

Dr. Fekete Katalin

Európai területi együttműködési csoportosulás Magyarországon

Önkormányzati Hírlevél - Európai Unió különszám XIII. évf.
2007/7.szám "Európai területi együttműködési csoportosulás Magyarországon"

BEVEZETŐ

Az Európai Unió fejlesztési politikája egyre inkább a területi fejlesztésre összpontosul (határok közötti, határokon átnyúló és régiók közötti szinten); nem hiába vált a „térségi kohézió” a gazdasági és társadalmi kohézió mellett az egyik új, kiemelt fontosságú céllá. E célok megvalósítását az EU a strukturális alapok és egyéb pénzügyi eszközök révén támogatja.

Az európai területi együttműködési csoportosulás az első közösségi szintű eszköz, mely jogi keretek között teszi lehetővé a tagállamok, illetve azok „hatóságai” közötti területi együttműködést. Az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló (European Grouping of Territorial Cooperation, röviden: EGTC) Európai Parlament és Tanács 1082/2006/EK Rendelete (a továbbiakban: Rendelet) egy az öt kohéziós politikát szabályozó rendelet közül (általános, ERFA, ESZA, Kohéziós Alap, EGTC)¹. Célja, hogy viszonylag rugalmas, tág megfogalmazással keretszabályozást alkosson a tagállamok számára. Ennek keretében a határon átnyúló együttműködések elősegítése érdekében egy új, jogi személyiséggel rendelkező intézményt hoz létre, mely az Európai Unió bármely tagállamában alapítható.

A Rendelet célja az új jogintézmény bevezetésével egyrészt az Európai Regionális Fejlesztési Alap forrásaiból finanszírozott határmenti, transznacionális, illetőleg interregionális együttműködések végrehajtásának hatékonyabbá tétele, másrészt a tagállamok pénzügyi hozzájárulásával, regionális vagy helyi hatóságok által kezdeményezett, területi együttműködésben megvalósuló projektek végrehajtásának elősegítése. A tagok saját pénzügyi hozzájárulással is hozhatnak létre csoportosulást, valamely közös cél elérése vagy feladat teljesítése érdekében, összhangban az EK-Szerződés 159. cikkének (3) bekezdésével, amely lehetővé teszi a strukturális alapokon kívüli együttműködést, az erősebb gazdasági és társadalmi kohézió Szerződésben foglalt céljának megvalósítása érdekében.

¹ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1080/2006/EK RENDELETE (2006. július 5.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1081/2006/EK RENDELETE (2006. július 5.) az Európai Szociális Alapról és az 1784/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1082/2006/EK RENDELETE (2006. július 5.) az európai területi együttműködési csoportosulásról

A TANÁCS 1083/2006/EK RENDELETE (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

A TANÁCS 1084/2006/EK RENDELETE (2006. július 11.) a Kohéziós Alap létrehozásáról és az 1164/94/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

A Rendelet rögzíti, hogy az európai területi együttműködési csoportosulás (a továbbiakban: csoportosulás vagy EGTC) létrehozása önkéntes, azonban tekintettel arra, hogy a szabályozás rendeleti formában került megalkotásra, a tagállamoknak kötelességük biztosítani nemzeti jogszabályaikban a csoportosulásban való részvétel feltételeit.

A csoportosulás létrehozása fakultatív, de lehetőséget kínál az eddig működő eszközök helyett vagy mellett egy újabb, jogi garanciákkal megerősített intézményi forma használatára. Hangsúlyozni kell, hogy mindemellett nem kívánja korlátozni a sokkal részletesebb együttműködési egyezményeket, nem kívánja felváltani az eurorégiókat. A tagállamok és azok régiói, egyéb szervezetei továbbra is megválaszthatják a számukra legmegfelelőbb együttműködési formát közös tevékenységük megvalósítására, továbbra is több eszköz közül választhatnak, akár a Madridi Keretegyezmény szabályainak megfelelően, akár bilaterális és multilaterális egyezmények keretében vagy egyébként a nemzetközi jog hatálya alatt.

Az európai területi együttműködési csoportosulás angol elnevezése: European Grouping of Territorial Cooperation, amelynek rövidítése EGTC. A brüsszeli jogalkotók és a nemzetközi fogalomhasználat is ezzel a rövidítéssel utal a csoportosulásra, ennek megfelelően a hazai szaknyelv és így e tanulmány is követi az uniós gyakorlatot.

A Rendelet a tagállamokat arra kötelezi, hogy 2007. augusztus 1-jétől teljes körűen alkalmazzák rendelkezéseit. EGTC magyarországi székhellyel történő alapítása vagy magyar jogi személy más tagállamban bejegyzett EGTC-ben történő részvétele érdekében alkotta meg az Országgyűlés az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. törvényt (a továbbiakban: Törvény).

E tanulmány célja, hogy röviden összefoglalja és bemutassa a Rendelet és a Törvény előzményeit, az egyes csoportosulások alapítása, működése szempontjából alapvető rendelkezéseket. Az új jogintézmény véleményünk szerint hatékony eszközt jelent majd a területi együttműködések során. A tanulmány arra tesz kísérletet, hogy a Rendelet egyes rendelkezéseit az ahhoz kapcsolódó magyar szabályozással együtt mutassa be.

ELŐZMÉNYEK

1. A Rendelet megalkotásának indokai

Az európai tagállamok részéről az önkormányzatok és a régiók az elmúlt években egyre több fórumon jelezték igényüket arra vonatkozóan, hogy együttműködéseikre megfelelő jogi kereteket kellene találni, létrehozni. Amellett, hogy ezen együttműködésekre sok regionális és helyi önkormányzatnak nem volt megfelelő hatásköre, az EU 2004-es bővítése után nagymértékben megnőtt az igény a helyi és regionális önkormányzatok együttműködésére részben a régi és az „új” tagállamok viszonylatában, részben az új tagállamok között.

Az eddig létrejött határmenti megállapodásokhoz a Madridi Keretegyezmény szolgáltatott mintát, azzal, hogy ezen „minta megállapodások, szabályzatok és szerződések csak iránymutató jellegűek, szerződéses erejük nincs”. A partnerek tehát jogi kötelezettség nélkül, „gentlemen’s agreement”-ek alapján működtek együtt, ami gyakran jogbizonytalansághoz vezetett. Ezért a Régiók Bizottsága felkérte az Európai Bizottságot, hogy vegye fontolóra egy közösségi szintű eszköz létrehozását. A Rendelettel az Európai Parlament és a Tanács az eddigi szabályozástól (pl. Madridi Keretegyezmény) eltérően tehát nem nemzetközi jog alapján, hanem az EU joga alapján hozott létre egy olyan jogi keretszabályozást, amivel lehetővé tette a tagállamok és régiók számára, hogy közvetlenül egymással jogi személyiséggel rendelkező csoportosulás létrehozásáról egyezzenek meg.

A jelenlegi eurorégiók jogi személyiség nélküliek, nehezen jutnak uniós forrásokhoz. Az eurorégiók feladata többfajta lehet: a program vezetése, a projektre pályázók támogatása, projekt alapok kezelése. Ezen struktúrák különböző eljárási rendszerekkel, adott esetben jogi személyiségű szervezeti egységekkel rendelkeznek, nem rendelkeznek azonban egy együttműködés során azzal a jogi státusszal, ami lehetővé teszi a programok teljes menedzselését, magában foglalva a személyzeti kérdéseket, az eszközbeszerzést, vagy a jogi eljárások bonyolítását.

A tagállamok egyes határrégiói azért is érdekeltek egy ilyen eszköz létrehozásában, mert ez lehetővé teszi számukra a határrégiókkal való rugalmas, a központi államigazgatásokkal és a kormányokkal szemben pedig a nagyfokú önállóságot biztosító együttműködést. Az eszköz kiegészíti a hasonló eurorégiós kezdeményezéseket nemzeti szinten és az Európai Tanács szintjén.

Az EGTC az uniós kereteken belül működő együttműködési eljárások megvalósítását is egyszerűsítheti a programok és projektek tekintetében, azzal, hogy jogi kereteket, jogi kötőerőt biztosít. Ezen kötőerő segíti elő, hogy a kedvezményezettek megvalósíthatnak egy együttműködési projektet az Európai Unió által társfinanszírozott perióduson belül és folytathatják a projekt menedzselését egészen a társfinanszírozás végéig, a projekt megvalósulásáig.

Az EGTC létrehozásának további indoka a strukturális alapokból finanszírozott INTERREG Közösségi Kezdeményezésű programok lebonyolítási tapasztalataihoz köthető. Az egyes tagállamok eltérő jogi szabályozása miatt a döntéshozatali és végrehajtási folyamatok gyakran túl bonyolultak, lassúak és nehézkesek, az operatív tevékenységek intézése túl bürokratikus volt, a rendszer rugalmatlansága miatt a többszörösére nőtt az egyes feladatok elvégzésének ideje. Ezért fogalmazódott meg az egységes szabályozás iránti igény, amely szerint a különböző nemzeti jogszabályoknak egységesen megfelelő csoportosulások megoldást biztosítanak a külföldi munkatársak alkalmazása – ami a Közös Szakmai Titkárságok esetén alapvető elvárás –, illetve a külföldön végrehajtott tevékenységek finanszírozása kapcsán fennálló problémákra, továbbá segítséget jelentenek a társfinanszírozási források egységes kezelése, illetve a közös projektek egységes szempontú ellenőrzése tekintetében. A legnagyobb előnyként az fogalmazódott meg, hogy közös Lebonyolító Hatóságok jöhetnek létre, melyek a határ mindkét oldalát egyformán képviselnék, közös struktúrákat hozva létre. Az INTERREG közösségi kezdeményezés kvázi utódként működő Európai Területi Együttműködés keretében az Európai Unió pénzügyi alapjaiból 7,8 milliárd eurót fordít 2007-2013 között e célra. A programban Magyarország számára 2007-2013 között mintegy 100 milliárd forint forrás áll majd rendelkezésre kifejezetten a határ menti együttműködésre, amelyet az érintett szomszédos országok hasonló összeggel egészítenek ki.

Mindezekre figyelemmel született meg 2006. július 5-én az Európai Parlament és Tanács 1082/2006/EK rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásról.

Az EGTC mint új eszköz a határon átnyúló együttműködések minőségi reformját hozza létre. Megteremti a határmenti regionális szervek intézményesedésének lehetőségét. A csoportosulás létrehozása mindemellett a területi együttműködés mindhárom – határokon átnyúló, transznacionális és interregionális – fő formája esetében alkalmazható, vagyis ezen együttműködések megvalósító partnerek hozhatják létre.

Az EK-Szerződés 159. cikkének (3) bekezdése lehetővé teszi a strukturális alapokon kívüli együttműködést is. Az új eszköz tehát a regionális és helyi hatóságoknak a strukturális alapokon kívül eső projektek megvalósítására is megoldást nyújt, amennyiben azok szigorúan a határon átnyúló, interregionális és transznacionális együttműködés keretében vagy a

társadalmi és gazdasági kohézió erősítése érdekében jönnek létre. Ez megvalósulhat tagállami források felhasználásával, vagy a tagok saját pénzügyi hozzájárulása útján.

Mindezek mellett az EGTC-nek egyik fő célja – nagy valószínűséggel – az uniós források hatékony, közös felhasználása lesz a jövőben.

2. A magyar jogalkotás indokai és háttere

Az uniós jogszabályok többségének hatálybalépésekor felmerül a kérdés, hogy az adott jogi norma igényli-e a hazai jogba való átültetést, alkalmazása jogalkotási kötelezettséggel jár-e. Az 1082/2006/EK Rendelet vonatkozásában a válasz egyértelmű volt, tekintettel arra, hogy a Rendeletben a létrehozásnál, a közpénzek kezelésénél, vagy a megszűnésnél a jogalkotó olyan fogalmakat, jogintézményeket használt, melyek tisztázása a hazai jog szempontjából elengedhetetlen volt. Feladatokat adott a Rendelet egyebek között a csoportosulás létrehozása, tevékenységének ellenőrzése vonatkozásában az ún. nemzeti hatóságoknak is, ezek kijelölése viszont már a tagállami jogalkotó feladata.

A jogharmonizációs munka az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium (ÖTM) vezetésével, 2006. őszétől kezdődően munkacsoportban folyt. Mivel a jogalkotással kapcsolatos kérdések több tárca, szervezet szakterületét is érintették, képviselőik – így különösen az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, a Pénzügyminisztérium, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, az Állami Számvevőszék, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal és a VÁTI Kht. szakemberei, valamint az ÖTM jogi, önkormányzati és területfejlesztési szakértői – folyamatosan részt vettek a hetente tartott munkacsoporti üléseken és munkájukkal nagy mértékben hozzájárultak a magyar EGTC törvény megalkotásához.

A munkacsoport előkészítő munkája során megvizsgálta, hogy a Rendelet céljai, az új jogintézmény jellege, funkciói, a magyar jogrendszerben való elhelyezése milyen jogalkotási tevékenységet igényel. A magyar jogrendszerben nem volt olyan jogi személy típus, amelyre a Rendelet előírásait teljes körűen alkalmazni lehetett volna, a felvetődött kérdésekre egyetlen már meglévő hazai intézmény jogi szabályozása sem adott választ, tekintettel az intézmény újdonságára. A Rendelet által megfogalmazott elvárások elemzése során egyértelművé vált, hogy törvényi szintű szabályozás szükséges, ez az a hazai jogforrási szint, amellyel az új jogintézmény – valamennyi érintett, EGTC működéséhez szükséges törvény egyidejű módosításával – bevezethető. A törvényi szintet indokolta, hogy a jogi személyek bejegyzése, ellenőrzése, megszűnése, tagjainak kizárása a jogi személyek alapvető érdekeit érintik, továbbá ágazati törvények módosítása is szükségessé vált az új jogintézmény megjelenésével. Törvényben lehetett és kellett meghatározni a Rendelet alkalmazásához elengedhetetlenül szükséges rendelkezéseket, egyebek között a csoportosulás funkcióját, létrejöttének és működésének alapfeltételeit és a kapcsolódó eljárási rendet. A jogalkotás során figyelemmel kellett lenni arra is, hogy a csoportosulás tevékenysége túlmutat a regionális politika operatív programjainak végrehajtásánál.

Az Országgyűlés a Törvényt 2007. június 25-ei ülésnapján egyhangúlag fogadta el. Az országgyűlési szakaszhoz kapcsolódó események, bizottsági döntések, a beadott módosító indítványok és az ajánlások az Országgyűlés honlapján tekinthetők meg, T/2934. irományszám alatt.

Az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. törvény a Magyar Közlöny 91. számában jelent meg.

Magyarországon a csoportosulásról szóló Törvény keretjogszabály. Megállapítja azokat a szabályokat, amelyeket a közösségi rendelet nem, vagy nem a magyar jogrendbe illeszkedően rendez, továbbá azokat is, amelyeket a Rendelet értelmében kötelezően szabályoznia kell.

A Törvény nem szabályozza az egyezményben és az alapszabályban rendezendő kérdéseket. Ezzel a Rendelet által megszabott keretek között szabad teret enged az alapítóknek, hogy a csoportosulást bármilyen, általuk kívánt tevékenységre hozzák létre. Az eltérő tevékenységi körök, célok – gazdasági, kulturális, szociális, környezetvédelmi – eltérő szervezeti felépítést, működési elveket és eljárásokat kívánnak meg, melyek legcélszerűbb szervezeti felépítését, munkamódszerét az alapítók választhatják meg.

I.

A CSOPORTOSULÁSOK FŐBB JELLEMZŐI

ALKALMAZANDÓ JOG

A csoportosulás létrehozásánál elsősorban az 1082/2006/EK Rendelet előírásaira kell figyelemmel lenni. Jogharmonizációs kötelezettségének eleget téve a jogalkotó a Rendeletben foglalt keretszabályokat tölti ki a magyar Törvény megalkotásával.

Rendelettel jellemzően a közösségi célok tekintetében alapvető fontosságú tárgykörök kerülnek szabályozásra. A rendelet közvetlenül alkalmazandó (külön nemzeti jogi átültetés nélkül válik az egyes nemzeti jogrendszerek részévé), illetve általános hatályú (minden részletében minden tagállamban kötelező).

A Rendeletből kötelezően következő szabályozandó kérdéseket, továbbá a nem szabályozott eseteket a nemzeti jogszabály rendezi. Azon tagállam nemzeti jogszabályai alkalmazandóak a csoportosulásra, amely tagállamban a csoportosulás – alapszabályában rögzített – székhelye található. A csoportosulást ennek megfelelően a székhely szerinti tagállam jogalanyaként kell kezelni.

A Rendeletben és a Törvényben nem szabályozott kérdéseket – melyek jórészt szervezeti, működési jellegűek – a tagok az egyezményben és alapszabályban rendezik.

Az uniós jogalkotás törekedett arra, hogy a Rendeletben minden olyan, a csoportosulást érintő szabályt rögzítsen, amely valamennyi tagállamban alkalmazható. Az eltérő jogrendszerek azonban nem tették lehetővé, hogy valamennyi vonatkozó rendelkezést egy jogszabályba lehessen foglalni, éppen ezért a Rendelet keretjogszabályként került megalkotásra. Ennek megfelelően a Rendelet rögzíti többek között a jogi személyiség elnyerésének módját – bejegyzéssel vagy kihirdetéssel –, az előzetes ellenőrzés funkcióját és a vizsgálandó kérdéseket (pl.: jóváhagyás) a felhasznált pénzeszközök ellenőrzésére megfelelő hatóság kijelölését írja elő, az ellenőrzés standardjait is megjelöli. Felsorolja továbbá a kötelező megszüntetési eseteket, melyeket a tagállamok továbbiakkal egészíthetnek ki.

A tagállamok jogalkotóinak egyrészt az volt a feladatuk, hogy a keretszabályokat a hazai jogrendszernek megfelelően tartalommal töltsék meg, másrészt szabályozzák azokat a kérdéseket, amelyek a Rendelet keretjellegeből következően rendezetlenül maradtak, illetve

amelyek lehetővé teszik mind az uniós, mind a hazai jogszabály gyakorlatban történő alkalmazhatóságát.

Egy csoportosulás létrehozásánál a Rendelet és a Törvény együttesen alkalmazandó, ezért a Törvény nem tartalmazza azokat a szabályokat, amelyeket e Rendelet egyébként már rendez, csak az abból fakadó kérdéseket.

A Rendeletet 2007. augusztus 1-jétől kell alkalmazni a tagállamokban, ezért csoportosulások még nem jöhettek létre. Magyarország esetében mind Kelet-Magyarországon, mind Nyugat-Magyarországon felmerült az igény a területi együttműködés új eszközének, az EGTC-nek megismerésére és alkalmazására.

A Rendelet hatálybalépésével több hazai eurorégió kezdeményezett tagjai között egyeztetéseket egy esetleges EGTC létrehozásáról, egyes eurorégiók esetében a szükséges egyezmény tervezete már el is készült. Az együttműködő eurorégiók a Törvény hatálybalépéséig és így a bejegyzésig nem szerezhettek csoportosulásként jogi személyiséget, mert e Rendeletben foglaltak szerint a „... csoportosulás a bejegyzés vagy a kihirdetés napján – attól függően, hogy melyik történik előbb – szerez jogi személyiséget.” Magyarországon az EGTC törvény 2007. augusztus 1-jén lép hatályba, tehát ezen időponttól nyújthatják be a leendő csoportosulások a megalakuláshoz szükséges jóváhagyási, majd a bejegyzési kérelmeket a Fővárosi Bírósághoz.

A Rendelet 4. cikkének (3) bekezdése rögzíti, hogy a létrehozásra irányuló kérelem benyújtásától számítva a tagállamnak három hónap áll rendelkezésére a csoportosulás létrehozásáról való döntésre:

„A tagállamnak főszabályként a (2) bekezdéssel – mely a csoportosulás létrejöttéhez szükséges első lépéseket határozza meg – összhangban álló, elbírálásra alkalmas kérelem kézhezvételétől számított három hónapon belül döntést kell hoznia.

A Törvényben rögzített határidők összességében a hiánypótlási és egyéb lehetőségek miatt látszólag akár meg is haladhatják a három hónapot. A jogalkotó azonban a hiánypótlási lehetőség biztosításával védeni kívánta a leendő tagok érdekeit. Ezzel lehetővé válik a tagok számára, hogy a nem megfelelően, hiányzó adatokkal vagy dokumentumokkal ellátott kérelmüket ismételten, helyesen benyújthassák. A Rendelet jogalkalmazókra kedvező értelmezése szerint tehát a már elbírálásra alkalmas kérelem kézhezvételétől számít a három hónap, amely a nemzeti hatóságok számára rendelkezésre áll a csoportosulás létrejöttéről, ahhoz való csatlakozásról szóló döntésre.

Fentiek figyelembevételével – amennyiben a többi tagállam esetleges jogalkotási elmaradása nem jelent időbeli hátrányt – Magyarországon az első EGTC-k már 2007 végén létrejöhetnek.

A tagállami hatáskörök biztosítása és az európai uniót is érintő döntéseknek a polgárokhoz legközelebb eső szinten történő meghozatala érdekében a Rendelet szubszidiaritási záradékot tartalmaz preambulumban:

„A területi együttműködés feltételeit a Szerződés 5. cikkében meghatározott szubszidiaritás elvével összhangban kell megteremteni. Az e cikkben meghatározott arányosság elvének megfelelően ez a rendelet a tagállamok alkotmányos rendjét tiszteletben tartva nem lépi túl a célok eléréséhez szükséges mértéket, mivel a csoportosuláshoz történő csatlakozás önkéntes.”

HARMADIK ORSZÁGOK RÉSZVÉTELE A CSOPORTOSULÁSBAN

Az EGTC-t alapesetben legalább az Európai Unió két tagállama, vagy azok területi szervei (helyi és regionális), jogalanyai hozhatják létre. Mi történik akkor, ha olyan állam vagy annak szervezetei kíván részt venni a csoportosulásban, amely nem tagja az uniónak? Az EK Rendelet preambuluma rendezte ezt az esetet.

Kimondja, hogy „A Szerződés 159. cikkének harmadik bekezdése nem teszi lehetővé harmadik országok jogalanyainak bevonását az említett rendelkezésen alapuló jogi aktusba. A csoportosulás létrehozását lehetővé tevő közösségi intézkedés elfogadása azonban nem zárja ki annak lehetőségét, hogy harmadik országok jogalanyai részt vegyenek az e rendeletnek megfelelően létrehozott csoportosulásban, amennyiben a harmadik országok jogszabályai vagy a tagállamok és harmadik országok közötti megállapodások azt lehetővé teszik.”

Fentiek szerint abban az esetben vehetnek részt harmadik országok jogalanyai EGTC-ben – tehát maga az állam mint tag nem jöhet szóba –, ha a harmadik állam jogszabályai biztosítják a Rendelet előírásainak teljes körű érvényesítésével a részvételt, vagy területi együttműködéssel kapcsolatos, egy-egy tagállam és a harmadik állam között létrejött nemzetközi megállapodásokkal teszik azt lehetővé.

A harmadik tagállamok részvétele egyelőre egyáltalán nem szabályozott, csak a preambulum tesz említést róla. Az Európai Unió szemmel láthatóan azt kívánja elősegíteni, hogy a tagállamok és szervezeteik éljenek a Rendelet adta lehetőséggel és hozzák létre az első csoportosulásokat. Az EU ezen tapasztalatok összegyűjtését és elemzését követően, az esetleges módosítások alkalmával, a tapasztalatok birtokában alakítja ki a harmadik államok részvételére vonatkozó részletes szabályozást.

Az új együttműködési forma iránt harmadik országok részéről jelentkező érdeklődés arra enged következtetni, hogy a kérdésnek sokkal nagyobb a jelentősége, mint amennyire az uniós jogalkotók számoltak ennek lehetőségével. A jövőben például feltétlenül rendezésre szorul a harmadik országoknak az uniós források felhasználásával megvalósuló programok révén juttatott természetbeli vagy pénzügyi előnyök kérdése, amelynek „pilot-tapasztalatai” ugyancsak hasznosíthatóak lesznek a csoportosulásokat érintő szabályozásban.

A CSOPORTOSULÁS TERMÉSZETE

A Rendelet 1. cikkében úgy rendelkezik, hogy az Európai Közösség területén a Rendeletben meghatározott feltételek és szabályok szerint EGTC hozható létre. A csoportosulás jogi személy.

A Rendelet kimondja továbbá, hogy a csoportosulás minden tagállamban az adott tagállam jogában a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jogképességgel rendelkezik. Így különösen ingó és ingatlan vagyont szerezhetsz vagy azzal rendelkezhet, személyzetet foglalkoztathat, valamint a bíróság előtt eljárhat (1. cikk (4) bekezdés). A csoportosulás ennek megfelelően saját nevében, a maga számára – nem a benne részt vevő önkormányzatok, regionális szervek, stb. nevében és részére – szerezhetsz vagyont, azzal rendelkezhet, jogokat szerezhetsz, kötelezettségeket vállalhat, személyzetet foglalkoztathat. Különösen jelentős előny ez a tagállamok közötti közös projektek, programok esetén, ahol az eddigi több – tagállamonkénti – irányító szervezet helyett egy, a csoportosulás közös szervezete tudja ellátni az ezzel kapcsolatos feladatokat.

A jogalkotó – a Rendelet keretjogszabályi jellegéből adódó szabályozási elvből kiindulva –, figyelemmel arra, hogy a hatályos magyar jogszabályok alapján a csoportosulás részére a legteljesebb jogképesség biztosított, a Törvényben csak az eltérő, a korlátolt felelősségű

csoportosulás lehetséges eseteit szabályozza (2.§ (3) bekezdés). A magyar önkormányzati taggal rendelkező csoportosulások esetén a kötelezettségvállalások köre behatárolt, mivel a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény kimondja, az önkormányzat olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét.

Az EGTC-nek eljárási képességgel kell rendelkeznie a Közösség – különösen a strukturális alapok – által társfinanszírozott együttműködési programok végrehajtási programjai vagy pedig a regionális és helyi hatóságok által egyénileg kezdeményezett, a Közösség pénzügyi hozzájárulásával vagy anélkül megvalósuló, egyéb együttműködésre irányuló fellépések megvalósításának terén is.

KÖZJOGI VAGY MAGÁNJOGI JOGI SZEMÉLY

A későbbiekben részletezésre kerülő, a Rendeletben meghatározott lehetséges tagok körére figyelemmel a magyar szabályozásban a csoportosulás leginkább közjogi jogi személyként történő létrehozása tűnt indokoltnak. A Rendeletben csoportosulással szemben támasztott követelmények, a rugalmas, gyors reagálásra, döntésekre képes szervezet kialakítása, valamint a hatékonyság elvére épülő működés érvényesítése iránti igény – a leendő csoportosulások várható feladataira és funkcióira is figyelemmel – mégis inkább a magánjogi szabályozás irányába mutatott. A már elkészült uniós tervezetek is eltérő szabályozást mutatnak, gyakori a közjogi elhelyezés, de a magánjogi és a mindkettő elemeit ötvöző besorolás is előfordul.

A közjogi jogi személyeknek olyan ismérvek vannak hazánkban (közfeladat gyakorlás, állammal szembeni feladatteljesítési kötelezettség, állami felügyelet), amelyek nem valósulhatnak meg a csoportosulások lehetséges formációinak mindegyikénél, sőt céljukat tekintve nem ez lesz a jellemző.

Problémát jelentett gazdálkodásuk ellenőrzése szempontjából is a Rendeletnek megfelelő hatáskörrel rendelkező magyar ellenőrző szervezet kijelölése, ahol szintén alapkérdés volt a jogintézmény rendszerbeli elhelyezése. Természetesen a közjogi jogi személyek gazdálkodása és annak ellenőrzése az állami szervek részéről szabályozott és rendszeres, eltér a magánjogi jogi személyekétől. A szabályozás során figyelemmel kellett lenni azonban arra is, hogy többféle forrás felhasználása várható az egyes csoportosulásoknál. Olyan szabályozást kellett bevezetni, ami a hatályban lévő jogszabályokkal, különösen az uniós források felhasználására és ellenőrzésére vonatkozó jogi normákkal összhangban van.

A jogalkotói szándék a Rendelet keretein belül rugalmas, a magyar székhelyű EGTC létrehozását elősegítő szabályozásra irányult.

Mindezekre tekintettel a magyar jogi szabályozás szerint a csoportosulás non profit – elsődlegesen gazdasági tevékenységre nem alapítható – gazdálkodó szervezet.

A Törvény 21.§ (3) bekezdése a csoportosulást beilleszti a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvénynek (Ptk-nak) a gazdálkodó szervezetek körét meghatározó rendelkezésébe, az alábbiak szerint:

„685. § c) *gazdálkodó szervezet*: az állami vállalat, az egyéb állami gazdálkodó szerv, a szövetkezet, a lakásszövetkezet, az európai szövetkezet, a gazdasági társaság, az európai részvénytársaság, az egyesülés, az európai gazdasági egyesülés, az európai területi együttműködési csoportosulás, a közhasznú társaság, az egyes jogi személyek vállalata, a

leányvállalat, a vízgazdálkodási társulat, az erdőbirtokossági társulat, a végrehajtói iroda, továbbá az egyéni vállalkozó.”

A csoportosulás tehát olyan non-profit gazdálkodó szervezet, amely ugyan többnyire közjogi jogalanyokból áll, fő feladata azonban nem kizárólag közfunkciók ellátása. Ennek megfelelően a Rendelet keretei között bármilyen, a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót erősítő cél érdekében létrehozható.

NON-PROFIT JELLEG

A csoportosulás fő funkciója, hogy az együttműködő felek sikeresen elérhessenek közösen valamely, a területi együttműködés keretében megvalósuló, a gazdasági és társadalmi kohéziót megvalósító célt. Ez történhet uniós források megpályázásával, hazai források, vagy saját pénzeszközök felhasználásával.

Elsősorban az a feladat, hogy olyan tervek valósulhassanak meg, amelyek eddig a tagállamok eltérő szabályai, gyakorlata során nehézségekbe ütköztek és a gazdasági és társadalmi kohézió megvalósítását szolgálják az Európai Unión belül. A területi együttműködések során ezen célok elsősorban non-profit jellegű tevékenységek megvalósítását jelentik, még akkor is, ha a későbbiekben azok – a megvalósult eredménnyel összefüggésben – profittal, gazdasági haszonnal is járnak.

Ennek megfelelően a csoportosulás nem alapítható kifejezetten csak gazdasági tevékenység végzése céljából.

ELNEVEZÉS

A csoportosulás nevének „az európai területi együttműködési csoportosulás” elnevezést minden esetben tartalmaznia kell. Ez a hazai jogban hosszú elnevezéseket fog produkálni, különösen, ha a csoportosulás korlátolt felelősséggel jön létre. Ebben az esetben ugyanis a választott név mögött szerepelnie kell a „korlátolt felelősségű európai területi együttműködési csoportosulás” megnevezésnek. Egy csoportosulás akkor korlátolt felelősségű, ha annak legalább egyik tagja hazai helyi önkormányzat. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 80. § (3) bekezdésében ugyanis előírja: „*A helyi önkormányzat vállalkozása a kötelező feladatainak ellátását nem veszélyeztetheti. Az önkormányzat olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét.*”

A hatályos magyar szabályozásra tekintettel az uniós Rendelet alkotásakor magyar kezdeményezésre került be a Rendeletbe a korlátolt felelősséget lehetővé tevő csoportosulási forma. A Rendelet azonban ez esetben megengedi, hogy amennyiben az egyik tag felelőssége – a tagállami szabályozásból következően – korlátolt, akkor a többi tag is korlátozhatja felelősségét. A Rendelet 12. cikkének (2) bekezdése kötelezően előírja, hogy a csoportosulás nevéből is ki kell tűnnie tagjai korlátolt felelősségének. Az egységes névhasználat érdekében – e rendelkezésből kiindulva – írja elő a magyar jogalkotó a fentiek szerinti névhasználatot.

Felvetődik a kérdés, hogy a csoportosulások hosszú elnevezésére tekintettel nem élhetnek-e rövidített név használatával. Mivel a jogalkotó nem adott kifejezetten felhatalmazást rövidített név használatára, álláspontunk szerint e kérdésre csak a gyakorlati tapasztalatok, az erre irányuló igények vizsgálata alapján lehet majd válaszolni.

HATÁLY

A Törvény hatálya a magyarországi székhellyel rendelkező csoportosulásokra (1.§ (1) bekezdés) terjed ki. A csoportosulások működését illetően ez jelenti egyrészt Magyarország területét, másrészt az összes olyan külföldi jogalany területét – lehet itt szó önkormányzatról, régióról, tartományról vagy akár tagállamról –, amely a magyar székhelyű csoportosulásban tagként vesz részt.

A Törvényt kell alkalmazni abban az esetben is, ha a külföldi székhelyű csoportosuláshoz magyar résztvevő kíván csatlakozni (1.§ (2) bekezdés). A Törvényt ebben az esetben a jóváhagyási eljárás folyamán, az eljárás végéig kell alkalmazni. Az eljárás egyszerű: a magyar tag eljuttatja a jóváhagyást végző hatósághoz (Fővárosi Bíróság) az egyezmény és alapszabály tervezetét, majd a jóváhagyott tervezetet eljuttatja a csoportosulás székhelye szerinti bejegyző hatósághoz. A székhely szerinti tagállamban történő bejegyzést követően a magyarországi tagra is a külföldi csoportosulás székhelye szerinti jog vonatkozik.

A csoportosulás lehetséges tagjainak, résztvevőinek körét a Rendelet 3. cikke határozza meg, nagyon széles körben. A csoportosulás az alábbi tagokból állhat, a nemzeti jogszabályok alapján fennálló hatáskörének korlátain belül:

- tagállamok,
- regionális hatóságok,
- helyi hatóságok,
- az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési eljárásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 1. cikke (9) bekezdésének második albekezdése értelmében vett közjogi intézmények.

Tekintettel arra, hogy ezek a fogalmak tagállamonként más és más szintet és szervezetet jelentenek, szükségessé vált a magyar jogszabályban a személyi hatály, a csoportosulás tagjainak pontos, taxatív meghatározása.

A Törvényben olyan személyi hatályt kellett meghatározni, amely egyrészt a Rendeletben felsoroltaknak megfelel, másrészt értelmezni kellett a fogalmakat a hazai szereplők vonatkozásában. Így a helyi hatóságok, regionális hatóságok és a közbeszerzési irányelvben foglaltak is bővebb elemzést igényeltek. Fontos szempont volt, hogy a strukturális alapok és közösségi kezdeményezések lehetséges alanyai is a Törvény személyi hatálya alá kerüljenek. Mindezekre figyelemmel a lehetséges tagok körét leginkább a hatályos, a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvényben (a továbbiakban: Kbt.) szereplő ajánlattétveők köre fedi le, ezért ennek megfelelően a Törvény a személyi hatályt a Kbt. 22. § (1) bekezdésének a)-j) pontjára hivatkozással határozza meg.

A Törvény szerint európai területi együttműködési csoportosulásban mint tag vehet részt (Kbt. 22. § (1) bekezdés a)-j) pont):

- „a) a minisztérium, a Miniszterelnöki Hivatal, a központosított közbeszerzés során ajánlatkérésre feljogosított szervezet;
- b) az állam, az a) pontban meghatározott szervezeteken kívüli központi költségvetési szerv, az elkülönített állami pénzalap kezelője, a társadalombiztosítási költségvetési szerv;
- c) az országos kisebbségi önkormányzat, az országos kisebbségi önkormányzati költségvetési szerv;

- d) a helyi önkormányzat, a helyi kisebbségi önkormányzat, a települési önkormányzatok társulása, a helyi önkormányzat által a helyben központosított közbeszerzés keretében ajánlatkérésre kizárólagosan feljogosított szervezet, a helyi önkormányzati költségvetési szerv, a helyi kisebbségi önkormányzati költségvetési szerv, a területfejlesztési önkormányzati társulás, a megyei területfejlesztési tanács, a térségi fejlesztési tanács, a regionális fejlesztési tanács;
- e) *hatályon kívül helyezve,*
- f) a közalapítvány;
- g) a Magyar Nemzeti Bank, az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Részvénytársaság, a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaság, a Magyar Távirati Iroda Részvénytársaság, a közszolgálati műsorszolgáltatók, valamint az a közműsor-szolgáltató, amelynek működését többségi részben állami, illetőleg önkormányzati költségvetésből finanszírozzák, továbbá az Országos Rádió és Televízió Testület;
- h) az a jogképes szervezet, amelynek létrehozataláról jogszabály rendelkezik, meghatározva a szervezet által ellátandó feladatot, az irányítására, illetőleg az ellenőrzésére, valamint a működésére vonatkozó szabályokat, feltéve, hogy e bekezdés a)–g) pontjában meghatározott egy vagy több szervezet, illetőleg az Országgyűlés vagy a Kormány meghatározó befolyást képes felette gyakorolni, vagy működését többségi részben egy vagy több ilyen szervezet (testület) finanszírozza;
- i) az a jogi személy, amelyet közérdekű, de nem ipari vagy kereskedelmi jellegű tevékenység folytatása céljából hoznak létre, illetőleg amely ilyen tevékenységet lát el, ha e bekezdésben meghatározott egy vagy több szervezet, illetőleg az Országgyűlés vagy a Kormány meghatározó befolyást képes felette gyakorolni, vagy működését többségi részben egy vagy több ilyen szervezet (testület) finanszírozza;
- j) az a jogképes szervezet, amelyet e bekezdés a)–i) pontjában meghatározott egy vagy több szervezet (ide nem értve az államot) az alaptevékenysége ellátására hoz létre, és ha ilyen szervezet felett meghatározó befolyást képes gyakorolni.”

A Rendelet 3. cikkének (1) bekezdése szerint fenti szervezetek társulásai is tagok lehetnek. A hazai szabályozás annyi korlátozást ír elő a helyi önkormányzatok társulásaival kapcsolatban, hogy azok csak akkor lehetnek tagok, ha jogi személyiséggel rendelkeznek. Kibővíti ellenben a társulások lehetséges résztvevőinek körét, hiszen az értelmező rendelkezések között külön rendezi a helyi önkormányzat fogalmát, mely szerint a Törvény alkalmazásában helyi önkormányzat a község, város, a megyei jogú város, a főváros, fővárosi kerület, a megyei önkormányzat.

Az egyesület, a nem kormányzati szervezet (NGO) és a profitorientált szervezet tagsága vonatkozásában a Kbt. 22. § (1) bekezdése h)-j) pontjában foglalt feltételek vizsgálata merülhet fel. Azt, hogy az adott egyesület, nem kormányzati, illetve profitorientált szervezet részt vehet-e a csoportosulásban, mindig az adott szervezet, egyesület vonatkozásában fennálló összes körülmény körültekintő, mindenre kiterjedő vizsgálatával kell megállapítani. E körülmények különösen, hogy a fenti felsorolás a)-g) pontjában felsorolt szereplők meghatározó befolyást képesek-e felette gyakorolni, vagy működését többségi részben egy vagy több ilyen szervezet (testület) finanszírozza.

Ha a helyi önkormányzat költségvetési szerve kíván csoportosulásban részt venni, arról csak a képviselő-testület dönthet, nem ruházható át a jogkör. Más a helyzet a társulás csoportosulásban való részvétele esetén. Amennyiben egy önkormányzat társulásban vesz részt, és a társulás csoportosulásban való részvételről dönt, vagy illet hoz létre, akkor az egyes önkormányzatok átruházhatják a jogi személyiséggel rendelkező társulásra a csoportosuláshoz való csatlakozásról, vagy a létrehozásról a képviselő-testületi döntéseket. Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a jogalkotó kizárólag ebben az esetben teszi lehetővé a

helyi önkormányzat képviselő-testülete számára a csoportosulásban való részvételről szóló döntési jog átruházását. Természetesen e jog gyakorlásánál sem hagyhatók figyelmen kívül a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény, valamint a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény döntéshozatalra vonatkozó rendelkezései.

Fontos kihangsúlyozni a csoportosulás, mint új jogintézmény egyediségét, úttörő szerepét. A Törvény előkészítése során felmerült, hogy a társulás csatlakozása vagy csoportosulásban való részvételéről szóló képviselő-testületi döntés átruházhatósága nem ütközik-e a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 10. § f) pontjába, mely szerint *„a képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át megállapodás külföldi önkormányzattal való együttműködésről, nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozás; megállapodás külföldi önkormányzattal való együttműködésről, nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozás”*.

A választ valószínűleg az eredeti európai uniós célkitűzés mutatja leginkább. A csoportosulás, mint jogintézmény megalkotásának legfőbb indoka az volt, hogy a korábbi tagállamok közötti nemzetközi megállapodásokat – melyek kötetmi alapon működtek és gyakran átláthatatlan jogi helyzetet, nehezen értelmezhető és alkalmazható kötőerőt hoztak létre – felváltsa egy, a tagok közös akaratából a közös cél érdekében létrehozott olyan jogintézmény, mely jogi kötőerejénél fogva biztosítja a programok, tervek hatékony végrehajtását, kikényszeríthetőségét.

Az Európai Unió ezzel az eszközzel egy olyan, az unió történelmében első „saját uniós jogintézményt” hozott létre, amely nem hasonlítható semmilyen eddig már létező formához. A csoportosulásban való részvételről szóló képviselő-testületi döntés véleményünk szerint – a csoportosulás Rendeletben meghatározott jogi természetéből, a lehetséges résztvevők köréből, alapítására és működésére vonatkozó rendelkezésekből következően – nem azonos az Ötv. 10. § f) pontjában meghatározott döntéssel. Az utóbbi külföldi és magyar önkormányzatok közötti együttműködésről, megállapodás megkötéséről rendelkezik, de nem eredményezi jogi személy létrehozását. Az EGTC ezzel szemben nem csak önkormányzatok megállapodása alapján jöhet létre, nem laza kereteket meghatározó megállapodás, hanem a Rendelet erejénél fogva jogi személy. Sokféle szervezet által alapítható, és éppen sokszínűsége, sokféle eljárásban való alkalmazhatósága adja egyediségét.

II.

A CSOPORTOSULÁS MEGALKULÁSA, MŰKÖDÉSE, MEGSZŰNÉSE

EGYEZMÉNY, ALAPSZABÁLY

A Rendelet 8. cikke kimondja, hogy a csoportosulást a tagjai által a csoportosulás létrehozásáról szóló vonatkozó rendelkezésekkel (4. cikk) összhangban egyhangúlag megkötött egyezmény szabályozza. A 9. cikk szerint a csoportosulás másik alapvető fontosságú dokumentumának, alapszabályának elfogadásához is a tagok egyhangú döntése szükséges. Nem határozta meg a jogalkotó a Törvényben az egyezményben és az

alapszabályban – a Rendeletben foglaltakon kívül – kötelezően rögzítendő elemeket annak érdekében, hogy a különböző célokra alakuló, különböző struktúrákkal és eljárási rendekkel rendelkező EGTC-k a lehető legrugalmasabb keretek között alakíthassák ki a szervezetükre és működésükre vonatkozó szabályokat.

A Rendelet előírásai szerint az egyezménynek legalább az alábbiakat kell tartalmaznia:

- a) a csoportosulás neve és létesítő okirat szerinti székhelye, amelynek annak a tagállam területén kell lennie, amelynek joga szerint legalább egy tagját alapították;
- b) annak a területnek a kiterjedése, amelyen a csoportosulás elláthatja a feladatait;
- c) a csoportosulás különös célkitűzése és feladatai, működési időtartama és a megszűnésére vonatkozó feltételek;
- d) a csoportosulás tagjainak jegyzéke;
- e) az egyezmény értelmezésére és végrehajtására alkalmazandó jog, amely annak a tagállamnak a joga, amelyben a csoportosulás létesítő okirat szerinti székhelye található;
- f) kölcsönös elismerésre vonatkozó megfelelő megállapodások, beleértve a pénzügyi ellenőrzést szolgáló kölcsönös elismerést is; és
- g) az egyezmény módosítására vonatkozó eljárások, amelyeknek meg kell felelniük a 4. és az 5. cikkben foglalt kötelezettségeknek.

Tekintettel arra, hogy a tagállamok többségében még nem fejeződött be, egyes esetekben csak elkezdődött a jogalkotás, a brüsszeli jogalkotók körében felmerült a kérdés, nem hozható-e létre EGTC olyan tagállamban, ahol már elfogadták a kapcsolódó nemzeti jogszabályokat, úgy, hogy adott esetben ez a tagállam (vagy jogalanyai) nem venne részt a csoportosulásban, mint tag. Erre a felvetésre az egyezmény tartalmi elemei között található a válasz, miszerint annak tartalmaznia kell a csoportosulás nevét és a létesítő okirat szerinti székhelyét. A székhelynek annak a tagállamnak a területén kell lennie, amelynek joga szerint legalább egy tagját alapították. A székhelynek tehát a csoportosulásban részt vevő tagok egyikének területén kell lennie, azaz a szabályozási hiányosságok ilyen módon nem orvosolhatók.

A Rendelet 8. cikkében előírt kölcsönös elismerésre vonatkozó megállapodások egyrészt a székhely szerinti tagállam jogának a csoportosulásra vonatkozó alkalmazását jelentik, másrészt ugyanezen tagállam nemzeti jogszabályában kijelölt ellenőrző hatóság hatásköreinek elismerését és feladatai végzésében nyújtott támogatást is.

Az egyezményben értelemszerűen nem kell rendelkezni azokról a kérdésekről, amelyeket a Törvény egyébként is rendez.

A Rendelet 9. cikkében szabályozott alapszabály a csoportosulás kvázi szervezeti és működési szabályzataként is funkcionál, tekintettel arra, hogy az összes eljárási kérdést rögzíteni kell benne.

Az alapszabálynak kötelezően tartalmaznia kell az egyezmény valamennyi rendelkezését és az alábbiakat:

- a) a csoportosulás szervei működésére és hatáskörére vonatkozó rendelkezések, valamint a tagok képviselőinek száma az érintett szervezetben;
- b) a csoportosulás döntéshozatali eljárásai;
- c) a munkanyelv vagy munkanyelvek;
- d) a működésével, különösen a személyzeti ügyek irányításával, a személyfelvételi eljárásokkal kapcsolatos megállapodások, a munkaszerződés természete;
- e) a tagok pénzügyi hozzájárulásának szabályai, valamint a csoportosulás minden egyes tagjának a csoportosulás tekintetében alkalmazandó számviteli és költségvetési szabályai, beleértve a pénzügyi szabályokat is;
- f) a tagok pénzügyi felelősségére vonatkozó rendelkezések a 12. cikk (2) bekezdésével összhangban;
- g) a független külső ellenőrök kijelöléséért felelős hatóságok; és

h) az alapszabály módosítására vonatkozó eljárások, amelyeknek meg kell felelniük a 4. és 5. cikkben foglalt kötelezettségeknek.

A CSOPORTOSULÁS SZERVEI

A csoportosulás felépítésére vonatkozó rendelkezéseket ugyancsak a Rendelet (10. cikk) rögzíti.

A csoportosulás kötelezően legalább az alábbi szervekből áll:

- közgyűlés
- igazgató.

A közgyűlés a csoportosulás tagjainak képviselőiből áll (egy tagállam több jogalanyának részvétele esetén is ki kell jelölniük a jogalanyoknak saját képviselőjüket). A közgyűlés fogadja el a csoportosulás éves költségvetését és dönt a csoportosulást érintő valamennyi lényeges kérdésben.

Az igazgató ellátja a csoportosulás képviseletét és a csoportosulás jogügyletei során annak nevében jár el.

Nagyfokú szabadságot biztosít véleményünk szerint a Rendelet a tagok számára azzal, hogy a kötelezően létrehozandó szervek mellett a csoportosulás az alapszabályában meghatározhat további szerveket, illetve abban rögzíti azok hatáskörét, feladatait, funkcióit, dönt azok létrehozásáról, működtetéséről.

A Rendelet 10. cikkének (3) bekezdésében szigorú felelősségi szabályt állapít meg a csoportosulás szerveire:

„A csoportosulás felel szervei cselekményeiért harmadik felek irányában, még abban az esetben is, ha e cselekmények nem tartoznak a csoportosulás feladatai közé.”

JÓVÁHAGYÁS

A Rendelet 4. cikke a csoportosulás létrehozására vonatkozó rendelkezések között előírja, hogy a leendő tag EGTC-ben való részvételi szándékáról köteles saját tagállamát értesíteni. Ugyanezen cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy az érintett tagállam, alkotmányos rendjének figyelembevételével, jóváhagyja a leendő tag EGTC-ben való részvételét, kivéve ha a Rendelet, illetőleg a Törvény értelmében a kérelmet el kell utasítani.

A jóváhagyás Magyarországon irányadó részletes szabályait a Törvény 4. §-a tartalmazza.

A jóváhagyás megadásáról a Fővárosi Bíróság nemperes eljárás keretében dönt. Az eljárás kérelemre indul. A kérelemben az alábbi adatokat kell feltüntetni:

a kérelmező neve, székhelye,

a csoportosulás neve, székhelye,

a csoportosulás célkitűzése és feladatai.

A kérelemhez csatolni kell az egyezmény és az alapszabály tervezetén kívül a minisztérium, a Miniszterelnöki Hivatal, a központosított közbeszerzés során ajánlatkérésre feljogosított szervezet, az e szervezeteken kívüli központi költségvetési szerv, az elkülönített állami pénzalap kezelője, a társadalombiztosítási költségvetési szerv esetében a felettes szerv hozzájárulását arra vonatkozóan, hogy adott szervezet a csoportosulásban részt vehet.

Az országos kisebbségi önkormányzati költségvetési szerv, a helyi önkormányzati költségvetési szerv és a helyi kisebbségi önkormányzati költségvetési szerv részvételi szándéka esetén a képviselő-testület (közgyűlés) hozzájárulását kell csatolni. Helyi önkormányzat esetén pedig a hozzájárulás a képviselő-testület döntését jelenti, a kérelemhez a képviselő-testületi döntést tartalmazó jegyzőkönyv kivonatát elegendő csatolni.

A csoportosulásban való részvételhez a jóváhagyást a Fővárosi Bíróság adja meg. Ez két esetben történhet. Egyrészt amikor magyar tag magyar székhelyű csoportosulásban kíván részt venni, másrészt amikor a magyar résztvevő külföldi székhelyű csoportosuláshoz kíván csatlakozni.

A Bíróság a Rendelet szerint, mindkét esetben ugyanazokat a körülményeket vizsgálja, azaz, hogy a csoportosulás feladatai, hatáskörei nem ütköznek-e a Rendelet vagy a hazai jog előírásaiba, vagy hogy a csoportosulás létrehozása nem sérti-e a közérdeket, a közrendet.

A felettes szerv hozzájárulásának beszerzése, illetőleg a jóváhagyási kérelem benyújtása előtt a leendő tagok aláírják az egyezmény és az alapszabály javaslatot, amelynek kötelező tartalmi elemeit a Rendelet határozza meg. A jóváhagyás iránti kérelemhez ezeket a dokumentumokat csatolni kell, ha nem magyar nyelven készültek, akkor magyar nyelvű fordításban is. Tekintettel arra, hogy az egyezmény és az alapszabály-javaslat még nem végleges, és a csoportosulás nyilvántartásba vétele nem ez alapján történik, annak érdekében, hogy az EGTC létrehozása a lehető legkisebb költséggel járjon, a nem hiteles magyar fordítás csatolása is megfelelő a jóváhagyási eljárás során.

Amennyiben a jóváhagyásra irányuló kérelmet hiányosan nyújtották be, a Fővárosi Bíróság határidő kitűzésével hiánypótlásra hívja fel az érintettet, a kérelem beérkezésétől számított tizenöt napon belül postára adott, vagy a kérelmezőnek átadott végzésben.

A kérelmezőnek legfeljebb tizenöt nap áll rendelkezésére a hiányos adatok vagy hiányosan csatolt adatok pótlására, amely indokolt esetben tizenöt nappal meghosszabbítható. A hiánypótlás hiányos vagy késedelmes teljesítése esetén igazolási kérelemnek nincs helye. Amennyiben a kérelmező a jóváhagyásra irányuló kérelmet visszavonja – ezt az ügy érdeméről döntő végzés meghozataláig teheti meg – a bíróság az eljárást megszünteti.

A Bíróságnak a kérelmet a beérkezéstől számított harminc napon belül meg kell vizsgálnia és a részvétel jóváhagyásáról vagy a kérelem elutasításáról döntenie. A Bíróság részére nyitva álló harminc napos határidő számításakor nem vehető figyelembe a hiánypótlásra – a határidő lejártáig – biztosított idő .

A Rendelet szerint „...az érintett tagállam alkotmányos rendjének figyelembevételével jóváhagyja a leendő tag részvételét a csoportosulásban, kivéve, ha úgy ítéli meg, hogy e részvétel – beleértve a leendő tag hatáskörét és feladatait – nem felel meg e rendeletnek vagy a nemzeti jognak, vagy e részvétel nem indokolt az adott tagállam közérdeke vagy közrendje alapján.”

Fentieknek megfelelően a jóváhagyást megadó szervnek – Magyarországon a Fővárosi Bíróságnak – tehát az is feladata, hogy megvizsgálja, a létrehozandó csoportosulás, annak feladatai, hatásköre nem ütközik-e közérdekbe, közrendbe. Felmerül a kérdés, hogy miként lehet e rendelkezést úgy szabályozni a magyar jogban, hogy az ne jelenthessen túl nagy – adott esetben indokolatlan – korlátozást egy csoportosulás létrehozásánál. Különösen nagy problémát jelentett a kérdés értelmezése a helyi önkormányzatok, mint leendő tagok esetében. Az Alkotmány 44/A. §-ában rögzíti az önkormányzatok társulási szabadságát: „A helyi képviselő testület szabadon társulhat más helyi képviselőtestülettel, érdekeinek képviseletére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.”

A magyar önkormányzatokra vonatkozó szabályozás – amely szerint az önkormányzatok alkotmányos, nem korlátozható joga a szabad társulás – olyan nagyfokú, hatóságok által nem korlátozható társulási szabadságot biztosít az önkormányzatoknak, hogy a rendelkezés alkotmányjogi értelmezése arra enged következtetni, hogy a jóváhagyó szerv kontroll funkciója gyakorlatilag nem lesz valós, döntése formálisnak tekinthető. Álláspontunk szerint árnyalja a kérdés megítélését az a körülmény, hogy a leendő tag EGTC-ben történő részvételi szándékát jóváhagyó előzetes tagállami vizsgálatot és döntést a közösségi jog, mindenkire kötelező rendelkezéseket tartalmazó, rendeleti szintű szabályozásban írja elő. Véleményünk szerint a felmerült kérdésre mindkét álláspontnak megfelelő választ ad a Törvény 4. §-ának (5) bekezdése a jóváhagyás iránti kérelem elutasításának szabályozásával.

Végzésében elutasítja a Bíróság a kérelmet, amennyiben:

- a kérelmet nem az arra jogosult terjesztette elő,
- a kérelmezőnek a csoportosulásban való részvétele törvénybe ütközne,
- amennyiben a hiánypótlási határidőt elmulasztották,
- ha a hiánypótlást hiányosan vagy hibásan terjesztették elő.

Ha a fenti feltételek nem állnak fenn, a Bíróság a jóváhagyást végzéssel megadja.

A Fővárosi Bíróság előzetes ellenőrző funkcióját – melyet a Rendelet 4. cikk (3) bekezdésében ír elő a jóváhagyás intézményével – a jogalkotó tág megfogalmazással élve rögzítette: elutasítja a Fővárosi Bíróság a kérelmet, ha a kérelmezőnek a csoportosulásban való részvétele törvénybe ütközne. A Rendelet vonatkozó cikkére történő utalás, illetve a konkrétan vizsgálandó kérdések helyett a Fővárosi Bíróságra bízva a törvényeknek való megfelelés elemzését, ezzel is megakadályozva azt, hogy az állam a kötött szabályok révén áttételesen túl nagy befolyást tudjon gyakorolni a létrehozni kívánt csoportosulásokra.

A Fővárosi Bíróság, amennyiben a kérelmet nem kell elutasítani, a jóváhagyást végzéssel megadja.

BEJEGYZÉS / NYILVÁNTARTÁSBA VÉTEL

A csoportosulás azon tagállam joga szerint kerül bejegyzésre, amelyben a létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkezik. Ennek megfelelően a központi ügyintézés helye is ebben a tagállamban, az alapszabályban meghatározott székhelyen van.

A bejegyzés szabályait a Törvény 5.§-a szabályozza. A csoportosulás Magyarországon bírósági nyilvántartásba vétellel jön létre, akkor jegyezhető be, ha az abban részt venni kívánó minden tag rendelkezik a Rendelet által előírt jóváhagyással saját államától. A nyilvántartásba vételi eljárás is nemperes eljárás, amelyre a Fővárosi Bíróság kizárólagosan illetékes.

A nyilvántartásba vételi kérelemnek tartalmaznia kell azokat az adatokat, amelyekről a bíróság nyilvántartást vezet, csatolni kell továbbá hozzá az egyezmény és alapszabály eredeti példányát, amennyiben az nem magyar nyelven készült, a hiteles fordításokat is. Csatolni kell továbbá a többi tag (a más tagállamokban lévők esetében is) eredeti jóváhagyó okiratát. Amennyiben a tagállami jóváhagyások nem állnak magyar nyelven rendelkezésre, azok hiteles fordításait is csatolni kell.

Az eljárásban a jogi képviselő kötelező. A jogi képviselőnek nem csak a bejegyzési eljárás során van szerepe, hanem a leendő tagoknak a csoportosulás létrehozásról szóló döntése meghozatalától kezdve az egyezmény és alapszabály elkészítéséig, illetőleg a nyilvántartásba vételi eljárás befejezéséig. Tekintettel arra, hogy a csoportosulásra vonatkozó európai uniós Rendelet és a magyar Törvény is keretjogszabály, az egyezményben és az alapszabályban kell

a leendő tagok jogviszonyát részletezni, a működést, a feladatokat, a pénzügyeket minden fél számára megfelelően, megnyugtató módon rendezni. A jogi képviselőnek tehát a Rendelet mellett ismernie kell a bejegyzés (székhely) szerinti tagállam vonatkozó jogszabályait. Ez annak érdekében is szükséges, hogy a későbbi jóváhagyási, valamint a nyilvántartási eljárást ne késleltesse és ne akadályozza az, hogy a létesítő okiratok egyes rendelkezései nem felelnek meg a jogszabályi előírásoknak.

A bírósági eljárásban hiánypótlásra van lehetőség, amennyiben a kérelmező nem szerepeltette a megfelelő adatokat kérelmében, vagy hiányosan csatolta a szükséges iratokat. A Bíróság a kérelem beérkezésétől számított tizenöt napon belül postára adott, vagy a kérelmezőnek átadott végzésben a megfelelő – legfeljebb harminc napos, kérelemre indokolt esetben 15 nappal meghosszabbítható – határidő megjelölése és a mulasztás jogkövetkezményeire történő figyelmeztetés mellett hiánypótlásra hívja fel a kérelmezőt. A hiánypótlás nem megfelelő teljesítése esetén igazolási kérelemnek nincs helye. A nyilvántartásba vételi kérelem visszavonása esetén a bíróság az eljárást megszünteti. A kérelem az ügydöntő végzés meghozataláig vonható vissza.

A Fővárosi Bíróság harminc napon belül dönt a nyilvántartásba vételről, vagy a kérelem elutasításáról, melybe nem számít bele a hiánypótlás engedélyezett időtartama.

Végzéssel elutasítja a Bíróság a kérelmet, ha

- a hiánypótlási határidőt elmulasztották,
- a hiánypótlást hiányosan vagy hibásan terjesztették elő.

A Bíróságok nem tagadhatják meg a bejegyzést más indokra hivatkozva, mint amelyet a Törvény taxatívén felsorol, tehát köteles bejegyezni a csoportosulást, ha az egyezmény és az alapszabály a Rendeletben és a Törvényben foglaltaknak megfelel, valamint ha valamennyi tag rendelkezik a Rendelet 4. cikkének (3) bekezdése szerinti jóváhagyással.

A Törvény 4. § (9) bekezdése szerint az eljáró bíróság mulasztása esetén a csoportosulás – érdemi vizsgálat nélkül – létrejön. A Törvény rögzíti a bíróság határidő mulasztása esetén szükséges intézkedéseket. Ha a bíróság nem tesz eleget határidőn belül döntési kötelezettségének, a bíróság vezetője a határidő lejártát követő nyolc napon belül megteszi a szükséges intézkedéseket a kérelem elbírálása érdekében. Ha ezek után sem kerül sor a kérelem elbírálására, a nyilvántartásba vétel a harminc napos határidő leteltét követő kilencedik napon a kérelem szerinti tartalommal létrejön.

A bíróság az ügyésznek is kézbesíti a nyilvántartásba vételről szóló határozatát.

Ki kell emelni a nyilvántartásba vétel jogi jelentőségét, mivel a magyar jog szerint a csoportosulás a nyilvántartásba vétellel jön létre, tevékenységét a nyilvántartásba vételről szóló határozat jogerőre emelkedése után kezdheti meg.

A bejegyzésről a tagok kötelesek tájékoztatni a Régiók Bizottságát. A csoportosulás a bejegyzést követő 10 napon belül megküldi az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala részére az Európai Unió Hivatalos Lapjában megjelenő közlemény közzétételére irányuló kérelmet. A kérelemben szerepelnek a Fővárosi Bíróság által nyilvántartott adatok.

Az alapszabályban, illetve az egyezményben bekövetkezett változást annak napjától számított harminc napon belül kell bejelenteni a Fővárosi Bíróságnak. Ebben az esetben az eljárásra az újonnan létrejövő csoportosulásra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A Bíróság ismét megvizsgálja, hogy a csoportosulás új alapszabályában és egyezményében rögzítettek megfelelnek-e a Rendelet 4. cikk (3) bekezdésében foglaltaknak, majd ismét, már az új tartalommal kerül bejegyzésre a módosított alapszabállyal és egyezménnyel a csoportosulás. Ha jogszabály a jogi személy létrejöttét nyilvántartásba vételhez köti, a bejegyzett

körülmények megváltoztatása harmadik személyek irányában csak akkor hatályos, ha a változást a nyilvántartásba bevezették.

Véleményünk szerint a Fővárosi Bíróság rendelkezésére kell majd állnia az egyes tagállami jóváhagyó szervek jegyzékének, annak érdekében, hogy a nyilvántartásba vételi eljárás során meggyőződhessen a külföldi tagok jóváhagyási okiratainak eredetiségéről.

NYILVÁNTARTÁS

A Fővárosi Bíróság kétfajta nyilvántartást vezet a csoportosulások létrejöttével kapcsolatban. Egyrészt nyilvántartást vezet a külföldi csoportosulásban részt venni kívánó hazai szereplőnek kiadott jóváhagyásról, másrészt nyilvántartást vezet a Magyarország területén létrejött csoportosulásokról.

Előbbiek esetében egyértelműen csak a leendő taghoz kötődő legfontosabb adatokat tartja nyilván:

- a kérelmező neve,
- a csoportosulás neve, székhelye,
- a csoportosulás célkitűzése és feladatai,
- a jóváhagyás megadásáról rendelkező végzés jogerőre emelkedésének időpontja.

A Magyarország területén székhellyel rendelkező csoportosulás bejegyzését követően a Fővárosi Bíróság nyilvántartásában az alábbi adatok szerepelnek a létrejött jogi személyről:

- a csoportosulás neve, székhelye,
- a csoportosulásban tagként részt vevők neve, székhelye,
- a csoportosulás célkitűzése és feladatai,
- a csoportosulás működésének időtartama,
- a csoportosulás igazgatójának neve, lakóhelye, a képviseleti jog gyakorlásának módja (önálló vagy együttes),
- az alapszabály, egyezmény kelte,
- a csoportosulás nyilvántartásba vételének időpontja,
- a csoportosulás nyilvántartási száma,
- ha a csoportosulás csőd, felszámolási, végelszámolási, adósságrendezési eljárás, valamint a Rendelet 14. cikke szerinti megszüntetés hatálya alatt áll, akkor erre a tényre utalás és az eljárás kezdő időpontja,
- a csoportosulás megszűnésének időpontja.

A nyilvántartások adatai – ideértve a törölt adatokat is – és az alapszabály- és az egyezmény-javaslat nyilvánosak. Azokba bárki betekinthez és feljegyzést készíthet róluk.

FELADATOK

A Rendelet 7. cikke szerint a csoportosulás végrehajtja azokat a feladatokat, amelyeket a tagjai a Rendelettel összhangban a hatáskörébe utalnak.

A csoportosulás a Rendelet értelmében a tagok által aláírt egyezménnyel és alapszabállyal hozható létre. A csoportosulás célkitűzéseit, feladatait a tagoknak együttműködési egyezmény keretében kell megállapítaniuk, a Rendelet 8. cikkében foglaltak szerint. Az egyezményben megállapított feladatoknak valamennyi tag nemzeti joga szerinti hatáskörén belül kell megvalósíthatónak lennie. Nem állapíthatóak meg tehát olyan feladatok, amelyek valamely létrehozó tag nemzeti jogába ütköznek.

A Rendelet a csoportosulás elsődleges feladatául a Közösség társfinanszírozásában, a területi együttműködésben megvalósuló programok végrehajtását határozza meg. Ezen programok az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és/vagy a Kohéziós Alap révén nyújtott európai uniós támogatások révén valósulhatnak meg.

Emellett lehetővé teszi a Rendelet az ebbe a körbe nem tartozó közösségi, nemzeti támogatásokkal vagy saját forrásokkal történő feladatmegvalósítást.

Tekintettel arra, hogy az EGTC mint jogintézmény létrehozásának elsődleges célja az eddigi közösségi társfinanszírozással megvalósuló területi együttműködések jogilag szabályozott mederbe terelése, a Rendelet lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy korlátozzák azon feladatok körét, amelyeket a csoportosulás közösségi pénzügyi hozzájárulás nélkül végezhet.

A Rendelet preambuluma szerint a csoportosulások számára lehetővé kell tenni, hogy tevékenységüket a Közösség által társfinanszírozott, területi együttműködésben megvalósuló programok vagy projektek végrehajtása során, különösen az 1083/2006/EK rendelettel és az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló, 2006. július 5-ei 1080/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel (ERFA rendelet) összhangban működő strukturális alapok keretében végezzék..

Az „európai területi együttműködés” célkitűzés keretében az ERFA rendelet a következő prioritásokra összpontosítja támogatását:

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 kis- és középvállalkozások, 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;
- e) az együttműködés, 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 együttműködés, 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.

Az Észak-Írország és Írország határ menti megyéi közötti PEACE-program tekintetében, amint azt az 1083/2006/EK rendelet II. melléklete 22. pontja előírja, az ERFA a fent említett fellépések mellett az érintett régiók társadalmi és gazdasági stabilitásának elősegítéséhez is hozzájárul, különösen a közösségek közötti összetartó erőt előmozdító fellépések révén;

2. a transznacionális együttműködés kialakítása és fejlesztése, beleértve a tengeri régiók közötti, az 1. pontban nem szabályozott kétoldalú együttműködést, 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 együttműködését; 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.

A tengeri régiók közötti kétoldalú együttműködés támogatása kiterjeszhető az 1. pontban említett prioritásokra is;

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.

Tekintettel arra, hogy az EGTC mint jogintézmény létrehozásának elsődleges célja az eddigi közösségi társfinanszírozással megvalósuló területi együttműködések jogilag szabályozott mederbe terelése, a Rendelet lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy korlátozzák azon feladatok körét, amelyeket a csoportosulás közösségi pénzügyi hozzájárulás nélkül végezhet. Az ERFA rendelet 6. cikkében felsorolt együttműködések azonban ez esetben is biztosítaniuk kell.

A magyar Törvény nem élt ezzel a korlátozással, tehát a fenti célokon kívül is meghatározhat az EGTC a területi együttműködés keretében feladatokat és célokat.

A csoportosulásban megvalósítható feladatok köre azonban nem korlátlan. A Rendelet kifejezetten kimondja, hogy a tagok által ellátandó feladatok nem érinthetik adott tag közjogi hatásköreinek gyakorlását, különösen nem láthatja el a csoportosulás a tagoknak az állam

vagy egyéb közigazgatási hatóság általános érdekeinek védelmét célzó feladatokat. Ilyenek különösen a rendőrségi és szabályozói hatáskörök, az igazságügyi és külpolitikai feladatok.

A feladatokat a tagok együttesen vagy megosztva látják el, vagy egyhangúlag úgy határozhatnak, hogy a feladatok végrehajtására felhatalmazzák a tagok egyikét.

A feladatok szempontjából a csoportosulás többfajta tevékenységre is létrejöhet, pl.:

Programot hajt végre, és mint Irányító Hatóság vagy lebonyolító szervezet jár el:

Az EGTC a program management szervezete (lebonyolító szervezete), így minden szerve egy szervezetben tömörül, a korábbi szétagoltság és az abból adódó lassúság megszűnik. Együttal biztosított a teljes közös megvalósítás, nő a hatékonyság, olcsóbb lesz a rendszer és megszűnnek a ma még létező rendszeren belüli konfliktusok.

Az EGTC management szervezet, azonban csak az Irányító Hatóságot terhelő feladatokat látja el. Így létrejön egy „valódi” közös Irányító Hatóság, ami jelenleg szinte minden határmenti, illetve transznacionális programból hiányzik.

Projektet hajt végre, és mint vezető partner jelenik meg egy strukturális alapból finanszírozott projekt esetében vagy területi együttműködési program keretében:

A csoportosulás itt egy közös projekt menedzsment szervezete, ún. vezető partner szerepet kap egy projekt lebonyolításában (és megpályázásában). Ennek megfelelően minden szerv egy szervezetben tömörül, a korábbi szétagoltsága megszűnik és a határ két oldalán végrehajtott eddig különálló projektek egy szerkezetben lesznek végrehajtva, összehangolásuk teljesül. Megvalósul az új területi együttműködési programokra vonatkozó uniós szabályok szerint a teljes közös projektvégrehajtás, nő a hatékonyság, olcsóbb lesz a projekt.

A közösség pénzügyi támogatása nélkül, kizárólag hazai forrásból menedzsel egy-egy projektet, várhatóan határmenti önkormányzatok, régiók együttműködése keretein belül (mint önkormányzati projektársaság).

A határ két oldalán lévő önkormányzati és egyéb, eddig kevésbé szabályozottan működő regionális együttműködések válhatnak szorosabbá.

Hosszú távon elképzelhető, hogy elsősorban határmenti önkormányzatok „projektársaságot” hoznak létre saját forrásaik segítségével. Ebben az esetben az EGTC utat építhet, közintézményt üzemeltethet (pl. kórház, óvoda), vagy közszolgáltatást nyújthat (pl. vízszolgáltatás).

Hosszútávon támogatható, integrációt és hatékony szolgáltatásokat elősegítő, támogatásra érdemes folyamat, melynek nemcsak magyar, hanem külföldi partnerek is lehetnek a kezdeményezői.

Az EGTC a fentiekben felsorolt feladatok közül többet is elláthat különböző programok és projektek tekintetében, továbbá a Rendelettel összhangban más célra is szerveződhet.

A feladatokat és célokat a területi együttműködés során az uniós programok, projektek esetében főleg a felhasználható eszközök határozzák meg. Tekintettel a területi együttműködés hangsúlyozottságára és előtérbe kerülésére, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló, 2006. július 11-i 1083/2006/EK tanácsi rendelet bővíti az európai területi együttműködés támogatására fordítható eszközök számát.

A feladatok meghatározásánál tekintettel kell arra lenni, hogy a több területet érintő feladatok egy EGTC létrehozásánál hatásköri problémákat vethetnek fel. Így ha túl heterogén feladatok kerülnek meghatározásra, a résztvevő tagok köre is - ennek megfelelően - heterogén lesz. Ez a későbbi célokról történő szavazásnál gondokat okozhat: szakkérdésekben olyan terület is

véleményt nyilvánít, amely nem rendelkezik kellő szakértelemmel, pl. egy hulladékgazdálkodásban jártas szakértő-képviselő szavaz majd kulturális témákban.

A Rendelet a Záró rendelkezései között ad lehetőséget arra a tagállamoknak, hogy amennyiben jogszabályaikban előírják, átfogó listát vezethetnek azon feladatok köréről, amelyeket a tagállam területén, a tagállam joga alapján létrehozott EGTC tag a területi együttműködés keretében ellát. A lista célja a feladatonkénti, területenkénti összesítésben a csoportosulások által ellátott tevékenységek nyilvántartása. Tekintettel arra, hogy a magyar jogszabály rendelkezik a bejegyzett csoportosulások és a külföldi csoportosulásban részt vevő tagoknak kiadott jóváhagyások – az ellátandó feladatokat is tartalmazó – nyilvántartásáról, további nyilvántartás vezetése nem szükséges.

GAZDÁLKODÁS

A csoportosulás az egyezményben meghatározott cél megvalósítása érdekében önállóan gazdálkodik (Törvény 7. §).

A csoportosulás elsődlegesen ugyan az Európai Közösség társfinanszírozásában, területi együttműködésben megvalósuló programok végrehajtására jön létre, de megengedett - illetve némely cél esetén szükségszerű – a tevékenységhez kapcsolódó vállalkozási tevékenység végzése. A csoportosulások elsődleges célja valamely program, terv, projekt megvalósítása. Nem jöhet létre tehát az EGTC kizárólag vállalkozási, profitalapú tevékenység ellátására. Csupán akkor végezhet ilyen tevékenységet, ha az céljának megvalósítását nem veszélyezteti és az alapszabályban feltünteti.

Önálló jogi személyként a csoportosulás önállóan gazdálkodhat.

A Rendelet 11. cikke értelmében a csoportosulás éves költségvetést készít, amelyet a közgyűlés fogad el. A pénzügyi kimutatások stb. elkészítésére a csoportosulás székhelye szerinti tagállam joga irányadó.

A magyar székhellyel nyilvántartásba vett csoportosulás beszámolóképzési, könyvvizelési és számviteli kötelezettségeire a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 3. § (1) bekezdés 4. pontjának r) alpontjában megjelölt „külön jogszabályban meghatározott, jogi személynek minősülő egyéb szervezet”-re irányadó szabályokat kell alkalmazni. A csoportosulások által alkalmazandó, vonatkozó részletszabályokat a számviteli törvény szerinti egyes egyéb szervezetek beszámolóképzési és könyvvizelési kötelezettségének sajátosságairól szóló 224/2000. (XII. 19.) Korm. rendelet határozza meg.

A gazdálkodás és a felelősség szempontjából nem elhanyagolható, hogy a költségvetési szervek gazdálkodó szervezetekben történő részvételének szabályaihoz hasonlóan az önkormányzatok vállalkozásokban való részvétele sem korlátlan. A Törvény 2. § (3) bekezdése szerint a helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása és a helyi önkormányzat költségvetési szerve felelőssége nem haladhatja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét, azaz csak korlátozott felelősségű tagjai lehetnek a csoportosulásnak. felelősségük nem haladhatja meg a vállalt vagyoni hozzájárulás mértékét.

További kiegészítő szabály, hogy a közpénzek esetleges kezelése és az átláthatóság, a partnerek és hitelezők védelme miatt a csoportosulás beszámolóját közzé kell tenni a Magyar Közlöny mellékleteként megjelenő Hivatalos Értesítőben az adott üzleti év mérlegfordulójától számított 150 napon belül.

A társasági adóról és osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Taotv.) – a Törvény 21. § (5) bekezdésével megállapított – 2. §-ának (2) bekezdése új i) ponttal egészült ki. A csoportosulás ennek megfelelően a Taotv. hatálya alá tartozó szervezet, amely adóalapját a Taotv. alapítványokra, közalapítványokra, társadalmi szervezetekre stb. adózására vonatkozó 9. §-ának (1)-(7) bekezdésében írtak megfelelő alkalmazásával állapítja meg.

A Taotv. 6. melléklete a csoportosulás által végzett kedvezményes tevékenységeket rögzíti. A csoportosulás jövedelem- és vagyonszerzésére irányuló, vagy ezt eredményező gazdasági tevékenységéből a Taotv. alkalmazásában nem minősül vállalkozási tevékenységnek:

1. az alapszabályban nevesített cél szerinti tevékenység, ideértve az e tevékenységhez kapott támogatást, juttatást is;
2. a kizárólag a cél szerinti tevékenységet szolgáló immateriális javak, tárgyi eszközök, készletek értékesítésének ellenértéke, bevétele;
3. a szabad pénzeszközök betétbe, értékpapírba való elhelyezése után a hitelintézettől, az értékpapír kibocsátójától kapott kamatnak, illetve az állam által kibocsátott értékpapír hozamának olyan része, amelyet a cél szerinti tevékenység bevétele az összes bevételben képvisel, azzal, hogy a bevételt e kamat és hozam nélkül kell számításba venni.

ELLENŐRZÉS

A felhasznált pénzeszközök csoportosulás általi kezelésének ellenőrzését a székhely szerinti tagállam kijelölt hatóságai végzik.

Az európai csoportosulás, mint jogi személy gazdálkodásának ellenőrzésére Magyarországon az Állami Számvevőszék jogosult.

A Rendelet rögzíti, hogy az általános ellenőrzési szabályokon túl amennyiben az EGTC feladatai a Közösség által társfinanszírozott fellépésekre is kiterjednek, a Közösség által biztosított alapok ellenőrzésére vonatkozó megfelelő jogszabályokat kell alkalmazni. A külön jogszabályoknak megfelelően ezek ellenőrzését a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal végzi. Amennyiben a csoportosulás működése során központi költségvetési forrásban is részesül, a költségvetési forrás felhasználásának ellenőrzésére az erre külön jogszabályokban feljogosított szervek (ÁSZ, KEHI, támogatást nyújtó szerv) is jogosultak. Az európai csoportosulás működésének és tevékenységének ellenőrzését az egyéb ellenőrző szervek (APEH, VPOP, stb.) a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően végzik.

A Rendelet 6. cikk (2) bekezdése szerint a székhely szerinti tagállam hatóságainak – amennyiben azt a többi érintett tagállam nemzeti jogszabályai előírják – meg kell hozniuk a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy lehetővé váljon a többi érintett tagállam illetékes hatóságai számára, hogy területükön elvégezhessek a csoportosulás e tagállamban végzett pénzügyi tranzakcióinak az ellenőrzését, vagy megfelelő információ cseréjét. Az ellenőrzések a nemzetközileg elfogadott ellenőrzési standardoknak megfelelően történnek.

A Rendelet előírja még az általános tájékoztatási kötelezettséget az ellenőrző hatóságok között, mely szerint a székhely szerinti tagállam tájékoztatja a többi tagállamot az ellenőrzések során felmerülő valamennyi nehézségről.

Magyarországon a Rendelet 6. cikke szerinti hatóság az Állami Számvevőszék. A Törvény értelmében jogosult a csoportosulás gazdálkodásának ellenőrzésére és amennyiben külföldi

székhelyű csoportosulásban magyar jog szerinti tag vesz részt, megkeresheti a létrehozás helye szerinti tagállam illetékes hatóságát ellenőrzések lefolytatása céljából.

Az Állami Számvevőszék felhívhatja a csoportosulást a törvényes állapot helyreállítására, amennyiben gazdálkodása körében jogellenesen jár el. E cél érdekében az Állami Számvevőszék elnöke – ha nem történik a csoportosulás részéről intézkedés, vagy súlyosabb törvénysértést követ el – megkeresheti az ügyészt, aki a csoportosulás megszüntetését kezdeményezheti a Fővárosi Bíróságnál.

FELÜGYELET, JOGORVOSLAT

A csoportosulás törvényességi felügyeletét az ügyész a reá irányadó szabályok szerint látja el (Törvény 10. §). A törvényességi felügyeleti eljárás célja, hogy az ügyész intézkedéseivel a csoportosulás törvényes működését kikényszerítse. Az ügyész törvényességi felügyeleti jogköre kiterjed a csoportosulás munkaviszonnyal összefüggő egyedi döntéseire, továbbá a jogszabályok felhatalmazása alapján kiadott általános érvényű intézkedéseire. A törvényességi felügyelet során az ügyész vizsgálja, hogy a csoportosulás szerveinek működése a jogszabályokban, illetve az alapszabályában és egyéb belső szabályzataiban foglaltaknak megfelel-e.

Ha az ügyész rendelkezésére álló eszközök alkalmazása nem vezetett eredményre, és a csoportosulás törvényes működése másképp nem biztosítható, az ügyész a Fővárosi Bírósághoz fordulhat.

A Fővárosi Bíróság az ügyész keresete alapján

- megsemmisíti a csoportosulás vagy annak szervezeti egysége törvénysértő határozatát, és szükség szerint új határozat hozatalát rendeli el,
- a működés törvényességének helyreállítása céljából összehívhatja a csoportosulás közgyűlését.

Az ügyész legvégső esetben pert indíthat a Fővárosi Bíróság előtt a csoportosulás megszüntetésére. Ez akkor következik be, ha az EGTC nem tesz eleget a Fővárosi Bíróság ítéletében foglaltaknak az ítélet jogerőre emelkedésétől számított három hónapon belül és nem állítja helyre a működés törvényességét.

A Törvény 9. §-ában jogorvoslati jogot biztosít a csoportosulás tagja számára abban az esetben, ha a csoportosulás vagy szerve által hozott határozat a tag jogát vagy jogos érdekét sérti. A csoportosulás tagja a döntést annak meghozatalától számított harminc napos jogvesztő határidőn belül a Fővárosi Bíróságnál megtámadhatja. A Fővárosi Bíróság vizsgálja a csoportosulás érdekeinek sérelmét és a jogszabályoknak való megfelelést.

FELELŐSSÉG – A FELELŐSSÉG KORLÁTOZÁSA

A rendelet rögzíti, hogy a csoportosulás felelős mindennemű tartozásáért. Elsősorban tehát a csoportosulás a felelős a tartozásokért, megállapítja azonban a tagok mögöttes felelősségét:

„Amennyiben a csoportosulás vagyona nem elegendő pénzügyi kötelezettségei teljesítésére, a csoportosulás bármilyen jellegű tartozásáért a csoportosulás tagjai tartoznak felelősséggel hozzájárulásuk arányában, kivéve, ha a nemzeti jogszabály,

amelynek értelmében a csoportosulás valamely tagját létrehozták, az ilyen tag felelősségét kizárja vagy korlátozza.”

A felelősség tehát a vagyoni hozzájárulás arányában áll fenn, melynek szabályait és mértékét a tagok az alapszabályban rögzítik. Az alapszabályban kell rögzíteni a tagság megszűnését követően fennálló felelősség szabályait is. Ebben az esetben a tag vállalhatja, hogy tagsága megszűnése után is felelősséget vállal azokra a kötelezettségekre, amelyek tagsága ideje alatt keletkeztek.

A Rendelet főszabályként a csoportosulásban résztvevő tagok fentiek szerinti korlátlan felelősségét fogalmazza meg, a vonatkozó tagállami szabályok függvényében azonban lehetőséget biztosít a felelősség korlátozására.

Egy csoportosulás korlátolt felelősségű, ha annak legalább egyik tagja a Törvény 2. § (3) bekezdésében meghatározott szervezet, pl. hazai helyi önkormányzat. Hazánkban a helyi önkormányzatokról szóló törvény az a nemzeti jogszabály, amely a helyi önkormányzatok vállalkozásban történő részvételét csak korlátolt felelősségvállalással teszi lehetővé. Az Ötv. ugyanis 80. § (3) bekezdésében előírja: *„A helyi önkormányzat vállalkozása a kötelező feladatainak ellátását nem veszélyeztetheti. Az önkormányzat olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét.”*

E rendelkezésre is figyelemmel került be a Rendeletbe a korlátolt felelősséget lehetővé tevő csoportosulási forma. A Rendelet azonban lehetővé teszi azt is, hogy amennyiben az egyik tag felelőssége – a tagállami szabályozásból következően – korlátolt, akkor a több tag is korlátozhatja felelősségét.

A Törvény 2. §-ának (3) bekezdése az EGTC-k vonatkozásában kimondja, hogy csoportosulásban a helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása és a helyi önkormányzat költségvetési szerve felelőssége nem haladhatja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét (korlátolt felelősség). A szabályozás így megfelel a magyar helyi önkormányzatok általános pénzügyi felelősségére vonatkozó Alkotmányban és más törvényekben megfogalmazott alapvető elveknek és előírásoknak (önkormányzati törvény, államháztartási törvény).

Mivel a korlátolt felelősség egyes programok, projektek esetében kockázatokkal járhat, ezért a tagállamok megtilthatják, hogy területükön korlátolt felelősséggel csoportosulás jöhessen létre.

A korlátlan felelősség esetén problémát okoz, hogy a rendelet kétfajta tevékenységet kíván egységesen szabályozni. Az európai csoportosulás ugyanis egyaránt működhetne irányító hatóságként és projektársaságként is. Az irányító hatósági működés nem vet fel különösebb problémát, mivel az közösségi és tagállami szinten pontosan szabályozott, az ilyen működés során felelősség nem merül fel. A projektársaságként való működés azonban gondot okoz. Ha az európai csoportosulás utat épít, közintézményt üzemeltet, vagy közszolgáltatást nyújt, a lehetséges felelősségi esetek száma rendkívüli mértékben megnő. Ezekben az esetekben a tagállami szabályozás megoldás lehet. Ha a tagállami szabályozás nem teszi lehetővé, hogy korlátolt felelősségvállalással működő jogi személyek építsenek például utat, akkor a csoportosulás csak abban az esetben folytathat ilyen tevékenységet, ha a csoportosulás vagy valamely szervezeti egysége korlátlan felelősségvállalással működik. Ugyanez igaz a tőkekövetelmény előírására is. Tipikusan ilyen tevékenységeket azonban korlátozott tagi felelősséggel működő jogi személyek végeznek (tipikusan korlátolt felelősségű társaságok és részvénytársaságok), nem tűnik ezért indokoltnak csak a csoportosulások esetén megkövetelni a korlátlan tagi felelősséget.

A közzétételre is speciális szabályokat állapít meg a korlátolt felelősségű tagok esetében a Rendelet, azok egyezményét, alapszabályát, pénzügyi kimutatásait ugyanis legalább olyan mértékben közzé kell tenni, mint a székhely szerinti tagállamban az egyéb, korlátolt felelősséggel rendelkező jogalanyok hasonló dokumentumait.

Amennyiben a csoportosulás strukturális vagy kohéziós alapokból nyújtott támogatás felhasználásával valósítja meg tevékenységét, a tagállamok nem tartoznak felelősséggel azon csoportosulás tevékenységéért, amelyben ők maguk nem, esetleg csak jogalanyaik tagok.

A csoportosulások szerveire vonatkozóan a 10. cikk (3) bekezdése meghatározza, hogy az EGTC felel szervei cselekedeteiért harmadik felek tekintetében, még abban az esetben is, ha e cselekedetek nem tartoznak az EGTC feladatai közé. Az EGTC általános felelősségéről és tagjainak fennmaradó kötelezettségéről – amennyiben az EGTC vagyona nem elegendő pénzügyi kötelezettségei teljesítésére – a 12. cikk (2) bekezdése rendelkezik. A nemzeti jog kizárhatja illetve korlátozhatja az általa létrehozott tagok felelősségét.

KÖZÉRDEK

A Rendelet rögzíti, hogy a csoportosulás tevékenységét úgy köteles végezni, hogy tekintettel kell lennie az adott tagállam közrendre, közbiztonságra, közegészségügyre, közerkölcsre vonatkozó szabályaira, illetve nem sértheti adott tagállam közérdekét. Ehhez kapcsolódóan került megállapításra a Törvényben azon szervek köre, amelyek fentiek megsértését szankcionálják. A tevékenység megtiltására az adott tevékenység hatósági ellenőrzésére hatáskörrel rendelkező szerv jogosult.

A jóváhagyás feltételeinek megszűnése vagy megsértése esetén – amennyiben a közrend, közbiztonság, közegészségügy, közérdek elve sérül – a Fővárosi Bíróság elrendelheti a tag kilépését a csoportosulásból. Nem kerül erre sor, ha a csoportosulás felhagy a jogsértő tevékenységgel.

Az Európai Bíróság esetjogában megfigyelhető, hogy a közérdek, közrend stb. fogalmak nehezen meghatározhatóak, a nemzeti normák különbözőségére tekintettel tagállamonként mást-mást jelentenek. Bár a témában hozott ítéletek próbálnak világos magyarázatokat adni, sajnos az Európai Unión belül egyelőre nincsen egységes magyarázatuk e fogalmaknak. Éppen ezért a Rendeletben fontosnak bizonyult rögzíteni az ezzel járó visszaélések tilalmát. Több tagállam élt már vissza ezekkel a fogalmakkal úgy, hogy olyan korlátozásokat vezetett be a fogalmak mögé bújva, amely diszkriminációt jelentett – főleg gazdasági vonatkozásban – egy másik tagállam személyeivel, áruival, szolgáltatásaival stb. összefüggésben.

A Rendelet ezért kimondja:

„E tilalmak nem képezhetik az önkényes megkülönböztetés eszközt vagy a csoportosulás tagjai közötti területi együttműködés rejtett korlátozását.”

Mindezen túl előírja a Rendelet, hogy lehetővé kell tenni az illetékes szervek – ez a tevékenység megtiltására és a tag kilépésére jogosult szervre egyaránt vonatkozik – döntéseinek igazságügyi hatóság általi felülvizsgálatát.

MEGSZŰNÉS

A tagok az egyezményben meghatározzák, hogy mely esetekben szűnik meg a csoportosulás a Rendeletben foglaltakon kívül (pl. valamelyik tag ki akar lépni a csoportosulásból). A megszűnés bekövetkezhet például meghatározott idő elteltével, feltétel bekövetkeztével.

Ebben az esetben végelszámolásnak van helye. A végelszámolás lefolytatására a cégnyilvántartásról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló törvény végelszámolásra vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni azzal, hogy változásbejegyzési eljárás alatt a törvényben rögzített bejelentést, cég helyett értelemszerűen csoportosulást kell érteni, a cégbíróság feladatait pedig a törvényben foglaltaknak megfelelően a Fővárosi Bíróság látja el. A közzétételi kötelezettség a Cégek Közlöny helyett a Magyar Közlöny mellékleteként megjelenő Hivatalos Értesítőben teljesítendő.

A Rendelet a felszámolás, fizetéseképtelenség, átutalások teljesítésének felfüggesztése és hasonló eljárások esetén alapesetben a székhely szerinti tagállam jogszabályait rendeli alkalmazni. Ennek megfelelően a Törvény kimondja, hogy a csoportosulás fizetéseképtelensége esetén a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény rendelkezései alkalmazandóak és egyben felveszi a Cstv. gazdálkodó szervezetekre vonatkozó fogalom-meghatározása körébe a csoportosulást.

A csoportosulás a fentiekén túl megszűnhet a Törvényben rögzített esetekben is, egyrészt a Rendelet 14. cikkében foglaltaknak megfelelően, másrészt a Törvényben meghatározott egyéb esetben (az ügyész pert indít a Fővárosi Bíróság előtt a csoportosulás megszüntetése iránt). A csoportosulás csak jogutód nélkül szűnhet meg, tekintettel arra, hogy egy esetleges jogutódlásnál az uniós pénzek felhasználása, az esetleges közös projektmegvalósítás, közös intézmények működtetése során nem lenne nyomon követhető sem a felhasznált pénzekért, sem pedig a közös projektek megvalósításáért fennálló felelősség alakulása, illetve elkerülhető lenne a felelősségrevonás.

A Rendelet 14. cikke szerint ha a csoportosulás nem a Rendeletben meghatározott célnak, vagy feladatoknak megfelelően jár el, a Fővárosi Bíróság azt megszünteti. Amennyiben a megszüntetés iránt kérelem érkezik a Bírósághoz, köteles tájékoztatni azon tagállamokat, amelyek joga alapján a tagok létrejöttek.

A Rendelet szerint a bíróság a megszüntetés előtt a helyzet kiigazítására határidőt szabhat, ennek megfelelően a Fővárosi Bíróság saját hatáskörében dönthet arról, hogy megadja-e a kiigazításra a három hónapos határidőt.

Törli a Fővárosi Bíróság nyilvántartásából a csoportosulást meghatározott idő elteltével vagy feltétel bekövetkezésével való megszűnés, jogutód nélküli megszűnés, felszámolás esetén, vagy ha a csoportosulás nem igazolja három hónapon belül, hogy a sérelmezett helyzetet – aminek kiigazítására a bíróság felhívta – megszüntette.

A csoportosulás a nyilvántartásból való törléssel szűnik meg.

JOGHATÓSÁG – JOGVITÁK

A csoportosulás harmadik felek irányában is felel tevékenységéért, azok bírósághoz fordulhatnak, ha úgy vélik, hogy a csoportosulás intézkedései vagy mulasztásai által sérelmet szenvedtek. A jogviták kérdését a Rendelet 15. cikke rendezi, ezért a Törvényben nem igényel szabályozást. Az európai csoportosulás perelhető a székhely szerinti bíróságnál.

A csoportosulást érintő jogvitákban a több mint egy tagállamot érintő, nemzetközi vonatkozású ügyekben a vonatkozó, joghatóságról szóló közösségi jogszabályokat kell alkalmazni. Az Európai Unión belül a joghatóságra vonatkozó egységes szabályok határozzák meg, hogy melyik tagállam bírósága rendelkezik joghatósággal. A vonatkozó tanácsi rendelet csak a joghatósággal rendelkező államot állapítja meg, az államon belül az illetékes bíróság konkrét meghatározása a nemzeti eljárásjog feladata. Alapesetben a joghatóságot meghatározó tényező az alperes lakóhelye, csoportosulások esetében székhelye. A vonatkozó tanácsi rendelet rögzíti a speciális eseteket. Amennyiben olyan eset merül fel, amelyre a joghatóságról szóló jogi normák nem tartalmaznak rendelkezéseket, annak a tagállamnak a bíróságai jogosultak a vita rendezésére, amelyben a csoportosulás székhelye található.

Amennyiben egy csoportosulás létrehozásáról szóló kérelmet vagy az egyezmény, alapszabály módosításával kapcsolatos eljárás során benyújtott kérelmet az arra hatáskörrel rendelkező kijelölt szerv (Magyarországon a Fővárosi Bíróság) elutasítja, továbbá a közérdek sérelme esetén a jogvita elbírálására azon tagállam bíróságai az illetékesek, amely tagállam hatóságainak döntése ellen a fellebbezést benyújtották. Ez nem minden esetben egyezik meg a székhely szerinti tagállam bíróságaival, tekintettel arra, hogy egy külföldi EGTC-ben részt venni kívánó tag saját tagállamában szerzi be a kijelölt hatóság jóváhagyását a részvételre, tehát jogvita esetén ügyében tagállama bíróságai hoznak majd döntést.

A Rendelet kihangsúlyozza, hogy a tagállamok polgárai továbbra is megőrzik fellebbezési jogukat azon hatóságok vonatkozásában, amelyek tagként vesznek részt egy csoportosulásban. Különösen az alábbiak vonatkozásában gyakorolható a fellebbezési jog:

- közigazgatási határozatok a csoportosulás által folytatott tevékenységek tekintetében,
- szolgáltatásokhoz a saját nyelven történő hozzáférés,
- információhoz való hozzáférés.

A jogorvoslatot elbíráló bíróságok ez esetben adott tagállam bíróságai.

III.

A TÖRVÉNY SAJÁTOS RENDELKEZÉSEI

KÖZHASZNÚSÁG

Mivel a csoportosulás non-profit gazdálkodó szervezet, elsődleges célja soha nem lehet a gazdasági haszonszerzés. Feladatai között azonban megjelenhetnek olyan tevékenységek, amelyek elősegítésére a magyar jogalkotó kedvezményeket kívánt biztosítani. Erre tekintettel módosította a Törvény a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvényt és tette lehetővé a Magyarországon nyilvántartásba vett európai területi együttműködési csoportosulás közhasznú szervezetté minősítését. A már nyilvántartásba vett és ezzel jogi személyiséget szerzett csoportosulás kerülhet a közhasznúsági nyilvántartásba.

A közhasznú nyilvántartásba vételhez a csoportosulás egyezményének, alapszabályának rendelkezést kell tartalmaznia

- a közhasznú szolgáltatások nyitott elérhetőségéről,
- a vállalkozási tevékenység közhasznú jellegéről,

- a gazdálkodás eredményének felosztási tilalmáról, illetve
- a politikai tevékenységtől való függetlenségről.

Kiemelkedően közhasznú szervezetnél a fentiekén túl az alábbiakat is tartalmazzák a létesítő okiratok:

- közhasznú tevékenysége során olyan közfeladatot lát el, amelyről törvény vagy törvény felhatalmazása alapján más jogszabály rendelkezése szerint, valamely állami szervnek vagy a helyi önkormányzatnak kell gondoskodnia, továbbá
- a létesítő okirata szerinti tevékenységének és gazdálkodásának legfontosabb adatait a helyi vagy országos sajtó útján is nyilvánosságra hozza.

ILLETÉKMENTESSÉG

A Törvény 21. § (4) bekezdésével módosult az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 57. § (1) bekezdésének e) pontja, amely meghatározza a jövőben a polgári ügyekben az EGTC-re vonatkozó illetékmentességi szabályokat. Az Itv. a szervezet társadalmi hasznossága miatt a csoportosulásban történő részvétel jóváhagyására irányuló eljárást és a csoportosulás nyilvántartásba vétele iránti eljárást egyaránt illetékmentességben részesíti, melyet a non-profit jelleg és az esetleges közhasznúság is indokol.

ELJÁRÁSI KÉRDÉSEK

A jogalkotó élt a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényben (a továbbiakban: Pp.) biztosított azzal a lehetőséggel, hogy külön törvény bíróság kizárólagos illetékességét állapíthatja meg egyes ügyekben. A hazai székhelyű csoportosulás nyilvántartásba vételével, működésével és megszüntetésével kapcsolatos feladatokat a törvény a Fővárosi Bíróságra telepíti. Ugyanígy a Fővárosi Bíróság kizárólagos illetékességgel rendelkezik a csoportosulásban való részvételre vonatkozó jóváhagyás megadására is. A Fővárosi Bíróság ezekben az ügyekben nemperes eljárásban jár el, amelyekre a Pp. szabályait a nemperes eljárás sajátosságaiból fakadó eltérésekkel kell alkalmazni.

Ugyancsak kizárólag a Fővárosi Bíróság jár el a Törvény 9. §-ában, 10. §-ában és 13.§-ában meghatározott esetekben. Így a csoportosulás vagy annak szervezeti egysége határozatának a csoportosulás tagja által történő megtámadása esetén is. A Törvény kimondja, hogy a perre a Pp. általános szabályait kell alkalmazni. A keresetlevél benyújtásának a határozat végrehajtására nincs halasztó hatálya, a bíróság azonban felfüggesztheti a határozat végrehajtását.

A Törvényben szabályozott peres és nemperes eljárásokban felülvizsgálatnak nincs helye.

HATÁLYBALÉPÉS

A Rendelet előírásai – a 16. cikk kivételével - 2007. augusztus 1-jétől alkalmazandóak. A Rendelet egy évet biztosított a tagállamoknak a Rendelet hatékony alkalmazásához szükséges rendelkezések megalkotására. 2007. augusztus 1-jétől bármely tagállamban létrehozható csoportosulás. Ennek tényleges megvalósulásának azonban valószínűleg komoly technikai akadályai lesznek. A tagállamok döntő többsége ugyanis későn kezdte meg a kapcsolódó

jogalkotási munkát, így az alkalmazást lehetővé tevő jogszabályaik elfogadását 2007 őszére, vagy még később tervezik.

Bár az Unió is rövid határidőt szabott a Rendelet átültetésére, a hazai jogszabályok megalkotására, az új jogintézmény, a létrehozandó csoportosulások lehetséges differenciált formái tovább nehezítették a jogalkotók dolgát.

Gondot fog okozni a hiányos átültetés az első alapítók körében is. Több eurorégió érdeklődik például a csoportosulássá történő átalakulás iránt, de addig, amíg az eurorégiót alkotó tagállamokban nem kerül elfogadásra a vonatkozó jogszabály, addig nem lehet csoportosulást létrehozni.

Bár a brüsszeli elemzők abban bizakodnak, hogy a nemzeti joganyaggal rendelkező tagállamokban már bejegyezhetőek lesznek az új jogalanyok, mégis problémát vet fel a csoportosulás létrehozásához adandó tagállami jóváhagyás kérdése. Ahhoz ugyanis, hogy egy csoportosulás bejegyezhetővé váljon, valamennyi tagállam jóváhagyó hatóságának hozzá kell ehhez járulnia, ki kell állítania tehát a jóváhagyáshoz a megfelelő okiratot. Az említett jóváhagyó okiratok pedig természetesen a vonatkozó hazai eljárási rendnek megfelelően a kijelölt hatóság útján állíthatóak ki.

Az első létrejövő csoportosulások úttörő szerepét mindenképpen hangsúlyozni szeretném. Ezen csoportosulások tapasztalatai fognak iránymutatásul szolgálni a későbbi, hazai és uniós kapcsolódó jogalkotás számára, az első tapasztalatok fogják eldönteni, sikerül-e az új jogintézménynek betölteni azt a szerepet, amit az unióban szántak neki. A jelenleg hatályos Rendelet és magyar Törvény keret jellegének előnyei, hátrányai az elkövetkező pár év gyakorlati alkalmazása során válnak világossá, kijelölve azokat a kérdéseket, amelyekről a későbbi módosítások során mindenképpen rendelkezni kell.

A Rendelet 17. cikke ezért Jelentéstételi és felülvizsgálati záradékot tartalmaz, mely szerint:

„A Bizottság 2011. augusztus 1-ig benyújtja az Európai Parlament és a Tanács részére az e rendelet alkalmazásáról szóló jelentést és adott esetben módosítási javaslatokat.”

A Rendelet hatálybalépésétől számítva tehát öt, a nemzeti jogszabályok hatálybalépésétől számítva négy éves periódus áll a Bizottság rendelkezésére, hogy összegyűjtse és elemezze a csoportosulással kapcsolatos tapasztalatokat. Az elemzések és vizsgálatok elvégzésére az Európai Unió egy EGTC szakértői csoportot hozott létre, melynek tagjai régiós képviselők, helyi és regionális szereplők.

NAPJAINK NEMZETI SZABÁLYOZÁSAI

A legtöbb uniós tagállamban a csoportosulásokról szóló szabályozás kidolgozása még nem fejeződött be. Nehezíti a munkát a tartományokkal rendelkező tagállamokban a területi szereplők tagként való részvétele, tekintettel arra, hogy mind a Rendelet előírásaira, mind a föderális szervezetre figyelemmel kell lenni. Esetükben a jóváhagyást nem szövetségi szinten, hanem tartományi szinten célszerű megadni. Nehezíti a jogalkotást az is, hogy a területi együttműködéssel kapcsolatos tartományi, illetve szövetségi hatáskörök megosztása még folyamatban van, további egyeztetést igényel. Ezek a hatásköri problémák egyes országokban alkotmánymódosítást igényelnek, a módosítás elfogadásához kétharmados parlamenti többség szükséges.

A Régiók Bizottsága 2007. júniusában tartott ülésén felhívta a figyelmet a tagállami jogalkotás késedelmére és egyben kiemelte az első csoportosulások mielőbbi létrejöttének

szükségességét. Bemutakozó előadást tartott az uniós eurorégiók nagy része, egyben üdvözölték a céljaikat megkönnyítő eszköz létrejöttét. Aggodalmukat fejezték ki a tagállami szabályozások késlekedése miatt, tekintettel arra, hogy azok létrehozásáig nem jöhetnek létre az új jogi személyek, így addig nem vehetik igénybe a csoportosulásként való működésből eredő, a Rendelet adta lehetőségeket. Az Európai Unió jelenleg olyan „pilot-régiókat” keres, amelyek elsőként hoznak majd létre csoportosulást. A létrejött csoportosulás tapasztalataiból kíván egy olyan „best practice”-t létrehozni, amely vezérfonalként szolgálhat a későbbi csoportosulásoknak is.

A csoportosulás úttörő jellegéből fakadó egységes szervezeti rendszere, a jogi garanciák olyan, térségenként eltérő, létező problémákra adhatnak választ, mint a hiányos közúti kapcsolatok a határ két oldalán lévő települések között, vagy a turizmus és a kulturális örökség fejlesztése, közös kezelésben megvalósítható különböző turisztikai célok megvalósítása, objektumok fenntartása, , stb.

ZÁRSZÓ HELYETT

Mivel az EGTC egy új kooperációs eszköz az EU területén, ezért az átültetést megelőző és az azt megkönnyítő tapasztalatok nélkül kell a tagállamoknak saját szabályaikat kialakítaniuk. Európában pillanatnyilag mind uniós, mind nemzeti szinten a „kivárási hangulata” érződik, tekintettel a jogi személy újdonságából fakadó jogi szabályozás bizonytalanságaira. Az új jogintézmény alkalmazása a kezdeti időszakban nagy valószínűséggel az uniós projektek és a határon átvélő struktúrák esetében hozhat érzékelhető előnyöket.

A szabályozatlan kérdésekre a közeli jövőben valószínűleg csak – ahol ezt a Rendelet lehetővé teszi –, az egyes egyezmények, illetőleg az Európai Bíróság esetjoga fog választ adni.

Többfajta csoportosulás jöhet létre tekintettel a résztvevőkre (homogén, heterogén), a feladatokra (határon átnyúló, transznacionális, interregionális mely közvetlenül vagy tagjain keresztül tevékenykedik), pénzügyeire (közösségi támogatással vagy anélkül, teljes vagy korlátozott felelősséggel).

Az EGTC mint új jogintézmény a tanulmányban is leírt bizonytalanságok ellenére a területi együttműködések sikeresen működő jogintézményévé válhat, amelyet a magyar szabályozás is elősegít. Szükségesnek tartjuk az új EGTC-k alapítással, működéssel és megszűnéssel kapcsolatos tapasztalatainak figyelemmel kísérését, indokolt esetben a magyar szabályozás módosításának előkészítését, különösen a magyarországi székhellyel működő csoportosulások sikeres, hatékony működése érdekében.

Az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium mint előkészítő tárca a jövőben a hazai csoportosulások, illetve a más országban résztvevő magyar tagok jogalkalmazásának segítése érdekében honlapján a vonatkozó szabályozás, gyakran előforduló kérdések és egyéb praktikus tanácsok megjelenítését tervezi.

Dr. Bóke Katalin

Dr. Fekete Katalin