

# A határon átnyúló együttműködések jogi-intézményi szemszögből, különös tekintettel a magyar határrégiókra

## I. Bevezetés

Jelen tanulmány célja a határon átnyúló együttműködések jogi, illetve közigazgatási szempontból történő bemutatása, összevetve az Európai Unióban létező euroregionális szerveződéseket a magyar részvétellel működő határrégiókkal.

Hazánkban már nagyobb számban található olyan határ menti együttműködések, melyek csupán nevükben „eurorégiók”,<sup>1</sup> a határtérségek kooperatív összefogása révén közös célok elérésére jöttek létre, és valamilyen szinten hasonló gazdasági és természet-földrajzi adottságokkal, jellegzetességekkel rendelkeznek. Ezek az eurorégiók jogi szempontból azonban nem minden esetben felelnek meg a Nyugat-Európában működő euroregionális együttműködések feltételeinek. Ugyanis a hazai eurorégiók egyike sem rendelkezik – az eurorégiókat más határok mentén kialakult szerveződésektől megkülönböztető –, határokon átnyúló politikai döntéshozó testülettel, parlamenttel, sok esetben nincs megfelelő bevételi forrásuk, önálló költségvetésük, és nem rendelkeznek jogi személyiséggel sem, amely elengedhetetlen feltétele lenne a tényleges működésnek. A hazai szakirodalomban ennek ellenére sokan feldolgozták a témát gazdasági, földrajzi, szociológiai aspektusból, azonban a működés jogi-politikai és igazgatási oldalát kevesen érintették.<sup>2</sup>

Tanulmányom során hiánypótlásként szeretnék rávilágítani az együttműködést nehezítő ütközési pontokra: az egymással szomszédos államok esetenként jelentős mértékben különböző jogi-közigazgatási berendezkedésére, az eltérő kompetenciákból adódó

---

<sup>1</sup> Az eurorégió nevét akkor használják, amikor egy olyan területet akarnak megjelölni, ahol a kölcsönös interregionális, vagy határokat áthidaló gazdasági, szociális, kulturális, vagy más jellegű együttműködések léteznek két vagy több állam, illetve helyi kormányzataik között. Eurorégió tehát az a területi szerveződés, amely az Unió regionális fejlesztési erőforrásait tartósan képes pályázni, hasznosítani, és amely a nemzetálami határokon átnyúlva megteremti (vagy éppen visszaállítja) a természetes területi munkamegosztás gazdasági-kulturális rendszereit (SÜLI-ZAKAR I. 1997).

<sup>2</sup> Az MTA Regionális Kutatások Központja keretei között gyakorlatilag a teljes magyar határról átfogó és egyben részletes elemzést adnak a következő szerzők: BARANYI B.; BALCSÓK I.; DANCS L.; ERDŐSI F.; HAJDÚ Z.; HARDI T.; KISS J.; NAGY I.; MEZEI I.; SZŐRÉNYINÉ K. I.; RECHNITZER J. Más egyetemi és kutatóintézeti műhelyekből származó munkák többek között GOLOBICS P.; KOVÁCS Z.; NEMES NAGY J.; RUTTKAY É.; SÜLI-ZAKAR I.; SZÓNOKYINÉ. G. munkái.

nehézségekre, a partnerség elvének hiányára, továbbá megoldását szeretnék találni a jogi hiányosságok mellett az intézményi sokszínűségből adódó feszültségek feloldására.

A tanulmány első részében röviden érintem az együttműködések kialakulásának folyamatát, kiemelve a nyugat-európai illetve a közép- és kelet-európai fejlődés közötti különbségeket, az együttműködések szereplőinek változásait, hiszen a magyar határ régiók bemutatásához szükséges az eltérő fejlődési folyamat ismerete. Majd a jogi szabályozás ismertetésével folytatva bemutatom a vonatkozó európai szintű egyezményeket, illetve kétoldalú megállapodásokat, amelyek segítik, valamelyest jogi keretek közé szorítják a kooperációkat. Ehhez kapcsolódóan ismertetem a hazánk és szomszédai által ratifikált egyezményeket és az azokat kitöltő belső jogszabályokat. Mindezek ismeretében a tanulmány további részében tipizálom az együttműködések, bemutatom az intézményesülés felé tett lépéseket a különböző szervezeti formák érintésével. Ezzel összefüggésben kerül sor a Magyarország határai mentén szerveződő határ régiók bemutatására, azok jogi, intézményi szempontból történő vizsgálatára, elemzésére.

## II. Az államhatárok funkciója, történeti háttere

Az államhatárok vizsgálata során kell néhány szót szólni arról, hogy azok milyen szerepet töltenek be az államok között. A határok funkciójukat tekintve bizonyos esetekben az eltérő állami-területi struktúrákat *elválasztják* egymástól, máskor pedig ugyanezen eltérő jellegű területek között *összeköttetést teremtenek*. Ezek a funkciók gyakorlatilag folyamatosan jelen vannak minden államhatár esetében, s hatásukat tekintve a határ lehet elválasztó, szűrő és nyitott jellegű.

- A határ véd, elválaszt a külvilág számunkra káros, idegen jelenségeitől, tehát *barrier*-t alkot.
- Összeköt, mivel eltérő minőségű területeket fűz egybe, s a csere, a kommunikáció vonalává válik, ahol bizonyos javak felértékelődnek.
- A határnak minden esetben szűrő jellege is van, hiszen a szuverén hatalom számára nem kívánatos elemeket, jelenségeket távol tartja a határokon belüli területektől, s csak a kívánatos jelenségek, személyek és javak átjutását engedélyezi.<sup>3</sup>

A két világháborút követően Európa-szerte tapasztalt jelenség volt, hogy a politikailag meghúzott mesterséges államhatárok sok helyen nem estek egybe a természetes, régi hagyományokkal rendelkező nyelvi, etnikai, kulturális, illetve gazdasági egységet képező közösségek határaival. Az első ilyen típusú együttműködések létrehozására Nyugat-Európában már az 1950-es évek végén lehetőség volt. Később a már működő gyakorlatra épültek rá az együttműködést átható alapelvek, jogi eszközök, a megfelelő struktúrák és támogatási rendszerek. Ezt a tendenciát növelte a regionális politika eszközeként bevezetett INTERREG<sup>4</sup> nevű közösségi támogatási program megjelenése, amely az Európai Unió külső és belső határai mentén alakuló együttműködések egyaránt segített-

<sup>3</sup> HARDI T. (2001): Az egységes határ régiók kialakulásának feltételei – lehetséges határ régiók a Kárpát-medencében. Doktori értekezés. Győr – Pécs, MTA RKK, NYUTI. 24–25.p.

<sup>4</sup> Az INTERREG (a betűszó jelentése: Transz-európai együttműködés a kiegyenlített fejlődésért) elnevezésű program az Európai Unió Közöségi Kezdeményezésű Programjainak egyike, pénzügyi finanszírozási program a határ menti együttműködések elősegítésére. Programozási időszakai: INTERREG I./1991–1993/; INTERREG II./1994–1999/; INTERREG III./2000–2006/.

te, s a határok nélküli Európa koncepciót erősítette. Idővel az ilyen típusú határon átnyúló együttműködések kezdeményezése és létrehozása az egyes tagállamok középszintjén elhelyezkedő szervek alapvető jogává vált, s napjainkra már a határ menti együttműködéseknek számos típusa alakult ki. Közülük sajátos térszerveződéseket jelentenek az eurorégiók, melyek a legfejlettebb formációk, hiszen rendelkeznek határon átnyúló politikai döntéshozó testülettel, megkísérlik intézményesíteni és egyben összekapcsolni a választóvonalak menti különbségeket.

Közép- és Kelet-Európában ez a folyamat éppen fordítva zajlott le, ugyanis a térség országai mentén rendkívül zárt határok húzódtak, amelyek az 1990-es évekig szinte teljesen átjárhatatlanok voltak, így kizárták az együttműködés minden lehetőségét. A határok megnyitásával nemcsak a kooperáció lehetősége, de a nyugati minták, a vonatkozó jogi normák, európa tanácsi dokumentumok és uniós támogatási politikák is megnyíltak az együttműködések előtt. Ezért fontos a nyugat-európai gyakorlat megismerése, majd annak a közép- és kelet-európai térségbe megfelelő módon, az eltérő sajátosságok figyelembevételével történő átültetése.

A határ menti kapcsolatokat a két szomszédos ország viszonya is erőteljesen befolyásolja. Az egyesülés legproblémásabb akadályai azok a határszakaszok, ahol rendezetlen etnikai-társadalmi-gazdasági kérdések halmozódnak. Ugyanakkor a kialakuló együttműködések módosíthatják a szomszédos országok közötti korábbi viszonyt. Magyarország esetében több sajátosság is eltérően alakíthatja ki ezeket az újfajta kapcsolatokat. Ide tartozik, hogy szomszédaink döntő része várhatóan nem kerül be az EU bővítés első körébe, így Magyarország az Unió keleti kapujának szerepét töltheti be.

Az utóbbi években mind hazánkban, mind a szomszédos országok nagy részében helyi, regionális, illetve nemzeti szinten is felismerték, hogy a szomszédokkal való együttműködés szükséges és hasznos. Ennek eredményeképpen határaink mentén számos olyan kezdeményezés született, amelyek a határon átnyúló együttműködést hivatottak szolgálni, de ezeket részben politikai okok, részben a szereplők tapasztalatlansága, részben pedig a még ki nem forrott jogi és gazdasági környezet nehezíti.

### *III. Az együttműködések szintjei*

Annak meghatározásához, hogy mely integrációs szintek vesznek részt az együttműködésekben szükséges a kérdést szélesebb intézményi-történeti kontextusba helyezni. A megfelelő együttműködés kialakításában különösen a partnerség és a szubszidiaritás elvének<sup>5</sup> van jelentősége, de nagyon fontos a mindenkor helyi körülmények figyelembevétele és a szükségletekhez való alkalmazkodás is, ha azt akarjuk, hogy az együttműködés élő és tartalommal teli legyen. Az együttműködések célja és tartalma alapján háromféle érdek szerinti lehatárolás különböztethető meg, amit hazánkban, mint tagjelölt országnak is szem előtt kell tartania:

- Az olyan együttműködések esetén, amelyek az Unió egésze számára előnyös feladat ellátására, vagy cél megvalósítására szerveződnek – mint például a

---

<sup>5</sup> Az Európai Unió regionális politikájának két legfontosabb alapelve a partneri elvű döntéshozatal követelményét fogalmazza meg, valamint azt, hogy a döntéseket mindig azon a legalacsonyabb szinten kell meghozni, amely arra a lehető legalkalmasabb.

transzeurópai hálózatok helyi elemeinek megépítése – az Unió érdekszférája a meghatározó.

- Az országok közreműködésével megvalósuló nagytérségi együttműködések esetén – mint a magyar részvétellel is működő Alpok–Adria Munkaközösség, vagy a Duna-menti Államok Együttműködése – domináns lehet a nemzeti érdek.
- A határ menti együttműködések leggyakoribb formájában azonban, amikor a szubnacionális szintek, a helyi és regionális hatóságok lépnek kapcsolatba egymással teljesen nyilvánvaló, hogy az együttműködés helyi és regionális érdekeket szolgál.

A határon átnyúló kapcsolatoknak széles skálája ismeretes a gyakorlatban. A konkrét szereplők vizsgálatánál a nemzeti határokon túlnyúló együttműködések között további szinteket különböztethetünk meg.

Az együttműködés megvalósulhat *nemzetek* között, bár ez a legkevésbé elterjedt, és méretét, összetettségét tekintve a legnehezebben megvalósítható határon átnyúló együttműködési forma.

Az együttműködések más típusai esetében nem kritérium a területi érintkezés, az egymással *nem határos területek* között is létrejöhetnek multilaterális összefonódások. Az ilyen szerveződéseknek a tagjai legtöbbször valamilyen szempontból hasonló helyzetben vannak, általában hátrányos helyzetben. Fő céljuk, hogy hallassák a hangjukat mind a nemzeti hatóságok, mind pedig különösen az európai integráció intézményei előtt. E tekintetben lényegesen nagyobb területek tartozhatnak egy-egy csoportba, ezek a szerveződések jellemzően több országot is átfognak.<sup>6</sup>

Végül beszélhetünk a *határ menti területek szereplőinek*, azaz két vagy több ország egymással földrajzi értelemben érintkező területi egységének a határon átnyúló együttműködéseiről. Ebben az esetben olyan kapcsolatokat kell számításba venni, amelyekre két kritérium, egy hierarchikus és egy horizontális igaz. Egyrészlől a kapcsolatok nem nemzeti szintűek, tehát a központi szerveknél alacsonyabb szinten szerveződnek és működnek, persze ez nem zárja ki kormányzati szereplők részvételét a munkában, de szerepük nem elsődleges a szervezésben. Másrészlől a kapcsolatok résztvevőinek működési területe határ menti területként írható le, tehát az adott területi egység határos valamilyen nemzetközi határral, illetve működését befolyásoló hatással van rá valamely államhatár.

A „nem nemzeti szint” kritérium megengedi, hogy bármely területi vagy ágazati szervezésű közhivatal, önkormányzat vagy más gazdasági szereplő határon átnyúló kapcsolatát ide soroljuk, ha ezen szereplők illetékességi területe valamely határ menti területen van, s a kapcsolatuk nem sorolható a kormányzati diplomácia kizárólagos illetékességi területébe.<sup>7</sup> A határ menti együttműködés lehetséges szereplői lehetnek tehát az államok, helyi és regionális hatóságok, más közintézmények (egyetemek, kamarák stb.) valamint magánszemélyek. A fő szereplők közül mégis a helyi és regionális hatóságok emelhetők ki.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Ilyen szervezet például az AEBR (Association of European Border Regions), amelynek tagjai az Európai Unió valamennyi tagországának a képviselői. Ez volt az első uniós szintű szervezet, érdekszövetség, amelynek célja a határ menti térségekben kialakult együttműködések támogatása, igényeik közvetítése az EU különböző fórumai felé.

<sup>7</sup> HARDI T. (2001): i. m. 61. p.

<sup>8</sup> Fontos megjegyezni, hogy a helyhatóságok és a régiók nem rendelkeznek szuverenitással sem a nemzetközi jog, sem a nemzeti jog értelmében.

#### IV. Az együttműködések jogi feltételei

A határ menti együttműködések szabályozásának kétféle eredete van: forrása egyrészt az *európai unió jogalkotás*, amely az európai regionális politikában bekövetkező változásokat és a szubnacionális szintek közösségi döntéshozatalban való megjelenését követően egyre inkább felgyorsult. Másrészt forrásként jelenik meg a fent említett folyamatok hatásaként az egyes tagállamokban bekövetkező – a határ menti együttműködésekkel előbb csak toleráló, később pedig külön normacsoporttal támogató – *nemzeti jogalkotás*.

Amint a fentebb említettek közül világossá vált, a határ menti együttműködések fő szereplői a helyi, illetve a regionális hatóságok és nem az államok. Végül soron azonban csak az államok hozhatnak létre nemzetközi jogi normákat. Ezért meg kell vizsgálni az állam cselekedeteit ahhoz, hogy meghatározhatóak legyenek az együttműködések nemzetközi szabályainak jellemzői.

Az állam jogi normát többféleképpen alkothat: egyrészt a gyakran alkalmazott formális módon, nemzetközi szerződések, megállapodások megkötése révén, másrészt – formális szabály hiányában – a szokásból eredő, az állami gyakorlaton alapuló normák figyelembe vételével. Elsőként ez utóbbit vizsgálom:

##### 1. Az együttműködések nemzeti szabályai

Az állami gyakorlat vizsgálata elsősorban azoknak a reakcióknak (vagy azok hiányának) a vizsgálatát jelenti, amelyek az állam helyi, illetve regionális hatóságainak a határ menti együttműködések során végzett tevékenységével kapcsolatban születnek. A nyugat-európai államok tapasztalataiból kiindulva mindez a végrehajtó szervek (kormány), illetve a parlamentek lépései és a bíróságok előtt tett lépések. Hazai viszonylatban ilyen tekintetben kiforrott állami gyakorlatról még nem beszélhetünk, az együttműködések igen kezdetlegesek. Ezt tetézi, hogy nincs erős regionális területi egység, s az együttműködések érdekeinek képviselője sem mindig jut el a központi szint elé.

A *központi kormányzat* hatóságai korábban meg voltak győződve arról, hogy mindenfajta nemzetközi kapcsolat a központi kormányzat szerveinek (elsősorban a külügyminisztériumnak) a monopóliuma, és ily módon semmilyen, az országhatárt átlépő helyi vagy regionális hatóság által tett kezdeményezés nem megengedhető. Erre a meggyőződésre alapozva, némely kormányzat lépéseket tett saját regionális hatóságainak határ menti kezdeményezéseivel szemben. Az állam végrehajtó szervei ezt megtehették közvetlenül a közigazgatáson keresztül is azáltal, hogy saját regionális vagy helyi hatóságaik határ menti együttműködését szigorúan korlátozó nyilatkozatot tettek.

A *nemzeti parlamentek* tagjai azonban igen gyakran megkérdőjelezték a kormányok által tett helyi és regionális hatóságok kezdeményezéseinek visszafogására irányuló lépéseket. A képviselők gyakran választás alapján egyúttal helyi és regionális választott képviselői hivatalt is betöltöttek. Parlamenti képviselőként azonban már nem számítottak a végrehajtó szervek által közigazgatásilag alárendelt helyzetűnek, így magyarázatot kérhettek a végrehajtó hatóságoktól azok cselekedeteivel kapcsolatban. Néhány esetben a parlamenti nyomás addig fokozódott, hogy a határ menti együttműködési ügyeket az újonnan alkotott helyi önkormányzati törvény részévé tették. Mindazonáltal az ilyen jellegű parlamenti magatartás egyáltalán nem nevezhető általánosnak.

A végrehajtó szervek közvetett módon is felléphetnek a helyi és regionális hatóságok határ menti tevékenységével szemben oly módon, hogy kifogásolt cselekedeteiket megtámadják az országos szintű *bíróságok* előtt. A kormány ekkor általában a legmagasabb közigazgatási bíróságot vagy az alkotmánybíróságot kérheti fel arra, hogy nyilvánítsa az illető helyi vagy regionális hatóság lépését törvénytelennek, a létrejött vagy létrehozandó megállapodást pedig érvénytelennek.

## 2. Az együttműködések nemzetközi szabályai

Az együttműködések nemzetközi szabályait vizsgálva térek rá azokra a jogi normákra, amelyeket az államok formális módon nemzetközi szerződések, megállapodások megkötése révén alkotnak az Európai Unió tagállamaiban, illetve Közép- és Kelet-Európa országaiban is. Az idők folyamán főként az EU-ban sokféle megállapodást tettek próbára, közöttük konvenciókat, szerződéseket, jegyzőkönyveket, amelyek még mindig széles körben elterjedtek az általános határon átnyúló kooperációk támogatásának gyakorlatában.<sup>9</sup>

A továbbiakban a teljesség igénye nélkül mutatom be elsőként azokat a *többoldalú megállapodásokat*, melyek több állam részvételével nemzetközi szervezetek égisze alatt a regionális integráció tárgykörében kötöttek. Ezek a nemzetközi keretszerződések általánosságokban fogalmaznak meg olyan elveket, melyeket az aláíró államok utólag építenek be a jogrendszerükbe. Feltételeket sorakoztatnak fel az államközi szerződések, illetve a helyhatóságok közötti egyezmények számára, önmagukban azonban nem képeznek konkrét határon átnyúló együttműködésekre vonatkozó szerződést, csupán egyfajta keretet biztosítanak, melyet át kell ültetni nemzeti törvényekbe.

A konkrét ügyekben tehát további *két- és háromoldalú megállapodásokra* van szükség az államok között, másodikként ezekre térek ki. Az egyes államok eltérő jogrendje és centralizáltsága, az államok közötti keretegyezmények megléte, hiánya vagy jellege miatt meglehetősen változatos az együttműködések jogi háttere, az egyes résztvevők kompetenciáinak, szerződéskötési jogosultságainak köre. Ez a sokszínűség általában nem válik hasznára az együttműködéseknek.

### 2.1. Többoldalú megállapodások

#### *Madridi Keretegyezmény*

A regionális nemzetközi együttműködés korlátainak felszámolásában és a központi hatalom decentralizálása érdekében a határ menti együttműködések megerősítésében az Európa Tanács játszott kiemelkedő szerepet. Kizárólag a határ menti együttműködésekre vonatkozó európai szintű jogszabály a mai napig csupán egy létezik, nevezetesen az Európa Tanács égisze alatt 1980-ban Madridban elfogadott keretegyezmény.<sup>10</sup> Ezt az egyezményt mára az Európa Tanács 33 tagállama írta alá és 25 ratifikálta. Az aláírók és ratifikálók között szerepel hazánk,<sup>11</sup> szomszédaink közül pedig Ausztria, Szlovákia,

<sup>9</sup> ASSOCIATION OF EUROPEAN BORDER REGIONS (1997): *Gyakorlati Útmutató a Határon Átnyúló Együttműködésekhez*. Gronau. A3. 2. p.

<sup>10</sup> 1980. május 21-én Madridban kelt Európai Keretegyezmény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről.

<sup>11</sup> Hazánk a keretegyezményt az 1997. évi XXIV. törvénnyel hirdette ki.

Ukrajna, Románia és Szlovénia. Horvátország már aláírta, de még nem ratifikálta. Jugoszlávia is várhatóan aláírja az egyezményt az Európa Tanácsi tagságától függően.<sup>12</sup>

Az egyezmény a határon átnyúló kapcsolatok decentralizálását segítő hatással volt a nemzetközi jogi szabályozásra is, az azt ratifikáló államok regionális közösségei új hatásköröket kaptak, s a nemzetközi együttműködésekben való részvételük így lényegében legitimé vált.<sup>13</sup> A keretegyezmény csupán ösztönzi az aláíró országokat arra, hogy segítsék elő, könnyítsék meg és támogassák a határ menti régiók és települések együttműködési kezdeményezéseit, azonban még nem ismeri el a területi önkormányzatok megállapodáskötési jogát,<sup>14</sup> amit ennek ellenére az önkormányzatok gyakran megtertek, hiszen számos egyezmény, szerződés született ebben a tárgykörben. Az AEBR<sup>15</sup> vezetője szerint a kezdeti együttműködések szervezésénél az volt az álláspont, hogy a területi szereplőknek el kell készíteni a közös megállapodásaikat, szerződéseiket, még akkor is, ha azokra nincs szabályozás, a jogi keretek utólag úgyis hozzá igazodnak. A jogi keretek valóban módosultak. A Madridi Egyezményt többször módosították, két kiegészítő jegyzőkönyv<sup>16</sup> született, amely már elismeri a helyi önkormányzatok szerződés-kötési jogát, és felhívja az államokat ezek tiszteletben tartására.

A Megállapodás joghézagot kíván betölteni, elsősorban a határ menti együttműködés olyan formáit ajánlva, amelyek a területi közösségek szükségleteihez igazodnak és képesek járulékos jogi alapot teremteni ezek bármely megegyezése számára, másodsorban pedig az államok számára olyan felügyeleti és ellenőrzési eszközöket biztosítanak, amelyek lehetővé teszik az állami szuverenitás elvének folyamatos tiszteletben tartását.

Az államközi megállapodások rendszerének elsődleges célja az államok által a területi közigazgatási szervek együttműködésére alkalmazni kívánt formák és korlátozások pontos meghatározása volt, annak érdekében, hogy elkerüljék az esetleg vitára okot adó jogi bizonytalanságot.<sup>17</sup> A Keretegyezmény előnyösnek tartotta a helyi hatóságok határ menti együttműködésének ilyen államközi egyezmények megkötésével való támogatását, elsősorban abból a szempontból, hogy azok az ilyen együttműködésre vonatkozó eljárások törvényességének hivatalos elismerését jelentik és bátorítják a helyi hatóságokat ezek létesítésére.

A keretszerződés a következő öt modellt mutatja be az államközi mintamegállapodások közül:

<sup>12</sup> Forrás: Külügyminisztérium, 2002.

<sup>13</sup> CAPPELIN, R. (1994): Interregional co-operation in Europe: an introduction. In: Batey, P. W. – Cappelin, R. (ed.) (1994): *Regional Networks, Border Regions and European Integration*. London, Pion Ltd. 1–20. p.

<sup>14</sup> Egyes szerzők ezt az egyezményt a „nemzetállam visszavágásaként” jellemzik (BLATTER–CLEMENT 2000).

<sup>15</sup> Európai Határmenti Térségek Szövetsége (Association of European Border Regions).

<sup>16</sup> Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló Európai Keretegyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyve, aláírásra megnyílt: 1995. november 9-én Strasbourgban (a jogi személyiséggel rendelkező határon átnyúló együttműködési szervezet alapításának ösztönzéséről szól), valamint

Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló Európai Keretegyezmény Kiegészítő 2. sz. Jegyzőkönyve, aláírásra megnyílt: 1998. május 5-én Strasbourgban előirányozza a Keretegyezmény kiterjesztését a határon átnyúló területközi együttműködésekre.

<sup>17</sup> Elsősorban gondolok itt az alkalmazandó jog, a jogorvoslati hatóságok, lehetséges fellebbezési utak különbözőségeiből eredő bizonytalanságok elkerülésére.

- A határon átnyúló együttműködés elősegítésére irányuló államközi mintamegállapodás;
- A határ menti területi konzultációkról szóló államközi mintamegállapodás;
- A helyi határ menti konzultációról szóló államközi mintamegállapodás;
- A helyhatóságok közötti szerződéses határon átnyúló együttműködésről szóló államközi mintamegállapodás;
- A helyi önkormányzatok és a közigazgatási szervek közötti együttműködésre vonatkozó keretmegállapodások, szabályzatok és szerződések;

A helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek közötti együttműködésre vonatkozó keretmegállapodások közül pedig a következő hat modellt tartalmazza:

- Keretmegállapodás a helyi önkormányzatok és a közigazgatási szervek közötti konzultatív bizottság létrehozására;
- Keretmegállapodás a határ menti helyi közügyek intézésében való együttműködésről;
- Keretmegállapodás a határon átnyúló együttműködést szolgáló magánjogi szervezetek létrehozásáról;
- Keretszerződés a határ menti helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek közötti szállítások vagy szolgáltatások nyújtásáról (magánjogi típusú megállapodás);
- Keretszerződés a határ menti helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek közötti szállításokról vagy szolgáltatásokról (közjogi típusú);
- Keretmegállapodás a helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek közötti határon átnyúló együttműködési szervezetek létrehozásáról.

#### *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája*

A másik jelentős dokumentum a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája elfogadására a már létező Madridi Keretegyezmény szövegéhez kapcsolódva került sor. Azóta ez az európai helyi önkormányzás legjelentősebb dokumentuma.

Hazánk ezt a dokumentumot is beillesztette a belső jogrendjébe,<sup>18</sup> s az ebben foglalt alapkövetelmények elismerésével védi a helyi közösségek önkormányzáshoz való jogait, ezáltal megteremti az önkormányzatiság és a helyi demokrácia alapjait.

A határ menti együttműködés szempontjából kiemelkedően fontos az a cikkely, amely a helyi önkormányzati egységek egyesülési jogát definiálja, miszerint „a helyi önkormányzatok jogosultak arra, hogy hatáskörük gyakorlása körében közös érdekeltségű feladatok megoldása érdekében együttműködjenek, és törvényi keretek között más helyi önkormányzatokkal társulást hozzanak létre”.<sup>19</sup> Majd a társulás jogát nemzetközi szintre is kiterjeszti. Kimondja, hogy “mindegyik állam elismeri a helyi önkormányzatoknak azt a jogát, hogy közös érdekeik védelmére és előmozdítására alakult szövetségnek, illetve a helyi önkormányzatok nemzetközi szövetségének tagjai legyenek. A helyi önkormányza-

<sup>18</sup> A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló Egyezmény, kelt 1985. október 15-én Strasbourgban, a Magyar Köztársaság részéről 1992. április 6-án került aláírásra és a dokumentumot hazánk az 1997. évi XV. törvénnyel hirdette ki.

<sup>19</sup> 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről. 10. Cikkely (1).

tok – törvény által előírt feltételekkel – jogosultak együttműködni más államokban működő önkormányzatokkal.”<sup>20</sup>

### *Regionális Önkormányzatok Európai Chartája*

A Regionális Önkormányzatok Európai Chartáját 1997-ben bocsátotta ki az Európa Tanács. Szerepe a régió, a regionalizáció, a regionális önkormányzat fogalmának tisztázása, valamint iránymutatás a tagállamok számára a törvényi szabályozás kialakításához. Jelentősége hasonló a helyi önkormányzati chartához, hiszen ez a dokumentum is egyfajta regionális önkormányzati minimum standardot rögzít és állít követelményként az európai államok elé, s ezzel tovább lép a közigazgatási integráció elmélyítésének útján.

Határon átnyúló együttműködésre utaló cikkely szintén megtalálható a regionális önkormányzati chartában. A régiók határon átnyúló kapcsolataival összefüggésben kimondja, hogy a „... saját illetékességi körükbe eső területeken a régiók jogosultak interregionális vagy határ menti kooperációs tevékenységet folytatni összhangban a hazai jogrendben lefektetett eljárásokkal. Ezen tevékenységeket a hazai jogrendnek és az állam nemzetközi kötelezettségvállalásainak tiszteletben tartásával kell végezni”<sup>21</sup>

Ezek a rendelkezések természetes módon beavatkozást jelentenek az állam szuverenitásába, hiszen bizonyos kifelé irányuló jogait az állam a területi szintek kezébe engedi át. Erre a kihívásra másként reagál a föderális és az unitárius államok jogrendszere, ezáltal meglehetősen eltérő jogi lehetőségeket nyújtva a nemzetközi szerződések kötéséhez és a közös testületek, intézmények felállításához.

Hazánk az unitárius államok kategóriájába sorolható be, melynek közigazgatási be rendezkedésében regionális szint egyelőre nem létezik. Az európai normáknak megfelelő intézményrendszer megteremtéséhez szükséges az EU elméletével és gyakorlatával kompatibilis területi politika kialakítása.

## 2.2. Két- és háromoldalú megállapodások

Mivel nem létezik egyetlen olyan társasági jogi eszköz, amely egész Európában érvényes és alkalmas lenne a határon átnyúló kooperációk alkalmazására, így a tevékenységeket továbbra is az államok közötti, illetve az egyes projektek előkészületei során létrehozott kétoldalú megállapodások befolyásolják az illető partnerek politikai szándékától függően.

Ilyen két vagy többoldalú megállapodások lehetnek az országos hatóságok szerződesei, illetve a protokollok, melyek államközi bizottságok útján biztosítják a határon átnyúló együttműködések lehetőségét. Az államközi bizottságok különböző tevékenységi tervekkel rendelkezhetnek, különböző földrajzi területen működhetnek, és általában város- és vidékfejlesztés terén, vagy más, jól körülhatárolható területen folyó együttműködést támogatnak.<sup>22</sup>

Az egyik legjelentősebb regionális és helyi önkormányzatokat is érintő kétoldalú megállapodás az 1991-ben aláírt és 1993-ban ratifikált Német–Holland Egyezmény,<sup>23</sup>

<sup>20</sup> 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről. 10. Cikkely (3).

<sup>21</sup> A Regionális Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló Egyezmény, kelt 1997. április 17–18-án Párizsban. 8. Cikkely.

<sup>22</sup> ASSOCIATION OF EUROPEAN BORDER REGIONS (1997): i. m., A3. 2–3. p.

<sup>23</sup> Az NSZK, Alsó-Szászország, Észak-Rajna-Westphalia és a Holland Királyság közötti egyezmény a területi közösségek, hatóságok vagy más közintézmények közötti határ menti együttműködésről.

mely lehetővé teszi a regionális és helyi önkormányzatoknak és regionális hatóságoknak határon átnyúló jellegű magán- illetve közjogi szerződések megkötését. Az egyezmény három fontos együttműködési formát nevez meg: közjogi egyezményeket, szerződéseket; döntéshozó fórumként működő munkaközösségeket, (Arbeitsgemeinschaft); valamint jogi személyiséggel rendelkező közjogi célszövetségeket (Zweckverband), melyek képviselhetik tagjaikat határon túli szinten is.

Ahhoz, hogy a Régiók Európájának magyarországi régiók is „építőköveivé” válhassanak, határon átnyúló együttműködésekben részt vegyenek, belső feltétel a résztvevő országok belső demokratikus fejlettsége, külső feltétel pedig a regionalizációra vonatkozó EU-normák elfogadása és az európai szervezetekhez való csatlakozás. Magyarország a szomszédjaival eddig kötött alábbi egyezményeket hirdette ki a határ menti együttműködésekre vonatkozóan:

*Magyar–szlovák viszonyban:*

- 1997. évi XLIII. törvény a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között Párizsban, 1995. március 19-én aláírt, a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről szóló Szerződés kihirdetéséről;
- 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.

*Magyar–ukrán viszonyban:*

- 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.

*Magyar–román viszonyban:*

- 1997/10. Nemzetközi Szerződés a külügyminisztertől a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között, a Magyar Köztársaság és Románia közötti együttműködési és aktív partnerségi kormányközi Vegyes Bizottság létrehozásáról szóló, 1997. március 12-én aláírt Jegyzőkönyv.

### 2.3. Regionális és helyi szintű megállapodások

A regionális és helyi szintű megállapodások megkötésére általában azokban az államokban van lehetőség, ahol az alsóbb szintek igen nagyfokú önállósággal rendelkeznek. A helyi és regionális szintű szerződések lehetővé teszik a regionális hatóságok számára, hogy az országos szintű hatóságok közötti együttműködésekben szerepet vállaljanak, s azok felhatalmazzák a regionális és helyi szereplőket, hogy az országos szint ellenőrzése mellett nemzetközi szerződéseket kössenek. Tehát itt az állam megtartja a vétőjogát, mint a külügyek kizárólagos illetékese.

Ez két módon lehetséges: munkaprotokollok révén, valamint formális szerződésekkel, ahol az országos szinten történő megállapodások megteremtették a lehetőséget a regionális és helyi intézmények közötti szorosabb együttműködésre. Ezen együttműködések megállapodások, szerződések útján realizálják.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> ASSOCIATION OF EUROPEAN BORDER REGIONS (1997): i. m. A3. 2–3. p.

## V. Az együttműködések intézményi formái

Az előrehaladó és fokozatosan mélyülő határon átnyúló együttműködési formák egyre inkább igénylik a *folyamatosan fennálló, kötelező érvényű* határon átnyúló *szervezeteket*. A határ menti együttműködések a legtöbb esetben azonban különböző fejlettségi szinteken állnak, eltérő hatékonysággal és aktivitással lépnek fel közös érdekek érvényesítésére. Hosszú távú célt megfogalmazó együttműködés viszont előbb-utóbb olyan állandó szervezet kialakítását követeli meg, melyhez döntési kompetenciát, erőforrásokat és jogköröket is kell utalni. A tapasztalat azt mutatja, hogy az együttműködési készség kinyilvánítása után a szereplők egy lépcsőzetes folyamaton keresztül hozzák létre szervezeteiket, melynek során a felmerülő problémákra a gyakorlatból merítik a megoldást.

A határ menti kezdeményezéseknél alapvető probléma, hogy a működés jogi feltételei, melyek az együttműködés stabilitását biztosítják a korábban leírtakból következően nem tisztázottak. A másik probléma a közigazgatási struktúrák különbözősége, amelynek eredményeképpen a regionális és helyi szintű hatáskörök és felelősségi körök is különbözőek.

A fentiekből következik, hogy a regionális együttműködéseknek számos formája alakult ki. A különböző változatokat más-más formai, szervezeti, intézményi jellemzőkkel lehet leírni. A sokszínűséget alátámasztandó, mind a külföldi, mind a magyar szakirodalomban számos csoportosítási mód ismert.<sup>25</sup>

A legegyszerűbb és minden együttműködésre alkalmazható, az intézményesülés terén meghatározó szempont a *határ menti kapcsolatok időtávja*, ez alapján oszthatók két csoportba az együttműködések: *hosszú távú, stratégiai szintű*, valamint *rövid távú, projekt mélységű* együttműködések.

## 1. Hosszú távú, stratégiai szintű együttműködések

A határon átnyúló együttműködésekben részt vevő struktúrák jelentős eltérései zavart okozhatnak, erre tekintettel az Európai Bizottság gyakorlati útmutatót adott ki, amely egy kezdetleges, általános szempontokat használó osztályozási rendszerrel próbál segíteni az együttműködési formák közötti tájékozódásban. A Bizottság az egyes fejlettségi szintek elhatárolásakor figyelembe vette a partnerség formába öntését, azaz az együttműködés szervezeti jellegét, a kapacitását, a funkciókat és hatásköröket, valamint az INTERREG és a PHARE CBC programokkal való kapcsolattartást. Ennek alapján összeállíthatók és értékelhetők az egyes szervezeti típusok.<sup>26</sup>

A stratégiai szintű együttműködéseknek két legáltalánosabb típusát lehet elhatárolni: az *eurorégiókat* és a *munkaközösségeket*.

Az *eurorégiók* a legmagasabb szintű és legfejlettebb, hosszú távú integrált határon átnyúló struktúrák. Ez az együttműködési forma évtizedek alatt fejlődik ki és az integráció legmagasabb fokát mutatja. Szervezetét tekintve regionális és helyi képviselők alkotják, összetett és határ menti kompetenciával felruházott integrált szervezettel rendelkezik. Közös bankszámlája van a külső pénzügyi források, az országos, illetve regio-

<sup>25</sup> Külföldi szerzők közül lásd CLEMENT, N. (1994), RATTI, R. (1993), SCOTT, J. (1997). A magyar szakirodalomból ÉGER Gy. (1999); HARDI T. (2001); RECHNITZER J. (1999).

<sup>26</sup> Lásd bővebben: ASSOCIATION OF EUROPEAN BORDER REGIONS (1997): i. m. B2.

nális és helyi finanszírozási hozzájárulás számára, valamint a kooperáció különböző területein munkacsoportokat működtet. Négy kulcsjellemző különbözteti meg őket a többi típustól:

- rendelkeznek politikai döntéshozó jogkörrel,
- a határmenti területen évtizedek folyamán bontakoznak ki,
- határon átnyúló projektek és kezdeményezések egész sorát kezelik, koordinálják, valamint
- rendelkeznek olyan speciális struktúrákkal, amelyek az országos szint fölötti programokhoz szükségesek (például felügyelő-, operatív bizottság).<sup>27</sup>

Ilyen struktúra a német-holland határon kialakított régóta fennálló EUREGIO és az ugyanitt működő Rhein-Waal Eurorégió. A hazai eurorégiók még nem állnak ilyen magas fejlettségi fokon, csupán nevükben eurorégiók, valódi tartalmak nélkül.

A *munkaközösségek* az eurorégiókhoz hasonlóan hosszú távú együttműködésre szervezett érdekközösségek, de szervezeti felépítésük az előzőnél egyszerűbb, vagy kevésbé integrált és a kompetencia szintjeik is kisebbek. A szervezeti felépítésükre általában munkacsoportok, esetenként bizottságok kialakítása jellemző. Ezek meghatározott időszakonként ülésezve ajánlásokat dolgoznak ki a fontosabb problémák megoldására, tanulmányokat készítenek, információs fórumként működnek.<sup>28</sup>

Példaként említhető az Alpok-Adria Munkaközösség, melyben öt magyar megye<sup>29</sup> is részt vesz.

## 2. Rövid távú, projekt mélységű együttműködések

A projektszintű együttműködési struktúrák bizonyos programok, projektek minél hatékonyabb lebonyolítása érdekében jönnek létre. Azonban nem minden határon átnyúló projekt megvalósításához szükséges külön határon átnyúló struktúrát létrehozni. Sok ilyen projektet már meglévő intézményeken keresztül lehet irányítani a határ mindkét oldalán, de általában elmondható, hogy előnyös számukra legalább egy stratégiai szintű nemzetközi intézménnyel való kapcsolat.

Ha egy projekt szintű struktúra felállítására van szükség, viszonylag kevés módozat áll rendelkezésre ennek hivatalos, megfelelő jogi formákon alapuló létrehozására. Sokszor a megoldás csak gyakorlati megállapodás jogi alapok nélkül.

Az egyetlen olyan jogi eszköz, amely általánosan igénybe vehető, az EEIG (European Economic Interest Groupings) Európai Gazdasági Érdekcsoport. Ez az eszköz elsősorban a gazdasági-kereskedelmi jellegű együttműködési kezdeményezésekhez való, olyan jogi forma, amely a határ két oldalán működő különálló vállalatok vagy más jogi személyek csoportosulását teszi lehetővé, közös gazdasági tevékenység végzése céljából. Előnye, hogy elősegítheti a versenyképesség növelését, azonban van több dolog, ami a határ menti együttműködések számára alkalmatlanná teszi ezeket a szerveződések. Az egyik, hogy kizárólagosan gazdasági tevékenységek támogatására alakulhatnak, így az együttműködések további céljait nem tudják betölteni, a másik, hogy csak a magánjog keretein belül működhetnek, nem támaszkodhatnak a helyi hatóságok törvé-

<sup>27</sup> ASSOCIATION OF EUROPEAN BORDER REGIONS (1997): i. m. B2. 11.

<sup>28</sup> RECHNITZER J. (1999): Határ menti együttműködések Európában és Magyarországon. In: Nárai M.–Rechnitzer J. (szerk.): *Elválaszt és összeköt – a határ*. Győr–Pécs, MTA RKK. 33. p.

<sup>29</sup> Nevezetesen: Győr–Moson–Sopron, Vas, Zala, Somogy és Baranya megyék.

nyes funkcióira. Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy nem használható a regionális és helyi intézmények számára.<sup>30</sup>

A másik lehetőség csupán néhány országban létezik, különösen Franciaországban. Ilyen lehet az országos törvényeken alapuló határon átnyúló struktúrák felállítása: Vegyes Gazdasági Társaságok (Mixed Economy Company, MEC) és Közösségi Érdekcsoportok (Public Interest Grouping, PIG)<sup>31</sup> létrehozása erre a célra.<sup>32</sup>

Harmadik lehetőségként léteznek egyéb, speciális megállapodásokon alapuló, vagy jogi alapok nélkül létrehozott szervezeti megoldások.

A határon átnyúló szervezet nem minden esetben jelent ténylegesen elkülönült jogi személyiséggel is rendelkező intézményt, hanem gyakran a határ két oldalán már meglévő kapacitások koordinálását, adaptációt és összeköttetést jelent, noha az is igaz, hogy a hosszabb távú gondolkodás, a stratégiai szemlélet előbb utóbb szükségessé teszi a projektek helyett az együttműködési célra állandó szervezet létrehozását.

Az együttműködés szintjei és intézményei:

1. sz. táblázat

A határ menti együttműködés szintjei és intézményei

<i>Partner</i>	<i>Az együttműködés szintje</i>	<i>Intézmények</i>
Európai Unió	Nemzetek feletti	EU-jogszabályok, határozatok, ajánlások; európai szervezetek
Nemzetállamok	Makro	Államközi szerződések, kormánybizottságok, nemzeti törvényhozás
Regionális testületek	Mezo	Regionális bizottságok, szövetségek, területfejlesztési bizottságok, közös parlamenti tanácsok
Helyi testületek	Mikro	Munkaközösségek, eurorégiók, célszövetségek

Forrás: Schulz (1997).

Látható, hogy a határregiók együttműködésének kereteként kialakuló szervezetek számos formát ölthetnek. E különbözőségben szerepet játszanak a nemzeti sajátosságok, az adott együttműködés előrehaladottságának szintjei ugyanúgy, mint az együttműködés célja vagy szerepe. A fentiekből az is kitűnik, hogy ezen együttműködések egyértelmű kategóriákba sorolása ma nem lehetséges – főleg a hiányzó egységes szempontrendszer miatt –, de az is látszik, hogy a kialakult kategóriák nagyjából ugyanazt a végeredményt adják.

<sup>30</sup> ASSOCIATION OF EUROPEAN BORDER REGIONS (1997): i. m. B3.

<sup>31</sup> Csak Franciaországban létező szervezetek.

<sup>32</sup> RECHNITZER J. (1999): i. m. 35–36. p.

## VI. Magyarország részvétele a határ menti együttműködésekben

A határon átnyúló együttműködések szempontjából elemezve Magyarország és a szomszédos országok területi szintjeinek struktúráját, világossá válik az alapvető probléma, hogy az együttműködő szervezeteknek egy rendkívül heterogén közigazgatási környezetben kell megfelelő kapcsolatokat kiépíteniük. Sok nehézség forrása az érintkező országok eltérő jogrendje és közigazgatási rendszere. Az intézmények operatív szintű kapcsolatainak fejlődéséhez elengedhetetlen, hogy a felek hasonló jogkörökkel és legitimitással legyenek felruházva. Az egyes szomszédos országbeli szintek azonban felépítésüket, kompetenciáikat, lehetőségeiket tekintve nem kompatibilisek a magyarországi megfelelőikkel. A legtöbb szomszédunknál a középszint vagy hiányzik, vagy ha létezik is, kevés kompetenciával rendelkezik, inkább dekoncentrált jellegű, semmint önkormányzati. Sokat jelent középszinten az önkormányzatiság kialakítása, amire több országban is remény van, de kifejlesztése várhatóan csak azokban az országokban következhet be, amelyek reális időtávban aspirálnak az EU-tagságra.

Magyarország területbeosztására vonatkozóan abból kell kiindulni, hogy a helyi önkormányzás<sup>33</sup> megteremtését követően a területfelesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény és az Országos Területfejlesztési Konceptióról szóló 35/1998. (III. 10.) OGY határozat alakította ki a NUTS-rendszernek<sup>34</sup> megfelelő, azzal kompatibilis területi egységeket, az alábbiak szerint:

- Országos szint /NUTS 1/
- Tervezési- statisztikai régió, amelyek a megyékre épülnek /NUTS 2/
- Megye és főváros /NUTS 3/
- Kistérség /NUTS 4/
- Települési önkormányzat /NUTS 5/

A regionális szintről indulva, a Magyarországon a 7 tervezési-statisztikai régió kialakítása történt meg, majd a területfejlesztési törvény<sup>35</sup> módosítása 1999-ben megteremtette az EU-kompatibilitás minimumát.

A következőkben ismertetem a magyar határrégiók és térségek jellemzőit, a kialakult együttműködések, valamint azok intézményesülésének feltételeit, lehetőségeit az ország észak-nyugati régiójától indulva, a határok mentén haladva.

### 1. A magyar–osztrák–szlovák hármashatár

A három állam közötti kölcsönös érdekeltségek elsősorban Magyarország és Szlovákia Ausztriához, mint az EU kapuállamához fűződő érdekeltségei mentén szerveződnek mind mai napig. Az elmúlt években indult meg az erőteljes közeledés Magyarország és Szlovákia között, elsősorban az EU-csatlakozásban képviselt közös érdekek, valamint a szlovák kormány belpolitikai nehézségei, népszerűtlensége miatt. Ezek a körülmények oda vezettek, hogy a központi politika számára mozgósítható tőkét jelentett a határon

<sup>33</sup> 1990. évi LXV. tv a helyi önkormányzatokról.

<sup>34</sup> Arra tekintettel, hogy összemérhetővé kell tenni a tagállamok egyes térségeit az Európai Unió Statisztikai Szolgálat (az Eurostat) kidolgozta az Egységes Területi Statisztikai Osztályozási Rendszert (Nomenclature des unites territoriales statistiques – NUTS), amely alapján lehetővé vált az EU regionális adatainak mérése. A kidolgozott rendszer öt területi (regionális) és két helyi (lokális) szintet különböztet meg.

<sup>35</sup> 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről.

átnyúló együttműködések deklarálása,<sup>36</sup> ezeknek az akcióknak azonban inkább politikai marketing hangsúlyai voltak, semmint valódi tartalmi. Mindazonáltal azt mondhatjuk, hogy a központi politikai akarat minden határszakaszunk között talán itt állt leginkább az együttműködések mellé.

Az együttműködés intézményeit tekintve ez a térség az országban a leginkább fejlett, s a legnagyobb hagyományokkal rendelkező területnek mondható. Minisztertanácsi határozattal hozták létre még 1985 októberében a Magyar–Osztrák Területrendezési és Tervezési Bizottságot (MOTTB). A rendszerváltás után valósulhatott meg először olyan együttműködés, amelyben valóban csak az érdekelt felek, megyék, régiók vettek részt. Így 1992-ben megalakult a Magyar–Osztrák Határmenti Regionális Tanács, amelynek tagjai Burgenland Tartomány, Vas és Győr-Moson-Sopron megyék, valamint Szombathely, Győr és Sopron megyei jogú városok lettek. A regionális tanács tagjai hosszú előkészítés után 1998 őszén alakították meg a *West/Nyugat Pannon Eurégiót*, amelynek kezdetben Burgenland Tartomány, Vas és Győr-Moson-Sopron megye lett a tagja, majd később Zala megye is csatlakozott hozzá.

2001 márciusában szerveződött meg a *Hármas-Duna Vidék Eurorégió*, amely Győr-Moson-Sopron megyét és három szlovákiai járást (Dunaszerdahely, Galánta, Vágsellye) foglal magában.

A térség területi egységei nagyobb regionális szerveződéseknek is a tagjai. Győr-Moson-Sopron megye és Burgenland tagja az *Alpok–Adria Munkaközösségnek*, Mindhárom oldal részt vesz a *Duna menti Tartományok Együttműködésében* is.<sup>37</sup>

## 2. A magyar–szlovák határtérség

A hármashatár térséggel szemben ezen a területen az észak–déli irány egyenrangúvá válik a kelet–nyugati térszerkezeti iránnyal. A térségben magyar–szlovák viszonylatban csak későn alakultak ki az igazi intézményes kapcsolatok. Ennek oka az osztrák kapcsolatok dominanciája, valamint a politikai akarat hiánya és az eltérő területi kompetencia szintek, s nem utolsósorban a finanszírozás hiánya.

Az adminisztratív szintek eltérése, a szlovák önkormányzatiság nehézségei, s a közép fokú önkormányzatiság hiánya szintén megnehezítik az együttműködések kialakítását. Ebben a térségben a funkcionális határregió kialakítása a Szlovákiában és Magyarországon egyaránt működő települési önkormányzatokhoz kötődik. Fő szervezője Komárom és Észak-Komárom (Komarno) városok önkormányzata. A két város együttműködéséből fejlődött ki a szélesebb területi szintű együttműködés, amely a két város környéki települési önkormányzatokat fogja össze. Megyei/kerületi szinten is van együttműködés, bár a szlovák kerületek önkormányzati funkcióval nem rendelkeznek, kompetenciáik lényegesen korlátozottabbak a magyar megyékénél.

Komárom-Esztergom megye együttműködési szándékainak a *Vág–Duna–Ipoly Eurorégió* ad keretet. A szervezet 1999-ben alakult, tagjai Szlovákiából Nyitra (Nitra) kerület, Magyarországról Komárom–Esztergom, Pest, Veszprém és Fejér megyék.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> A Bécs–Pozsony–Győr Eurorégió kormányfők általi létrehozása (2001. január – Pozsony), valamint a 200/2001. (X.20.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek határon átváltozó együttműködéséről.

<sup>37</sup> HARDI T. (2001): i. m. 142–143. p.

<sup>38</sup> HARDI T. (2001): i. m. 146–147. p.

A *Neogradiensis Eurorégió*t Nógrád megye kezdeményezésére alakították ki 2000-ben, Losonc/Lucenec központtal. A megye partnerei a Nagykürtösi, Losonci és Poltári járások, így nagyrészt az eurorégió a történelmi Nógrád/Novohrad megye területére terjed ki. A működtetés jogi formájának tisztázása érdekében hozták létre a *Neogradiensis Eurorégió Egyesületet*.

Az *Ipoly Eurorégió* 1999-ben jött létre, s valójában két szervezetből áll: Magyarországon az Ipoly Eurorégió, míg Szlovákiában az Ipelsky Euroregion, amelyek szövetségként működnek együtt, s céljuk, hogy egy közös szervezetet alakítsanak ki. Két központja van: Balassagyarmat és Sahy/Ipolyság.<sup>39</sup> Tagjaik települések (Szlovákiában 45, Magyarországon 49), s civil szervezetek (Ipoly Unió, Ipelska Únia, Göncöl Alapítvány, Tölgy Természetvédelmi Egyesület<sup>40</sup>), valamint a Bükki Nemzeti Park és a Szlovák Tudományos Akadémia. A tagok összetételéből is látszik, hogy a Szövetség tevékenysége jelentős részben az Ipolyhoz kapcsolódó természetvédelmi feladatok köré kapcsolódik.<sup>41</sup>

Szintén a magyar–szlovák határon helyezkedik el a *Miskolc-Kassa fejlődési tengely és térsége*. A Miskolc–Kassa kapcsolat elsősorban politikai-kulturális elemekből tevődött össze az elmúlt évtizedben. 1997-ben<sup>42</sup> került sor annak a keretegyezménynek az aláírására, amely a jószomszédi kapcsolatot rögzíti a két város vonatkozásában. Az egyezményben azonban már szövetségként célként szerepelt az eurorégió létrehozása is. Mivel Magyarország az EU-csatlakozást illetően előnyösebb helyzetben van, mint Szlovákia, Kassának és a Kassa kerületnek is előnyös az együttműködés. A két fél közös érdeke miatt könnyű volt elérni, hogy közösen hozzanak létre egy eurorégiót. Az Európai Unió által nyújtott új lehetőségek kihasználása érdekében alakították meg a *Kassa–Miskolc Eurorégió*t 2000 májusában a Kassai kerület (ez négy járást foglal magában), Kassa város, Borsod–Abaúj–Zemplén megye és Miskolc város részvételével.<sup>43</sup>

### 3. A magyar-szlovák-ukrán-román határrégió

Intézményi együttműködésként az egyik legrégebbi magyar részvétellel működő eurorégióról beszélhetünk a térségben, a *Kárpátok Eurorégió*ról, amely 1993-ban jött létre. Területe öt ország térségeit fogja át.<sup>44</sup> A következő évtől a Kárpátok Eurorégió céljaitól elkülönülten működik a Kárpátok Eurorégió Fejlesztéséért Alapítvány, s a gazdasági növekedéssel, a határon átnyúló tevékenységekkel kapcsolatos programokat támogat. Szervezeti felépítésére jellemző az euroregionális rendszer, de az eurorégió hatalmas mérete azonban olyan nagy területet fog át, amely nem nevezhető funkcionális határrégióknak semmi esetre sem, így bár támogathatja annak kialakulását, de a célja más.

A különböző határszakaszokon meg is indult a szétdarabolódása, s a szereplők külön-külön kis intézményi együttműködések hoznak létre. Így határozta el az érintett területek vezetői 2000-ben az *Interregió* együttműködés megalapítását. Résztevői Sza-

<sup>39</sup> Az érintett terület Magyarországon a salgótarjáni, szécsényi, balassagyarmati, rétsági váci és szobi kistérség területe, míg Szlovákiában az Ipolysági, Nagykürtösi, Korponai, Losonci, Rimaszombati, Selmečbányai, Zselízi járás területe, valamint az Érsekújvári járás Ipoly menti településeinek területe.

<sup>40</sup> Környezetvédelmi és természetvédelmi szervezetek.

<sup>41</sup> HARDI T. (2001): i. m. 153. p.

<sup>42</sup> 1997. május 7-én Kassán, illetve május 11-én Miskolcon.

<sup>43</sup> HARDI T. (2001): i. m. 154–155. p.

<sup>44</sup> Lengyelország, Magyarország, Románia, Szlovákia, Ukrajna.

bolcs-Szatmár megye, Kárpátalja körzet és Satu Mare megye. Ennek az együttműködésnek célja, hogy a fejlődést a hármashatár térségre terjessze ki, s szorgalmazza az ukrán-román határ átjárhatóságának javítását, a határátlépés feltételeinek megteremtését.

Kárpátok Eurorégió hatalmas szervezetére reagálva egy kisebb, a funkcionális határ-régiót inkább megközelítő szervezatként alakult ki a *Bihar–Bihar Eurorégió* is, amely a két megye kapcsolatát szervezi intézményi keretek közé.<sup>45</sup>

#### 4. A magyar–román–jugoszláv hármashatár térség

Ezen hármashatár térség kialakulásának eszköze lehet az 1997-ben megalakult *Duna–Körös–Maros–Tisza Eurorégió*, amely négy magyar, négy román megyét és a Vajdaság autonóm tartományt foglalja magában. Megalakulását kétoldalú együttműködési megállapodások előzték meg.<sup>46</sup>

A Kárpátok Eurorégióhoz hasonló nehézségek merültek fel kezdetben a román területi irányítás centralizált jellege miatt. Az eurorégió területi kiterjedése ebben az esetben is lényegesen nagyobb, mint a valóban határ-régió-kialakító funkcionális együttműködési terület, de a funkcionális kapcsolatok erősebbek, mint a Kárpátok Eurorégió esetében, elsősorban a közlekedési érdekeltségek, az élelmiszergazdaság, mezőgazdaság terén.

A tárgyalt területen elsősorban jugoszláv–magyar viszonylatban alakultak ki már a hetvenes években *önkormányzati típusú város–város kapcsolatok* is, pl. Szeged–Szabadka, Baja–Zombor között. Ezekre a kapcsolatokra erős hatással voltak a nemzeti-ségi viszonyok, hiszen a *testvérvárosi kapcsolatok* ezek mentén épültek fel.<sup>47</sup>

#### 5. A magyar–horvát–jugoszláv határtérség

Minden határtérségünk közül politikailag talán a leginkább terhelt határtérség ez a hármashatár terület. A horvát oldal fejlődésére rányomta a bélyegét, hogy 1998-ig az ENSZ igazgatása alatt állt, s csak ezután tért vissza a horvát állam irányítása alá teljes egészében, így a háborús károk helyreállítása még mindig zajlik. A szerbiai oldalon a sorozatos háborúk terhei, a NATO bombázása döntötte vetette vissza a gazdaságot. A politikai és etnikai helyzet sem kedvez a területi szereplők együttműködésének.

Az együttműködések intézményesülésének folyamata 1998-ra ért el oda, hogy Baranya megye, Pécs városa, a Pécs-Baranyai Kereskedelmi és Iparkamara, Eszék városa, s iparkamarája (CRO), valamint a Tuzlai kanton (BiH) megalakították a *Duna–Dráva–Száva Eurorégiót*, amely térségünk nyugati részét foglalja magában. 2000-ben ez a terület kibővült. Az együttműködés, bár három ország részvételével működik, de a Duna jobb partjára terjed csak ki.

A *megyék, városok, társadalmi szervezetek együttműködése* már a jugoszláv időszakban is megvalósult. A háborús években ezek a hivatalos kapcsolatok nem működhetek – már csak a határzár miatt sem –, de egészen más formát öltöttek.

Látható, hogy ez a határtérség, bár földrajzi adottságainál fogva három – Boszniával együtt négy – országra terjed ki, de belátható időn belül csak a nyugati és keleti részek,

<sup>45</sup> HARDI T. (2001): i. m. 158–160. p.

<sup>46</sup> Temes és Csongrád, valamint Arad és Békés megyék 1992; Arad, Temes, Bács–Kiskun, Békés, Csongrád, Jász–Nagykun–Szolnok megyék és a Vajdaság 1994.

<sup>47</sup> HARDI T. (2001): i. m. 161–162. p.

a magyar–horvát, illetve a magyar–jugoszláv együttműködésére külön-külön lehet számítani, a nyugati részen Bosznia horvát többségű területeivel kiegészítve.<sup>48</sup>

### 6. A magyar–osztrák–szlovén–horvát határtérség

A szlovén határ Magyarország legrövidebb határszakasza. Voltaképpen két közeli hármashatár találkozásáról beszélhetünk: Ausztria–Magyarország–Szlovénia, illetve Horvátország–Magyarország–Szlovénia határ menti területei találkoznak. Így a kialakuló határrégió is multilaterális formát mutat. Ennek kohéziója meglehetősen gyenge, mivel a két délszláv államot érdeklődésük, irányultságuk inkább Ausztriához köti, kevésbé a magyar területekhez. Mégis, a kialakuló fejlett közlekedési folyosóknak köszönhetően megerősödik a kölcsönös érdekelttség, ami a területek határrégióba integrálását vonhatja maga után. A kapcsolatokra az elmúlt időszakban a gyenge intenzitás volt a jellemző. Kezdeményezések főleg magyar részről történtek, de ezek többé-kevésbé érdektelenségbe ütköztek a szlovén oldalon.

Az országok közül Ausztria az EU tagja, Magyarország és Szlovénia az első körben számíthat felvételre, míg Horvátország csatlakozása hosszabb időtávon képzelhető el. Az integrációs irány mindenképpen közös érdekeltsegeket alakít ki. A tárgyalt területen mind a négy ország többé-kevésbé periférikus térségei találhatóak.

1996 óta létezik a Magyar–Szlovén Határmenti Regionális Tanács, ami nem titkoltan az Osztrák–Magyar Határmenti Regionális Tanács mintájára jött létre, s keretet kíván adni más, kisebb együttműködések támogatásának. Az alakulóban lévő *Dráva–Mura Eurorégió*ban horvát, szlovén és magyar települések vesznek részt. Az együttműködési nyilatkozatot 2000 szeptemberében Nagykanizsán írták alá.<sup>49</sup> Az eurorégió működését valószínűleg akadályozni fogja, hogy érezhető az együttműködésben a magyar túlsúly, területileg az eurorégió viszonylag távoli városokra épül, így nincs területi kohézió közöttük.<sup>50</sup>

Összefoglalva elmondhatjuk, hogy a legteljesebb együttműködő struktúrákkal a magyar–osztrák és a magyar–szlovák határon találkozhatunk, ahol a területi szintek mind-egyikén intenzív kapcsolatok alakultak ki. Más szakaszon – részben a szlovák határ esetében is – ezek a kapcsolatok hiányosak, változatos partnerségi viszonyok alakultak ki, amelyek jellegére elsősorban a szomszédos ország területi rendszere nyomja rá a bélyegét. A nemzetállamok léte és a népek önrendelkezési joga közötti feloldhatatlan ellentét logikus megoldása lenne a regionális autonómiák biztosítása, de ez sok kockázati tényezőt is rejt magában, s az államok az ebbe az irányba mutató első lépéseket csak nagyon óvatosan merik megtenni, nagyon sok politikai küzdelem árán. Ezen országok számára mindemellett a decentralizáció szükséges folyamat az EU-csatlakozás várható előnyeinek kihasználása érdekében.<sup>51</sup>

<sup>48</sup> HARDI T. (2001): i. m. 162–163. p.

<sup>49</sup> Magyar részről Nagykanizsa, Zalakaros, Marcali, Nagyatád, Csurgó, Letenye, Lenti önkormányzatai, horvát részről Varasd, szlovén részről pedig Lendva községek önkormányzatai, majd később csatlakozott Csáktornya (Cakovec – Horvátország), amely határ menti helyzeténél fogva a szövetségre lépő települések között helyezkedik el.

<sup>50</sup> HARDI T. (2001): i. m. 165–166. p.

<sup>51</sup> HORVÁTH Gy. (1996): *Transition and Regionalism in East-Central Europe*. Tübingen, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung.

Magyarország határai mentén ma már mindenhol kialakultak intézményesített és nem intézményesített együttműködési formák. A nem intézményesítettek közül a kulturális és testvérvárosi kapcsolatoknak van nagy jelentősége, míg az intézményesített formák az euroregionális státuszt célozzák meg. Ezek szervezeti felépítése szinte mindenhol hasonló:

- Elnökség
- Közgyűlés
- Titkárság és
- Munkabizottságok,

azonban rendkívül változatosak kiterjedésüket és a résztvevői kört tekintve.

2. sz. táblázat

A magyar határok mentén található euroregionális együttműködések főbb jellemzői

Együttműködés neve	Létrejött (év)	Résztevők		Területe km <sup>2</sup>	Népessége fő
		magyar	szomszéd		
Kárpátok Eurorégió	1993	megyék	város+járása (SK), vajdaság (PL), megye (UK és RO)	160.000	16 millió
Duna-Körös-Maros-Tisza Regionális Együttműködés	1997	megyék	megyék (RO), tartomány (YU)	77.243	5,9 millió
Duna-Dráva-Száva Euroregionális Együttműködés	1998	megye város kamara	megye, város, kamara (CRO), kanton, város, kamara (BIH)	20.000	1,5 millió
West/Nyugat Pannónia Eurorégió	1995	megye	tartomány (A)	15.168	1,2 millió
Vág-Duna-Ipoly Eurorégió	1999	megyék	kerület (SK)	24.000	2,8 millió
Ipoly Eurorégió	1999	települések, civil szervezetek	települések, civil szervezetek	n.a.	440 ezer
Neogradiensis Eurorégió	2000	megye	Járások és kerület (SK)	20.521	1,7 millió
Miskolc-Kassa Eurorégió	2000	megye, város	kerület, város	14.000	1,47 millió
Dráva-Mura Eurorégió	2000	városok	városok	x	120.000
Interregio	2000	megyék	Megye (RO és UK)	23.142	2,25 millió
Hármas-Duna-Vidék Eurorégió	2001	megye	járások, település-szövetség	7500	780.000

Forrás: Hardi, (2001)

*VII. A határ menti együttműködés legújabb szemlélete (az együttműködés, mint az európai biztonság és stabilitás előfeltétele)*

A határ menti együttműködések biztonságpolitikai megközelítése annak elismerését jelenti, hogy a határ menti együttműködések strukturái sokszor nemcsak a gazdasági, hanem a társadalmi és alkotmányos fejlettség terén is különböző szinten álló államok viszonyában a növekvő kölcsönös megértés, a bizalomépítés és a demokratikus biztonság révén megnövelt stabilitás összetevői.

A határ menti együttműködés eredeti ideológiája szerint az ilyen struktúrák legfőbb célja a gazdasági problémák hatékony orvoslása volt. Az együttműködésben azonban nem feltétlenül a határ menti területek periférikus jellege az egyetlen tényező, amely az együvé tartozást szimbolizálja a résztvevők számára. Különösen igaz ez azokban a régiókban, ahol a határ két oldalán élők nyelve, kulturális azonosságtudata megegyezik.

Számukra különös fontossággal bír az Európa Tanácsi tagság, illetve az Európa Tanácsi dokumentumok alkalmazhatósága. Ebben az összefüggésben ugyanis az Európa Tanáccsal való együttműködés egy olyan közösséghez való tartozást foglal magában, amely ugyanazon alapelveket és értékeket vallja magáénak (pluralista demokrácia, emberi jogok tiszteletben tartása stb.).

Ezt ismerte el az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatóságok Európai Konferenciája is az 1992/232. számú Autonomia, Kisebbségek, Nacionalizmus és az Európai Unió címet viselő határozatában, amikor arra hívta fel a tagállamokat, hogy tegyenek lépéseket a Madridi Keretegyezmény alapján a regionális és helyi szintű határ menti együttműködés fejlesztésére, valamint legyenek különös figyelemmel a kulturális, társadalmi és gazdasági kapcsolatok létesítésére azon népek között, amelyeket közös nyelv, kultúra vagy tradíció kapcsol össze.

Hasonlóan fogalmazott az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) a nemzeti kisebbségi szakértők genfi konferenciáján 1991 júliusában, illetve az 1995. március 21-én Párizsban elfogadott Európai Stabilitási Egyezményben. Az Egyezmény hangsúlyozta, hogy a jószomszédi kapcsolatoknak elő kell segíteniük a regionális gazdasági fejlődést, hogy ezzel is csökkentsék azokat a gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségeket, hiszen ezek a feszültségek okozói. Valamint felkérte az államokat, hogy fejlesszék a határ menti együttműködést, amely lehetővé teszi a gazdasági, a kulturális, a közigazgatási és a humán szférában a személyek, az ötletek, az áruk és a szolgáltatások szabad áramlását.

A határ menti együttműködések ezen új aspektusának jelentőségét növeli, hogy nemcsak az EU-ban van jelen,<sup>52</sup> hanem a csatlakozásra váró Közép- és Dél-Európai államokban is.

*VIII. Összegzés*

A tanulmány összegzéseként megállapítható, hogy a hazai eurorégiók elindultak egy hosszú távú, fenntartható fejlődés irányába. A kezdeti nehézségek, a társadalmi feszült-

<sup>52</sup> Például Baszkföld, Észak-Írország, Korzika esetében – amelyek tipikusan válságterületek – vagy Flandria, Katalónia, Skócia és Vallónia esetében, amelyek látványos sikerrel használták fel az új megközelítést önkormányzati törekvéseikben.

ségekből, illetve a jogi, politikai, igazgatási rendszerek különbözőségeiből eredő akadályok leküzdése után az eurorégió tagjai a prioritások közé emelték a stratégiai szemlélet kialakítását.

Ugyan az eurorégió, mint intézmény és szervezet jó keretet ad az együttműködéshez, azonban a nagy terület miatt, valamint a résztvevők eltérő érdekeinek érvényesítése, illetve az eltérő politikai és közigazgatási szintek következtében nem képes régiókat behálózni és összefogni a létező és potenciális érdekeket. Célszerű kisebb szervezeti rendszereket is működtetni a partnerkapcsolat ápolására, így a kistérségi, vagy település-település típusú kapcsolatokat, vagy éppen városzövetségeket. A két vagy éppen több típusú együttműködési formát egymás mellett kell és szükséges működtetni, így azok kiegészíthetik egymást, egymásra épülhetnek.<sup>53</sup>

Meghatározó az együttműködések tagjainak az Európai Unióhoz való viszonya is, hiszen ez jelentős kihatással bír az együttműködésekre. A problémát az jelenti, hogy az együttműködés országai várhatóan különböző időpontokban csatlakoznak majd az Európai Unióhoz. A csatlakozást követően a magyar határrégiók városai az Európai Unió keleti kapuját fogják alkotni. Ez pozitív hatással lesz a térség fejlődésére, hiszen ezeken a határokon keresztül történik majd a csatlakozni kívánó országok polgárainak kommunikációja az európai gazdasági és politikai integrációval. Ezek lesznek az EU igényeinek, elvárásainak a közvetítői a gazdasági, társadalmi, valamint a politikai értékek tekintetében.

Nem elhanyagolandó az a tény sem, hogy a csatlakozással hazánk egyes határszakszalai az Európai Unió belső, mások a külső határaivá válnak, jelentős uniós támogatások nyílnak meg az együttműködések számára, így ennek ténye jelentősen átforgalmazhatja, intézményesítheti, és igazi tartalommal töltheti meg a már kialakult, de még nehézkesen működő együttműködési formációkat.

## Irodalom

- ASCHAUER, W.: Határokon átnyúló magatartás és a határhelyzet tudatossága az osztrák–magyar határ térségében. *Tér és Társadalom*, 1995. 3–4., 157–159. p.
- ASSOCIATION OF EUROPEAN BORDER REGIONS: *Report on Lace Activities*. Gronau, 1992. AEBR.
- ASSOCIATION OF EUROPEAN BORDER REGIONS: *Gyakorlati Útmutató a Határon Átnyúló Együttműködésekhez*. Gronau, 1997.
- BAJMÓCZI P. – KOVÁCS I.: *Magyarország határ menti területeinek vizsgálata a jugoszláv és a román szakaszon*. OKTK 14111/IIIb kutatás keretében végzett vizsgálat. (Témavezető Dr. Nagy Imre) Kézirat. 1999.
- BARANYI B. (2000a): „Bihar–Bihor” *Euroregionális Szervezet létesítésének lehetőségei és esélyei*., MTA RKK ATI Debreceni Csoport. Debrecen, 2000. Kézirat..

<sup>53</sup> RECHNITZER J.: Határrégiók és nemzetstratégia. MTA RKK. NYUTI. Győr, 2001. 48. p.

- BARANYI B. (2000b): A magyar–román határ menti kapcsolatok. In: Hardi T. (szerk.): *A határ menti regionális együttműködések mint a területfejlesztés új irányai*. MTA RKK NYUTI. Győr, 2000. Kutatási jelentés.
- BATEY, P. W. – CAPPELIN, R. (ed.): *Regional Networks, Border Regions and European Integration*. Pion, London, 1994.
- BLATTER, J. – CLEMENT, N.: *Cross-Border Cooperation in Europe: Historical Development, Institutionalization, and Contrasts with North America*. *Journal of Borderlands Studies*. 2000. 1. 15–53. p.
- CAPPELIN, R.: Interregional co-operation in Europe: an introduction. In: Batey, P. W. – Cappelin, R. (ed.): *Regional Networks, Border Regions and European Integration*. Pion Ltd., London, 1994. 1–20. p.
- DANCS L.: Az ukrán–magyar határ menti kapcsolatok. In: Hardi T. (szerk.): *A határ menti regionális együttműködések mint a területfejlesztés új irányai*. MTA RKK NYUTI. Győr, 2000. Kutatási jelentés.
- Duna–Maros–Tisza regionális együttműködés. *Népszabadság*. EURORÉGIÓ melléklet. 1997. november 21.
- ÉGER Gy.: Az eurorégió mint az európai integráció sajátos térbeli vetülete. *Külpolitika*. 4. 76–87. p.
- ÉGER, Gy.: *Regionalizmus*. Osiris, Budapest, 2000.
- ENYEDI Gy.: *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület. Budapest, 1996.
- ENYEDI Gy.: Városok a közép-európai átmenetben. *Társadalmi Szemle* 1997. 8–9. 42–56. p.
- ERDŐSI F.: A határ menti térségek kutatásáról. In: Erdősi F. – Tóth J. (szerk.): *A sajátos helyzetű térségek terület- és településfejlesztési problémái*. OKKFT Ts – 2/2 „A terület- és településfejlődés társadalmi-gazdasági folyamatai Magyarországon” c. program, 2. sz. kiadvány. MTA RKK. Pécs, 1988. 18–30. p.
- FORGÁCSNÉ DR: OROSZ V.: A regionális Önkormányzatok Európai Chartájának tervezete és a régiók nemzetközi együttműködése. A magyar regionalizáció jellemző vonásai és kibontakozásának lehetőségei. *Magyar Közigazgatás*, 2000. 7–8., 404–411., 490–497. p.
- FORMAN B.: *Regionális politika az Európai Unióban*. VÁTI. Budapest, 2000.
- G. FEKETE É.: *A határ menti együttműködés programja*. REG-LEX Bt. Edelőny, 1998.
- GERGELY A.: *Integráció, Globalizáció, Regionális Fejlődés*. Teleki László Intézet, Külpolitikai Tanulmányok Központja. Budapest, 2000.
- GESHEY, G.: *Initiatives for the launching of a cooperative spatial planning process*. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. Bonn, 1997.
- GOLOBICS P.: *A határmenti térségek városainak szerepe az interregionális együttműködésekben*. JPTE TTK Földrajzi Intézet. Pécs, 1995.
- GRÜBER K. (2000a): A régiók Európája? Az európai regionális politika történelmi fejlődése (1945–1999). *Közpolitika*, 2000. 4. 22–35. p.
- GRÜBER K. (2000b): Magyar részvételű határ menti együttműködések és eurorégiók a nemzetközi szerződések tükrében. In: Hardi T. (szerk.): *A határ menti regionális együttműködések mint a területfejlesztés új irányai*. MTA RKK NYUTI. Győr, 2000. Kutatási jelentés.

- GRÚBER K. (2000c): Románia a régiók Európájában. Van-e esélye a romániai devolúciónak, illetve az erdélyi regionális kormányzati szervezetek létrehozásának? *Tér és Társadalom*, 2000. 1. 145–162. p.
- HAJDÚ Z. (1996a): A közigazgatási térfelosztás változásai Magyarországon. *Tér és Társadalom*, 1996. 1. 5–21. p.
- HAJDÚ Z. (1996b): A magyar–horvát határ menti kapcsolatok dilemmái. In: Pál Á. – Szónokyné A. G. (szerk.) *Határon innen – határon túl*. JATE, JGYTF. Szeged, 1996. 306–312. p.
- HAJDÚ Z.: A magyar–horvát államhatár menti együttműködés lehetőségei és dilemmái. In: Balogh A. – Papp G. (szerk.): *Magyarország az európai regionális együttműködésben*. MTA RKK, Magyar Külügyi Intézet. Pécs, 1998. 103–119. p.
- HAJDÚ Z.: A magyar–horvát határ menti együttműködések In: Hardi T. (szerk.): *A határ menti regionális együttműködések mint a területfejlesztés új irányjai*. MTA RKK NYUTI. Győr, 2000. Kutatási jelentés.
- HAJDÚ Z.: *Magyarország közigazgatási földrajza*. Dialóg Campus. Budapest–Pécs, 2001.
- HANSEN, N.: Border Regions: a Critique of Spatial Theory and a european case study. *Annals of Regional Science*, 1977. 15. 255–270. p.
- HANSEN, N.: International Cooperation in Border Regions: an Overview and Research Agenda. *International Regional Science Review*, 1983. 8. 456–477. p.
- HARDI T.: *Az egységes határrégiók kialakulásának feltételei – lehetséges határrégiók a Kárpát-medencében*. Doktori értekezés., MTA RKK, NYUTI. Győr–Pécs, 2001.
- HORVÁTH Gy.: *Transition and Regionalism in East-Central Europe*. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung. Tübingen, 1996.
- HORVÁTH Gy. (1998a): Az európai regionális fejlődés és politika távlatai. *Tér és Társadalom*, 1998. 3. 1–24. p.
- HORVÁTH Gy. (1998b): *Európai regionális politika*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 1998.
- HORVÁTH GY. (1998c): Regionalizmus és decentralizáció Európában. In: Balogh A. – Papp G. (szerk.): *Magyarország az európai regionális együttműködésben*. MTA Regionális Kutatások Központja. Magyar Külügyi Intézet. 1998. 11–37. p., 77–101. p.
- ILLÉS I. A regionális együttműködés feltételei Közép-Kelet Európában. *Tér és Társadalom*, 1997. 2. 17–28. p.
- JORDAN, P. Central and nation state concepts in Eastern Europe as obstacles for European integration. In: Burdack, J. – Grimm, F.D. – Paul, L. (eds.): *Beiträge zur regionalen geographie Europas*, 1998. 47. 266–272. p.
- KOVÁCS K.– VÁRADI M.: Karöltve. A regionális együttműködés esélyei a Bécs–Győr–Pozsony háromszögben. *Műhely*, 1996. 3. 60–68. p.
- KRATKE, S.: Problems of Cross-Border Regional Integration. *European Urban and Regional Studies*, 1998. 5(3). 249–262. p.
- A Magyar–Román Határtérség Fejlesztési Konceptiója és Programja*. Terra STÚDIÓ Kft. Budapest, 2000. Kézirat.
- MINGHI, J. V.: From conflict to harmony in border landscapes. In: Rumley, D. – Minghi, J.V. (eds.) *The Geography of Border Landscapes*. Routledge. London–New York, 1991. 15–30. p.

- NAGY I.: A határon átnyúló együttműködések a magyar–jugoszláv határ régióban. In: Hardi T. (szerk.): *A határ menti regionális együttműködések mint a területfejlesztés új irányai*. MTA RKK NYUTI. Győr, 2000. Kutatási jelentés.
- NÁRAI M. – RECHNITZER J. (szerk.) *Elválaszt és összeköt – a határ*. MTA RKK. Pécs–Győr, 1999.
- NEMES NAGY J.: *A tér a társadalomkutatásban*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület. Budapest, 1998.
- NOVOTNY G.: Az eurorégiós minta. A sikeres határ menti együttműködés kulcskérdései. In: Balogh A. – Papp G. (szerk.): *Magyarország az európai regionális együttműködésben*. MTA Regionális Kutatások Központja. Magyar Külügyi Intézet. 1998. 77–101. p.
- PÁL Á. – SZÓNOKYNÉ A. G. (szerk.): *Határon innen – határon túl*. JATE, JGYTF. Szeged, 1996.
- PROBÁLD F.: *Európa regionális földrajza*. Nemzeti Tankönyvkiadó. Budapest, 1994.
- RATTI, R.: Borders and Regions in a Changing Europe – A Theoretical Framework. In: Devetak, S. (ed.): *Regionalism as a Means for Promoting Democracy, Stability and Development with a Special Emphasis on the Black Sea Basin*. ISCOMET. Maribor, 1993. 32–40. p.
- RATTI, R.: Frontiers et developement regional. *Universitas Friburgensis*, 1994. 4. 19–21. p.
- RATTI, R. – REICHMANN, S.: (eds.) *Theory and Practice of Transborder Cooperation*. Verlag Helbing and Lichtenhahn. Basel und Frankfurt am Main, 1993.
- RECHNITZER J.: A határ menti kapcsolatok fejlesztésének lehetséges irányai, ajánlások. In: Hardi T. (szerk.): *A határ menti regionális együttműködések mint a területfejlesztés új irányai*. MTA RKK NYUTI. Győr, 2000. Kutatási jelentés.
- RECHNITZER J.: Határ régiók és nemzetstratégia., MTA RKK. NYUTI. Győr, 2001.
- RUTTKAY É.: Határok, határmentiség, regionális politika. *Comitatus*, 1995. december. 23–35. p.
- SCHULZ, C.: Saar- Lor-Lox. Die Bedeutung der lokalen grenzüberschreitenden Kooperation für den europaischen Integrationsprozess. *Europa Regional*, 1997. 2. 35–43. p.
- SCOTT, J.: A határ menti együttműködés nemzetközi rendszerei. *Tér és Társadalom*, 1997. 3. 117–142. p.
- SERSLI, S. – KISZEL V.: *A határon átnyúló együttműködések irányvonalai*. Ipoly Unió, Vác, 2000.
- SÜLI-ZAKAR I.: A Kárpátok Eurorégió szerepe a határokon átnyúló kapcsolatok erősítésében. *Comitatus*, 1997. június. 30–44. p.
- SZÓNOKYNÉ A. G.: Jugoszláviai vállalkozások a Dél-Alföldön. In: Baukó T. (szerk.): *Az Alföld a XXI. sz. küszöbén*. Nagyalföld Alapítvány. Békéscsaba, 1999. 91–94. p.
- SZÖRÉNYINÉ K. I. A Nyugat-Dunántúli Régió – régió? *Tér és Társadalom*, 1998. 3. 51–75. p.
- SZÜCS J.: Vázlat Európa három történeti régiójáról. In: Berend T. – Ring É. (szerk.): *Helyünk Európában*. II., Magvető, Budapest, 1981. 515–568. p.
- TORMA A: *Európai közigazgatás. Régiók. Önkormányzatok*. Virtuóz, 2001.
- TÓTH J. – CSATÁRI B. Az Alföld határ menti területeinek vizsgálata. – *Területi kutatások*. 1983. 6. 78–92. p.

ZALA Gy.: A határ menti együttműködés szükségessége, eddigi főbb eredményei In: Erdősi F.– Tóth J. (szerk.): *A sajátos helyzetű térségek terület- és településfejlesztési problémái*. OKKFT Ts – 2/2 „A terület- és településfejlődés társadalmi-gazdasági folyamatai Magyarországon” c. program, 2. sz. kiadvány., MTA RKK. Pécs, 1988. 42–46. p.

ZSUZSANNA FEJES

## THE CROSS BORDER COOPERATION ON THE POINT OF VIEW OF LAW AND ADMINISTRATION FIRST OF ALL AT THE HUNGARIAN BORDER REGIONS

(Summary)

In this essay the author writes about the cross border cooperation on the aspects of law and administration and the author compares the existing cooperation in the European Union with cooperation developing in Hungary.

Nowdays it is recognised both in Hungary and in the neighbouring countries that the cooperation is necessary and useful both in local, regional and national level. The author tries to highlight that the biggest problem is that the legal system and the administrative organisations are different among the neighbouring countries. Therefore the conditions of the stabilisation of the cross border cooperation haven't been determined clearly yet.

The author would like to analyse the European laws for the cross border cooperation, multilateral and bilateral agreements. She systematizes the possibilities of the different constitutional forms and finally she writes about the border regions of Hungary.

Hungary has an important role in the cross border policy because most of our neighbours cannot get into the enlargement of the European Union in the first round. For this reason Hungary plays the role of the eastern door of the European Union.

At the end of this essay the author tries to find the answer how solve the difficulties derived from different competences, the lack of the principle of the partnership as well as the tension from the different kind of the establishments.

