



*Fejes Zsuzsanna egyetemi adjunktus,  
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar  
Politológiai Tanszék*

## (Euro)régiók Európája<sup>1</sup>

### 1. Bevezetés

Az európai integrációban már hosszabb ideje elindult az a folyamat, melynek során a korábbi nemzetállami szuverenitásra épülő kormányzati rendszer átalakul, miközben a régiók megerősödnek politikai és döntéshozói értelemben egyaránt. Az elmúlt évtizedekben felerősödött egy új irányzat, amely új regionalizmus<sup>2</sup> elnevezéssel indult meg, és nemcsak az Európai Unió tagállamaiban, hanem a közép-és kelet európai országokban is meghatározóvá vált, s egyben a csatlakozásra való felkészülés eszköze lett.

Tanulmányom célja a regionális politika új szemléletű megközelítése, amelynek középpontjában a bottom-up típusú folyamatok – az alulról építkező határon átnyúló együttműködések – állnak, amelyek napjainkra már a gazdasági és szociális kohézió közvetlen céljai között szerepelnek. Ezek a folyamatok az azonos érdekeltségű határ menti területek együttműködése révén a „bővülő” és a decentralizáció által egyre inkább „mélyülő” Európában a határon átnyúló „(euro)régiók Európájának” a megteremtését segítik elő.

Ilyen típusú regionális együttműködések főként ott alakultak ki, ahol a politikailag meghúzott mesterséges államhatárok nem estek egybe a természetes, régi hagyományokkal rendelkező, nyelvi, etnikai, kulturális, illetve gazdasági egységet képező közösségek határaival. Az európai egységeszme és az integráció terjedése szükségszerűen együtt járt a

---

<sup>1</sup> A „Kárpát-medencei Fiatal Politológusok Konferenciája - 50 éves az Európai Unió - Többszintű kormányzás az Európai Unióban” című konferencián elhangzott előadás írott változata (Szeged, 2007. november 30. - december 1.)

<sup>2</sup> Ld. bővebben: Keating, Michael: *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change.* Edward Elgar. Cheltenham, 1998. 72-111. p. ; Loughlin, John and B. Guy Peters: *State Traditions, Administrative Reform and Regionalization*, in: Keating, Michael and Loughlin, John (eds.): *The Political Economy of Regionalism.* Frank Cass. London, 1997. 41-62. p.

határok lebontására irányuló folyamatokkal. Ennek következtében átértékelődött a határok szerepe, már nem az elválasztó, hanem inkább a nemzeteket összekötő funkció vált dominánssá.

Az első határon átnyúló együttműködések létrehozására Nyugat-Európában már az 1950-es évek végén lehetőség volt. Később a már működő gyakorlatra épültek rá az együttműködést átható alapelvek, a megfelelő struktúrák és támogatási rendszerek. Idővel az ilyen típusú határon átnyúló együttműködések kezdeményezése és létrehozása az egyes tagállamok középszintjén elhelyezkedő területi egységek alapvető jogává vált, s napjainkra már a határ menti együttműködéseknek számos típusa alakult ki. A határ menti kapcsolatok elmélyülése előbb-utóbb szükségszerűen azok intézményeinek kialakulásához vezetett. Ez a folyamat önmagában nem jelentett veszélyt a meglévő központi államigazgatás rendszerére, hiszen a cél nem egy új, önálló igazgatási szint létrehozása volt, hanem a már meglévő szintek összekapcsolása, a társadalmi és gazdasági kohézió elősegítése, a határok nélküli Európa koncepció erősítése.<sup>3</sup>

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 és gyakorlatát. A határok megnyitásával nem csupán a kooperáció lehetősége, de a nyugati minták, a vonatkozó szabályok és támogatási politikák is megnyíltak a térség együttműködései előtt. Ennek hatására egyre nagyobb számban alakultak meg ebben a térségben is határon átívelő együttműködések, amelyek valójában nélkülöztek minden szervezettséget és belső tartalmat, a magasztos célok megfogalmazásán túl, csupán külsőleg hasonlítottak a spontán felépülő nyugat-európai formációkra, tartalmilag azonban üresek, gyakran működésképtelenek maradtak, és egyetlen célként az európai uniós támogatások lehívását tudták felmutatni.

Az (euro)régiók Európájának megteremtését számos egyéb tényező is nehezíti: az egymással szomszédos államok esetenként jelentős mértékben különböző jogi-közigazgatási berendezkedése, a határterületek eltérő kompetenciáiból adódó nehézségek, a partnerség elvének hiánya, valamint intézményi sokszínűségből adódó feszültségek. További probléma a schengeni határok kiterjesztése, amely az EU külső határain tovább akadályozhatja az együttműködések intenzitását. Ezért számolni lehet azzal, hogy a schengeni határok miatt

---

3 Gyakorlati Útmutató a Határon Átnyúló Együttműködésekhez. AEER. Gronau, 1997. B1. 7. p.

átmenetileg újból megerősödik a határok „elválasztó” szerepe, ami kihatással lesz az uniós külső határok mentén fekvő keleti és déli országokkal fennálló szomszédsági kapcsolatok alakulására.

## 2. A határon átnyúló együttműködések szervezeti formái

A határon átnyúló szerveződések megerősödésében a legnagyobb nehézség abból adódik, hogy országoként eltérő jogi- és közigazgatási rendszerek működnek, gyakran nem azonosak az érintkező NUTS egységek döntési kompetenciái, erőforrásai és jogkörei, aminek hatására sokféle határon átnyúló kooperációs forma alakult ki, nincs egységesen elfogadott szervezeti- és intézményrendszer. A határ menti együttműködések igen változatos szervezeti formákban jelenhetnek meg, ez jelentős mértékben függ az együttműködő országok gazdasági, társadalmi és politikai rendszerétől, valamint jogi és közigazgatási berendezkedésétől.

Az együttműködések egyes típusai esetében nem kritérium a területi érintkezés, az egymással nem határos területek között is létrejöhetnek multilaterális összefonódások. Az ilyen szerveződések tagjai legtöbbször valamilyen szempontból hasonló helyzetben vannak. Fő céljuk, hogy hallassák a hangjukat mind a nemzeti hatóságok, mind pedig különösen az európai integráció intézményei előtt, ezek a szervezeti formák egyfajta lobbitevékenységet töltenek be. E tekintetben lényegesen nagyobb területek tartozhatnak egy-egy csoportba, ezek a szerveződések jellemzően több országot is átfognak. Ilyen szervezet például az Európai Határ menti Térségek Szövetsége (Association of European Border Regions, AEBR), amelynek tagjai az Európai Unió tagországainak határ menti területei. Ez volt az első uniós szintű ernyőszervezet, érdekszövetség, amelynek célja a határ menti térségekben kialakult együttműködések támogatása, igényeik közvetítése az EU különböző fórumai felé.

Az együttműködések más típusai lehetnek két vagy több ország egymással földrajzi értelemben érintkező területi egységeinek kooperációi. Az első együttműködések a 60-as években német, holland, dán, francia, belga határokon indultak meg azzal a céllal, hogy felkeltsék a nemzeti kormányok érdeklődését a határ mentiségből adódó speciális

helyzetükre.<sup>4</sup> Fontos kiemelni két olyan szempontot, amely meghatározó ezekre a formációkra nézve: egyrészt a kapcsolatok nem nemzeti szintűek, tehát a központi szerveknél alacsonyabb szinten szerveződnek és működnek, ami nem zárja ki kormányzati szereplők részvételét a munkában, de szerepük nem elsődleges a szervezésben. Másrészt a kapcsolatok résztvevőinek működési területe határ menti területként írható le, tehát az adott területi egység érintkezik valamilyen nemzetközi határral, illetve működését befolyásoló hatással van rá valamely államhatár.<sup>5</sup>

Az előrehaladó és fokozatosan mélyülő határon átnyúló együttműködési formák egyre inkább igénylik a folyamatosan fennálló, kötelező érvényű határon átnyúló szervezeteket. Ennek alapján jelenleg három szervezeti modell mutatható ki az európai határok mentén:

- országos részvétellel működő nagyregionális, inkább munkaközösség formát öltő kooperációkra jellemző struktúrák,
- a regionális (megye NUTS III vagy régió NUTS II) részvétellel működő kapcsolatok, amelyek a legjobban megközelítik az európai határon átnyúló valódi eurorégiók státuszát és szervezeti felépítését, ezek lehetnek alkalmasak a későbbiekben az EU által preferált EGTC szervezeti forma kialakítására,
- a lokális (kistérség NUTS IV, település NUTS V) szintű euroregionális együttműködések, melyek háttérben jól működő önkormányzati, testvérvárosi kapcsolatok, települések közötti és kistérségi együttműködések vannak.

A szervezeti forma megválasztása a kooperáció szintjét és mélységét jól mutatja, a határon átnyúló együttműködések intézményesülése a hatékonyabb érdekképviselést, a közös fellépést, és a támogatási programok eredményesebb lebonyolítását érdekében minden együttműködésben szükségessé válik.

Ugyan az eurorégió és munkaközösség<sup>6</sup>, mint intézmény és szervezet jó keretet ad az együttműködéshez, azonban a nagy területi kiterjedés, a szomszédos országok résztvevőinek

---

4 Rechnitzer János: Határ menti együttműködések Európában és Magyarországon, in: Nárai Márta–Rechnitzer János (szerk.): Elválaszt és összeköt – a határ. MTA RKK. Győr–Pécs, 1999. 16. p.

5 Hardi Tamás: Az államhatárokon átnyúló régiók formálódása. Magyar Tudomány. 9. szám. 2004. 56. p.

6 A földrajzilag érintkező, határon átnyúló 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

eltérő érdekeinek érvényesítése, illetve az eltérő politikai és közigazgatási szintek következtében sokszor nem képes régiókat behálózni, és összefogni a létező és potenciális érdekeket. Egyes vélemények szerint célszerű kisebb szervezeti rendszereket is működtetni a partnerkapcsolat ápolására, így a kistérségi, vagy település-település típusú kapcsolatokat, vagy éppen városszövetségeket. A két vagy éppen több típusú együttműködési formát egymás mellett kell és szükséges működtetni, így azok kiegészíthetik egymást, egymásra épülhetnek.<sup>7</sup>

A legtöbb együttműködő szervezet túlnyomórészt helyi kezdeményezésekből, hagyományokból nőtt ki, és megtalálta a helyét a nemzetközi kapcsolatok alakításában. Mégis a három szervezeti modell közül a legelőnyösebbnek és leghatékonyabbnak a területi szintek részvételével működő kooperációk bizonyulnak, ahol a területi önkormányzatok koordinációs tevékenysége révén önálló belső szervezeti egységet hoztak létre a nemzetközi kapcsolatok igazgatására, és ezzel szakmailag, szervezetenként stabilabb háttérrel képesek biztosítani a határon átívelő együttműködésekhez, mint a települési önkormányzatok. Hosszabb távon ezek a struktúrák lehetnek alkalmasak az EU által támogatott európai területi együttműködési csoportosulások kialakítására.

Ugyanakkor az euroregionális szintű kapcsolatok attól is nagyban függenek, hogy milyen mértékű a decentralizáció szintje az adott országban, hiszen a decentralizált politikai rendszer és többszintű kormányzás esetén intenzívebb a határokon átnyúló együttműködés.

### **3. Az (euro)régiók Európájának jogi alapjai**

Az együttműködések intézményesülését és működését tovább nehezíti, hogy tagállamok és azok helyi és regionális hatóságai között lényeges különbségek tapasztalhatók a határ menti kooperációk menedzselése és működtetése során, valamint az eltérő nemzeti jogi szabályozás és eljárások következtében. A konkrét szabályozás hiánya abban is megmutatkozik, hogy egészen a tavalyi évig nem létezett olyan társasági jogi eszköz, amely egész Európában érvényes és alkalmas lenne az országhatárokon átívelő együttműködésekben való alkalmazásra. Ezért az együttműködések nagyobb részben többoldalú, főként európai

---

legmagasabb fokát mutatja, szervezetét tekintve regionális és helyi képviseletek alkotják. A munkaközösségek az eurórégiókhoz hasonlóan hosszú távú együttműködésre szervezett érdekközösségek, de szervezeti felépítésük az előzőnél egyszerűbb, kevésbé integrált, és a kompetencia szintjeik is kisebbek.  
7 Rechnitzer János: Határregiók és nemzetstratégia. MTA RKK. NYUTI. Győr, 2001. 48. p.

szintű konvenciók, illetve két- és háromoldalú megállapodások határozzák meg többnyire a partnerek politikai szándékától függően.<sup>8</sup>

A határon átívelő együttműködések számának növekedése és az intézményesült kapcsolatok megjelenése a 70-es évek végére egyre inkább szükségessé tették a helyi és regionális önkormányzatok szerepének elismerését a nemzetközi kapcsolatokban, s ez az európai szintű jogszabályokban is megjelent. A regionális nemzetközi együttműködés korlátainak felszámolásában és a központi hatalom decentralizálása érdekében a határ menti együttműködések megerősítésében az Európa Tanács játszott kiemelkedő szerepet. Az Európa Tanács égisze alatt született meg a Madridi Keretegyezmény (1980)<sup>9</sup>, amely a határ menti együttműködések olyan szervezeti formáit ajánlja, amelyek a helyi és területi közösségek szükségleteihez igazodnak, ugyanakkor megnöveli a helyi és területi önkormányzatok szerepét és jogkörét a határ menti kapcsolatok alakításában, és járulékos jogi alapot teremt ezek bármely megegyezése számára.<sup>10</sup> Azonban a helyi és területi önkormányzatok szerződéskötési jogát csak a Madridi Keretegyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyveit<sup>11</sup> aláíró államok ismerik el.

Az új kihívásoknak való megfelelésre a jövőben a megfelelő jogkörökkel és kompetenciával rendelkező, az intézményesülést vállalni tudó regionális típusú együttműködések lesznek alkalmasak. Az ilyen típusú együttműködések jogi státuszának rendezése, az együttműködések jogi alapjait megteremtő közösségi szintű jogszabály az Európai Unió jogalkotásában sokáig hiányzott. Mivel a határ menti együttműködések főként a periférián elhelyezkedő, hátrányos helyzetű régiókban éreztetik legerőteljesebben a hatásukat, európai integráció bővítése egyre inkább szükségessé tette, hogy magasabb fórumok, uniós intézmények is foglalkozzanak ezzel a kérdéssel. Ennek eredményeként született meg az

---

8 Gyakorlati Útmutató a Határon Átnyúló Együttműködésekhez. AEER. Gronau, 1997. A3. 2-3. p.

9 1980. május 21-én Madridban kelt Európai Keretegyezmény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ menti Együttműködéséről.

10 A Keretegyezmény a Mellékletében a megállapodások szintje szerint az alábbi kategóriákat mutatja be:

- a területi és helyi szinten megvalósuló határ menti együttműködésre vonatkozó államok közötti mintamegállapodások (öt modell);
- a helyi önkormányzatok közötti határ menti együttműködéshez alapot nyújtó keretmegállapodások, szabályzatok és szerződések (hat modell).

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

Európai Parlament és Tanács 1082/2006/EK rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásról (továbbiakban EGTC rendelet), amely 2007. augusztus 1-től közvetlenül alkalmazandó az EU tagállamaiban.<sup>12</sup>

A rendelet jogi szempontból rendkívüli jelentőséggel bír, hiszen ebben már egy olyan határon átnyúló együttműködési forma kialakítására tesz javaslatot, amely jogi személyiséggel rendelkezik, és európai területi együttműködési csoportosulás (továbbiakban EGTC) néven jelenik meg. Ez azt jelenti, hogy a szervezet minden tagállamban a nemzeti jogszabályok által a jogi személyek esetében elismert legkiterjedtebb jogképességgel rendelkezik.<sup>13</sup> Az EGTC-t felruházzák azzal a képességgel, hogy tagjai – vagyis a tagállamok, regionális, vagy helyi hatóságok – nevében eljárjon.

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 a létesítő okirat szerinti székhelye található.<sup>14</sup> A csoportosulás tagjai lehetnek tagállamok, regionális hatóságok, helyi hatóságok, valamint bizonyos közjogi intézmények, illetve ezek egyikébe vagy közülük többbe tartozó szervezetekből álló társulások, ha azok legalább két tagállam területén helyezkednek el.<sup>15</sup>

A rendelet opcióként jelöli meg ezt a szervezeti formát, vagyis az EGTC létrehozása fakultatív kell, hogy legyen.<sup>16</sup> Ez az eszköz kiegészíti a már meglévő, hasonló nemzeti szintű és az Európa Tanács égisze alatt létrejött kezdeményezéseket, tehát megmarad az eurorégiós és munkaközösségi forma is. Problémás ugyanakkor, hogy azon a tagállamok esetében, amelyek nem EU tagállamokkal határosak, de azokkal folytatnak együttműködést, a rendelet nem alkalmazható. Hiszen rájuk közvetlenül nem vonatkoznak az EU jogi eszközei, így továbbra is az Európa Tanács Madridi Keretegyezménye lesz az irányadó jogszabály. A rendeletben szabályozott jogi eszköz csak a belső határok mentén jelent önálló jogi személyiséggel rendelkező formát, így gondot okoz a megfelelő intézményesült struktúra kialakítása az együttműködések számára a külső határokon. Az EKSZ 159. cikk (3)

---

12 Hivatalos Lap L 210. 2006. július 31.

13 1082/2006/EK az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai területi együttműködési csoport (EGTC) létrehozásáról. 1. cikk (3) bek.

14 1082/2006/EK az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai területi együttműködési csoport (EGTC) létrehozásáról. 2. cikk (1) bek.

15 1082/2006/EK az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai területi együttműködési csoport (EGTC) létrehozásáról. 3. cikk

bekezdése nem teszi lehetővé harmadik országok jogalanyainak bevonását az említett rendelkezésen alapuló jogi aktusba, a csoportosulás létrehozását lehetővé tevő rendelet 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.<sup>17</sup>

#### **4. Az EU külső határain átnyúló együttműködések nehézségei: Schengen hatása az együttműködésekre**

Az EU felelőssége a szomszédos országok irányába jelentősen megnövekszik a schengeni határok bevezetésével, hiszen kettős szerepet kell betölteni: egyrészt megfelelni a schengeni szabályoknak és működtetni a szigorú határőrizeti rendszert, ugyanakkor olyan megoldásokat kell kialakítani, amelyek képesek enyhíteni a schengeni határok által okozott hátrányokat, és lehetőséget biztosítanak a már működő határon átnyúló együttműködések további mélyülésére és bekapcsolására az európai folyamatokba.

A szervezett bűnözés, illegális bevándorlás, szomszédos országokban kialakult konfliktusok megelőzése érdekében a schengeni övezet kiterjesztése hozzájárul a szabadságon, biztonságon és igazságosságon alapuló térség kiteljesedéséhez, egyúttal a külső határok hatékony védelméhez. A schengeni határok bevezetése azonban a külső határok esetében tovább akadályozhatja az együttműködések intenzitását. Ugyanakkor a megváltozott külső körülmények, a schengeni határok okozta akadályok legyőzése, az (euro)regionális fejlődés alakítása, a földrajzi, geopolitikai helyzetből adódó egyedi lehetőségek kihasználása új kihívást, egyúttal új tartalmat jelenthet az együttműködések számára.

Az EU külső határai mentén elhelyezkedő határrégiókat a korábbi elszigetelt helyzetükből kapcsolataik élénkítésével lehet kimozdítani. Az eurorégiók hálózatának létrejötté az EU keleti és déli határai mentén az együttműködni kívánó szomszédos országok és a határon átnyúló kapcsolatok építésében érdekelt helyi és területi önkormányzatok kapcsolatainak fejlesztésével tovább erősíthetők.

---

16 Az Európai Bizottság COM 2006/0094 2006. március 7-i módosított javaslata a 2004/0168 (COD) egy európai területi együttműködési csoport (EGTC) létrehozásáról. Preambulum (7) (8) bek.



Az euroregionális együttműködések szubnacionális keretben jelentenek a schengeni határok kedvezőtlen hatásainak leküzdésére azzal, hogy a határon átnyúló régiók a politikai, gazdasági, valamint a társadalmi és kulturális együttműködés új formáit jelentik a határok mentén. Az eurorégiók újabb lehetőségeket kínálhatnak a szomszédsági kapcsolatok javítására a már meglévő határ menti kisebbségpolitikák hatékonyabbá tételével, a párbeszéd széles társadalmi alapokra helyezésével. Lehetővé teszik a korábban összetartozó régiók, megyék természetes vonzáskörzetének megteremtését, a perifériális helyzetben levő határregiónok felzárkóztatását, a különböző szintű és formájú határon átnyúló és határ menti fejlesztési és együttműködési kapcsolatok megerősítését.

## 5. Következtetések

A határon átnyúló együttműködések szempontjából elemezve az EU tagállamok területi szintjeinek struktúráját, világossá válik az alapvető probléma, hogy az együttműködő szervezeteknek egy rendkívül heterogén közigazgatási környezetben kell megfelelő kapcsolatokat kiépíteniük. 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 határ menti megfelelőikkel. Főként az új tagállamok közigazgatási rendszerére jellemző, hogy a középszint vagy hiányzik, vagy ha létezik is, kevés kompetenciával rendelkezik, inkább dekoncentrált jellegű, semmint önkormányzati.

Problémát jelent az eurorégiós együttműködések kompetenciáinak hiánya, az együttműködő partnerek eltérő hatásköre, szervezettsége. Az eurorégiók és munkaközösségek mellett megjelenő új szervezeti forma, az EGTC önkéntes jellegéből következően azonban az egységesülő Európában még a belső határok mentén sem garantált a területi együttműködési csoportosulás alkalmazásával a határ menti (euro)régiók Európájának létrejötte. A kérdés továbbra is nyitott marad, hogy az EGTC mennyire bizonyul megfelelő és hatékony együttműködési formának az EU belső és külső határszakaszain. Felváltja-e az euroregionális státuszt ez a szervezeti forma, és ha igen, akkor hogyan alkalmazható és működtethető, mely határszakaszokon alakítják ki ezt a formációt.

---

17 1082/2006/EK az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai területi együttműködési csoport

A nemzetállamok központi kormányai már nem ellenőrizhetik teljességgel a tagállamok szubnacionális szintű együttműködéseit, azok működési alapelve a horizontális partnerségre épülő autonómia. Ennek ellenére ma még a központi kormányok sokszor nem tekintik partnernek a szubnacionális szintű euroregionális szerveződéseket. A kormányok szerepe ezért nélkülözhetetlen egy sor területen: a kormányzás európai modelljének megfelelő új hatalmi rendszer kialakításában, a helyi önkormányzás megerősítésében és a decentralizált kormányzás mélyítésében, a civil társadalom jogainak megerősítésében a kormányzás valamennyi területén. A decentralizált párbeszéd keretei között létrejövő helyi és regionális partnerségek elősegíthetik a békés egymás mellett élés, a gazdasági, társadalmi fejlődés és a demokratikus átalakulás sikerét, a határ menti területek biztonságának megteremtését.

A határrégiók valamennyi közigazgatási szintjének aktívan részt kell vennie a regionális együttműködési fórumok és szervezések tevékenységében, minél szélesebb vertikális és horizontális partneri együttműködések keretében. Ennek során kiemelt figyelmet kell fordítani az alulról építkezés elvére, hiszen a partneri kapcsolatok alakításában és az euroregionális identitás formálásában a legnagyobb szerepet a civil és szakmai szervezetek és csoportosulások tölthetik be. Ahhoz, hogy a regionális és helyi közösség részt vegyen saját környezetének alakulásában, befolyásolni tudja a helyi társadalomra is kihatással levő folyamatokat, elengedhetetlen a határ menti együttműködések előmozdító civil kezdeményezések, a civil társadalom szereplőivel folytatandó párbeszéd. Ők képesek az együttműködések célrendszerét az állampolgárokhoz közelebb hozni a szubszidiaritás elvének megfelelően, ami elősegítheti az együttműködések továbbfejlesztését, tartalommal való megtöltését.

A szubnacionális szintű euroregionális együttműködések ezért hozzáadott értéket jelentenek a nemzeti szintű intézkedésekhez, keretet jelentenek a határ menti kapcsolatok szorosabbra fűzésére, a helyi szinteken megfogalmazódó kezdeményezések, együttműködési célok megvalósítására. A határ menti területek többségét történelmi, kulturális, nyelvi, tényezőkből eredő megosztott identitás jellemzi, ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy az együttműködési szándék sok esetben képes felülmúlni a rendelkezésre álló lehetőségeket. Az euroregionális együttműködések célrendszere a külső határok mentén

---

(EGTC) létrehozásáról. Preambulum (16) bek.

hozzájárulhat a jószomszédi kapcsolatok térségi feltételeinek a megalapozásához, elősegíti egymás jobb megértését.

Regionális szinten az együttműködések során sem a társadalmi, sem a kulturális szempontok nem elsődlegesek, a regionális szint alapvetően a területfejlesztés eszköze, azonban itt válik fontossá az alacsonyabb szintek bevonása az együttműködésekbe, a szélesebb társadalmi bázisra épülő, polgárközeli kooperációk kialakítása. A kulturális elemek erősítése elengedhetetlen lesz a jövőben azon külső határok mentén is, ahol eddig nem tulajdonítottak ennek jelentőséget. A társadalmi-kulturális kapcsolatok nélkül fennáll a veszélye annak, hogy kiüresedik, életképtelenné válik az együttműködés.