

Fejes Zsuzsanna:

Az önkormányzatok alkotmányos helye és szerepe a határon átnyúló együttműködések rendszerében

Az Európai Unió egyre nagyobb hangsúlyt helyez a helyi és regionális önkormányzatok közös európai értékekre épülő horizontális törekvéseire, a határon átvívelő kapcsolataik erősítésére, és azok intézményesülésének továbbfejlesztésére. A tanulmány vizsgálja, hogy az Európa-szerte hálózatként működő határokon átvívelő együttműködések rendszerében biztosítható-e a szubszidiaritás elvének gyakorlása a többszintű kormányzás eszközével, és hogyan vál(hat)nak e folyamat hatékony szereplőivé az önkormányzatok. Rávilágít az önkormányzati együttműködést segítő jogi feltételek és közigazgatási kompetenciák hiányára, valamint az európai intézmények és tagállamok felelősségére ennek biztosításában.

I. Bevezetés

Napjaink új kihívása az elmúlt évtizedekben felerősödött globalizáció, amely megváltoztatta a gazdasági és társadalmi folyamatokat, és átalakította az állam és a határok szerepét is az európai integrációban. A „határok nélküli Európa” koncepciójának megvalósítása nemcsak az európai integráció hat alapító tagállamán belül, és nem csupán nemzetállami szinten vált fő céllá, hanem napjainkra a szubnacionális (regionális és lokális) önkormányzatok is részeseivé váltak a határon átnyúló kezdeményezéseknek. Az ilyen típusú együttműködési lehetőségek egyre szélesebb körben alakulnak ki, és erősítik Európa gazdasági és társadalmi kohézióját, valamint a demokratizálódási folyamatot.

* Fejes Zsuzsanna a SZTE ÁJK Politológiai Tanszékének adjunktusa. Kutatási területe az európai államelmélet és regionalizmus jogi megközelítésből. Doktori értekezését 2010-ben védte meg a „Határon átnyúló együttműködések jogi és közigazgatási feltételei. Különös tekintettel a magyar határrégiókra” címmel. Két könyv (Soós Edit–Fejes Zsuzsanna: Határon átnyúló együttműködések Magyarországon. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009.; Fábíán György–Fejes Zsuzsanna–Kovács László Imre: Választások az Európai Parlamentbe az Európai Unióban – és Magyarországon. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2010.) és egy szerkesztett kötet (Soós Edit–Fejes Zsuzsanna (szerk.): Régió a hármashatár mentén. SZTE ÁJK Politológiai Tanszék, Szeged, 2010.) társszerzője, valamint számos tanulmány szerzője.

A szubnacionális szintek hatalmának megerősítésében, a helyi és regionális demokrácia és önkormányzatiság értékeinek, jogi és intézményi feltételeinek megteremtésében elsőként az Európa Tanács játszott kiemelkedő szerepet. Később a szubnacionális szintek térnyerése átkerült az európai integráció eszmekörébe, és összekapcsolódott az Európai Közösség regionális politikájával, amely sokáig elsősorban a pénzügyi támogatási programokban nyilvánult meg. Napjainkra a közös regionális és kohéziós politika egyik kulcskérdésévé vált a határon átnyúló együttműködések elősegítése, melynek során az Európai Unió intézményei és szervezetei egyaránt felismerték, hogy a határrégiók és a határon átnyúló régiók problémáinak megoldása csak az európai, nemzeti, regionális és helyi döntéshozók intenzív együttműködésére épülhet.

Ennek eredményeként az Európai Bizottság 2001. évi Fehér Könyvében¹ meghirdette az új, többszintű kormányzást, a vezetés és irányítás olyan formáját, amely megfelel a kibővült EU igényeinek. Ennek kapcsán az Európai Unióban egyre nagyobb hangsúlyt helyeznek a közös európai értékekre és hagyományokra épülő ún. Egységes Európai Közigazgatási Tér továbbfejlesztéséhez kapcsolódó intézményi keretek megerősítésére, a közös horizontális törekvésekre, melynek keretei között ki kell emelni a helyi és regionális önkormányzatok modernizációját, kapcsolataik erősítését, valamint a társadalmi párbeszéd folyamatos tökéletesítését. A határon átnyúló – mind a helyi, a regionális, és a nemzetek közötti – együttműködések azonban csak akkor tudják betölteni valódi szerepüket, ha létezik egy olyan közigazgatási környezet, amely képes a különböző jogi struktúrák és kompetenciák összehangolására, miközben:

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

A tanulmányban vizsgálom, hogy az Európa-szerte hálózatként működő határokon átívelő együttműködések rendszerében biztosítható-e a szubszidiaritás elvének gyakorlása a többszintű kormányzás eszközével, és hogyan vál(hat)nak e folyamat hatékony szereplőivé az önkormányzatok. Mivel a közép- és kelet-európai országok esetében több sajátosság is eltérően befolyásolja az újfajta határon átnyúló kapcsolatokat, külön kitérek az önkormányzati

együttműködést segítő jogi feltételek és közigazgatási kompetenciák hiányára, valamint az európai intézmények és tagállamok felelősségére ennek biztosításában.

II. A többszintű kormányzás elmélete és gyakorlata

A kormányzatról a kormányzásra való áttérés szükségessége először a teoretikusok körében fogalmazódott meg,² később egyre nagyobb hangsúlyt kapott az európai intézmények gyakorlatában, működési mechanizmusában is. A többszintű kormányzás módszereivel és fogalmi rendszerével jól meghatározható az EU sajátos jogi és politikai rendszerének működése, amely vertikális irányban a különböző kompetenciákkal rendelkező hierarchikus szintek közötti partnerségi kapcsolatokat, horizontálisan pedig az azonos szinten megjelenő politikai, és új gazdasági és társadalmi szereplők hálózattá fejlődött interakcióit kapcsolja össze. A folyamat jelenleg is tart, melyben egyre erőteljesebben kimutatható a többszintű kormányzás részeként a szubnacionális szereplők térnyerése, intenzívebb szerepvállalása, bevonása mind a tagállami, mind az európai döntéshozatalba.

Az Európai Bizottság 2001. évi, jó kormányzásról szóló Fehér Könyvében állapította meg saját kormányzási koncepcióját, amelyben az „európai kormányzás” fogalma mindazon szabályokra, eljárásokra és magatartásra vonatkozik, amelyek befolyásolják az európai szinten történő hatalomgyakorlást, különösen a nyitottság, a részvétel, az elszámoltathatóság, az eredményesség és a koherencia tekintetében.³ Mindezt a Bizottság elsődlegesen politikai akarattal, újfajta kommunikációs eljárásokkal, a helyi és regionális önkormányzatok, valamint a civil társadalom minél szélesebb körű részvételével kívánja elérni. A „jó kormányzás” magában hordozza a szubszidiaritás és az arányosság elvét is, és felhívja a figyelmet a közösségi intézmények szerepének, céljának és felelősségének újradefiniálására ezen elveknek megfelelően, a közjó elérése érdekében.⁴

Az Európai Parlament 2008-as jelentése alapján az európai politikák, különösen a kohéziós politika elindították a kormányzás átalakításának folyamatát. Ennek értelmében a kormányzás egy gyakran centralizált, mégis – a földrajzi vagy akár ágazati – megosztottsággal

¹ Az Európai Bizottság Fehér Könyve az európai kormányzásról. COM (2001) 0428 final on European governance - A white paper. OJ C 287 2001. 10. 12.

² Lásd bővebben: Hooghe, Liesbet – Marks, Gary: Multi-Level Governance and European Integration. Rowman-Littlefield Publishers, Oxford, 2001.; Kooiman, Jan: Governing as Governance, Sage, London, 2002.

³ Az Európai Bizottság Fehér Könyve az európai kormányzásról. COM (2001) 0428 final. European governance - A white paper. OJ C 287 2001. 10. 12. 1-29. o.

⁴ Frivaldszky János: Szubszidiaritás és az európai identitás a közösségek Európájáért. In: Frivaldszky János (szerk.): Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban. OCIFE Magyarország – JTMR Faludi Ferenc Akadémia, Budapest, 2006. 48. o.

jellemezhető rendszertől egy olyan rendszer felé halad, amely több szinten is egyre inkább integrált. Tiszteletben tartva az egyes tagállamok intézményi kereteit, a hatáskörök megosztását és a szubszidiaritás elvét, az európai intézmények ösztönözhetik a jobbítási folyamatot a kormányzás minden szintjén, legyen az közösségi, nemzeti, regionális vagy helyi. A kormányzás új módszerei nem helyettesítik a hatáskörökkel és költségvetéssel rendelkező (európai, nemzeti, regionális és helyi) közintézményeket, hanem lehetőséget biztosítanak nekik arra, hogy saját politikáikat az ugyanazon kérdéskörben érdekelt, valamennyi (köz- és magán) szereplővel koherenciában valósíthassák meg.⁵

A Régiók Bizottsága a többszintű kormányzást az Európai Unió, a tagállamok, valamint a regionális és helyi önkormányzatok partnerségen alapuló összehangolt cselekvéseként fogja fel, amelynek célja az Európai Unió politikáinak kidolgozása és végrehajtása. Ez a különböző érintett hatalmi szintek megosztott felelősségét vonja maga után, valamint a demokratikus legitimitás valamennyi forrására és a különböző bevont szereplők reprezentativitására támaszkodik. A Régiók Bizottsága kiemeli, hogy a többszintű kormányzás horizontális és vertikális dimenzióval rendelkező dinamikus folyamat, amelyben

- vertikálisan „a területi önkormányzatok, illetve a nemzeti kormány és az Európai Unió” között,
- horizontálisan „a területi önkormányzatok, illetve a civil társadalom” között, és különösen a társadalmi párbeszéd keretében meg kell erősíteni a partnerség gyakorlatát.⁶

Ez a megosztás egyáltalán nem csökkenti a politikai felelősséget, hanem éppen ellenkezőleg: a közös döntéshozatal és megvalósítás elsajátítását ösztönzi. Következésképpen inkább politikai „tevékenységek skáláját” jelenti, mint jogi eszközt, amelynek megértéséhez nem elég a folyamatokat a hatáskörmegosztás tükrében szemlélni. A politikai cselekvés azon területein, amelyeken az Európai Unió nem rendelkezik kifejezett hatáskörrel, de a közösségi politikák éreztetik hatásukat – mint például a lakáspolitiká, valamint az általános érdekű szolgáltatások széles köre –, a többszintű kormányzás lehet az az eszköz, amely lehetőséget teremt a közös célok elérésére, az egyes tagállamok alkotmányos és közigazgatási sokféleségének megőrzése mellett.

⁵ Az Európai Parlament jelentés a nemzeti és regionális szintű kormányzásról és partnerségről, valamint a regionális politika terén projektek megalapozásáról. (2008/2064(INI)) Regionális Fejlesztési Bizottság. Előadó: Jean Marie Beaupuy. A6-0356/2008, 2008. 9. 17.

⁶ A Régiók Bizottsága Fehér Könyve a többszintű kormányzásról. CONST-IV-020. 80. plenáris ülés. CdR 89/2009 final, 2009. 06. 17-18. 6. o.

Az európai integrációban kialakuló többszintű kormányzást több dokumentum vizsgálja, de mindeddig nem alakult ki olyan jogi keret, amelyben az európai uniós szintű, a tagállami, a regionális és a helyi hatáskörök egyértelműen és általános jelleggel elhatárolva jelennének meg,⁷ miközben a többszintű kormányzás alapvető kérdése az egyes szintek közötti hatáskörmegosztás pontos meghatározása.

Az Európai Unióban napjainkban közel 95.000 helyi és regionális önkormányzat rendelkezik jelentős hatáskörökkel, és segíti elő az európai demokrácia és polgárság érvényre juttatását olyan kulcsfontosságú ágazatokban, mint az oktatás, a környezetvédelem, a gazdaságfejlesztés, a területrendezés, a közlekedés, a közszolgáltatások és a szociálpolitika. A regionális és helyi önkormányzatok felelősek a közösségi politika és jogszabályok közel 70%-ának a végrehajtásáért.⁸

A regionális és helyi önkormányzatok Európában betöltött szerepéről és hatásáról szóló, 2009 februárjában megjelent Eurobarométer jelentés megerősítette azt a tényt, hogy az európai állampolgárok a legerőteljesebben a helyi és regionális választott képviselőkben bíznak (összeurópai szinten 50%), miközben az Európai Unióba vetett bizalom 47%, míg a tagállami kormány esetében ez csupán 34%. Ez az adat támasztja alá a szubszidiaritás elvének létjogosultságát és gyakorlati működését. A szubnacionális kormányzás szerepét erősíti, hogy a hatalom koncentrációját nemcsak a hatalmi ágak klasszikus horizontális megosztása, hanem a területi, vertikális kiépítése is korlátozza. Így az erős önkormányzatok fontos ellensúlyt jelentenek a kormányzás rendszerében, még akkor is, ha azokat hatalmi ágként nem ismerik el. A helyi önkormányzatok legitimitációja végső soron a helyi társadalomtól származik, így lényegesen erősebb más közjogi formációknál.⁹ Ugyanakkor a megkérdezettek úgy vélik, hogy életkörülményeiket legnagyobb arányban (43%-ban) a tagállami politikák befolyásolják, szemben a helyi szintek 38%-os arányával, miközben az EU meglepően alacsony hatást gyakorol mindennapjaikra (9%). Ezt támasztja alá, hogy megkérdezettek 59%-a érzi úgy, hogy a helyi és regionális önkormányzatokat nem veszik kellően figyelembe az európai döntéshozatali folyamatokban. (1. táblázat)

⁷ Lásd bővebben: Tóth, Judit – Fejes, Zsuzsanna: Multilevel Governance and the Competences of Local and Regional Authorities in the Area of Freedom, Security and Justice. Committee of the Regions, Brussels, 2009.

⁸ A Régiók Bizottsága Fehér Könyve a többszintű kormányzásról. CONST-IV-020. 80. plenáris ülés. CdR 89/2009 final, 2009.06.17-18. Bevezetés 3. o.

⁹ Pálné Kovács Ilona: Helyi kormányzás Magyarországon. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2008. 13-16. o.

1. táblázat. Eurobarométer jelentés adatai, 2009.

1-3. Kérdés: Mennyire bízik Ön a következő intézményekben?						
Szintek	Magyarország			EU 27		
	Bízik benne	Nem bízik	NT/NV*	Bízik benne	Nem bízik	NT/NV*
Európai Unió	51 %	35 %	14 %	47 %	41 %	12 %
Nemzeti/Magyar kormány	16 %	74 %	10 %	34 %	61 %	5 %
Regionális vagy helyi hatóságok	45 %	45 %	10 %	50 %	44 %	6 %
4. Kérdés: Milyen szintű hatóságok befolyásolják leginkább az Ön életkörülményeket?						
Európai szintű	5 %			9 %		
Országos szintű	51 %			43 %		
Regionális vagy helyi szintű	36 %			38 %		
NT/NV*	8 %			10 %		
5. Kérdés: Ön szerint a regionális, illetve a helyi hatóságokat megfelelő mértékben veszik figyelembe, vagy nem, az Európai Unió politikáját illető döntések során?						
Megfelelő mértékben	30 %			19 %		
Nem megfelelő mértékben	46 %			59 %		
NT/NV*	24 %			22 %		

Forrás: Kivonat – 307. sz. speciális Eurobarométer felmérés, 70.1. sz., őszi hullám – Fiches in all languages. Régiók Bizottsága, 2009.

<http://www.cor.europa.eu/pages/EventTemplate.aspx?view=folder&id=635edfaa-47b3-4793-8b3d-764e0cbf97cc&sm=635edfaa-47b3-4793-8b3d764e0cbf97cc>

Megjegyzés: * NT/NV: nem tudja/nem válaszol/nincs véleménye

A fenti jelentés igazolja, hogy az Európai Uniónak, mint politikai entitásnak igen kicsi a legitimitása az európai polgárok előtt, hiszen gyakran még a felé irányuló elvárásoknak sem tud megfelelni. Mindemellett a tagállami politikai rendszerekbe, a kormányzatba vetett bizalom is általánosságban gyenge az európai országokban, ezért szükséges az újfajta „governance” típusú kormányzás, és eljárások megteremtése. A „governance”-modell megvalósítása tehát a hatékonyság és a legitimitás hiányára nyújt választ, miközben kiszélesíti a formális procedúrákat, és megteremti az informális megegyezések, politikai alkuk sajátos rendszerét. A társadalomtudományi elemzések ugyanakkor rámutatnak a nem hagyományos, nem képviseleti típusú új „governance” formációk veszélyire:

- a formális szabályok kétségbe vonhatók a tárgyalásra és az érintettek bevonására történő hivatkozással;
- az érdekek nem rögzítettek, hanem korlátlanul szaporíthatók;
- kiiktatják a végső döntéshozót, és a döntéshozatal helyét átveszi a konszenzuseresés folyamata;

- a folyamat lelassul, a mindenkinek tetsző, „puha” megoldás csökkenti a hatékonyságot;
- a folyamatban résztvevő önjelölt stakeholderok mögül hiányzik a demokratikus legitimitáció.¹⁰

Ezek a negatív jelenségek főként a közép- és kelet-európai térségben mutathatók ki, ahol a jogrendszerek harmonizációja akadálymentesen halad előre, miközben az adminisztratív rendszerek harmonizációja akadozik.¹¹ Az európai dokumentumok megállapításai a közép- és kelet-európai térségben továbbra is inkább elméleti jellegűek, a többszintű kormányzás mechanizmusai nem működnek megfelelően. A kormányzás feltételeit alapvetően a tagállamok teremtik meg, így elsősorban nemzeti szinten válik szükségessé a helyi és regionális önkormányzatok európai döntéshozatali folyamatokba való bekapcsolásának megteremtése.

III. Jogi és közigazgatási keretek: Magyarország határon átnyúló együttműködéseinek nemzetközi jogi feltételei

A közép- és kelet-európai térség tagállamai óvatosságot mutatnak az európai építkezés jogi minőségében. Egyrészt észlelik, hogy jelentős ütemben nő az Európai Unió által elfoglalt hatáskörök száma, ezáltal a szupranacionális szint meghatározóvá válik, miközben a tagállamok a szuverenitás elvére alapozva érzékeltetni próbálják, hogy ők az együttműködés irányítói, s a nemzeti szuverenitás fenntartásának „illúziója” bástyákat biztosít számukra az európai építkezés túlzott hatalmával szemben.¹² A legnagyobb lemaradásunk a horizontális kapcsolatépítésben mutatható ki, hiszen míg a régi tagállamokban a szubszidiaritás elvének megfelelően, alulról jövő nyomás hatására a szubnacionális kooperációk horizontálisan, európai szinten megszerveződtek, és érdekképviselőkké emelkedtek, addig a közép- és kelet-európai térség országaiban a többszintű kormányzás intézményei és külkapcsolatai hiányoznak, vagy az állami fennhatóság biztosítása mellett még ma is a nemzetközi jog keretei között formálódnak. Ez a probléma érzékelhető a magyar intézményrendszerben is, és ennek

¹⁰ Boda Zsolt: A kormányzás jelentésváltozása a globalizáció korában. Politológus Vándorgyűlés, 2006. 8. o. Forrás: http://politologia.ektf.hu/polvgy2006/eloadasok/boda_zsolt.doc.

¹¹ Pálné Kovács Ilona: I. m. 16-17. o.

¹² Trócsányi László: Nemzeti szuverenitás és európai integráció. Európai Tükör, 2008/3. 5. o.

hátrányos következményei tapasztalhatók az határon átnyúló együttműködések kiépítésének megkésésében.¹³

III.1. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és Kiegészítő Jegyzőkönyve

A határon átnyúló együttműködésekre vonatkozó jogi keretek kialakításában Magyarország külpolitikája jól igazodik az Európa Tanács követelményrendszeréhez. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját Magyarország és valamennyi szomszédja aláírta és ratifikálta.¹⁴ (lásd 2. táblázat)

A Charta helyi önkormányzatok együttműködéseire vonatkozó 10. cikkének rendelkezéseiből a (2)-(3) bekezdés teszi lehetővé a határon átnyúló együttműködések kialakítását. Ennek értelmében 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;
- közös érdekeik védelmére és előmozdítására alakult szövetségnek, illetve a helyi önkormányzatok nemzetközi szövetségének tagjai legyenek;
- valamint a belső jogban meghatározott feltételek mellett szabadon élhetnek a határon túli önkormányzatokkal való együttműködés jogaival.¹⁵

Ezek a rendelkezések a Charta 12. cikke alapján épülhetnek be a tagországok jogrendjébe. Mivel a 12. cikk nem teszi kötelezővé a Chartában rögzített valamennyi önkormányzati alapjog biztosítását, csupán azt mondja ki, hogy a Charta első részében felsorolt önkormányzati alapjogokból a Chartát ratifikáló államoknak legalább húsz szakaszt kell elismerni, amelyek közül tízet kötelezően meghatározott felsorolásból kell kiválasztani,

¹³ Ágh Attila: Európa új határai: A „Magyarország 2015” projekt célkitűzései. In: Kaiser Tamás (szerk.): Hidak vagy sorompók? A határokon átívelő együttműködések szerepe az integrációs folyamatokban. Ú.M.K., Budapest, 2006. 49-57. o.

¹⁴ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló Egyezményt a Magyar Köztársaság részéről 1992. április 6-án írták alá, és az 1997. évi XV. törvénnyel került kihirdetésre.

¹⁵ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt Egyezmény, ETS No. 122. 10. cikk (1)-(3) bekezdés.

ami persze később bővíthető.¹⁶ Ebben a kötelező felsorolásban a nemzetközi együttműködésre vonatkozó szakaszok (10. cikk (2)-(3) bekezdés) nem szerepelnek.

Időközben a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának Kiegészítő Jegyzőkönyve is megszületett, amelyet 2009. november 16-án tizenkét tagország aláírásával – köztük Magyarország és szomszédaink közül Szlovénia – fogadtak el, a helyi közéletben való részvételt ösztönzi, ugyanakkor nem tartalmaz új hozzáadott értéket a határon átnyúló együttműködések vonatkozásában.¹⁷

III.2. A Madridi Keretegyezmény és Kiegészítő Jegyzőkönyvei

Az első európai szintű, határmentiség kérdésével foglalkozó dokumentum az Európa Tanács Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló Madridi Keretegyezménye, amelyet Magyarország 1992-ben írt alá, és 1994-ben léptetett életbe.¹⁸ Szomszédaink közül csupán Ausztria szerepelt a Keretegyezmény megalkotói között, míg a többi ország a rendszerváltást követően, a kilencvenes évek folyamán csatlakozott a Keretegyezményhez, és hatályba is léptette azt. Szomszédaink közül egyedül Szerbia nem írta alá a Keretegyezményt, ami az együttműködések vonatkozásában hátrányt jelenthet, hiszen a helyi önkormányzatiság és a területi autonómia terén az európai normák alkalmazásának hiánya jelentős mértékben akadályozhatja a határokon átívelő kooperációk lehetőségét. (lásd 2. táblázat)

Az együttműködések tényleges létrehozása és működése azonban nagyban függ a szomszédos országok politikai hozzáállásától és jogi rendszerétől, valamint a Keretegyezményhez fűzött fenntartások tartalmától. Magyarország egyetlen vonatkozásban fűzött fenntartást a Keretegyezményhez, mégpedig konkretizálta magyar részről azokat a szerveket, amelyek a 2. cikk alapján az együttműködések alanyai lehetnek: a községek, városok, főváros, valamint annak kerületi és a megyék önkormányzatai, illetve a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok. Ugyanakkor a felsorolás nem tartalmazza a helyi kisebbségi

¹⁶ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt Egyezmény, ETS No. 122. 12. cikk.

¹⁷ Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of local authority. ETS No.: 207. A Kiegészítő Jegyzőkönyvet Magyarország 2010. június 7-én ratifikálta. A tanulmány lezárásának időpontjában csak 4 ratifikáció történt meg, mivel a jogszabály 8 ratifikációt követően lép életbe, jelenleg nem hatályos.

¹⁸ 1997. évi XXIV. törvény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló, 1980. május 21-én, Madridban kelt Európai Keretegyezmény kihirdetéséről.

önkormányzatokat, akik ennek ellenére *de facto* aktív kapcsolatokat tartanak fenn az anyaországukkal, így ez hátrányos joghézagot jelent a kisebbségpolitika szabályrendszerében.¹⁹

A Madridi Keretegyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyveihez Magyarország még nem csatlakozott, amelyeknek „legkritikusabb” pontjai a magyar jogrend számára azok a cikkek, amelyek alapján a részes államok kötelesek elismerni a joghatóságuk alá tartozó önkormányzatok és hatóságok nemzetközi szerződésalkötési jogát,²⁰ valamint a nemzeti jog keretein belül határon átnyúló (közjogi vagy magánjogi) jogi személyiséggel rendelkező együttműködési forma felállítására adnak lehetőséget.²¹ Az első Kiegészítő Jegyzőkönyv 8. cikke kimondja, hogy a részes államoknak nyilatkozniuk kell arról, hogy a magánjogi (4. cikk), vagy a közjogi (5. cikk) jogalanyiságot ismerik el, esetleg mindkettőt lehetővé teszik az együttműködések eredményeként létrejött határ menti együttműködési testületek vonatkozásában. Tekintettel arra, hogy a második Kiegészítő Jegyzőkönyv a határ menti együttműködés szabályait a területközi együttműködésre „mutatis mutandis”²² (értelemszerűen) alkalmazni kívánja, az egymással földrajzilag nem határos, területközi együttműködést biztosítja a helyi és regionális hatóságok számára.²³ A két Kiegészítő Jegyzőkönyv alapján ugyanis a helyi és regionális hatóságoknak joguk lenne arra, hogy saját feladat- és hatáskörükben nemzetközi szerződéseket kössenek, nemzetközi jogalanyisággal rendelkezzenek. Az első és második Kiegészítő Jegyzőkönyvet szomszédaink közül Szlovákia, Szlovénia, Ausztria és Ukrajna léptette életbe, miközben Románia aláírta, de a mai napig nem ratifikálta.

A nemzetközi szerződésalkötés vonatkozásában a Magyar Alkotmány,²⁴ illetve a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvényünk rendelkezései alapján a Magyar Köztársaságban nemzetközi szerződést csak az Országgyűlés, a Kormány, valamint a köztársasági elnök köthet. Ennek értelmében sem a helyi, sem a területi önkormányzatok nem köthetnek nemzetközi szerződéseket, nem rendelkeznek nemzetközi

¹⁹ Hegedűs Dániel: A határokon átívelő együttműködés nemzetközi jogi háttéré I. Multilaterális keretek és a Magyar Köztársaságot érintő kelet-közép-európai bilaterális együttműködési formák áttekintő elemzése. EÖKIK Műhelytanulmány 19, Budapest, 2006. 11. o.

²⁰ Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. ETS No. 159. 1. cikk.

²¹ Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. ETS No. 159. 3-5. cikk.

²² Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation. ETS No. 169. 5. cikk.

²³ Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation. ETS No. 169. 6. cikk (1) bekezdés.

²⁴ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (továbbiakban: Magyar Köztársaság Alkotmánya) 2/A. cikk (2) bekezdése; 19. cikk (3) bekezdés f) pontja; 30/A. cikk (1) bekezdés b) pontja; 35. cikk (1)

jogi jogalanyisággal, csupán magánjogi kérdésekben dönthetnek szabadon a pénzügyi lehetőségeik függvényében.²⁵

Az önkormányzatok nemzetközi kapcsolattartási joga levezethető egyrészt az Alkotmány 42. cikkéből,²⁶ amelynek alapján a helyi önkormányzás joga lehetővé teszi, hogy a helyi önkormányzatok részesei legyenek a közigazgatási határaikon túli (nemzetközi) kapcsolatoknak is. Másrészt az Alkotmány 43. cikke²⁷ a helyi önkormányzatok alapjogainak egyenlősége kapcsán utal a 44/A. cikkre, amelynek a), e), g) és h) pontjai emelendők ki. Eszerint a helyi képviselőtestület

- önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat,
- önállóan alakítja ki a szervezetét és működését,
- helyi közösséget érintő közügyben kezdeményezéssel fordulhat a döntésre jogosult szervhez,
- szabadon társulhat más képviselőtestülettel, érdekeinek képviseletére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.

Ezekből az alapjogokból következik a helyi önkormányzatok számára biztosított önálló szervezetalakítás lehetősége, miszerint saját szervezetükben létrehozhatnak olyan intézményt, vagy csoportot, amely a nemzetközi kapcsolatok kialakítására és ápolására jogosult. Amennyiben az adott helyi közösség érdekei úgy kívánják, a helyi önkormányzat kezdeményezési jogkörrel is bír – így a nemzetközi szerződések megkötésére jogosult szervekhez, ebben az esetben az Országgyűléshez vagy a Kormányhoz fordulhat – két- vagy többoldalú államközi megállapodások megkötésére vonatkozóan. A fenti alkotmányos rendelkezésekből vezethető le továbbá az is, hogy a határon átnyúló együttműködés az önkormányzatok feladatkörébe kell, hogy kerüljön, vagyis az együttműködésnek feltétele, hogy maga az önkormányzat vagy jogszabályok utalják az ügyet az önkormányzat feladatkörébe. Az

bekezdés j) pontja; valamint a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény 2. cikk e)-f) pontja.

²⁵ Orova Márta: A határon átnyúló együttműködések nemzetközi jogi keretei. In: Kaiser Tamás (szerk.): Hidak vagy sorompók? A határokon átívelő együttműködések szerepe az integrációs folyamatokban. Ú.M.K., Budapest, 2006. 71. o.; Forgácsné Dr. Orosz Valéria: A Madridi Egyezmény végrehajtása Magyarországon. Magyar Közigazgatás, 2002/2. 96. o.

²⁶ Magyar Köztársaság Alkotmánya 42. cikk

„A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”

²⁷ Magyar Köztársaság Alkotmánya 43. cikk (1) bekezdés

együttműködés alanyi körét tekintve pedig alapvetően más országok helyi önkormányzataival, illetve a tagság vonatkozásában nemzetközi önkormányzati szervezetekkel történhet a kooperáció, ami feltételezi, hogy önkormányzati jellegű szervezet a másik fél.²⁸

A helyi önkormányzatok nemzetközi kapcsolatainak belső jogi hátterét – az Alkotmány rendelkezésein túl, a fentebb említett Helyi Önkormányzati Charta alapelveit figyelembe véve – a Helyi Önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) is biztosítja.²⁹ Ennek értelmében a külföldi önkormányzatokkal való társulási, együttműködési szabadság magánjogi keretek között az önkormányzatok alkotmányos joga. Mivel a helyi önkormányzatok politikai hatalommal rendelkező döntéshozó testületek, a külföldi önkormányzattal való együttműködésről a képviselőtestületek minősített többséggel döntenek.³⁰

A politikai hatalommal nem rendelkező régiók területi együttműködésére vonatkozóan pedig a területfejlesztési törvény mondja ki, hogy a regionális fejlesztési tanács „a régió fejlődésének elősegítése érdekében megállapodásokat köthet külföldi régiókkal, részt vehet nemzetközi együttműködésekben(…)”³¹ Mindehhez hozzá kell tenni, hogy Magyarországon az ilyen típusú együttműködések a partner önkormányzatok, fejlesztési tanácsok, gazdasági kamarák stb. együttműködési megállapodásai, majd az arra épülő alapító okiratok magánjogi keretek között szabályozzák. A résztvevő felek csak az ebben rögzített feladat- és hatásköreik keretében működhetnek együtt, és az általuk így létrehozott együttműködések nem rendelkeznek nemzetközi jogalanyisággal.

Ugyanakkor az Európa Tanács dokumentumai csupán keretet jelentenek az együttműködések jogi szabályozásához, azokat tartalommal a nemzeti törvényhozások képesek megtölteni. Az eurorégió és munkaközösség – mint a gyakorlatban létrehozott és működő kooperációs forma – jogállását tekintve nem rendelkezik önálló jogi személyiséggel, így nem jelenthet elkülönült, önálló közigazgatási egységet, nem köthet regionális szintű megállapodásokat, pénzügyileg önállóan nem gazdálkodhat, nem pályázhat. Működése során nem születhetnek az adott ország külpolitikájával ellentétes állásfoglalások, és a résztvevő partnerek külön-külön, a saját országuk jogrendszere alapján járnak el. Az így létrejött határon átnyúló formációk nem rendelkeznek valódi politikai hatalommal, a résztvevő tagok mind helyi, mind területi szinten csupán politikai támogatói a határon átnyúló kooperációknak, az

„A helyi önkormányzatok alapjogai (44/A. cikk) egyenlőek. Az önkormányzatok kötelezettségei eltérőek lehetnek.”

²⁸ Csefkó Ferenc: A helyi önkormányzati rendszer. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 1997. 147-148. o.

²⁹ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról 1. cikk (6) bekezdés c) pont.

³⁰ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról 10. cikk (1) bekezdés f) pont.

operatív feladatokat magánjogi jellegű munkaszervezetek – egyesületek, alapítványok, nonprofit korlátolt felelősségű társaságok, stb. – látják el, amelyek képesek operatív tevékenységet folytatni, pályázni, így az együttműködést életben tartani.

A Kiegészítő Jegyzőkönyvek parafálása elmaradásának gyakorlati oka lehet, hogy Magyarországon az intézményesült határ menti együttműködésekben részt vevő felek a területi szinten megjelenő regionális területfejlesztési tanácsok, megyék, vagy lokális szinteket összefogó kistérségek. Ezek a szereplők nem rendelkeznek olyan megfelelő közjogi felhatalmazással bíró, gazdaságilag is erős testületekkel, amelyek jogi személyiséggel bíró együttműködések tudnának alakítani és működtetni. A megye csupán politikai támogatója, a régió és a kistérség pedig gazdasági vagy civil összetartó motorja a határon átnyúló kooperációknak. Ha a Kiegészítő Jegyzőkönyvekhez a Magyar Köztársaság csatlakozna, a Jegyzőkönyvekben vállaltak teljesítése megkívánná a helyi önkormányzatok nemzetközi közjogi jogalanyiségát, valamint a területi középszintek politikai hatalmának megerősítését.³² Az európai trend ugyanakkor arra ösztönöz, hogy Magyarországon – és ez kihívás a szomszédos államokra is vonatkozik – mielőbb meg kell teremteni a jogi feltételeket a Kiegészítő Jegyzőkönyvek (beleértve ebbe a Madridi Keretegyezmény új, Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyvét is)³³ aláírásához.

2. táblázat. Az Európa Tanács dokumentumainak hatályba lépése Magyarországon és a szomszédos országokban

Ország	Helyi Önkormányzatok Európai Chartája	Madridi Keretegyezmény	Madridi Keretegyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv	Madridi Keretegyezmény Második Kiegészítő Jegyzőkönyv	Madridi Keretegyezmény Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv	Helyi Önkormányzatok Európai Chartája Kiegészítő Jegyzőkönyv
Szlovénia	1997.03.01.	2003.10.18.	2003.12.18.	2003.12.18.	(2009.11.16. csak aláírás)	(2009.11.16. csak aláírás)
Ausztria	1988.09.01.	1983.01.19.	2004.06.18.	2006.12.23.		
Ukrajna	1998.01.01.	1993.12.22.	2005.02.05.	2005.02.05.		
Szlovákia	2000.06.01.	2000.05.02.	2000.05.02.	2001.02.01.		
Románia	1998.05.01.	2003.10.17.	(1998.05.05. csak aláírás)	(1998.05.05. csak aláírás)		
Magyarország	1994.07.01.	1994.06.22.				2010.06.07.
Horvátország	1998.02.01.	2003.12.18.				
Szerbia	2008.01.01.					

Forrás: Európa Tanács. <http://www.conventions.coe.int> (2010. november 30-i állapot szerint)

³¹ 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről 17. cikk (2) bekezdés h) pont.

³² Baller Barbara: Az eurorégiók szerepének változása Magyarország uniós csatlakozása után. Európai Tükör, 2004/1. 123-124. o.

³³ A Madridi Keretegyezmény Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyvét (ETS No. 206) eddig hét ET-tagország írta alá, szomszédaink közül csak Szlovénia, a hatályba lépéséhez négy ratifikáció szükséges, jelenleg nem hatályos.

III.3. Kétoldalú államközi megállapodások

Ahhoz, hogy a „régiók Európájának” a magyarországi régiók is „építőköveivé” válhassanak, és a határon átnyúló együttműködésekben részt vegyenek, belső feltétel a résztvevő országok demokratikus fejlettsége, külső feltétel pedig a regionalizációra vonatkozó Európai Tanács égisze alatt létrejött keretszabályoknak és normáknak való megfelelés.

A Madridi Keretegyezmény és annak Mellékletei a határon átnyúló együttműködési lehetőségeknek alapvetően két típusát vázolják fel: az államközi és a helyi- vagy regionális hatóságok közötti megállapodásokat. Magyarország az 1990-es években kötötte meg a határon átnyúló együttműködések lehetővé tevő államközi megállapodásainak legnagyobb részét, nevezetesen a jószomszédi kapcsolatokról és baráti együttműködésről szóló kétoldalú megállapodásait:

- A Magyar Köztársaság és Ukrajna között a jószomszédság és az együttműködés alapjairól Kijevben, az 1991. évi december hó 6. napján aláírt Szerződés – az 1995. évi XLV. törvénnyel kihirdetve (továbbiakban: Magyar-Ukrán Alapszerződés)
- A Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között Budapesten, 1992. december 1-jén aláírt barátsági és együttműködési Szerződés – az 1995. évi XLVI. törvénnyel kihirdetve (továbbiakban: Magyar-Szlovén Alapszerződés)
- A Magyar Köztársaság és Horvát Köztársaság között Budapesten, 1992. december 16-án aláírt, a baráti kapcsolatokról és együttműködésről szóló Szerződés – az 1995. évi XLVII. törvénnyel kihirdetve (továbbiakban: Magyar-Horvát Alapszerződés)
- A Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között Párizsban, 1995. március 19-én aláírt, a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről szóló Szerződés – az 1997. évi XLIII. törvénnyel kihirdetve (továbbiakban: Magyar-Szlovák Alapszerződés)
- A Magyar Köztársaság és Románia között Temesvárott, 1996. szeptember 16-án aláírt, a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról szóló Szerződés – az 1997. évi XLIV. törvénnyel kihirdetve (továbbiakban: Magyar-Román Alapszerződés)

Ezek az alapszerződések csak érintőlegesen foglalkoztak a helyi és területi hatóságok határon átnyúló együttműködésével, azonban valamennyi esetben kifejezett utalás³⁴ található az alacsonyabb szintek bevonására és erősítésére a határon átnyúló együttműködésbe.

Ezen túlmenően Ukrajnával és Szlovákiával kifejezetten a határ menti együttműködésre vonatkozóan születtek olyan kétoldalú államközi megállapodások, amelyek a Madridi Keretegyezmény elveit veszik alapul, és a két ország speciális körülményeire tekintettel konkretizálják azokat:

- 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 (200/2001. (X.20.) Korm. rendelettel kihirdetve)
- A Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között a határon átnyúló együttműködésről szóló, Budapesten, 1997. november 11-én aláírt Egyezmény (68/1999.(V.21.) Korm. rendelettel kihirdetve)

A kétoldalú államközi megállapodásoknak már az előkészítése is alkalmat adott az alacsonyabb szintű együttműködési szervezetek tapasztalatainak, problémáinak a feltárására, a megállapodásokban kialakított vegyes bizottságok, valamint koordinációs fórumok pedig garanciát jelentenek a határ mentiség problémáinak napirenden tartására, a folyamatosság biztosítására.

IV. Jogi és közigazgatási keretek: Magyarország határon átnyúló együttműködéseinek EU-jogi feltételei

A fenti nehézségek feloldására és a határon átnyúló együttműködések jogi státuszának rendezésére az EU regionális politikájának keretében, a 2007-2013 közötti programozási időszak támogatási rendszere kínált megoldást. Az Európai Parlament és Tanács 1082/2006/EK rendeletével³⁵ (továbbiakban EGTC rendelet) megvalósult a határon átnyúló szervezetek (Európai területi társulás – European groupings of territorial cooperation; továbbiakban: EGTC) EU-jogi és belső jogi megerősítése. Az új jogi eszköz választ kívánt adni a nemzetközi

³⁴ Magyar-Ukrán Alapszerződés 8. cikk; Magyar-Szlovén Alapszerződés 9. cikk; Magyar-Horvát Alapszerződés 8-10. cikk; Magyar-Szlovák Alapszerződés 7. cikk (3) bekezdés; Magyar-Román Alapszerződés 7. cikk.

jogban felmerülő problémákra, a valamennyi tagállamban egységesen, jogi személyiséggel rendelkező, közös együttműködési forma eddigi hiányára.

Ugyanakkor az EGTC rendelet végrehajtásában szintén megmaradt a tagállamok jogalkotási szerepe, hiszen a rendelet 2007. augusztus 1-ig olyan átmeneti időszakot irányzott elő, amely alatt minden tagállamnak meg kellett hozni a rendelet hatékony alkalmazásához szükséges nemzeti intézkedéseket.

IV.1. Az EGTC kialakításának feltételei Magyarországon

Az EGTC rendelet megalkotását követően a tagállamok többsége a nemzeti szabályozás kialakítására koncentrált, melyben Magyarország élen járt, mivel elsőként alkotta meg a rendelet végrehajtásához szükséges nemzeti jogszabályt a 2007. évi XCIX. törvénnyel (továbbiakban: EGTC törvény), és hazánkban alakult meg az európai viszonylatban másodikként bejegyzett európai területi társulás, az Ister-Granum EGTC.

Az együttműködést szabályozó EGTC rendelet és a magyar EGTC törvény egyfajta „keretjogszabályként” együtt alkalmazandó az európai területi társulások létrehozásának folyamatában, ez határozza meg az együttműködés megalakításában eljáró hatóságokat és annak eljárási rendjét. Az EGTC konkrét formájára, intézményi felépítésére és működési mechanizmusaira vonatkozóan a rendelet és a törvény rendelkezéseit az együttműködések Egyezménye és Alapszabálya egészíti ki, ami a kötelező elemeken kívül kvázi szervezeti és működési szabályzatként funkcionál.³⁶ Alanyi körét tekintve az EGTC rendelet és annak végrehajtására vonatkozó törvény tágabb együttműködési lehetőségeket biztosít, mint a nemzetközi jog. A magyar joghatóság alatt megalakuló EGTC tagjai lehetnek a rendelet alapján:

- tagállamok;
legalább két tagállamból származó:
- regionális hatóságok;
- helyi hatóságok; valamint
- ezt egészíti ki a magyar törvény annyival,³⁷ hogy az EGTC rendelet „3. cikk (1) bekezdésének alkalmazásában Magyarország tekintetében a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 22. § (1) bekezdésének a)-j) pontja

³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az európai területi együttműködési csoportosulásokról HL L 210 2006. 7. 31.

³⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásokról 8-9 cikk.

³⁷ 2007. évi XCIX. törvény az európai területi együttműködési csoportosulásokról 1. cikk (3) bekezdés.

szerinti szervezeteket kell érteni (magyar jog szerinti tagok). Az európai területi társulásban a Kbt. 22. § (1) bekezdésének a)-j) pontja szerinti szerv akkor vehet részt, ha jogi személyiséggel rendelkezik.

Ezzel lehetőség nyílik az EGTC-ben a tagállamok közvetlen részvételére, valamint az országos és helyi kisebbségi önkormányzatok, illetve azok költségvetési szerveinek EGTC-ben tagként történő szerepvállalására.³⁸

Az EGTC tevékenységére vonatkozóan az EGTC törvény kimondja, hogy az „európai területi társulás elsődlegesen gazdasági tevékenység folytatása céljából nem alapítható, közhatalmi tevékenységet nem végezhet”.³⁹ Az európai területi társulás tehát olyan non-profit gazdálkodó szervezet, amelynek elsődleges célja nem lehet a gazdasági haszonszerzés. Ennek megfelelően az EGTC rendelet keretei között bármilyen, a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót erősítő cél érdekében létrehozható. Feladatai között azonban megjelenhetnek olyan tevékenységek, amelyek elősegítésére a magyar jogalkotó kedvezményeket kívánt biztosítani. Erre tekintettel módosította a törvény a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvényt, és tette lehetővé a Magyarországon nyilvántartásba vett európai területi társulás közhasznú szervezetté minősítését. A már nyilvántartásba vett, és ezzel jogi személyiséget szerzett EGTC kerülhet a közhasznúsági nyilvántartásba.⁴⁰

Az EGTC jogi személyiséggel rendelkező struktúra, amelynek fő ismérvei:

- saját költségvetés;
- rendelkezhet saját személyzettel;
- vagyont szerezhet, vásárolhat;
- jogi eljárások részese lehet;
- pályázatot adhat be bármilyen uniós támogatással megvalósuló fejlesztésre;
- jellemzője a jogbiztonság, a legitimáció a cselekvéshez és az átláthatóság.⁴¹

Az így létrehozott európai területi társulás azon tagállam joga szerint kerül bejegyzésre, amelyben a létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkezik, és ennek az államnak a joga lesz

³⁸ METIS GmbH: The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): state of play and prospects. Committee of the Regions, Brussels, 2009. 34. o.

³⁹ 2007. évi XCIX. törvény az európai területi együttműködési csoportosulásról 2. cikk (1) bekezdés.

⁴⁰ Fekete Katalin – Bóke Katalin: Európai területi együttműködési csoportosulás Magyarországon. Önkormányzati Hírlevél, Európai Unió Különszám, 2007/7. 14. o.

⁴¹ Soós Edit – Fejes Zsuzsanna: Határon átnyúló együttműködések Magyarországon. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009. 74-75. o.

irányadó az együttműködésre. Ennek megfelelően a központi ügyintézés helye is ebben a tagállamban, az alapszabályban meghatározott székhelyen van.

IV.2. Nem EU-tagállam részvételének lehetősége magyar EGTC-ben

Az EGTC létrehozása körüli gyakorlati nehézségek ugyanakkor rávilágítanak az EU külső határain túl jelentkező közös problémára: azon tagállamok esetében, amelyek nem EU-tagállamokkal határosak, de azokkal folytatnak együttműködést, a rendelet közvetlenül nem alkalmazható. Az EGTC létrehozásából tehát harmadik országok ki vannak zárva, miközben a harmadik országok jogalanyai bevonhatók az EGTC-be. Ennek feltétele, hogy az EGTC-ben legyen legalább két EU-tagállamból származó résztvevő, valamint a harmadik ország jogszabályai, vagy a tagállamok és harmadik országok közötti megállapodások erre lehetőséget adjanak.⁴²

Horvátország esetében nem bonyolult a helyzet, tekintettel arra, hogy a csatlakozási tárgyalások során, a jogharmonizációs folyamat keretében Horvátország folyamatosan veszi át az EU-s joganyagot. Így könnyebb kialakítani az EGTC alkalmazásához szükséges, a közösségi rendelettel összhangban álló horvát nemzeti jogszabályt. Ezt a folyamatot sürgeti az a tény is, hogy Magyarország, Szlovénia, és Ausztria a közös együttműködési területeken mielőbb élhessenek az EGTC keretében alkalmazható uniós pályázati lehetőségekkel.

A továbbiakban fontos kérdés, hogy miként kapcsolható be például Ukrajna vagy Szerbia az uniós tagok által kezdeményezett EGTC-jellegű együttműködésbe. Ezért lenne fontos az Európa Tanács által kidolgozott, a Madridi Keretegyezmény minta-megállapodásait jóval meghaladó területi együttműködési csoportra (ECG) vonatkozó Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyvhöz⁴³ való csatlakozás, amely az EU-n kívüli országok számára is egységes intézményesült formát biztosítana a határon átnyúló együttműködésekre vonatkozóan, így betölthetné a jelenleg fennálló joghézagot.

⁴² Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásról Preambulum (16) bekezdés.

⁴³ Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs) ETS No. 206.

V. Nemzetközi jog v. uniós jog

A határon átnyúló együttműködések intézményesülésének folyamata, és a kialakított szervezeti formák megjelenése, valamint hosszú távú fennmaradása nem választható el a jogi szabályozási folyamatoktól. A kérdés csupán abban a tekintetben marad nyitott, hogy egy adott ország jogi és közigazgatási szisztémájára nézve melyik szabályozás teremtheti meg a legmegfelelőbb jogi alapokat a hatékony határon átnyúló együttműködések kialakításához. Ennek megválaszolásához kiemelek néhány szempontot, ami felhívja a figyelmet a nemzetközi jog hatálya alatt kiépült Madridi Keretegyezmény és az Európai Unió jog hatálya alatt kialakulóban lévő EGTC rendelet sajátosságaira, és a tagállami jogalkalmazás során megjelenő különbözőségeire.

Az Európa Tanács jogalkotása a nemzetközi jog keretei között határozza meg a szubnacionális önkormányzati szintek együttműködéseinek feltételeit. Ebben az esetben alapvetően az államok maradnak a főszereplők, tekintettel arra, hogy a Madridi Keretegyezmény és Kiegészítő Jegyzőkönyvei, valamint a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és annak Kiegészítő Jegyzőkönyve a tagállamok belső jogrendjében közvetlenül nem hatályosulnak, és közvetlenül nem alkalmazhatók. Csak azon tagországok vonatkozásában bírnak jogi kötőerővel, amelyek aláírás és a ratifikációs folyamat után beillesztik azokat a nemzeti jogrendjükbe. Ebben az esetben hangsúlyozni kell a politikai szándékot és indíttatást az együttműködések kialakítására vonatkozó folyamatokban. Ezek a dokumentumok keretjellegű szabályokat tartalmaznak, így tartalommal azokat a nemzeti törvényhozásnak kell kitölteni, ami tovább erősíti az állami dominanciát, vagyis az együttműködés formáinak, feltételeinek és kialakításának, esetleg korlátozásának során az állami szuverenitás továbbra is fennmarad.

Ezzel szemben az Európai Unió sui generis jogrendje alapján az EGTC 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 tagállami 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 független az egyes államok politikai akaratától. Ugyanakkor meg kell jegyezni, és ezzel együtt kritikával illetni az EGTC rendeletet abban a tekintetben, hogy a rendelet végrehajtását

az EU a tagállamokra bízta, ami jelentős mértékben szemben áll az egységesítés szellemével. A rendelet számos kérdést nyitva hagy, és sok tekintetben a tagállamokra bízta az EGTC kialakításának feltételeit és korlátait, ami nem válik előnyére az egységes jogi modellnek, hiszen túlságosan nagy különbségeket és függőséget jelent a nemzeti jogi szabályozástól.

Az együttműködések tartalmát és az együttműködő felek szándékát azonban különböző okok motiválják. Az Európa Tanács célrendszere és dokumentumai a politikai tartalom és szándék mellett sokkal inkább az együttműködés szellemiségét tekintik motivációnak, az együttműködés tekintetében dominánsabb a politikai elkötelezettség. Így az együttműködések tárgya, témája, célja is sokkal tágabb körben, szabadabb mozgástérben valósulhat meg (kisebbségpolitikai, kulturális, társadalmi célok). Az Európai Unió esetében azonban sokkal határozottabban jelenik meg a rendelet célja, a regionális támogatáspolitiká mint szakpolitika, amely motiválja az együttműködést. Az EGTC a regionális politika új eszközeként jött létre, a 2007-13 közötti programozási időszak támogatásainak könnyebb lehívásához, így teljesen nyilvánvaló a gazdasági érdek és motiváció az EGTC felállítása esetében. Ezzel együtt az együttműködés célrendszere is sokkal behatároltabb (gazdaság- és területfejlesztés), szűkebb mozgástér enged a rendeletben rögzített céloktól való eltérésre.

A nemzetközi jogi keretek között kialakított együttműködési formák az eurorégiók és munkaközösségek, korábban sokféle intézményi változatban működtek a gyakorlatban, nem volt egységesen szabályozott struktúrájuk. Ez megváltozni látszik a Madridi Keretegyezmény Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyvének majdani életbe lépésével, amennyiben lehetővé válik az egységes intézményi formában megjelenő, jogi személyiséggel rendelkező euroregionális együttműködési csoportok létrehozása.

Ezzel párhuzamosan az Európai Unió által életre hívott EGTC forma az első, célzottan a határ menti együttműködések szabályozására létrehozott jogi személyiséggel bíró közösségi jogi eszköz, ami szintén az egységes intézményi struktúra létrehozását célozza. Megjegyzendő, hogy a közösségi jog hatálya alatt korábban is léteztek határon átnyúló jogi személyiséggel rendelkező társasági jogi formák, de ezek a tanulmányom szempontjából nem relevánsak, tekintettel arra, hogy a nem a szubnacionális szintek együttműködéseinek erősítésére jöttek létre, jellemzően magánjogi jelleggel, gazdasági célok motiválták a létrehozásukat, így nem bizonyultak alkalmasnak a területi együttműködés kialakítására. (1. ábra)

1. ábra. A határon átnyúló együttműködések jogi keretei és intézményesült formák

Jogi keretek Intézményesült formák	Intézményesült szervezeti modellek	
	<ul style="list-style-type: none"> • Európai területi együttműködési társulás (EGTC) • Egyéb határon átnyúló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társasági struktúrák (EEIG, SE, SCE) 	<ul style="list-style-type: none"> • Eurorégió • Munkaközösség • Euroregionális együttműködési csoport (ECG)
Közösségi jog	Rendeleti úton történő szabályozás (nemzeti végrehajtási jogszabállyal kiegészítve)	
Nemzetközi jog	Helyi és regionális szintű szerződések Két- és többoldalú államközi szerződések Európa Tanács keretegyezményei, chartái	

Forrás: INTERACT Handbook 2008, Annex IV. 112. – saját kiegészítésekkel

V. Következtetések

Az EGTC rugalmas intézménye ugyan lehetővé teszi a szubnacionális szintek bevonását a többszintű kormányzás rendszerébe, és megteremti az európai szintű együttműködési hálózathoz történő csatlakozás feltételeit, ugyanakkor az ezek a lehetőségek a közép- és kelet-európai térség centralizált államszerkezetében nehezen kihasználhatóak, és ráirányítják a figyelmet a demokratikus folyamatok hiányára.

Az EGTC rendelet és annak magyarországi végrehajtása nem erősíti meg kellőképpen a szubnacionális szintek helyét és szerepét a központi kormányzattal szemben. A szubnacionális szintek még mindig nem jelentenek valódi konkurenciát a nemzetállamnak és az európai integrációnak. Térségünkben még nem beszélhetünk a többszintű kormányzás hatékony és

megfelelő működéséről, így az EGTC szabályozás ebben a formájában nem tesz maradéktalanul eleget a szubszidiaritás elvére épülő, demokratikus elvárásoknak.

Az önkormányzatok bekapcsolódása a globális kormányzásba olyan érdekes problémakör, amelyre vonatkozóan a hazai kutatások még alig mutatnak fel eredményeket. Tanulmányom alapvetően jogi-igazgatási megközelítést alkalmaz, az EGTC rendelet szabályozásának ellentmondásai és hiányosságai azonban ráirányítják a figyelmet a további kutatási feladatokra, valamint néhány jogalkotási módosításra.

1. Az objektív vizsgálati szempontok mellett nem hagyhatók figyelmen kívül a kulturális és etnikai szempontok, az etnikai hálózatok, amelyek képesek áthidalni az együttműködésekben rejlő akadályokat, „fékező” körülményeket, amelyek vizsgálata új kutatási irányok kijelölését teszi szükségessé. Ezzel kapcsolatban fontosnak tartom megemlíteni, hogy a magyar nemzeti EGTC szabályozás érdeme, hogy a résztvevők alanyi körét kiterjeszti a kisebbségi önkormányzatokra is, amire a Madridi Keretegyezmény nem adott lehetőséget. Ugyanakkor problémás, hogy a kisebbségi önkormányzatok EGTC tagsága a közbeszerzési törvénytől függ,⁴⁴ holott ezt a kisebbségi jogok alapjogi jellegéből kellene levezetni és egyértelműen szabályozni.
2. Kívánatos volna a harmadik államok jogalanyai részvételének egységes a szabályozása az EGTC rendeletben. Alkotmányos megkülönböztetést, visszásságot okoz, hogy megszülettek az EGTC rendelet nemzeti végrehajtási szabályai, és nagyobb mozgásteret adnak a kétoldalú együttműködésre azoknak a jogalanyoknak, amelyek uniós tagállammal határosak, míg más résztvevők esetében további feltételek is szükségesek az együttműködés intézményesítéséhez. Másfelől a nemzetközi jog hatálya alatt formálódó bilaterális egyezmények is szorgalmazzák az önkormányzatok határon átnyúló együttműködését, anélkül, hogy ezeket összehangolták volna az EU joganyagával, főként abban az esetben, amikor azokat a szomszédainkat érintette, amelyek közben EU-tagállammá váltak.
3. Az EGTC rendelet uniós szabályozásán túl a legszembetűnőbb probléma, hogy európai szinten tisztázatlan a párhuzamos szabályozást tartalmazó EGTC rendelet és az Európa Tanács Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyvének viszonya.
4. Az esetleges ellentmondások és következetlenségek meghatározása és megszüntetése végett vizsgálatnak lehet alávetni a hazai jogszabályokat a helyi jogrend egyértelművé tétele, és a határon átnyúló együttműködés jogi értelemben vett biztonságossá tétele

érdekében. Ennek során mindenekelőtt a Madridi Keretegyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyveit – köztük az Utrechben aláírásra bocsátott Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyvet – kell figyelembe venni. Ehhez szükség lehet konkrét hazai jogszabályok elfogadására, a helyi önkormányzatokra vonatkozó általános joganyag módosítására, vagy például a külföldi jogalanyokkal való együttműködés tilalmának vagy korlátozásainak feloldására vagy megváltoztatására.⁴⁵Bár a határon átnyúló együttműködésben való részvétel önmagában a magyar önkormányzatok szempontjából nem vet fel alkotmányossági aggályokat – hiszen mind az Alkotmány, mind a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény kimondja, hogy a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörükben a magánjog keretei között együttműködhetnek külföldi önkormányzatokkal – a Kiegészítő Jegyzőkönyvek legvitatottabb pontjai a magyar jogrend számára azok a cikkek, amelyek alapján a részes államok kötelesek elismerni a joghatóságuk alá tartozó önkormányzatok és hatóságok nemzetközi szerződés-kötési jogát, valamint a nemzeti jog keretein belül határon átnyúló (közjogi vagy magánjogi) jogi személyiséggel rendelkező együttműködési forma felállítására adnak lehetőséget.

A 2010-2011 közötti időszak kiemelten fontos az EGTC-k jogi kérdésekkel kapcsolatos gyakorlati nehézségeinek megoldása szempontjából, amely alapvetően az EGTC rendelet 2011. évi felülvizsgálata köré csoportosuló feladatokat jelenti. A következő években az EGTC kilép a tesztfázisból, a már megvalósult projektek eredményei összehasonlíthatóvá válnak, az eszköz hozzáadott értéke szakpolitikai és helyi szinten is megerősítést nyerhet. Mindez befolyásolhatja a kohéziós politika 2013 utáni keretinek kialakítását is, különösen az Európai Területi Együttműködési célkitűzés terén, akár az EGTC programszinten történő alkalmazásával a jelenlegi projekt-orientált gyakorlat mellett.

⁴⁴ Az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. törvény 1. cikk (3) bekezdés alapján a Kbt. 22. cikk (1) bekezdés c)-d) pontjai.

⁴⁵ Határon átnyúló együttműködés: a központi kormányzat szerepe az akadályok elhárításában. Az ET Helyi és Regionális Önkormányzatokért Felelős Miniszterek Konferenciája, XVI. ülés, Utrecht, 2009. november 16-17. MCL-16(2009)6b 2-4. o.