

KÉSZÍTETTE:



Jogszabályi áttekintés

a magyar és román önkormányzatok egyes feladatainak európai területi együttműködési csoportosulás részére történő átadásáról



Magyarország-Románia
Határon Átnyúló Együttműködési
Program 2007-2013

Két ország, egy cél, közös siker!

Európai Unió
Európai Regionális Fejlesztési Alap



Az Európai Unió területén megjelenő európai területi együttműködési csoportosulások (az elnevezés angol nevének rövidítésével, a továbbiakban: EGTC) gyakorlatban megvalósuló típusai, célrendszerei napjainkban még csak kialakulóban vannak. Tevékenységük során, a Régiók Bizottsága szóhasználatával élve, egyelőre a többszintű kormányzás laboratóriumaiként működnek¹, így feladatköreik csoportosítása, egyelőre leginkább a rájuk vonatkozó jogszabályok áttekintésével értelmezhető.

A vizsgált magyar-román EGTC tagönkormányzatoktól átvállalható (elsősorban közszolgáltatási) feladatok összefoglalásakor áttekintjük a vonatkozó uniós és tagállami EGTC-szabályozásokat, valamint az e tevékenységhez kapcsolható tagállami önkormányzati jogszabályokat.

A magyar jogi háttér áttekintésének különös hangsúlyt ad, hogy éppen a vizsgálat időszakában került sor az önkormányzati szabályozási háttér megreformálására. Tekintettel a változásokra, szükségesnek tartjuk bemutatni mind a régi, mind az új szabályozás adta kereteket.

A tanulmány három részre bontható. Elsőként (a feladatspecifikációnak megfelelően) magát az EGTC-rendeletet helyezük el a kapcsolódó nemzetközi és közösségi jogi környezetben. Ezt követően az uniós rendeletnek a jelen projekt szempontjából releváns előírásait értelmezzük. Végül a magyar és a román nemzeti szintű jogszabályokat vizsgáljuk meg abból a szempontból, hogy azok mely ágazati területeken teszik lehetővé az önkormányzatok határon átnyúló, intézményes együttműködését.

¹ Ld. a Régiók Bizottsága, 2011. január 27–28. között megrendezett 88. plenáris ülésén megfogalmazott véleményét a Rendelet felülvizsgálatával kapcsolatban.

1. A határ menti együttműködések jogi szabályozása²

1.1 A nemzetközi közjogon alapuló együttműködési formák

Az uniós szabályozás megteremtéséig, nemzetközi (köz)jogi téren a határon átnyúló együttműködések aktivizálásának legfőbb akadályozó tényezői – a politikai akaraton kívül - az eltérő belső jogi szabályozások voltak. Ez utóbbi ellentmondás feloldása és a szükséges jogi keretek megteremtésére érdekében több kísérlet is történt. Részben előkészítő bizottságok létrehozásával (pl. BENELUX-1969³), részben kormányzati bizottságok feállítással (pl. Franciaország-Németország-Svác, 1975⁴), részben államközi egyezmények formájában (pl. Helsinki Egyezmény 1962⁵, Északi Konvenció 1977⁶), részben pedig nemzetközi szervezetek közreműködésével.

Ez utóbbiak által létrehozott legjelentősebb megállapodás, az Európa Tanács keretében megkötött Madridi Keretegyezmény volt.

1.1.1 A Madridi Keretegyezmény

Az Európa Tanács⁷ 1980. május 21-én, Madridban fogadta el a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ menti Együttműködéséről szóló Keretegyezményt (*The Council of Europe Treaty Series - CETS No.: 106*⁸), amely a

² Orova Márta dolgozata nyomán, Orova Márta: A határon átnyúló együttműködések nemzetközi jogi keretei, Stratégiai kutatások-Magyarország 2015, Hidak vagy sorompók, Új Mandátum Könyvkiadó, 2006

³ Az első bizottságok Nyugat-Európában jöttek létre. A Közép-Kelet-Európai országok hasonló, regionális tervezéssel foglalkozó bizottságai jellemzően a 80-as, 90-es években jöttek létre. Forrás:

http://www.aebr.eu/files/publications/lace_guide.hu.pdf

⁴ Forrás: http://www.aebr.eu/files/publications/lace_guide.hu.pdf

⁵ Treaty of Co-operation between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden (the Helsinki Treaty). This Treaty was signed on 23 March 1962 and entered into force on 1 July 1962.

Forrás: <http://www.norden.org/en/about-nordic-co-operation/agreements/treaties-and-agreements/basic-agreement/the-helsinki-treaty>

⁶ Tagjai: Dánia, Svédország, Finnország és Norvégia.

⁷ Alapító dokumentumának elfogadása: 1949. május 5., London

⁸ The Council of Europe Treaty Series (CETS), az Európa Tanács megállapodásainak (“agreement”, “convention”, “arrangement”, “charter”, “code” stb.) listázására 1949-től használt rövidítés.

nemzetközi jog egyik alapnormájaként ismert⁹. Az Egyezmény 1981. december 22-én lépett hatályba.

Az Egyezmény jelentősége, hogy több fejlesztési területen is kiemeli a területi önkormányzatok és közigazgatási szervek kezdeményezéseit, egyúttal mintát mutat az együttműködési szerződések és megoldások kidolgozásához. Az Egyezményre hivatkozó szerződő felek kötelezettséget vállaltak arra, hogy a határon átnyúló együttműködések jogi, közigazgatási nehézségeit közösen oldják meg¹⁰, valamint információkat szolgáltatnak a helyi és regionális hatóságok, valamint az Európa Tanács felé¹¹.

Képviselt súlya ellenére azonban, az Egyezmény alkalmazása még a tagi csatlakozást követően sem kötelező, csupán alternatív javaslatokkal él(het) az intézményesített határon átnyúló együttműködések kialakításához.

Az Egyezmény által javasolt egyezményminták és keretmegállapodások az alábbi területekre terjednek ki:

Államok közötti mintamegállapodások

Az államok közötti mintamegállapodások általános feltételei:

- 1.1. a határmenti együttműködés elősegítéséről szóló államok közötti mintamegállapodás;
- 1.2. a határmenti területi konzultációkról szóló államok közötti mintamegállapodás;
- 1.3. a határmenti helyi konzultációkról szóló államok közötti mintamegállapodás;
- 1.4. a helyi önkormányzatok szerződéses határmenti együttműködéséről szóló államok közötti mintamegállapodás;
- 1.5. a helyi önkormányzatok határmenti együttműködésének szerveiről szóló államok közötti mintamegállapodás.

⁹ A Madridi Keretegyezményt, Magyarország 1992. április 6-án írta alá, majd a Magyar Köztársaság Országgyűlése az 1997. évi XXIV. törvény útján ültette át a magyar jogrendszerbe. A Román Köztársaság 1996. február 27-én írta alá az egyezményt, majd Kormányrendeletben hirdette ki annak ratifikálását (OG nr. 120/1998 pentru ratificarea de către România a Convenției cadru europene privind cooperarea transfrontalieră a colectivităților sau autorităților teritoriale, adoptată la Madrid la 21 mai 1980)

¹⁰ Madridi Egyezmény, 4. cikkely

¹¹ Madridi Egyezmény, 6. cikkely

A helyi önkormányzatok közötti együttműködésre vonatkozó keretmegállapodások, szabályzatok és szerződések

1. Keretszerződés a helyi önkormányzatok közötti konzultatív bizottság létrehozásáról
2. Keretmegállapodás a határmenti helyi közügyek vitelében való együttműködésről
3. Keretmegállapodás a határmenti együttműködést szolgáló magánjogi szervezetek létrehozásáról
4. Keretszerződés a határmenti helyi önkormányzatok közötti beszállítások vagy szolgáltatások nyújtásáról (magánjogi típusú megállapodás)
5. Keretszerződés a határmenti helyi önkormányzatok közötti beszállítások vagy szolgáltatások nyújtásáról (közjogi típusú megállapodás)
6. Keretmegállapodás a helyi önkormányzatok közötti határmenti együttműködési szervezetek létrehozásáról.

Bár az Egyezmény a mai napig iránymutatással szolgál a nemzetközi közjog alapján történő együttműködések kialakításához, aláírása, ratifikálása és hatályba léptetése tekintetében az egyes országok részéről jelentős eltérések tapasztalhatók.

DEKLARÁCIÓS NYILATKOZATOK

➤ *Magyarország*

A Madridi Egyezményhez fűzött deklarációk több szempontból is figyelemreméltóak Magyarország és Románia tekintetében. Leginkább azért, mert általuk leszűkíthetővé válik azon szervezetek köre és cselekvési területe, amelyekre nézve a Madridi Egyezmény rendelkezéseit az adott állam elfogadta.

A Madridi Egyezmény a 2. cikk 2. pontjában teszi lehetővé, hogy a részes államok a szervezetek körét egyedileg meghatározzák:

„2. cikk

2. A jelen egyezmény szempontjából a „területi önkormányzatok és közigazgatási szervek” alatt olyan önkormányzatokat, hatóságokat vagy közigazgatási szerveket kell érteni, amelyek helyi és területi feladatokat látnak el és az adott állam belső joga szerint ilyennek tekintendők. Mindazonáltal bármely Szerződő Félnek jogában áll egyezmény aláírásakor vagy az Európa Tanács Főtitkárához intézett későbbi bejelentés útján megnevezni azokat az önkormányzatokat, hatóságokat vagy közigazgatási szervezeteket, illetőleg azokat a témákat vagy formákat, amelyekre az egyezmény hatályát behatárolni kívánja, illetőleg azokat, amelyeket ki kíván zárni az egyezmény hatálya alól.”

Magyarország 1994. március 21-i deklarációs dokumentumában az alábbi szervezetek (hatóságok) tekintetében határolta be a Madridi Egyezmény hatályát¹²:

- községi, városi, fővárosi és fővárosi kerületi, valamint megyei önkormányzatok;
- Fővárosi Közigazgatási Hivatal, illetve Megyei Közigazgatási Hivatal.

A felsorolásból szerint, a helyi kisebbségi önkormányzatok nemzetközi együttműködésekben való részvételét Magyarország nem támogatja.

A lehatárolás az ellenőrzés tekintetében is megengedhető a Madridi Egyezmény 3. cikkének 5. pontja alapján:

„5. Ez okból bármely Szerződő Fél a jelen egyezmény aláírásakor vagy az Európa Tanács Főtitkárához küldött későbbi értesítés útján megjelölheti azokat a hatóságokat, amelyek a Szerződő Fél belső jogának megfelelően ellenőrzik vagy felügyelik az érintett területi önkormányzatokat.”

¹² „The Republic of Hungary hereby announces that until the recall of the present declaration the Hungarian authorities listed below are pronounced as those coming under the force of the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities on the basis of the Paragraph 2, Article 2 of the Convention, in compliance with the decrees of the Hungarian Law: a. the communal, urban, capital and its district and county self-governments; b. the Metropolitan Public Administration Office or the County Public Administration Office”
Forrás: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations>

Magyarország az 1998. december 10-i deklarációjában az alábbi ellenőrző hatóságokat jelölte meg¹³:

- Fővárosi Közigazgatási Hivatal, illetve Megyei Közigazgatási Hivatal¹⁴.

➤ *Románia*

Románia 2003. július 16-i deklarációs dokumentumában, egyrészt hivatkozva a Madridi Egyezmény 1. cikkére jelezte, hogy az együttműködési formák

- csak államközi megállapodáson alapulhatnak, és
- csak határ menti megyék vehetnek benne részt¹⁵,

másrészt, hivatkozva a Madridi Egyezmény 2. cikk 2. pontjára (amely lehetőséget ad az Egyezmény által érintett területi önkormányzatok és közigazgatási szervek körének behatárolására, vagy egyesek kizárására) megnevezi az együttműködésben részvételre jogosult, helyi és területi (regionális) jogalanyokat, úgy mint megye, megyei tanács, község, város és ezek tanácsai - természetesen a határmenti megyék vonatkozásában¹⁶).

¹³ In accordance with Article 3, paragraph 5, of the Convention, the competent authorities are the Metropolitan Public Administration Office (Fővárosi Közigazgatási Hivatal) and the County Public Administration Office (Megyei Közigazgatási Hivatal), Forrás: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations>

¹⁴ A névváltozás tekintetében ld. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. Törvényt.

¹⁵ „Romania states that the enforcement of the Outline Convention, mentioned in Article 1, is subordinated to concluding interstate agreements, and that the area of enforcing the provisions related to the transfrontier co-operation is strictly limited to the territory of the border counties.”

Forrás: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations>

¹⁶ In accordance with the provisions of Article 2, paragraph 2, of the Outline Convention, Romania declares that the stipulations of the Outline Convention are to be applied to communities and, respectively, territorial authorities designated to exercise regional competences, which, according to the legislation in force, are counties, and county councils, as well as to communities, and territorial authorities with competence in the field of exercising local functions, which are, according to the legislation in force, communes and towns, as well as their local councils from the border counties.

Forrás: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations>

1.1.2 A Madridi Keretegyezmény kiegészítő jegyzőkönyvei

A Madridi Egyezményhez három Kiegészítő Jegyzőkönyv készült.

Az **Első Kiegészítő Jegyzőkönyv** (*Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, CETS No.: 159*, aláírásra megnyitva: 1995. november 9., hatályba lépése, négy ratifikációt követően: 1998. december 1.) az együttműködések megerősítése céljából közjogi, vagy akár magánjogi jelleggel és döntéshozói jogkörrel rendelkező határmenti együttműködési testületek létrehozását támogatta:

„A területi önkormányzatok vagy közigazgatási szervek által kötött határmenti együttműködési megállapodások rendelkezhetnek határmenti együttműködési testület létrehozásáról, amely jogi személyiséggel rendelkezhet, vagy nem rendelkezhet. A megállapodás határozza meg, hogy a testület, figyelembe véve a ráruházott felelősségeket és a belső jog rendelkezéseit, közjogi vagy magánjogi személyiségnek tekintendő azon nemzeti jogrendszer szerint, amelyhez a megállapodást aláíró területi önkormányzatok vagy közigazgatási szervek tartoznak.”¹⁷

Térségünkben legkorábban Szlovákia (2000. május 2.), majd Szlovénia (2003. december 18.), Ausztria (2004. június 18.) és Ukrajna (2005. február 5.) gondoskodott a Jegyzőkönyv hatálybaléptetéséről. Románia csak aláírta (1998. május 5.), míg Magyarország még a minimális lépéseket se tette meg a csatlakozás érdekében¹⁸.

Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a Jegyzőkönyvet alá nem író államok az érintett entitások egyezménykötési jogát és az általuk létrehozott határmenti együttműködési testületek jogi személyiségét sem deklarálták. Magyarország távolmaradása a Jegyzőkönyvtől – éppen a határon átnyúló tevékenységekben

¹⁷ Forrás: Első Kiegészítő Jegyzőkönyv a területi önkormányzatok és közigazgatási szervek határmenti együttműködéséről szóló európai keretegyezményhez, 1995. november 9., Strasbourg,

¹⁸ 2012. január 15-i állapot szerint. Összesített adatok=aláírás ratifikálás nélkül: 6, ratifikálás: 23.

történő aktív közreműködésére tekintettel – szakmai szempontokkal nem magyarázható

Meg kell még említeni, hogy a jegyzőkönyvhöz fenntartások nem voltak fűzhetők („9. Cikk Ezen Jegyzőkönyv rendelkezéseihez fenntartásokat nem lehet fűzni.”), viszont a csatlakozó államoknak nyilatkozniuk kellett arról, hogy a 4. és/vagy 5. cikk rendelkezéseit (a létrehozandó intézmények magánjogi, illetve közjogi formában történő működtetési szabályait) alkalmazni kívánják-e (vagyis csatlakozás esetén, egyfajta jogalanyiságot mindenképpen vállalniuk kellett):

„8. Cikk

1. Ezen Jegyzőkönyv aláírásakor vagy a megerősítésről, elfogadásról vagy jóváhagyásról szóló okirat letétbe helyezésekor minden Szerződő Fél köteles nyilatkozni arról, hogy alkalmazni kívánja-e mind a 4. és 5. Cikk rendelkezéseit, vagy csak ezen cikkek egyikének rendelkezéseit.

2. Ezen nyilatkozatok bármely későbbi időpontban módosíthatók.”

A Második Kiegészítő Jegyzőkönyv (*Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation, CETS No.: 169.*), amelyet aláírásra 1998. május 5-én nyitottak meg, majd négy ratifikációt követően 2001. február 1-jén lépett hatályba, már a nagyobb, egymással nem határos (transznacionális) területi egységek közötti együttműködésről rendelkezett, mely által a határ menti együttműködés kifejezés helyébe a „területközi együttműködés” kifejezés lépett:

„1. Cikk

Jelen Jegyzőkönyv alkalmazásában a „területközi együttműködés” minden olyan összehangolt cselekvést jelent, amelynek célja két vagy több Szerződő Fél területi önkormányzatai vagy közigazgatási szervei közötti kapcsolatok kiépítése, amelyek

nem minősülnek a szomszédos hatóságok határmenti együttműködési kapcsolatának, beleértve más államok területi önkormányzataival vagy közigazgatási szerveivel együttműködési megállapodások kötését.”¹⁹

A hatályba léptetés több környékbeli ország - így Ausztria (2006. december 23.), Szlovénia (2003. december 18.), Szlovákia (2001. február 1.), Ukrajna (2005. február 5.) - tekintetében viszonylag hamar megtörtént, míg Románia a jegyzőkönyvet csak aláírta (igaz, már az aláírásra megnyitáskor, 1998. május 5-én), míg Magyarország e téren ugyancsak nem tett semmit a csatlakozás érdekében²⁰.

A részes államok a csatlakozással együtt azt is vállalták, hogy a Madridi Egyezmény és az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv rendelkezéseit – az intézményesülésre vonatkozó szabályokat is beleértve – a területközi együttműködésekre is alkalmazni fogják (lényegében tehát közös alapokon, kétféle együttműködési szintet megalkotva). A Második Jegyzőkönyv értelmében azonban – a mellett, hogy fenntartásokat nem fűzhetek hozzá – nyilatkozniuk kellett az Első Kiegészítő Jegyzőkönyvből már ismert 4. és 5. cikkely elfogadásáról:

„6. Cikk

1. A jelen Jegyzőkönyv aláírásakor vagy a megerősítő, elfogadó vagy jóváhagyó okirat letétbe helyezésekor a Keretegyezményben és a Kiegészítő jegyzőkönyvben részes államok nyilatkozatot tesznek, hogy a jelen Jegyzőkönyv 4. Cikke alapján alkalmazni kívánják-e a Kiegészítő jegyzőkönyv mind 4. és 5. Cikkének rendelkezéseit, vagy csak ezen cikkek egyikét.”

A hatályba léptetéssel érintett szomszédos országok e tekintetben korábbi nyilatkozataikat ismételték meg.

¹⁹ Forrás: Második Kiegészítő Jegyzőkönyv a területi önkormányzatok és közigazgatási szervek határmenti együttműködéséről szóló európai keretegyezményhez, 1998. május 5., Strasbourg

²⁰ 2012. január 15-i állapot szerint. Összesített adatok=aláírás ratifikálás nélkül: 5, ratifikálás: 22.

A 2009-ben közzétett **Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv** (*Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)*, *CETS No.: 206*) a területi közösségek vagy hatóságok és egyéb szervek részére az ún. **Euroregionális Együtműködési Csoportosulás** (angol elnevezésének kezdőbetűiből: ECG) formájában kidolgozott szervezeti keretet biztosított a határon átnyúló együttműködésekhez²¹.

Bár az ECG az európai országok számára egy újabb határon átnyúló területi együttműködési lehetőséget jelent, jogi kereteit tekintve mégsem versenyezhet az uniós tagállamok és unión kívüli, ún. harmadik országok együttműködését biztosító, pénzügyi-gazdasági szempontból is az eddigi legjobban kidolgozott jogintézménnyel, az európai területi együttműködési csoportosulással (angol elnevezésének kezdőbetűiből: EGTC).

A két együttműködési forma tartalmi elemeit az alábbi táblázat hasonlítja össze²²:

1. táblázat: az EGTC és az ECG összehasonlítása

Jellemzők	EGTC European Grouping of Territorial Cooperation (Európai Területi Együtműködési Csoportosulás)	ECG Euroregional Co-operation Grouping, (Euroregionális Együtműködési Csoportosulás)
Jogforrás és hatály	<ul style="list-style-type: none"> - Hatályba lépett 1082/2006. EK -endelet - általánosan kötelező közösségi jogi norma 	<ul style="list-style-type: none"> - Multilaterális nemzetközi egyezmény (formailag önálló egyezmény, de tartalmilag a Madridi Keretegyezmény 3. kiegészítő jegyzőkönyve) - nem kellően kötelező jellegű, jogi kötőereje csak a ratifikáló országok tekintetében van.

²¹ Az ECG intézménye az Európa Tanács égisze alatt kidolgozott, "Grouping of Territorial Cooperation"-ra vonatkozó munkaanyagból került kialakításra.

²² Az összehasonlítás alapjául egy tanulmány (Hegedűs Dániel Komplementer vagy redundáns struktúrák a területi együttműködés európai szabályozásában? Műhelytanulmány 30., Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány Budapest 2007.), valamint az ECG-re vonatkozó LR-CT(2007) 13-as számot viselő szövegváltozata szolgált

(http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/main_bodies/sub-committees/lr-ct/LR-CT) LR-CT=a határokon átvívelő együttműködésért felelős szakértői bizottság nevének rövidítése

A jogforrás megjelenése a tagállamban	- az EK-rendelet, mint jogforrás határozza meg az alapvető elemeket, - a nemzeti törvény csak a végrehajtással kapcsolatos részletszabályokat állapíthatja meg	- a nemzetközi egyezményt ratifikálni kell és a belső jogban kihirdetni, vagyis a belső jogban kihirdetett jogi szöveg útján válik jogforrássá
A szervezet létrehozásának prioritása	- a közösségi finanszírozású programokban való részvétel; - közösségi források felhasználása és a velük kapcsolatos szigorú elszámoltatás lehetősége	- rugalmas, funkcionális, határon átnyúló együttműködés kereteinek létrehozása
Alanyi kör	Európai Unió tagállamai	Európa Tanács (amely nem az Európai Unió intézménye!) tagállamai
Alapító dokumentumok, eljárások, szervek	- részletes Egyezmény - részletes Alapszabály - értesítés-jóváhagyás - nyilvántartásba vétel - <u>minimum szervek:</u> közgyűlés, igazgató	- általános jellegű Megállapodás, melynek része az Alapszabály - értesítés - nyilvántartásba vétel - nincs intézményi elvárás (pl. közgyűlés!)
Csatlakozási lehetőség	- Önkéntes csatlakozás - állami jóváhagyáshoz kötött részvétel, melynek megtagadása ellen jogorvoslati lehetőség áll rendelkezésre	- széles körű állami beavatkozási lehetőség (az állam nyilatkozatban körülhatárolhatja, hogy mely jogalanyai számára tartja kívánatosnak az együttműködést, és e korlátozó nyilatkozat ellen nincs jogorvoslati lehetőség)
Jogképesség	A székhely állam joga szerinti lehető legteljesebb kör	A székhely állam joga szerinti lehető legteljesebb kör
Jogi személyiség	Jogi személy	Jogi személy
Földrajzi kiterjedés	Legalább két uniós tagállam+harmadik állam jogalanyai (de nem maga az állam!)	Az EGTC szerinti szabályozás az elfogadott, de így is széles földrajzi területen lehetséges (egy-két kivétellel, pl. Belorusszia, valamennyi európai állam)
Tagság	helyi és regionális hatóságok	Elsődlegesen= helyi és regionális hatóságok, Másodlagosan=NGO-k, egyesületek, egyéb szervezetek, amennyiben alapításuk nem ipari és kereskedelmi célú (többségi szavazattal az elsődleges szereplőknek kell rendelkezniük!)

Hatáskör	- közös, minden tagnál meglévő hatáskörök segítik az együttműködést; - a szervezet nem láthatja el a tagok - regionális és helyi önkormányzatok, hatóságok - <u>hatósági jogköreit</u>	- nincs mindenkor kötelező jellegű, minimális hatáskör, vagyis delegálhatók a hatáskörök (állami beavatkozás veszélye) - kifejezett felhatalmazás esetén megengedi a területi önkormányzatok és hatóságok hatósági jogköreinek delegálását
Együttműködési formák	„cross-border”, „transnational” és „interregional” = ezekhez konkrét közösségi finanszírozású programok kapcsolódhatnak	Transfrontier és interterritorial együttműködési formák. De! Az interterritoriális együttműködés a Madridi Keretegyezmény 2. jegyzőkönyvének ratifikálásához kötött!
Felelősségi szabályok	Részletesek (oka: közösségi források felhasználása), korlátolt és korlátlan felelősség is lehetséges	Elnagyoltak (az alkalmazandó nemzeti jog szerint alakul), korlátolt és korlátlan felelősség is lehetséges
Állami beavatkozás, ellenőrzés	Nagyfokú beavatkozási lehetőség (oka: kidolgozott uniós bírósági esetjog): közrend, közbiztonság, közegészség, közérdekek alapján	- jogi felülvizsgálat - jogsértés esetén történő beavatkozás
Nyelv	Rugalmas: az Alapszabályban csak a munkanyelve(ke)t kell meghatározni (nem kötelező valamely résztvevő nyelvének alkalmazása)	Kötöttebb: minden résztvevő nyelve hivatalos nyelv, de munkanyelv is kijelölhető (ebben az esetben viszont nem kötelező valamely résztvevő nyelvének alkalmazása)

A Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv egyik legfigyelemreméltóbb eleme, hogy a szakirodalomban „föderális klauzulaként”²³ ismert cikkelye révén lehetővé teszi alkotmányosan el nem ismert, de terminológiailag azokkal egyenértékű autonóm területi egységek részvételét határokon átnyúló együttműködésekben, természetesen az állami beavatkozás lehetőségének fenntartása mellett.

„Art. 16 (2)

For the purpose of applying this Protocol, autonomous public communities or authorities vested with own legislative power under the national law of the Party in

²³ A klauzula Svájc javaslatára került a szövegbe.

*whose jurisdiction they are situated shall be considered as 'territorial communities or authorities', without prejudice to the provisions of the paragraph 1."*²⁴

Az ECG, mint beavatkozási lehetőség jól illeszkedik a nemzetközi közjogi szabályozás „top down” (felülről lefelé építkező) jellegéhez, mely utóbbi elsősorban az állami szuverenitás elsőbbségét tartja szem előtt (ld. az egyezményekhez, kiegészítő jegyzőkönyvekhez való csatlakozás szakaszainak – parafálás, ratifikálás, hatályba léptetés – önkéntességét), ezzel tág teret engedve a politikai konfliktusok és nemzetpolitikai célok érvényesülésének, melyek mellett értelemszerűen számottevő és számon kérhető kötelezettségvállalások nemigen történhetnek.

Tekintettel arra, hogy a Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv hatálybalépéséhez szükséges négy ratifikáció közül, még csak kettő teljesült - Szlovénia (2011. szeptember 6.) és Svájc (2011. október 25.) -, az ECG egyelőre csak elméleti lehetőséget kínál a jelenleg alkalmazott, határon átnyúló együttműködési formák mellé. Érdekességként említhető meg, hogy a korábban vizsgált szomszédos országok közül (Szlovéniát ide nem értve) egyedül csak Ukrajna parafálta a jegyzőkönyvet²⁵.

A Madridi Egyezmény és jegyzőkönyvei tekintetében a gyakorlati alkalmazhatóság korlátai elsősorban az aláírási, ratifikálási, hatályba léptetési technikák és nemzetpolitikai elgondolások fényében jelentkeztek. Továbbá problémák mutatkoztak a határmenti területi partnerek eltérő szintű központosítotttsága vagy a jogrendszerek eltérései tekintetében is. E különbségek révén, az államok között kiegészítő szerződések létrehozására volt/van szükség, hogy a regionális és helyi

²⁴ „A jelen kiegészítő jegyzőkönyv alkalmazása szempontjából a résztvevő elhelyezkedése szerinti nemzeti jog által önálló törvényhozási jogkörrel felruházott autonóm közösségeket vagy hatóságokat 'területi közösségeknek vagy hatóságoknak' kell tekinteni az 1. paragrafus rendelkezéseinek megsértése nélkül.” Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv az Euroregionális Együttműködési Csoportosulásokról a területi önkormányzatok és közigazgatási szervek határmenti együttműködéséről szóló európai keretegyezményhez, (Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs) - Explanatory Report - [2009] COETSER 3 (16 November 2009, Utrecht)

²⁵ 2012. január 15-i állapot szerint. Összesített adatok=aláírás ratifikálás nélkül: 10, ratifikálás: 2.

hatóságok képesek legyenek részt venni a közvetlen határon átnyúló együttműködésben.

Önkormányzati vonatkozásban, a Madridi Egyezményel összefüggésben feltétlenül meg kell említeni a *Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját* is (European Charter of Local Self-Government, CETS No.: 122), amely a mai napig a demokratikus rendszerben működő helyi önkormányzatok alapidokumentumának tekintendő.

A Charta 1985. október 15-én nyílt meg aláírásra, és a 4 szükséges ratifikációt követően 1988. szeptember 1-jén lépett hatályba²⁶.

A Charta az alapvető demokratikus működési elvek felsorolása mellett, többek között rendelkezik a helyi önkormányzatok (határon átnyúló) együttműködési jogairól²⁷ is. Ennek értelmében a helyi önkormányzatok jogosultak arra, hogy törvényi keretek között az alábbi egyesülési formákban vegyenek részt:

- más helyi önkormányzatokkal társulást létrehozása;
- helyi önkormányzati szövetségben, illetve a helyi önkormányzatok nemzetközi szövetségében tagsági jogok;
- együttműködés más államokban működő önkormányzatokkal.

A Charta területi záradékról szóló 10. cikke szerint, a részes államoknak lehetősége van arra, hogy az aláíráskor vagy a megerősítő, elfogadó vagy csatlakozó okirat letétbe helyezésekor meghatározhassák azt a területet vagy azokat a területeket, amelyekre nézve a Charta alkalmazásra kerül. A területi hatály, utólagos nyilatkozattal kiterjeszhető a nyilatkozatban megjelölt bármely területre.²⁸

²⁶ Magyarország és a vizsgált környező országok ratifikációja a következő sorrendben történt: Ausztria (1987. szeptember 23.), Magyarország (1994. március 21.), Románia (1998. január 28.), Szlovénia (1996. november 15.), Szlovákia (2000. február 1.), Ukrajna (1997. szeptember 11.)

²⁷ Ld. a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. Törvény 10. cikkét. A törvény hatályba lépésének napja: 1994. július 1. Forrás: http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99700015.TV

²⁸ Ld. Az előző lábjegyzet szerinti Törvény 16. cikkét.

A Charta 12. cikke értelmében (Kötelezettségvállalások) mindegyik Szerződő Félnek a Charta első részéből magára nézve legalább húsz szakaszt kellett kötelezően elismernie, mely húsz szakasz közül tízet, a Charta által meghatározottak közül kellett kiválasztani és a megerősítő, elfogadó vagy jóváhagyó okirat letétbe helyezésekor közölni. E tíz szakasz között, a jelen tanulmány szempontjából érintett, határon átnyúló együttműködésekre vonatkozó szabályozás (10. cikk) is szerepelt.

Említést érdemel, hogy Románia, a 7. cikk 2. szakasz kivételével kötelezőnek ismerte el magára nézve a Charta rendelkezéseit, ugyanakkor saját jogrendjével összhangban (lényegében fenntartásnak minősülő²⁹) értelmezési nyilatkozatot tett: *“Romania declares that, in accordance with its legislation, it understands the notion of regional authority, referred to in Article 4, paragraphs 4 and 5, of the Charter, as the department authority of the local public administration.”*³⁰

Természetesen a Chartához kapcsolódó fenntartások nem egyediek, sőt az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa a fenntartásokra tekintettel, 2011-ben ajánlásokat fogalmazott meg, melyben többek között javasolta felülvizsgálni a Chartához kapcsolódó kötelezettségvállalások mértékét és a tagok által definiált alanyi kör (helyi, területi szervek kategóriáinak) kiterjedését.³¹

A Madridi Egyezményhez hasonlóan a Charta is rendelkezik Kiegészítő Jegyzőkönyvvel (Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, CETS No.: 207), amelynek érdekessége, hogy a Charta tartalmához képest új dimenziót nyitva, az állampolgárok helyi közügyekben való részvételéhez fektet le meg nemzetközi jogi garanciákat³².

²⁹ Ld. Reservations and declarations to the European Charter of Local Self-Government, The Congress of Local and Regional Authorities 21st SESSION Strasbourg, 18-20 October 2011, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1842077&Site=COE>,

³⁰ Ezen értelmezési kérdéssel összefüggésben megjegyezzük, hogy a Charta Helyi Autómia Európai Chartájaként került román nyelven lefordításra (Carta Europeană a Autonomiei Locale).

³¹ Az ajánlások a Miniszterek Bizottsága felé kerültek megfogalmazásra, ahonnan a kormányközi bizottságokhoz és az Európa Tanács szerveihez kerültek véleményezésre.

³² Aláírásra megnyitva: 2009. november 16-án. A hatálybaléptetéshez szükséges 8 ratifikációból csak 7 áll rendelkezésre (Magyarország 2010. június 7-én ratifikálta; az eddigi utolsó ratifikáció 2011. szeptember 6-án történt Szlovénia részéről). A jegyzőkönyv tartalmára vonatkozóan ld. <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=207&CM=8&DF=17/01/2012&CL=ENG>

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához szorosan kapcsolódik az 1991-től felvázolt, majd első változatát 1997-ben elnyerő³³ *Regionális Önkormányzatok Európai Chartája* (Draft European charter of regional self-government)³⁴ várható bevezetésének és hatásának kérdése. Végző változata ugyan még várat magára, ám a Párizsban elfogadott változat egyes rendelkezései több aspektusból is előremutatóak. Az e rendelkezések által érintett fejlesztési irányok a következők:

a) az állami intézmények demokratizálódása (pl. az állampolgárok közügyekben való részvétele útján);

b) a politikai pluralizmus megerősítésének szükségessége (pl. régiós képviselő jelenléte a jogalkotásban és állami szervek munkájában, az érintett állami és régiós szervek tárgyalásain, konzultációján keresztül);

c) az autonómia fogalmának kiterjesztése (a társadalom nagyobb fokú demokratizálódása érdekében valódi jogokat biztosítva a legszélesebb területi közösségek számára)

d) az integrációs folyamatok interregionális együttműködés elvén alapulása.³⁵

Lényegében az előzőekben jelzett regionális szabályozási folyamat részének tekinthető az Utrechtnben 2009-ben elfogadott *Regionális Demokráciáról szóló Keretdokumentum* is, amely a bevezetőjében megfogalmazottak szerint: „hivatkozási alapul szolgál minden olyan kormány számára, mely regionalizációs folyamatot kíván elindítani, vagy meg akarja reformálni helyi és regionális struktúráit, a

³³ Ld. Kurucsai, Cs.: A Regionális Önkormányzatok Európai Kartája előélete és elfogadott változata főbb rendelkezései, Magyar Közigazgatás, 1998/6. szám

³⁴ Recommendation 34 (1997) on the draft European charter of regional self-government / 05 June 1997 . A javaslat szövegét ld. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC%281997%29034&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>

³⁵ A négy területtel kapcsolatos részletesebb elemzést ld. Jovan Živković: ANALYSIS OF THE IMPORTANCE OF THE EUROPEAN CHARTER OF REGIONAL AUTONOMY (DEMOCRACY), FACTA UNIVERSITATIS, Series: Philosophy, Sociology, Psychology and History Vol. 9, No1, 2010, pp. 107 – 117, Forrás: <http://facta.junis.ni.ac.rs/pas/pas2010/pas2010-09.pdf>

miniszterek, és a Kongresszus döntéseit gyűjti össze és foglalja egységbe anélkül, hogy forrásait bármilyen fontossági sorrendbe állítaná.”³⁶

A Keretdokumentum egyik legfontosabb célja, hogy segítsen a kormányoknak megtalálni a lehető legjobb egyensúlyt a feladatok- és hatáskörök különböző kormányzati szintek közötti elosztása során, smindezt a szubszidiaritás elvének, a társadalmi és területi kohézió elvének, valamint a szuverén államot alkotó elemek közötti szolidaritás (értsd: „szövetségi” lojalitás) szükségességének hangsúlyozása mellett.

Természetesen a fenti regionalizációt segítő folyamatok mellett több egyéb dokumentum, pl. deklaráció is született az együttműködések előtt álló akadályok lebontására, amelyek figyelmet érdemelnek, így például³⁷ a Vilnius Deklaráció a regionális együttműködés és a demokratikus stabilitás megteremtéséről³⁸, vagy a Chisinău Politikai Deklaráció a határ menti és a határon túli együttműködés fejlesztése érdekében Délkelet-Európában³⁹, de itt kell megemlíteni az Európa Tanács határ menti együttműködések továbbfejlesztését hangsúlyozó, 2006. évi programtervét is, amely az Európa Tanács Tagállamainak Állam- és Kormányfői Tanácskozásán⁴⁰ hozott döntéseken alapult.

A határmenti együttműködés nemzetközi jogi folyamatainak szabályozását áttekintve összességében megállapítható, hogy a biztató kezdeményezések ellenére, a „döntéshozó” szervezetek (pl. AEER) ajánlásai, véleményei a területi együttműködések és azok, egyébként is eltérő feladat- és hatáskörrel rendelkező szereplőit csak keretjellegetően támogatják, mközben a tartalom kidolgozását jellemzően az adott államokra bízzák. Az e fajta jogi megoldások hátránya, hogy gyakran hatása alá kerülnek a nemzetközi együttműködésekben megfigyelhető –

³⁶ A helyi és regionális önkormányzatokért felelős miniszterek európai konferenciája, XVI. ülészak, Utrecht, 2009. november 16 – 17., Magyar nyelvű változat, Forrás: www.otm.gov.hu

³⁷ dr. Pintér Edit felsorolása nyomán, dr. Pintér Edit: *Standard jogi modell a határon átnyúló jogi együttműködésekre*, Doktori értekezés 2008, 96 p.

³⁸ Európa Tanács Miniszterek Bizottsága, 2002. május 3.

³⁹ Európa Tanács Miniszterek Bizottsága, 2003. november 6.

⁴⁰ 2005. május 16–17. Varsó

nemzetpolitikai érdekeken alapuló – szeszélyes folyamatoknak⁴¹, melynek következtében a határ menti együttműködések szervezeti, illetve intézményi hatékonysága több esetben megkérdőjelezhető.

1.2 Államközi megállapodások

A Madridi Egyezményt és Kiegészítő jegyzőkönyveit követően, részben azok szellemiségére épülve létrejött együttműködési formák közül, három államközi megállapodást emelünk ki, melyek figyelmet érdemelnek. Ez a **Benelux Egyezmény** (1986), az **Isselburg-Anholt Megállapodás** (1991) és a **Karlsruhe Egyezmény** (1996), melyek a határon átnyúló nemzetközi közjogi együttműködések tekintetében mutatnak jó példát.

Benelux Egyezmény (1986)

A Belga Királyság, a Luxemburgi Nagyhercegség és a Holland Királyság között Brüsszelben létrejött Benelux Egyezmény⁴² rendelkezéseinek értelmében a Felek, az adminisztratív megállapodások mellett olyan közös szerveket hozhattak létre, amelyek kifejezett nemzetközi jogalanyisággal rendelkeztek. Figyelemreméltó, hogy ezek a megállapodások kifejezetten közjogi aktusok voltak, minden magánjogi elemet nélkülözve.⁴³

Isselburg-Anholt Megállapodás (1991)

A megállapodás a Német Szövetségi Köztársaság, Alsó-Szászország szövetségi tartomány, Észak-Rajna-Wesztfália szövetségi tartomány és a Holland Királyság

⁴¹ E folyamatok tipikusan használt kifejezései: roll back-visszaszorítás, feltartóztatás-containment, hídépítés-making bridges, enyhülés-détente, Halmosy Dénes: *Nemzetközi Szerződések 1945-1982*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó- Gondolat Kiadó Budapest, 1985, 12 p.

⁴² Az egyezmény aláírásának napja: 1986. szeptember 12., hatályba lépett: 1991. április 1-jén.

Forrás: <http://www.minbuza.nl/en/key-topics/treaties/search-the-treaty-database/1986/9/000360.html>

⁴³ dr. Pintér Edit: Standard jogi modell a határon átnyúló jogi együttműködésekre, Doktori értekezés 2008, 65 p.

között jött létre 1991-ben⁴⁴. A megállapodás alanyai a helyi és regionális önkormányzati jellegű intézmények (holland oldalon: provincies, gemeenten; német oldalon: municipalities, groups of municipalities, counties, rural districts, district associations, association of communities – közös elnevezéssel: public agencies) voltak. A megállapodás célja volt, hogy a tagok a határon átnyúló együttműködésük során feladataikat meghatározott közjogi keretek között, gazdaságilag hatékonyan hajtsák végre, akár egymás nevében is eljárva. Az együttműködés három formában jelent meg: speciális adminisztratív egység, közjogi egyezmény és közösségi munkacsoport.

Karlsruhe Egyezmény (1996)

A Karlsruhei Egyezményt⁴⁵ ugyancsak a közös szervek, intézmények jogi kereteinek útkeresése jellemezte, és jól tükrözte, hogy a Madridi Egyezmény törekvéseinek megvalósítása mennyire ki van szolgáltatva az államközi megállapodás szükségességének, miközben a keretek megteremtésén kívül az állandó és jogi személyiséggel rendelkező intézmények létrehozására mennyire nincsen lehetősége. Az Egyezmény Luxemburg Nagyhercegség Kormánya, a Német Szövetségi Köztársaság, a Francia Köztársaság Kormánya és a (Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura kantonok nevében eljáró) svájci Szövetségi Tanács között jött létre és „egységesen garantálta a határon átnyúló szerveződés jogi személyiségét”⁴⁶. Az együttműködés azonban nem tudott kilépni a Madridi Egyezmény árnyékából, hiszen a jogi személyiség garantálása itt is csak a Részleges Államok között volt hatályban és a megállapodás szabályainak végrehajtása a tagok nemzeti szintű végrehajtási intézkedéseikhez volt kötve.

⁴⁴ A megállapodás aláírásának napja: 1991.május 23, míg hatályba lépésének napja 1993. január 1 (ld. ehhez a megállapodás 13. cikkét). A megállapodás szövegének elérhetősége: http://untreaty.un.org/unts/120001_144071/18/8/00015100.pdf

⁴⁵ Az egyezmény aláírásának a napja: 1996. január 23.

⁴⁶ Uo. 95 p.

1.3 Kísérletek az eurorégiók jogi személyiségű státuszának megteremtésére

A korai kétoldalú kooperációk idővel fokozatosan többoldalú területközi társulásokká, a szakirodalomban meghonosodott kifejezéssel élve eurorégiókká⁴⁷ alakultak, mely együttműködések motivációja részben a közös társadalmi-gazdasági érdekérvényesítés felismeréséből, részben a közös történelmi, gazdasági múlttal rendelkező, de politikai okból szétválasztott, de közös határokkal rendelkező területi egységek egybetartozásának igényéből fakadt.

Bármely motiváció is keltette életre az együttműködések, ahhoz, hogy egy térségből aktívan működő eurorégió jöhessen létre, a gazdasági és társadalmi folyamatok térséget átölelő (regionalizálódó) kettősségének s az ebből fakadó intézményesülésnek kellett bizonyítottan jelen lenni.

Az eurorégiók fogalmának vizsgálata során a szakirodalom által leginkább elfogadott Perkmann-féle meghatározás (Perkmann 2002b) az együttműködések vonatkozásában az alábbi értelmezési szinteket különíti el:

1. földrajzi kiterjedés (ezen belül eurorégiók és makroszintű térségnek számító munkaközösségek);
2. intenzitás és integráltság (a működés jogi, adminisztratív kapacitása);
3. résztvevők státusza (település vagy területi intézmény; eurorégiók esetében ez jellemzően helyi vagy NUTS III szintű területi önkormányzatok, míg munkaközösségek esetében NUTS II. szintű régiók).

Az eurorégiók, először jellemzően ikertársulások (town-twinning) formájában (városok, településszövetségek) jöttek létre. A határ két oldalán egyesületeket hoztak létre, és csak legfelsőbb szerveik terén lett alakítottak ki közös intézményt.

Az eurorégiók egységes értelmezése érdekében az Európai Határrégiók Szövetsége (Association of European Border Regions) AEBR és az Európai Bizottság (European

⁴⁷ Az első, „eurorégió” elnevezésű, ilyen jellegű szervezet a német-holland határtérségben alakult meg, 1958-ban.

Commission) 1997-ben egy, a szervezet, munkamódszer és együttműködés témakörét átfogó kritériumrendszert állított fel, mely tovább szűkítette az eurorégió fogalmát egy erősen integrált eurorégióra, ahol többek között képesek politikai döntést hozni, jogi formában működni, közös titkársággal, bankszámlával és saját forrással rendelkezni⁴⁸.

Az eurorégió fogalma azonban napjainkig is folyamatosan változik. Manapság olyan határokon átnyúló együttműködést értünk alatta, melyben két vagy több európai ország lakói, önkormányzati szervezeti formában, pénzügyi források megteremtésével, az érintett államok által is elismert hatáskörben, közös érdekeken alapuló gazdasági, szociális, környezetvédelmi és kulturális feladatok megvalósítására irányuló együttműködést folytatnak⁴⁹.

1.4 Út az EGTC-hez: megoldások az Európai Közösségen belül

1.4.1 Az Európai Unió szabályozási rendszere

A határ menti földrajzi, gazdasági, társadalmi, kulturális összefüggések és nem utolsósorban egymásra utaltságok, valamint a világháborúkat követő határváltoztatások, határkiigazítások szükségszerűen megteremtették a létjogosultságát a határ menti együttműködések közösségi szintű szabályozásának.

Az Európai Bizottság az európai határ menti régiók szerepének felismerésével már 1981-ben megfogalmazott egy ajánlást (81/879/EGK) a határon átnyúló regionális fejlesztések koordinálására, melyet követően az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) szabályozási rendszerében a határ menti együttműködések támogatása már célterületként jelent meg. Az Európai Parlament és a Tanács 1783/1999/EK-rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szintén megemlíttette a határon átnyúló együttműködések támogatási célt és kapcsolódó forrásait.

⁴⁸ AEBR and European Commission (1997) Practical Guide to Cross-border Cooperation.

⁴⁹ Kruppa 2003, 57.

Az Európai Parlament Regionalizációs Közösségi Chartája (1988) felszólította a tagállamokat, hogy támogassanak minden szintű, de különösen a régiók közötti nemzetközi, határon átnyúló együttműködést, amely többek között a határterületekre vonatkozó, határokon átnyúló programok közös kidolgozásában nyilvánul meg. Bár a Charta 1. cikkelye a régiót fogalmilag is meghatározta (mint zárt rendszert alkotó, bizonyos közös elemek (nyelv, kultúra stb.) által jellemezhető lakossággal bíró homogén területet⁵⁰), a régiónak a mai napig nincsen széles körben elfogadott definíciója⁵¹, így nem csoda, hogy a NUTS-szintek kialakítása és bevezetése is csak komoly erőfeszítések árán sikerült.

1.4.2 A határ menti együttműködések pályázati támogatása

A határ menti együttműködések fejlődésének nagy lökést adott a felülről (top-down) érkező támogatások rendszere (pénzkeret, célok és prioritások meghatározásával), mely az EU Közösségi Kezdeményezések Interreg programja révén indult meg 1990-ben. A program 1994-1999 között Interreg II. néven folytatódott, majd 2004-2006-ban Interreg III. (ezen belül IIIA: határ menti együttműködések, IIIB: transznacionális együttműködések és IIIC: interregionális együttműködések) megnevezéssel folytatódott tovább.

Az Interreg programot 2007-től az Európai Területi Együttműködés célkitűzés (mint az EU 2007-2013 közötti kohéziós politikájának harmadik prioritása⁵²) váltotta fel, mely várhatóan fokozatosan az eddigiektől eltérő szabályozási környezetet fog eredményezni, és (a korábbi egyedi, kiegészítő és tükröprojektek kizárása mellett) csak közös projektek támogatását teszi lehetővé.

Az európai területi együttműködés célkitűzés az egykori INTERREG közösségi kezdeményezés tapasztalataira épült, és a határ menti régiók együttműködésének

⁵⁰ Soós Edit: Határon átnyúló együttműködések a nemzetpolitikai célok szolgálatában, 2001

⁵¹ A Régiók Európai Chartája (1997) például a fogalom meghatározásakor a régiók két alapvető vonásaként egyrészt a közvetlenül választott legfelsőbb testületet, másrészt a saját költségvetést és adókiutalási jogot említi.

⁵² Első prioritás: konvergencia célkitűzés, második prioritás: regionális versenyképesség és foglalkoztatás.

támogatására irányul, közös programok, hálózatok kiépítése és tapasztalatcsere révén.

Az európai területi együttműködés három elemből áll. Ezek a következők:

- a határ menti együttműködések programja (Cross-Border Cooperation), az Európai Regionális Fejlesztési Alapból (ERFA) finanszírozott Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszköz (European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI) és az Előcsatlakozási Eszköz (Instrument for Pre-Accession, IPA).
- a transznacionális együttműködés programja (Transnational Cooperation)
- Az interregionális együttműködés és hálózati programok (Interregional Cooperation and Network Programmes).

Bár az Interreg IIIA program hatása folyamatosan érezhető volt az eurorégiók létrejöttében és erősödésében, ugyanakkor érezhető volt a közjogi státusz hiányának hatása is: ez a státusz létfontosságúvá vált, mivel e nélkül nincs lehetőség önálló EU-pályázatokon való részvételre, kölcsön felvételére vagy akár saját vagyoni eszközök birtoklására.

Létrejött egy viszonyrendszer, melynek egyik része az alulról építkező, eurorégió által vagy érdekében létrehozott intézmény, másik része a felülről ráépített, közösségi szabályozó intézmények rendszere lett. A tapasztalatok azt mutatták, hogy e két szint között csak elvétve jött létre stabil együttműködés.

Amint arra a 2002-ben elindított INTERACT-program keretében elvégzett kutatások tapasztalatai rámutattak, az Interreg program nem teljesítette azokat az alapvető célkitűzéseket, amelyek érdekében létrehozták. A projektek a legtöbb esetben nem eredményeztek tartós határon átnyúló együttműködések. A 2000–2006. közötti támogatásoknak mindössze 6%-a került határ menti együttműködések menedzselő intézményekhez. A program tehát elsősorban ad-hoc jellegű kezdeményezéseket, valamint különböző szintű területi önkormányzatok alkalmi akcióit támogatta.

A projektek megvalósítása során merült fel a finanszírozás és felelősségvállalás problémája is. Minthogy a pályázatokat gyakran egymással csak a megvalósítás idejére kapcsolatba kerülő partnerek nyújtották be, ez a projekt közös finanszírozása és az eredmények fenntarthatósága kapcsán bizonytalanságot okozott. Előfordult az is, hogy az egyik partner valamilyen oknál fogva nem tudta megvalósítani a rá eső projektfeladatokat, és ez az egész projekt bukását eredményezte. A tartós intézményi együttműködések esetén ezek a veszélyek elkerülhetőek. Nagy előrelépést jelentett, hogy a 2007–2013 közötti költségvetési időszakra bevezetett vezető partner elve a főpályázó felelősségévé tette a projekt teljes körű megvalósítását. Ez a lépés kedvezett az átgondoltabb, megalapozottabb partnerség-építésnek és a hosszú távú, intézményesített együttműködéseknek.

További hatékony megoldást jelentett, hogy 2007-től a strukturális alapok új céljainak megfogalmazásakor (konvergencia, regionális versenyképesség és foglalkoztatás, valamint területi együttműködés) már az Interreg programok tapasztalatait (pl. pénzügyi elszámolás nehézségei) is felhasználták, és az EGTC-t már az új keretekhez igazították hozzá.

2. Az EGTC jogintézményének bemutatása

Az EGTC jogintézményét életre hívó folyamat az Európai Bizottság 2005. évi Közösségi Stratégiai Irányelvei által meghatározott, erőteljes integrációs törekvés volt, melynek során több közösségi jogszabálytervezet is kidolgozásra került. Ezek közül a Határ Menti Együttműködés Európai Csoportja létrehozásáról (European Grouping of Cross-border Cooperation, EGCC) szóló rendelettervezet – melynek neve végül, a területi hatály kiterjesztése miatt „Európai Területi Együttműködési Csoportosulás”-ra (European Grouping of Territorial Cooperation, EGTC) változott – került a figyelem középpontjába.

E figyelem oka az „alulról építkező” politikával szokatlanul nagymértékben kibővített jogi és adminisztratív mozgástér volt, de ugyancsak hangsúlyos elem volt a rendeleti forma közvetlen alkalmazhatósága, számonkérő és számonkérhető jellege, valamint szakpolitikai irányultsága, melyhez viszonylag szűk politikai mozgástér társult.

A kibocsátott jogszabály *„Az Európai Parlament és a Tanács 2006. július 5-i 1082/2006/EK Rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásról”*⁵³ (a továbbiakban: Rendelet) nevet viseli. Végrehajthatósága (elméletileg) ugyan nem függött a tagállami jogi normáktól, nemzeti szinten mégis szabályozni kellett azokat az eljárásokat (alapítás, nyilvántartásba vétel/regisztráció, megszűnés, törvényességi felügyelet, ellenőrzés stb.), amelyek nélkül a folyamat nem teljes, és amelyek a hatékony jogalkalmazáshoz szükségesek voltak⁵⁴). Többek között ennek figyelembevételével került elfogadásra a magyar és a román EGTC nemzeti jogszabály is, melyek alkalmazása segíti a vizsgált magyar-román EGTC jóváhagyási, illetve nyilvántartásba vételi eljárásokat.

⁵³ Hatálybalépésének időpontja: 2006. július 6-a, de rendelkezései 2007. augusztus 1-jétől alkalmazandók (a 16. cikkely tekintetében 2006. augusztus 1-jétől). A Rendelet felülvizsgálata, a 17. cikk alapján, jelenleg folyamatban van.

⁵⁴ Rendelet, 16. cikk (1) bekezdés első mondat

A Rendelet szerint az EGTC-t érintő, ún. alkalmazandó jog, a következő⁵⁵:

- a) Rendelet,
- b) Egyezmény, Alapszabály,
- c) székhely tagállam vonatkozó szabályai.

A Rendelet megemlíti még a jellemzően föderális berendezkedésű tagállamokra jellemző, önálló jogi szabályozással bíró területekre (pl. tartomány) vonatkozó szabályokat is, de e szabályozási szint vizsgálata nem jelen vizsgálat része.

A Rendelet az EGTC által ellátható feladatokat gazdasági, (egyes tagállamok részéről "szociális" kifejezéssel fordított) társadalmi kategóriákba sorolja⁵⁶, melyek végrehajtása területi együttműködésben valósul meg. Ennek során az EGTC-ket olyan joggal kell felruházni, mely szerint a tagok nevében eljárhatnak, különös tekintettel az EGTC-ket alkotó regionális és helyi önkormányzatokra.⁵⁷

Az ebből fakadó feladat- és hatásköröket a Rendelet értelmében egyezmény formájában kell megállapítani⁵⁸, azzal a tilalommal, hogy a regionális vagy helyi hatóságok által hatóságként gyakorolt hatáskörök nem képezhetik ezen egyezmény tárgyát⁵⁹, illetve a feladatok szerint végzett tevékenységek a részt vevő tagállamok közrendre, közbiztonságra, közegészségügyre vagy közérkölcsekre vonatkozó rendelkezéseit, vagy egy tagállam közérdekét nem sérthetik.

Az így meghatározott tevékenységeknek természetesen igazodniuk kell a Közösség által társfinanszírozott, területi együttműködésben megvalósuló programok vagy projektek tárgyához (különösen az 1083/2006/EK rendelettel és az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló, 2006. július 5-i 1080/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel összhangban működő strukturális alapokhoz), vagy a kizárólag a tagállamok, valamint azok regionális vagy helyi hatóságai által

⁵⁵ Rendelet, 2. cikk

⁵⁶ Rendelet, 1. cikk (2) bekezdés

⁵⁷ Preambulum (9) bekezdés

⁵⁸ Preambulum (10) bekezdés

⁵⁹ Preambulum (13) bekezdés

kezdeményezett, területi együttműködésben megvalósuló fellépésekhez (a Közösség pénzügyi hozzájárulása mellett vagy anélkül⁶⁰).

A Rendelet különböző cikkeiben több helyen találunk közvetlen vagy közvetett utalást a feladatok meghatározására, így például a 6. cikk (1) bekezdésében, ahol a csoportosulás által kezelt közalapokról van szó, ám a feladatok lényegi összefoglalása a 7. cikkben található:

“(1) A csoportosulás végrehajtja azokat a feladatokat, amelyeket a tagjai e rendelettel összhangban a hatáskörébe utalnak. Feladatait a tagok által elfogadott egyezmény állapítja meg, a 4. és 8. cikkel összhangban.

(2) A csoportosulás a rábízott feladatok határain belül köteles eljárni, amelyek a gazdasági és társadalmi kohézió megerősítését célzó területi együttműködés lehetővé tételére és elősegítésére korlátozódnak, és amelyeket a csoportosulás tagjai határoznak meg úgy, hogy valamennyi feladatnak minden egyes tag nemzeti joga szerinti hatáskörén belül kell lennie.

(3) A csoportosulások feladatai elsődlegesen a Közösség - az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és/vagy a Kohéziós Alap révén nyújtott - társfinanszírozásában, területi együttműködésben megvalósuló programok végrehajtására korlátozódnak.

A csoportosulások a tagjaik közötti területi együttműködés keretén belüli egyéb egyedi fellépéseket hajthatnak végre az 1. cikk (2) bekezdésében említett célkitűzésen belül, a Közösség pénzügyi hozzájárulásával vagy anélkül.

A tagállamok korlátozhatják azon feladatok körét, amelyeket a csoportosulások a Közösség pénzügyi hozzájárulása nélkül végezhetnek. E feladatoknak azonban legalább az 1080/2006/EK rendelet 6. cikkében felsorolt együttműködési fellépésekre kell kiterjedniük.

(4) A csoportosulásra a tagjai által bízott feladatok nem érintik a közjog által rájuk ruházott hatáskörök gyakorlását, és az állam vagy egyéb közigazgatási hatóságok

⁶⁰ Preambulum (11) bekezdés

általános érdekeinek védelmét célzó feladatok - például a rendőrségi és szabályozói hatáskörök, igazságügyi és külpolitikai feladatok - ellátását.

(5) A csoportosulás tagjai egyhangúlag úgy határozhatnak, hogy a feladatok végrehajtására felhatalmazzák a tagok egyikét.”

Fentiek szerint a feladatok:

- a gazdasági társadalmi kohézió keretében,
- elsődlegesen a közösségi területi együttműködési programok vagy egyéb egyedi fellépések végrehajtása révén,
- közösségi társfinanszírozásban vagy a nélkül kerülnek meghatározásra és végrehajtásra.

Közösségi finanszírozás nélküli esetekben, a feladatoknak legalább az európai területi együttműködési, ún. ERFA-prioritásokra kell kiterjednie, amelyek a következők⁶¹:

“1. a határokon átnyúló **gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi tevékenységek fejlesztése** a fenntartható területfejlesztésre irányuló együttes stratégiák révén, és elsősorban a következők által:

a) a **vállalkozói szellem** ösztönzése, különösen a KKV-k, az idegenforgalom, a kultúra és a határokon átnyúló kereskedelem fejlesztése;

b) a **természeti és kulturális erőforrások** közös védelmének és az ezekkel való közös gazdálkodásnak, valamint a természeti és technológiai kockázatok megelőzésének az ösztönzése és javítása;

c) a **városi és vidéki térségek** közötti kapcsolatok támogatása;

d) az **elszigeteltség** mérséklése a közlekedés, az információ, továbbá a hírközlő hálózatok és szolgáltatások, valamint a határokon átnyúló vízellátási, hulladékgazdálkodási és energiaellátási rendszerek és létesítmények javított elérhetősége révén;

⁶¹ Rendelet 7. cikk (3) bekezdés utolsó mondata. Ld. Az Európai Parlament és a Tanács 2006. július 5-i 1080/2006/EK rendeletét az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, 6. cikk

e) az **együtműködés, a kapacitások és az együttes hasznosítás** fejlesztése az infrastruktúrák területén, különösen az olyan ágazatokban, mint az egészségügy, a kultúra, az idegenforgalom és az oktatás.

Emellett az ERFA hozzájárulhat a jogi és igazgatási együtműködés, a határokon átnyúló munkaerőpiacok integrációja, a helyi foglalkoztatási kezdeményezések, a nemek közötti egyenlőség és az egyenlő esélyek, a képzés és a társadalmi integráció előmozdításához, valamint az emberi erőforrások és a K+TF létesítmények megosztásának elősegítéséhez.

.....

2. a **transznacionális együtműködés kialakítása és fejlesztése**, beleértve a tengeri régiók közötti, az 1. pontban nem szabályozott kétoldalú együtműködést, az integrált területfejlesztést elősegítő hálózatok és tevékenységek finanszírozása révén, elsősorban a következő kiemelt fontosságú területekre koncentrálva:

a) **innováció:** tudományos és technológiai hálózatok létrehozása és fejlesztése, valamint a regionális K+TF és innovációs kapacitások fokozása, amennyiben ezek közvetlenül hozzájárulnak a transznacionális területek kiegyensúlyozott gazdasági fejlődéséhez. A tevékenységek magukban foglalhatják: a megfelelő felsőoktatási és kutatási intézmények, valamint a KKV-k közötti hálózatok létrehozását; a tudományos ismeretek elérhetőségét, valamint a K+TF létesítmények és a nemzetközi K+TF kiválósági központok közötti technológiaátadást fejlesztő kapcsolatokat; a technológia transzferintézmények együtműködését; valamint közös pénzügyi tervezési eszközök kidolgozását a KKV-knál folyó K+TF támogatására;

b) **környezet:** az egyértelműen transznacionális dimenziójú vízgazdálkodási, energiahatékonysági, kockázat-megelőzési és környezetvédelmi tevékenységek. A tevékenységek magukban foglalhatják: a folyók vízgyűjtő területeinek, a part menti övezeteknek, a tengeri erőforrásoknak, a vízellátási szolgáltatásoknak, valamint a vizes élőhelyeknek a védelmét és az ezekkel való gazdálkodást; a tűzvédelmet, aszályvédelmet és árvízvédelmet; a tengeri biztonság előmozdítását és a természeti és technológiai kockázatok elleni védelmet; valamint a természeti örökség védelmét

és kiemelését a társadalmi-gazdasági fejlődés és a fenntartható idegenforgalom támogatása érdekében;

c) **elérhetőség:** a közlekedéshez és a távközlési szolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása, valamint a közlekedés és a távközlési szolgáltatások minőségének fejlesztése, amennyiben ezek egyértelműen transznacionális dimenzióval rendelkeznek. A fellépések magukban foglalhatják: a transzeurópai hálózatok határokon átnyúló szakaszait érintő beruházásokat; a nemzeti és a transznacionális hálózatokhoz való továbbfejlesztett helyi és regionális hozzáférést; a nemzeti és regionális rendszerek fokozott interoperabilitását; valamint a fejlett információs és kommunikációs technológiák előmozdítását;

d) **fenntartható városfejlesztés:** a policentrikus fejlesztés megerősítése transznacionális, nemzeti és regionális szinten, ahol egyértelmű a transznacionális hatás. A tevékenységek magukban foglalhatják: a városi hálózatoknak, valamint a város és vidék kapcsolatának létrehozását és fejlesztését; a város és a vidék közös problémáinak kezelésére irányuló stratégiákat; a kulturális örökség megőrzését és előmozdítását, valamint a fejlesztési területek transznacionális alapú stratégiai integrációját.

.....

3. a **regionális politika hatékonyságának erősítése** az alábbiak előmozdításával:

a) **interregionális** együttműködés, amely az 5. cikk 1. és 2. pontja értelmében az innovációra és a tudásalapú gazdaságra, valamint a környezetvédelemre és a kockázatmegelőzésre összpontosít;

b) a többek között a 8. cikk szerinti fenntartható városfejlesztéssel kapcsolatos **legjobb gyakorlat** meghatározására, átadására és elterjesztésére vonatkozó tapasztalatcserék; és

c) a **tanulmányokat, adatgyűjtést**, valamint a közösségi fejlődési **trendek megfigyelését és elemzését** magukban foglaló tevékenységek.”

Lényeges kitétel, hogy a kitűzött feladatoknak az egyes tagok nemzeti joga szerinti hatáskörön belül kell lennie, továbbá a tagok, a Rendelettel összhangban az EGTC hatáskörébe utalhatnak feladatokat, azzal, hogy e feladatoknak a gazdasági, társadalmi (szociális) kohéziós célokkal természetesen egyeznie kell.

A feladatok formai elhelyezése, felsorolása és azon területi kiterjedésnek a meghatározása, melyen belül az EGTC ellát(hat)ja feladatait – ez tagönkormányzatok esetén a tagok közigazgatási területének összessége – az Egyezményben⁶², s általa⁶³ az Alapszabályban történik.

A kötelező feladatellátás, illetve az esetleges tagállami listán már feltüntetett területi együttműködéssel kapcsolatos, már létező EGTC-feladatok⁶⁴ mellett, a tagok további feladatainak meghatározása elsősorban eredeti feladatkörükből származtatható, figyelembevéve a már említett korlátozásokat. E korlátozások megsértése vagy a Rendelet 7. cikkében megállapított feladatoktól eltérő módon végzett tevékenység jogi szankcióval, akár az adott EGTC megszüntetésével is járhat.

⁶² Rendelet, 8. cikk (2) bekezdés b) és c) pontok

⁶³ Rendelet, 9. cikk (2) bekezdés

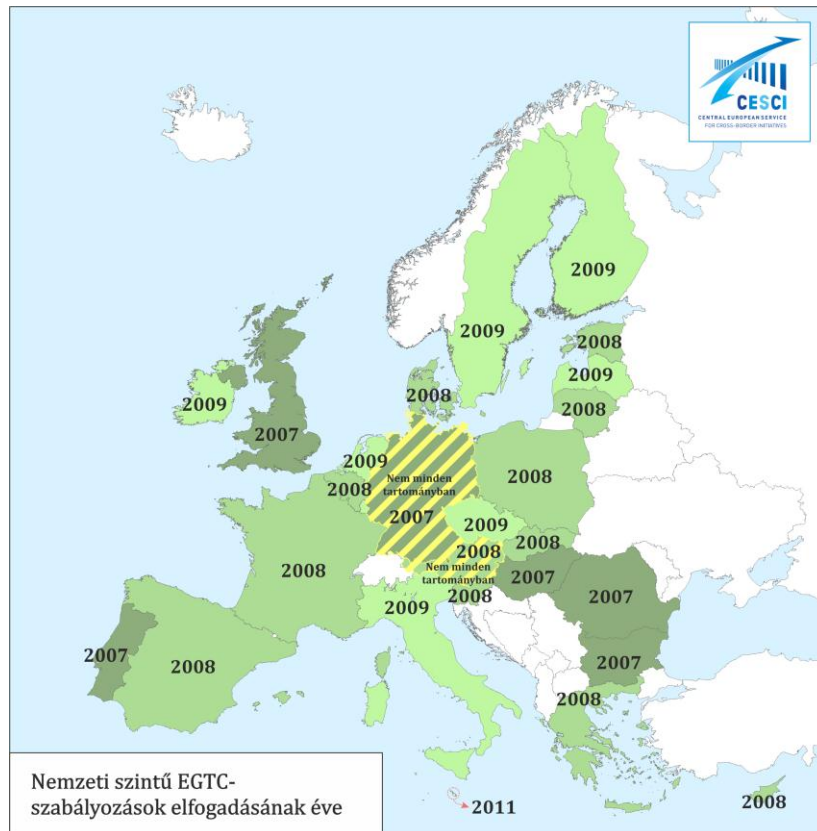
⁶⁴ Rendelet, 16 cikk (1) bekezdés második mondat

3. Nemzeti EGTC-szabályozások

Az uniós Rendelet a közösségi jog részeként kötelező érvényű minden uniós tagállamra nézve. Erre figyelemmel rendelkezései, 2007. augusztus 1-jétől az Európai Unió egész területén hatályba léptek, kivéve a 16. cikkben foglaltakat, melyek 2006. augusztus 1-jei hatályba léptetése előkészítő jellegű volt és azt a célt szolgálta, hogy a tagállamok kellő időben felkészülhessenek a jogszabály alkalmazására.

Bár a jelzett határidőt kissé túllépve, a *tagállami* szabályozások végül is elfogadásra kerültek (2011-ben Ciprussal zárult le a folyamat), a Régiók Bizottsága honlapjára figyelemmel⁶⁵, egyes föderatív berendezkedésű államokon belül, tartományi szinten tart még a jogalkotási folyamat.

1. térkép: A nemzeti szintű EGTC-jogszabályok elfogadásának időpontja



⁶⁵ Ld. <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/NationalProvisions/Pages/RulesUnderAdoption.aspx>. Az adatok frissítése nem rendszeres, így egy részük már nem aktuális.

3.1 A magyar és a román nemzeti jogszabályok

Magyar szabályozás

Magyar vonatkozásban az *európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. törvény*⁶⁶ 2007. augusztus 1-jén lépett hatályba. A törvény jellemzően az EGTC alapításával, gazdálkodásával, jogorvoslati, felügyeleti, ellenőrzési és megszűnési kérdéseivel foglalkozik, szinte kizárólag eljárásjogi szempontokat tárgyalva.

Bár a Törvény több szabályozási elem tekintetében visszautal a Rendeletre, a létrehozandó szervezet tevékenységével (feladataival) kapcsolatban mégis hangsúlyozza, hogy EGTC elsődlegesen gazdasági tevékenység folytatása céljából nem alapítható, közhatalmi tevékenységet nem végezhet. Felelősség tekintetében a *helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényre* (a továbbiakban: Ötv.) visszautalva⁶⁷ úgy rendelkezik, hogy az EGTC-ben a magyar helyi önkormányzat, annak jogi személyiséggel rendelkező társulása és költségvetési szerve felelőssége nem haladhatja meg vagyoni hozzájárulásuk mértékét.

A Törvény első módosítására 2010-ben került sor, a *fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. Törvény* (ún. salátatörvény) keretében⁶⁸. A módosítás az elnevezésre, a jóváhagyó hatóságra, egyes deregulációs intézkedésekre, a nyilvántartásra, a jóváhagyás megtagadási eseteire, a gazdálkodási tevékenységre, valamint bizonyos felhatalmazási esetekre terjedt ki, összességében számos ponton egyértelműbbé téve a szabályozást.

A Törvény második módosítására 2011 végén került sor, két másik törvénymódosítás keretében. Az egyik a *nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi*

⁶⁶ Megjelent a Magyar Közlöny 2007. évi 91. számában.

⁶⁷ Ötv. 80. § (3) bekezdés második mondata

⁶⁸ Kihirdetve: 2010. november 19-én. Hatálybalépés: egyes szakaszok tekintetében a kihirdetést követő 8., illetve 15. napon, tovább 2010. december 31. és 2011. január 1. (Magyar Közlöny 177. szám)

CLXXIX. Törvény⁶⁹ (EGTC-re vonatkozó szakasz: 218.§), a másik a *civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról* szóló 2011. évi CLXXXI. Törvény⁷⁰ (EGTC-re vonatkozó szakaszok: 4. § k) pont, 69. §, 120. §). A módosítások új elnevezés bevezetésre (kisebbség helyett nemzetiség szó használata), az addigi 30+15 napos hiánypótlási határidő eltörlésére, valamint a Fővárosi Főügyészség és Fővárosi Törvényszék közötti eljárásrendre vonatkozik.

Román szabályozás

Romániában az 52/2008. számú törvénnyel jóváhagyott, *Ordonanță de Urgență a Guvernului nr.127/2007 privind Gruparea europeană de cooperare teritorială* (angolul: Government Emergency Ordinance no. 127/2007 on the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) elnevezésű, sürgősségi kormányrendelettel⁷¹ kerültek szabályozásra a jóváhagyási és regisztrációs folyamatok, így az alapítás, működés, megszűnés esetei⁷². A magyar jogszabályhoz hasonlóan itt is elsősorban eljárásjogi kérdések rendezése történik, a feladatok tekintetében pedig visszautalás a Rendeletre, vagy hivatkozás a létrehozandó alapidokumentumokra.

⁶⁹ Kihirdetve: 2011. december 19-én (Magyar Közlöny 154. szám). Hatálybalépése több ütemben: 2011. december 20., 2012. január 1., 2012. március 31., 2012. szeptember 1., 2013. január 1., 2013. szeptember 1., a 2014. évi általános nemzetiségi önkormányzati választások kitűzésének napja

⁷⁰ Kihirdetve: 2011. december 22-én (Magyar Közlöny 157. szám). Hatálybalépése több ütemben: 2012. 12. 23., 2012. 01. 01., 2012. 05. 30., 2012. 06. 30.

⁷¹ A sürgősségi kormányrendelettről ld. Románia Alkotmánya 115. szakasz (4)-(8) bekezdését

⁷² A szabályozás a Monitorul Oficial 769. számában került kihirdetésre 2007. november 13-án. A sürgősségi kormányrendeletet a 2008. március 19-én kihirdetett, 52. számú törvény hagyta jóvá.

Az alábbi táblázat a vizsgált két tagállam EGTC-re vonatkozó nemzeti szabályozásának fontosabb elemeit veti.

2. táblázat: A magyar és román EGTC jogszabály tételes összehasonlítása

Szabályozási szempontok	Magyarország	Románia
Jogszabályi hierarchia szerinti besorolás és a nemzeti jogszabály megnevezése	Törvény Az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. törvény (hatálybalépés: 2007. 08. 01.)	➤ <i>Sürgősségi kormányrendelet, utóbb törvényel jóváhagyva</i> Az 52/2008. számú törvénnyel jóváhagyott Ordonanță de Urgență a Guvernului nr.127/2007 privind Gruparea europeană de cooperare teritorială megnevezésű román sürgősségi kormányrendelet
Eljáró hatóságok hatalmi ág szerinti megjelöléssel	1. <i>Jóváhagyás</i> Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (végrehajtói ág) 2. <i>Nyilvántartásba vétel:</i> Fővárosi Bíróság (bírói ág)	1-2. <i>Jóváhagyás és nyilvántartásba vétel</i> Regionális Fejlesztési és Turisztikai Minisztérium (jogutód) (Ministerul Dezvoltării, Regionale și Turismului, Ministry of Regional Development and Tourism) (végrehajtói ág)
Társhatóság az eljárásban	Nem szabályozott.	➤ A nyilvántartási folyamatban az EGTC székhelye szerint illetékes bíróság is részt vesz, és törvényességi, jogszerűségi szempontból vizsgálja a dokumentumokat. ➤ Az EGTC tevékenységével érintett egyéb, illetékes központi adminisztratív hatóságok.
Bejegyzési eljárás	Kérelem alapján, a nemzeti eljárási rend szerinti jóváhagyási, illetve nyilvántartásba vételi eljárás.	Kérelem alapján, a nemzeti közigazgatási eljárási rend szerinti jóváhagyási, illetve nyilvántartásba vételi eljárás.

Benyújtandó iratok	<p><i>Jóváhagyás</i> Kérelem, egyezmény- és alapszabály tervezet, vezető szerv határozata, jogi képviselő adatai, főbb EGTC-adatok</p> <p><i>Nyilvántartásba vétel</i> Jogi képviselő adatai, végleges egyezmény és alapszabály, tagállami jóváhagyások és azok hiteles fordítása, főbb EGTC-adatok</p>	<p><i>Jóváhagyás</i> Kérelem, konvenció- és alapszabály tervezet, vezető szerv, vagy helyi tanács határozata, amennyiben a romániai kérvényezők területi-adminisztratív egységek.</p> <p><i>Nyilvántartásba vétel</i> Mivel magyar önkormányzatok román székhelyű EGTC-nek nem lehetnek tagjai, ezért a folyamat e szakaszának vizsgálata irreleváns.</p>
Jóváhagyás időtartama	<p>A kérelem és a szükséges dokumentumok benyújtásától számított 30 naptári napon belül. A jóváhagyó hatóság egyéb szervek véleménye nélkül dönt!</p>	<p>A kérelem és a szükséges dokumentumok benyújtásától számított 30 naptári napon belül. Ennek során az EGTC tevékenységével érintett illetékes központi adminisztratív hatóságok véleményét is be kell kérni. E véleményeknek a jóváhagyó hatóság megkeresésének kézhezvételétől számított 10 munkanapon belül meg kell érkeznie!</p>
Kötelező szervek	Közgyűlés, Igazgató	Közgyűlés, Igazgató
Jogorvoslat	A nemzeti közigazgatási eljárási rend szerint.	A nemzeti közigazgatási eljárási rend szerint.
Nyilvántartás	Iratbetekintés. Nyilvános, Internet-alapú elektronikus nyilvántartás.	Iratbetekintés Minisztériumi nyilvántartás
Közzétételek	1. Magyar Közlöny mellékleteként megjelenő Hivatalos Értesítő 2. EU Hivatalos Lapja	1. Monitorul Oficial 2. EU Hivatalos Lapja A közzétételről a jóváhagyó hatóság értesítése kötelező.
Harmadik ország részvételére vonatkozó szabályozás	A 1082/2006 EK rendelet szerint	A 1082/2006 EK rendelet szerint
Pénzügyi felelősség	A magyar önkormányzatok csak korlátozott felelősséggel lehetnek tagjai EGTC-nek.	➤ Romániai székhelyű EGTC-nek korlátozott felelősségű tagja nem lehet.

Ellenőrzés	Az eljáró hatóságtól független szervezet (Állami Számvevőszék), közösségi források esetében az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF), valamint az erre külön jogszabályokban feljogosított egyéb szervek (ÁSZ, KEHI, támogatást nyújtó szerv) rendszeres felülvizsgálata útján.	➤ Az eljáró hatóság részéről, szűrőpróbaszerűen.
Közérdek	A 1082/2006 EK rendelet szerint, továbbá erre figyelemmel azon szervek intézkedhetnek, amelyek a szabályok megsértését nemzeti szinten szankcionálhatják. A tevékenység megtiltására az adott tevékenység hatósági ellenőrzésére hatáskörrel rendelkező szerv jogosult.	A 1082/2006 EK rendelet szerint.
Megszűnés	Részletezett objektív okok, mérlegeléstől mentesen, végelszámolással.	➤ Részletezett, mérlegelési lehetőségeket is tartalmazó megszüntetési okok (pl. az alapításkori célok elérésének kudarca).

Jól látható, hogy magyar szabályozás kiforrottabb eljárásrendje, különösen az eljárási határidők pontos szabályozása, a közösségi-szakmai szempontok érvényesülésének jogi biztosítékai és nem utolsósorban a bíróság mérlegelő jogkörének időkeretbe foglalása (meghatározott eljárás idő után az el nem bírált kérelem esetében, a 30+8. nap után az EGTC a törvény erejénél fogva, a kérelem szerinti tartalommal létrejön) a magyar székhellyel létrejövő EGTC-szervezetek részesíti előnyben.

3.2 Nemzeti szintű önkormányzati szabályozások

3.2.1 Magyar önkormányzati szabályozás

A magyar önkormányzati rendszer szabályozási háttere 2011-ben alapvető változáson esett át. A változás több területet is érint, de jelen tanulmány a főbb módosítások vázlatos áttekintésén túl, elsősorban az EGTC-szervezetek számára átadható önkormányzati feladatok (különösen a közszolgáltatások) körét vizsgálja.

Az önkormányzati szabályok változása mellett Magyarország Alaptörvénye (Alkotmánya) is lényegi módosításokon esett át, ezen belül több, az önkormányzati szféra alapkérdéseit tagláló rendelkezést érintve, ezért ennek vizsgálata jelen tanulmány szempontjából sem elhanyagolható.

A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER SZABÁLYOZÁSA A RENDSZERVÁLTÁSTÓL 2011-IG

A helyi közösségek “önkormányzati” joga a rendszerváltás előtt csak igen visszafogott keretek között mozgott, ezért 1990 után, az önkormányzati rendszer kialakításának legfontosabb kérdései a demokratikus működés, az önkormányzati autonómia és a decentralizációs garanciák kiépítése körül forogtak, háttérbe szorítva a gazdaságosság, hatékonyság és szakmaiság alapkérdéseit.

E szemléletnek is betudhatóan, a felszínre törő működési zavarok, így a központi ellátórendszer hanyatlása és a csökkenő állami támogatások mértéke miatt, az önkormányzatok mozgástere lassan beszűkült (különösen a közszolgáltatások terén), miközben paradox módon a 2004-ben bekövetkező uniós csatlakozás⁷³ szükségszerűen megnövelte az önkormányzatok forrásigényét, elsősorban a projektek elő- és társfinanszírozási kötelezettségei miatt.

A rendszer működési zavarait a kutatók már korábban feltárták, ám a gyakorlatban a problémák felszínre hozása és megvitatása, elsősorban a feladatok és hatáskörök (települések eltérő adottságait figyelembe nem vevő) differenciálatlan telepítése, a szétaprózódott településszerkezet, a jelentős alulfinanszírozottság, a folyamatos forráskivonás, valamint a nem elég intenzív együttműködési készség megvitatása, csak később vált nyílt színtéren általánossá.

Magyarországon, a helyi önkormányzatok más önkormányzatokkal való együttműködésének alapjait az *1949. évi XX. törvénnyel kihirdetett*⁷⁴ *Alkotmányban* (a továbbiakban: Alkotmány) lefektetett szabad társulás joga⁷⁵ és az Ötv. társulási keretszabályai tartalmazzák. Az Alkotmány helyi önkormányzatokról szóló IX.

⁷³ Magyarország 2004. május 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz.

⁷⁴ Kihirdetve 1949. augusztus 20. napján.

⁷⁵ 1949. évi XX. Törvény 44/A. § (1) bekezdés h) pont

Fejezetében foglalt szabad társulás joga szerint “a helyi képviselőtestület szabadon társulhat más helyi képviselőtestülettel, érdekeinek képviseletére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.”

Az Alkotmány 42. § első mondata értelmében a helyi önkormányzatok megjelenési formái a következők: község, város, főváros és annak kerületei, valamint a megye⁷⁶.

Az Ötv. maga is tartalmazza a szabad társulás kérdését, lényegében az Alkotmányhoz hasonló módon, amikor úgy fogalmaz, hogy a helyi önkormányzat szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdekeinek képviselete és védelme céljából területi, valamint országos érdekképviseleti szervezetbe tömörülhet, feladat- és hatáskörében együttműködhet külföldi helyi önkormányzattal, beléphet nemzetközi önkormányzati szervezetekbe⁷⁷.

Nemzetközi téren, a külföldi önkormányzattal való együttműködésről, nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozásról a képviselő-testület minősített⁷⁸ többséggel dönt, mely döntés a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe tartozik⁷⁹.

Feladatok

Az önkormányzatok feladat- és hatásköre és általában alaptevékenysége, jellemzően az alábbi jogszabályokon alapul:

- *a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. Törvény (Ötv.);*
- *a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény;*

⁷⁶ A paragrafus teljes szövege: ”42. § 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.”

⁷⁷ Ötv. 1. § (6) bekezdés c) pont

⁷⁸ Ötv. 15. § (1) bekezdés

⁷⁹ Ötv. 10. § (1) bekezdés f) pont

- az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény;
- az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet;
- az államháztartás szervezeti beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 249/2000. (XII. 24.) Korm. Rendelet.

A feladatok, így különösen a közszolgáltatások ellátása tekintetében, az Ötv. az önkormányzatoknak viszonylag szabad kezet ad. Ez a mozgástér azt jelenti, hogy a feladatok ellátásának mértékét és módját az önkormányzatok (ésszerű keretek között) maguk határozhatják meg.

Ezt az önállóságot segíti és bővíti az Ötv., amikor a feladatellátást nemcsak önkormányzati keretek között, hanem egyes társulási formában is megengedi. A 41. § (1) bekezdése szerint az önkormányzatok feladataik hatékonyabb és célszerűbb megoldása érdekében szabadon társulhatnak. Ez a vonatkozó szabályozásokkal összevetve nemcsak az Ötv.-ben megfogalmazott társulási formákat jelenti, hanem kiterjedhet a külföldi helyi önkormányzatokkal való együttműködésre, vagy akár nemzetközi önkormányzati szervezetekbe történő belépésre is.

Az EGTC és tagönkormányzatok között vizsgálendő kapcsolatrendszerben, egyes feladatok átruházása tekintetében, a helyi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatáskör biztosít kiindulási alapot.

A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreit elméleti jelleggel az alábbi csoportokba lehet sorolni⁸⁰:

- a) a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása,
- b) a közhatalom önkormányzati típusú gyakorlása, valamint
- c) az a)-b) pontokhoz szükséges tevékenység ellátásához szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtése.

⁸⁰ Önkormányzati Közigazgatás, Második, javított kiadás Budapest, 2007

E feladatok közül értelemszerűen a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó kötelező és fakultatív feladatokat kell kiemelnünk, hiszen a közhatalmi jogosítványok (jellemzően az állam által az önkormányzatokra bízott államigazgatási hatáskörök és az önkormányzati hatósági ügyek) átruházását több jogszabály, így pl. maga a Rendelet is tiltja.

A közszolgáltatásokat az Ötv. nem teljes körűen, csak különös felsorolásban említi. Ennek megfelelően, a közszolgáltatások feladatköre, a helyi igényektől és teljesítőképességtől függően tovább bővíthető.

Az Ötv. rendelkezései szerint a települési önkormányzat feladatai a helyi közszolgáltatások körében különösen az alábbiak lehetnek (vastagon szedve a kötelezően ellátandó feladatok)⁸¹:

“- a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és vízelvezetés, csatornázás, **egészséges ivóvíz biztosítása, köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, a helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elöl el nem zárt magánutakon, valamint tereken, parkokban és egyéb közterületeken közúti járművel történő várakozás (parkolás) biztosítása**, helyi tömegközlekedés, a köztisztaság, **a közvilágítás** és településtisztaság biztosítása; gondoskodás a helyi tűzvédelemről, közbiztonság helyi feladatairól; közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában; **az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásáról**, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás; a közösségi tér biztosítása; közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása; **a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének biztosítása**; az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.”

⁸¹ Ötv. 8. § (1) bekezdése

E nem teljes körű felsorolást a helyi önkormányzat képviselő-testülete/közgyűlése önként vállalt, további feladatokkal egészítheti ki, figyelembe véve azonban, hogy olyan feladatot nem vállalhat fel, amelyet jogszabály más szerv hatáskörébe utalt.

JOGSZABÁLYI VÁLTOZÁSOK 2011 UTÁN

A rendszerváltáskor meglévő, az önkormányzati autonómia kérdéseire (identitási törekvések, kulturális, társadalmi, gazdasági vonatkozások stb.) irányuló figyelem egyre inkább áttevődött a hatékonyság és szakmaiság területére. A változások során át kellett értékelni az állam szerepét, a társadalmi, gazdasági, közjogi környezetet, s mindezen változtatási igényt össze kellett foglalni egy státútum jellegű hivatkozási alapban. E társadalmi törekvésnek és politikai akaratnak megfelelően, az Országgyűlés 2011. április 18-án elfogadta az ország új *Alaptörvényét* (a továbbiakban: Alaptörvény).⁸² Az Alaptörvény, a záró rendelkezések 1. pontja értelmében 2012. január 1-jén lépett életbe, de még ezt megelőzően, a 3. pont szerinti, Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezések elfogadása 2011. december 30-án megtörtént.⁸³

Az Alaptörvény a helyi önkormányzatokról viszonylag részletesen, a 31-35. cikkben rendelkezik. A 31. cikk (3) bekezdése szerint *“A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”* Ez a törvény (amelynek csak a 145. § szerinti részei minősülnek sarkalatosnak⁸⁴), az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépéséig elkészült.

A törvényre vonatkozó szövegjavaslatot (irományt)⁸⁵ a Kormány a belügyminiszter útján 2011. november 5-én nyújtotta be, kérve annak a 2011. december 16-tól 2011. december 23-ig terjedő rendkívüli ülészak napirendjéhez csatolását. Az önálló iromány sürgős tárgyalási módban, és időkeretben került megtárgyalásra, majd sürgősségi módban kihirdetésre.

⁸² Kihirdetésére 2011. április 25-én került sor (Magyar Közlöny 43. szám)

⁸³ Kihirdetve 2011. december 31-én (Magyar Közlöny 166. szám)

⁸⁴ 145. § E törvény 1–83. §-ai, a 84. § (1)–(4) bekezdése, a 85–109. §-ai, a 125–144. §-ai, a 146. §, a 148. §, a 153–154. §-ai, a 156. §-a, valamint a 158. § b) pontja az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése alapján sarkalatosnak minősülnek.

⁸⁵ Országgyűlési irományszám: T/4864

A téma fontosságát jól jelzi, hogy a törvényjavaslathoz benyújtott, nem önálló indítványok száma 727 volt (ebből módosító javaslat: 636, kapcsolódó módosító javaslat: 71, zárószavazás előtti módosító javaslat: 7, csak a főbb indítványokat említve⁸⁶). Ez a szám még akkor is jelzésértékű, ha tudjuk, hogy az indítványok jó része nem átfogó tematikával készült, hanem csak kisebb szövegpontosításokra, illetve egy-egy jogszabályhely módosítására hívta fel a figyelmet.

A végleges, 158 §-t tartalmazó törvényszöveg végül 2011. december 19-én került elfogadásra⁸⁷, „Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. CLXXXIX. törvény” címmel és számozással (a továbbiakban: Mhö.), majd 2011. december 28-án került kihirdetésre⁸⁸.

Az elfogadott jelentősebb változásokra, valamint a változásokkal kapcsolatos felkészülés indokoltságára tekintettel, a törvényszöveg nagy része, így különösen az új feladatfinanszírozási rendszer, az új közös önkormányzati hivatali struktúra és hivatali rendszer szabályai csak 2013. január 1-jével lépnek hatályba, míg az összeférhetlenségi és méltatlansági szabályok hatályba lépési időpontja, a 2014. év önkormányzati választásokat követő első nap.⁸⁹

A változások közül kiemelhető öt főbb terület a következő⁹⁰:

1. Újrászabályozásra került az *állami és önkormányzati feladatrendszer*, ezzel a feladatok újraelosztását követően, az államhoz a jövőben több, korábban jellemzően a megyei önkormányzatokhoz tartozó feladatot kerül.

⁸⁶ Forrás: www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=4864

⁸⁷ A parlament 259 igen szavazat mellett, 97 nem ellenében hagyta jóvá a minősített, 2/3-os többséget és név szerinti szavazást igénylő önálló indítvány rendelkezéseit, míg a további részeket tartalmazó önálló indítványt 257 igen és 89 nem szavazattal (listás szavazással) fogadta el.

Forrás: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=4864

⁸⁸ Magyar Közlöny 161. szám. A törvény hatálybalépése több ütemben történik: 2012. január 1., 2012. április 15., 2013. január 1., továbbá a 2014. évi általános önkormányzati választások napja.

⁸⁹ A 2012. április 15-én hatályba lépő szabályozások a kirívóan közösségellenes magatartásokért kiszabható igazgatási bírságra vonatkoznak.

⁹⁰ A felosztás a Belügyminisztérium önkormányzati államtitkára 2011. december 20-i, parlamenti sajtótájékoztatóján elhangzottak alapulvételével történt.

2. Új *feladatfinanszírozási rendszer* jött létre, amelynek célja, hogy Magyarország összes településén biztosítani lehessen az önkormányzati szolgáltatások működőképességét. Az új rendszer szerint a helyi önkormányzat kötelezően ellátandó feladatainak végrehajtását az állam ún. feladatfinanszírozási rendszeren keresztül, feladatalapú támogatással biztosítja⁹¹.

3. Új *önkormányzati hivatali struktúra* jött létre, melynek keretében, többek között nem működhet a jövőben önálló önkormányzati hivatal a járásokon⁹² belüli, kétezer lakos alatti olyan településeken, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól; vagy amely közös hivatalhoz kevesebb, mint hét község tartozik.

4. Megújult (megszigorodott) az önkormányzatok *kötelezettségvállalási rendszere*, különösen a hitelfelvétel és kötvénykibocsátás terén (ennek részletes szabályait a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény tartalmazza⁹³).

5. Megújult és szervezetenként átalakult az önkormányzatok *törvényességi felügyeleti* rendszere.

A korábbi szabályozással összevetve könnyen belátható, hogy fenti változások kisebb-nagyobb átfedéssel, de érint(het)ik a határon átnyúló együttműködések terén létrehozandó EGTC-k tevékenységét.

A feladatok és hatáskörök átrendeződése tekintetében az egyik legérzékenyebb változás az intézmények állami fenntartásba kerülése, mely miatt egy létrehozandó EGTC például elesik attól a lehetőségtől, hogy a határ két oldalán található, rendszerbe kapcsolható egészségügyi egységek/központ felhasználásával, határon

⁹¹ A Mhő. 118. § (2) bekezdése értelmében a feladatalapú támogatás összegét a Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény határozza meg. A törvény 2012. január 1-jén lépett hatályba és 2015. december 31-én veszti hatályát (Magyar Közlöny 161. szám).

⁹² Ld. A járások kialakításáról szóló 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozatot, amely elfogadásra került 2011. november 6-án, kihirdetésre került 2011. szeptember 1-jén (Magyar Közlöny 101. szám).

⁹³ Elfogadva: 2011. december 23-án, kihirdetve 2011. december 30-án (Magyar Közlöny 164. szám)

átnyúló egészségügyi hálózatot hozzon létre, akár gazdaságosabb és hatékonyabb működtetéssel és vállalhatóbb szakmai tartalommal, mint korábban.

Bár a jogszabályi változások igen szigorúak, rendszerbe történő beépülésük minden bizonnyal rákényszeríti majd a településeket, hogy az eddigieknél jobban keressék egymással az együttműködést, és céljaiknak, feladataiknak jobban megfelelő társulásokat hozzanak létre, illetve alakítsanak ki régi szervezetekből. E mozgásteret megengedő törvényi felhatalmazás lényegében a már említett szöveget idézi, amikor az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés k) pontja kimondja, hogy *“a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében, törvény keretei között szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdekképviselői szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek”*. A feladatok végrehajtása tekintetében az Alaptörvény kényszerítő eszköz alkalmazását is megengedi, amikor lehetőséget biztosít arra, hogy a helyi önkormányzat által, kötelezően ellátandó feladat elvégzése törvény alapján társulási formába kerüljön végrehajtásra⁹⁴.

Amennyiben az önkormányzatok a jövőben önként vállalnak fel helyi közügyeket, alapvetően az alábbi szabályokat kell betartaniuk⁹⁵:

- csak olyan helyi közügy önálló megoldását vállalhatják fel önként, helyi képviselő-testület vagy helyi népszavazás útján, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe;
- az önként vállalt helyi közügy teljesítése érdekében mindent megtehetnek, ami jogszabállyal nem ellentétes;
- az önként vállalt helyi közügyek ellátása nem veszélyeztetheti a kötelezően előírt feladataikat;
- az önként vállalt helyi közügyek finanszírozása csak az önkormányzat saját bevételei, illetve az e célra biztosított források terhére lehetséges.

⁹⁴ Alaptörvény, 34. cikk (2) bekezdése szó szerinti: „Törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.”

⁹⁵ Mhő. 10. § (2) első mondat

Egy helyi önkormányzat tehát csak olyan mértékben, illetve mértékig vállalhat feladatokat, amely mértékben az adott évben a forrásokat biztosítani tudja. E vállalás átláthatósága érdekében a jövőben, a helyi önkormányzat az egységes költségvetésében, az önként vállalt feladatokhoz kapcsolódó forrásokat és kiadásokat elkülönítve kell, hogy feltüntesse⁹⁶. Ehhez szorosan kapcsolódó rendelkezés, hogy az önkormányzat a költségvetési rendeletben működési hiányt nem tervezhet be⁹⁷. E megfontolt gazdálkodási szemlélet megerősítéséül maga az Alaptörvény is kimondja, hogy *“Törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében, a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét, vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.”*⁹⁸

Amennyiben fenti szabályok ellenére a helyi önkormányzat gazdálkodása veszteségesse válik, a Mhő. kifejezetten hangsúlyozza, hogy a veszteséges gazdálkodás következményei a helyi önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért a központi költségvetés nem tartozik felelősséggel.⁹⁹

Mindezek a változások persze sürgetővé teszik majd a helyi önkormányzatok számára a feladatellátási rendszer mielőbbi átalakítását. Ehhez azonban hosszú távon kell gondolkodni, bevonva e gondolkodásmódba nemcsak a hazai, hanem a határon átnyúló együttműködésekéből származó, önként vállalt feladatok lehetséges körét is. Az így kialakított, hosszú távú fejlesztési terveket gazdasági programba, illetve fejlesztési tervbe kell átültetni¹⁰⁰, melyek elkészítéséért, illetve a már meglévő, ilyen jellegű dokumentumok jogszabály szerinti felülvizsgálataért a helyi önkormányzat a felelős.

⁹⁶ Mhő. 111. § (3) bekezdés

⁹⁷ Mhő. 111. § (4) bekezdés

⁹⁸ Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdés

⁹⁹ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. CLXXXIX. Törvény 112. § (2) bekezdés

¹⁰⁰ Mhő. 116. (1)-(5) bekezdések

A helyi önkormányzás új területi és szervezeti egységei

Amennyiben egyes önkormányzatok a jövőben határon átnyúló együttműködés keretében EGTC-szervezet alapítanak, vagy ahhoz kívánnak csatlakozni, polgármestereik döntését várhatóan befolyásolni fogja majd a járások, mint az állam szervezetének legalacsonyabb szintű területi és szervezeti egységeinek¹⁰¹ 2013. január 1-jéig¹⁰² történő kialakítása s abban betöltendő szerepük. A jogszabályi változások következtében az eddig kialakult települési kapcsolatok egy része, kisebb-nagyobb kompromisszumok révén minden bizonnyal át fog rendeződni, mind a város és környező kistépülései, mind pedig az aprófalvas vidék vonatkozásában, alapvetően a települések eltérő gazdasági teljesítőképessége, lakosság száma (amely például meghatározó lehet az EGTC-tagdíjak mértéke és az ebből esetlegesen fakadó, különböző szavazati arányok tekintetében), mind az eltérő közigazgatási területméret miatt¹⁰³.

A helyi önkormányzáshoz való jog tekintetében, a Mhő. 3. § (1) bekezdése a járás megjelenéséhez kapcsolódóan bevezeti a járásszékhely város fogalmát, amely lényegében az eddigi területi egységek (pl. kistérségek) központi településeit fogja a jövőben is jelenteni. A Mhő. erre vonatkozó szakasza szerint az önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg, egyúttal megállapítja, hogy települési önkormányzat községben, városban, járásszékhely városban, megyei jogú városban és fővárosi kerületben működik majd, míg a fővárosi önkormányzat, státuszánál fogva települési és területi önkormányzatnak minősül¹⁰⁴.

A járások kialakításáról szóló 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat a járások kialakításának időpontját 2013. január 1-jében határozza meg. A járások kialakításának elvei igen sokrétűek, így szerepel például köztük, hogy területük a megyék határaihoz metszés nélkül igazodjon¹⁰⁵ (bár a területi közigazgatás jelenlegi

¹⁰¹ Ld. a vonatkozó Korm.határozat 1. pontját

¹⁰² Ld. a Mhő. hatálybaléptető rendelkezései közül a 144. § (3) bekezdést

¹⁰³ Mhő. 11. § (2) bekezdés

¹⁰⁴ Mhő. 3. § (2)-(3) bekezdés

¹⁰⁵ Kormányhatározat 2. f) pont

szerkezetének tervezett megváltoztatása, a megyék tekintetében is több kérdést felvet), vagy a járáson belül, a székhelytől legtávolabbi település lehetőség szerint ne legyen messzebb, mint 30 kilométer¹⁰⁶. A járási székhelyek az egymáshoz közeli, megfelelő adottságú települések közül, várhatóan a jelentősebb igazgatási infrastruktúrával és/vagy központi elhelyezkedéssel rendelkező, korábban is vezető szerepet betöltő települések lesznek¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Kormányhatározat 2. h) pont

¹⁰⁷ Kormányhatározat 2. i) pont

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által társadalmi egyeztetésre bocsátott, járási rendszer kialakításáról szóló elképzelések a jelen tanulmány által érintett Hajdú-Bihar megye tekintetében¹⁰⁸:

2. térkép: Hajdú-Bihar megye

Hajdú-Bihar megye
 Terület: 6210,5 km², Népesség: 552 292 fő
 Járások száma: 10 db, Települések száma: 82 db



¹⁰⁸ Forrás: <http://www.kormany.hu/hu/dok?source=3&type=302#!DocumentBrowse>

A vonatkozó határozat szerint 2012. február 10-ig kell a kormány elé terjeszteni a járásokról szóló törvényjavaslat tervezetét. Ezt követően a szükséges törvénymódosításokat, vonatkozó kormányrendeleteket, kormányrendelet-módosításokat kell június 30-ig benyújtani, majd az érintett miniszterek részéről a kapcsolódó miniszteri rendeleteket, miniszterirendelet-módosításokat november 30-ig kell kidolgozni. A járási hivatalok kialakításához szükséges, költségvetési-pénzügyi intézkedések megvalósításának megalapozását – kiemelten kezelve a járási hivatalok kialakításának és fenntartásának költségvetési hatását – a 2013. évi költségvetés tervezésével egyidejűleg kell kidolgoznia a nemzetgazdasági miniszternek. Végül a járások kialakításáról szóló koncepciót 2012. szeptember 15-ig kell az illetékes miniszternek elkészítenie.

A megyék szerepének megváltozása

A jogszabályi változásoknak köszönhetően, a határon átnyúló együttműködésekben egyre nagyobb szerepet vállaló megyék feladatrendszere is alapvetően megváltozik, és a jövőben jellemzően a területfejlesztési és területrendezési feladatokat ellátására szakosodnak.

E változások jogszabályi alapja *a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló, 2011. évi CLIV. törvény*¹⁰⁹. A törvény értelmében 2012. január 1-jétől az állam veszi át (akkor is, ha a vonatkozó átadás-átvételi megállapodások¹¹⁰ 2011. december 31-ig nem kerülnek aláírásra¹¹¹) a megyei önkormányzat fenntartásában lévő egészségügyi, oktatási, szociális, ifjúságvédelmi, közművelődési intézményeket és gazdasági társaságokat, alapítványokat, valamint a Fővárosi Önkormányzat fenntartásában lévő egészségügyi intézményeket, az ott

¹⁰⁹ Elfogadva 2011. november 21-én, kihirdetve 2011. november 25-én (Magyar Közlöny 139. szám)

¹¹⁰ Az átadásra vonatkozó megállapodást a megyei kormány megbízottak, a megyei közgyűlések elnökei, valamint a magyar állam nevében tulajdonosi jogokat gyakorló Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. és Nemzeti Földalapkezelő Szervezet vezetői írják alá.

¹¹¹ Ld. a Törvény 6. § (3) bekezdését

dolgozó munkatársakkal és a keletkezett, 2011. december 20-a után már nem növelhető¹¹² adósságállománnyal együtt.

A törvény végrehajtására jelent meg *A megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 258/2011. (XII. 7.) Kormányrendelet*¹¹³, amely az ún. megyei intézményfenntartó központok (MIK) felállításáról és eljárási szabályairól rendelkezik (MIK, illetve kormány megbízotti feladat- és hatáskörök, MIK vezetés szabályai, munkáltatói jogok, birtokbaadás szabályai stb.), egyúttal átadás-átvételi megállapodás mintával¹¹⁴ is szolgál az érintett intézmények átvételéhez.

A Kormányrendelet többek között rendelkezik az átadás-átvétel alól kivételt képező intézmények, vagyonelemek köréről is. Ezek között, gondos előrelátással nevesítésre került a megyei önkormányzat európai területi társulásban¹¹⁵ való részvételéhez kapcsolódó, vagyoni hozzájárulást alkotó ingó és ingatlan vagyon¹¹⁶.

Amennyiben a változásokat a határon átnyúló együttműködések szemszögéből nézzük, nem szerencsés, hogy egyes intézmények állami tulajdonba kerültek, hiszen így bizonyos tematikájú EGTC-szervezetek létrehozásának esélye, amely szerveződés éppen az érintett megyék szóban forgó intézményeinek hatékonyabb kihasználásra épült volna, eleve megszűnik. Másrészt azonban, a felhalmozódott adósságtömegetől megszabadulva, letisztult térségi és megyei területfejlesztési, fejlesztéspolitikai feladatok kerülhetnek előtérbe, amely tevékenységek kezelése – ehhez rendelt, vagy éppen ehhez vissztartott vagyon felhasználásával - teljes mértékben a megyei önkormányzatok feladatává válik a jövőben. Ilyen esetben

¹¹² Ld. a Törvény 5. § (5) bekezdését

¹¹³ Kihirdetve: 2011. december 7. (Magyar Közlöny 146. szám), Hatálybalépés: a kihirdetését követő napon, illetve az 1–11. §, a 15. §; a 16. § (2)–(3) bekezdése, a 17–20. §, a 24–29. §; a 31–33. §, a 35. §, a 38–39. §, a 40. § (2) bekezdése és a 42–44. § tekintetében: 2012. január 1.

¹¹⁴ Ld. a Kormányhatározat 1. számú Mellékletét

¹¹⁵ Az EGTC Magyarországon alkalmazott, *a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról* szóló 2010. évi CXXVI. törvény által bevezetett elnevezése (rövidítve: ETT).

¹¹⁶ Ld. a Kormányhatározat 15. számú Mellékletének 2. pontját

különösen hasznos, ha egy érintett megyei önkormányzat még a jogszabályváltozások előtt felmérte lehetőségeit valamely EGTC-szervezetben való részvételre, vagy akár már hozzá is kezdett a szükséges alapítási folyamathoz, hiszen 2012-től ezek a határon átnyúló (EGTC) projektek nagy valószínűséggel már az érintett megyei önkormányzat zászlóshajóivá válhatnak.

Az EGTC által felvállalható közszolgáltatások köre

A jogszabályváltozásokat áttekintve jól látható, hogy miközben erősödik a lakosság önszerveződő szervezeteinek megtartási igénye és megjelenik az önkormányzatok ún. önfenntartó képességének erősítése (mellyel kapcsolatban a Mhő. úgy fogalmaz, hogy a feladatfinanszírozási rendszernek biztosítania kell az önkormányzatok bevételi érdekeltiségének fenntartását¹¹⁷), egyértelmű a cél, hogy a közszolgáltatások színvonala (legalább a kötelezendően ellátandó feladatok terén) további, illetve ismételt növekedésnek kell, hogy induljon.

A Mhő. rendelkezése szerint, a község, a város, a járasszékhely város, a megyei jogú város, a főváros és kerületei, valamint a megyei önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreit, a feladat- és hatáskörök jellegére, valamint a helyi önkormányzatok eltérő adottságaira tekintettel differenciálni kell¹¹⁸.

A differenciálás körére vonatkozóan a Mhő. a következő iránymutatást adja:

- községi önkormányzat esetében a helyi lakosság alapvető életfeltételeit, és az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségét kell biztosítani¹¹⁹;

¹¹⁷ Mhő. 117. § (5) bekezdés

¹¹⁸ Mhő. 11. § (2) bekezdés

¹¹⁹ Mhő. 20. § (1) bekezdés

- város, járásszékhely város esetében saját területen és vonzáskörzetben, vagy a járás egész területén gazdaságosan és hatékonyan, a szakmai szabályok előírásainak megfelelően ellátható közszolgáltatásokat kell biztosítani¹²⁰;
- megyei jogú város esetében saját területre, a megye egészére vagy annak nagy részére kiterjedő közszolgáltatásokat kell biztosítani¹²¹;
- főváros, kerületek esetében jellemzően a főváros egészét vagy több kerületet érintő, illetve a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódó feladatokat kell ellátni¹²²;
- kerületek esetében jellemzően azon települési feladat- és hatáskörök ellátása jöhet szóba, amelyek ellátása nem tartozik a főváros kizárólagos feladat- és hatáskörébe¹²³.

A jogszabály a differenciált feladat- és hatáskörmegosztásra alapozva, a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében (egyébként törvény útján bővíthető) helyi önkormányzati feladatok közül, különösen az alábbiak ellátást rendeli el¹²⁴:

1. településfejlesztés, településrendezés;
2. településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása);
3. a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése;
4. egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítségét célzó szolgáltatások;
5. környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás);
6. óvodai ellátás;

¹²⁰ Mhő. 21. § (1) bekezdés

¹²¹ Mhő. 21. § (2) bekezdés

¹²² Részletesen ld. Mhő. 23. § (1)-(2) bekezdés

¹²³ Részletesen ld. Mhő. 23. § (3) bekezdés

¹²⁴ Mhő. 13. § (1) bekezdés

7. kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása;
8. szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások és ellátások;
9. lakás- és helyiséggazdálkodás;
10. a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása;
11. helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás, ivóvízellátás, szennyvízelvezetés, -kezelés és -ártalmatlanítás (csatornaszolgáltatás);
12. honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás;
13. helyi adóval, gazdaság szervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok;
14. a kistermelők, őstermelők számára – jogszabályban meghatározott termékeik – értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétfégi árusítás lehetőségét is;
15. sport, ifjúsági ügyek;
16. nemzetiségi ügyek;
17. közreműködés a település közbiztonságának biztosításában;
18. helyi közösségi közlekedés biztosítása;
19. hulladékgazdálkodás;
20. távhőszolgáltatás.

Ha összevetjük a tárgyalt, jelenleg hatályos és később hatályba lépő önkormányzati szabályokat, jól látható, hogy a feladatok kezelése és megjelenítése eltér egymástól. Míg az Ötv. (bizonyos feltételekkel bővíthető körben) kötelezően és önkéntesen vállalható feladatokat sorol fel a vonatkozó szakaszában, melyek ellátásának mértékét és módját az önkormányzatok (jogszabályi keretek között) maguk határozhatják meg, addig a Mhő., amellet, hogy maga sem ad taxatív felsorolást e tekintetben, az Ötv.-től eltérően csak a kötelezendő ellátandó feladatokra összpontosít, de mindezt differenciáltan teszi: a hatékonyságra, gazdaságosságra és szakmaiságra alapozva, a közszolgáltatások mértékét és minőségét helyezve előtérbe.

Az újabb, szigorúbb szabályozás alapján tehát úgy tűnik, hogy a létrejövő EGTC-szervezetek mozgásterét kissé beszűkít, és a közszolgáltatások közül csak az alábbi módon vállalhatnak fel egyes feladatokat:

- a kötelezően ellátandó feladatok tekintetében a törvényi előírásoknál magasabb szintű közszolgáltatás biztosítását vállalják;
- a kötelezően ellátandó feladatok ellátását taglaló, később meghozandó jogszabályok elemzése révén, az adott feladathoz járulékosan kapcsolódó, de "kötelező körbe" nem tartozó ellátandó közszolgáltatások biztosítását vállalják;
- anyagi lehetőségeik függvényében önként vállalnak fel helyi közszolgáltatási feladatokat.

Tekintettel arra, hogy a vizsgált jogszabályok hatásainak gyakorlatban való megjelenéséhez további, kibocsátásra váró végrehajtási jogszabályok vizsgálata szükséges, valamint ezen új szabályok hatályosulása, több lépcsőben egészen 2013-ig elhúzódhat, a határon átnyúló együttműködések terén felvállalható közszolgáltatások köre letisztultan még nem látható.

Erre való tekintettel, egyelőre a hatályos jogszabályokon alapuló feladatok szerint átvehető és átvenni szándékozott közszolgáltatások körének meghatározását javasoljuk, amely mellett a jogalkotási folyamat figyelemmel kísérése támpontot adhat a jövőben hatályosuló jogszabályok felkészült fogadásához és hatékony alkalmazásához.

3.2.2 A román "önkormányzati" szabályozás

Az idézőjelbe tett "önkormányzati" szó egyrészt azt jelzi, hogy a francia mintát követő román politikai-jogi terminológiában az *önkormányzatiság* helyett *helyi autonómia alapján működő decentralizált közigazgatási alrendszer* kifejezés használatos, mivel a román szaknyelv nem ismeri, illetve nem használja az önkormányzat (autogovernare) fogalmát. Ugyanakkor azt is jelzi, hogy – az Ötv. által említett "külföldi önkormányzatok" kifejezéshez csatlakozva – megítélésünk szerint

a helyi autonómia és a helyi önkormányzatiság kifejezések szinonimaként értelmezhetők. Ám tiszteletben tartva a román szaknyelv által használt definíciókat, a továbbiakban mi is a jelzett kifejezést követjük

A ROMÁN ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER SZABÁLYOZÁSA

Társulás külföldi önkormányzattal

A román Alkotmány¹²⁵ 3. § (3) bekezdésének első mondata szerint *“a terület közigazgatási szempontból községek, városok és megyék szerint van megszervezve”*. A 121. § (1) bekezdése szerint a törvény feltételei között választott helyi tanácsok és a választott polgármesterek képezik a községek és a városok helyi autonómiáját megvalósító közigazgatási hatóságokat. A helyi autonómia közigazgatási szerveződése alaptörvénnyel szabályozandó¹²⁶.

A helyi közigazgatást jelenleg Romániában a többször módosított, 2001. évi 215. számú törvény¹²⁷ (a továbbiakban: Törvény) szabályozza. A Törvény a helyi autonómia egységeinek meghatározásakor visszautal az Alkotmányra, és értelmező rendelkezései között definiálja a területi közigazgatási egységek fogalmát. E szerint a területi közigazgatási egységek közé tartoznak a községek, városok és megyék, illetve a törvény feltételei között egyes városok municípiumokká nyilváníthatók¹²⁸.

A határon átnyúló együttműködések tekintetében, az államhatár övezetével szomszédos román területi közigazgatási egységek, a törvény feltételei között, határon átnyúló együttműködési megállapodásokat köthetnek, illetve társulhatnak a szomszédos államok hasonló struktúráival¹²⁹. Ennek formai-jogi rendezése a területi közigazgatási egységek döntéshozó és végrehajtó hatóságainak (helyi

¹²⁵ Románia Alkotmányának jelenlegi szövegezése módosítva és kiegészítve a 429/2003. számú törvénnyel. Hatályba lépés időpontja: 2003. október 29. Jelen vizsgálat az Alkotmány szövegének a magyar nyelvű Románia Hivatalos Közlöny 2003. november 3-i újraközzétételén alapul, 171. (XV.) évfolyam-188. szám

¹²⁶ Románia Alkotmánya 73. § (3) bekezdés o) pont

¹²⁷ Jelen vizsgálat a helyi közigazgatásról szóló, többször módosított 215/2001. számú törvénynek a magyar nyelvű Románia Hivatalos Közlöny 2007. július 13-i számában megjelent újraközzétételén alapul. A törvény a 2001. április 23-i közzétételét követő 30. napon lépett hatályba.

¹²⁸ Törvény 1. cikk (2) bekezdés i) pont

¹²⁹ Törvény 15. cikk (1) bekezdés

tanács, polgármester¹³⁰) hatáskörén belül történik, az együttműködésből eredő felelősség egyidejű felvállalása mellett¹³¹.

Bár a Törvény behatóan rendelkezik a fenti együttműködésekben, illetve társulásokban való részvétel eljárási kérdéseiről (előzetes vélemény kérése a külügyi, közigazgatási és belügyi tárcától stb.), ez a folyamat mégsem ugyanaz, mint az EGTC-hez kapcsolódó jóváhagyási, illetve nyilvántartásba vételi eljárás. A különbség leginkább az együttműködést, illetve társulást megalapozó háttérjogszabályokban és a létrehozandó szervezet sajátosságaiban keresendő, melyből eredően a benyújtandó dokumentumtervezetek tartalma és az eljárásra kijelölt hatóságok száma és tevékenységi területe is eltér egymástól.

Az EGTC létrehozását segítő Rendelet és ebből fakadó eljárási rend közvetlen alkalmazhatóságának érvényesülési hátteréről (közvetve) maga a román Alkotmány tesz említést, amikor arról rendelkezik, hogy a csatlakozás nyomán az Európai Unió alapító szerződésai és a többi kötelező szabályozás elsőbbséggel bírnak a hazai törvények ellentétes rendelkezéseivel szemben¹³².

A különböző eljárási elemek ellenére közös vonása mindkét említett folyamatnak, hogy az adott helyi autonómia döntéshozó hatóságának jóvá kell hagynia az együttműködéshez, illetve társuláshoz történő csatlakozást. Mivel a csatlakozás a területi közigazgatási egységek közös érdekeinek védelme és érvényre juttatása céljából történik¹³³ a jóváhagyási procedúra a közös feladatok kijelölésére és átruházására is vonatkozik.

A helyi tanács döntési jogkörével élve, a tisztségben lévő tanácsosok szavazattöbbsége révén határozhat megyei, regionális, övezeti fejlesztési vagy határon átnyúló együttműködési programokban való részvételről¹³⁴, illetve más közhatóságokkal, román vagy idegen jogi személyekkel való társulásról vagy együttműködésről.¹³⁵

¹³⁰ Törvény 1. cikk (2) bekezdés d)-e) pontja, valamint a 23. cikk (2) bekezdése

¹³¹ Törvény 11. cikk (3) bekezdés és 16. cikk (4) bekezdés

¹³² Románia Alkotmánya 148. cikk (2) bekezdés

¹³³ Törvény 11. cikk (4) bekezdés

¹³⁴ Törvény 45. cikk (2) bekezdés d) pont

¹³⁵ Törvény 45. cikk (2) bekezdés f) pont

Az így elfogadott határozatokat, az adott területi egység titkára 10 munkanapon belül, az illetékes megyei prefektussal¹³⁶ (is) közli, aki, mint kormányhatározattal kinevezett "központi közigazgatási tisztségviselő" törvényességi kifogásokkal élhet a határozatok ellen. Mivel a prefektusnak nincs joga közvetlenül beavatkozni a helyi autonómiák tevékenységébe, a törvénytelennek vélt közigazgatási aktust a közigazgatási bíróság előtt támadhatja csak meg (a megtámadott aktus ekkor felfüggesztettnek tekintendő¹³⁷).

A kontrollált döntést követően a polgármester, mint végrehajtó hatóság (aki egyben a központi szabályozások végrehajtásának felelőse is) gondoskodik a helyi szintű jogszabályok, egyéb szabályozások végrehajtásáról, biztosítva ehhez a törvényi feltételek közötti szükséges támogatást¹³⁸. E tevékenységek mellett, a polgármester egyúttal reprezentációs jogkörben is képviseli az adott területi közigazgatási egységet más közhatalmakkal, román vagy idegen jogi személyekkel fennálló kapcsolatokban.

Feladatok

Feladatok tekintetében a helyi tanács az alábbi feladatköröket gyakorolhatja¹³⁹:

- a) a polgármester szakapparátusa, a helyi érdekű közintézmények és közszolgálatok, a helyi érdekű gazdasági társaságok és önálló gazdaságok megszervezésével és működésével kapcsolatos feladatkör;
- b) a község, város vagy municípium gazdasági-társadalmi és környezetvédelmi fejlesztésével kapcsolatos feladatkör;
- c) a község, város vagy municípium köz- és magánbirtokának adminisztrálásával kapcsolatos feladatkör;
- d) a polgároknak nyújtott szolgáltatások kezelésével kapcsolatos feladatkör;
- e) belföldi és külföldi intézményközi együttműködéssel kapcsolatos feladatkör.

¹³⁶ Ld. a 2001. évi 760. számú törvényt

¹³⁷ Ld. Románia Alkotmánya 123. § (5) bekezdés

¹³⁸ A gyakorlatban a román közigazgatásban, amely a bizalom elvére építi a helyi közigazgatási hatóságok közötti együttműködést, visszatérő probléma a döntéshozó és végrehajtó hatóságok közötti ellentét, amely sok esetben súlyos zavart okoz a működésben. Ld. erről Veress Emőd: Végrehajtás-döntéshozás viszonya a helyi közigazgatásban. Miért beteg Romániában a helyi közigazgatás, 2002

¹³⁹ Törvény 36. cikk (2) bekezdés

Jól látható, hogy e feladatkörök között, a magyar önkormányzatok feladataihoz hasonlóan ugyancsak megtalálhatók a közhatalmi, közszolgáltatási feladatok, valamint ezek ellátásához szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtéséhez kapcsolódó tevékenységek. Az adott feladatkörhöz rendelt feladatok taxatív felsorolása (36. cikk (3)–(7)) ellenére a helyi tanács feladatköre, törvény által hatáskörébe utalt más feladatokkal is bővíthető.¹⁴⁰

Az EGTC-hez kapcsolódó, közös feladatok kijelölése és a feladatátvállalás tekintetében – hangsúlyozottan és a Törvényhez igazodóan, kizárólag a határ két oldaláról társuló területi közigazgatási egység közös érdekeinek védelme és érvényre juttatása céljából – csak a polgároknak nyújtott szolgáltatások kezelésével kapcsolatos feladatkör egyes elemei jöhetnek szóba.

Ezen elemeket a helyi érdekű közszolgáltatások nyújtásához szükséges, Törvény által kínált keret¹⁴¹ elemei közül javasoljuk kiválasztani, melyek a következők:

1. nevelés;
2. a gyermekek, a fogyatékkal élő személyek, az idős személyek, a család, valamint a szociális nehézségekkel küzdő más személyek vagy csoportok védelmét célzó szociális szolgáltatások;
3. egészség;
4. kultúra;
5. ifjúság;
6. sport;
7. közrend;
8. sürgősségi helyzetek;
9. környezetvédelem és -helyreállítás;
10. a történelmi és építészeti műemlékek, a parkok, a közkertek és a természeti rezervátumok konzerválása, restaurálása és érvényre juttatása;
11. városfejlesztés;
12. személynyilvántartás;

¹⁴⁰ Törvény 36. cikk (9) bekezdés

¹⁴¹ Törvény 36. cikk (6) bekezdés a) pont

13. hidak és közutak;
14. közhasznú közösségi szolgáltatások (közművek): vízellátás, földgáz, csatornázás, köztisztaság, hőenergia, közvilágítás és helyi közszállítás, az esetnek megfelelően;
15. hegyi-mentő, tengeri mentő és elsősegély típusú sürgősségi (készenléti) szolgálatok;
16. társadalmi-közösségi adminisztrációs tevékenységek;
17. szociális lakások és a területi közigazgatási egység tulajdonában vagy adminisztrálásában levő többi lakóegység;
18. a területi közigazgatási egység körzetében levő természeti erőforrásoknak a helyi közösség érdekében történő érvényre juttatása;
19. a törvénnyel megállapított más közzolgáltatások.

A kiválasztott feladatoknak természetesen harmonizálnia kell a részes tagállamok által képviselt közérdekével, a többi EGTC-tag érdekeivel és a már említett, uniós szabályozásokban rögzített előírásokkal, valamint prioritásokkal.

Összegzés

A tanulmány által vizsgált szabályozási rendszer alapján nyilvánvaló, hogy több, szóhajóhető tevékenység felhasználása eleve kizárt lesz a határon átnyúló együttműködés kereteiből, míg más tevékenységek, összhangban a már tárgyalt, európai területi együttműködési elemeket tartalmazó ERFA-prioritásokkal, beilleszthetők lesznek a leendő magyar-román EGTC közös feladatrendszerébe. Hasznos lehet egyúttal, hogy a feladatok összehangolásakor, a kiválasztott feladatok mögé már eleve odarendelhetők a helyi tanács egyéb feladattípusai közül azok a feladat- és hatáskörök, amelyek az adott önkormányzati tag részéről segíthetik az EGTC kiválasztott feladatainak hatékony teljesítését.

Ilyenek közvetett segítség lehet például:

- a területi közigazgatási egység nevében gyakorolt jogok és kötelezettségek, az érintett gazdasági társaságokban¹⁴²;
- a helyi költségvetés, a hitelátutalások, a költségvetési tartalékok felhasználási módjának jóváhagyása¹⁴³;
- a területi közigazgatási egység gazdasági, társadalmi és környezeti fejlesztésére vonatkozó stratégia jóváhagyása¹⁴⁴;
- román vagy idegen jogi személyekkel való együttműködés vagy társulás tekintetében, egyes helyi, közérdekű akciók, szolgáltatások vagy tervek közös finanszírozása és megvalósítása érdekében történő határozathozatal¹⁴⁵.

Megállapítható, hogy mind a magyar, mind pedig román viszonylatban lehetséges lesz jogszabályi keretek között egyes feladatok, ezen belül is a lakosság igényeit magasabb szinten kiszolgáló közszolgáltatási feladatok átcsoportosítása az EGTC

¹⁴² Törvény 36. cikk (3) bekezdés c) pont

¹⁴³ Törvény 36. cikk (4) bekezdés a) pont

¹⁴⁴ Törvény 36. cikk (4) bekezdés e) pont

¹⁴⁵ Törvény 36. cikk (7) bekezdés a) pont

tevékenységi körébe, ám ezen feladatok jogszabályi (végrehajtási) háttére, éppen az időközben bekövetkezett reformfolyamatok miatt nem kidolgozott, illetve nem hatályosult.

A jogszabályi háttér változásaiból fakadóan, az érintett magyar önkormányzatok kötelezően ellátandó, illetve fakultatív közszolgáltatási feladatainak átcsoportosításakor folyamatos előírássá fog válni a gazdaságosság, hatékonyság és a szakmai szempontok maradéktalan betartása (amely esetleg ütközési felületet képezhet a magyar és román szabályozások között). A változások első (átmeneti) időszakában, egyfajta mozgástérrel párosulva, az önkormányzat egyelőre még meghatározhatja, hogy a felmért igények és anyagi lehetőségek függvényében, mely feladatokat, milyen mértékben, formában és módon lát el – ha kell saját intézményén, vállalkozásán keresztül, ha kell hazai, illetve nemzetközi együttműködés keretében. Ez a mozgástér a hatálybalépő új jogszabályok révén várhatóan szűkülni fog, amely térvesztés csak kisebb számú feladat-átvállalásával, és magasabb színvonalú feladatellátással lesz ellensúlyozható.

A feladatátruházások során figyelemmel kell lenni több különböző szabályozási feltételre is, illetve arra, hogy az önkormányzati, illetve helyi autonómia szerinti feladatok EGTC részére történő átadása, milyen atipikus eljárásjogi kérdéseket vet fel az egyes tagállamok közigazgatási szervei felé. Ugyancsak fontos kérdés, hogy az adott EGTC-ben részt vevő tagállamok vonatkozásában milyen mértékben valósul meg a csatlakozással járó, jogharmonizációs kötelezettségek teljesítése, mint például az alapvető négy szabadságjog (árúk, szolgáltatások, személyek és a tőke szabad áramlása) átvétele, illetve belső jogrenddel történő harmonizálása.

Az ilyen és hasonló integrációs folyamatokból fakadó kötelezettségek teljesítése nagy megterhelést jelent és körültekintő tervezést igényel a létrehozandó EGTC szervezet cél- és feladatrendszerének meghatározásakor, ám a jól megválasztott tevékenységi kör és hatékonyan felépített intézményrendszer, a szabályozás tartalmi elemeire tekintettel versenyelőnyhöz juttathatja az EGTC tagjait.

www.hungary-romania-cbc.eu

Jelen tanulmány tartalma nem feltétlenül tükrözi az Európai Unió hivatalos álláspontját.