

**SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM  
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR  
DOKTORI ISKOLA**

Fejes Zsuzsanna

**A határon átnyúló együttműködések jogi és  
közigazgatási feltételei**

Különös tekintettel a magyar határrégiókra

**PhD értekezés**

**TÉZISEI**

**Témavezető:  
Prof. Dr. Paczolay Péter**

**Szeged  
2010**

## ***1. A kutatási téma előzményeinek rövid összefoglalása***

A határok a „történelem sebei”.<sup>1</sup> A határon átnyúló együttműködések kialakítása és fejlődése az európai integráció folyamatával párhuzamosan indult meg. *Európa nyugati országainak* határ régiói már az 1950-es évek végén megtették az első lépéseket a szervezett határon átnyúló együttműködések irányába, főként ott, ahol az államhatárok nem estek egybe a természetes, régi hagyományokkal rendelkező nyelvi, etnikai, kulturális, illetve gazdasági egységet képező közösségek határaival. Ezek először *spontán módon, alulról felfelé építkező „bottom-up”* kooperációkat hoztak létre, minden formalitást nélkülözve. Később a már működő gyakorlatra épültek rá az együttműködést átható *alapelvek, jogi keretek, majd lassan kialakultak a megfelelő intézményi struktúrák (eurorégió, munkaközösség, európai területi együttműködési csoportosulás)*. Ezt a tendenciát növelte az Európai Unió regionális politikájának eszközeként bevezetett INTERREG nevű közösségi támogatási program elindítása, amellyel az Európai Unió a külső és belső határai mentén alakuló együttműködések egyaránt segítette, s a *határok nélküli Európa* koncepciót erősítette.

*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 átjárhatatlanok voltak, így kizárták a spontán együttműködések lehetőségét. A határok megnyitásával nemcsak a kooperáció lehetősége, hanem egyben a már jól működő intézményesült kooperációs minták, a vonatkozó jogi normák és pénzügyi támogatási eszközök is megnyíltak az együttműködések számára. Ennek hatására az 1990-es évek végére, az EU-csatlakozás belátható közelségével egyre nagyobb számban alakultak meg ebben a térségben is határon átvívelő együttműködések, amelyek valójában nélkülöznek minden szervezetséget és belső tartalmat, a magasztos célok megfogalmazásán túl, csupán külsőleg hasonlítanak a spontán felépülő európai formációkra, *tartalmilag azonban üresek, gyakran működésképtelenek*, és egyetlen célként az európai uniós támogatások lehívását tudják felmutatni.*

A határon átnyúló együttműködések megerősödése Európa-szerte az *európaizáció és a decentralizáció* folyamatainak eredménye. Az európai integráció fejlődése során a korábbi nemzetállami szuverenitásra épülő *kormányzati rendszer (government) fokozatosan átalakul, miközben a helyi és területi szintek megerősödnek politikai és döntéshozói értelemben egyaránt (governance)*.

A határ menti együttműködések megerősítése érdekében a regionális szintű nemzetközi együttműködés korlátainak felszámolásában és a központi hatalom

---

<sup>1</sup> Európai Határ menti Térségek Szövetsége: Határ régiók és Határ menti Régiók Európai Kartája. Gronau, 2004. október 7. Bevezetés 3.

decentralizálása folyamatában az *Európa Tanács* játszott kiemelkedő szerepet. Több olyan dokumentum született, amely a határon átnyúló együttműködések *nemzetközi jogi kereteit* igyekezett megteremteni: Madridi Keretegyezmény (1980) és Kiegészítő Jegyzőkönyvei (1995; 1998; 2009), Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és Kiegészítő Jegyzőkönyve (1985; 2009), Regionális Önkormányzatok Európai Kartája tervezete (1997), Regionális Demokráciáról szóló Keretdokumentum (2009).

A regionális érdekeket megfogalmazó nemzetközi szervezetek (Európa Tanács, Európai Régiók Gyűlése - AER, Európai Határ menti Térségek Szövetsége - AEBR) dokumentumai azonban csupán keretet jelentenek az együttműködések jogi szabályozásához, azokat tartalommal a *nemzeti törvényhozások* képesek megtölteni.

Az egységes szabályozás hiánya a jogrendszerek különbözőségeire vezethető vissza, valamint arra, hogy az euroregionális együttműködések jogi státuszának rendezése az *Európai Unió* jogalkotásában sokáig hiányzott. Az *Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete (EGTC rendelet) az európai területi együttműködési csoportosulásról (EGTC)* azonban válaszolt a problémára azzal, hogy a közösségi jog hatálya alatt létrehozott egy valamennyi tagállamban egységesen alkalmazható, jogi személyiséggel rendelkező intézményi formát. Ezzel megvalósult a határon átnyúló szervezetek európai jogi és belső jogi megerősítése.

Ma már *Magyarország határai mentén* is egyre jelentősebb szerepet töltenek be a szubnacionális szintű határon átnyúló együttműködési formák, amelyek felértékelődnek különösen a fejlesztéspolitikában, az Európai Unió kohéziós politikájában, valamint a magyar szomszédságpolitika alakításában. A decentralizált együttműködésekben rejlő lehetőségek előtérbe kerülése, a határ menti (euroregionális) kapcsolatok fejlődése, mélyítése és intenzívebbé tétele térségünkben is szükségessé tették a téma komplex vizsgálatát.

*A nemzetközi szakirodalomban* sokan feldolgozták a témát a politikai szociológia (Horowitz, D.; Martinez, O. J.; Paasi, A.; Peterson, M.; Pernthaler, P.; Prescott, J. R. V.), a politikai gazdaságtan (Börzel, T.; Howell, K. E.; Kohler-Koch, B.; Ladrech, R.; Lodge, M.; Lösch, A.; Radaelli, M.; Roch, I.; Rosamond, B.; Wallace, W.), a politikai földrajz (Cappellin, R.; Corrigan, J.; Haggett, P.; Houtum, H.; Keating, M.; Loughlin, J.; Scott, J. W.; Minghi, J. V.; Ratzel, F.; Ratti, R.) aspektusából. Az együttműködések jogi és igazgatási oldalát azonban kevesen érintették (Hansen, N.; Clement, N.; Perkmann, M.), miközben a regionális tudomány és a határkutatás napjainkra önálló tudományággá nőtte ki magát.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Benko, Georges: A regionális tudomány. Dialóg Campus Kiadó, Pécs-Budapest, 1999., valamint Rechnitzer János – Lengyel Imre (szerk.): A regionális tudomány két évtizede Magyarországon. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009.

Ma már a *hazai szakirodalomban* is egyre többen foglalkoznak a határmentiség kérdésével, elsősorban gazdasági (Csalagovits I.; Forman B.; Horváth Gy.; Lengyel I.; Kengyel Á.), földrajzi (Baranyi B.; Czímre K.; Dancs L.; Golobics P.; Hajdú Z.; Hardi T.; Nemes Nagy I.; Pál Á.; Rechnitzer J.; Szörényiné K. I.; Somlyódyne P. E.; Süli-Zakar I.) és szociológiai (Éger Gy.; Grúber K.; Györi Szabó R.; Illés I.; Kocsis K.; Nárai M.) szempontból, ugyanakkor az utóbbi években kezdenek felerősödni az intézményi és jogi-közigazgatási megközelítésű (Ágh A.; Baller B.; Forgácsné O. V.; Hegedűs D.; Kaiser T.; Kruppa É.; Novotny Z.; Orova M.; Pálné K. I.; Pintér É.; Soós E.; Torma A.; Verebélyi I.) vizsgálatok is.

## ***2. Az értekezés célja és az elkészítésében alkalmazott módszerek***

Értekezésem célja az európai regionális politika egyik kiemelt területének, a *határon átnyúló együttműködések intézményesülésének átfogó bemutatása*, feltárva és szintetizálva a nyugat-európai és közép- és kelet-európai sajátosságokat, megoldási alternatívákat nyújtva a jogi és intézményi hiányosságokból eredő problémákra.

A helyi és területi önkormányzatok határ menti együttműködésének fejlesztésére vonatkozó európai dokumentumok nagy része a hazai együttműködések szereplői előtt még mindig nem teljes körűen ismert. Ezért nagy hangsúlyt kap az *Európa Tanács és az Európai Unió jogi dokumentumainak elemzése*, és annak vizsgálata, hogy az európai és a nemzeti jogalkotási folyamatok miként járultak hozzá az eurorégiók tartós fennmaradásához szükséges határon átnyúló szervezetek nemzetközi jogi és belső jogi megerősítéséhez. Ezek feldolgozása hiánypótló a hazai szakirodalomban, ugyanakkor útmutatóul szolgál az együttműködések gyakorlati megvalósításához. Ezek a dokumentumok lehetőséget adnak a helyi és területi hatóságok közigazgatási és jogi szervezetének meghatározására, valamint *összehasonlító elemzésére*.

A Közép- és Kelet-Európában egyre nagyobb számban létrejövő eurorégiók szervezeti rendszere, hatásköre, tagjainak döntési kompetenciája messze elmarad a nyugat-európai euroregionális szerveződésekétől. A határon átnyúló együttműködésekre vonatkozó európai normák és a közép- és kelet-európai sajátosságok összevetése során vizsgálataim *Magyarország határon átnyúló együttműködéseire, ezen belül a szomszédos országok jogi és közigazgatási rendszerére*, és ezzel összefüggésben regionalizációs folyamataira terjednek ki.

Dolgozatomban választ keresek a *közigazgatási berendezkedés átalakításának kérdéseire*, különös figyelemmel a közigazgatási térszerkezet és területfejlesztés

összehangolása, valamint a szuverenitást is érintő, a központi közigazgatás kompetenciájába tartozó hatalmak alsóbb szintre történő delegálásának időszerei kérdéseire.

A határon átnyúló együttműködésekre vonatkozó nemzetközi és hazai dokumentumok és joganyag áttekintése mellett hangsúlyt fektettem a határ menti együttműködésekkel kapcsolatos gyakorlati ismeretek összegyűjtésére, a kapcsolódó forrásanyagok ismertetésére. Munkámban a *hagyományos jogi-normatív megközelítés* mellett más módszerek (szociológiai, történeti, komparatív elemző) alkalmazása révén is igyekeztem teljes képet adni az együttműködések rendszeréről.

Tekintve, hogy a határ menti együttműködések viszonylag új típusú formációkkal jelennek meg, kevés a rájuk vonatkozó, rendszerezett, feldolgozott ismeretanyag. 2006 tavaszán 18 Magyarország határain működő eurorégió vezetőivel készült mélyinterjúk és kérdőíves felmérés keretében sor került az euroregionális együttműködések empirikus vizsgálatára és adatgyűjtésre, amit a 2009-es év folyamán elvégzett felülvizsgálat, és az újonnan megalakult EGTC-kel történő kapcsolatfelvétel követett. Ennek keretében kiemelt figyelmet fordítottam az *önkormányzatiság tartalmára, intézményrendszerére, az eurorégiók típusaira, valamint a működésüket meghatározó demokratikus alapelvek vizsgálatára.*

Disszertációm fontos részét képezik a *mellékletek* is, melyben áttekintést nyújtok a már létező határon átnyúló együttműködésekről, valamint az új EGTC forma kialakításához szükséges feltételekről és lehetőségekről.

### ***Az értekezés hipotézisei***

- 1. Az államok központi kormányai ma már nem ellenőrizhetik teljességgel a szubnacionális szintű együttműködéseiket, azok működési alapelvei a többszintű kormányzás értelmében a vertikális és horizontális partnerségre épülő autonómia.*
- 2. A határon átnyúló együttműködések egységes intézményrendszerének és jogi szabályozásának hiánya az egyes tagállami jogrendszerek különbözőségeire vezethető vissza, amit az Európa Tanács a nemzetközi jog keretei között nem tudott orvosolni. Ugyanakkor az Európai Unió által megalkotott, a közösségi jog hatálya alá tartozó EGTC rendelet olyan új jogi formát teremtett, ami megoldást nyújthat a határon átnyúló együttműködések egységesítésének problémájára.*

3. *A közép- és kelet-európai térségben kialakuló határon átnyúló intézményi struktúrák elégtelenek a határ menti térségek érezhető mértékű fejlődéséhez. A nyugat-európai együttműködésekben a legelőnyösebbnek és leghatékonyabbnak egyértelműen a területi szintek részvételével működő regionális kooperációk bizonyulnak, miközben Magyarország, valamint a közép- és kelet-európai centralizált rendszerek esetében egy paradigmaváltás figyelhető meg, amelynek során a lokális szintek együttműködési irányába tolódik el a hangsúly.*
  
4. *A hosszabb távú, intézményesített határon átnyúló együttműködések fenntarthatósága azon múlik, hogy mennyiben sikerül az EU elvárásainak megfelelő, a 2007-2013 közötti költségvetési időszak támogatási rendszeréhez igazodó, jogi személyiséggel rendelkező, egységes intézményi háttérrel kiépíteni. Az EGTC egy olyan rugalmas, ugyanakkor egységes határon átnyúló hálózati rendszer kiépítésére alkalmas, amely lehetővé teszi a szubnacionális szintek bevonását a többszintű kormányzás rendszerébe, és megteremtí az európai szintű együttműködési hálózathoz történő csatlakozásuk feltételeit.*

### **3. Az értekezés tudományos eredményeinek összefoglalása**

#### **3.1. Elméleti keretek: európaiáció és a határon átnyúló együttműködések**

Az állam szerepe a XXI. századra jelentős mértékben átalakult, a hagyományos *kormányzati funkciókról a hangsúly a kormányzásra* helyeződött át, amelyben jelentős szerepet töltenek be az új, regionális és lokális szinten megjelenő, vertikálisan és horizontálisan is összekapcsolódó gazdasági és társadalmi szereplők.

*A határ menti kapcsolatok elmélyülése* a területi szintek öntudatra ébredésével egyidejűleg indult meg, ami 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.

Ugyanakkor a határon átnyúló együttműködések természetes módon hatással vannak az *állami szuverenitásra*, mivel bizonyos kifelé irányuló állami jogkörök a szubnacionális szintek kompetenciájába kerülnek. Ezt a kihívást másként oldja meg

a föderális, a regionalizált, a decentralizált és az unitárius államok jogi és közigazgatási rendszere, különböző lehetőségeket nyújtva a nemzetközi szerződések kötéséhez, és a közös testületek, intézmények felállításához és működtetéséhez.

A határon átnyúló együttműködések intézményesülése az *európaizációs folyamat* eredményeképpen két irányból formálódik: egyrészt az Európa Tanács és az Európai Unió irányából érkezik egy „nyomás” a megfelelő jog- és intézményrendszer kialakítására, amely képes az *acquis* és az európai gyakorlat nemzeti szintű befogadására és alkalmazására, másrészt megfigyelhető egy belső alkalmazkodási kényszer, amely az EU regionális fejlesztési programjaiban való részvételre ösztönöz.

A szubnacionális szintek térnyerése szervesen összekapcsolódik a demokratikus részvételi formákkal és a hatékony kormányzás eszméjével, amely az egyes szinteket összekötő *közpolitikai hálózatok, valamint új szakpolitikák kialakulását eredményezi*. A vertikális európaizálódás kiteljesedése mellett előtérbe kerül a *horizontális európaizálódás*, amelyben a többszintű kormányzás azonos szintű és érdekű szereplői intenzív és változatos formában, *nemzeti határokon átívelő kapcsolatokba* lépnek egymással.

### **3.2. Az intézményesülés folyamata**

Európa határai mentén ma már mindenhol kialakultak határon átnyúló együttműködések, intézményesített és nem intézményesített együttműködési formák egyaránt. Ugyanakkor a csoportosítási módok különbözőségei, az egységes szempontrendszer hiánya rávilágított arra a problémára, hogy a hasonló elnevezés ellenére az egyes intézményi formákon belül gyakran nagyon különböző struktúrák jelennek meg, ami nem segíti az együttműködések egységesítésére irányuló törekvéseket. *A mai napig nincs egységesen elfogadott koncepció és hivatalosan használt terminológia a határon átnyúló együttműködések csoportosítására*. Az európai intézmények számos gyakorlati útmutatót adtak ki, amelyek általános szempontokat használó osztályozási rendszerrel próbálnak segíteni az együttműködési formák közötti tájékozódásban.

A legegyszerűbb és minden együttműködésre alkalmazható, az intézményesülés terén meghatározó szempont a *határ menti kapcsolatok időtávja*, ez alapján oszthatók két csoportba az együttműködések: rövid távú, projekt mélységű; valamint hosszú távú, stratégiai szintű együttműködések. *A hosszú távú, stratégiai* intézményesített formák három fő típusa különböztethető meg: az eurorégiók és munkaközösségek a nemzetközi jog hatálya alatt, míg az európai területi együttműködési csoportosulás a közösségi jog hatálya alatt formálódik. *Rövid távú, alkalmi* együttműködésekről egymástól elszigetelt, különálló projektek

megvalósítása esetében beszélhetünk, amikor nem épül ki a tartós intézményrendszer. *A nem intézményesített formák* közül a kulturális és testvérvárosi, testvér-települési kapcsolatok, a kistérségek, valamint a megyék alkalmi együttműködései jellemzőek, amik gyakran az intézményesített euróregionális együttműködésekénél nagyobb múltra tekintenek vissza, de kapcsolataik csupán informális keretek között, megfelelő jogi és szervezeti háttér nélkül működnek.

Dolgozatomban egy *új megközelítés alapján, a jogi szabályozás fényében* kíséreltem meg összefoglalni és rendszerezni az együttműködések intézményesült formáit. Ezen a ponton fontosnak tartom megjegyezni, hogy bár az intézményesülés folyamatának megindulása korábbra tehető, mint a jogi szabályozó eszközök megjelenése, mégis arra a következtetésre jutottam, hogy az *intézményesült együttműködési formák általam elfogadható, egységes szempontok szerinti kategorizálása csak a jogi keretek ismeretében lehetséges.*

### **3.3. Jogi keretek kialakulása**

Európában hosszú ideig nem létezett olyan *közösen elfogadható társasági jogi eszköz*, amely egységesen érvényes és alkalmas lenne a határon átnyúló kooperációban való alkalmazásra. Az együttműködések leggyakrabban az államok közötti, és az egyes projektek előkészületei során létrehozott két-, három- és többoldalú megállapodások befolyásolják, az illető partnerek politikai szándékától függően.

#### **3.3.1. Európa Tanács jogalkotása**

Az Európa Tanács kiemelkedő szerepet játszik a regionális nemzetközi (határon átnyúló) együttműködés korlátainak felszámolásában és a központi hatalom decentralizálásában. Tevékenységében fokozott jelentőséggel bír a helyi demokráciák és a határ menti együttműködések területén végzett kormányközi munka. Az Európa Tanács égisze alatt 1980-ban elfogadott első európai dokumentum, amely a határ menti együttműködések átfogó szabályozására a *Madridi Keretegyezmény*.

A Keretegyezmény *hiánypótló szerepet tölt be* azzal, hogy meghatározza a határ menti együttműködések fogalmát, továbbá mintákat és ajánlásokat nyújt a tagállamok számára a határ menti térségek és települések együttműködésének megkönnyítéséhez. Az együttműködések konkrét formáit az egyes tagállamok belső



jogából vezeti le, így csupán jogi keretet biztosít, amelyet konkrét tartalommal az államok belső, nemzeti törvényhozása tölt ki.

A Keretegyezmény sajátos elvárásoknak kell, hogy megfeleljen. Egyrészt alkalmazhatónak kell lennie azt ratifikáló valamennyi ET-tagország helyi és területi viszonyaira, miközben a *változatos jogi és politikai berendezkedéssel bíró államok szuverenitásának tiszteletben tartása mellett* kell megteremtenie a két- és többoldalú megállapodások kereteit. Az ET Madridi Keretegyezményének fontossága a helyi és területi hatóságok közötti határ menti együttműködés jogi keretének a megteremtése, amelyre az európai és nemzetközi közösség pénzügyi programjai és tevékenységei biztonságosan épülhetnek.

A fentiekből világossá válik, hogy 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 nemzetközi szerződéskötési jogát. Ennek érdekében a Madridi Keretegyezményt többször módosították, *három Kiegészítő Jegyzőkönyv* született (1995; 1998; 2009).

A *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája* elfogadására a már létező Madridi Keretegyezmény szövegéhez kapcsolódva került sor 1985-ben. Azóta ez az európai helyi önkormányzás legjelentősebb dokumentuma, amely 2009-ben újabb jegyzőkönyvvel egészült ki, meghatározza a helyi autonómiára, az irányítás elveire és a pénzügyek vitelére vonatkozó alkotmányos és jogi alapokat, valamint védi a helyi közösségek önkormányzáshoz való jogait.

### **3.3.2. Európai Unió jogalkotása**

A közösségi jogban bevezetett európai területi együttműködési csoportosulásról szóló *1082/2006/EK rendelet* a tagállami joggal szemben *elsőbbséget élvez, közvetlenül hatályosul és közvetlenül alkalmazandó*. Ez azt jelenti, hogy tagállami aláírás, megerősítés és transzformáció nélkül, közvetlenül épül be a jogrendbe, így ha a szubnacionális szintek vonatkozásában tartalmaz rendelkezéseket, akkor abba az állami szint nem szólhat bele, nem alkothat azzal ellentétes normát. Az EGTC rendelet valamennyi EU-tagállam vonatkozásában kötelező erővel bír, így főszabály szerint független az egyes államok politikai akaratától, ugyanakkor nem írja felül a már létező együttműködések.

Az *európai területi együttműködési csoportosulás* alkalmazása nem kötelező, egy opcionálisan választható jogi eszköz a többi eddigi lehetőség mellett, *új alternatívát*

jelent a területi együttműködési tevékenységek hatékonyságának, legitimációjának, és átláthatóságának növeléséhez, egyúttal jobbiztonságot jelent.

Valamennyi tagállamban alkalmazható, azokban is, melyek nem írták alá a Madridi Keretegyezményt, annak jegyzőkönyveit vagy speciális két- és többoldalú egyezményeket. Az új jogi eszköz *kiegészíti a már meglévő kooperációs formákat*, kezdeményezéseket, tehát párhuzamosan fennmarad az eurorégió és a munkaközösség intézménye is.

Az EGTC decentralizált együttműködést jelent, az euroregionális együttműködések több éves tapasztalataira épül. *A többszintű kormányzás eszköze*, hozzájárul a regionális és helyi szinten megvalósított határon átnyúló együttműködés minőségi fejlesztéséhez.

Az EGTC rendelet az első olyan példa a közösségi jog szabályozásában, amikor egy *rendelet speciális jogokat biztosít a különböző tagállamok helyi, regionális és nemzeti közjogi intézményeinek, hogy egyesített struktúrát hozhassanak létre a hatékonyabb együttműködés érdekében.*

### ***3.4. Határon átnyúló együttműködések a magyar határok mentén***

A közép- és kelet-európai térség országaiban a 90-es években bekövetkezett gazdasági és politikai változások, valamint az európai integrációhoz való viszony az euroregionális együttműködések fejlődésének több, a *nyugati mintáktól eltérő sajátosságait* mutatják.

A határon átnyúló együttműködések intenzitása *Közép- és Kelet-Európában* a nyugat-európai folyamatokhoz képest jóval kisebb fokú, miközben a *kis területű közép-európai országok* vonatkozásában a területegységre vetített határhosszúság viszonylag nagy, így a térség *nagymértékben érintett a határmentiség kérdésében.*

#### ***3.4.1. Intézményi modellek és paradigmaváltás a magyar határrégiókban***

A határon átnyúló együttműködésekre vonatkozó európai gyakorlat és a közép- és kelet-európai sajátosságok összevetése során vizsgálataim alapvetően a *Magyarország határai mentén kialakított együttműködések* intézményesülési folyamatára terjedtek ki.

Jelenleg a határon átnyúló együttműködések nagy része *eurorégió néven jelenik meg*, s többé-kevésbé szervezett struktúrárt, munkaszervezetet alakít ki működéséhez, integráltságuk szintje mégis nagyon különböző. Ezek a formációk politikai hatalommal, önálló önkormányzattal nem rendelkeznek, a tényleges operatív feladatokat magánjogi jellegű munkaszervezetek közreműködésével látják el.

Az eurorégiók számos jogi, közigazgatási és gyakorlati problémával találják szembe magukat működésük során. A szomszédos *államok többsége döntően unitárius* maradt, ugyanakkor a regionális/helyi szintek eltérő jogosítványokkal rendelkeznek. Problémát jelent az eurorégiós együttműködések kompetenciáinak hiánya, az együttműködő partnerek eltérő hatásköre, szervezettsége. A régi szereplők mellett (önkormányzatok) megjelentek az új társadalmi-gazdasági szereplők (a területfejlesztési tanácsok, ügynökségek, gazdasági és civil szervezetek) is. Mindez megnehezíti, sőt gyakran megakadályozza a partnerek egymásra találását, s gyakran az érdemi munkát teszi lehetetlenné.

Az alábbi *szervezeti modellek* mutathatók ki Magyarország határai mentén:

- *nagyregionális*, (államok teljes területét magában foglaló vagy NUTS 1, ritkán NUTS 2, vagy NUTS 3 szintű szereplők kapcsolatai) több országra kiterjedő, munkaközösség formát öltő kooperációkra jellemző struktúrák;
- *regionális* (megye NUTS 3 vagy régió NUTS 2) kapcsolatok, amelyek a legjobban megközelítik az európai határon átnyúló „valódi” eurorégiók státuszát és szervezeti felépítését;
- *lokális* (település LAU 2 vagy kistérség LAU 1) euroregionális együttműködések, amelyek háttérben jól működő önkormányzati, testvérvárosi kapcsolatok, települések közötti és kistérségi együttműködések vannak;
- *európai területi együttműködési csoportosulás* (EGTC), a fenti három forma bármelyikét/mindegyikét magában foglaló, jogi személyiséggel rendelkező együttműködési forma.

A legtöbb együttműködő szervezet túlnyomórészt helyi kezdeményezésekből, hagyományokból nőtt ki, és megtalálta a helyét a regionális és helyi szintű nemzetközi kapcsolatok alakításában. A magyarországi határszakaszokon a kezdeti, nagy kiterjedésű határon átnyúló *nagyregionális együttműködések helyébe egyre inkább a kisebb, funkcionálisan összetartozó lokális (kistérségi, települési) együttműködések kerülnek*.

A jelenlegi *magyarországi trend* alapján megállapítható, hogy a *lokális típusú* együttműködések választják az új együttműködési formát. A bejegyzett Ister-

Granum EGTC és az újonnan formálódó (Ung-Tisza Túr, valamint a Banat-Triplex) EGTC-k is ezt a folyamatot erősítik. A regionális típusú együttműködések kivárnak az első EGTC-k alapítási, működési tapasztalatainak összegyűjtésére, megfigyelésére. Ugyanakkor a ma létező jogi eszközök közül a közösségi jog hatálya alatt létrehozott *EGTC csoportosulás az, amely jelenleg mérettől és a résztvevők számától függetlenül a legeredményesebben tudja megvalósítani a határon átnyúló, közös együttműködési célokat.*

### **3.4.2. Jogi folyamatok a magyar határok mentén**

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 struktúrája, valamint az EU-hoz való viszonya. A határ menti együttműködések az EU-n belül is nagyon sokfélék lehetnek a nemzeti politikai rendszerek sokféleségéből adódóan.

*Jogállásukat tekintve a magyar részvétellel működő kooperációk – az EGTC kivételével - sem a belső, sem a külső EU-határon nem rendelkeznek önálló jogi személyiséggel, így nem jelenthetnek elkülönült, önálló közigazgatási egységet, nem köthetnek regionális szintű megállapodásokat. Működésük során a résztvevő partnerek a saját országuk jogrendszere alapján járnak el. Az együttműködések felépítését és intézményesültségét tehát nagymértékben befolyásolják a jogi és közigazgatási rendszerek eltérései, a központi kormányok által kötött két- és többoldalú megállapodások, valamint annak ténye, hogy Magyarország észak-keleti és déli határai jelenleg az EU külső határterületei.*

Hazánk az unitárius államok kategóriájába sorolható be, melynek közigazgatási berendezkedésében valódi hatalommal bíró regionális szint nem létezik. A területi szintek közreműködését az határozza meg a határ menti kapcsolatokban, hogy a központi kormányzat mennyiben szélesíti ki azok jogi kompetenciáit. Ugyanakkor *az együttműködések nem elégséges csupán a magánjogra alapozni, amikor azok olyan programokat érintenek, amelyeket közintézmények fejlesztettek ki és irányítottak, szükséges a közjogi jogi személyiség biztosítása.*

#### **4. Az értekezés eredményeinek hasznosítási lehetőségei**

Értekezésem valamennyi fejezetének végén egy rövid összefoglaló található a fejezetben tárgyalt témakörökre vonatkozóan. A dolgozat végén megfogalmazott következtetések és hasznosítási javaslatok segítenek *a téma komplex áttekintésében, valamint javaslatokat fogalmaznak meg az eurorégiók továbbfejlesztésének jogi-közigazgatási, szervezeti és működési feltételei vonatkozásában a jövőbeni eredményesebb együttműködés érdekében.*

Értekezésem alkalmas lehet olyan *gyakorlati szakemberek* (az együttműködések partnereinek, önkormányzati, gazdasági és civil partnereknek, a területfejlesztés szereplőinek) munkájának segítésére, akik napi rendszerességgel a gyakorlatban találkozhatnak ezzel az intézménnyel, azonban kevésbé látják át a téma elméleti alapjait, ugyanakkor szeretnék megismerni a más határszakaszokon működő, hasonló együttműködések problémáit, lehetőségeit és az európai trendeket.

Dolgozatom hasznos lehet továbbá *felsőoktatási intézmények elméleti szakemberei, tudományos kutatói, oktatói* számára további elméleti kutatások megalapozására, valamint felsőoktatásban részt vevő hallgatók számára oktatási segédanyagként való alkalmazásra.

#### **5. Az értekezés tárgykörében megjelent publikációk**

##### **Könyv**

1. Határon átnyúló együttműködések Magyarországon. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009. (társszerző: Soós Edit)

##### **Tanulmányok**

1. Multilevel Governance and the Competences of Local and Regional Authorities in the Area of Freedom, Security and Justice. Committee of the Regions, Bruxelles. 2009. (társszerző: Tóth Judit)
2. Az euroregionális együttműködések szereplői és céljai Magyarországon. Pro Minoritate. No. 2. 2008. 111-139. p. (társszerző: Soós Edit)
3. Hungarian experiences of cross-border cooperation. Fundamentum. 5. szám. 2008. 123-158. p. (társszerző: Soós Edit)

4. A magyar civil társadalom. Politika.hu, 2008. 1-2. 27-32. p.  
[http://phe.hu/images/politikahu/3\\_1/ph2008.1-2.pdf](http://phe.hu/images/politikahu/3_1/ph2008.1-2.pdf)
5. Schengene hangolva. Európai Műhelytanulmányok 13. szám. 2007. (első szerző és szerkesztő: Tóth Judit)
6. Cross-border cooperation in Hungary. Opportunities and difficulties of Institution-building. In: 6th International Conference of PhD Students. University of Miskolc. LAW Innovation and Technology Transfer Centre. 2007. 97-102. p.
7. A határon átnyúló együttműködések intézményesültsége Magyarországon I-II. Európai Tükör. 7-8. szám és 9. szám. 2007. 104-120. és 100-113. p. (társszerző: Soós Edit)
8. Az euroregionális együttműködések európai jogi vonatkozásai. Európai Jog. VI. évfolyam 6. szám. 2006. 18-28. p. (társszerző: Soós Edit)
9. Az euroregionális együttműködések intézményesültsége Magyarországon. Feladatok és kihívások. Comitatus. november-december. 2006. 20-40. p.
10. Euroregion as a new frame of regional relations. The case study of DKMT Euroregion. Central European Political Science Review. Vol.4. No. 21-22. Fall-Winter 2005. 124-140. p.
11. Regional Strategy and Identity in Hungary. In: 5th International Conference of PhD Students. University of Miskolc. LAW Innovation and Technology Transfer Centre. 2005. 33-37. p.
12. (Euro)regionális identitás, avagy a határ menti együttműködés lehetőségei a Dél-Alföldi régióban. Comitatus. április. XV. évfolyam 4. szám. 2005. 32-46. p. (társszerző: Soós Edit)
13. Jogharmonizáció a regionális politika tárgykörében. Collega. VII. évfolyam 1. szám. 2003. 77-83. p.
14. A határ menti együttműködések jogi-intézményi aspektusból, kitekintéssel a magyar határrégiókra. Acta Juridica et Politica Szeged. Publicationes Doctorandorum Juridicorum. 2003. Tomus II. Fasc. 5. 101-125. p.
15. A határon átnyúló együttműködések elméleti alapjai és gyakorlati megvalósulása a közép- és kelet-európai térségben. Collega. IV. évfolyam 2. szám. 2002. 33-38. p.

## Konferencia előadások

1. The trans-border impact of JHA from the perspective of local authorities Conference on Europe and the World: The Changing Landscape of Liberty and Security in the European Union's External Relations, London School of Economics and Political Science. London, 2-3 April 2009.
2. (Euro)régiók Európája. Kárpát-medencei Fiatalkorú Politológusok Konferenciája. Szeged, 2007. november 30-december 1.
3. Cross-border cooperation in Hungary. Opportunities and difficulties of Institution-building. In: 6th International Conference of PhD Students. University of Miskolc. 12-18 August 2007.
4. Regionális identitás és a civil társadalom szerepe a Dél-Alföldi régióban. Politológus vándorgyűlés. Pécs, 2007. június 22-23.
5. A határ menti együttműködések és az európai civil lobbizás. Szerbia és Montenegró csatlakozik-e valaha az Európai Unióhoz? címmel Európai Unió szakmai-közéleti konferencia az Esély a Stabilitásra Közalapítvány támogatásával. Szerbia, Tóthfalu, 2006. február 25.
6. Euroregion – as a New Level in Regional Relation. European University Institute. „REGIONS IN EUROPE. Historical Regions and 'New Regionalism': Social and Cultural Perspectives. Summer School. Italy, Florence, 3-10 September 2005.
7. Regional Strategy and Identity in Hungary. In: 5th International Conference of PhD Students. University of Miskolc. 14-20 August 2005.
8. The changing context of regional identity in Hungary. Conference on Regional Identities, Cultures, and Images. Sweden, Norrköping, 10-12 March 2005.

## ***1. A short summary of the history of the research topic***

Borders are the 'scars of history'.<sup>1</sup> The creation and development of cross-border cooperation systems started with the process of European Integration. The border areas of the countries in *Western Europe* took the first steps towards organised cooperation – both in the framework and outside of the European integration process – already in the 1950s where the state borders did not correspond to natural linguistic, ethnic, cultural or economic communities. At first it was done spontaneously, by *bottom-up cooperation* systems evolving that lacking any formality. Later, principles and legal regulations influenced already functioning practice, then slowly evolving into appropriate *institutional structures* (*Euroregion, Working community, and European groupings of territorial cooperation*). This tendency was enhanced by regional policies in the European Union, the beginning of the INTERREG program via which cooperation along the internal and external borders of the European Union was aided.

In *Central and Eastern Europe, the process happened differently*. The countries of the region had exceptionally closed borders with the West, until the 1990s, where nearly impenetrable, therefore such cooperation was ruled out. With the opening of the borders, not only the chance of cooperation, but also effectively operating EU-schemata, as well as current legal norms and financial support became available. As a result, by the end of the 1990s, with the prospect of joining the EU, more and more systems of cross-border cooperation began operating but with a lack any organised form or internal content. Beyond the drafting of noble purposes, they are only superficially similar to spontaneously evolving European structures; in terms of *content they are empty, often inoperable*, and their purpose is only to obtain financial support from the EU.

The strengthening of cross-border cooperation all over Europe is a result of *Europeanization and decentralization* processes. In the European integration the former *government system based on national sovereignty is gradually transformed, while the local and regional levels strengthen both their political and decision-making powers (governance)*.

The *Council of Europe*, in order to strengthen the cross-border cooperation, played a prominent role in eliminating the barriers of international regional cooperation and in promoting the process of decentralization of central power. Numerous documents within the aim to establish the *international legal framework* for cross-border cooperation have been produced, including the Madrid Convention (1980) and the Additional Protocols (1995; 1998; 2009), the European Charter of Local Self-

---

<sup>1</sup> Association of European Border Regions: European Charter for Border and Cross-border Regions. New Version. Gronau, 7 October 2004. Preamble, 3.



government and its Additional Protocol (1985; 2009), and the Draft European Charter of Regional Self-government (1997), Reference Framework for Regional Democracy (2009).

However, the recommendations and opinions of the international organisations representing regional interests (Council of Europe; Assembly of European Regions; Association of European Border Regions) only provide a framework for cooperation, which only *national legal regulation* can fill with real content.

The lack of unified legal regulation originates from the diversity of the legal systems, and also from the fact that community level regulation settling the legal state of the Euroregions, was absent from the legislation of the *European Union* for a long time. Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council on a European grouping of territorial cooperation (EGTC) is a response to the lack of legal and institutional instruments, and ensures common cooperation facilities with legal personality, for the local and regional authorities and member states under the *acquis communautaire*.

Cross-border cooperation forms fulfil an increasingly significant role along the *border of Hungary*, and during the process of sub-national integration these models gain more and more importance concerning development policy, the cohesion policy of the European Union and Hungarian neighbourhood policy. The hidden possibilities in decentralised cooperation, and the improvement, deepening and intensification of cross-border relations a complex analysis of the topic needs.

The *international literature* contains several studies addressing the topic from the political sociology, economy, geography, however, very few have dealt with the legal-political and administrative aspects of the functioning, while the border studies have become a new professional topic. Nowadays, *more and more domestic researchers deal with the border studies* first of all economic, geographical and sociological points of view. At the same time, the domestic literature begins to engage extensively with the legal-administrative conditions of cooperation as well.

## ***2. The aim of the dissertation and methods applied for the preparation***

The aim of my dissertation is to present comprehensively one of the key areas of the European regional and cohesion policy, namely the *institutionalisation of cross-border cooperation*, as well as to reveal and synthesize Western-European and

Central-Eastern European characteristics, and to provide alternative solutions to problems stemming from legal and institutional deficiencies.

Most of the European documents regarding the development of the cross-border cooperation of local and territorial municipalities are still not widely known among the domestic actors of cooperation, therefore I attribute a considerable role to the *legal documents of the European Union and the Council of Europe*. My dissertation introduces how European and national legislative procedures have contributed to the international and domestic legal strengthening of cross-border organisations that are necessary for the long-term survival of the Euroregions.

Analysing them supplements the present deficit in domestic special literature on Euroregions and at the same time provides guidelines for the practical implementation of such cooperation. These documents make it possible to determine the administrative and legal organisation of the local and territorial authorities, and to carry out *comparative studies*.

More and more Euroregions are being formed in Central and Eastern Europe, but their organisational structure, authority and the decision-making competence of the members lags far behind those in Western-Europe. My investigation includes the comparison of the European norms regarding cross-border cooperation and the Central-Eastern European characteristics, with a focus on *Hungary's cross-border cooperation, especially involving neighbouring countries, and the legal and public administrative features* of such cooperation, as well as the related regionalisation processes.

In my dissertation I am looking for answers to the *questions of the conversion of the public administrative system*, with particular attention to the coordination of the public administrative territorial structure and regional development, as well as to the timely question of delegating powers from the central to the local levels, which also affects sovereignty.

I have not only summarized the international and domestic legal norms concerning cross-border cooperation, but have also focused on the collection of practical information in connection with cooperation and the description of relevant sources. Besides the *traditional legal-normative approach I have used other methods (sociological, historical and comparative analysis)* to provide a full spectrum of the system of cooperation. Taking into consideration that the cross-border cooperation appears in relatively new forms, relevant, systematic and processed information is rare.

During the spring of 2006, empirical research and data collection on Euroregional cooperation was carried out, using interviews and questionnaires, with 18 leaders of

Euroregions bordering Hungary and was overviewed in 2009, completed with the new EGTCs.

In this respect, I have paid particular attention to the *content and institutional structure of self-governance*, the types of Euroregions and to the investigation of the *democratic basic principles* of their functioning.

### ***Hypotheses of the dissertation***

1. *The central government of the national states cannot control all the cooperation of the sub-national levels. Their working principle is the autonomy based on vertical and horizontal partnership, according to the multi-level governance.*
2. *The lack of the common institutional system and legal procedure of cross-border cooperation originates in the differences of national legal systems of each member state. This problem cannot be solved by the Council of Europe. However, the EGTC regulation established by the European Union, introduced a new legal instrument for the cross-border cooperation under the community law.*
3. *The institutional systems of cross-border cooperation, in the area of Central and Eastern Europe, are not sufficient for the development considerably. I suppose that the most advantageous and effective structures are the regional cooperation with the participation of regional levels in the Western Europe. However in Central and Eastern Europe, especially in Hungary there are mostly centralised government systems, accordingly there is a perceptible change of paradigm: the local cooperations are getting more and more stressed.*
4. *The conservation of long-time institutionalised cross-border cooperation depends on the establishing of the common institutional background with legal personality, adjusted to the 2007-2013 EU-funds. The EGTC is competent in eligible to build up the flexible but common cross-border network system taking the sub-national levels into the multi-level governance system, and ensure the conditions to join cross-border cooperations at European level.*

### **3. Summary of the scientific results of dissertation**

#### **3.1. Theoretical framework: Europeanisation and cross-border cooperation**

The *successful decentralisation and regionalisation process* were necessarily followed by the growth of related institutions. This process in itself posed no threat to the currently operating system of the central state administration, since the aim was not to create a new, independent level of administration, but to *connect already existing levels of administration* for the sake of social and economic cooperation.

At the same time, cross-border cooperation systems have a natural effect on *state sovereignty*, since certain state spheres of authority are the responsibility of regional levels. This challenge is solved in different ways by the legal and administrative systems of unitary, regionalised, decentralised and federal states, offering different chances to sign international contracts and set up and maintain common bodies and institutions.

The institutionalisation of cross-border cooperation is shaped by the *Europeanisation* process from two directions. On the one hand there exists an external, CoE and EU expectation which requires the development of a legal and institutional system that is capable of incorporating and applying the *acquis* and the European practice at national level, while on the other hand, there coexists an internal urge, which inspires regions to take part in EU-funded regional development programs.

#### **3.2. Institutional process**

The goal of the EU is to improve cooperation between communities across borders throughout Europe. By now cross-border cooperation systems are evolved everywhere, *both in institutional and non-institutional forms* of cooperation. Significant differences in the structure involved in cross-border cooperation systems can cause inconvenience. With this mind, the European organisations published several practical guides with elementary classifications.

The common basic feature of the institutionalisation of cooperation systems that is applicable in every case is the time, by which they can be divided into *short-term and long-term strategic systems*. The long-term system on strategic level has three main types of cooperation: Euroregions and Working communities under the international law, and European grouping of territorial cooperation under the community law. There are also short-term systems leading to the completion of

isolated, separate projects. Among the non-institutional forms of cooperation, cultural and town-twinning relations and the cooperation of micro-regions and counties often draw on a common past that predates institutional Euroregional cooperation systems.

### **3.3. Legal framework**

*For a long time no common legal means existed* that would be valid and appropriate for the whole of Europe and for defining the organisational structure of cross-border cooperation systems. Therefore, cooperation is influenced by bilateral or multilateral agreements signed between states during the preparation of certain projects, depending on the political intention of the parties.

#### **3.3.1. Council of Europe**

In the activities of the Council of Europe, intergovernmental work in the field of local democracies and cooperation across borders plays an important role. The Council of Europe has taken part a significant role in dismantling barriers to regional and international cooperation as well as strengthening cooperation across borders, with the aim of decentralisation. At European level, there is only one document that makes an attempt to create comprehensive regulation on cross-border cooperation systems, namely the *Madrid Convention*, passed by Council of Europe in 1980.

The Convention plays a *compensatory role*, in that defines the concept of cooperation across borders and offers patterns and proposals for the member states to make the cooperation of regions and settlements across borders easier. The concrete forms of cooperation are derived from the internal legal regulation of each member state accordingly the Convention only provides a legal framework that must be filled with specific content by the internal legislations of the ratifying member states.

The Convention must meet *specific expectation*, to be applied to the local and territorial relations of the ratifying member states. Apart from respecting the sovereignty of member states having variable legal and political systems, it must also create frameworks of bilateral and multilateral agreements. The importance of the Convention is accentuated by the fact that the monetary program and other activities of the international community can be built on it. The Convention only encourages the signing countries to aid, facilitate and support the cooperation initiatives of settlements and regions across borders, but does not yet acknowledge the right of self governments to sign agreements. To this end, the Convention has been modified several times, and *three Additional Protocols* (1995; 1998; 2009) were drafted.

The *European Charter of Local Self-Government* (1985), connecting to the already existing Madrid Convention and its Additional Protocol (2009) defines the constitutional and legal bases for the principles of government, and defends the right of local communities.

### **3.3.2. European Union**

The European Union has established a new legal instrument, a new form of cooperation of the *European territorial cooperation (Objective 3)*. The adaptation of the *European grouping of territorial cooperation (EGTC)* is not obligatory; it is an instrument besides the existing ones, and choosing it is optional, it represents a new alternative to increase the efficiency, legitimacy and transparency of the activities of territorial cooperation, and at the same time secures legal certainty.

It is applicable in every member state, even in those that have not signed the Madrid Convention and its Additional Protocols or the special bi-and multilateral agreements. The new legal instrument *supplements the already existing initiatives* and forms of cooperation, although the Euroregion and the working community also remain.

The EGTC signifies *decentralized cooperation*, and is built on the years-long experience of Euroregional cooperation. It is an instrument of multi-level governance and contributes to the quality improvement of local and regional cross-border cooperation.

The EGTC regulation is the first example among EU legal regulations in the course of which a legal instrument *grants special rights* to local, regional and national public law institutions and civil law organisations of the different member states, in order to develop unified structures that can achieve a more efficient cooperation.

### **3.4. Cross-border cooperations along Hungarian borders**

European integration and the economic and political changes that took place in the 1990s in the countries of Central and Eastern Europe have influenced the pattern of Euroregional development, which *differs from Western patterns*. In those Central European countries with small territory, the length of borders belonging to territorial units is relatively large.

### ***3.4.1. Institutional models and change of paradigm in Hungarian border regions***

In the course of comparing the European practice and the *Central-Eastern European characteristics* of the cross-border cooperation, my research focused primarily on the institutionalization process of the cooperations developing along the Hungarian borders.

At present, most of the Hungarian cooperation systems *call themselves Euroregions*, and establish a more or less organized structure, or working organization to assist their work, although the level of integration varies considerably. These formations do not dispose of political power and autonomous government; the real operational tasks are provided by civil law working organisations.

The Euroregions face several legal, administrative and practical problems in the course of their operation. The majority of Hungary's neighbouring *states remained primarily unitarian*, and at the same time, regional and local actors possess different rights. *The lack of competence* in the course of the Euroregional cooperation, and the diversity of responsibilities and level of organisation of the cooperating partners cause a problem. Beside the traditional actors (municipalities), new social actors have appeared (regional development councils, agencies, economic and non-governmental organisations) as well. All the above render it more difficult for cooperating partners to meet each other, and often make substantive collaboration impossible.

I have detected the following organisational models along the Hungarian borders:

- *Great regional cooperation systems* (with the participation of countries or NUTS 1, rarely NUTS 2 or NUTS 3 levels) in spite of their names these are working community organistaion structures;
- Relations with *regional* (county NUTS 3, regions NUTS 2) participation that are the closest to the status and organizational construction of real Euroregions, based on inter-county cooperation, but do not work in a proper institutional way;
- Euroregional cooperation systems at *local* level (settlement LAU 2, microregion LAU 1), that have well-functioning municipal and town-twinning relations, supported by inter-town and microregional cooperation systems;
- *European grouping of territorial cooperation* (EGTC), organisational form with legal personality.

Most cooperating organisations have developed from mainly local initiatives and traditions, and found their role in the shaping of local and regional international relations. Along the Hungarian border sections, the initial great regional cooperations are increasingly being replaced by smaller, functionally united organizational models of the local Euroregional cooperation (municipality, microregion).

Based on current *Hungarian trends*, it can be stated that local types of initiative choose this new form of cooperation. The Ister-Granum is registered and the EGTC-s taking shape (Ung-Tisza-Túr EGTC, and Banat-Triplex EGTC) are strengthening this process. The regional type cooperations are waiting for the first experiences of the founding and operational practice of the first EGTC-s. At the same time it can be stated that, among the currently existing legal instruments, irrespectively of the size and the number of participants, the *European grouping of territorial cooperation (EGTC)* is the most efficient way to realize the common goals.

#### ***3.4.2. Legal process along the Hungarian borders***

From the point of view of cross-border cooperation systems, regarding the territorial structure of Hungary and its neighbours, the basic problem is becoming clear: the cooperating organisations must build their relations within an *extremely heterogenous public administrative environment*. The different rule of law and public administration system of cooperating countries, and their attitude towards the EU are the source of many difficulties.

As regards the legal status, the *cross-border cooperation systems in which Hungary participates have no legal personality* either within or across borders, therefore they do not constitute a separate, independent unit of public administration and cannot sign regional agreements of international public legal content. During their operation, the contracting partners act according to the legal system of their own country. Consequently, the building up and institutionalisation of cooperation systems are largely influenced by the differences of legal and administrative systems bilateral or multilateral agreements signed by central governments, and the fact that the north-eastern and southern border areas of Hungary are the external borders of the EU at present.

Hungary is a unitary state in whose administrative system where is no regional level having real power. The contribution of the regional levels in cross-border relations is determined by how much the central government broadens their competence in public law. In addition, *it is not enough to base cooperation systems on private law when the concern public institutions and services for which the provision of a public legal entity necessary*.



#### ***4. Possible means of utilising the results of the dissertation***

At the end of the dissertation there can be found the *summary* of the topics discussed. The *conclusion* provides a comprehensive overview of the topic and *suggestions* for the possibilities of legal-administrative, institutional and organisational development in order to facilitate more efficient cooperation in the future.

The dissertation can be useful for *practical experts* (partners of the cooperation, municipal, economic and civil partners, actors of regional development), who meet this institution during their practical daily routine, but are less aware its theoretical foundations, and need to become familiar with the problems and possibilities of similar cooperations operating across different borders as well as European trends.

The dissertation can be used by the *theoretical experts* of higher education and social sciences, and academics as a basement for new researches, and I can recommend it also as course material for university students.