerű jogi szabályozás szükséges a határon átnyúló együttműködések megkönnyítése, a szervezetrendszer átláthatóbbá tétele és a működés hatékonyságának növelése végett. Az Európai Parlament Regionális Fejlesztési Bizottsága a már hivatkozott 2005-ös jelentésében¹⁹⁷ felhívta a figyelmet arra az *európai jogalkotói munkára*, melynek célja, hogy *egy új jogi modell* (a határokon átnyúló együttműködési csoportosulás) *elfogadásával az eurorégiók fejlődését segítse elő*. A javasolt jogi keret a határon átnyúló együttműködéssel járó intézkedések megkönnyítésén túlmenően ésszerű eljárásokat, csökkentett működési költségeket kíván elérni (A6-0311/2005 számú Regionális Fejlesztési Bizottság Jelentése alapján). A néhány évvel ezelőtt is még csupán formálódó európai szintű jogalkotói munkának alapvető fontosságát hangsúlyozta az Európai Unió Régiók Bizottsága a 2006-os állásfoglalásában, amely tartalmazza, hogy elsőrendű feladat a területi együttműködés fokozását elősegítő *közösségi jogi alap létrehozása* a határ menti együttműködések nehézségeinek lebontása végett¹⁹⁸.

¹⁹⁷ Ld. a disszertáció III. rész 3. fejezetében, az eurorégiók jogi státuszát értékelő részben.

¹⁹⁸ Az állásfoglalás a következőképpen összegzi az európai területi együttműködés szerepét: „A Régiók Bizottsága úgy véli, hogy a bővítés és a 2007–2013-ig tartó időszakra vonatkozó új kohéziós politika tekintetében az EU-n belüli területi együttműködés fokozását elősegítő *közösségi jogi alap létrehozása elsőrendűen fontos* a regionális és helyi önkormányzatok szempontjából, mivel valódi többletértéket jelent számukra azáltal, hogy megkönnyíti azon gyakorlati nehézségek leküzdését, amellyel az EU-ban folytatott együttműködés során ma szembe kell nézniük. A Régiók Bizottsága hangsúlyozza a határokon átnyúló európai

A közösségi szintű egységes jogi keret létrehozásának indokoltsága elsősorban azon alapult, hogy az 1960-es évektől kezdődően kialakult határon átnyúló együttműködések különböző jogi formában működtek, és valójában – mivel nem voltak meg az együttműködéshez szükséges megfelelő jogi alapok –, gyakorta előfordult, hogy a határon átnyúló együttműködés szereplői nem voltak tisztában a kooperációk létrehozásának koreográfiájával, és legtöbbször a működés sem volt kellően hatékony.

A disszertáció előző fejezeteiben foglalt részletes elemzés igazolta, hogy az első határon átnyúló intézményesített együttműködések kialakulását követően megszülettek azok a jogi keretszabályok, amelyek valamelyest támpontot jelentettek az együttműködések struktúrájának felépítéséhez. Az Európa Tanács és az Európai Unió különböző iránymutatásai, keretszabályai mentén időközben születtek jó és „rossz” modellek, sőt az egységes jogi szabályozás hiánya miatt megfogalmazódtak olyan, euroregionális kapcsolatokat kialakító szerződések is, amelyek jogilag kifogásolható kikötéseket¹⁹⁹ tartalmaztak.

Később újabb és újabb jogi modelleket kellett kialakítani, és a meglévő támpontok mentén igyekeztek minél szorosabb kapcsolatokat létrehozni a határ mentén. E fejlődési folyamat eredményeként a regionális tudományterületen egy olyan új, közösségi szintű jogi eszközt fogadtak el, amely az európai regionális fejlődés, pontosabban az „európai regionális jogi fejlődés” útjának mérföldkövét jelenti. *Az Európai Parlament és az Európai Tanács új*

együttműködési csoportosulás felállításáról szóló rendelet jelentőségét, és a strukturális alapokról szóló rendelet vitájának utolsó szakaszát tekintve támogatja az Európai Bizottság javaslatát és az Európai Parlament állásfoglalását.” (A Régiók Bizottságának állásfoglalása, 2006. február 16., 5.o.)

Forrás: http://www.cor.europa.eu/document/presentation/cdr11-2006_fin_res_hu.pdf (letöltés ideje: 2007. június 9.).

¹⁹⁹ A Kassa-Miskolc Eurorégió létesítő okiratában a felek (Kassa Kerületi Hivatala; Kassa városa; Miskolc megyei jogú városa; Borsod-Abaúj-Zemplén megye) kikötötték, hogy „jogvita esetén (...) tudomásul veszik a hágai Nemzetközi Bíróság döntését” (Kassa-Miskolc Eurorégió Alapító Okiratának X/5. pontja). A rendelkezés nehezen értelmezhető, hiszen az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 92. cikkelye szerint a hágai Nemzetközi Bíróság az Egyesült Nemzetek legfőbb bírói szerve, amely bírói szerv Statútumának 34. cikk 1. pontja, és 35. cikk 1. pontja alapján „a Bíróság előtt csak állam léphet fel félként”, és a hágai „Bírósághoz (...) Államok fordulhatnak”. Nem világos, hogy az eurorégió működése során milyen jogvita keletkezhet az érintett önkormányzatok, városok között, amely jogvitában maga az állam vinné a vitás ügyet a hágai Bíróság elé (Ld. a disszertáció II. rész 1. fejezet 1.4 alfejezetét, amelyben részleteztem, hogy a határ menti együttműködési kapcsolatok nem vezethetnek az állami felelősségvállaláshoz). A hágai Nemzetközi Bíróság elé vihető ügy tárgya valamely nemzetközi szerződés értelmezése, a nemzetközi jog valamely kérdése, olyan tény létezésének megállapítása, amely - ha valóban bizonyul -, nemzetközi kötelezettség megszegését jelentené, vagy nemzetközi kötelezettség megszegése esetén teljesítendő jóvátétel természete, ill. terjedelme lehet (Kovács 2001, 426 alapján).

rendelete (Regulation (EC) No. 1082/2006) (továbbiakban: Rendelet) valamennyi uniós tagállamban kötelező és közvetlenül alkalmazandó 2007. augusztus 1-től.

Az Európai Unió Gazdasági és Pénzügyminisztereinek Tanácsa 2006. május 5-én politikai megállapodást fogadott el a kohéziós politika 2007–2013 közötti kereteit lefektető közösségi rendeletekről²⁰⁰, amely jogszabálysomagnak volt része a Rendelet szövegének elfogadása is²⁰¹. A Rendelet 2006. augusztus 1-jén jelent meg az Európai Unió Hivatalos Lapjában, de a tagállamok egy évet kaptak arra, hogy megtegyék a szükséges intézkedéseket az új szabályozás alkalmazhatóvá tételére, azaz kidolgozzák a Rendelet alkalmazásához szükséges tagállami részletszabályokat²⁰².

Franciaországban 2006. novemberében került megrendezésre az „EGTC Információs Nap” szeminárium, amelyen a belgiumi és a luxemburgi képviselők azt hangsúlyozták, hogy az EGTC bevezetésének legkritikusabb pontja, hogy a résztvevők tartsák magukat a szűk határidőhöz²⁰³, azaz minden tagállamban időben megalkossák az új jogi eszköz működésének jogi háttérszabályozását.

Magyarországon a háttérszabályozás előkészületi munkálatai a Rendelettervezet megalkotásával párhuzamosan megkezdődtek, majd a Rendelet elfogadását követően felgyorsultak. Megjegyezzük, hogy a Rendelettervezetek egyeztetésével párhuzamosan folyt a

²⁰⁰ Jogszabályváltozások (2006) - BM Önkormányzati Hírlevél. 2006/5. szám. 3.o. Forrás: [http://www.bm.hu/web/euik.nsf/B03A34E562FC0197C125718B002C351D/\\$FILE/M%C3%A1solat%20-%20BM%20%C3%96nkorm%C3%A1nyzati%20H%C3%ADrlev%C3%A9l%202006.5.doc#_Toc137533028](http://www.bm.hu/web/euik.nsf/B03A34E562FC0197C125718B002C351D/$FILE/M%C3%A1solat%20-%20BM%20%C3%96nkorm%C3%A1nyzati%20H%C3%ADrlev%C3%A9l%202006.5.doc#_Toc137533028) (letöltés ideje: 2007. május 20.)

²⁰¹ A jogszabálysomagban szereplő további rendeletek:

- A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről;
- Az Európai Parlament és a Tanács 1080/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről;
- Az Európai Parlament és a Tanács 1081/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az Európai Szociális Alapról és az 1784/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről; valamint
- A Tanács 1084/2006/EK rendelete (2006. július 11.) a Kohéziós Alap létrehozásáról és az 1164/94/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Forrás: EUR-LEX jogszabálykereső (http://eur-lex.europa.eu/RECH_menu.do?) (letöltés ideje: 2007. május 20.) és a BM Önkormányzati Hírlevél 2006/5. szám 3.o.

²⁰² A Rendelet 16. cikkely (1) bekezdése szerint a tagállamok meghozzák a Rendelet hatékony alkalmazásának biztosításához szükséges rendelkezéseket.

²⁰³ Összefoglaló anyag az EGTC Információs Nap szemináriumról. 2006. november 16., Franciaország, Metz. (Forrás: Schrick Judit, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2007. április).

következő végrehajtási időszakra (2007-2013) vonatkozó hazai stratégiai dokumentumok – a Nemzeti Stratégiai Referenciakeret és az operatív programok – előkészítése is. A fent hivatkozott közösségi rendeletek elfogadása és kihirdetése megteremtette a jogszabályi alapot Magyarországon a II. Nemzeti Fejlesztési Terv és az operatív programok véglegesítésére és elfogadására²⁰⁴.

Már a disszertációkészítés időszakában bebizonyosodott a kutatás hasznossága, mert az új jogi modell magyar törvénytervezetének előkészületi munkálatai során számos kutatási eredmény és anyaggyűjtés felhasználásra került. Az EGTC-vel kapcsolatos kodifikáció eredményeként a megszövegezett magyar jogszabály (törvény) tervezetét 2007. áprilisában nyújtották be az Országgyűléshez, és a jogalkotási programban foglaltak szerint 2007. júniusában – eleget téve jogharmonizációs kötelezettségeinknek – a törvényt határidőben elfogadták²⁰⁵.

Az európai területi együttműködési csoportosulás (European Grouping of Territorial Cooperation - EGTC) bevezetésével *először került sor a regionális, határokon átnyúló együttműködések egységes, közösségi szintű jogi szabályozására*. Az EGTC bevezetésével nem egy újabb, bonyolult és felesleges jogi eszköz, hanem egy olyan jogi modell került bevezetésre a határon átnyúló együttműködések számára, amely új korszak kezdetét jelentheti az európai regionális együttműködésben. A csoportosulás bevezetésével lehetőség nyílik az összehangolt területi fejlődés, az európai gazdasági és társadalmi kohézió megerősítésére, amely évek óta rögzített célja az Európai Uniónak²⁰⁶.

A határon átnyúló együttműködések jogi szabályozása több évtizedes fejlődésen ment keresztül, mire – a korábbi jogi szabályozás segítségével hívásával, annak tapasztalataira alapozva – közösségi szinten is megalkothatták azt az egységes keretszabályozást, amely a határ két oldalán lévő (tag)államok, a helyi és regionális szervezetek, valamint jogi normában

²⁰⁴ Jogszabályváltozások (2006) - BM Önkormányzati Hírlevél. 2006/5. szám. 4.o.

²⁰⁵ Forrás: 2007. évi tavaszi törvényalkotási program (az elfogadás időpontja szerinti ütemezéssel). A szabályozás célja a jogharmonizációs kötelezettségeink teljesítése. 9.o.
Forrás: <http://www.mkogy.hu/efutar/tvalkprog/jog2007tav.pdf> (letöltés ideje: 2007. május 20.).

Az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló törvény a 2007. évi XCIX. törvény. Ld. a disszertáció IV. rész 2. fejezet 2.2 alfejezetében foglaltak szerint.

²⁰⁶ A Rendelet preambulumának 1) pontja rögzíti, hogy az EGTC jogi eszközének megalkotásával az egyik legfontosabb elérendő cél a gazdasági és társadalmi kohézió megvalósítása, ezáltal a Közösség egész területének összehangolt fejlődésének elérése, amely magában foglalja a területi együttműködések, így a határon átnyúló együttműködések erősítését is.

meghatározott közigazgatási szervek hosszú távú, jogi alapokra helyezett, stabil kooperációját teszi lehetővé.

Az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló Rendelet a *közösségi szintű jogegységesítés* kiváló példája, annak ellenére, hogy az Európa Tanács a Rendelet Preambulumában rögzítette, hogy nem kívánt e Rendelettel olyan szabályokat meghatározni, amelyek a Közösség egészében egyetemesen szabályoznák a határon átnyúló struktúrákat. Az Európai Tanács ebben a részben feltehetően arra utalt, hogy az új jogi modell alternatívát kínál az együttműködő felek számára, de nem szorítja háttérbe, nem váltja fel (kötelező jelleggel) a más modellben működő határon átnyúló struktúrákat, és természetesen az eurorégiókat sem helyettesíti. A határokon átnyúló csoportosulásnak nem célja, hogy a már kialakult együttműködési formák helyébe lépjen, sokkal inkább egy *további lehetőséget* nyújt a helyi és regionális szereplőknek a szomszédos területekkel való kapcsolat kiépítésére és elmélyítésére.

Álláspontom szerint a közösségi szintű jogegységesítő szándékot jelzi az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak az EGTC szabályozásához fűzött véleménye, amely rögzíti, hogy „az Európai Bizottság eddigi tapasztalatai alapján úgy véli, hogy részletekbe menő jogi modell kidolgozása nem lehetséges”²⁰⁷. Érzékelhető tehát, hogy a korábbi gyakorlatból kiindulva egy minél több részterületre kiterjedő jogi szabályozás megalkotása volt napirenden, de nem kérdéses, hogy az új szabályozás csupán egy egységes keretet biztosít, bizonyos részletszabályokat már nem rögzíthet. Az EGTC kidolgozásának célja, hogy a kialakult jó gyakorlat („good practice”) alapján a lehetőségekhez mérten olyan jogi keretet nyújtson, amely bármely uniós határ mentén egységesen kialakítható. *Az EGTC modellje a maga nemében azért egyedülálló, mert a különböző tagállamok hatóságainak úgy teszi lehetővé a határon átnyúló együttműködést, hogy nem szükséges előzetesen külön, a nemzeti parlamentek által ratifikált nemzetközi megállapodást kötni.*

Az egységesített modellben működő határon átnyúló együttműködés alkalmas arra, hogy építő, stratégiai eleme legyen egy magasabb struktúra, az európai kohézió megerősítésének. Ezt

²⁰⁷ Javaslat a határokon átnyúló európai együttműködési csoportosulás (HEECS) felállítására vonatkozó európai parlamenti és tanácsi rendeletre. (ECO/149.) COM(2004) 496 final – 2004/0168 (COD) Brüsszel, 2005. április 11. 3.o. 1.13 pont. *Megjegyzés:* a Rendelet kodifikációjának időszakában az új jogi forma rövidítése még „HEECS”-ként szerepelt.

támasztja alá a Régiók Bizottsága elnökének, Luc Van den Brande-nak a nyilatkozata²⁰⁸ is, mely szerint az EGTC-hez hasonló, olyan új keretekre van szükség, amelyek segítségével a határokat átlépő feladatok/kihívások az alapvetően funkcionális alapon, szervesen összetartozó területek, régiók tényleges együttműködésével oldhatók meg, illetve kezelhetők az Európai Unióban. Olyan egyedi intézkedések meghozatalára van szükség, amelyek a helyi, határon átnyúló és transznacionális dimenziók sajátosságaira is reflektálnak, és amelyek lehetővé teszik egy erős „területi szövetség” kialakulását az európai kohézió megerősítésére és a versenyképesség fenntartására.

A közös alapokon nyugvó határon átnyúló együttműködési forma biztosíthatja, hogy az Európai Unió – különösen gazdasági, térségi megközelítésben – egységesen alakítható és hatékonyan működtethető legyen. Ezért különösen fontos, hogy a határ menti együttműködés szereplői minél szélesebb körben megismerkedjenek az új jogi modell által biztosított lehetőségekkel, előnyökkel és az új szabályozással, hiszen a 2007-2013 közötti költségvetési periódusra meghirdetett területi együttműködési politika keretében a határon átnyúló (valamint a transznacionális és interregionális) együttműködések kiemelten támogatja az Európai Unió.

²⁰⁸ Az Ister-Granum Eurorégió honlapján található tájékoztató anyagok alapján:
http://www.istergranum.hu/index.php?k=admin_en/data/00000000/_fix/00000000/_fix/00000001&id=0 (letöltés ideje: 2008. július 12.) (saját fordítás).

2. fejezet

Az EGTC bemutatása, jogi szabályozása, és a szabályozás kritikus pontjai

2.1 Értékelés az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete, valamint a magyar háttérszabályozás alapján

Az új szabályozás alapelve az volt, hogy ne egy merev modellt hozzon létre, hanem a sokszínűséghez alkalmazkodjon, úgy, hogy közösségi szinten az egységességet is biztosítja. E jogi szabályozás az egységesség-sokszínűség elveinek összehangolására alapozva olyan határon átnyúló struktúrát javasol létrehozni, amely a nemzeti jogrendszerek különbségeiből fakadó nehézségeket – amennyire lehetséges – csökkenti, és átlátható keretet, új lehetőségeket teremt közös, határon átnyúló szervezetek létrehozására.

Az egységes szabályozás megalkotása nyilvánvalóan nem jelenti azt, hogy a szabályozás további finomításra nem szorul. A 25-45 év fejlődési folyamatának kutatása alapján sem jelenthető ki egyértelműen, hogy ezen a ponton megállt volna a regionális jogi fejlődés, és további modell(ek) kidolgozására ne lenne lehetőség. Az új jogi szabályozásról és annak gyakorlatáról valójában még nincsenek is tapasztalatok; ezeket csak a következő években megvalósuló működés során lehet majd érdemben megfogalmazni.

A csoportosulás tagjainak kezdeményezésére jöhet létre. Tagja lehet (uniós) tagállam, regionális, vagy helyi hatóság, illetőleg a Rendeletben meghatározott közjogi intézmény²⁰⁹. E kategóriák valamelyikébe tartozó szervezetek csoportosulása is lehet az EGTC tagja. Az EGTC alapító tagjai által létrehozott szervezetbe kapcsolódhatnak be a gazdaság és a civil szektor egyes szereplői²¹⁰, melyek korábban az euroregionális struktúrán belül is jelentős szerepet vállalhattak az együttműködések tényleges megvalósításában, a fejlesztési irányok kijelölésében²¹¹. Hardi Tamás is kiemeli az euroregionális modellek értékelése alkalmával, hogy a területi közigazgatási, önkormányzati szintek mellett a területi illetőségű kamarák és civil szervezetek gyakorta előforduló szereplői az eurorégióknak (Hardi 2007, 86).

Azzal, hogy a tagok legalább két tagállam területén helyezkednek el, a csoportosulás létrehozásával mindenképpen határon átnyúló együttműködés jön létre közös, határon átnyúló szervezetrendszerrel. Természetesen ez a rendelkezés nem zárja ki, hogy akár több tagállam jogalanyai hozhassanak létre EGTC-t.

Az eddigi gyakorlathoz képest jelentős előrelépést jelent, hogy az EGTC jogi személyiségét már jogszabály rögzíti. A csoportosulás minden tagállamban az ott érvényesülő nemzeti jog alapján a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jogképességgel bír, így különösen szerezhethet ingó és ingatlan vagyont, ezzel a vagyonnal rendelkezhet, személyzetet foglalkoztathat, és bíróság előtt is eljárhat (Rendelet 1. cikk, (4) bekezdése alapján).

A saját jogalanyiság azt jelenti, hogy az EGTC-k saját vagyonuk által hitelképesek lesznek, és egyúttal felelősségre is vonhatók. A jogi személyiség megállapítása, közösségi normában

²⁰⁹ A Rendelet 3. cikkely (1) bekezdés d) pontja alapján az EGTC-nek tagja lehet az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásnak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv [6] 1. cikke (9) bekezdésének második albekezdése értelmében vett közjogi intézmény. A magyar szabályozás szerint a személyi hatályt pontosították, és rögzítették, hogy a magyar jogszabályoknak megfelelően a Rendelet 3. cikke (1) bekezdésének alkalmazásában a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 22. § (1) bekezdésének a)-j) pontjaiban foglalt szervezeteket kell érteni.

²¹⁰ Vö. az Ister-Granum EGTC szervezetén belül a Régiófejlesztési Tanácsban részt vevő, így az EGTC munkájában utólag bekapcsolódó civil szervezetek és a gazdasági szektor szereplői (Ld. a disszertáció IV. rész, 4. fejezet, 4.4.1 alfejezetében).

²¹¹ A magyar részvételű eurorégiók keretein belül is több alkalommal megjelentek a gazdasági és a civil szféra szereplői, annak ellenére, hogy az együttműködés szervezetének létrehozásakor nem voltak alapító tagok, ugyanakkor deklarált célként fogalmazódott meg e szereplők bevonása az együttműködésbe. Példaként említhető néhány eurorégió, a teljesség igénye nélkül: West/Nyugat-Pannon Eurorégió Együttműködés, Hármaskörös Eurorégió, Bódva-völgyi Határon Átnyúló Együttműködés, Dráva-Mura Eurorégió Térségfejlesztő Közhasznú Társaság, Ister-Granum Eurorégió.

történő rögzítése lényeges, mert ezzel a határon átnyúló, a csoportosulásként létrejött szervezetek képesek lesznek a határon átnyúló programok tényleges megvalósítására a felek által kötött megegyezés alapján.

Az EGTC létrehozása nem kötelező; a tagoknak szuverén döntése, hogy részt kívánnak-e venni a csoportosulás létrehozásában, vagy működésében. A Rendeletben foglalt jogi szabályozás alapján még mindig nagyon erős a tagállami/állami közrehatás. Valamennyi leendő tag ugyanis köteles értesíteni a tagállamát a csoportosulásban való részvételi szándékáról, valamint köteles eljuttatni az egyezmény-, és alapszabály javaslatát a tagállamhoz, melynek jóváhagyása szükséges a „tagjelölt” részvételéhez.

Amennyiben az állam úgy ítéli meg, hogy a tagjelölt részvétele – beleértve a leendő tag hatáskörét és feladatait – nem felel meg a Rendeletnek, vagy a nemzeti jognak, ill. ha a részvétel nem indokolt az adott tagállam közérdeke, vagy közrendje szempontjából, megtagadhatja a tagjelöltnek az EGTC-ben való közreműködését. A tagállam döntése tehát *megakadályozhatja* a helyi, regionális szervezet, közjogi intézményeket abban, hogy a csoportosulás keretein belül határon átnyúló együttműködésre lépjenek egy másik tagállam szerveivel. Ez a rendelkezés valamelyest a szabályozás kritikus pontjának tekinthető, hiszen a tagállam teljes jogú tagként vehet részt az EGTC működésében, ugyanakkor – *primus inter pares* – az országának területén lévő más tagok részvételét is a tagállam hagyja jóvá. A csoportosulás modelljében a (tag)állam különböző funkciókat láthat el: irányít, ellenőriz, vagy teljes jogú partnerként vesz részt az együttműködésben.

Abban az esetben, ha a „tagjelölt” megszerezte a tagállami jóváhagyást, a tagok által elfogadott alapszabályt (és annak bármely későbbi módosítását) abban a tagállamban alkalmazandó nemzeti jognak megfelelően kell bejegyezni és/vagy kihirdetni, melyben a csoportosulás a létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkezik. (Rendelet 5. cikk (1) bekezdése alapján). A csoportosulás a bejegyzés, vagy a kihirdetés napján szerez jogi személyiséget – attól függően, hogy melyik időpont a korábbi. A magyar törvény a Fővárosi Bíróság kizárólagos illetékességi körébe utalja a csoportosulások bejegyzését (nyilvántartásba vételét), amely kedvezőnek tekinthető annyiban, hogy a Bíróság és nem egy politikai szerv dönt a potenciális tagok részvételéről. A 2007. évi XCIC. törvény 4-5. §-ai alapján a Fővárosi Bíróság vizsgálja felül a tervezett csoportosulás egyezményét és alapszabályát is.

Az európai csoportosulás feladat- és hatáskörét egyezményben kell megállapítani, amelyet a tagok egyhangúan fogadnak el. Fontos hangsúlyozni, hogy a helyi és regionális hatóságoknak a köz feletti hatalomgyakorlás eszközeit, különösen a rendőrségi és a jogalkotói hatáskörét az EGTC nem veheti át, ilyen hatásköri felhatalmazásra az egyezményben nem kerülhet sor.

A gazdasági szervezetekhez hasonlóan a csoportosulásnak is van alapszabálya, amelyet az egyezményben rögzített kereteken belül ugyancsak a felek fogadnak el. Hatáskörén belül, feladatai ellátása során az EGTC tagjainak érdekében és nevében tevékenykedik; a csoportosulást az igazgató képviseli. A tagok képviselői alkotják az EGTC közgyűlést, de ezen túl az alapszabály további, meghatározott hatáskörrel rendelkező szervek létrehozásáról is rendelkezhet. Ez azért hangsúlyos, mert az EGTC-ben részt vevő felek – meghatározott szervezeti kereten belül – maguk dönthetik el, hogy milyen, a határon átnyúló együttműködésért felelős határon átnyúló szerveket hozzanak létre.

A Rendelet értelmezésének egyik sarkalatos pontja a székhely kérdésének vizsgálata. Az EGTC jogi modelljének létrehozásánál az Európai Tanács fő célja az volt, hogy a határoknál ütköző jogi és közigazgatási szabályok különbségeit valamilyen formában áthidalják, és az eltérő jogi szabályozások ellenére közös szervezetrendszer javasoljanak a határon átnyúló együttműködéseknek. A legtöbb EGTC-t érintő kérdésben – legyen az adminisztratív, pénzügyi (beszámoló-készítési, könyvvezetési, számviteli, pénzügyi kimutatások ellenőrzése és közzététele), az alapításra, működésre, szervezetre, vagy akár az EGTC megszűnésére, megszüntetésére vonatkozó kérdés –, elsősorban a létesítő okiratban foglalt *székhely szerinti tagállam jogát kell majd alkalmazni*. Ennek alapja a Rendelet 2. cikk (1) bekezdés c) pontja, amely szerint ha a Rendelet, ill. a Rendelet kifejezett felhatalmazása alapján az egyezmény, és/vagy az alapszabály valamely kérdést egyáltalán nem, vagy csak részben szabályoz, akkor az adott kérdés eldöntésére azon tagállam joga lesz az irányadó, amelyben a csoportosulás létesítő okirat szerinti székhelye található. A székhely szerinti tagállam jogára, mint alkalmazandó jogra utal vissza a Rendelet több pontja is (pl. a 11. cikk (2) bekezdés; 12. cikk (1) bekezdés; 14. cikk (1) bekezdés; vagy a 15. cikkely (1) bekezdése).

A szabályozás értelmezése során fontos megemlíteni, hogy az alkalmazandó jog kikötése a csoportosulásra, mint a jogi személy egészére vonatkozik; ugyanakkor rögzíteni kell, hogy az EGTC-t alkotó tagok csak a saját (nemzeti) hatáskörükön belül tevékenykedhetnek a határon átnyúló együttműködésben. Ennek jogi alapja, hogy a Rendelet 3. cikk (1) bekezdése

értelmében az EGTC tagjai a nemzeti jogszabályok alapján fennálló hatáskörök korlátain belül vesznek részt a kooperációban. Kritikus pontja lehet a szabályozásnak, hogy az EGTC-t alkotó helyi/regionális szervek, szervezetek csak a saját hatáskörükön belül tevékenykedhetnek, míg az EGTC működésére (a Rendeletben foglalt feltételek teljesülése esetén) csak az egyik tagállam (székhely szerinti tagállam) jogszabályait kell majd alkalmazni.

Lényeges kikötést tartalmaz a Rendelet 2. cikk (1) bekezdése, amely rögzíti, hogy „amennyiben a közösségi jog, vagy a nemzetközi magánjog értelmében szükséges a csoportosulás aktusaira vonatkozó jogot választani, a csoportosulást annak a tagállamnak a jogalanyaként kell kezelni, amelyben létesítő okirata szerinti székhelye található”. *A Rendelet tehát az EGTC jogi modelljét, mint újfajta, szupranacionális, nemzetek feletti jogalanyt a nemzeti szabályozások keretein belül tartja, azzal, hogy a jogválasztás kérdésében úgy kell tekinteni, mintha a csoportosulás a székhely szerinti tagállam jogalánya lenne.* Ugyanakkor látnunk kell, hogy a korábbi jogi szabályozáshoz képest jelentős előrelépést jelent a csoportosulás aktusaira történő hivatkozás lehetősége, mert ez feltételezi, hogy a határon átnyúló struktúrának rendezett jogi és szervezeti háttere van, ahol a döntések meghozatalának szabályozott keretet biztosítanak.

Fenti rendelkezések vizsgálata arra enged következtetni, hogy az EGTC működését alapvetően a székhely szerinti tagállam joga határozza meg, ezért a feleknek a csoportosulás létrehozása előtt érdemes mérlegelni, hogy melyik tagállam területén jegyzik be a szervezetet.

Harmadik ország részvételének lehetősége jogi értelemben külön elemzést igényel, mert egy sajátos jogi formulával találkozunk. Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 159. cikkelyének 3. bekezdése²¹² nem teszi lehetővé harmadik ország – tehát nem uniós tagállam –

²¹² Az Európai Közösség Nizzai Szerződéssel módosított Alapító Szerződésének 159. cikkelye rögzíti, hogy „a tagállamok olyan módon folytatják és egyeztetik gazdaságpolitikájukat, hogy elérjék a 158. cikkben kitűzött célokat (gazdasági és társadalmi kohézió erősítésére irányuló tevékenység elősegítése). (...) Ha a (Strukturális) Alapokon kívül egyedi fellépések bizonyulnak szükségesnek – a Közösség több politikája keretében meghozott intézkedések sérelme nélkül - ezen cselekvéseket a Tanács - (...) a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, valamint a Régiók Bizottságával való konzultáció után – határozhatja meg (*utóbbi a 159. cikkely 3. albekezdése*). Ilyen egyedi fellépés az EGTC jogi szabályozásának megalkotása, illetve a Rendelet elfogadásának kezdeményezése, hiszen a Tanács szükségesnek látta intézkedések megtételét az eltérő nemzeti jogok és fellépések végrehajtása és irányítása során megtapasztalt nehézségek enyhítésére a tagállamok, különösen a régiók és a helyi hatóságok által. Ennek közösségi jogi eszköze az EGTC jogi modellje.

jogalanyainak bevonását az e rendelkezésen alapuló jogi aktusba, így a Rendeletben foglalt szabályok megalkotásának folyamatába sem. A Rendelet Preambuluma²¹³ azonban lehetővé teszi, hogy – a harmadik ország belső jogi szabályozása, vagy a harmadik ország és a tagállam között kötött államközi szerződés alapján – harmadik ország jogalanyai is részt vehessenek a Rendeletnek megfelelően létrehozott EGTC-ben. A részvétel lehetősége tehát deklaráltan biztosított harmadik ország jogalanyai részére, ugyanakkor a szabályozás semmit nem mond arról, hogy a részvétel miben nyilvánulhat meg, illetőleg hogy milyen fokozatai lehetnek. A Preambulum rendelkezése jelen tartalmában csak annyit jelent, hogy – ha harmadik ország teljesíti az előírt feltételeket –, jogalanyai akár teljes jogú tagként részt vehetnek egy már létrehozott EGTC-s együttműködésben. A Rendelet 3. cikkelyének (2) bekezdése ugyanakkor azt rögzíti, hogy „a csoportosulás olyan tagokból áll, amelyek legalább két tagállam területén helyezkednek el”. E rendelkezés azt mondja ki, hogy egy EGTC-nek valamennyi tagja tagállam területén kell legyen. Ez az állítás már nem igaz akkor, ha a csoportosulásba teljes jogú tagként belép egy harmadik ország jogalánya, hiszen ez utóbbi nem tagállam területén helyezkedik el. *E tekintetben az EGTC szabályozása **ellentmondásos**, amely a Rendelet kritikus pontjának tekinthető.*

Az EGTC modell felépítését, működését bemutató uniós kiadvány²¹⁴ is kitér harmadik ország jogalanyainak részvételi szabályaira, és megerősíti, hogy harmadik ország jogalanyai akkor vehetnek részt a csoportosulás működésében, ha a harmadik ország:

- elfogadja azokat a nemzeti szintű szabályokat, amelyek az EGTC-hez hasonló, vagy ahhoz közel álló eszköz létrehozását teszik lehetővé (itt praktikusán azokról a jelölt, vagy jelölés előtt álló államokról lehet szó, amelyek már az „acquis communautaire” fokozatos átvételének részeként alkotják meg ezeket a belső szabályokat), és/vagy
- államközi egyezményeket köt uniós tagállamokkal annak érdekében, hogy lehetővé tegye jogalanyai számára a csoportosulásban való részvételt.

Forrás: Az Európai Közösség Nizzai Szerződéssel módosított Alapító Szerződése - Fazekas Judit (szerk.): Az Európai Integráció Alapszerződésai 2. KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2003. 88-89. o. 158. és 159. cikkely.

²¹³ Rendelet Preambulumának 16. pontja.

²¹⁴ Hannes Schaffer, Christina Ringler, Martin Mühleck (2008) INTERact Handbook. The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC). What use for European Territorial Cooperation Programmes and Projects? – printed in Austria, May 2008. 23. o.

Tekintve, hogy a Rendelet mindkét megoldást (belső jogszabályok megalkotása; államközi szerződés megkötése) megengedi, az sincs kizárva, hogy egy harmadik ország a belső szabályozásában is elfogadja a szükséges módosításokat, illetve meghozza a szükséges jogszabályokat az EGTC-ben való részvétel érdekében, és külön államközi szerződést is köt uniós tagállammal a két ország kapcsolatának tisztázása és az EGTC-s együttműködés részletszabályainak rendezése érdekében (saját fordítás – INTERact Handbook 2008, 23).

A Rendelet és a kiegészítő kiadvány értelmezése szerint álláspontom, hogy harmadik ország jogalanyainak az EGTC-ben való részvétele nem került kielégítően sem szabályozásra, sem magyarázatra. A rendeleti szabályozásban ellentmondás van, amelyet a fent említett uniós kiadvány sem tudott feloldani. Fentiek alapján kijelenthető, hogy a szabályozás továbbfejlesztése mindenképpen indokolt annak érdekében, hogy harmadik ország jogalanyainak (teljes jogú?) taggá válása, az EGTC-ben való részvételének lehetősége, annak esetleges fokozatai egyértelműen rögzítésre kerüljenek. Lehetséges, hogy az új jogi modell bevezetésével egyidejűleg az Európai Unió – tapasztalatok hiányában – nem kívánta ennél részletesebben szabályozni harmadik ország jogalanyainak részvételi lehetőségét, és a megoldási módokat kidolgozását teljes egészében a tagállam és a harmadik ország közötti külön megállapodásokra bízta. Ennek ellenére álláspontom szerint harmadik ország jogalanyainak az EGTC modelljében tagként történő részvételének lehetőségére a rendeleti szabályozásban is, nem csak említés szintjén a Preambulumban, ki kellett volna térni.

A területi együttműködés megerősítése érdekében szükségesnek látszik, hogy harmadik ország potenciális tagjai az EGTC szervezetében legalább megfigyelői státusszal, vagy tanácskozási joggal, ideális esetben teljes jogú tagként vehessenek részt²¹⁵. Különösen fontos ez Magyarország számára, hiszen hazánk több olyan országgal szomszédos, mely országok nem tagjai az Európai Uniónak, de ugyanakkor érdekünk, hogy az új jogi modell szerinti együttműködésbe ezeket a területeket is bevonjuk.

A jelenlegi szabályozás szerint Svájcnak, mint Unión kívüli államnak az EGTC-ben való részvételi lehetősége (annak szintje, fokozata) nem tisztázott egyértelműen, ugyanakkor a csoportosulásba történő utólagos bekapcsolódásának lehetősége fennáll. E tekintetben nem

²¹⁵ Kilényi Géza professzorral folytatott konzultáció alapján.

érték egyet Szabó Anita cikkével, amelyben rögzíti, hogy a csoportosulás munkájában „a svájci fél nem vehet részt, mert nem uniós tagállam, és így az uniós pénzekből sem részesülhet” (Szabó A. 2006, 491). Svájcnak a jelenlegi státusza az EGTC tekintetében ugyan nem egyértelmű, de az együttműködés a fent részletezett módozatok valamelyike alapján biztosítható.

Fenti álláspont azért is kerül külön kihangsúlyozásra, mert az EGTC részletszabályait rögzítő magyar törvény sem tér ki harmadik ország jogalanyainak a csoportosulásban való részvételi lehetőségére²¹⁶. Ennek a résznek 1. fejezetében rögzítettem, hogy a magyar EGTC törvény kidolgozása gyakorlatilag a Rendelet szabályozásának megalkotásával párhuzamosan indult el. A Rendelettervezet szövege még nem tette lehetővé harmadik ország részvételét az EGTC-ben, ezért minden bizonnyal a magyar szabályozás ebből az okból nem is foglalkozott a kérdéssel. Ezt az álláspontot támasztja alá Orova Márta 2006-os tanulmánya²¹⁷ is, melyben a Rendelet tervezetével kapcsolatban rögzítésre került, hogy az EGTC „személyi hatálya csak az Európai Unió tagállamaira terjed ki, vagyis a csatlakozásra váró országokkal (...), és az Unión kívüli országokkal való együttműködésre nem vonatkozik” (Orova 2006, 75). A harmadik országokra vonatkozó megállapítás ugyanakkor álláspontom szerint az elfogadott Rendeletnek olyan sarkalatos pontja, amelyre szükséges odafigyelni, és a kihirdetett magyar szabályozás későbbi módosítása során figyelembe venni.

Az EGTC modellje az elfogadásra került rendelkezés alapján utat nyit arra, hogy harmadik ország szerveit is bevonják a területfejlesztési programok végrehajtásába. A csoportosulás ezzel arra törekszik – bár a szabályozás ezen a ponton még kidolgozatlan –, hogy céljai megvalósítását ne csak a határon átnyúló, hanem a transznacionális és interregionális kapcsolatokban, akár az Unión kívüli területek bevonásával is előmozdítsa.

A rendelkezések pontos értékelése világossá tette, hogy a Rendelet olyan jogi szabályozást fogalmaz meg, amely az arányosság elvének szem előtt tartásával csak a szükséges mértékben rögzíti az EGTC optimális működéséhez szükséges keretfeltételeket, amelyet a tagállamok hatékonyan képtelenek lennének megteremteni.

²¹⁶ Az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. törvény rendelkezései alapján.

²¹⁷ Orova Márta (2006) A határon átnyúló együttműködések nemzetközi jogi keretei. - Kaiser Tamás (szerk.) *Hidak vagy sorompók? A határon átvívelő együttműködések szerepe az integrációs folyamatban.* Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2006. 75.o.

A Közösség szintjén rendeletbe foglalt szabályok egységes feltételrendszert határoznak meg, amelyek így (közösségi szinten) jobban biztosíthatók. A határon átnyúló együttműködés jogi kereteit először megfogalmazó Madridi Konvencióhoz, majd a Konvencióhoz kapcsolódó kiegészítő protokollokhoz hasonlóan egy keretszabályozást hozott létre az Európai Parlament és a Tanács, amelyet helyi szinten a tagállamoknak, illetőleg a csoportosulást létrehozó tagoknak kell végleges formába önteniük.

A szabályozás tiszteletben tartja a tagállamok alkotmányos rendjét, mert az EGTC-hez való csatlakozás önkéntes, és a tagállamnak még arra is joga van, hogy megtagadja a helyi és regionális szervek, vagy a közjogi szervezetek közreműködését.

A határ menti ügyek közös intézésére egyebekben megmaradnak az eddig kialakult és Európa-szerte működő struktúrák: az eurorégiók, a munkacsoportok, vagy akár a több országot átfogó, közös területi fejlesztési stratégiákat megvalósító együttműködések.

2.2 A csoportosulás jogi modelljének francia szabályozása

A magyar EGTC törvény kodifikációjának időszakában más tagállam sem járt élen az EGTC-re vonatkozó háttérszabályozás megalkotásában, ezért nem volt arra lehetőség, hogy másik ország kodifikációs munkája, jogszabálytervezete mintaként szolgáljon a magyar törvénytervezet megalkotásánál.

Időközben Franciaország dolgozta még ki a csoportosulás működéséhez szükséges jogi szabályozás tervezetét, ahol az elmúlt 30-40 évben kiemelten foglalkoztak a határon átnyúló együttműködések ügyével. A francia Szenátus 2007 őszére tervezte annak a jogszabálynak az elfogadását, amely az EGTC-vel összefüggésben rögzíti az alábbiakat²¹⁸:

- A francia területeken székhellyel rendelkező csoportosulás megalkotásához, valamint a (határon átnyúló) nyilvános közös testületek létrehozásához szükséges szabályok elfogadásához a régió prefektusának előzetes

²¹⁸ Legislative changes in the pipeline to facilitate cooperation on French borders. In: Cross-Border News – No. 34 – March 2007. (Forrás: Schrick Judit, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2007. április).

jóváhagyására van szükség. A tagállamok számára biztosított nyilvános alapítás mentén lehetőség van az ilyen csoportosuláshoz történő csatlakozásra. Mindazonáltal a kormánynak joga van arra²¹⁹, hogy a Miniszterek Tanácsa (Kabinet) megalapozott határozata alapján felbontsa az ilyen együttműködések;

- A francia helyi hatóság, vagy annak csoportosulása más tagállamban székhellyel rendelkező EGTC-hez csatlakozhat, ill. azt támogathatja, feltéve, hogy a régió prefektusának előzetes hozzájárulását megszerezte (saját fordítás).

Ezzel a szabályozással a Szenátus – kizárólag – az EGTC létrehozása esetére felfüggesztette azt a tilalmat, hogy a francia helyi hatóságok nem köthetnek megállapodást külföldi államokkal²²⁰. Az EGTC létrehozásának ugyanis feltétele, hogy a helyi/regionális hatóságok határon átnyúló egyezményt írassanak alá a határ másik oldalán lévő közigazgatási szervvel, vagy tagállammal.

Az EGTC háttérszabályozásának megalkotása a többi tagállamban is folyamatos. Az EGTC nemzeti szintű szabályozását - Magyarországon és Franciaországon kívül - a következő tagállamokban fogadták el (a 2008. június 9-én frissített adatok alapján): Egyesült Királyság, Dánia, Észtország, Németország, Spanyolország, Románia, Görögország, Bulgária, Portugália, Szlovákia és Szlovénia.²²¹ A Régiók Bizottsága a többi tagállamban is sürgette a belső szabályozás megalkotását.²²²

Minden bizonnyal a Rendeletet is módosítani fogják, hiszen a Rendelet 17. cikke szerint a Bizottság négy éven belül (2011. augusztus 1-ig) benyújtja a Rendelet alkalmazásáról szóló jelentést és adott esetben a módosítási javaslatait. *Jelenleg tehát a közösségi és a nemzeti szabályozások kialakulásának, egymáshoz való igazításának fázisában vagyunk. Ezeket a*

²¹⁹ A francia EGTC modellben – összehasonlítva a magyar törvényi szabályozással – erőteljesebben érvényesülhetnek a politikai szempontok, amelyek adott esetben hátráltathatják az együttműködések.

²²⁰ Legislative changes in the pipeline to facilitate cooperation on French borders. In: Cross-Border News – No. 34 – March 2007. (Forrás: Schrick Judit, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2007. április).

²²¹ Forrás:

Fiche: EGTC state of play. – In: Unité 3 – Policy Analysis, Studies, and Interinstitutional and Legislative Planning. Committee of the Regions. www.cor.europa.eu/egtc.htm (letöltés ideje: 2008. július 12.)

²²² Forrás:

http://www.istergranum.hu/index.php?k=admin_en/data/00000000/_fix/00000000/_fix/00000001&id=0 (letöltés ideje: 2008. július 12.)

szabályozásokat még várhatóan pontosítani, finomítani kell, hogy a gyakorlat számára hasznos modellt tudjon biztosítani.

Nem kétséges azonban, hogy a nemzeti jogalkotással Magyarország eleget tett a közösségi jogharmonizációs kötelezettségének, és megteremtette annak lehetőségét, hogy *Magyarország határai mentén mihamarabb létrejöhessenek az új jogi modell keretében működő, strukturált határon átnyúló együttműködések.*

3. fejezet

Az új jogi szabályozás előnyei

Az EGTC hatékony működtetése és gyakorlati útmutató

Az EGTC egy keretrendszert ad, amelyen belül a több országot érintő, átfogó együttműködés jogi modellje alakítható ki úgy, hogy az együttműködési modell valamennyi érintett ország jogi sajátosságaira tekintettel tud lenni, és mégis egységes elvek alapján épül fel.

Megteremtődött az egységesítés lehetősége annak érdekében, hogy a regionális együttműködések létrehozását rutinszerűvé tegyék. Az új jogi modell lehetővé teszi, hogy az iránymutatások mentén rövid idő alatt, kisebb anyagi ráfordítással lehessen létrehozni intézményesített határon átnyúló együttműködések. Az EGTC-ben való együttműködés tagállami beleegyezése is határidőhöz kötött, mert a tagállamnak három hónapon belül döntést kell hoznia arról, hogy a tagjelölt részvételét engedélyezi-e²²³. A határidő arra biztosíték, hogy belátható időn belül döntés szülessen a részvételről. Amennyiben az illetékes hatóság/bíróság a rendelkezésére álló határidőn belül nem dönt a nyilvántartásba vételről, a törvényben meghatározott időpontban az EGTC a kérelem szerinti tartalommal létrejön²²⁴.

Az euroregionális együttműködések kialakulásával állandósult az a gyakorlat, hogy a határnál ütköző, eltérő jogi és közigazgatási szabályozások miatt a döntéshozatali és végrehajtási folyamatok lelassultak, bonyolulttá és nehézkesé váltak. Az operatív tevékenységek elintézése, kivitelezése egy meglehetősen bürokratikus rendszerben működött/működik, és a

²²³ Rendelet 3. cikkely (3) bekezdése alapján.

²²⁴ 2004. évi XCIX. törvény 5. § (6)-(9) bekezdései alapján.

rendszer rugalmatlansága következtében a többszörösére nőtt az egyes feladatok elvégzésének időtartama²²⁵. Az egységes jogi szabályozás ezzel szemben megoldást biztosít számos végrehajtási problémára, így megkönnyíti, időben felgyorsítja, és átláthatóbbá teszi a határon átnyúló intézményes együttműködéseket.

Az EGTC jogi személyisége a közzétételen alapul. Az alapszabályt a székhely szerinti tagállam nemzeti jogának megfelelően kell bejegyezni és kihirdetni, valamint az Európai Unió Hivatalos Lapjában kell közzétenni. Az EGTC a nemzeti jog szerinti bejegyzéssel (ill. a kihirdetéssel) szerez jogi személyiséget. Ez a folyamat is jól reprezentálja a modell újfajta jellegét. Az EGTC ugyanis olyan sajátos határon átnyúló jogi modell, amely a nonprofit szervezetekhez (pl. az egyesületekhez) hasonlóan²²⁶ minden esetben bejegyzésre kerül, létesítő okiratát, valamint annak lényeges módosítását közzé kell tenni. *A modell egyfelől szorosan kapcsolódik a nemzeti szabályozáshoz és annak közvetlen jogi környezetéhez, másfelől szükséges a létesítéséhez, működéséhez elengedhetetlen közösségi szintű szabályozással való megfelelés is.*

Az Európai Unióban jelenleg a regionális együttműködési formák széles skálája fedezhető fel: említhetnénk a munkaközösségeket, a projektszintű együttműködéseket, vagy az euroregionális szervezeteket. Az új szabályozás arra is lehetőséget nyújt, hogy – természetesen hosszabb idő távlatában – ezek az együttműködések az egységesség irányába mozdulhassanak el. *Számos előny szól ugyanis amellet, hogy a már működő euroregionális és egyéb határon átnyúló szerveződések átalakuljanak, és az új jogi modellben folytassák határon átnyúló tevékenységüket.* Tekintettel arra, hogy az EGTC létrehozása, ill. az ahhoz való csatlakozás önkéntes, széles mozgásteret marad a jelenlegi regionális szerveződéseknek, mert a már kialakult formában is folytathatják az együttműködést.

²²⁵ Forrás: Interjú a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség munkatársaival 2007. április 17-én.

²²⁶ Az EGTC nem egyesület, de az egyesületekkel sok tekintetben összehasonlítható. Nem nyereségorientált szervezetként jön létre (Vö. a disszertáció IV. rész, 4. fejeztében, 4.4.1 alfejezetében foglaltak); jogi személyisége jogilag rögzített; létesítő okirattal alapítható, melynek módosítását is be kell jegyeztetni; az alapítására meghatározott szabályok irányadóak, amelyek egyszerűsítik, átláthatóvá és olcsóbbá teszik az alapítást; működése keretszabályban rögzített, mely kereteken belül további, a működés hatékonyságát elősegítő részletszabályok is kidolgozhatóak.

A kutatás eredményeként összegezhető, hogy a jogi szabályozás egységesítése az EGTC rendeleti szabályozásában három fő ponton jelenik meg:

- egyfelől létrejött egy közösségi szinten egységes jogi szabályozás;
- az egységes szabályozás a modellen belüli szervezetek egységes működését, fellépését eredményezi, és lehetővé teszi, hogy ezek a határon átnyúló szerveződések, modellek összehasonlíthatók legyenek;
- az egységes szabályozás következtében az új modell a határon átnyúló együttműködés által érintett országok jogrendszerébe, közigazgatási rendszerébe könnyen beilleszkedik. A határon átnyúló együttműködés szabályozása így bizonyosan az érintett ország jogrendszerével is találkozni fog, hiszen a keretfeltételek már rögzítésre kerültek, és azok minden tagállamra nézve kötelezőek és közvetlenül alkalmazandók.

Az EGTC kétségtelenül könnyebbé teszi a régiók együttműködését és az együttműködési formák létrehozását, hiszen nem kell egyedi szabályozórendszert, alapvető jogi kikötéseket, megoldásokat létrehozni. A korábban kialakult euroregionális együttműködésekben belül a felek jogi kötelezettség nélkül, az egymás között létrehozott külön megállapodások, ill. a kialakulóban lévő gyakorlat alapján működtek együtt, mert nem volt egy jogilag jól körülhatárolt, ténylegesen szabályozott rendszere a határon átnyúló együttműködéseknek.

Az EGTC ellenben azonos szervezeti keretek között és működési rendben tud tevékenykedni, így nem kell minden egyes alapításkor a feleknek gyakorlatilag a kezdőpontról indulni ahhoz, hogy jogszerűen létre tudják hozni a határon átnyúló kooperációkat. Az alapszabály, amelyet a felek kötnek, már az együttműködés részletszabályait rögzíti egy adott keretszabályozáson belül – tehát a feleknek nem dolga a keretfeltételek megfogalmazása, amely korábban alapvetően hátráltatta az együttműködések kialakítását.

Az új jogi modell elejét veszi az olyan jogi túlkapásoknak, amikor az együttműködő felek saját elképzelésük alapján, de a jog által meg nem engedett módon rögzítik az együttműködés keretfeltételeit, szabályait.

Az egységes rendszer lehetővé teszi az államokkal, régiókkal való szorosabb együttműködést. A határon átnyúló csoportosulás új jogi modellje akár „kvázi megye”-ként is funkcionálhat a

jövőben, amely megszünteti az együttműködések eddigi legszembetűnőbb akadályát, az „eltérő jogi szabályozásból eredő (a jogi környezetnek való – megj.) meg nem felelést”²²⁷, és biztosítja a helyi szintű partnerek tartós együttműködésének kialakítását. Az új jogi modellel szemben számos nyugat-európai ország is komoly elvárásokat fogalmazott meg, habár a Kelet-Közép-Európai térségben korábban meg nem valósítható, szorosabb együttműködést biztosító nyugat-európai példák ma is léteznek: „a francia-spanyol és a német-holland határon közösen alakítottak ki egészségügyi ellátó-megelőző rendszereket, a finn-svéd határon közösen működtetnek egy kétnyelvű gimnáziumot, a német-lengyel határon közös egyetemvárost hoztak létre”²²⁸. A Franciaországban 2006 őszén rendezett EGTC szemináriumon több ország képviselője is pozitívan nyilatkozott az új jogi modell várható hatásairól. Karl Antes²²⁹ Németországból úgy nyilatkozott, hogy „Németországban csak néhány tartomány él az ilyen lehetőséggel (a határon átnyúló együttműködés lehetőségével), de eddig is csak előnyök származtak belőle”²³⁰. Franciaország képviselői az EGTC kapcsán megerősítették azt a kutatás során tett fontos megállapítást, hogy az *EGTC megfelelő működéséhez szükséges egy közös jogi szabályozás, mivel ennek hiányában nem lehet sikeres a kezdeményezés*²³¹. A határon átnyúló intézményesített együttműködéseknek az EGTC-rendelet a stabilitást és a biztonságot jelenti, amelyet a korábbi jogi környezet - az akkori fejlettségi szintnek megfelelően - még nem tudott nyújtani.

Korábban nem volt összehasonlítható struktúrája a határon átnyúló együttműködéseknek. A közösségi szintű modell jó alapot ad az egységes megítélés, az összehasonlíthatóság és a közös elszámolás szempontjából. Az EGTC Rendelettel olyan minőségű jogi szabályozás jött létre, amely alkalmas arra, hogy a nemzeti jogrendszerekkel összemérhető legyen. Az egységes elszámolhatóság azért lényeges, mert a strukturális támogatások felhasználása, a területi együttműködések megvalósítása/kivitelezése szabályozott és egységes keretek között

²²⁷ Az Ister-Granum Eurorégió honlapján található tájékoztató anyagok alapján:
http://www.istergranum.hu/index.php?k=admin/data/00000000/_fix/00000000/_fix/00000225&id=0 (letöltés ideje: 2008. július 13.)

²²⁸ Az Ister-Granum Eurorégió honlapján található tájékoztató anyagok alapján:
http://www.istergranum.hu/index.php?k=admin/data/00000000/_fix/00000000/_fix/00000225&id=0 (letöltés ideje: 2008. július 13.)

²²⁹ Igazgató, Határon Átnyúló Együttműködési Egység, Gazdasági Minisztérium, Saarland, Németország. – Forrás: Összefoglaló anyag az EGTC Információs Nap szemináriumról. 2006. november 16., Franciaország, Metz. (Schrack Judit, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2007. április)

²³⁰ Ibid.

²³¹ Ibid.

valósulhat meg. Az EGTC jogi modellje lehetővé teszi a társfinanszírozási források egységes kezelését, illetőleg a közös projektek egységes szempontú ellenőrzését²³².

Az Európai Unióban már korábban megjelent az a valós társadalmi igény, hogy a regionális gazdaságok szerveződéséhez megfelelő színvonalú és minőségű jogi háttérrel nyújtsanak. Az EGTC-nek a gazdasági folyamatokba való bekapcsolódása is minden bizonnyal könnyebb lesz, mert az uniós támogatásokat azonos szervezetrendszerben tudják majd felhasználni. Az egységes rendszer biztosítja azt a szabályozott háttérrel, amelyben a forrásfelhasználás és a projektmegvalósítás kiszámíthatóbb keretek között valósulhat meg. Ez várhatóan ösztönző hatással lesz az új jogi modell alkalmazására.

Az EGTC társfinanszírozási rendszerben működik, a régiók és a Közösség strukturális alapjai fedezik a költségvetését. Előnye, hogy az EGTC nagyobb szabadságot és függetlenséget ad a régióknak²³³, mint a korábbi hasonló, a határ menti együttműködési formákat támogató programok. Az EGTC modelljén belül a területi együttműködés akár uniós forrás nélkül is megvalósulhat (Rendelet 7. Cikkely (3) bekezdése alapján).

Az uniós források fogadásával és felhasználásával összefüggésben itt szükséges kitérni arra, hogy az Európa Unió részéről – a korábban részletezett indokokon túlmenően – elsődlegesen mely jogi és szervezeti igények indukálták az EGTC jogi modelljének megalkotását. A 2000-2006-os uniós programozási időszak végére világossá vált, hogy Európában csak néhány esetben tudtak létrehozni olyan határon átnyúló, integrált irányító szervezeteket, amelyek menedzselni tudták az INTERREG programokat, és biztosították a források fogadásához, kezeléséhez szükséges intézményi keretet. Az irányító feladatokat általában – közös határon átnyúló szervek hiányában – a nemzeti, illetőleg a regionális szint szervezetei (regionális tanácsok, minisztériumok stb.) látták el, egy, vagy több résztvevő ország részéről. Az EGTC jogi eszközének megalkotását elsősorban az sürgette, hogy megfelelő jogi keretet biztosítsanak közös (egyesült) irányító (menedzsment) struktúrák felállítására (INTERact Handbook 2008, 7 – saját fordítás). Az Unió ezzel kívánta segíteni az együttműködésben résztvevő intézményeket az Európai Strukturális Alapból is finanszírozható területi együttműködési programok hatékony irányításának megvalósításában; e tekintetben az EGTC az uniós programok irányító

²³² Forrás: Interjú a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség munkatársaival 2007. április 17-én.

²³³ Ibid.

szervezetének tekinthető, amely biztosítja a projektek kivitelezéséhez szükséges támogatások egységes kezelését.

Az EGTC alkalmazását jelentősen befolyásolja, hogy az új jogi szabályozást csak nem sokkal a 2007-2013-as költségvetési periódus kezdete előtt fogadták el, emiatt a helyi és regionális szervezeteknek/hatóságnak nem volt kellő idejük arra, hogy az új jogi eszközt és annak szabályozását megismerjék. Ez valamelyest magyarázza az EGTC-re történő lassú áttérést az Európai Bizottság szerint. Bár a szabályozás megadja a lehetőséget arra, hogy az együttműködési programokra létrejött menedzsment „klasszikus” típusáról a felek az öt éves programozási időszak alatt áttérjenek az EGTC-re, az Európai Bizottság a fent részletezett okból szkeptikus a gyors váltást illetően²³⁴ (saját fordítás).

Az EGTC jogi modell bemutatásának és az előnyök felsorakoztatásának az volt a célja, hogy ösztönözze a csoportosulások kialakítását, és egyúttal új irányokat, lehetőségeket javasoljon a már működő határon átnyúló intézményesített együttműködések számára egy hatékonyabb, biztosabb alapokon álló szervezetrendszer létrehozásához.

A kutatás előrehaladtával egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy nem elegendő csupán az európai jogi modell előnyeinek papíron történő bemutatása és értékelése, hiszen az elméleti működést a gyakorlatba is szükséges átültetni. Az európai rendelet és a nemzeti szabályozás egyértelmű útmutatást ad arra vonatkozóan, hogy új EGTC-t milyen lépések mentén lehet létrehozni. Gyakorlatilag azonos módon történik a már működő határokat átlépő intézményes együttműködések átalakítása is az új jogi modellbe.

Az egységes európai jogi modell előnyei vonzóvá teszik e határon átnyúló struktúra alkalmazását, ezért várható, hogy a kooperációk nagy számban törekszenek majd az új szervezetrendszerre való áttérésre.

²³⁴ Forrás: EGTC: New Tool for New Governance. (Source: Europolitics) – website of Central Europe Cooperating for Success. June 17, 2008
Forrás: <http://www.central2013.eu/central-news/news-detail/article/7/egtc-new-tool-for-new-governance.html>
(letöltés ideje: 2008. július 12.)

Az átalakulási folyamatok elősegítése és felgyorsítása érdekében gyűjtöttem össze²³⁵ azokat a főbb lépéseket, jogi javaslatokat, amelyek mentén lehetőség nyílik az EGTC modelljének gyakorlati alkalmazására:

1. Szükséges, hogy a felek értékeljék, és pontosan megfogalmazzák azokat a célokat és szükségleteket, amelyeket az együttműködés keretében kívánnak megvalósítani. E célokat, igényeket hozzák összhangba az EGTC lehetséges céljaival, feladataival.
2. Tekintsék át a tervezett együttműködés megvalósításához szükséges szakismeretet, az eddigi tapasztalatokat.
3. Javasolt, hogy jelöljék ki azokat a partnereket, akik rendelkeznek az együttműködés egyes részterületeit érintő szakmai ismeretekkel, és ellenőrizzék, hogy ezek a partnerek potenciálisan az EGTC tagjává válhatnak-e (Ld. a harmadik országok részvételének problematikája a disszertáció IV. rész 2. fejezetében).
4. Vizsgálják meg a rendelkezésre álló nemzeti szintű jogi szabályozást, annak érdekében, hogy - figyelemmel a felek célkitűzéseire - kiválaszthassák azt az államot, amelynek területén a legcélszerűbb székhelyet választani és a legitimitációt lebonyolítani.
5. Igazolják a tervezett célok jogi megvalósíthatóságát az érintett tagállam(ok) nemzeti hatóságai/szervei útján. (A Rendelet szerint valamennyi leendő tag az EGTC-ben való részvételi szándékáról értesíti azt a tagállamot, amelynek joga alapján létrejött. Az érintett tagállam hagyja jóvá a leendő tag részvételét az EGTC-ben. Magyarországon a jóváhagyásról a Fővárosi Bíróság dönt²³⁶).
6. Készítsenek egy költség-haszon kimutatást, amely alapján összevethető, hogy az EGTC-nek, vagy a határon átnyúló együttműködés egyéb módozatának, formájának a létrehozása költséghatékonyabb-e.
7. Valamennyi érdekelt féllel folytassák le a tárgyalásokat és fogalmazzák meg az EGTC alapszabályát és egyezményét.
8. Az egyeztetések alkalmával tisztázzák a felelősségi kérdéseket. (A Rendelet alapján lehetőség van a tagok felelősségének korlátozására²³⁷, ha valamely tag felelőssége a

²³⁵ Az EGTC létrehozásának és a már működő együttműködések átalakításának lépéseit a Nicolas Levrat tanulmány alapulvételével gyűjtöttem össze, és a saját kutatási eredményeim alapján egészítettem ki. Forrás: Activities / Territorial Cooperation – EGTC. How to implement an EGTC. Eight steps to evaluate the feasibility of establishing the EGTC. http://www.cor.europa.eu/en/activities/egtc_implement.htm (letöltés ideje: 2007. szeptember 2.)

²³⁶ 2007. évi XCIX. törvény 4. § (1) bekezdése alapján.

²³⁷ Rendelet 12. Cikkely (2) bekezdése és a 2007. évi XCIX. törvény 3. §-a alapján.

nemzeti jogszabálya alapján eleve korlátozott. Ha az EGTC tagjainak felelőssége korlátozott, azt a csoportosulás nevében is - mint korlátolt felelősségű európai területi együttműködési csoportosulás - fel kell tüntetni).

9. Miután a felek között megállapodás jött létre az EGTC alapszabályáról és egyezményéről, megindítható a nyilvántartásba vételi eljárás a székhely szerinti tagállam illetékes hatósága/szerve előtt. (Magyarországon az EGTC nyilvántartásba vételére a Fővárosi Bíróság bír kizárólagos illetékességgel. Az eljárásban a jogi képviselő kötelező²³⁸).

²³⁸ 2007. évi XCIX. törvény 5. § (1) bekezdése alapján.

4. fejezet

Az empirikus kutatás eredményei

A doktori téma elméleti feldolgozásán túl lehetőségem nyílt arra, hogy interjúkat készítsek, és kérdőíves felmérést végezzek a határon átnyúló együttműködésekben közvetlenül résztvevő partnerekkel, a kooperációk problémáit ismerő szakemberekkel, ezt a szakterületet figyelemmel kísérő tudományos munkatársakkal. Ebben a fejezetben hivatkozom néhány, a kutatáshoz kapcsolódó tudományos konferencián elhangzott, az együttműködések gyakorlati oldalát megvilágító fontosabb megállapításokra és eredményekre.

Az interjúk és a kérdőíves felmérés elengedhetetlen mozzanata volt a kutatásnak, amely túl minden elméleti megalapozáson a mai Magyarország határ menti együttműködéseinek valós képét, tartalmát fedi fel, és rávilágít azokra az alapvető problémákra, amelyek a hatékonyabb együttműködés elérése érdekében mindenképpen megoldásra szorulnak a jövőben.

Az empirikus kutatás rendkívül gazdag és értékes ismeretanyag összegyűjtését eredményezte, mert betekintést kaptam abba, hogy mennyire elterjedt ma Magyarországon a regionális gondolkodásmód, egyáltalán beszélhetünk-e megalapozott regionalitásról.

Érdekes és megfontolandó válaszokat kaptam a jogi modellek értékeléséről, valamint arról, hogy az együttműködések résztvevői miben látják a jogi szabályozás hiányosságait, és milyen elvárásokat fogalmaznak meg a jogalkotóval szemben a hatékonyabb együttműködés előmozdítása céljából.

4.1 Regionális gondolkodásmód ma Magyarországon

A regionális gondolkodásmód és identitástudat elterjedtségéről, megalapozottságáról gyakorlatilag azonos vélemények fogalmazódtak meg az interjúk készítése alkalmával. Megállapítható, hogy tizenhét évvel a rendszerváltozás után hazánkban még mindig gyerekcipőben jár a regionális gondolkodás, amely meglehetősen kialakulatlan és megalapozatlan.

A regionális, lokális autonómiának nincsenek meg a tradíciói, és a törvényi szabályozást is több ponton kellene módosítani ahhoz, hogy a helyi hatásköröket bővítsék, és a határon átnyúló együttműködésben részt vevő partnerek számára szélesebb mozgásteret biztosítsanak. A megkérdezettek véleménye egységes a tekintetben, hogy nincsenek megfelelő hatáskörök a helyi szintre telepítve (hiszen a tárcák nem adják ki kezükből a hatásköröket), és túlzottan hangsúlyos a központi irányítás beavatkozó szerepe a helyi szintű területfejlesztési programok megvalósításába a határon átnyúló együttműködések keretében.

A centralizált irányítás, a szubszidiaritás elvének nem megfelelő érvényre jutása erőteljesen jelen van a kelet-közép-európai térségben. Nemcsak hazánk, de a szomszédos országok többsége is hasonló problémákkal küzd, ezért nehézkes a lokális identitástudat megteremtése, és hatékony határon átnyúló kooperációk kialakítása.

Az egyik legelmaradottabb térség, az ukrán-magyar határon átnyúló együttműködések vizsgálata során nyertem betekintést abba, hogy Ukrajnában (Kárpátalján) milyen kapcsolat, hatalommegosztás alakult ki a helyi szint és a központi irányítás között. Kárpátalján az eddigi tapasztalatok szerint az ukrán külügyminisztérium engedélyével lehet együttműködési megállapodásokat aláírni a határ menti megyékkel, amelyeket évente megújítanak. Ezek az egyezmények formálisak, mert akcióterv nélkül készülnek, semmire nem kötelezik a feleket. Az együttműködési szerződéseket ukrán részről nem a megyei önkormányzat vezetése, hanem a megyei közigazgatási hivatal vezetője írja alá, akit az ukrán elnök nevez ki. Az önkormányzatok (a helyi szint) működése gyakorlatilag formális, a tényleges hatalom a magasabb szintű közigazgatás kezében összpontosul, és a határon átnyúló együttműködések is teljes ellenőrzés alatt állnak.

A „regionális élettér” kialakulatlanságának oka, hogy Magyarországon hiányzik – vagy legalábbis még csak kialakulóban van – az a stabil réteg, amely a regionalitás gondolatát a mindennapi életben felhasználva hatékony, ténylegesen működő kooperációkat tudna megvalósítani helyi szinten. Csak meglehetősen szűk réteg ismeri a határon átnyúló együttműködésekben rejlő és kiaknázható lehetőségeket, és ezen belül is egy szűk réteg tudja a meglévő tudását érdekérvényesítéshez felhasználni. A szakmai tudás hiánya megmutatkozik a pályázati támogatások elnyeréséért folytatott versenyben, mert gyakori, hogy az uniós támogatásokra pályázók felkészületlenek, a pályázatokat rosszul írják meg.

4.2 A határon átnyúló együttműködések eredője, tartalma

Az empirikus felmérés keretében vizsgáltam, hogy a határon átnyúló együttműködések kialakulásának melyek a mozgatórugói, milyen motivációk, elképzelések mentén hozzák létre a határ menti helyi önkormányzatok, önkormányzati társulások, közigazgatási szervek a határon átnyúló együttműködések.

Az interjúk felmérés egyértelműen igazolta, hogy a határ menti területek többsége – különösen Magyarországon – perifériára került térség. A sikeres határon átnyúló kooperációk ugyanakkor kellő alapot nyújtanak ahhoz, hogy ezek a területek egymás előnyeit és saját erőforrásaikat kihasználva ún. „alcentrummá” (Ocskay, 2007) váljanak, és így megszűnjenek a periféria jellegből származó hátrányok. Ennek következtében a térszerkezet, a geopolitikai helyzet megváltozik, amely a térségre pozitív hatást gyakorol, és várhatóan fejlesztéseket indukál. A hatékony együttműködések segítségével a leszakadozott területek elmaradottsága megszűnik, de legalábbis nagymértékben csökken.

Az együttműködések kialakításának mérlegelésekor fontos szempont a fejlesztési forrásokhoz való hozzájutás lehetősége. A helyi önkormányzatok²³⁹ külön-külön nem, csak úgy nyerhetnek el bizonyos pénzügyi támogatásokat, ha határon átnyúló intézményes kereteket, szervezeteket hoznak létre. A szlovák-magyar határszakaszon 2007-ben 176 millió euró támogatáshoz

²³⁹ A regionális támogatások igénybevételének talán legszembetűnőbb akadálya Magyarországon az önkormányzatok által nyújtandó önrész hiánya. A települési önkormányzatok legalább 2/3-a nem képes a támogatások elnyeréséhez szükséges önrészt biztosítani. Az országon belül jelentős fejlettségbeli különbségek mutatkoznak, és nagy veszélyt rejt magában, hogy éppen a határ menti, legelmaradottabb térségek nem tudják a saját forrásokat előteremteni. (Kilényi professzorral folytatott konzultáció alapján).

jutottak a helyi önkormányzatok a határon átnyúló kapcsolatok ápolása, fejlesztése céljából (Ocskay, 2007). Hardi Tamás is kiemelte a szlovák-magyar esettanulmányában, hogy az uniós források lehetőségének megjelenése nagyban motiválta a szereplőket – elsősorban az önkormányzatokat – arra, hogy együttműködési kapcsolataikat deklarálják (Hardi 2007, 84).

Az ukrán-magyar határszakaszon a Vasfüggöny megszűnése után váltak egyre nyilvánvalóbbá az együttműködési törekvések a határ másik oldalán lévő önkormányzatokkal. Kezdetben leginkább csak véletlenszerűen írtak alá együttműködési szerződéseket határon túli településekkel; az együttműködések fő célja a kapcsolatfelvétel volt. Ezek a kooperációk főleg kulturális jellegűek voltak, de részben a tapasztalatcsereéről is szóltak (közigazgatás, befektetések). Magyarország integrációjával megjelentek az ukrán-magyar határ menti együttműködésre szánt uniós források (PHARE CBC, INTERREG, ENPI), és manapság ezen a határszakaszon is a támogatások elnyerésének célzata bír a legnagyobb motivációs erővel az együttműködések létrehozásakor.

Az empirikus felmérés keretében vizsgáltam a határon átnyúló együttműködések tartalmi ismérveit, amely arra a megállapításra vezetett, hogy bármilyen modellben is működjenek a határon átnyúló együttműködések, azokat tényleges tartalommal kell megtölteni, ellenkező esetben a kooperáció megmarad projekt szinten, és nem tud valós, intézményesített határon átnyúló szervezetté fejlődni.

Az interjúk beszélgetések mutattak rá arra, hogy a határon átnyúló együttműködések sikerének titka elsősorban abban rejlik, hogy emberek és valós emberi kapcsolatok töltik meg tartalommal a kooperációkat. Magyar vonatkozásban jelentőségteljes a magyar-magyar kapcsolatok kialakítása, de legalább ugyanolyan fontossággal bír a más nemzetek, vagy kisebbségek mindennapi érintkezésének megkönnyítése, kapcsolattartásának előmozdítása a határ mentén. Ha léteznek ténylegesen működő intézmények, határon átnyúló szervezetek, akkor az együttműködő felek működési támogatáshoz juthatnak, tehát érdekeltté is válnak abban, hogy tényleges működés alakuljon ki a határ menti térségben.

Az együttműködések gyakorlati oldalát jól ismerő partnerekkel folytatott beszélgetések alkalmával megerősítést nyert, hogy a határon átnyúló együttműködések lényege nem a protokolláris kapcsolatokban fogható meg, és nem is elsősorban az intézményi háttér megléte a meghatározó elem, hanem az emberek közötti kapcsolatok megalapozása és a regionális

identitástudat megerősítése. Ennek alapvető módja, hogy az emberek napi szinten találkozzanak a regionális kapcsolatrendszerekből származó előnyökkel. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy ha nem is jelent elsődleges szerepet az intézményrendszer megléte, jelentőségét nem lehet megkérdőjelezni, hiszen egy jól kidolgozott, kellő rugalmassággal kezelhető struktúra katalizátor szerepet tölt be a határon átnyúló együttműködések létrehozásában, mert a kialakult társadalmi kapcsolatokat egy kidolgozott, jogilag szabályozott, biztonsággal alkalmazható modellben lehet kiteljesíteni, intézményesíteni.

Fontos, hogy a határon átnyúló együttműködés szervezete, felépítése, célrendszere mindig a helyi adottságokhoz igazodjon, tehát semmiképpen sem szerencsés egy merev, felülről irányított, túlzottan részletes szabályozáson alapuló szervezet létrehozása. Ocskay Gyula a magyar-szlovák együttműködéssel összefüggésben hívta fel a figyelmet a jogi szabályozással szemben megfogalmazódó elvárásokra. Példaként hozta fel az Ister-Granum Eurorégió esetét, ahol a korábbi keretszabályozás és a minta-modellek alapján életre hívtak egy elnökséget, amely gyakorlatilag feleslegesen létezik, a működésben részt nem vesz, érdemi döntéseket nem hoz, az együttműködést semmilyen tartalommal nem tölti meg. Nem célszerű tehát a határon átnyúló együttműködésekre részletesen előírt, kötelező módon követendő modellt alkotni, mert az nagy valószínűséggel nem alkalmazkodik majd a helyi elvárásokhoz. Az együttműködésben résztvevők előszeretettel hangsúlyozzák, hogy olyan keretmodellt igényelnének, amely kijelöli az alapvető kereteket, de mozgásteret is hagy a felek számára a helyi specifikumokhoz, a partnerek speciális viszonyához való igazíthatóság végett. Ez azt jelenti, hogy az együttműködés modelljének igazodnia kell az együttműködő felek vertikális és horizontális viszonyrendszeréhez. A decentralizáció elvén alapulva vertikális irányban egy valódi megosztottság, munkamegosztás alakul ki az ország – régió – kistérség – település szintjei között. Horizontálisan egy sajátos komplementer viszonyrendszer jön létre a határ két oldalán lévő felek között, mely szerint az együttműködő felek egymás előnyeiket kihasználva leküzdhetik, csökkenthetik a saját térségük hátrányait. Ez segíti a regionális összetartozást, és a hosszú távú, megalapozott együttműködés létrejöttét.

A legfőbb probléma és akadály, amely a magyar részvételű határon átnyúló együttműködésekkel összefüggésben felmerül, hogy a kezdeményezések legtöbbször felülről indulnak, azaz az együttműködések protokolláris céllal hozzák létre, és ennek következtében a határon átnyúló együttműködések gyakran nem tudják megtölteni valódi tartalommal. Több ilyen együttműködés is kialakult a magyar határ mentén (Vág-Duna-Ipoly Eurorégió; Sajó-

Rima Eurorégió), ahol jellemző, hogy az együttműködésben nincs energia, az együttműködésnek nincs gyakorlati haszna. Ez az alapprobléma nemcsak a magyar határrégiók részvételével létrejött határon átnyúló együttműködésekre, de az Európai Unióban hasonló módon létrejött, de csak formálisan működő kooperációkra is igaz.

4.3 A jogi szabályozás ismerete az együttműködés nehézségeinek megoldásában

Az interjúk készítése alkalmával megerősítést nyert, hogy Magyarországon a legtöbb határon átnyúló együttműködés a Madridi Konvencióban foglalt minta-modellek alapulvételével jött létre. De már sem a kiegészítő protokollokat, sem a 2006-ban elfogadott uniós EGTC Rendeletet a felek nem ismerik, sőt még a szomszédos, részt vevő államok jogi szabályozásának ismerete is hiányos.

Ukrajnában például a Madridi Konvenciót és a kiegészítő protokollokat ratifikálták, ezek a nemzetközi dokumentumok beépültek az ukrán jogrendszerbe. Több ukrán törvény (a helyi önkormányzatokról, a helyi közigazgatásokról, a határ menti együttműködésről szóló törvények) konkrétan hivatkozik is a megállapodásokra. Ami azonban a tényleges gyakorlatot illeti, tízből kilenc önkormányzati vagy közigazgatási vezető nem is ismeri ezeket az egyezményeket (Tarpai, 2007).

Az EGTC létrehozását megelőző időszakban, a jogi szabályozás hiányából eredően gyakran alkalmaztak kiegészítő megoldásokat, amelyek kívül esnek az említett keretszabályozás körén. Jellemző volt, hogy az ún. „Vision Planet”²⁴⁰ dokumentumban, vagy az Országos Területfejlesztési Konceptióban (OTK) foglaltakat is figyelembe vették a kooperációk kialakítása során, és természetesen igyekeztek szem előtt tartani a vonatkozó magyar törvényi szabályozást. Az együttműködések létrehozásának komplexitása, bonyolultsága folytán gyakran előfordult, hogy a helyi szereplők a minisztériumtól (pl. Külügyminisztérium, Belügyminisztérium) kértek segítséget, szakmai iránymutatást, vagy állásfoglalást az együttműködések kialakításához; legtöbbször azonban nem kaptak válaszokat. Idővel kialakult

²⁴⁰ Strategies for Integrated Spatial Development of the Central European, Danubian and Adriatic Area (adopted by Project Panel on January 12, 2000). Forrás: http://www.uniserver.cz/visionplanet/rezoluce_en.htm (letöltés ideje: 2007. augusztus 25.).

az a gyakorlat, hogy a Madridi szabályozást alapul véve, és a már működő együttműködések modelljeit (West/Nyugat-Pannon Eurorégió, Vág-Duna-Ipoly Eurorégió) mintaként alkalmazva hozták létre a magyar részvételű együttműködések többségét.

Az empirikus felmérés során arra a kérdésre is válaszokat kerestem, hogy milyen problémákkal küzdenek a határ menti térségek, és melyek azok a nehézségek, akadályok, amelyek a határon átnyúló együttműködés során felmerülnek.

Hardi Tamás egy tudományos konferencia²⁴¹ keretében számolt be arról, hogy hazánkban általánosságban véve melyek azok a problémák, amelyek a határ menti együttműködések nagymértékben akadályozzák, vagy ellehetetlenítik. Gyakori, hogy a térségek együttműködése véletlenszerű szerveződésen alapul, ill. a partnerválasztás politikai síkon történik; tehát nem szervesen összetartozó területek és partnerek kooperációja jön létre. A „politikai szerveződések” gyakorlatilag életképtelenek, mert legfeljebb csak látszatközpontú eredményeznek. Sokszor a közös érdekeltség hiánya akadályozza szerves együttműködések kialakulását; vagy azért torpan meg a közös célok megvalósítása, mert azok heterogének, vagy eleve nem felelnek meg a területi egységek kompetenciáinak.

Jellemző probléma Magyarországon, hogy a költségvetésből nem jut megfelelő összeg az önkormányzatoknak, ezért sokszor még a település létfenntartása is kétséges a szűkös anyagi források miatt, ezért gyakran nem áll rendelkezésre a szükséges pénzeszköz a határon átnyúló programokra, együttműködésekre. A legkézenfekvőbb megoldás, hogy a határon átnyúló együttműködésekhez szükséges anyagiakat – amennyire lehetséges – uniós, vagy más forrásokból²⁴², pályázatok útján pótolják.

²⁴¹ Régiók a Kárpát-medencén Innen és Túl Konferencia. Baja, 2007. március 23.

²⁴² A Nemzetközi Visegrádi Alap külön témaként, kiemelt prioritásként kezeli a határon átnyúló együttműködések támogatását. Az ún. kisprojektek támogatására 1000-2000 millió forint nagyságrendű összeget tartanak fenn. A források pályázat útján nyerhetők el.

A Nemzetközi Visegrádi Alapot a Visegrádi Négyek országai (Cseh Köztársaság, Magyar Köztársaság, Lengyel Köztársaság és a Szlovák Köztársaság) 2000. júniusában hozták létre. Az Alap célja a szerződő felek közötti szorosabb együttműködés kialakításának előmozdítása, kapcsolatok megerősítése, a visegrádi országok közötti közös kulturális, tudományos, oktatási és turizmusi pályázatok, a fiatalok csereprogramjai és a határon átnyúló együttműködések kialakítása. A Nemzetközi Visegrádi Alap forrásait a visegrádi országok külügyminisztereinek konferenciája által jóváhagyott költségvetésnek megfelelően kezelik. Költségvetését a négy tagország által nyújtott azonos összegű hozzájárulások alkotják, ennek nagysága 5 millió euró 2007 során. (Forrás: Annual Report 2006, Visegrad Fund – Forrai Kristóf).

Az ukrán-magyar határ menti együttműködéssel összefüggésben a fő akadályt Ukrajna túlzott centralizáltságában látják a helyi szint szereplői. A helyi önkormányzatok szűk keretek közé vannak szorítva a határ menti együttműködés terén, amely gyakorlatilag megbénítja a kooperációkat. A decentralizáció hiánya – amely abban nyilvánul meg, hogy sem az ukrán külügyminisztérium, sem a megyei, illetve járási közigazgatási szervek nem adják ki a kezükből a külkapcsolatok irányítását –, rányomja a bélyegét az együttműködésekre.

A magyar-szlovén határszakasz fő problémáiról Majdánné Mohos Mária tartott előadást²⁴³, aki tapasztalatait a határ mentén található, 46 település vizsgálata alapján összegezte. Ez a térség már az Osztrák-Magyar-Monarchiában is belső perifériának számított, Trianon óta pedig különösen érződnek a külső peremvidéket sújtó negatív hatások. A határmentiségből fakadóan a helyi lakosság nagyszámú elvándorlása volt tapasztalható, a településhálózat átalakult, apró és törpefalvak keletkeztek. A népességtrendeződés sem kedvezett a hátrányos helyzetben lévő térségnek, kevés a humán erőforrás elsősorban az elvándorlások és a természetes fogyás miatt. Az egyre öregedő népesség következtében meglehetősen alacsony a gazdasági aktivitás. A működő vállalkozások száma kevés, elsősorban kereskedelmi és szolgáltató tevékenységet folytatnak. Az aktív keresők aránya rendkívül alacsony, a helyi lakosok számára nem biztosított a helyben lévő munkavállalás lehetősége. Ezen a közlekedési kapcsolatok sem segítenek, mert a közúti fejlesztések nem fejeződtek be, az infrastruktúra alacsony szintű, a tömegközlekedés sem megoldott. Az összegző elemzés rámutatott arra, hogy ennek a határ menti területnek nincs innováció központja, igazi perifériának minősül. Nagyon kevés a belső erő az együttműködéshez, amelyet nehezít, hogy a két ország közigazgatása is jelentősen eltér egymástól.

A magyar-szlovák határszakaszon kezdeményezett határon átnyúló együttműködések alkalmával is több megoldatlan helyzettel találkoztak az együttműködés partnerei. Az egyesületi formában létrehozott együttműködésnek például a szlovák fél nem lehetett elnöke; nem lehetett tisztázni olyan kérdéseket, hogy az eurorégió tagjai hová fizessék be a tagdíjat; az önkormányzati együttműködésre nem lehetett közös szervezeteket létrehozni. Jellemző probléma a határ mentén, hogy az etnikai konfliktusok, politikai ellenérdekek,

²⁴³ Régiók a Kárpát-medencén Innen és Túl Konferencia. Baja, 2007. március 23.

kompetenciaszerzési törekvések hátráltatják az együttműködések; sokszor lehetetlennek tűnő vállalkozás az érdekek egymáshoz közelítése.

Nyilvánvaló, hogy a jogi szabályozás és a határon átnyúló együttműködések számára nyújtható jogi modell önmagában nem oldja meg a határ mentén felmerülő problémákat. Jelentősége inkább abban áll, hogy az együttműködés résztvevői számára korábban nem létező, egységes keretet biztosít, amely rögzített annyiban, hogy a keretfeltételek és a szabályok nagy részét a feleknek már nem kell kidolgozniuk; ugyanakkor rugalmas annyiban, hogy lehetővé teszi a struktúrának a helyi specifikumokhoz való igazítását azáltal, hogy a közgyűlés mellett egyértelmű hatáskörökkel rendelkező további szervek is alapíthatók az együttműködés keretein belül (Ld. a IV. rész 2. fejezet 2.1 alfejezetében, Rendelet 10. Cikkely (1) bekezdése alapján).

Az interjúk készítése alkalmával többen jelezték, hogy nagy várakozással néznek az EGTC jogi modellje elé, tekintve, hogy a csoportosulás arra is lehetőséget ad, hogy határon átnyúló fejlesztési tanácsokat hozzanak létre és a civil szervezeteket is hatékonyan bevonják az együttműködésbe. Az EGTC új struktúrája, jogi megalapozottsága olyan előnyöket biztosít, amelyek megkönnyítik és értelmezhetővé, átláthatóbbá teszik a határon átnyúló együttműködések. Könnyebben lehet majd fejlesztéseket indítani és végrehajtani; a csoportosulás döntéshozó szervének határozata a felekre nézve kötelező érvényű lesz, amely biztosabb alapokra helyezi a kooperációt; az EGTC mozgásterét szélesebb körű (pl. ingatlan vásárolhat új ipari parkok létesítése céljából), már önmagában azon az alapon, hogy jogi személyisége egyértelműen, jogi normában rögzített.

A jelzett akadályok lebontásán, csökkentésén túl egyfajta szemléletbeli váltás is szükséges, ahol érdemben partnernek tekintik az eurorégiókat, és a decentralizáció, szubszidiaritás elve mentén lehetőséget és hatásköröket biztosítanak a helyi szint számára, hogy a helyi társadalomszervezésben, egyes közigazgatási feladatok ellátásában meghatározó szerepet tudjanak betölteni. A helyi közigazgatáshoz és társadalomszervezéshez megfelelő anyagi háttér biztosítása is szükséges.

4.4 A szemléletbeli váltás szükségességéről a határon átnyúló együttműködésben

A regionális gondolkodás jövője, elterjedése alapvetően azon alapszik, hogy mikor és milyen mértékben ismerik fel, hogy a helyi szintnek oroszlánrésze van a társadalomszervezésben. Kérdés, hogy mikor lesz biztosított a helyi szint számára, hogy a társadalom szereplőit (iskolák, gazdasági szervezetek, önkormányzatok) bevonva, saját eredményekre és saját erőforrásra alapozva helyi fejlesztéseket tudjanak megvalósítani, akár állami segítség nélkül is.

A regionális gondolkodásmód Magyarországon hiányzik, a helyi erőforrások kihasználásán alapuló tudatos területfejlesztés még mindig nem elterjedt, és bármilyen hatékony is a jogi szabályozás, a hatékony együttműködések a keretmodell önmagában megoldani nem képes.

Szükséges ezért erősíteni azokat a kezdeményezéseket és elképzeléseket, amelyek a valós helyi érdekek mentén, alulról szerveződő, tényleges együttműködést megalapozó határon átnyúló kooperációkat eredményeznek. Egy sikeres regionális együttműködési politika Magyarország számára különösen fontos, már önmagában a geopolitikai adottságból eredően is.

4.4.1 Esettanulmány: minta a magyar-szlovák határszakaszon²⁴⁴

Előremutató volt, hogy már a magyar törvényi szabályozás (EGTC) elfogadása előtt napvilágot láttak azok a kezdeményezések, amelyek az új jogi modellre történő áttérést szorgalmazták. Az Ister-Granum Eurorégió 6/2007. (V.31.) számú Közgyűlési Határozatában rögzítette, hogy „a vonatkozó hazai jogszabályokra figyelemmel előkészíti az EGTC Régió alapító dokumentumát”, és „a Közgyűlés felkérte az Ister-Granum Eurorégió Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Társaságot az EGTC Régió Alapító Okiratának kidolgozására”²⁴⁵.

²⁴⁴ A szlovák-magyar határszakaszon létrehozott EGTC modelljének esettanulmányát, ezen belül is a csoportosulás létrehozását, az EGTC működés tervezett lépéseit és az eddigi tapasztalatokat az Ocskay Gyulával 2008. július 13-án folytatott interjú alapján és az Ister-Granum Eurorégió honlapján található tájékoztató anyagok alapján szerepeltetem a disszertációban.

²⁴⁵ Az Ister-Granum Eurorégió Közgyűlésének 6/2007.(V.31.) számú határozata.

Forrás:

http://www.istergranum.hu/index.php?k=admin/data/00000000/_fix/00000001/_fix/00000005/_fix/00000001/_fix/00000000/_fix/00000002/_fix/00000005&id=0 (letöltés ideje: 2007. augusztus 3.)

A kedvező folyamatok eredményeként a magyar-szlovák határszakaszon (Esztergom városa és a szlovák Stúrovo városa együttműködésével) 2008. május 15-ével megalapították az első EGTC együttműködést Közép-Európában. Az EGTC szervezetének székhelye Esztergomban található, a szervezet bírósági bejegyzése a jelen disszertáció lezárásakor még folyamatban van. Az új struktúrára való áttérés indoka az volt, hogy a két város által megvalósítandó projektek (úgy mint a regionális egészségügyi rendszer kiépítése, a Duna-hidak újjáépítése) egy egységes keretben legyenek kezelhetők és finanszírozhatók.²⁴⁶ A kiépíteni tervezett regionális szolgáltató rendszer egyik eleme az egészségügy területén megvalósítandó együttműködés, amely immáron az EGTC modelljén belül lehetőségessé válik. Ennek oka, hogy az EGTC a határ mindkét oldalán jelen lévő jogi személyiségéből fakadóan jogosult lesz arra, hogy megkösse mindkét állam társadalombiztosítási szerveivel azokat a szerződéseket, amelyek biztosítják, hogy a betegek a TB finanszírozást a határ mindkét oldalán egyaránt megkapják. Ennek megfelelően az esztergomi kórházban működő járóbeteg-szakrendelés – TB támogatással együtt – igénybe vehető lesz a határ másik oldaláról érkező, szlovák állampolgárságú betegek számára is.

A szlovák-magyar határszakaszon a turisztikai menedzsment megfelelő kiépítésére is az EGTC modelljét hívták segítségül. Területi lefedettségű turisztikai irodák felállítását tervezik, melyekhez civil szervezetek is kapcsolódnak. Az EGTC modellje az egységes turisztikai menedzsmentre, vezetésre is alkalmas lesz, szemben a korábbi euroregionális modellel. A tervek között szerepel a határon átnyúló, az együttműködő partnerek területére kiterjedő közös energetikai és közlekedési hálózat kiépítése is.

A közigazgatás egyes szegmenseit is függetleníteni kívánják a határoktól. Egy jelenleg futó uniós projekt keretein belül már arra keresik a válaszokat, hogy hogyan lehet határon átnyúló agglomerációt létrehozni, milyen módon lehet a munkanélküliséget határon átnyúló viszonylatban kezelni, és hogyan lehet biztosítani a szociális segélyeket a határokat átlépő régiókon belül. A regionális, határon átnyúló szolgáltató rendszerek kiépítése, a közigazgatás „lebegtetésének” megvalósítása – többek között – olyan adatvédelmi (személyes adatok kezelése) kérdéseket is felvet, melyek jelenleg még kidolgozatlanok.

²⁴⁶ Az Ister-Granum Eurorégió honlapján található tájékoztató anyagok alapján:
http://www.istergranum.hu/index.php?k=admin_en/data/00000000/_fix/00000000/_fix/00000001&id=0 (letöltés ideje: 2008. július 12.)

Mindezek alapján megállapítható, hogy az EGTC modell – amely a több évtizedes jogi fejlődés eredményeként uniós szinten a jogi szabályozások összehangolásával jöhetett létre – továbbfejlesztésének egyik – talán a legjelentősebb – iránya lesz, hogy milyen módon lehet a közös jogi alapokra helyezett modellműködésen belül a szomszédos országok közigazgatási rendszereit is összehangolni, egymáshoz közelíteni.

Az euroregionális modellel összehasonlítva az EGTC számos előnyt biztosít a feleknek, melyek az Ister-Granum együttműködés elemzése alkalmával jól szemléltethetők. A határ menti partnerek számára fontos szempont volt, hogy saját intézményeket (pl. vállalatokat, iskolákat) tudjanak létrehozni, és az együttműködés bevételeit saját hasznukra tudják fordítani. Bár az EGTC nem működhet nyereségorientált szervezetként – kizárólag non-profit formában létezhet²⁴⁷ –, az együttműködés résztvevői érdekeltek a bevételek növelésében, hiszen a bevétel összegét további fejlesztések finanszírozására visszaforgathatják.

Az új struktúrában az önkormányzatok mozgástere is jelentősen bővül. Az euroregionális modellben állandó problémaként merült fel, hogy a határ menti önkormányzatok csak saját illetékességi területükön járhattak el, és egyidejűleg nem volt adott egy olyan, a határ mindkét oldalán jelen lévő „ernyőszerkezet”, amely összefoghatta/összehangolhatta volna az önkormányzatok működését. A jogi szabályozások ütközése hátrányt jelentett a projektek megvalósítása terén is, mert a közös fejlesztéseket illetékesség és megfelelő hatáskör hiányában nem tudták (hatékonyan) megvalósítani, és az euroregionális modell ezt a problémát nem is tudta kellőképpen kezelni. Ehhez járultak az anyagi nehézségek, amelyek gyakran a fejlesztések megakadásához vezettek.

²⁴⁷ A törvényi szabályozáson alapulva a HVG 2008-as adókulönszáma rögzíti, hogy az EGTC kizárólag non-profit gazdálkodó szervezet lehet, tehát elsödlegetesen gazdasági tevékenységre nem alapítható. Az EGTC az Európai Közösség társfinanszírozásában, és a területi együttműködésben megvalósuló programok végrehajtására hozható létre, és – az elöbb említett kikötéseket nem sértve – megengedett, hogy vállalkozási tevékenységet végezzen. Forrás: HVG adókulönszám 2008-ra. Felelős kiadó: HVG Zrt. vezérigazgatója, 2007/2. novemberi szám, 47-48. o.

A társasági adóról és az osztalékadóról szóló törvény alapján a csoportosulás adóalany, de a társasági adót csak a vállalkozási tevékenység után kell megfizetni. Amennyiben a csoportosulás közhasznú szervezetnek minösül, az arra vonatkozó szabályok hatálya alá kerül, de ha nem közhasznú, akkor adómentes sem lehet. Az EGTC adóalapját az alapítványokra, társadalmi szervezetekre vonatkozó előírások szerint kell megállapítani. A törvény felsorolja az EGTC által végezhető kedvezményezett tevékenységek körét is. Forrás: 1996. évi LXXXI. törvény 2. § (2) bekezdés i) pontja, 9. § (10) bekezdés és a 6. melléklet F) fejezete.

Itt hivatkozom a Lelkes Gáborral (a FORUM Institute területfejlesztési tanácsadójával) készített interjúra²⁴⁸, amely úgyszintén alátámasztotta azt a feltevést, hogy az euroregionális modell több szempontból is továbbfejlesztésre szorul, és már időszerű volt az eurorégiót felváltó hatékonyabb együttműködési struktúra kidolgozása. Szlovákiában az eurorégióknak nincs egy egységes nyilvántartása, kizárólag a Régiófejlesztési Minisztérium vezet listát azokról az eurorégiókról, amelyek az államtól, ill. az Európai Uniótól a területfejlesztésre, működésre anyagi támogatást kaptak. Általánosságban elmondható, hogy az eurorégiók nem produkáltak valódi működést, nem fejtettek ki tevékenységet, létrehozásuk célja valójában a források megszerzésére korlátozódott²⁴⁹. Számos eurorégió működése a tagok éves találkozásában és néhány publikáció kiadásában merült ki. A néhány üdítő kivétel – például az Ister-Granum Eurorégió²⁵⁰ – működése is akadályokba ütközött, mert az eurorégió definiálatlan, nem kellően szabályozott struktúra volt, és ez a forrásfelhasználás, valamint a projektek kivitelezése során problémákat okozott.

Az EGTC szervezetének számottevő előnye, hogy a struktúra egy határon átnyúló, mindkét oldal (vagy több oldal) együttműködő szervezeteit magában foglaló jogi személyiség. A csoportosulás az együttműködő feleket összefogó, uniós szabályban deklarált „ernyőszervezet”, amely – mint egységes struktúra – képes az uniós források fogadására és menedzsmentjére, ezáltal a határon átnyúló projektek is – függetlenül a határnál ütköző jogi szabályozástól – kivitelezhetővé válnak.

Az EGTC további előnye az eurorégióhoz képest, hogy a luxemburgi székhelyű Európai Bíróság eljárhat a felek vitás ügyeiben²⁵¹. Ez egyben azt is jelenti, hogy az EGTC keretében elhatározott döntések kikényszeríthetővé, végrehajthatóvá válnak, amely a működésre garanciát jelent. Az eurorégió keretében a közös döntéseket nem lehetett kikényszeríteni,

²⁴⁸ Lelkes Gáborral 2008. július 13-án készített interjú alapján.

²⁴⁹ Hardi Tamás a szlovák-magyar esettanulmányában említi, hogy a kezdeti lelkesedést az eurorégiók többségénél nem folytatta tényleges működés. Az alapító dokumentumok aláírásán és a kezdeti találkozókön kívül nem érték el fejlődést. (saját fordítás). Forrás: Hardi Tamás (2007) Euroregions in Hungary. – Moravian Geographical Reports. 1/2007, Vol. 15., 40. o.

²⁵⁰ Vö. a disszertáció IV. rész 4. fejezetének 4.2 alfejezetében foglaltak.

²⁵¹ A közösségi alapítványok az Európai Bíróság fórumát azért hozták létre, hogy a közösségi aktusok végrehajtásának bírói úton történő kikényszerítésére legyen egy európai szervezet. „Az Európai Bíróság, más nemzetközi bírói fórumokkal ellentétben kötelező joghatósággal rendelkezik, tehát a tagállamoknak nincs választási lehetősége tekintetben, hogy elfogadják-e a Bíróság joghatóságát, vagy sem.” Forrás: Jeney P. – Kende T. – Löwenberg V. (2005) Az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság összetétele, működési elvei és formái. – dr. Szilner György (szerk.) Európai Közösségi Jog. Novissima Kiadó. Budapest, 2005. 67. o.

amely jelentősen akadályozta a működést. Az eurorégió struktúrájában az uniós forrásokat non-profit szervezetek fogadták, de velük szemben nem volt lehetőség szankciók alkalmazására, ha nem hajtották végre a döntéseket. Nem volt olyan fórum, amely előtt jogorvoslással lehetett volna élni, különösen nem volt lehetőség fellépni a külföldi szervekkel szemben.

A projektek határon átnyúló megvalósítását eleve nehezítette, hogy az együttműködés partnereinek olyan „intézményi, gazdasági fejlettségi, strukturális” nehézségekkel kellett megküzdeniük, amelyek „a korábbi kulturális-társadalmi kapcsolatokban nem tudatosultak” (Hardi 2007, 84), és az eurorégió modellje nem volt kellő mélységben és egységesen szabályozott ahhoz, hogy ezeket az akadályokat feloldja. Az eurorégiók fejlesztési elképzeléseit sokszor nem is lehetett összehangolni az uniós programok fejlesztési céljaival, mert az eurorégiók területe messze meghaladta az uniós programok támogatási területét, sőt előfordult, hogy az eurorégió területe több uniós program területét is érintette, így az elképzelt célok nehezen voltak illeszthetők az uniós fejlesztési tervekhez (Hardi 2007, 88-89 alapján). Az eurorégió szervezete eleve nem volt kellően alkalmas az uniós források fogadására, mert legtöbb esetben nem tudott eleget tenni az Unió részéről megfogalmazódó általános elvárásnak, amely egy, a közös programozás és a projektek folyamatos kivitelezésének irányítására képes regionális menedzsment meglétét igényelte volna (Hardi 2007, 41 – saját fordítás).

Az uniós források felhasználása során gyakori probléma volt, hogy a „leader partner” (vezető partner) elve alapján a projektvezető vállalta a kivitelezésért a teljes felelősséget, miközben a többi résztvevő felelőssége nem volt megállapítható. Jelentős előrelépés, hogy az EGTC működés során a résztvevő partnerek felelősségének kérdései már kielégítően szabályozásra kerültek.

Az Ister-Granum EGTC modell a disszertáció III. rész 2. fejezetének 2.8 pontjában részletezett euroregionális struktúrához képest sokkal összetettebb, fejlettebb szervezetrendszer testesít meg, amely a jogi szabályozáson alapulva lehetővé teszi a civil szféra és a gazdaság szereplőinek szerves bekapcsolódását is az együttműködésbe. A magyar részvételű EGTC-t az igazgató képviseli, fő döntéshozó szerve az ún. Általános Közgyűlés, amely az euroregionális „Parlamentet” váltja fel. A korábbi Elnökség (Szenátus) szervezete gyakorlatilag megmaradt, amely a két Közgyűlés közötti időszakban irányítja és működteti az EGTC-t, valamint a

Közgyűlés számára előkészíti a döntéshozatalt. Az Általános Közgyűlés és az Elnökség vezetői közül, területi rotációs rendszerben kerülnek megválasztásra a társelnökök (2 évre). Az adminisztratív feladatokat továbbra is az ügynökség látja el, és a szakmai munka változatlanul a bizottságok feladata lesz. A Régiófejlesztési Tanács a Szenátus tagjain kívül a civil szervezetek és a gazdasági szereplők (kereskedelmi és iparkamarák, gazdaság társaságok képviselői, Ister-Granum Regionális Civil Parlament Egyesület) platformja, így lehetővé válik a civil és a gazdasági szféra részvétele a stratégiai döntéshozatalban is.²⁵²

A fentieket összefoglalva megállapítható, hogy Magyarország élen járt a nemzeti szintű EGTC részletszabályozás kidolgozásában, és az elsők között volt a magyar részvételű csoportosulás megalapításában is. Bár Európában a 2008. évben a francia-belga²⁵³ és a spanyol-portugál határon is hoztak létre EGTC-t, azok bejegyzése – az Ister-Granum EGTC-hez hasonlóan – még nem történt meg. Az Európai Bizottság és a Régiók Bizottsága egyaránt az EGTC-k számának rohamos növekedésével számol, hiszen az újfajta területi együttműködés korábban áthidalhatatlannak tűnő, közös fejlesztési lehetőségeket biztosít a partnerek számára a határ mindkét oldalán. Az EGTC modellje a Régiók Bizottsága szerint az irányítás új struktúráját testesíti meg, amely meghaladja a klasszikus tagállami kapcsolatokat, és lehetővé teszi, hogy a különböző intézményi, közigazgatási szintek és a különféle nemzetek szervesen együttműködjenek a napjaink globális kihívásaira (úgy mint a gazdasági globalizáció, a demográfiai változások, a klímaváltozás, az energia-kérdés) adható válaszok hatékonyabb kidolgozása érdekében.²⁵⁴ (saját fordítás)

²⁵² Az Ister-Granum Eurorégió honlapján található tájékoztató anyagok alapján:

http://www.istergranum.hu/index.php?k=admin/data/00000000/_fix/00000000/_fix/00000225&id=0 (letöltés ideje: 2008. július 13.)

²⁵³ Az Európai Unióban elsőként létrehozott (2008. január 28-án) EGTC a francia-belga határon létrejött Lille-Kortrijk-Tournai Eurmetropolis, amelyet azzal a céllal alapítottak, hogy a határ két oldalán lévő szervezetek közti kapcsolatokat megerősítsék, különösen a munkavállalás, a szállítás, a területfejlesztés és a kultúra területén. Belgium a 2008. június 9-i állapot szerint még nem fogadta el a nemzeti szintű EGTC szabályozást, ezért a francia-belga EGTC bejegyzésére a disszertáció lezárásáig nem került sor.

Forrás: EGTC: New Tool for New Governance. (Source: Europolitics) – website of Central Europe Cooperating for Success. June 17, 2008 (<http://www.central2013.eu/central-news/news-detail/article/7/egtc-new-tool-for-new-governance.html>) - (letöltés ideje: 2008. július 12.), valamint az Ister-Granum EGTC honlapján található tájékoztató anyag alapján:

http://www.istergranum.hu/index.php?k=admin/data/00000000/_fix/00000000/_fix/00000225&id=0 (letöltés ideje: 2008. július 13.)

²⁵⁴ Forrás: EGTC: New Tool for New Governance. (Source: Europolitics) – website of Central Europe Cooperating for Success. June 17, 2008

Forrás: <http://www.central2013.eu/central-news/news-detail/article/7/egtc-new-tool-for-new-governance.html> (letöltés ideje: 2008. július 12.).

Európában már léteznek olyan határon átnyúló együttműködések, amelyek példaértékűek Magyarországnak és a szomszédos tagállamok számára. A francia-spanyol határon várhatóan 2010-ben nyitja meg kapuit a Cerdagne kórház, amely egyike lesz a határon átnyúló kórházaknak Európában²⁵⁵. A kórház spanyol területen létesül, két kilométerre a francia határtól, de spanyol és francia betegeket egyaránt ellát majd - a francia betegeket ugyanolyan feltételekkel, mint amilyen ellátásban részesülnének a francia kórházakban. A projekt alapja egy bilaterális szándéknyilatkozat volt, amelyet a francia egészségügyi miniszter írt alá katalán partnerével 2002-ben. Jelenleg egy alapítvány dolgozik a projekt megvalósításán, de folyamatban van erre a határszakaszra és területre (projektre) is az EGTC modelljének létrehozása.²⁵⁶ (saját fordítás)

Az első lépések már megtörténtek az EGTC-k létrehozása és a meglévő határon átnyúló együttműködések átalakítása irányába. **Várhatóan néhány éven belül lehetőség nyílik az első megalapozott tapasztalatok megfogalmazására, és a jelenlegi jogi modell továbbfejlesztésének részletes kidolgozására.**

²⁵⁵ Európában már több hasonló határon átnyúló kórház létezik; ilyen működik a német-holland határ mentén is. Forrás: Ocskay Gyulával folytatott interjú alapján (2008. július 13.).

²⁵⁶ Ibid.

V. RÉSZ
A HIPOTÉZISEK ÉRTÉKELÉSE,
ÖSSZEFOGLALÁS

5.1 Hipotézisek értékelése

1. Hipotézis: Szükségessé és időszerűvé vált az intézményesített határon átnyúló együttműködések eurokonform, standard jogi modelljének kidolgozása.

A határon átnyúló regionális együttműködések történeti folyamatának részletes vizsgálata feltárta, hogy milyen komplex társadalmi/gazdasági viszonyok között és milyen szerves fejlődés eredményeként alakultak/alakulnak a határon átnyúló együttműködések egyes aspektusai.

Gyakorlatilag az 1960-as évektől egészen a közelmúltig nem állt rendelkezésre egységes jogi keretszabályozás, ez okozta a tapasztalható legfőbb működésbeli akadályokat. A jogi szabályozás hiánya, majd a későbbiek folyamán annak hiányossága miatt sokszor tisztázatlan maradt az együttműködések felépítése, a szereplők hatásköre, mozgástere, a döntések végrehajthatósága, az eurorégió jogi személy mivolta. A határon átnyúló együttműködést nehezítette az is, hogy a határ mentén különböző jogi és közigazgatási rendszerek ütköztek, amellyel a résztvevő partnerek a maguk kompetencia körében és illetékességi területén érthetően nem tudtak megbirkózni.

A meglévő határon átnyúló együttműködések elemzéséből kitűnik, hogy a felek sokféle működési, szervezeti próbálkozás mentén igyekeztek keretet adni az együttműködéseknek. Ugyanakkor világossá vált, hogy megfelelő és egységes jogi szabályozás hiányában nehezen alakíthatók ki jogilag biztonságos keretek, átlátható, működőképes és főleg kompatibilis szervezeti struktúrák, amelyek valamennyi fél számára a határok mindkét oldalán alkalmazhatók lennének.

Az együttműködések alapító okiratainak (létesítő okiratainak) vizsgálata és az empirikus kutatás egyértelműen bizonyította, hogy szükségessé vált a korábbi szabályozás újraértékelése, amelyet külön is sürgetett a határokon szabadon átlépő területi együttműködések terjedése, fontosságának növekedése. Az uniós elvárások változása, illetve a támogatási rendszerekben való sikeres részvétel is egy koherensebb szabályozás és átláthatóbb működési feltételrendszer megteremtését igényelte.

Az egységes jogi szabályozás megalkotásának időszerűségét mutatta, hogy az együttműködő partnerek a több éves működés hiányosságait/akadályait kiküszöbölendő már 2000. után igyekeztek hatékonyabb struktúrákat kialakítani. Ezek a törekvések azonban kizárólag az akkori szabályozás keretein belül valósulhattak meg, a problémát átfogóan kezelni képes modellalkotásra akkor még nem volt lehetőség.

Az új egységes jogi szabályozás megalkotását, egy standard keretmodell kidolgozását az is sürgette, hogy olyan egyértelmű, az adott nemzeti szabályozási környezettől bizonyos mértékig függetlenedő jogi keretre volt szükség, amely a helyi szint szereplői számára megfelelő önállóságot biztosít, és jogszabályban rögzített jogosítványokkal ruházza fel az együttműködő partnereket.

2. Hipotézis: Az inhomogén szabályozási környezetben is kialakítható olyan keretjellegű standard modell, amely egyszerre tesz eleget egyrészt – kógenciájából eredően – a jogbiztonság és az egységes alkalmazhatóság, másrészt – diszpozitivitásából eredően – a helyi sajátosságokhoz is igazítható rugalmas alkalmazhatóság kettős követelményének.

A határon átnyúló együttműködések jogi alapját évtizedeken keresztül a Madridi Konvenció adta, amely a jogi fejlődés kezdeti lépése volt. Hiányosságait a kiegészítő protokollokban igyekeztek korrigálni. A jegyzőkönyvek azonban nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket, mert azok ratifikálása több ország részéről elmaradt, ezért a határon átnyúló együttműködések kielégítő jogi rendezésére átfogóan nem került sor.

A megfelelő egységes szabályozás kialakíthatóságával kapcsolatosan sokáig alapkérdésként felmerülő aggályokat mára jórészt megválaszolták az utóbbi időszaknak a kutatással párhuzamosan bekövetkezett eseményei. 2006-ban az Európai Unió megalkotta a határon átnyúló kooperációk egységes jogi keretszabályozását, így a 2000 óta tartó kutatásom ezen feltevései időközben megerősítést nyertek.

Egy ilyen átfogó jellegű jogi szabályozás sikere azon múlik, hogy mennyire képes úgy biztosítani konkrét jogi kereteket, hogy emellett a konkrét modellbe be lehessen építeni a sokszínűségből adódó, sokszor erősen eltérő helyi sajátosságokat is. Az uniós szabályozás egyértelmű, világos keretet határoz meg az intézményesített, regionális határon átnyúló együttműködések létrehozására, és emellett sikeresen elkerüli a merev túlszabályozást. A

modell a nemzeti jogszabályok alapján a helyi specifikumoknak ténylegesen megfelelő szervezeti struktúra kialakítását teszi lehetővé.

A rendeleti szabályozás kógenciájának köszönhetően biztosítható az együttműködési struktúrák megfelelő egységessége. Alkalmazása esetén a kötelező keretszabályok egységesen rendezik a jog által korábban szabályozatlan, vagy hiányosan szabályozott területek jelentős részét. A diszpozitivitás lehetővé teszi, hogy a megfelelő jogi szabályozottság és egységesség fenntartása mellett a struktúrákban a helyi sajátosságok is a kívánt mértékben megjelenhessenek.

A kialakult szabályozás egy sok éves szerves fejlődés eredménye, és annak fontos állomása. A regionális fejlődés sürgette egy ilyen jellegű szabályozás kialakítását és a határnál érintkező jogi szabályozó-, illetve közigazgatási rendszerek jelentős közelítését, melyek kutatásom alaptéziseit jelentették. A létrejött jogi eszköznek meg kell teremteni az olyan jellegű alkalmazási környezetét, amely a standard modell problémamentes, a nemzeti szabályozással harmonizáló alkalmazását teszi lehetővé. Másrészt az európai szint felé olyan átlátható struktúra biztosítható, mely eleget tesz a közös értékelhetőség, az összehasonlíthatóság, a kiszámítható és biztonságos működés, valamint a jogi kezelhetőség követelményének.

A fejlődés során egyre több, a jogegységesítés irányába mutató dokumentum, egyezmény került megfogalmazásra, és a működő minták széles körű alkalmazása is az egységesedés felé vezetett. Az egységes jogi modell megszületését a gyakorlati élet kényszerítette ki, mindazonáltal ennek szakmai és társadalmi kommunikálása ma az egyik legfőbb feladat.

3. Hipotézis: Az európai uniós előnyök kihasználhatósága érdekében ajánlott a standard jogi modell (EGTC modell) alkalmazása, illetve lehetséges és javasolt a már meglévő határon átnyúló struktúrák ennek megfelelő átalakítása.

A disszertáció részleteiben foglalkozik annak feltárásával, hogy az EGTC modell milyen előnyöket biztosít a korábbi együttműködési formákhoz képest. Egyszerűsödik és gyorsabbá válik az együttműködés létrehozása, hatékonyabbá és átláthatóbbá válik a szervezet működése. Ugrásszerűen megnő a jogbiztonság, szabályozottabbá válik a működési rendszer, térségi együttműködések jöhetnek létre. Az ilyen szervezetek jogi személyként működnek, és alkalmasak az uniós támogatások fogadására, felhasználására és a projektek menedzselésére.

A Régiók Bizottsága részéről megfogalmazódó állásfoglalások, nyilatkozatok, és az együttműködő partnerek oldalán felmerülő elvárások értékelése alapján egyértelműen bizonyítható, hogy az új jogi keret a területi együttműködések számának gyorsuló növekedését, így az európai kohézió megerősítését fogja maga után vonni.

A meglévő határon átnyúló együttműködések is átalakíthatók az EGTC új struktúrájába. Ennek alapfeltétele, hogy az együttműködést létrehozó partnerek a dolgozatban részletesen bemutatott uniós szabályozásban és a nemzeti szintű rendelkezésekben foglalt részletszabályokban rögzített követelményeket és feltételeket teljesítsék. A dolgozat IV. rész 3. fejezetében összegzésre kerülnek azok a javaslatok, amelyek mentén célszerű a már működő együttműködések EGTC-vé történő átalakítása.

A disszertáció véglegesítésének fázisban a 3. hipotézis is egyértelműen bizonyítást nyert azzal, hogy az euroregionális modellben működő Ister-Granum Eurorégió a szervezetrendszerét átalakította a hatékonyabb együttműködést biztosító, és a jog által is kielégítően szabályozott EGTC struktúrába. A több éve működő euroregionális modellből megtartottak néhány szervezeti egységet, amelynek feladatköre részben módosult, bevonták a gazdasági és a civil szféra szereplőit, és – eleget téve az egységes uniós szabályozásnak – újabb elemekkel egészítették ki az együttműködés modelljét.

5.2 A kutatási téma összefoglalása

A disszertáció az Európai Unió fejlődése szempontjából alapvető fontosságú, gyors fejlődésen átmenő témát dolgoz fel. A határon átnyúló regionális együttműködések tömegessé tétele az Unió egyik fő prioritását képezi. A határon átnyúló regionális együttműködések a szervesen összetartozó térségek és térségi szereplők hosszú távú, intézményesített együttműködését teszik lehetővé, amelyek ma már – a globalizáció ellensúlyozásaként – hatékony válaszokat tudnak adni a lokális szint gazdasági, társadalmi problémáira. Annak ellenére, hogy egy 30-40 éves szerves fejlődési folyamat után vagyunk, csak a legutóbbi időkben alakulhatott ki az együttműködések megfelelő szintű jogi szabályozórendszere. Az Európai Parlament és a Tanács által kidolgozott standard jogi modell (EGTC) a szabályozás kialakításának egy fontos állomását képezi, ugyanakkor több fontos kérdést hagy megválaszolatlanul. Nem ad például iránymutatást a már létező szervezeti struktúrák átalakíthatóságára.

A kutatás során részletesen vizsgáltam a több évtizedes fejlődési folyamatot, amely alapvetően fontos ahhoz, hogy a jelenlegi helyzetet helyesen tudjuk értékelni, és gyakorlati javaslatokat tehessünk a további fejlődésre. A hipotézisek átfogják a határon átnyúló együttműködések problémakörét és a standard jogi modell beágyazottságára koncentrálnak.

Az első hipotézis a standard jogi modell előzményeinek történeti vizsgálata alapján bizonyítja a standard modell kidolgozásának szükségességét és időszerűségét. A lokális struktúrák és az európai szabályozási szint összekapcsolhatósága egyre határozottabb igényként merült fel, miközben rendszeresen összeütközésbe került a nemzeti szintű szabályozórendszerekkel. A problémákat csak egy eurokonform standard jogi modell (EGTC) kidolgozása oldhatta meg, mert a megfelelő jogi szabályozás megteremti a lokális struktúrák egymás felé és az Európai Unió felé történő zökkenőmentes együttműködését, és lehetővé teszi a nemzeti szervezetekkel és jogszabályokkal való ütközések kiküszöbölését.

A jog kezdetben azzal segítette a határon átnyúló együttműködések létrehozását, hogy mintaszerződéseket, keret-megállapodásokat, szabályzatokat és szerződéseket ajánlott az államok és a határ menti helyi szervezetek számára. A kutatás részleteiben elemezte, hogy a jogi szabályozás ebben a szakaszában még csak ajánlás jellegű volt, kötelező struktúrákat nem határozott meg, és a minták alkalmazása is kizárólag az állami akarat függvénye maradt. A disszertáció a releváns jogi dokumentumok elemzésén keresztül feltárta, hogy a határon átnyúló együttműködések jogi szabályozása évtizedeken keresztül hiányos, több aspektust érintően rendezetlen maradt. A határon átnyúló struktúrák jogalanyiségének, jogi személy mivoltának szabályozatlansága önmagában jogbizonytalansághoz vezetett. Ezek a hiányosságok, és a működésbeli akadályok a nemzeti jog keretein belül létező szereplők által nem voltak feloldhatók.

A disszertáció az Európai Bizottság és a Régiók Bizottságának dokumentumain, állásfoglalásain keresztül bemutatta azokat az európai folyamatokat, amelyek az európai szintű kohézió erősítése és a versenyképesség növelése érdekében a határon átnyúló regionális fejlesztések megfelelő koordinációja felé fordította a fejlődés irányát. A regionális együttműködésekre vonatkozó jogi szabályozás egységesítésének lépéseit a dolgozat részleteiben feltárta.

Az Európa Tanács alapjaiban járult hozzá a jól nyomon követhető jogegységesítési folyamatokhoz, és a közelmúltban kifejezett feladatként fogalmazta meg az együttműködési megállapodások jogi felülvizsgálatának szükségességét. A disszertáció egyik fontos értéke, hogy a határon átnyúló együttműködésre vonatkozó jogi szabályozás fejlődését koherens egészében tárja fel, és a megismert szakirodalom alapján egyedülálló abban, hogy a fejlődés egyes lépéseit egyértelműen jogegységesítési folyamatként mutatja be.

A magyar részvételű határon átnyúló együttműködések alapító (létesítő) okiratainak jogi értékelésén keresztül a kutatás levezette, hogy az euroregionális együttműködések gördülékeny kialakítása elsősorban jogi oldalról számos akadályba ütközik. A határon átnyúló struktúrák működése korlátozott, az eurorégió – amellet, hogy jogalanyisága sem szabályozott – nem nyújt kellően rugalmas és hatékony megoldást a kooperációk létrehozásához, és nem biztosít a határ mindkét oldalán lévő partnerek számára jogilag is könnyen kezelhető szervezeteket. Az euroregionális együttműködés nehézkes, elavult, nem feltétlenül szolgálja a helyi érdekeket, túlzottan személyfüggő és nem alkalmas az uniós források menedzselésére. Az együttműködés partnereinek hatásköre, kompetenciája alapvetően különbözik, amely megfelelő jogi szabályozás hiányában áthidalhatatlan nehézségeket eredményezett. Az empirikus kutatás során megfogalmazódó vélemények is kritikával illeték az eurorégió modelljét. Elsősorban ezek az indokok vezettek annak felismeréséhez, hogy az euroregionális struktúra továbbfejlesztésre szorul, a határon ütköző jogi szabályozások közelítése szükséges. Az együttműködő partnerek a jog által kielégítően szabályozott szervezetek kialakítását igényelték. Ilyen jellegű, kifejezetten jogi vonatkozású feldolgozás a magyar részvételű határon átnyúló együttműködésekre vonatkozóan korábban nem állt rendelkezésre.

Az Európai Unió 2006-ban alkotta meg az eurorégiók fejlődését elősegítő, uniós szinten egységes szabályozását, amely a tagállamok számára szabadon választható megoldást kínál intézményesített határon átnyúló együttműködések létrehozására. A kutatás széleskörűen feltárta, hogy a standard modell (EGTC) alkalmazása esetén a meghatározott keretek kötelezőek, de a korábbi gyakorlatot meghaladóan az új szabályozás jogbiztonságot teremt, és a működésre garanciákat épít be.

A második hipotézis azt vizsgálja, hogy az uniós szinten megszületett szabályozás amellet, hogy eleget tesz a kialakítandó együttműködések jogbiztonsági és egységes alkalmazhatósági igényének, alkalmas-e a helyi sajátosságokhoz történő rugalmas hozzáigazításra.

Kimutattuk, hogy a rendeleti szabályozás kóenciájának köszönhetően biztosítható az együttműködési struktúrák megfelelő egységessége, ugyanakkor alkalmazása esetén a kötelező keretszabályok egységesen rendezik a jog által korábban szabályozatlan, vagy hiányosan szabályozott területek jelentős részét. A diszpozitivitás lehetővé teszi, hogy a megfelelő jogi szabályozottság és egységesség fenntartása mellett a struktúrákban a helyi sajátosságok is a kívánt mértékben megjelenhessenek.

Szükséges továbbá megteremteni a modellnek egy olyan alkalmazási környezetét, amely ütközőmentes a nemzeti szint felé, és a határon átnyúló szervezeteket alkalmassá teszi az uniós források fogadására, menedzselésére.

A harmadik hipotézis annak a kérdését járja körbe, hogy az EGTC modell szerint újonnan létrejövő szervezetek mellett a már meglévő határon átnyúló struktúrák képesek-e, és milyen eljárás mentén áttérni az új modellre. Emellett a disszertáció részletesen foglalkozik az EGTC modell alkalmazásából származó előnyök vizsgálatával, és esettanulmányon, valamint példákon keresztül mutatja be ennek pozitívumait.

A jogi szabályozás kiértékelése alapján megállapítható, hogy az euroregionális modellel szemben az EGTC átláthatóbb, a működés hatékonyságát elősegítő, az operatív működést jelentősen támogató struktúra, amely – mint jogi személy – egységes szervezatként képes az uniós források fogadására, kezelésére. Az EGTC modelljén belül rendeződnek a felelősségi szabályok, a közös döntések kikényszeríthetővé válnak. A csoportosulás ténylegesen teret ad ahhoz, hogy a működésben és a projektmegvalósításban is mindkét oldal jelen legyen. A struktúra – a kötelező kereteken belül – tetszőlegesen alakítható, így lehetővé válik a társadalmi szereplők más szegmeseinek, így különösen a civil és a gazdasági szféra szereplőinek deklarált bevonása az együttműködésbe.

A doktori kutatás hipotézisei az elméleti és az empirikus kutatás alapján nyertek megerősítést.

A már létező határon átnyúló együttműködések támogatni szükséges a standard jogi modellre történő áttérésben. A disszertációban összegyűjtésre és kidolgozásra kerültek azok a szempontok és javaslatok, amelyek útmutatóként használhatók és megfontolásra érdemesek a hatékonyabb, költségtakarékosabb struktúra létrehozása érdekében:

1. Szükséges, hogy a felek értékeljék, és pontosan megfogalmazzák azokat a célokat és szükségleteket, amelyeket az együttműködés keretében kívánnak megvalósítani. E célokat, igényeket hozzák összhangba az EGTC lehetséges céljaival, feladataival.
2. Tekintsék át a tervezett együttműködés megvalósításához szükséges szakismeretet, az eddigi tapasztalatokat.
3. Javasolt, hogy jelöljék ki azokat a partnereket, akik rendelkeznek az együttműködés egyes részterületeit érintő szakmai ismeretekkel, és ellenőrizzék, hogy ezek a partnerek potenciálisan az EGTC tagjává válhatnak-e.
4. Vizsgálják meg a rendelkezésre álló nemzeti szintű jogi szabályozást, annak érdekében, hogy - figyelemmel a felek célkitűzéseire - kiválaszthassák azt az államot, amelynek területén a legcélszerűbb székhelyet választani és a legitimitációt lebonyolítani.
5. Igazolják a tervezett célok jogi megvalósíthatóságát az érintett tagállam(ok) nemzeti hatóságai/szervei útján.
6. Készítsenek egy költség-haszon kimutatást, amely alapján összevethető, hogy az EGTC-nek, vagy a határon átnyúló együttműködés egyéb módozatának, formájának a létrehozása költséghatékonyabb-e.
7. Valamennyi érdekelt féllel folytassák le a tárgyalásokat, és fogalmazzák meg az EGTC alapszabályát és egyezményét.
8. Az egyeztetések alkalmával tisztázzák a felelősségi kérdéseket.
9. Miután a felek között megállapodás jött létre az EGTC alapszabályáról és egyezményéről, megindítható a nyilvántartásba vételi eljárás a székhely szerinti tagállam illetékes hatósága/szerve előtt.

A disszertáció részleteiben foglalkozik az egységes uniós szabályozás kritikus pontjaival. Ezzel összefüggésben felveti, hogy a szabályozás további kiegészítésre, módosításra szorul. Különösen fontos lenne a harmadik országok jogalanyainak az EGTC-ben történő részvételének megnyugtató rendezése.

A dolgozat a standard modell és a határon átnyúló együttműködések történelmi folyamatába illeszti és felvázolja a fejlődés várható további irányait: az integrációs folyamat, mindenekelőtt a határokon átívelő közigazgatás megteremtését, valójában a határok „légiesítésének” következő fázisát.

A disszertáció eredményeinek bemutatásával az volt a célom, hogy az együttműködések résztvevői iránymutatást és eszközöket kapjanak a megfelelő jogi lehetőségek felismerése és alkalmazása terén, hogy eredményesebb, az Európai Unió által is támogatott határon átnyúló struktúrák megalakításával segíthessék a helyi érdekek érvényre jutását.

JOGSZABÁLY-FORRÁSOK, SZERZŐDÉSEK ÉS MÁS JOGI DOKUMENTUMOK JEGYZÉKE

1949. évi XX. törvény - A Magyar Köztársaság Alkotmánya
1990. évi LXXV. törvény - A helyi önkormányzatokról
1996. évi XXI. törvény - A területfejlesztésről és területrendezésről
1996. évi LXXXI. törvény - A társasági adóról és az osztalékadóról
1997. XV. törvény - A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája kihirdetéséről
1997. évi XXIV. törvény - Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ menti Együtműködéséről szóló Európai Keretegyezmény (European Outline Convention on Transfrontier Cooperation Between Territorial Communities or Authorities) – 1980. május 21.
1997. évi CLVI. törvény - A közhasznú szervezetekről
2003. évi CXXIX. törvény - A közbeszerzésekről
2004. évi CXL. törvény - A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
2006. évi IV. törvény - A gazdasági társaságokról
2007. évi XCIX. törvény - Az európai területi együttműködési csoportosulásról
- 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 átívelő együttműködéséről szóló, Budapesten, 2001. április 23-án aláírt Egyezmény kihirdetéséről
- 15/1993. (III.26.) OGY határozat a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ menti Együtműködéséről szóló Európai Keretegyezmény megerősítéséről
- 35/1998. (III.20.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Konceptióról
- 96/2005. (XII.25.) OGY határozat az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptióról
- 97/2005. (XII.25.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Konceptióról
- Az Európai Parlament és a Tanács 1080/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Forrás: EUR-LEX jogszabálykereső (http://eur-lex.europa.eu/RECH_menu.do?) (letöltés ideje: 2007. május 20.)

Az Európai Parlament és a Tanács 1081/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az Európai Szociális Alapról és az 1784/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. Forrás: EUR-LEX jogszabálykereső (http://eur-lex.europa.eu/RECH_menu.do?) (letöltés ideje: 2007. május 20.)

A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. Forrás: EUR-LEX jogszabálykereső (http://eur-lex.europa.eu/RECH_menu.do?) (letöltés ideje: 2007. május 20.)

A Tanács 1084/2006/EK rendelete (2006. július 11.) a Kohéziós Alap létrehozásáról és az 1164/94/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. Forrás: EUR-LEX jogszabálykereső (http://eur-lex.europa.eu/RECH_menu.do?) (letöltés ideje: 2007. május 20.)

Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities; Strasbourg, 9.XI.1995.

Forrás: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/159.htm> (letöltés ideje: 2007. február 12.)

A Magyar Köztársaság Kormánya által elfogadott Országos Területfejlesztési Konceptió. Budapest, 1997. június

Az Európai Bizottság 81/879/EGK ajánlása a regionális fejlesztések határon átnyúló koordinálására (81/879/EEC: Commission Recommendation of 9 October 1981 on transfrontier coordination for regional development)

Az EU kohéziós politikájának 2006 utáni új építménye In: Harmadik Jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról, Következtetések: a kohéziós politika reform javaslata. Forrás: http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3_conclusion_hu.pdf (letöltés ideje: 2007. július 23.)

Az Európai Parlament Jelentése az „eurorégiók” szerepéről a regionális politika alakításában (A6-0311/2005). Plenárisülés-dokumentum 2004-2009. Regionális Fejlesztési Bizottság. Forrás: <http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2005-0311+0+DOC+WORD+V0//HU&L=HU&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=Y> (letöltés ideje: 2007. július 25.)

Az Európa Tanács Miniszterek Bizottságának 2005. január 19-én elfogadott ajánlása

Forrás: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2005\)2&Language=lanEnglish](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2005)2&Language=lanEnglish) (letöltés ideje: 2007. július 29.)

Az Európai Unió prioritásainak megerősítése. In: Harmadik Kohéziós Jelentés. Forrás: http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3_conclusion_hu.pdf (letöltés ideje: 2006. szeptember 3.)

A Regionális Fejlesztési Bizottság Jelentése az „eurorégiók” szerepéről a regionális politika alakításában. (2004/2257(INI)). Előadó: Kyriacos Triantaphyllides. 2005. október 19.

A Régiók Bizottságának állásfoglalása. A Régiók Bizottsága 2006-2008 közötti politikai célkitűzéseiről. Brüsszel, 2006. február 16.

Forrás: http://www.cor.europa.eu/document/presentation/cdr11-2006_fin_res_hu.pdf (letöltés ideje: 2007. június 9.)

A Régiók Bizottságának állásfoglalása a következő tárgyban: „Európa a nemzeti határokon átnyúló együttműködéssel valósul meg – Felhívás az európai területi együttműködési csoportosulás szabályozásának elfogadására” (Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2006/C 192/08)

Barátsági és együttműködési szerződés a Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között, 1992. december 1.

Chişinău Political Declaration on transfrontier and interterritorial cooperation between states in South-Eastern Europe – November 6, 2003

Forrás:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=82629&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864> (letöltés ideje: 2007. július 29.)

Declaration on Transfrontier Cooperation in Europe on the Occasion of the 40th Anniversary of the Council of Europe – October 6, 1989

Forrás:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=666775&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864> (letöltés ideje: 2007. július 29.)

Egyezmény a Magyar Köztársaság Kormánya és az Osztrák Köztársaság Kormánya között a határ menti térségekben történő foglalkoztatásról, 1997. március 26.

Fiche: EGTC state of play. – In: Unité 3 – Policy Analysis, Studies, and Interinstitutional and Legislative Planning. Committee of the Regions. Forrás: www.cor.europa.eu/egtc.htm (letöltés ideje: 2008. július 12.)

HVG adókülönszám 2008-ra. Felelős kiadó: HVG Zrt. vezérigazgatója, 2007/2. novemberi szám.

Ister-Granum Eurorégió Közgyűlésének 6/2007.(V.31.) számú határozata Forrás:

http://www.istergranum.hu/index.php?k=admin/data/00000000/_fix/00000001/_fix/00000005/_fix/00000001/_fix/00000000/_fix/00000002/_fix/00000005&id=0 (letöltés ideje: 2007. augusztus 3.)

Javaslat a határokon átnyúló európai együttműködési csoportosulás (HEECS) felállítására vonatkozó európai parlamenti és tanácsi rendeletre. (ECO/149.) COM(2004) 496 final – 2004/0168 (COD) Brüsszel, 2005. április 11.

Jegyzőkönyv a Bihar-Bihar Eurorégió Határon Átnyúló Együttműködés 2002. július 11-i alakuló üléséről. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február

Jegyzőkönyv a Duna-Dráva-Száva Euroregionális Együttműködés Elnökségének 2002. május 22-i évi üléséről. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február

Jegyzőkönyv a Duna-Maros-Tisza Regionális Együttműködés megalakulásáról, 1997. november 21. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február

Jogszabályváltozások (2006) - BM Önkormányzati Hírlevél. 2006/5. szám. 3.o. Forrás: [http://www.bm.hu/web/euik.nsf/B03A34E562FC0197C125718B002C351D/\\$FILE/M%C3%A1solat%20-%20BM%20%C3%96nkorm%C3%A1nyzati%20H%C3%ADrlev%C3%A9l%202006.5.doc#_Toc137533028](http://www.bm.hu/web/euik.nsf/B03A34E562FC0197C125718B002C351D/$FILE/M%C3%A1solat%20-%20BM%20%C3%96nkorm%C3%A1nyzati%20H%C3%ADrlev%C3%A9l%202006.5.doc#_Toc137533028) (letöltés ideje: 2007. május 20.)

Kohézió, versenyképesség, a foglalkoztatottság és a növekedés helyzete és várható alakulása. In: Harmadik Kohéziós Jelentés.

Forrás:

http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3_part1_ecosoc_hu.pdf

Közös Nyilatkozat: Burgenland Tartomány, Győr-Moson-Sopron és Vas megye, valamint Szombathely, Győr és Sopron megyei jogú városok részéről. 1992. november 5., Eisenstadt. Forrás: Győr-Moson-Sopron Megyei Önkormányzati Hivatal, Európai Integráció és Nemzetközi Kapcsolatok Főosztálya.

Legislative changes in the pipeline to facilitate cooperation on French borders. In: Cross-Border News – No. 34 – March 2007. Forrás: Schrick Judit, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2007. április

Magyarország Európai Unióhoz való Csatlakozását Előkészítő Kormányzati Kommunikációs Stratégia. Összeállította: a Magyar Köztársaság Külügyminisztériumának Európai Integrációs Főosztálya. Jóváhagyta: az Európai Integrációs Tárcaközi Bizottság. 1995. április 19. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma, Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február

Magyar Országgyűlés törvényalkotási programja. 2007. év tavasza.

Forrás: <http://www.mkogy.hu/efutar/tvalkprog/jog2007tav.pdf> (letöltés ideje: 2007. május 20.)

Memorandum on the establishment of the West/Nyugat Pannon Euregio – Euregio West/Nyugat Pannonia. – Dr. Tamás Csapó (ed.), Published by the Local Government of the Bundesland Burgenland and the Local Governments of Győr-Moson-Sopron and Vas Counties, 1998.

Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation, Strasbourg, 5.V.1998. Forrás: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/169.htm> (letöltés ideje: 2007. február 12.)

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) - Az Európai Unió Hivatalos Lapja (Official Journal) L 210 , 31/07/2006 P. 0019 – 0024.

Szándéknyilatkozat a Bihar-Bihor Határon Átnyúló Euro régió létrehozására. Biharkeresztes, 2001. április 28. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február

Szerződés a Magyar Köztársaság és Románia között a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról, Temesvár, 1996. szeptember 16.

Szerződés a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről. 1995. március 19. (megerősítette a 75/1995. (VI. 22.) OGY határozat)

Szerződés a Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között a baráti kapcsolatokról és együttműködésről, 1992. december 16.

Új Magyarország Fejlesztési Terv dokumentum (2007-2013) Forrás: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapja, http://www.nfu.hu/uj_magyarország_fejlesztési_terv_2 (letöltés ideje: 2008. július 10.)

Vilnius Declaration on regional cooperation and the consolidation of democratic stability in Greater Europe – May 3, 2002

Forrás:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=280565&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864> (letöltés ideje: 2007. július 29.)

Vision Planet - Strategies for Integrated Spatial Development of the Central European, Danubian and Adriatic Area (adopted by Project Panel on January 12, 2000). Forrás: http://www.uniserver.cz/visionplanet/rezolute_en.htm (letöltés ideje: 2007. augusztus 25.).

LÉTESÍTŐ OKIRATOK JEGYZÉKE

- Bihar-Bihar Eurorégió Határon Átnyúló Együtműködés Alapszabálya. Biharkeresztes, 2001. április 28. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együtműködési Főosztály, 2003. február
- Dráva-Mura Eurorégió Közhasznú Társaság Társasági Szerződése. Nagykanizsa, 2002. február 28. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együtműködési Főosztály, 2003. február.
- Duna-Dráva-Száva Euroregionális Együtműködés Alapszabálya. Pécs, 1998. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együtműködési Főosztály, 2003. február
- Duna-Dráva-Száva Euroregionális Együtműködés új Alapszabályának elfogadásáról szóló, 03/2002-05-22 számú Elnökségi Határozat. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együtműködési Főosztály, 2003. február
- Duna-Dráva-Száva Euroregionális Együtműködés új Alapszabálya. Eszék, 2002. május 22. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együtműködési Főosztály, 2003. február
- Duna-Maros-Tisza Regionális Együtműködés; később: Duna-Maros-Körös-Tisza Eurorégió Alapszabálya. Szeged, 1997. november 21. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Főosztály – 2003. február
- Együtműködési Megállapodás a Bódva-völgyi Városok és Falvak Társulása, a Csereháti Településszövetség, és a Bódva-völgyi Gazdaságfejlesztő Alapítvány között. Sepsí, 2000. március 3. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együtműködési Főosztály, 2003. február
- Hármas Duna-Vidék Eurorégió Alapító Okirata. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együtműködési Főosztály, 2003. február
- Ipoly-Eurorégió Határon Átnyúló Együtműködési Szerződés. Balassagyarmat, 1999. szeptember 20. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együtműködési Főosztály, 2003. február
- Kassa-Miskolc Eurorégió Alapító Okirata. Miskolc, 2000. december 1. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Főosztály – 2003. február
- Kárpátaljai Határ menti Önkormányzatok Társulásának Alapszabálya. Ungvár, 2000. február. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Főosztály – 2003. február
- Kárpátok Eurorégió Interregionális Együtműködés Alapszabálya. (utolsó módosítás: Ungvár, 1996. április 25-26.). Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Főosztály – 2003. február

Keretszerződés az Eurégió West/Nyugat-Pannónia: Burgenland, Győr-Moson-Sopron, Vas, Zala megye Együtműködéséről. Eisenstadt, 199. június 21. Forrás: Győr-Moson-Sopron Megyei Önkormányzati Hivatal, Európai Integráció és Nemzetközi Kapcsolatok Főosztálya.

Neogradiens Eurorégió Alapító Okirata. 2000. március 25. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együtműködési Főosztály, 2003. február

Vág-Duna-Ipoly Eurorégió Együtműködési Szerződése. Neszmély, 1999. július 3. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együtműködési Főosztály, 2003. február

IRODALOMJEGYZÉK

Activities / Territorial Cooperation – EGTC. How to implement an EGTC. Eight steps to evaluate the feasibility of establishing the EGTC. The summary adapted from „Le groupement européen de coopération territoriale”, Nicolas Levrat, 2007.

Forrás: http://www.cor.europa.eu/en/activities/egtc_implement.htm (letöltés ideje: 2007. szeptember 2.)

Andreas Faludi (2008) European Territorial Cooperation and Learning. – *disP* 172. 1/2008., 3-10. o. Forrás: MTA-RKK DTI Pécs, 2008. június

Annual Report, 2006, Visegrad Fund. - Tájékoztató a Nemzetközi Visegrádi Alapról.

Forrás: Forrai Kristóf nagykövet, 2007.

Az együttműködés helye a kohézióban. Akcióban az Interreg. In: InfoRegio Panorama internetes magazin. Felelős szerkesztő: Thierry Daman, Európai Bizottság, Regionális Politikai Főigazgatóság. 2005. szeptember. 17. szám

Forrás: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag17/mag17_hu.pdf (letöltés ideje: 2007. július 11.)

Az Európai Közösség Nizzai Szerződéssel módosított Alapító Szerződése - Fazekas Judit (szerk.): Az Európai Integráció Alapszerződése 2. KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2003.

Ágh Attila (2006) Európa új határai: A „Magyarország 2015” projekt célkitűzései. - Kaiser Tamás (szerk.) *Hidak vagy sorompók? A határon átívelő együttműködések szerepe az integrációs folyamatban.* Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2006. 42-62. o.

Baller Barbara (2006) Nyugat-Európa és Magyarország Határ Menti Együttműködéseinek Összehasonlítása. - Kaiser Tamás (szerk.) *Hidak vagy sorompók? A határon átívelő együttműködések szerepe az integrációs folyamatban.* Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2006. 120-141. o.

Baranyi Béla (1999) A „Periféria Perifériáján” – A határ mentiség kérdőjelei egy vizsgálat tükrében az Északkelet-alföldön. – *Tér és Társadalom.* (1999), 4, 17-44. o.

Baranyi Béla (2002) Euroregionális szervezetek és új interregionális szerveződések Magyarország keleti államhatárai mentén. - *Magyar Tudomány* (2002), 11, 1505. o. Forrás: <http://www.matud.iif.hu/02nov/baranyi.html> (letöltés ideje: 2007. április 4.)

Beszámoló a Duna-Dráva-Száva Euroregionális Együttműködés munkájáról 2000. december és 2002. decembere között. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február

Bojtár Endre (2001) A közép- és kelet-európai összehasonlító (irodalom)történet mai lehetőségeiről. - In: Közép-Európa Értelmezések. *Régió Kisebbség, Politika, Társadalom*. 12. évfolyam, 2001. 2. szám. 160-164. o.

Forrás: <http://epa.oszk.hu/00000/00036/00041/pdf/07.pdf> (letöltés ideje: 2006. szeptember 15.)

COMMITTEE OF EXPERTS ON TRANSFRONTIER CO-OPERATION (LR-CT) (2005/19)
7th meeting, Strasbourg, 13-14 September 2005. ABRIDGED MEETING REPORT.

Forrás:

http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/documentation/Library/Transfrontier_Cooperation/Irctmeetingreportsep05.pdf (letöltés ideje: 2007. augusztus 6.)

Éger György (2000) Regionalizmus, Határok és Kisebbségek Kelet-Közép-Európában. Szempontok a határrégiók vizsgálatának elméleti megközelítéséhez. – PhD értekezés. BME Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék. Budapest, 2000.

Forrás: http://www.lib.uni-corvinus.hu/phd/eger_gyorgy.pdf (letöltés ideje: 2007. április 4.)

EGTC: NEW TOOL FOR NEW GOVERNANCE. (Source: Europolitics) – website of Central Europe Cooperating for Success. June 17, 2008

Forrás: <http://www.central2013.eu/central-news/news-detail/article/7/egtc-new-tool-for-new-governance.html> (letöltés ideje: 2008. július 12.)

Feljegyzés a horvát-magyar határ menti együttműködésben résztvevő megyék vezetőinek első találkozáján 2000. augusztus 25-én, Harkányban. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február

Feljegyzés a Zala Megyei Területfejlesztési Tanács 1998. szeptember 28-i ülésén elhangzottokról és az ott hozott határozatokról. Zalaegerszeg, 1998. szeptember 29. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február

Flamm Benedek László (2004) Régiók, regionális politikák Észak-Európában. Fogalom-meghatározás, mérési módszertan, összehasonlító vizsgálatok az északi országokban. - PhD értekezés. BME Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék. Budapest, 2004.

Gabriele Tatzberger, Friedrich Schindegger (2008) Challenges and Experiences of Working for the Planners Network for Central and South-East Europe. – *disP* 172. 1/2008. 74-84. o.

Forrás: MTA-RKK DTI Pécs, 2008. június

Grúber Károly (2002) Magyar részvételű határ menti együttműködések és eurorégiók a nemzetközi szerződések tükrében. – *Európai identitások: régió, nemzet, integráció*. Pro Minoritate Könyvek, Osiris-BIP, Budapest, 2002. 194-208. o.

Grúber Károly (2002) Regionalizmus, Nemzetállamok, Európai Integráció: Kelet-Közép- és Nyugat-Európai Távlatok. – *Európai identitások: régió, nemzet, integráció*. Pro Minoritate Könyvek, Osiris-BIP, Budapest, 2002. 34-56. o.

- Hajdú Zoltán (2000) A határon átnyúló együttműködés potenciális lehetőségei Magyarország EU-csatlakozása után. – Horváth Gyula (szerk.) *A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2000.
- Hardi Tamás (1999) A határ és az ember – Az osztrák-magyar határ mentén élők képe a határról és a „másik oldalról”. – Rechnitzer János, Nárai Márta (szerk.) *Elvázolt és összeköt a határ*. MTA-Regionális Kutatások Központja, Pécs-Győr, 1999. 159-189. o.
- Hardi Tamás (2004) Az államhatárokon átnyúló régiók formálódása. (A régió) - *Magyar Tudomány*. 2004/9., 991-999. o.
- Hardi Tamás (2007) Integrációs folyamatok a szlovák-magyar határtérségben. – *Pro Minoritate*. Nyár/2007., 72-97. o.
- Hardi Tamás (2007) Euroregions in Hungary. – *Moravian Geographical Reports*. 1/2007, Vol. 15., 32-42. o.
- Hegedűs Dániel (2006) Az Európa Tanács Madridi Keretegyezménye és a Magyar Köztársaság e mechanizmusba illeszkedő bilaterális kapcsolatai. – Készítette: Hegedűs Dániel. *A határokon átívelő együttműködés nemzetközi jogi háttere I. Multilaterális keretek és a Magyar Köztársaságot érintő kelet-közép-európai bilaterális együttműködési formák áttekintő elemzése*. Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, Műhelytanulmány 19. Budapest, 2006.
- Illés Iván (2002) Határ menti akcióterületek. – Schenk János (főszerk.) *Közép és Délkelet Európa az ezredfordulón*. Dialóg Kampusz Kiadó, Budapest-Pécs, 2002.
- Hannes Schaffer, Christina Ringler, Martin Mühleck (2008) INTERact Handbook. The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC). What use for European Territorial Cooperation Programmes and Projects? – printed in Austria, May 2008. Forrás: Ocskay Gyula (Ister-Granum Eurorégió Fejlesztési Ügynökség Kht. ügyvezetője).
- James Scott (1997) A határ menti együttműködés nemzetközi rendszerei: Németország, Lengyelország és az EU. – *Tér és Társadalom*. (1997), 3, 117-142. o.
- Jeney P. – Kende T. – Lövenberg V. (2005) Az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság összetétele, működési elvei és formái. – Szilner György (szerk.) *Európai Közösségi Jog*. Novissima Kiadó. Budapest, 2005. 67-73. o.
- J. Gabbe (1997) B 2 Az Eurorégió szervezeti vázlatja – Reinhard Klein (szerk.) *Gyakorlati útmutató a határon átnyúló együttműködéshez*. Association of European Border Regions (AEBR), Gronau. B2 fejezet, 15. o.

- J. Gabbe (AEBR) (1997) Stratégiai szintű együttműködési struktúrák. – Haris Martinson (ed.) *Gyakorlati útmutató a határon átnyúló együttműködéshez*. Association of European Border Regions (AEBR), Gronau, második kiadás. B2-14. o.
- J. Gabbe (1997) D 1 Függelék: Fogalomszótár – Reinhard Klein (szerk.) *Gyakorlati útmutató a határon átnyúló együttműködéshez*. Association of European Border Regions (AEBR), Gronau. 1-2. o.
- J. Gabbe, V. von Malchus, AEBR and H. Martinos of „LRDP” (2000) Motives for Cross-border Cooperation. – Roland Blomeyer, LRDP (ed.) *Practical Guide to Cross-border Cooperation*. Association of European Border Regions (AEBR), Gronau. 1-9. o.
- Kaiser Tamás (2006) A horizontális európaizáció és a határ menti együttműködések. – Kaiser Tamás (szerk.) *Hidak vagy sorompók? A határon átívelő együttműködések szerepe az integrációs folyamatban*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2006. 7-41. o.
- Kocsis Zsivka (2002) A Dráva-Mura Eurorégió rövid története. - Összefoglaló anyag. Összeállította: Kocsis Zsivka, a Dráva-Mura Eurorégió Térségfejlesztő Kht. ügyvezetője. Nagykanizsa, 2002. augusztus 16. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február
- Kovács Péter (2001) A nemzetközi szervezetek és a nemzetközi jog egyéb alanyai. – Nguyen Quoc Dinh – Patrick Daillier – Alain Pellet – Kovács Péter, *Nemzetközi Közjog*. Osiris Kiadó, Budapest. 2001. 279-350. o.
- Kőrösi István (1997) Szupranacionalitás, Kisállamiság, Regionalizmus. – Ausztria történelmi fejlődésének sajátosságai. – *A regionális együttműködés múltja, jelene és jövője a kibővülő Európai Unióban – Ausztria példáján*. ISM-tanulmány. Budapest, 1997.
- Kőrösi István (1997) A regionalizmus időszerű kérdései az Európai Unióban és összefüggésük a kibővüléssel. – *A regionális együttműködés múltja, jelene és jövője a kibővülő Európai Unióban – Ausztria példáján*. ISM-tanulmány. Budapest, 1997.
- Kruppa Éva (2003) Régiók a határon, Határ menti együttműködés az Európai Unióban és Közép-Európában - PhD értekezés. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem; Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola. Budapest, 2003. Forrás: http://www.lib.unicorvinus.hu/phd/kruppa_eva.pdf (letöltés ideje: 2005. április 3.)
- Megújuló nemzetpolitika. – Összefoglaló anyag. Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma, 2005. Forrás: http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Nemzetpolitikai_ugyek/ (letöltés ideje: 2007. április 4.)

- Nárai Márta (1999) A határ mente, mint élettér. A határ mentiség jelentősége az emberek életében. – Nárai Márta és Rechnitzer János (szerk.) *Elválaszt és összeköt a határ*. Pécs-Győr, MTA Regionális Kutatások Központja, 129-158. o.
- Nicolas Levrat (1996) A határ menti együttműködések jogi megközelítése. (Tanulmány) Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Főosztály – 2003. február
- Novotny Gábor (2006) A határon átnyúló együttműködés sikerének kulcskérdései nemzetközi minták alapján. - Kaiser Tamás (szerk.) *Hidak vagy sorompók? A határon átvívelő együttműködések szerepe az integrációs folyamatban*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2006.
- Orova Márta (2006) A határon átnyúló együttműködések nemzetközi jogi keretei. - Kaiser Tamás (szerk.) *Hidak vagy sorompók? A határon átvívelő együttműködések szerepe az integrációs folyamatban*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2006.
- Összefoglaló anyag az EGTC Információs Nap szemináriumról. Franciaország, Metz. 2006. november 16. Forrás: Schrick Judit, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2007. április
- Pannon Fa- és Bútoripari Klaszter. Együttműködés a versenyben. - Zala Megyei Vállalkozásfejlesztési Alapítvány kiadványa, 2004. szeptember, 9. szám. Forrás: West/Nyugat-Pannon Eurégió tanulmányút, 2005. április
- Pálné Kovács Ilona (2007) Magyar területi reform és az uniós fejlesztéspolitika. – *Magyar Tudomány*, 2007/10. 1306-1315. o.
- Rák Viktor (2002) Regionalizmus az Európai Unióban. – Szentés Dorottya (szerk.) *Új generáció a közigazgatásban*. Tempus Közalapítvány, Budapest, 2002. 8. o.
- Rechnitzer János (1997) Jegyzetek a területi tervezés új, régi kihívásaihoz. – *Tér és Társadalom*. (1997), 3, 57-65. o.
- Rechnitzer János (1999) Az osztrák-magyar határ menti együttműködés a kilencvenes években. – Nárai Márta és Rechnitzer János (szerk.) *Elválaszt és összeköt a határ*. Pécs-Győr, MTA Regionális Kutatások Központja, 73-127. o.
- Rechnitzer János (1999) Határ menti együttműködések Európában és Magyarországon. – Rechnitzer János, Nárai Márta (szerk.) *Elválaszt és összeköt a határ*. MTA-Regionális Kutatások Központja, Pécs-Győr, 1999. 9-72. o.
- Rechnitzer János (2004) A területi stratégiák az Európai Unióban. – Rechnitzer János, Lados Mihány (szerk.) *A területi stratégiáktól a monitoringig (Módszertan, gyakorlati praktikumok)*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004. 15-59. o.
- Rechnitzer János (2005) A regionális tudomány tartalma és célja - Lengyel Imre és Rechnitzer János (szerk.) *Regionális gazdaságtan*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Bécs. 19-52. o.

- Régiók Európája, az Európai Unió regionális politikája („Engem is érint” tájékoztató kiadvány). – Szakértő: MTA Regionális Kutatások Központja. Kiadó: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Budapest, 2000.
- Sajó-Rima Eurorégió Bemutatása – összefoglaló anyag. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február
- Sersli S.– Kiszél V. (2000) A Határon Átnyúló Együttműködések előnyei. – Stephanie Sersli, Kiszél Vilmos (szerk.), *A határon átnyúló együttműködések irányvonalai*. Ipoly Union, Balassagyarmat.
- Somlyódy Edit (1999) Vázlat a területi tervezés és a közigazgatás kapcsolatáról, avagy a regionalizálás a területi tervezés szemszögéből. – *Tér és Társadalom*. (1999), 3, 79-99. o.
- Süli-Zakar István (2003) A határon átnyúló (CBC) szervezetek az Európai Unióban. - *A Kárpátok Eurorégió Interregionális Szövetség tíz éve*. Debreceni Egyetem Kossuth Egyetemi Kiadója, Debrecen. 2003.
- Szabó Anita (2006) Az európai területi együttműködés svájci nézőpontból. – *Állam- és Jogtudomány*, XLVII. évfolyam 2006, 469-494.o.
- Szabó Pál (2005) Régió: „meghatározott területi egység” – *Régiók távolról és közelről*. In: *Regionális Tudományi Tanulmányok 12*. ELTE Regionális Földrajzi Tanszék, MTA-ELTE Regionális Tudományi Kutatócsoport. Budapest, 2005. 6-63. o. Forrás: http://geogr.elte.hu/ref/REF_Kiadvanyok/REF_RTT_12/rtt12november20.pdf (letöltés ideje: 2007. július 2.)
- Szabó Róbert (2005) Regionalizmus az Európai Unióban és tagállamaiban. – In: *A régiók szerepe az európai integrációban*. – Forrás: Széchenyi István Egyetem, Gazdaságtörténeti és Világ gazdasági Tanszék, internet oldal: <http://rs1.szif.hu/~szabor/D206RegioeEU.doc> (letöltés ideje: 2005. november 3.)
- Szörényiné Kukorelli Irén (1997) Egy kistérség sikerének titka – avagy tettek és tervek a Nyugati-Kapu Térségfejlesztési Társulás „Házatáján”. – *Tér és Társadalom*. (1997), 4, 25-43. o.
- Szörényiné Kukorelli Irén (1998) A Nyugat-Dunántúli Régió – régió? – *Tér és Társadalom*. XII. évfolyam, 3. szám, 51-75. o.
- Trombitás Zoltán (2002) A határ menti együttműködések szerepe Európa regionális fejlődésében – különös tekintettel az eurorégiókra. – Szentes Dorottya (szerk.) *Új generáció a közigazgatásban*. Tempus Közalapítvány, Budapest, 2002. 23-48. o. Forrás: http://newsite.tpf.iif.hu/alumni/konyvtar/uj_generacio.pdf (letöltés ideje: 2007. március 30.)

Vasil Hudák (1996) Történelmi, politikai és jogi fejlődés. - Vasil Hudák (szerk.) *Building a New Europe, Transfrontier Cooperation in Central Europe. Prague, 1996.2.* Institute for East-West Studies, IEWS (Kelet-Nyugat Tanulmányok Intézete) Kiadvány, 1996. 30-63. o.

Záródokumentum a horvát-magyar határ menti együttműködésben résztvevő megyék vezetőinek első találkozásjáról. Pécs, 2000. december 10. Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Regionális Együttműködési Főosztály, 2003. február

FORRÁSJEGYZÉK ÉS EGYÉB FORRÁSOK

- Dominic Stead, Bas Waterhout (2008) Learning from the Application of the ESDP: Influences on European Territorial Governance. – *disP 172*. 1/2008. 21-34. o. Forrás: MTA-RKK DTI Pécs, 2008. június
- Dominic Stead, Martin de Jong, Iveta Reinholde (2008) Urban Transport Policy Transfer in Central and Eastern Europe. – *disP 172*. 1/2008. 62-73. o. Forrás: MTA-RKK DTI Pécs, 2008. június
- Grúber Károly (1998) Néhány megjegyzés Magyarország önkormányzati rendszeréről az Európai Unió keleti bővítése kapcsán. - *Magyar Kisebbség Nemzetpolitikai Szemle*. 1998. 3-4. sz. Forrás: <http://www.hhrf.org/magyarkisebbsseg/9803/m980320.htm> (letöltés ideje: 2008. július 8.)
- Jochem de Vries (2008) Breaking the Deadlock: Lessons from Cross-Border Spatial Projects in Flanders and the Netherlands. – *disP 172*. 1/2008. 48-61. o. Forrás: MTA-RKK DTI Pécs, 2008. június
- Verebélyi Imre (szerk.) (2000): *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai*. MKI, MTA PTI, MTA RKK, Budapest, 2000. 320 o.
- Verebélyi Imre (2001) Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és a kormányzásra II. – *Magyar Közigazgatás*, 2001. 51. évf., 8. sz. 455-469. o.
- Verena Hachmann (2008) Promoting Learning in Transnational Networks. – *disP 172*. 1/2008., 11-20. o. Forrás: MTA-RKK DTI Pécs, 2008. június
- Vincent Nadin, Dominic Stead (2008) European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning. – *disP 172*. 1/2008., 35-47. o. Forrás: MTA-RKK DTI Pécs, 2008. június

Újságcikkek:

Eurorégió: modell és példa – Burgenland és a magyar határszél közös lehetőségei. - Vas Népe napilap, 1998. október 13.

Euroregionális együttműködés a nyugati határszélen – Ősszel aláírják Burgenland és a határ menti megyék szerződését. - Magyar Hírlap napilap, 1998. augusztus 25.

Megyék harca Nyugat-Pannóniában. – Népszabadság napilap, Magyar Tükör, 1999. február 3.

Megyénk képviselője is részt vett a tárgyalásokon - Burgenland jóváhagyta a pannon eurorégiót. – Kisalföld napilap, 1998. szeptember 30.

Tanulmányút / szeminárium:

Ausztria-Magyarország Phare CBC program (West/Nyugat-Pannon Eurégió) tanulmányút.
Szervezte: MTA Regionális Kutatások Központja, Nyugat-Magyarországi Tudományos Intézete, 2005. április 11-15.

Határokon át. Felnőttképzés az európai határrégiókban. Modellek – Tapasztalatok Perspektívák Európai Tematikus Szeminárium – CrossOver. - Burgenländische Forschungsgesellschaft, Alfred Lang (szervező), Ruszt (Ausztria), 2006. június 11-15.

Konferencia (hivatkozásként):

„Régiók a Kárpát-medencén Innen és Túl” nemzetközi tudományos konferencia előadásai,
Baja, 2007. március 23.

FÜGGELÉK

KÉRDŐÍVES FELMÉRÉS, INTERJÚK KÉRDÉSKÖREI

Felmérés a magyar határterületeken létrejött, intézményesített határon átnyúló együttműködésekéről; a regionális gondolkodásmódról, annak jövőjéről és a jogi szabályozás szükségességéről

- I. *A regionális gondolkodásmód megalapozottsága/elterjedtsége ma Magyarországon:*
- A szubszidiaritás elve mennyiben érvényesül a határon átnyúló együttműködések létrehozása/működése során? (A helyi hatóságoknak, közigazgatási szerveknek mekkora önállóságuk van határon átnyúló együttműködés létrehozásában, működtetésében?)
 - A regionalitás általános helyzete, beágyazottsága, ill. az elfogadottsága.
 - A határ menti helyi önkormányzatok, önkormányzati társulások, közigazgatási szervek mennyiben érdekeltek abban, hogy részt vegyenek határon átnyúló együttműködésekben?
 - Milyen motivációk, elképzelések mentén jönnek létre ezek az együttműködések?
- II. *A határon átnyúló együttműködés (nemzetközi, uniós) jogi szabályozása mennyiben ismert ma Magyarországon, különösen:*
- az Európa Tanácsnak az 1980. május 21-én, Madridban kelt Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló Európai Keretegyezménye;
 - a Keretegyezményhez kapcsolódó 1995-ös (Additional Protocol) és 1998-as (Secondary Protocol) Jegyzőkönyve; ill.

- az Európai Parlamentnek és az Európai Tanácsnak az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK (2006. július 5.) Rendelete?

III. A határon átnyúló együttműködést milyen *szabályok/minták/együttműködési modellek* alapján hozták létre?

- Határon átnyúló együttműködés alapítása során mennyiben vették figyelembe a Madridi Keretegyezményben, Jegyzőkönyvekben, vagy a Rendeletben foglaltakat?
- Milyen eltérő megoldást alkalmaztak, amelyek kívül esnek ezen szabályozások körén?
- Valamilyen, már működő magyar részvételű határon átnyúló együttműködés modellje szolgált-e mintaként az együttműködés létrehozása során?
- Ha igen, mik voltak ennek okai?
- Milyen előnyöket várnak az új jogi együttműködési modelltől (EGTC)? Ez az új jogi modell mennyiben lesz jobb, hatékonyabb? Milyen újdonságokat jelent az új jogi modell az eddigi határon átnyúló együttműködésekhez képest?

IV. Az együttműködő partnerek milyen *nehézségeket, ill. hiányosságokat* látnak a határon átnyúló együttműködés *jogi szabályozásában*?

- Melyek a jogi szabályozás koncepcionális problémái?
- Milyen nehézségek, akadályok merültek fel az együttműködés során, amely indokolná új szabályozás megalkotását, esetleg az együttműködési modell módosítását?
- Gyakori probléma, hogy az évek óta létező határon átnyúló együttműködés (eurorégió) működése többnyire formálissá válik. Milyen okok akadályozzák a hatékony együttműködések kialakulását és kibővülését?
- Miben látják a megoldást az együttműködő partnerek a nevezett akadályok lebontásában, csökkentésében?

V. A regionális gondolkodás és a regionalitás jövője

- Milyen ellenérdekeltségek hátráltatják/nehezítetik a határon átnyúló kooperációk működését?

VI. Előnyösebb lenne-e egy, a jelenleginél átfogóbb jogi rendezés?

Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az európai területi együttműködési csoportosulásról

Hivatalos Lap L 210 , 31/07/2006 o. 0019 - 0024

Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete

(2006. július 5.)

az európai területi együttműködési csoportosulásról

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Közösséget létrehozó szerződésre és különösen annak 159. cikke harmadik albekezdésére,

tekintettel a Bizottság javaslatára,

tekintettel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményére [1],

tekintettel a Régiók Bizottsága véleményére [2],

a Szerződés 251. cikkében megállapított eljárásnak megfelelően [3],

mivel:

(1) A Szerződés 159. cikkének harmadik bekezdése a Szerződésben előirányzott gazdasági és társadalmi kohézió megvalósítását célzó, a cikk első albekezdésében foglalt alapokon kívül végrehajtott egyedi fellépésekről szóló határozatokról rendelkezik. A közösségi terület egészének összehangolt fejlődése és a teljesebb gazdasági, társadalmi és területi kohézió egyben magában foglalja a területi együttműködés erősítését is. E célból helyénvaló a területi együttműködésben megvalósuló fellépések végrehajtási feltételeinek javításához szükséges intézkedések elfogadása.

(2) A tagállamok, különösen a régiók és a helyi hatóságok által a területi együttműködésben, az eltérő nemzeti jogok és eljárások keretében megvalósuló fellépések végrehajtása és irányítása során megtapasztalt komoly nehézségek enyhítése érdekében intézkedések szükségesek.

(3) Különösen figyelembe véve a Közösség szárazföldi és tengeri határai számának a bővítés következményeképpen létrejött növekedését, szükségeszerű megkönnyíteni a Közösségen belül a területi együttműködés erősítését.

(4) A már létező eszközök, mint például az Európai Gazdasági Egyesülés, kevésbé bizonyultak alkalmasnak az INTERREG közösségi kezdeményezés keretében a 2000–2006-os programozási időszak alatt működő strukturált együttműködés megszervezésére.

(5) Az Európa Tanács vívmányai különböző lehetőségeket és kereteket biztosítanak a helyi és regionális hatóságok területi együttműködésére. Ezen eszköz nem irányul sem az ilyen egyéb keretek megkerülésére, sem pedig arra, hogy olyan konkrét közös szabályokat határozzon meg, amelyek a Közösség egészében egyetemesen szabályoznák e rendelkezéseket.

(6) Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló, 2006. július 11-i 1083/2006/EK tanácsi rendelet [4] bővíti az európai területi együttműködés támogatására fordítható eszközök számát.

(7) Ugyancsak szükségeszerű lehetővé tenni és nyomon követni a Közösség pénzügyi hozzájárulása nélkül, területi együttműködésben megvalósuló fellépéseket.

(8) A területi együttműködés akadályainak legyőzése érdekében szükségeszerű egy közösségi szintű együttműködésre vonatkozó eszköz létrehozása, amely lehetővé teszi a Közösség területén jogi személyiséggel felruházott együttműködési csoportosulások, név szerint európai területi együttműködési csoportosulások (a továbbiakban: csoportosulás) létrehozását. A csoportosuláshoz történő csatlakozás önkéntes.

(9) Helyénvaló a csoportosulásokat olyan joggal felruházni, mely szerint a tagok nevében eljárhatnak, különös tekintettel a csoportosulásokat alkotó regionális és helyi önkormányzatokra.

(10) A csoportosulások feladat- és hatáskörét egyezményben kell megállapítani.

(11) A csoportosulások számára lehetővé kell tenni, hogy tevékenységüket egyrésztől a Közösség által társfinanszírozott, területi együttműködésben megvalósuló programok vagy projektek végrehajtása során, különösen az 1083/2006/EK rendelettel és az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló, 2006. július 5-i 1080/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel [5] összhangban működő strukturális alapok keretében, másrésztől a kizárólag a tagállamok, valamint azok regionális vagy helyi hatóságai által kezdeményezett, területi együttműködésben megvalósuló fellépések végrehajtása során a Közösség pénzügyi hozzájárulásával vagy anélkül végezzék.

(12) Hangsúlyozni kell, hogy a regionális és helyi hatóságok, valamint a tagállamok pénzügyi kötelezettségét a csoportosulások megalakítása nem érinti, sem a közösségi, sem a nemzeti alapok kezelése tekintetében.

(13) Hangsúlyozni kell, hogy a regionális vagy helyi hatóságok által hatóságként gyakorolt hatáskörök, különösen a rendőrségi és a szabályozói hatáskörök, nem képezhetik egyezmény tárgyát.

(14) A csoportosulás kidolgozza saját alapszabályát, létrehozza szerveit, valamint megállapítja a költségvetésére és a pénzügyi felelősségére vonatkozó szabályokat.

(15) A területi együttműködés feltételeit a Szerződés 5. cikkében meghatározott szubszidiaritás elvével összhangban kell megteremteni. Az e cikkben meghatározott arányosság elvének megfelelően ez a rendelet a tagállamok alkotmányos rendjét tiszteletben tartva nem lépi túl a célok eléréséhez szükséges mértéket, mivel a csoportosuláshoz történő csatlakozás önkéntes.

(16) A Szerződés 159. cikkének harmadik bekezdése nem teszi lehetővé harmadik országok jogalanyainak bevonását az említett rendelkezésen alapuló jogi aktusba. A csoportosulás létrehozását lehetővé tevő közösségi intézkedés elfogadása azonban nem zárja ki annak lehetőségét, hogy harmadik országok jogalanyai részt vegyenek az e rendeletnek megfelelően létrehozott csoportosulásban, amennyiben a harmadik ország jogszabályai vagy a tagállamok és harmadik országok közötti megállapodások azt lehetővé teszik,

ELFOGADTA EZT A RENDELETET:

1. cikk

A csoportosulások természete

(1) Európai területi együttműködési csoportosulás (a továbbiakban: a csoportosulás) hozható létre a Közösség területén, az e rendeletben meghatározott feltételek és szabályok szerint.

(2) A csoportosulás célja, hogy a gazdasági és társadalmi kohézió megerősítésének kizárólagos céljából a 3. cikk (1) bekezdésében meghatározottak szerint tagjai között lehetővé tegye és előmozdítsa a határokon átnyúló, transznacionális és/vagy interregionális együttműködést (a továbbiakban: területi együttműködés).

(3) A csoportosulás jogi személyiséggel rendelkezik.

(4) A csoportosulás minden tagállamban az adott tagállam jogában a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jogképességgel rendelkezik. Így különösen ingó és ingatlan vagyont szereshet vagy azzal rendelkezhet és személyzetet foglalkoztathat, valamint bíróság előtt eljárhat.

2. cikk

Alkalmazandó jog

(1) A csoportosulásra a következők vonatkoznak:

a) e rendelet;

b) amennyiben e rendelet kifejezetten megengedi, a 8. és 9. cikkben említett egyezmény és alapszabály rendelkezései;

c) az e rendelet rendelkezései által nem, vagy csak részben szabályozott kérdések esetében azon tagállam jogszabályai, amelyben a csoportosulás létesítő okirat szerinti székhelye található.

Amennyiben a közösségi jog vagy a nemzetközi magánjog értelmében szükséges a csoportosulás aktusaira vonatkozó jogot választani, a csoportosulást annak a tagállamnak a jogalanyaként kell kezelni, amelyben létesítő okirat szerinti székhelye található.

(2) Ha valamely tagállam több olyan területet foglal magában, amely saját szabályokkal bír az alkalmazandó jog tekintetében, az (1) bekezdés c) pontja szerinti alkalmazandó jog magában foglalja az adott területek jogszabályait is, figyelembe véve az érintett tagállam alkotmányos rendjét.

3. cikk

A csoportosulás összetétele

(1) A csoportosulás a következő kategóriák közül egyhez vagy többhöz tartozó tagokból áll, azok nemzeti jogszabályok alapján fennálló hatáskörének korlátain belül:

a) tagállamok;

b) regionális hatóságok;

c) helyi hatóságok;

d) az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv [6] 1. cikke (9) bekezdésének második albekezdése értelmében vett közjogi intézmények.

E kategóriák egyikébe vagy közülük többé tartozó szervezetekből álló társulások szintén tagok lehetnek.

(2) A csoportosulás olyan tagokból áll, amelyek legalább két tagállam területén helyezkednek el.

4. cikk

A csoportosulás létrehozása

(1) A csoportosulás létrehozására irányuló határozat meghozatalát annak leendő tagjai kezdeményezik.

(2) Valamennyi leendő tag:

a) a csoportosulásban való részvételi szándékáról értesíti azt a tagállamot, amelynek a joga alapján a tag létrejött; és

b) eljuttatja az e rendelet 8. és 9. cikkében említett egyezmény- és alapszabály-javaslat egy másolatát e tagállamhoz.

(3) A leendő tag által a (2) bekezdés értelmében küldött értesítést követően az érintett tagállam alkotmányos rendjének figyelembevételével jóváhagyja a leendő tag részvételét a

csoportosulásban, kivéve, ha úgy ítéli meg, hogy e részvétel – beleértve a leendő tag hatáskörét és feladatait – nem felel meg e rendeletnek vagy a nemzeti jognak, vagy e részvétel nem indokolt az adott tagállam közérdeke vagy közrendje alapján. Ilyen esetben a tagállamnak meg kell indokolnia a jóváhagyás megtagadását.

A tagállamnak főszabályként a (2) bekezdéssel összhangban álló, elbírálásra alkalmas kérelem kézhezvételétől számított három hónapon belül döntést kell hoznia.

A leendő tag csoportosulásban való részvételére vonatkozó döntés meghozatala során a tagállamok alkalmazhatják a nemzeti szabályokat.

(4) A tagállamok kijelölik a (2) bekezdésben foglalt értesítések és dokumentumok kézhezvételére illetékes hatóságokat.

(5) A tagok megállapodnak a 8. cikkben említett egyezményről és a 9. cikkben említett alapszabályról, és biztosítják, hogy az egyezmény és az alapszabály összhangban álljon a tagállamoknak az e cikk (3) bekezdése szerinti jóváhagyásával.

(6) Az egyezmény bármely módosítását és az alapszabály bármely lényegi módosítását a tagállamok az e cikkben foglalt eljárás szerint hagyják jóvá. Az alapszabály jelentős módosításainak azokat kell tekinteni, amelyek közvetve vagy közvetlenül az egyezmény módosításával járnak.

5. cikk

Jogi személyiség megszerzése és a Hivatalos Lapban való kihirdetés

(1) A 9. cikkben említett alapszabályt és annak bármely későbbi módosítását az abban a tagállamban alkalmazandó nemzeti jognak megfelelően kell bejegyezni és/vagy kihirdetni, amelyben a csoportosulás a létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkezik. A csoportosulás a bejegyzés vagy a kihirdetés napján – attól függően, hogy melyik történik előbb – szerez jogi személyiséget. A tagok tájékoztatják az érintett tagállamokat és a Régiók Bizottságát az egyezményről és az alapszabály bejegyzéséről és/vagy kihirdetéséről.

(2) A csoportosulás biztosítja, hogy az alapszabály bejegyzését és/vagy kihirdetését követő tíz munkanapon belül megküldik az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala részére az Európai Unió Hivatalos Lapjában megjelenő közlemény közzétételére irányuló kérelmet, amelyben bejelentésre kerül a csoportosulás létrehozatala, beleértve a nevéől, célkitűzéseiről, tagjairól és létesítő okirat szerinti székhelyének címéről szóló részleteket is.

6. cikk

A közalapok kezelésének ellenőrzése

(1) A közalapok csoportosulás általi kezelésének ellenőrzését annak a tagállamnak az illetékes hatóságai szervezik meg, amelyben a csoportosulás létesítő okirat szerinti székhelye található. Az a tagállam, amelyben a csoportosulás létesítő okirat szerinti székhelye található, e feladat elvégzésére illetékes hatóságot jelöl ki, a csoportosulásban való részvételnek a 4. cikk értelmében történő jóváhagyását megelőzően.

(2) Amennyiben a többi érintett tagállam nemzeti jogszabályai azt előírják, annak a tagállamnak a hatóságai, amelyben a csoportosulás létesítő okirat szerinti székhelye található, meghozzák a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a többi érintett tagállam illetékes hatóságai számára lehetővé tegyék a csoportosulás e tagállamokban végzett cselekményeinek a területükön való ellenőrzését, valamint a megfelelő információk cseréjét.

(3) Valamennyi ellenőrzésnek a nemzetközileg elfogadott ellenőrzési standardok szerint kell lezajlania.

(4) Az (1), (2) és (3) bekezdés rendelkezéseinek sérelme nélkül, amennyiben valamely csoportosulásnak a 7. cikk (3) bekezdésének első vagy második albekezdésében említett feladatai a Közösség által társfinanszírozott fellépésekre is kiterjednek, a Közösség által biztosított alapok ellenőrzésére vonatkozó megfelelő jogszabályokat kell alkalmazni.

(5) Az a tagállam, amelyben a csoportosulás létesítő okirat szerinti székhelye található, tájékoztatja a többi érintett tagállamot az ellenőrzések során felmerülő valamennyi nehézségről.

7. cikk

Feladatok

(1) A csoportosulás végrehajtja azokat a feladatokat, amelyeket a tagjai e rendelettel összhangban a hatáskörébe utalnak. Feladatait a tagok által elfogadott egyezmény állapítja meg, a 4. és 8. cikkel összhangban.

(2) A csoportosulás a rábízott feladatok határain belül köteles eljárni, amelyek a gazdasági és társadalmi kohézió megerősítését célzó területi együttműködés lehetővé tételére és elősegítésére korlátozódnak, és amelyeket a csoportosulás tagjai határoznak meg úgy, hogy valamennyi feladatnak minden egyes tag nemzeti joga szerinti hatáskörén belül kell lennie.

(3) A csoportosulások feladatai elsődlegesen a Közösség – az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és/vagy a Kohéziós Alap révén nyújtott – társfinanszírozásában, területi együttműködésben megvalósuló programok végrehajtására korlátozódnak.

A csoportosulások a tagjaik közötti területi együttműködés keretén belüli egyéb egyedi fellépéseket hajthatnak végre az 1. cikk (2) bekezdésében említett célkitűzésen belül, a Közösség pénzügyi hozzájárulásával vagy anélkül.

A tagállamok korlátozhatják azon feladatok körét, amelyeket a csoportosulások a Közösség pénzügyi hozzájárulása nélkül végezhetnek. E feladatoknak azonban legalább az 1080/2006/EK rendelet 6. cikkében felsorolt együttműködési fellépésekre kell kiterjedniük.

(4) A csoportosulásra a tagjai által bízott feladatok nem érintik a közjog által rájuk ruházott hatáskörök gyakorlását, és az állam vagy egyéb közigazgatási hatóságok általános érdekeinek védelmét célzó feladatok – például a rendőrségi és szabályozói hatáskörök, igazságügyi és külpolitikai feladatok – ellátását.

(5) A csoportosulás tagjai egyhangúlag úgy határozhatnak, hogy a feladatok végrehajtására felhatalmazzák a tagok egyikét.

8. cikk

Az egyezmény

(1) A csoportosulást a tagjai által a 4. cikkel összhangban, egyhangúlag kötött egyezmény szabályozza.

(2) Az egyezmény az alábbiakat határozza meg:

a) a csoportosulás neve és létesítő okirat szerinti székhelye, amelynek annak a tagállam területén kell lennie, amelynek joga szerint legalább egy tagját alapították;

b) annak a területnek a kiterjedése, amelyen a csoportosulás elláthatja a feladatait;

c) a csoportosulás különös célkitűzése és feladatai, működési időtartama és a megszűnésére vonatkozó feltételek;

d) a csoportosulás tagjainak jegyzéke;

e) az egyezmény értelmezésére és végrehajtására alkalmazandó jog, amely annak a tagállamnak a joga, amelyben a csoportosulás létesítő okirat szerinti székhelye található;

f) kölcsönös elismerésre vonatkozó megfelelő megállapodások, beleértve a pénzügyi ellenőrzést szolgáló kölcsönös elismerést is; és

g) az egyezmény módosítására vonatkozó eljárások, amelyeknek meg kell felelniük a 4. és az 5. cikkben foglalt kötelezettségeknek.

9. cikk

Alapszabály

(1) A csoportosulás alapszabályát az egyezmény alapján a tagok egyhangúlag fogadják el.

(2) A csoportosulás alapszabálya legalább az egyezmény valamennyi rendelkezését és az alábbiakat tartalmazza:

a) a csoportosulás szervei működésére és hatáskörére vonatkozó rendelkezések, valamint a tagok képviselőinek száma az érintett szervezetben;

b) a csoportosulás döntéshozatali eljárásai;

c) a munkanyelv vagy munkanyelvek;

d) a működésével, különösen a személyzeti ügyek irányításával, a személyfelvételi eljárásokkal kapcsolatos megállapodások, a munkaszerződés természete;

e) a tagok pénzügyi hozzájárulásának szabályai, valamint a csoportosulás minden egyes tagjának a csoportosulás tekintetében alkalmazandó számviteli és költségvetési szabályai, beleértve a pénzügyi szabályokat is;

f) a tagok pénzügyi felelősségére vonatkozó rendelkezések a 12. cikk (2) bekezdésével összhangban;

g) a független külső ellenőrök kijelöléséért felelős hatóságok; és

h) az alapszabály módosítására vonatkozó eljárások, amelyeknek meg kell felelniük a 4. és 5. cikkben foglalt kötelezettségeknek.

10. cikk

A csoportosulás felépítése

(1) A csoportosulás legalább a következő szervekből áll:

a) a csoportosulás tagjainak képviselőiből álló közgyűlés;

b) a csoportosulás képviseletét ellátó és annak nevében eljáró igazgató.

(2) Az alapszabály rendelkezhet egyértelműen meghatározott hatáskörrel bíró további szervekről is.

(3) A csoportosulás felel szervei cselekményeiért harmadik felek irányában, még abban az esetben is, ha e cselekmények nem tartoznak a csoportosulás feladatai közé.

11. cikk

Költségvetés

(1) A csoportosulás éves költségvetést állít össze, amelyet a közgyűlés fogad el, és amely tartalmazza különösen a folyó költségeket, és amennyiben szükséges, a működési költségeket.

(2) A pénzügyi kimutatások elkészítése, beleértve – amennyiben kötelező – a kísérő éves jelentést is, valamint a pénzügyi kimutatások ellenőrzése és közzététele a 2. cikk (1) bekezdése c) pontjának megfelelően történik.

12. cikk

Felszámolás, fizetéseképtelenség, átutalások teljesítésének felfüggesztése és felelősség

(1) Felszámolás, fizetéseképtelenség, átutalások teljesítésének felfüggesztése és hasonló eljárások esetén, amennyiben a (2) és a (3) bekezdés másként nem rendelkezik, a csoportosulásra azon tagállam jogszabályai az irányadóak, amelyben annak létesítő okirat szerinti székhelye található.

(2) A csoportosulás felelős mindennemű tartozásáért.

Amennyiben a csoportosulás vagyona nem elegendő pénzügyi kötelezettségei teljesítésére, a csoportosulás bármilyen jellegű tartozásáért a csoportosulás tagjai tartoznak felelősséggel hozzájárulásuk arányában, kivéve, ha az a nemzeti jogszabály, amelynek értelmében a csoportosulás valamely tagját létrehozták, az ilyen tag felelősségét kizárja vagy korlátozza. Az említett hozzájárulás módozatait az alapszabály tartalmazza.

Amennyiben a csoportosulás legalább egy tagjának felelőssége azon nemzeti jogból következően, amelynek hatálya alatt megalakult, korlátolt, az alapszabályban a többi tag is korlátozhatja saját felelősségét.

Az alapszabályban a tagok rögzíthetik, hogy adott csoportosulásbeli tagságuk megszűnése után is felelősséget vállalnak azokra a kötelezettségekre, amelyek tagságuk ideje alatt a csoportosulás tevékenységei nyomán keletkeztek.

Annak a csoportosulásnak az elnevezésében, amelynek tagjai korlátolt felelősséggel rendelkeznek, fel kell tüntetni a korlátolt szót.

A korlátolt felelősségű tagokból álló csoportosulás egyezményét, alapszabályát és pénzügyi kimutatásait legalább olyan mértékben közzé kell tenni, mint a csoportosulás létesítő okirat szerinti székhelye szerinti tagállamban alapított, korlátolt felelősségű tagokból álló, más jogalanyok egyezményét, alapszabályát és pénzügyi kimutatásait.

A tagállamok megtilthatják a korlátolt felelősségű tagokból álló csoportosulás területükön történő bejegyzését.

(3) A csoportosulásnak strukturális és/vagy kohéziós alapokból nyújtott támogatással kapcsolatos tagállami pénzügyi felelősség sérelme nélkül e rendelet értelmében a tagállamok nem tartoznak pénzügyi felelősséggel azon csoportosulás vonatkozásában, amelynek nem tagjai.

13. cikk

Közérdek

Amennyiben a csoportosulás egy tagállam közrendre, közbiztonságra, közegészségügyre vagy közérdekre vonatkozó rendelkezéseit, vagy egy tagállam közérdekét sértő tevékenységet folytat, a tagállam valamely illetékes szerve megtilthatja a területén folyó ilyen tevékenységet, vagy előírhatja a joga alapján létrehozott tagok kilépését a csoportosulásból, kivéve, ha a csoportosulás felhagy a kérdéses tevékenységgel.

E tilalmak nem képezhetik az önkényes megkülönböztetés eszközét vagy a csoportosulás tagjai közötti területi együttműködés rejtett korlátozását. Lehetővé kell tenni ezen illetékes szerv döntésének igazságügyi hatóság általi felülvizsgálatát.

14. cikk

Megszüntetés

(1) Az egyezményben foglalt, megszüntetésre vonatkozó rendelkezésektől eltérve, bármely, jogos érdekekkel rendelkező illetékes hatóság kérelmére annak a tagállamnak az illetékes

bírósága, vagy illetékes hatósága, amelyben a csoportosulás létesítő okirat szerinti székhelye található, elrendeli a csoportosulás megszüntetését, ha úgy találja, hogy a csoportosulás nem felel meg az e rendelet 1. cikke (2) bekezdésében vagy a 7. cikkben foglalt előírásoknak, különösen, amennyiben a csoportosulás a 7. cikkben megállapított feladatoktól eltérő módon jár el. Az illetékes bíróság vagy hatóság tájékoztatja a csoportosulás megszüntetésére irányuló bármely kérelemről valamennyi tagállamot, amelynek joga alapján a tagok létrejöttek.

(2) Az illetékes bíróság vagy hatóság határidőt szabhat a csoportosulás részére a helyzet kiigazítására. Amennyiben a csoportosulás a megadott határidőn belül ezt nem teszi meg, az illetékes bíróság vagy hatóság elrendeli megszüntetését.

15. cikk

Joghatóság

(1) Azon harmadik felek, amelyek úgy ítélik meg, hogy a csoportosulás intézkedései vagy mulasztásai által sérelmet szenvedtek, jogosultak bírósági eljárás keretében érvényt szerezni követelésüknek.

(2) Amennyiben e rendelet másként nem rendelkezik, a joghatóságról szóló közösségi jogszabályokat kell alkalmazni a csoportosulást érintő jogvitákban. Bármely olyan esetben, amelyre az említett közösségi jogszabályok nem tartalmazzak előírásokat, a jogvita rendezésére illetékes bíróságok annak a tagállamnak a bíróságai, amelyben a csoportosulás létesítő okirat szerinti székhelye található.

A 4. cikk (3) vagy (6) bekezdésével, vagy a 13. cikkel kapcsolatos jogviták rendezésére illetékes bíróságok azon tagállam bíróságai, amelynek döntése tekintetében fellebbezést nyújtottak be.

(3) E rendelet nem rendelkezik olyan elemekkel, amelyek megfosztják a polgárokat nemzeti alkotmányos fellebbezési jogaik gyakorlásától olyan közjogi testületekkel szemben, amelyek a csoportosulás tagjai, a következők tekintetében:

- a) közigazgatási határozatok a csoportosulás által folytatott tevékenységek tekintetében;
- b) a szolgáltatásokhoz a saját nyelven történő hozzáférés; és
- c) az információkhoz való hozzáférés.

Ezekben az esetekben az illetékes bíróságok azon tagállam bíróságai, amelynek alkotmánya a fellebbezési jogokat keletkezteti.

16. cikk

Záró rendelkezések

(1) A tagállamok meghozzák az e rendelet hatékony alkalmazásának biztosításához szükséges rendelkezéseket.

Amennyiben valamely tagállam nemzeti joga megköveteli, a tagállam összeállíthat egy átfogó listát, amely tartalmazza csoportosulás adott tagállam joga alapján létrejött, 3. cikk (1) bekezdése szerinti tagjainak az e tagállamban folytatott területi együttműködést illetően már létező feladatait.

A tagállam tájékoztatja a Bizottságot és a többi tagállamot az e cikk értelmében elfogadott bármely rendelkezésről.

(2) A tagállamok az egyezmény és az alapszabály bejegyzésével kapcsolatosan előírhatják díjak fizetését. E díjak azonban nem léphetik túl a bejegyzés adminisztratív költségeit.

17. cikk

Jelentéstételi és felülvizsgálati záradék

A Bizottság 2011. augusztus 1-ig benyújtja az Európai Parlament és a Tanács részére az e rendelet alkalmazásáról szóló jelentést és adott esetben módosítási javaslatokat.

18. cikk

Hatálybalépés

Ez a rendelet az Európai Unió Hivatalos Lapjában való kihirdetését követő napon lép hatályba.

Ezt a rendeletet 2007. augusztus 1-jétől kell alkalmazni a 16. cikk kivételével, amelyet 2006. augusztus 1-jétől kell alkalmazni.

Ez a rendelet teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.

Kelt Strasbourgban, 2006. július 5-én.

az Európai Parlament részéről

az elnök

J. Borrell Fontelles

a Tanács részéről

az elnök

P. Lehtomäki

[1] HL C 255., 2005.10.14., 76. o.

[2] HL C 71., 2005.3.22., 46. o.

[3] Az Európai Parlament 2005. július 6-i véleménye (a Hivatalos Lapban még nem tették közzé), a Tanács 2006. június 12-i közös állásponjtja (a Hivatalos Lapban még nem tették

közzé) és az Európai Parlament 2006. július 4-i álláspontra (a Hivatalos Lapban még nem tették közzé).

[4] Lásd e Hivatalos Lap 25. oldalát.

[5] Lásd e Hivatalos Lap 1. oldalát.

[6] HL L 134., 2004.4.30., 114. o. A legutóbb a 2083/2005/EK bizottsági rendelettel (HL L 333., 2005.12.20., 28. o.) módosított irányelv.

2007. évi XCIX. törvény
az európai területi együttműködési csoportosulásról

Az Országgyűlés a gazdasági és társadalmi kohézió megerősítése érdekében, és a határokon átnyúló, transznacionális, illetve régiók közötti együttműködés előmozdítása érdekében - összhangban az Európai Közösség jogszabályaival - a következő törvényt alkotja:

I. Fejezet

ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK

Hatály

1. § (1) A magyarországi székhelyű európai területi együttműködési csoportosulás (a továbbiakban: csoportosulás) alapítására, szervezetére, működésére és megszűnésére az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2006. július 5-i 1082/2006/EK rendeletét (a továbbiakban: Rendelet) és az e törvényben meghatározott szabályokat kell alkalmazni.

(2) E törvény szabályait kell alkalmazni a külföldi székhelyű csoportosulásban magyar jog szerinti tag részvételének jóváhagyására irányuló eljárásban.

(3) A Rendelet 3. cikke (1) bekezdésének alkalmazásában Magyarország tekintetében a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 22. § (1) bekezdésének *a)-j)* pontja szerinti szervezeteket kell érteni (magyar jog szerinti tagok). A csoportosulásban a Kbt. 22. § (1) bekezdésének *d)* pontja szerinti helyi önkormányzat társulása akkor vehet részt, ha jogi személyiséggel rendelkezik.

Tevékenység

2. § (1) Csoportosulás elsődlegesen gazdasági tevékenység folytatása céljából nem alapítható, közhatalmi tevékenységet nem végezhet.

(2) A helyi önkormányzat

a) költségvetési szerve csoportosulásban való részvételéhez történő hozzájárulás a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre,

b) csoportosulásban való részvételéről szóló képviselő-testületi döntés a jogi személyiséggel rendelkező társulásra ruházható át.

(3) A csoportosulásban a helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása és a helyi önkormányzat költségvetési szerve felelőssége nem haladhatja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét (korlátolt felelősség).

II. Fejezet

A CSOPORTOSULÁS ALAPÍTÁSA

Alapítás

3. § A csoportosulás neve az „európai területi együttműködési csoportosulás” elnevezést tartalmazza. A Rendelet 12. cikkének (2) bekezdése ötödik albekezdése szerinti esetben a csoportosulás neve a „korlátolt felelősségű európai területi együttműködési csoportosulás” elnevezést tartalmazza.

Jóváhagyás

4. § (1) A Rendelet 4. cikkének (3) és (6) bekezdésében meghatározott jóváhagyásról nemperes eljárás keretében a Fővárosi Bíróság dönt.

(2) A kérelemnek tartalmaznia kell a (6) bekezdés *a)-c)* pontjaiban meghatározott adatokat. A jóváhagyás iránti kérelemhez a Rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében foglaltakon kívül csatolni kell:

a) a Kbt. 22. § (1) bekezdésének *a)* és *b)* pontja szerinti tagok esetében - az állam kivételével - azok felettes szervének hozzájárulását arra vonatkozóan, hogy az egyezmény- és az alapszabály-javaslat szerinti csoportosulásban tagként részt vehetnek,

b) az országos kisebbségi önkormányzati költségvetési szerv, a helyi önkormányzati költségvetési szerv, és a helyi kisebbségi önkormányzati költségvetési szerv tag esetében a képviselő-testület (közgyűlés) hozzájárulását arra vonatkozóan, hogy az egyezmény- és az alapszabály-javaslat szerinti csoportosulásban tagként részt vehet,

c) helyi önkormányzat esetében a csoportosulásban való részvételtől szóló képviselő-testületi döntést tartalmazó jegyzőkönyv kivonatát,

d) ha azok nem magyar nyelven készültek, az egyezmény- és az alapszabály-javaslatot magyar fordításban.

(3) A jóváhagyásra irányuló kérelem hiányos benyújtása esetén a kérelem beérkezésétől számított tizenöt napon belül postára adott vagy a kérelmezőnek átadott végzésben a bíróság hiánypótlásra hívja fel a kérelmezőt. A hiánypótlásra megfelelő - legfeljebb tizenöt napos - határidőt kell biztosítani, amely kérelemre, indokolt esetben tizenöt nappal meghosszabbítható. A hiánypótlás késedelmes vagy hiányos teljesítése miatt igazolási kérelemnek nincs helye.

(4) A jóváhagyás iránti kérelem az ügy érdeméről döntő végzés meghozataláig visszavonható. Ebben az esetben a bíróság az eljárást megszünteti.

(5) A jóváhagyás iránti kérelemnek a bírósághoz érkezésétől számított harminc napon belül a bíróság a kérelmet megvizsgálja, és ha a kérelmet nem az arra jogosult terjesztette elő, a kérelmezőnek a csoportosulásban való részvétele törvénybe ütközne, a hiánypótlási határidő elmulasztották, vagy a hiánypótlást hiányosan, illetve hibásan terjesztették elő, a bíróság a kérelmet végzéssel elutasítja, egyébként a jóváhagyást végzéssel megadja. E határidő számításakor a hiánypótlásra felhívó végzés postára adásától (átadásától) a hiányok pótlásáig,

illetőleg a hiánypótlás elmaradása esetén a hiánypótlásra biztosított határidő lejártáig eltelt idő nem vehető figyelembe.

(6) A Fővárosi Bíróság az (1) bekezdés szerinti jóváhagyással rendelkező szervezetek adatairól számítógépes nyilvántartást vezet. A nyilvántartásban az alábbi adatok szerepelnek:

a) a kérelmező neve, székhelye,

b) a csoportosulás neve, székhelye,

c) a csoportosulás célkitűzése és feladatai,

d) a jóváhagyás megadásáról rendelkező végzés jogerőre emelkedésének időpontja.

(7) A (6) bekezdés szerinti nyilvántartás fennálló, illetve törölt adatai, valamint az alapszabály- és az egyezményjavaslat nyilvánosak, azokat bárki megtekintheti és azokról feljegyzést készíthet.

Nyilvántartásba vétel

5. § (1) A csoportosulás bírósági nyilvántartásba vétellel jön létre. A nyilvántartásba vételi eljárás nemperes eljárás, melyre a Fővárosi Bíróság kizárólagosan illetékes. Az eljárásban a jogi képviselő kötelező.

(2) A nyilvántartásba vétel iránti kérelemhez az egyezmény és az alapszabály eredeti példányát, amennyiben az nem magyar nyelven készült, annak magyar nyelvű hiteles fordítását, valamint a Rendelet 4. cikkének (3) bekezdése szerinti jóváhagyások eredeti példányát és magyar nyelvű hiteles fordítását kell csatolni.

(3) A kérelemnek tartalmaznia kell a 6. § (2) bekezdés a)-f) pontjaiban meghatározott adatokat.

(4) A csoportosulás nyilvántartásba vételére irányuló hiányos kérelem benyújtása esetén a kérelem beérkezésétől számított tizenöt napon belül postára adott, vagy a kérelmezőnek átadott végzésben a bíróság megfelelő határidő megjelölése és a mulasztás jogkövetkezményeire történő figyelmeztetés mellett hiánypótlásra hívja fel a kérelmezőt. A hiánypótlásra megfelelő - legfeljebb harminc napos - határidőt kell biztosítani, amely kérelemre, indokolt esetben tizenöt nappal meghosszabbítható.

A hiánypótlás késedelmes vagy hiányos teljesítése miatt igazolási kérelemnek nincs helye. Ha a hiánypótlási határidőt elmulasztották, vagy a hiánypótlást hiányosan, illetve hibásan terjesztették elő, a bíróság a kérelmet végzéssel elutasítja.

(5) A bíróság az eljárást megszünteti, ha a nyilvántartásba vétel iránti kérelmet az ügy érdeméről döntő végzés meghozataláig a kérelmező visszavonja.

(6) A bíróság a kérelem érkezésétől számított harminc napon belül dönt a nyilvántartásba vételről vagy a kérelem elutasításáról. E határidő számításakor a hiánypótlásra felhívó végzés postára adásától (átadásától) a hiányok pótlásáig, illetőleg a hiánypótlás elmaradása esetén a hiánypótlásra biztosított határidő lejártáig eltelt idő nem vehető figyelembe.

(7) A nyilvántartásba vétel nem tagadható meg, ha az egyezmény és az alapszabály a Rendeletben és az e törvényben foglaltaknak megfelel, valamint valamennyi tag rendelkezik a Rendelet 4. cikkének (3) bekezdése szerinti jóváhagyással.

(8) Ha a bíróság a (6) bekezdés szerinti döntési kötelezettségének határidőn belül nem tesz eleget, a bíróság vezetőjének a határidő lejártát követő nyolc napon belül meg kell tennie a szükséges intézkedéseket a kérelem elbírálása érdekében.

(9) Ha a kérelem elbírálására a (8) bekezdésben foglaltak alapján nem került sor, a nyilvántartásba vétel a (6) bekezdésben meghatározott határidő leteltét követő kilencedik napon a kérelem szerinti tartalommal létrejön.

(10) A bíróság a nyilvántartásba vételről szóló határozatát az ügyésznek is kézbesíti.

(11) A csoportosulás tevékenységét a nyilvántartásba vételről szóló határozat jogerőre emelkedése után kezdeni meg.

(12) A nyilvántartásba bejegyzett adatok változását - a változástól számított harminc napon belül - a bíróságnak be kell jelenteni, a bejelentésre és a változásnak a nyilvántartásban történő átvezetésére az (1)-(11) bekezdésben foglaltakat kell megfelelően alkalmazni.

Nyilvántartás

6. § (1) A Fővárosi Bíróság a csoportosulás adatairól számítógépes nyilvántartást vezet.

(2) A nyilvántartásban a csoportosulás alábbi adatai szerepelnek:

a) a csoportosulás neve, székhelye,

b) a csoportosulásban tagként részt vevők neve, székhelye,

c) a csoportosulás célkitűzése és feladatai,

d) a csoportosulás működésének időtartama,

e) a csoportosulás igazgatójának neve, lakóhelye, a képviseleti jog gyakorlásának módja (önálló vagy együttes),

f) az alapszabály, egyezmény kelte,

g) a csoportosulás nyilvántartásba vételének időpontja,

h) a csoportosulás nyilvántartási száma,

i) ha a csoportosulás csőd, felszámolási, végelszámolási, adósságrendezési eljárás, valamint a Rendelet 14. cikke szerinti megszüntetés hatálya alatt áll, akkor erre a tényre utalás, és az eljárás kezdő időpontja,

j) a csoportosulás megszűnésének időpontja.

(3) A nyilvántartás fennálló, illetve törölt adatai, valamint az alapszabály és az egyezmény nyilvánosak, azokat bárki megtekintheti és azokról feljegyzést készíthet.

III. Fejezet

A CSOPORTOSULÁS GAZDÁLKODÁSA

Gazdálkodás, számvitel

7. § (1) A csoportosulás az egyezményben meghatározott cél megvalósítása érdekében önállóan gazdálkodik.

(2) A csoportosulás az alapszabályban meghatározottak szerint vállalkozási tevékenységet végezhet, amennyiben az a csoportosulás célját nem veszélyezteti.

8. § (1) A csoportosulás - mint külön jogszabályban meghatározott, jogi személynek minősülő egyéb szervezet - beszámolóképzési, könyvvezetési és számviteli kötelezettségeire a számvitelről szóló törvény, és a felhatalmazásán alapuló jogszabályokban előírtak vonatkoznak.