

## A regionális együttműködés új, hatékonyabb jogi formája az EU-ban

VÖRÖS IMRE\*

### 1. Általános alapvetés

1.1. Az európai integráció a kezdetektől *a jog által vezérelt folyamat* volt, hiszen szuverén államok együttműködéseként indult: ennek megfelelően minden megállapodást írásba kellett foglalni, sőt: ezen felül jogi formába kellett önteni azért, hogy annak – különféle kötőerővel, de – jogi kötelező ereje legyen. Az integráció egy, a hagyományosan ismert *vámunió*n jelentősen *túlmutató alakulat* létrehozatalát célozta meg. A vámunióban a résztvevő államok nem csak egymás között építik le, illetve törlik el a vámokat, hanem közös külső vámhatárt képezve harmadik országok felé egységes vámokat és piacvédelmet – védelmet a különféle nem-vámjellegű, a nemzetközi kereskedelmet akadályozó intézkedések elleni – védelmet – engedélyezési rendszer, antidömping – vezetnek be. Az európai integrációnak már 1958-ban: a Római Szerződéssel megalapozva a kezdeti célja is egy *közös piac*, a tagállami határok nélküli *egységes belső piac* létrehozatala volt, amelyben érvényesül a négy alapszabadság: szabadon mozognak – tagállami határok és jogi korlátok akadályai nélkül – az áruk, a szolgáltatások, a személyek (természetes és jogi személyek), valamint a tőke.

Ez az ambiciózus terv a hagyományos szuverén tagállamokra szabdalta Európa egész *gazdasági és politikai struktúrájának átalakítását* követelte és követeli meg. A folyamat ma is tart, hiszen az egységes belső piacon a négy alapszabadság érvényesülésének még számos akadálya van: a 2004-ben csatlakozott új tagállamok számára a munkaerő szabad áramlása – amely a személyek szabad mozgásának egyik aspektusa – csak idén: 2011 tavaszán valósult meg.

A *négy alapszabadság garantálása* természetesen ismét csak *jogi formában* megjelenve nyújthat valódi biztosítékot azok érvényesülésére: ez viszont maga után vonja annak garantálását, hogy az érintettek akár vitassák egy-egy intézkedés jogszerű: az uniós jognak megfelelő voltát, azaz jogviták állhatnak elő, melyek a megfelelő tagállami vagy uniós bírói fórumokon dőlnek el. Ha tagállami bíróság

---

\* Egyetemi tanár

dönt a jogvitában, akkor értelemszerűen biztosítani kell azt, hogy az egységes belső piac egyben *egységes igazságügyi térséggé* is váljon, azaz a meghozott ítéleteket kölcsönösen el kell a tagállamok mindegyikében ismerni és végre kell hajtani (ellenkező esetben a tagállami ítélet beszorul a tagállam politikai-igazságszolgáltatási határai közé). Biztosítani kell tehát az *ítéletek „szabad mozgását”* is, ami azonban nem más, mint hogy a valóság követi a személyek szabad mozgását: jogvitáik és az azokban hozott ítéletek együtt „mozognak” a személyekkel.

Mindez a *tagállami határok derogálását célzó-eredményező* jogalkotásban öltött testet. Rendeletek születtek pl. abban a kérdésben, hogy egy több tagállamot érintő szerződésre (pl. mert a szerződő felek különböző tagállamban bírnak székhellyel), vagy egy házasság felbontására (pl. mert a felek különböző tagállamban bírnak szokásos tartózkodási hellyel) a több szóba jöhető tagállami jogrendszer közül melyiket kell a jogvita eldöntésénél alkalmazni.<sup>1</sup> Rendezni kellett jogszabály formájában azt is, hogy a jogvita eldöntésére melyik tagállam bíróságainak van joghatósága, ítéletüket pedig hogyan kell másik tagállamban elismerni és végrehajtani.<sup>2</sup>

**1.2.** Az EU tehát *gazdasági integrációként* indult, de a vámunió túl már eleve megcélozta az *egységes belső piacot*. Hamarosan kiderült, hogy egységes közös, belső piac tartósan nem működőképes közös pénz nélkül, így a belső piac kikényszerítette az *egységes pénzt*, ez pedig az intézményi választ: a monetáris unió megalkotását, benne pl. *Európai Központi Bankot*. Ez a folyamat végül generálta az *alkotmányi keretek teljes átírását*, amely a Lisszaboni Szerződéssel történt meg.<sup>3</sup> A sajátos integrációs alakulatot kezdettől fogva a tagállamok – mint ősi történelmi és kulturális, benne jogi hagyományokkal, nemzettudattal rendelkező országok – *szuverenitásának* kontextusában kellett értelmezni, minden további lépéshez, az integráció elmélyítéséhez nemzetközi szerződés kötésére, tehát a jog közre működésére volt szükség.

**1.3.** A jog vonatkozásában azonban nem egyszerűen nemzetközi szerződések kötéséről van szó, hanem annak világossá válásáról, hogy a gazdasági unió a fentiek szerint elkerülhetetlenül válik *politikai unióvá* – ez pedig nem létezik egyre intenzívebb *jogegységesítés* nélkül. A különböző tagállami jogi szabályozások fenntartják a tagállami piacok ilyen vagy olyan – az adott jogi szabályozás tárgyától

<sup>1</sup> A nemzetközi kollíziós magánjognak nevezett jogág tehát jogrendszerek ütközését, un. kollízióját oldja fel azáltal, hogy megjelöli az eljáró bíróság által alkalmazandó jogot, amennyiben a jogvitára vagy jogi eljárásra (hagyatéki eljárás) több állam jogrendszere volna alkalmazandó. A szerződésekre alkalmazandó jogra ld. az un. Róma I. rendeletet, a házasság felbontására az un. Róma III. rendeletet. – A tanulmány az OTKA 76488 sz. pályázata („Az európai jog hatása a magyar jogra”) keretében folytatott kutatás során készült.

<sup>2</sup> A joghatóságra és a külföldi ítéletek elismerésére és végrehajtására ld. az un. Brüsszel I. és II.a. rendeleteket (melyek szövege felülvizsgálat alatt van).

<sup>3</sup> Az, hogy az Európai Alkotmányos Szerződéstől lényegesen eltérőt aligha lehet később alkotni, mert ez az aktuális – középtávú – európai politikai-gazdasági- jogi *communis opinio*, sejtethető volt annak kudarca után is. Az alkotmányos kereteknek a Lisszaboni Szerződéssel való átírása az EU számára megkerülhetetlen „házi feladattá” vált. Ld.: Vörös Imre: Az európai alkotmány várható hatásai a magyar jogrendszerre. *Állam- és Jogtudomány*, 2006. 2. 192-234.

függő – aspektusú fragmentáltságát, így immanens módon az egységes belső piac ellen hatnak. Ennek a gazdasági jog szempontjából kiemelkedően releváns lecsapódása a versenytorzító hatás.

Az EU tehát egyfelől az egységes belső piacot megvalósító és óvó gazdasági unió, másfelől politikai unióként a – minél inkább egységesített – jog érvényesülésén alapuló térség *is*. Az Európai Unióban megvalósuló *gazdasági* integráció középpontjában az *egységes belső piac* áll. A korábbi Európai Közösségi Szerződés (EKSz) helyébe a *Lisszaboni Szerződés*<sup>4</sup> által végrehajtott módosítások révén az *Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ)* lépett: ennek 26. cikk (2) bek.-e szerint (EKSz. 14. cikk) szerint a belső piac olyan belső határok nélküli tér, amelyben megvalósul az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása.

A *politikai* unió alapja a jogbiztonságnak a követelménye, melynek – egyik – garanciája, hogy a EU a jog érvényesülésén alapuló térségként (pl. EUMSZ 68. cikk, vagy korábban: EKSz 5.cikk) határozza meg önmagát. Olyan térségként tehát, amely a jogállamiság, és az ebből következő jogbiztonság alkotmányossági követelményét kardinális kérdésként kezeli. Ebben a térségben a kollíziós szabályok összeegyeztethetősége is alapvető szempont (EUMSZ 81. cikk).

**1.4.** Az említett nemzetközi kollíziós magánjogi tárgyú rendeletek preambulumai ezért kifejezetten hivatkoznak [pl. Róma I. rendelet (6) preambulum-bekezdés] arra, hogy a rendeletek megalkotását a *belső piac megfelelő működése* teszi szükségessé. Ennek egyik garanciája az, ha a tagállamok kollíziós szabályai ugyanarra a jogra utalnak alkalmazandóként. Az *általános jogpolitikai cél* tehát mindkét esetben az, hogy elősegítsék az európai térségbeli jogbiztonság megvalósulását [Róma I. rendelet (16) preambulum-bekezdés], amelyet azonban a *tagállamok külön-külön nem tudnak* megvalósítani [Róma I. (43), preambulum-bekezdés]. A szubszidiaritás elvének figyelembe vétele mellett is európai uniós szintű jogegységesítésre van tehát szükség.

A tovább „dübörgő” kollíziós jogi jogegységesítés legújabb eredménye a Tanács 1259/2010/EU rendelete (2010. december 20.) a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jogra vonatkozóan.<sup>5</sup> A szakirodalomban Róma III. elnevezéssel emlegetett rendelet – a Róma I. rendelethez hasonlóan, de jobban összefoglalva – a személyek szabad mozgása, az európai polgárok mobilitásának növekedése és a belső piac működőképességének követelményeiből vezeti le a rugalmassággal összeegyeztetett jogbiztonság és kiszámíthatóság követelményét, mint a rendelet megalkotásához vezető alapvető jogpolitikai megfontolásokat.<sup>6</sup>

**1.5.** Az európai integráció tehát a tagállamok politikai–jogi és földrajzi határainak meghaladásán, „légiesítésén” alapul: e nélkül a hangzatos jelszavak üresen

<sup>4</sup> Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban 2007. december 13-án írtak alá; HL C 306, 2009.12.17. – Az uniós jognak a magyar jogrendszerre gyakorolt hatása áttekintését ld. *Vörös Imre: Európai jog – magyar jog: konkurencia vagy koegzisztencia? Jogtudományi Közlöny*, 2011. 7-8. szám.

<sup>5</sup> Az un. megerősített együttműködés keretében megalkotott rendeletet ld. *EU Hivatalos Lap* 2010. 12.29. L 343. 10 s köv.

<sup>6</sup> Ld. a rendelet (1), (2) (9) és (15) preambulum-bekezdéseit.

konganak. Az EU kezdetektől vállalt kifejezett célja az esetlegességnek, történelmi viharoknak, véletleneknek sokszor kitétten megállapított politikai határok átjárhatóságának, a regionális tények előbbiek rovására történő akceptálásának biztosítása. A kohéziós, strukturális alapok létre hozatala és működtetése ennek a célnak szembe tűnő kifejeződése. A régió, mint geográfiai, és gazdasági–politikai egység, intézmény elismerése azonban a „jogiasodás” lazább formáitól hosszabb fejlődési folyamaton keresztül jutott el a mai, korszerű jogi formájáig: az Európai Területi Együtműködési Társulás uniós rendelettel való létre hozataláig.<sup>7</sup>

## **2. A regionális együtműködés fejlődéstörténete a Nyugat- Pannon Eurégió Együtműködés példáján**

**2.1.** A határokon átnyúló regionális együtműködés magyar határterületeken *első ízben* Nyugat-Magyarországon osztrák-magyar együtműködés formájában jött létre. A *Nyugat-Pannon Eurégió Együtműködés* ennek megfelelően mintaként szolgált a többi, később létrejövő regionális együtműködések számára.<sup>8</sup>

Ez az együtműködés 1992-ben határ menti regionális tanácsként indult, amelyben az osztrák Burgenland tartomány mellett Győr-Sopron és Vas megye, továbbá Szombathely, Győr és Sopron városai vettek részt. A cél a felek közötti határ menti együtműködés fejlesztése: ezen belül a társadalmi, gazdasági, technikai és közigazgatási koordináció volt. Az együtműködésnek mindazonáltal nem volt jogi kerete, mivel ilyen jogszabály akkor nem létezett. Az együtműködést<sup>9</sup> 1998-ban jogilag már kissé jobban értékelhető kötelezettségvállalást tartalmazó keretszerződés váltotta fel, amellyel 1998 őszén létrehozták a *West/Nyugat- Pannon Euro régiót*. Ez az együtműködés már egyfajta szervezeti keretet biztosított az együtműködés számára, így pl. a területfejlesztés, az infrastruktúra, a természet- és környezetvédelem, az oktatás és a szociális együtműködés terén. Az együtműködés mintájául a német-lengyel relációban kialakult eurégió szolgált.<sup>10</sup>

**2.2.** Az EU-ban létrejövő regionális együtműködések mindazonáltal jelentős eltéréseket mutattak fel, mivel a megfelelő uniós szintű jogi feltételrendszer változatlanul hiányzott. A magyar Alkotmány sem ismeri el a régiót, mint közigazgatási egységet. Ilyen régiók jogi háttereként a magyar jogban a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény szolgálhatott, azonban ez a jogszabály értelemszerűen nem elsősorban a határokon túlnyúló regionális szerveződésekre modelleződött.

<sup>7</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az európai területi együtműködési csoportosulásokról. *Hivatalos Lap* (2006. 7. 31.) L 210/19 – az angol elnevezés: *European Grouping for Territorial Cooperation* – rövidítése: *EGTC*; a továbbiakban ezt a rövidítést alkalmazzuk.

<sup>8</sup> A téma átfogó elemzését ld. pl. Pintér Edit: *Standard jogi modell a határon átnyúló regionális együtműködésre*. PhD disszertáció. Győr 2008.

<sup>9</sup> Melynek struktúráját Pintér Edit joggal nevezi kezdetlegesnek: i.m. 2.1.1. pont

<sup>10</sup> Ld. Rechnitzer János: *Az osztrák-magyar határ menti együtműködés a kilencvenes években*. Pécs – Győr, MTA Regionális Kutatások Központja. (szerk. Nárái Márta és Rechnitzer János) 1999. – idézi Pintér Edit: i.m. 2.1.2. pont

### 3. Az EGTC megalkotása

**3.1.** A megfelelő, korszerű, „ütőképes” intézményt az Európai Parlament és a Tanács 2006-ban megalkotott *1082/2006/EK rendelete* (továbbiakban: *rendelet*) alkotta meg: az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló rendelet létre hozott egy új együttműködési formát (továbbiakban: EGTC).

A rendelet *célját* annak preambuluma fogalmazza meg: a minél teljesebb gazdasági és társadalmi kohézió az uniós terület egészének összehangolt fejlődésén keresztül biztosítható, ezért szükségessé vált a *területi együttműködés erősítése is*.<sup>11</sup> Az EU 2004. évi bővítése még inkább felszínre hozta azokat az eltéréseket, amelyek a tagállamok nemzeti jogi szabályozásában és az erre vonatkozó eljárásokban fennállnak, így az együttműködés komoly nehézségekbe ütközik. A rendelet ezért létre kívánja hozni azt a jogi eszközt, amely uniós szintű – és már nem tagállami szintű – eszközként segíti elő a regionális együttműködést.<sup>12</sup>

Az új intézmény elsősorban az EU által finanszírozott projektek végre hajtásának elősegítésére irányul – nem zárva ki a kizárólag tagállami finanszírozásúakat sem, sőt: harmadik (tehát az EU-n kívüli) államokbeli szervezetek részvétele sem kizárt.

Az új intézmény a korábbi helyzethez képest *alapvető változást* hoz: az EGTC-t jogi személyiséggel ruházza fel, aminek következtében az uniós jogi háttérre alapozva létrejövő EGTC-k már a tagok nevében eljáró jogalanyokként léphetnek fel a gazdasági, és egyéb forgalomban.<sup>13</sup>

**3.2.** A rendelet ennek megfelelően *deklarálja*, hogy európai területi együttműködési csoportosulás hozható létre az EU területén: ennek feltételeit a rendelet szabályozza azzal, hogy a végrehajtási jogszabályok megalkotását a tagállamok jogalkotóira bízta. Ennek tett eleget a magyar jogalkotó, amikor a rendelet felhatalmazása alapján megalkotta az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. törvényt (továbbiakban: *törvény*).

A rendelet az EGTC létrehozatalának feltételeit *hat témakör* köré csoportosítva állapítja meg, melyek a következők: az EGTC természete, jogi személyisége, összetétele, megalapítása, az EGTC feladatai, végül szervezeti kérdések.

**3.2.1.** Az EGTC természetének alapvető vonását a rendelet [1. cikk (1) bek.] a transznacionális, vagy interregionális együttműködés létrehozatalában jelöli meg: ez az EGTC megalapításának alapvető célja.

**3.2.2.** Az EGTC-t ezért a rendelet jogi személynek nyilvánítja [1. cikk (3)-(4) bek.]; az EGTC-t azon tagállam jogi személyének kell tekinteni, amelyben – a létesítő okirat szerinti – székhelye van. A korábbi jogi helyzethez képest tehát az együttműködés határozott kontúrú jogi státust nyert: jogi személyként a székhelye szerinti tagállamban a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jogképességgel rendelkezik, azaz pl. ingó és ingatlan vagyont szerezhethet, munkaadóként

<sup>11</sup> Ld. a rendelet (1) preambulumbekkezdését.

<sup>12</sup> Ld. a rendelet (2) és (8) preambulumbekkezdését.

<sup>13</sup> Ld. a rendelet (9) preambulumbekkezdését.

alkalmazott munkavállalókat foglalkoztathat, bíróság előtt perképes [1.cikk (4) bek.].

**3.2.3.** Az EGTC összetétele, azaz tagjai tekintetében a rendelet a lehető legszélesebb alanyi kör számára kívánja lehetővé tenni a részvételt. Tagok lehetnek nemcsak a tagállamok, a regionális és helyi hatóságok (önkormányzatok), hanem a tagállami közbeszerzési törvények alanyi hatálya alá tartozó közjogi intézmények is. Az EGTC-nek minősülés, azaz az összetétel feltétele mindazonáltal az, hogy az EGTC-nek legalább két tagállam területén található tagjaiból kell állnia [3.cikk (2) bek.].

**3.2.4.** Az EGTC megalapítása a leendő tagok által kötött egyezményvel (8.cikk) és az ugyancsak megalkotott alapszabállyal (9. cikk) történik. Előbbi az EGTC nevét, székhelyét, területi kiterjedését, célkitűzését és feladatait, tagjait, valamint az aktusaira alkalmazandó jogot: vagyis a székhely szerinti jog kifejezett megjelölését tartalmazza. Az egyezmény alapján elfogadott alapszabály az EGTC szervezetét és működését rendező szabályokat rögzíti (pl. közgyűlés, igazgató).

**3.2.5.** Az EGTC feladatait a tagok az egyezményben szabadon határozzák meg a rendelet szabta keretek között [7.cikk (1)-(2) bek.]. A tagoknak tehát az egyezményben kell konkretizálni azokat az általános célokat, amelyeket a rendelet az EGTC természetével kapcsolatban általánosságban az 1. cikkben szögez le. Az együttműködés általános kerete tehát a gazdasági és társadalmi kohézió erősítése, a területi együttműködés erősítése [7. cikk (2) bek.]: ez azt is jelenti, hogy az EGTC feladat-meghatározásának e tárgyi keretek között kell maradnia; másra, többre az őt mint közjogi jogi személyt konstituáló rendelet nem jogosítja fel.

**3.2.6.** A szervezeti kérdésekkel kapcsolatban a rendelet a 9. cikk szerinti alapszabályra bízta a részletek tisztázását: a felek természetesen nagy szabadsággal bírnak a saját regionális együttműködésüknek leginkább megfelelő szervezet kialakításában, azonban a rendelet minimális előírásokat azért tartalmaz (pl. a szervek működésére és hatáskörére vonatkozó kérdések, a döntéshozatali eljárás rendezése, a tagok pénzügyi hozzájárulásának tisztázása stb. – 9. cikk).

**3.3.** A rendelet fontos az EGTC működésével, *tevékenységével* kapcsolatos rendelkezést tartalmaz (13.cikk): eszerint a közérdek sérelme (különösen a tagállam közrendjének, közbiztonságának, közegészségügyi érdekeinek, vagy közérkölcsekre vonatkozó rendelkezéseinek sérelme) esetén *megtilthatja* az EGTC-nek az adott tagállam területén folytatott tevékenységét, és előírhatja a saját joga alapján létező és működő tagok *kilépését* az EGTC-ből. A rendelet ugyanakkor hozzáteszi, hogy ez nem válhat az EU jogában általánosan érvényesülő alapelv: az alapszerződésekben is rögzített diszkrimináció-tilalom megsértésének eszközeként. Ehhez kapcsolódóan a rendelet nemcsak tagállamok hatóságai, hanem az EGTC intézkedései által sérelmet szenvedett kívülállók számára is jogorvoslati-bíróági lehetőséget biztosít annak a tagállamnak a bírósága előtt, ahol az EGTC székhelye található (15.cikk).

**3.4.** A rendelet végül a tagállamok számára előírja saját maga hatékony

alkalmazásához szükséges végrehajtási jogszabályok meghozatalának kötelezettségét (16.cikk). Ennek megfelelően alkotta meg a Magyar Köztársaság az említett 2007. évi XCIX. törvényt, amely a rendeletet a magyar viszonyokra alkalmazva további rendelkezésként megtiltja kizárólag gazdasági tevékenység folytatásának céljával EGTC alapítását, és kizárja közhatalmi tevékenység folytatását (2.§). A törvény meghatározza továbbá az EGTC Magyarországon történő alapításának részlet-szabályait, a jóváhagyás, és nyilvántartásba vétel: a bírósági bejegyzés szabályait. Ugyancsak rendezi a törvény a gazdálkodásra, a felügyeletre és ellenőrzésre, és megszűnésre vonatkozó hazai részlet-szabályokat (III. fejezet).

**3.5.** A fentieknek megfelelően *összefoglalóan* megállapítható, hogy az EGTC alapításával és működésével kapcsolatban egyidejűleg a következő jogszabályokat kell alkalmazni: a rendeletet és a székhely szerinti tagállami törvényt; nem-jogszabályként alkalmazandó az EGTC megalapítására és működésére az egyezmény és az alapító okirat. Ez a jogi konstrukció szép példája annak, hogy az EU-ban mint a tagállamok által saját maguk fölé szervezett integrációs államalakulatban hogyan fonódik egymásba az uniós jog: a rendelet és az azt végrehajtó tagállami belső jogszabály: a törvény. Az EGTC-k megalapítása és működése tehát e két – eltérő jogalkotótól származó – jogszabály szerves együtt-alkalmazásával nyer jogszabályi rendezést.

#### 4. Az EGTC-k jövője

Az EGTC a rendelettel az EU jogi személyiséggel rendelkező szereplőjévé vált, amely létében hordja a tagállami földrajzi határok meghaladásának lehetőségét. Az EGTC-k elterjedése az EU elemi érdeke, mivel a határokon túlnyúló jellegénél fogva a politikai határokhoz képest messzemenően jobban tudja kifejezésre juttatni azokat a társadalmi–gazdasági–kulturális–szociális kohézióval kapcsolatos regionális érdekeket, melyek nélkül az EU valódi: mindenoldalú, komplex integrációkénti továbbfejlesztése aligha képzelhető el. Égetően szükséges tehát a meglévő regionális együttműködések továbbfejlesztése, átalakulása. Sajnálatos, hogy az *átalakulásról a rendelet nem szól*: ez a jog nyelvén annyit jelent, hogy a meglévő határokon átnyúló együttműködések meg kell szüntetni, és helyükbe EGTC-t kell alapítani. Jelenleg<sup>14</sup> három EGTC-t alapítottak Magyarországon: az Ister–Granum-, az Abauj-, és az Ung–Tisza–Túr–Sajó-EGTC-t, míg az EU-ban az EGTC-k száma 10 fölött van.

---

<sup>14</sup> A kézirat lezárásának időpontja: 2011. május 7.