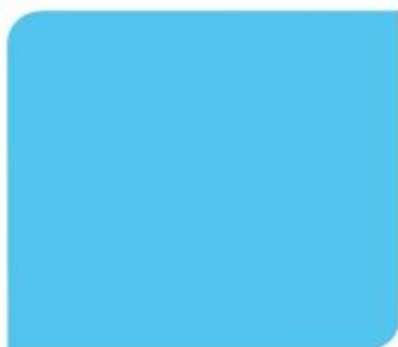




CESCI

HATÁRON ÁTNYÚLÓ KEZDEMÉNYEZÉSEK
Közép-európai Segítő Szolgálata

2021



JOGI AKADÁLYMENTESÍTÉS
A magyar határok mentén
Hatodik mérföldkő

Záró jelentés

Készítette:
CESCI



1406 Budapest, Pf. 7.



www.cesci-net.eu



cesci@cesci-net.eu

Tartalomjegyzék

1 A Jogi akadálymentesítés Európában és a magyar határok mentén	1
2 A Jogi akadálymentesítés hatodik mérföldköve.....	4
2.1 Városterégi agglomerációk intézményesülésének jogi megoldása	6
2.1.1 Az alprojekt célkitűzése	6
2.1.2 Az alprojekt keretében megvalósított tevékenységek bemutatása	6
2.1.3 Az alprojekt eredményeinek összefoglalása	9
2.1.4 Az alprojekthez meghatározott indikátorok teljesülése	12
2.2 Jogi akadálymentesítés a visegrádi országok között.....	13
2.2.1 Az alprojekt célkitűzése	13
2.2.2 Az alprojekt keretében megvalósított tevékenységek bemutatása	13
2.2.3 Az alprojekt eredményeinek összefoglalása	16
2.2.4 Az alprojekthez meghatározott indikátorok teljesülése	17
3 Összefoglalás	18

1 A Jogi akadálymentesítés Európában és a magyar határok mentén

A 2020-as évek eleje egyértelműen új korszakot hozott az Európai Unió számára, mivel jelentős külső sokkhatások érték (migránsválság, Brexit, COVID-19 világjárvány), amelyek kihívást jelentenek az EU alapvető értékeivel és eredményeivel szemben. Ezek az események láthatóan megkérdőjelezték a határok nélküli, a személyek, áruk, szolgáltatások és a tőke szabad mozgását biztosító Európa elképzelését és a prioritások újratervizését idézték elő. Ugyanakkor a munkavállalás, családlátogatás, közszolgáltatás, szórakozás és más egyéb cél miatti határátkelés már jelenleg is – remélhetőleg visszafordíthatatlanul – valóság az EU állampolgárai számára. Emellett a határ menti régiók az EU területének közel 40%-át teszik ki, és az EU lakosságának közel egyharmada él ezekben a régiókban. A lakosság ezen részét a nyitott határok napi szinten érintik és ezek hiánya negatívan hat rájuk.

Következésképpen az EU-n belüli jogharmonizáció jelenleg is fennálló hiányosságaiból eredő problémák minden korábbinál fokozottabban sürgetik a megoldásokat, különösen, ha olyan súlyos a tét, mint az egészségügyi dolgozók határon átnyúló szabad mozgása egy világjárvány idején. Bár a tagállamok számára a kötelező jogszabályok folyamatosan bővülnek, és a vonatkozó szabályok folyamatosan beépülnek az egyes országok jogrendszerébe, a tapasztalatok azt mutatják, hogy a közigazgatási rendszerek és a jogi háttér között meglévő különbségek még mindig számos olyan jogi és adminisztratív akadályt generálnak, amelyek megnehezítik a határmenti településeken élők mindennapjait és a határon átnyúló együttműködés sikerességét.

2015 augusztusában az Unió Regionális Politikai Főbiztosa indította el az akadályok feltárását célzó, *Cross-Border Review*¹ elnevezésű projektet, mivel az egységes piac megteremtése és az uniós állampolgári jogok egyenlő érvényesülése elképzelhetetlen ezeknek a problémáknak a felszámolása nélkül.

A projekt másfél évig tartott és

- egyrészt magában foglalta egy szakértői tanulmány összeállítását (*Easing legal and administrative obstacles in EU border regions*²), amely az európai belső határokkal kapcsolatos átfogó kutatás eredményeként összefoglalta és elemezte a fennálló akadályokat;
- másrészt létrehozott egy adatbázist³ az akadályokról és az azokat megszüntető bevált gyakorlatokról;

¹ Lásd: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/

² Lásd: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2017/easing-legal-and-administrative-obstacles-in-eu-border-regions

³ Lásd: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/factsheets/list.cfm

- valamint magában foglalt egy széleskörű konzultációs folyamatot is (online kérdőívek⁴; tanácsadói workshopok 11 helyszínen; szakértői munkacsoport ülései), amely lehetővé tette a helyi érintettek tapasztalatainak bevonását a közös uniós jelentés elkészítésének érdekében.

A 2017 elején befejeződött projekt eredményeként a Bizottság közleményt adott ki, amelyet a 2017. szeptember 20-án, Brüsszelben rendezett nemzetközi konferencián mutattak be.

*A Boosting Growth and Cohesion in EU Border Regions*⁵ (A növekedés és a kohézió előmozdítása az EU határrégióiban) címet viselő közlemény kiemeli, hogy a határtérségek problémáinak jelentőségét az adja, hogy ezek a régiók mintegy 40%-át fedik le az EU-nak, itt él az Unió lakosságának közel egy harmada, akik az EU GDP-jének szintén kb. egy harmadát állítják elő. Naponta 1,3 millió uniós munkavállaló lépi át a határt ingázás céljával. A Milánói Műszaki Egyetem kutatói kimutatták, hogy a ma meglévő adminisztratív akadályok teljes felszámolása több mint 8%-kal növelné ezen határtérségek GDP-jét⁶.

A közlemény az akadályok fokozatos felszámolása érdekében 10 konkrét beavatkozást határozott meg feladatként, és bejelentett, hogy a DG REGIO-n belül egy határügyi fókuszpont (Border Focal Point⁷) jön létre, amely az akadálymentesítéssel kapcsolatos tudásmegosztás fóruma, koordinátora lesz.

A BFP 2018 elején meg is kezdte munkáját, és a DG REGIO elindította a Boosting platformot a Futurium portálon. Ezzel párhuzamosan megkezdődött a közlemény 10 akciójának megvalósítása is. A határon átnyúló on-line szolgáltatásokkal kapcsolatos diszkrimináció tilalmára vonatkozó uniós rendelet (az ún. Geo-blocking Rendelet⁸) ennek a folyamatnak az eredményeként azonosítható be. Ugyancsak a Közlemény eredményeként jelentette meg a DG REGIO támogatásával az AEBR az ún. B-Solutions felhívást⁹, amelynek keretében a helyi szereplők azonosíthattak be megoldandó akadályokat, és fogalmazhattak meg megoldási javaslatokat. A B-Solutions kezdeményezés keretében a helyi és regionális hatóságok a megbízott szakértőkkel együtt 90 esettanulmányt mutattak be. A megoldandó akadályok számos területet érintenek, a képzettségek elismerésétől kezdve a kétnyelvűség biztosításán át a kistermelők határon átnyúló jelenlétének szabályozásáig.

⁴ Lásd: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/consultations/overcoming-obstacles-border-regions/

⁵ Lásd: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions

⁶ Lásd: Camagni et al. (2017): Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions (EC, Brussels) <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/151ca695-b92f-11e7-a7f8-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>

⁷ Lásd: <https://ec.europa.eu/futurium/en/border-regions/terms/all/Border%20Focal%20Point>

⁸ Lásd: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018R0302>

⁹ Lásd: <https://www.b-solutionsproject.com/>

A Bizottság kezdeményezésével párhuzamosan, 2015 második felében indított konzultációs folyamatot a soros luxemburgi elnökség egy új jogi eszköz, az ún. *Határon Átnyúló Európai Egyezmény* (*European Cross-Border Convention, ECBC*) témájában. Az ECBC a szomszédos országok eltérő szabályozási környezetéből eredő problémákat úgy kezelné, hogy ideiglenesen és területi korlátozással lehetővé tenné a szomszédos ország vonatkozó jogszabályainak alkalmazását. A luxemburgi elnökség által létrehozott munkacsoport, amelynek a Külgazdasági és Külügyminisztérium, valamint a CESCO is tagja volt, 2017 júniusában nyújtotta be az önkéntességen alapuló új jogi eszközre vonatkozó javaslatát az Európai Bizottságnak, ami a Bizottság részéről pozitív fogadtatásban részesült, és az említett bizottsági közleménybe is bekerült. 2018 májusára pedig a kezdeményezés bekerült az új költségvetési időszakhoz kapcsolódó kohéziós politikai rendeletcsomagba, immár European Cross-Border Mechanism (ECBM)¹⁰ néven.

Sajnos néhány tagállam ellenezte a javaslatot, így az végül nem került be a kohéziós politikai rendeletcsomagba. Azonban a nemrégiben megtapasztalt COVID-válság és az összehangolatlan nemzeti intézkedések világosan megmutatták, milyen nagy szükség van egy olyan intézményesített megoldásra, amely még világválság idején is tudja biztosítani a határon átnyúló mobilitást és átkelést. Ezt az igényt a *Határ Menti Polgárok Európai Szövetsége* (*European Cross-Border Citizens' Alliance*) elnevezésű közös kezdeményezés felé mutatott érdeklődés is bizonyította, amelyet 2020-ban alapított a Régiók Európai Bizottsága (CoR), az Európai Határmenti Régiók Egyesülete (AEBR), a Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) és a Határon Átnyúló Kezdeményezések Közép-európai Segítő Szolgálat (CESCI). A kezdeményezés célja az EU határmenti régióiban élő európai állampolgárok életkörülményeinek javítása.

Magyarországon a CESCO az Igazságügyi Minisztérium támogatásával indította el 2016-ban a *Jogi akadálymentesítés* kezdeményezést. Az első projekt eredményesen zárult, a CESCO munkatársai 10 stakeholder-műhely, több mint 30 interjú, egy európai jógyakorlat-gyűjtemény és közel 250 jogszabály vizsgálata segítségével 39 jogi-adminisztratív természetű akadály hátterét tárták fel, és fogalmaztak meg a szükséges esetekben javaslatokat, európai jó példák alapján. A közel 600 oldalas dokumentáció négy területet (határ menti mobilitás, egészségügy, munkaerő-mobilitás és rövid ellátási láncok – helyi termékek) kiemelten kezelt, és két horizontális témát is érintett, amelyek az akadályok módszeres (nem alkalomszerű) kezelését segíthetik: az első az akadálymentesítés potenciális intézményi hátterét vázolta fel, a második pedig az információhiányok felszámolását irányozta elő.

A minisztérium támogatásával az egyesület 2017-ben négy témában folytatta tovább a munkát. A *második jogi akadálymentesítési projekt* keretében egyrészt a mentőautók határon átnyúló mozgását megkönnyítő javaslatot tett; másrészt összefoglalta a helyi termékek határon átnyúló kereskedelmével kapcsolatos lehetséges megoldásokat; harmadrészt kidolgozott egy

¹⁰ Lásd: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A373%3AFIN>

végrehajtási jogszabálytervezetet a szerbiai EGTC-törvény elfogadását segítő (ehhez a tevékenységhez kapcsolódóan egy nemzetközi konferenciát is rendezett, mintegy 200 résztvevővel Újvidéken); valamint megvizsgálta az egyes élethelyzetekhez kapcsolódó határon átnyúló interakciókra vonatkozóan elérhető információforrásokat, és javaslatot tett ezek integrációjára („mindent egy helyen”).

A projekttel párhuzamosan az igazságügyi miniszter felkérésére a CESC munkatársai kidolgoztak egy „akadályelhárító” tárcaközi munkacsoport felállítására vonatkozó javaslatot, valamint pályázati dokumentációt állítottak össze, egy *V4-es szintű mechanizmus* elindításának megalapozása érdekében. A mechanizmus kialakítására vonatkozó, az uniós ECBM-rendelettel összhangban álló javaslatot négy további partner bevonásával a CESC munkatársai 2018 folyamán ki is dolgozták.

Szintén 2018-ban került sor a *harmadik jogi akadálymentesítési projekt* megvalósítására, mely három területre fókuszált:

- a mentőautók határon átnyúló mozgását biztosítandó a szomszédos uniós országok gyakorlatát, hozzáállását mértük fel, és hoztuk létre az egyeztetést segítő 6 oldalú munkacsoportot;
- a határon átnyúló betegellátás regionális szintű megszervezésére dolgoztunk ki javaslatot a francia-belga és a német-holland határ régiók gyakorlata alapján;
- az európai területi társulások (ETT-k) napi működése során felmerülő jogértelmezési hiányosságokat tártuk fel és juttattuk el az Európai Bizottság számára.

A *negyedik jogi akadálymentesítési projekt* a betegjogok érvényesülésének biztosítását célozta a határon átnyúló betegmobilitás támogatásán keresztül; valamint a határon átnyúló közbeszerzési fejlesztések jogi hátterének feltárását.

Az *ötödik jogi akadálymentesítési projekt* 2020-ra volt tervezve három fő tevékenységgel, úgymint: „Az európai területi társulások 15 éve” című tanulmánygyűjtemény kiadása, „Az Európai Területi Társulás: az uniós jog és a területi integráció innovációja” címmel szakmai rendezvény szervezése Brüsszelben, valamint a közép-európai mentőszolgálatok harmadik szemináriumának megszervezése. A koronavírus-járvány miatt azonban nem lehetett megszervezni a rendezvényeket, ezért az ETT-kről szóló tanulmánygyűjtemény publikálása mellett a járvány határrezsimre gyakorolt hatásairól készült elemzés.

Ez a záró jelentés a *hatodik jogi akadálymentesítési projekt* céljait és eredményeit részletezi.

2 A Jogi akadálymentesítés hatodik mérföldköve

A *Jogi akadálymentesítés hatodik mérföldköve* (2021-re ütemezve) a kezdeményezés korábbi eredményeinek szellemiségét és két témához kapcsolódóan három aktivitást tartalmazott:

1. várostérségi agglomerációk intézményesülésének jogi megoldása – átfogó elemzés

2. jogi akadálymentesítés a visegrádi országok között – fórum és konferencia
3. záró tanulmány elkészítése magyar és angol nyelven.

Az első témának a vizsgálatát az indokolja, hogy az európai uniós integrációval párhuzamosan a határok egyre inkább átjárhatóvá válnak, és a magyar határok két oldalán található közel 100 városi rangú település szolgáltatásait egyre többen veszik igénybe a határ másik oldaláról. Ez a folyamat nemcsak a szolgáltatásokat nyújtó intézményeket érinti, hanem az adott határtérség kormányzási és finanszírozási kereteit is.

A második téma sem előzmény nélküli. A Visegrádi Négyek közötti akadálymentesítési mechanizmusra a négy ország szakértőinek bevonásával 2019-ben tettünk javaslatot. A kezdeményezéssel kapcsolatban diplomáciai szinten 2020 elején indultak meg a tárgyalások, de a koronavírus-járvány ezeket a tárgyalásokat félbeszakította. 2021 második felében Magyarország vette át a V4-ek soros elnökségét, amit a CЕСSI igyekezett felhasználni a mechanizmus népszerűsítésére, kialakításának előkészítésére.

2.1 Várostérségi agglomerációk intézményesülésének jogi megoldása

2.1.1 Az alprojekt célkitűzése

Az alprojekt célja, hogy számba vegye a határon átnyúló franciaországi agglomerációk változatos összefüggéseit és irányítási modelljeit, bemutatva azok módozatait és jogi kereteit, valamint a kontextusfüggő területi dinamikákat. Ez támpontokat ad a CESCO számára a legjobb gyakorlatok hosszabb távú átvételéhez, a magyar hatóságokkal együttműködve.

A városi agglomerációs térségek intézményesülését szolgáló működő jogi megoldások, modellek feltárása azért fontos, mert az organikus városi funkcionális zónák környező határon túli területekre való kiterjesztése potenciális megoldást kínálhat a periférikus helyzetű települések fejlesztésére. Az elméleti ismeretek gyakorlatiasabb szintre emelése érdekében az alprojekt nem állt meg a francia modell feltárásánál, hanem továbblépést is jelent azáltal, hogy három tanulmányon keresztül elemzi a magyar rendszerrel való összehasonlíthatóságát.

2.1.2 Az alprojekt keretében megvalósított tevékenységek bemutatása

Jelentés: A francia határon átnyúló agglomerációk kormányzási modelljei

A Jogi akadálymentesítési projekt 6. mérföldkövének keretében a francia Mission Opérationnelle Transfrontalière szakértői dolgoztak ki tanulmányt, amely azokat a különféle kormányzási modelleket és jogi megoldásokat mutatja be, amelyek az eltérő kontextusban kialakult francia határon átnyúló konurbációk működését szabályozzák.

Bár a francia határon átnyúló városi agglomerációk struktúrája és jogi környezete eltér a magyarországitól, az 1990-es évek óta szerzett francia tapasztalatok rendkívül hasznosak lehetnek a közel 40 határ menti magyarországi nagy-, közép- és kisváros fejlődése szempontjából, amelyek esetében a határ negatív hatást gyakorol a települések fejlődésére.

A tanulmány egyben összehasonlítást is kínál a különböző megoldásokról, amely segíthet azonosítani a különböző határon átnyúló agglomerációk legadekvátabb kormányzási modelljeit.

Várostérségi agglomerációk intézményesülésének jogi megoldása

A francia tapasztalatok alapján három fejezetből álló elemzést állított össze a CЕСSI és a magyarországi agglomerációs politika vezető szakértője, Somlyódyné Dr. Pfeil Edit.

Az elemzés a következő tanulmányokat tartalmazza:

- A magyar önkormányzati társulások és agglomerációs szervezetek története a rendszerváltás óta (Hesz Roland and Nagy Zsombor)
- A francia keretek között alkalmazott határokon átnyúló agglomerációs megoldások értékelése a magyar szabályozási környezet alapján (Somlyódyné Dr. Pfeil Edit)
- Várostérségi agglomerációk intézményesülésének magyar jogi megoldásai (dr. Jankai Norbert).

A fenti tanulmányok célja, hogy muníciót adjanak a magyar valósághoz igazodó, francia jellegű városi együttműködések intézményesítéséhez a magyar határok mentén. A határ menti városok túlnyomó többsége az EU nyitott belső határai ellenére periférikus helyzetben van, mivel szerves vonzáskörzetük és a nemzeti szintű közigazgatási rendszer által biztosított közigazgatási háló nem esik egybe. Mivel területfejlesztési feladataikat nem tudják akadálytalanul ellátni 360°-os körben, a helyi intézmények működése gazdaságosan nem, vagy csak az adott ország közigazgatási rendszerén belül biztosítható, ami előreláthatóan fokozatos hanyatlást okoz.

Franciaországban ezeket a hiányosságokat olyan jogi-intézményi megoldások orvosolják, amelyek a határ túloldalán fekvő kisebb településeket bevonják a közösen létrehozott városi agglomerációs intézményekbe, és ezeken keresztül koordinálják az integrált határon átnyúló fejlesztéseket. Magyarország esetében külön jelentőséget ad a kérdésnek, hogy közel 40 település található valamelyik országhatár közvetlen közelében. Mivel ezeket a határokat az elmúlt 100 évben szigorúan őrizték, és a környező infrastruktúrát a határ mindkét oldalán nagyon gyakran felszámolták, ezek a városok elvesztették természetes vonzáskörzetüket, és lakosságuk gyakran látványosan lecsökkent. Ezek a tényezők a nagyobb befektetők elvándorlásához vezetnek, ami tovább gyorsítja a régió hanyatlását.

A dokumentum a francia modell tanulságai alapján, figyelembe véve a nemzeti sajátosságokat és a 2013 óta tartó magyar centralizációs tendenciákat, kommentálja és fogalmaz meg javaslatokat a hasonló megoldások magyarországi alkalmazására vonatkozóan. A melléklet tartalmaz egy kétoldalú megállapodástervezetet, amely lehetővé tenné a határon átnyúló agglomerációk számára, hogy integrált kormányzási struktúrákat hozzanak létre.

2.1.3 Az alprojekt eredményeinek összefoglalása

A francia modellek általános elve, hogy a francia önkormányzati törvényhez igazodó jogi megoldással a városkörnyék menedzsmentjébe szervezik a szomszédos ország helyi önkormányzatait, majd ennek a jogi megoldásnak az alkalmazására vonatkozóan bilaterális megállapodást kötnek az érintett országgal. Ezek az ún. 'eurometropolisz', 'eurodistrict' néven létrejött határon átnyúló agglomerációk, valamint az európai területi társulás előzményének tekinthető határon átnyúló helyi csoportosulások (*Groupement local de coopération transfrontalière, GLCT*) több francia határváros természetes vonzáskörzetét fedik le, funkcionális központok kialakítását eredményezve.

A vonatkozó magyar és francia önkormányzati társulási jogszabályi megoldások értékelő összevetése során, a rokon elemek (pl. a településközi együttműködések társulásainak vezető integráló szerepe mindkét önkormányzati rendszer működésében) mellett nagyszámú markáns különbség volt megállapítható.

A főbb különbségek, összefoglalva a következők:

Franciaország ¹¹	Magyarország ¹²
1982-ben decentralizációs folyamat indult el, amely széles autonómiával ruházta fel a területi önkormányzatokat a tekintetben, hogy a funkcionális térségekben intenzíven és hatékonyan kooperálhassanak.	2012-től erőteljesebb állami szerepvállalás; a települési (és megyei) önkormányzatok feladat- és hatásköre, vagyontárgyaik, intézményeik száma és értéke lecsökkent.
A francia önkormányzatok számára a társuláshoz való jogot az Alaptörvény biztosítja, mely jogot a francia törvényhozó széles körben használja a településközi együttműködések kiépítésére.	A magyar önkormányzatok számára a társuláshoz való jogot az Alaptörvény biztosítja, de a kötelező önkormányzati társulás elrendelése csak szűk körben használatos.
A francia településközi együttműködési közintézmények (városközösségek, agglomerációs közösségek és metropoliszok, francia rövidítésük szerint: EPCI) sui generis jogokkal felruháztak.,	A magyar önkormányzati társulások nincsenek sui generis jogokkal felruházva, csak azokkal, amely jogokat a tagönkormányzatok önkéntesen rájuk ruháznak. E kereteken belül a városi agglomerációkban létesülő együttműködések jogi lehetőségei szegényesek.
A települési és megyei önkormányzatok között pénzügyi transzfer megengedett.	A pénzügyi transzfer nem megengedett a települési és megyei önkormányzatok között.

¹¹ A francia tartalmi elemek forrása: 09/2021 RAPPORT (a magyar fordítás szerzője: CESCO).

¹² A magyar tartalmi elemek forrása: Somlyódy Dr. Pfiel Edit fentebb idézett tanulmánya.

Franciaország ¹¹	Magyarország ¹²
<p>Az EPCI-k jogosultak helyi adóbevételek kivetésére, és részesülhetnek a tagönkormányzatok helyi adóbevételeiből. A bevételek a társulások javára forrásteremtő eszközként átadhatók.</p>	<p>A magyar társulások bevételei kizárólag az intézményi ellátások finanszírozására fordíthatók, átadott forrásokról csak a települési és megyei önkormányzat képviselő-testülete által kivetett helyi adók tekintetében beszélhetünk.</p>
<p>A francia állam ösztönzi a tematikus önkormányzati társulások létrejöttét, például tervezési társulások alakítását.</p> <p>Az önkormányzatok társulás- és közszolgáltatás-szervezése közép- és központi szinten megengedett.</p>	<p>A hatályos magyar jog nem ad felhatalmazást az agglomerációk, illetve városi térségek közös fejlesztési és területhasználati tervezésére.</p> <p>Az önkormányzati társulások nem alkotnak tervezési szintet, társulás- és közszolgáltatás-szervezésük közép- és központi szinten NEM tervezhető.</p>
<p>Állami cél, hogy az önkormányzati társulásokat önálló státusú önkormányzati szintté alakítsák.</p>	<p>Állami cél ilyen tárgyban nem deklarált.</p>
<p>A francia határ menti agglomerációk a funkcionális határon átnyúló térség fogalmára épülnek és különféle kormányzási modelleket valósítanak meg (közös területhasználati tervezés, stratégiaalkotás, közszolgáltatások nyújtása és létesítmények működtetése).</p>	<p>A magyar határ menti agglomerációk esetében ilyen funkcionális modellek nem ismertek.</p>
<p>A határon átnyúló agglomerációk főbb kormányzási típusai az európai területi társulások (EGTC). Az agglomerációs EGTC-k a településközi együttműködést segítő közintézményekként működnek.</p>	<p>A határon átnyúló agglomerációk helyett szinte kizárólag helyi önkormányzatok vesznek részt az európai területi társulásokban (EGTC). Az EGTC tagjait sem a magyar, sem a környező országok vonatkozó szabályozása nem értelmezi településközi együttműködést segítő közintézménynek.</p>
<p>A francia határokon átnyúló agglomerációk a határ két oldalán létesített agglomerációs társulásokra épülnek.</p>	<p>Magyar vonatkozásban a francia modellhez hasonló speciális városi térségi jogállás, valamint erre épült településközi együttműködés nem létezik.</p>

Franciaország ¹¹	Magyarország ¹²
Az együttműködés tevékenységéből kiemelkedik a térség gazdaságának fejlesztése, tőkevonzó képességének és turisztikai attraktivitásának növelése. A francia intézmények kooperációs területei szerteágazóak, és számos közpolitikai területet fognak át.	A magyar önkormányzati törvény és az ágazati törvények nem utalnak önkormányzati hatáskörbe olyan kompetenciákat, amelyek révén egy városi agglomeráció fejlesztése, közszolgáltatásokkal történő ellátása településekkel együtt, integráltan valósul meg.
A francia határon átnyúló agglomerációs modellek egy része ún. vegyes szövetség, amely az agglomerációk területhasználati szabályainak kialakításával is foglalkozik.	Az önkormányzati törvény értelmében a településfejlesztési terv és a településrendezési terv jóváhagyása a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre.
A határ menti agglomerációk gazdasági fejlődésének szervezeti kereteként az ún. várostervezési ügynökségek módszertani fejlesztést és döntéstámogatást végeznek.	A területfejlesztés és -rendezés középszintű jogosultjai a megyei közgyűlések, melyek költségvetési szervként, saját közgyűlési hivataluk keretei között végzik hasonló feladataikat.

A funkciógazdag, széles feladat- és hatásköri jogosítványokkal rendelkező francia önkormányzati társulási rendszer és az ennek fényében látványosan szűk mozgástérrel rendelkező magyar társrendszer észlelt különbözőségei a francia modell jogi adaptálhatóságának lehetőségeit erősen leszűkítik. Ezért három jogi megoldás alkalmazhatóságát tekintettük át magyar vonatkozásban.

A lehetséges jogi keretek áttekintése alapján megállapítható, hogy a nemzetközi jogi és az európai uniós jogi eszközök alkalmas kereteket biztosítanak a magyar entitások számára, hogy határon átnyúló várostérségi agglomerációs intézmények működésében részt vegyenek, nyilvánvalóan a végrehajtási részletszabályok alapos kidolgozását követően.

A vonatkozó magyar belső jogrend áttekintő és a francia szabályozással történt összehasonlító vizsgálata alapján azonban szembesülnünk kell azzal a ténnyel, hogy az önkormányzati igazgatási rendszer széttöredezett vonzáskörzetei, a rendszerváltás óta észlelt, egymásnak ellentmondó önkormányzati szabályozási folyamatok, amelyek a stabil, előre gondolkodó és kiszámítható önkormányzati tevékenységnek a jogi és bizalmi alapjait ássák alá, nem biztosítanak megfelelő szabályozási háttérrel egy magyar entitásnak a határon átnyúló várostérségi agglomerációban való önkormányzati (társulási) részvétel számára.

Bár jelen tanulmány a projekt eredeti vállalása szerint javaslatot fogalmaz meg a francia modell magyar jogi adaptációjára, úgy tűnik, hogy a konkrét jogi akadályok feltárásához egy újabb tanulmány szükséges a téma szakértőinek bevonásával.

2.1.4 Az alprojekthez meghatározott indikátorok teljesülése

Indikátor megnevezése	Előirányzat	Teljesítés
A meglévő francia önkormányzati megoldásokat bemutató elemzés (francia és magyar nyelven)	1	1
A francia megoldások magyarországi adaptálhatóságának jogi vizsgálata	1	1
Javaslatok megfogalmazása a határon átnyúló agglomerációk jogi szabályozására	1	1
Javaslat kétoldalú megállapodásokra határon átnyúló agglomerációkra vonatkozóan	1	1
Az önkormányzati vizsgálatok teljes terjedelme	100 oldal	123 oldal

2.2 Jogi akadálymentesítés a visegrádi országok között

2.2.1 Az alprojekt célkitűzése

A CЕСCI 2018-ban és 2019-ben a Nemzetközi Visegrádi Alap támogatásával és négy felsőoktatási intézmény bevonásával javaslatot készített a Jogi akadálymentesítés kezdeményezésnek a visegrádi országok területére történő kiterjesztésére egy állandó akadálymechanizmus-menedzsment létrehozásával. Jelen projekt keretében a CЕСCI egy fórum és konferencia szervezésével kívánta elősegíteni ennek a mechanizmusnak a fejlesztési folyamatát. A két esemény az ECBM-rendelet körüli vita és a B-Solutions projekt lezárása révén vált időszerűvé, mindkettőt 2021 második felére, a szlovén elnökség idejére időzítve.

A fórum (kerekasztal-beszélgetés formájában) a három nagykövet, valamint a Magyar Igazságügyi Minisztérium és a Külgazdasági és Külügyminisztérium képviselőinek részvételével valósult volna meg. A konferenciára az Európai Bizottság (ECBM rendelet), az Európai Határrégiók Szövetsége (B-Solutions) és a B-Solutions esettanulmányokat megvalósító regionális szereplőit hívtuk meg. A konferencia fő küldetése az volt, hogy muníciót biztosítson egy V4-es szintű mechanizmus kialakításához.

2.2.2 Az alprojekt keretében megvalósított tevékenységek bemutatása

2021. szeptember 14-én és 15-én a CЕСCI fórumot és nemzetközi konferenciát szervezett a visegrádi országok között a jogi akadálymentesítésről, mivel bár a téma az elmúlt években egyre nagyobb figyelmet kapott, még mindig sok akadály létezik az EU-n belül és a V4 országok között, az előrehaladott jogharmonizáció ellenére.

Miközben a tagállamok számára kötelező erejű jogszabályok köre folyamatosan bővül, és fokozatosan beépül a tagállamok jogrendszerébe, a tapasztalatok azt mutatják, hogy a közigazgatási rendszerek és a jogszabályi háttér különbségeiből adódó számos jogi és adminisztratív akadály még mindig nehezíti a tagállamok mindennapi életét és a határon átnyúló együttműködés sikerét.

A CЕСCI 2020-ban a rendezvény előkészítéseként tájékoztatta Bial Tibort, Csehország budapesti nagykövetét a visegrádi országok jogi akadálymentesítési mechanizmusára vonatkozó javaslatról, aki üdvözölte az ötletet, és találkozót szervezett a három ország nagykövetsége és a magyar Külgazdasági és Külügyminisztérium részvételével. A találkozóra a járvány miatt nem kerülhetett sor, azt el kellett halasztani, azonban a jelenlegi mérföldkő keretein belül a CЕСCI-nek egy fórum és konferencia szervezésével sikerült elősegítenie a folyamatot.

A fórum részletes napirendje a következő volt:

2021. szeptember 14.: Fórum (kerekasztal-beszélgetés) (15:00-17:30)

Résztevők:

- Tibor Bial, a Cseh Köztársaság nagykövete
- Jerzy Snopek, Lengyelország nagykövete
- Attila Szép, a Szlovák Köztársaság budapesti nagykövetségének első titkára
- Slawomir Tokarski, az Európai Bizottság Regionális Politikai Főigazgatóságának igazgatója
- Kiss-Parciu Péter, a Külgazdasági és Külügyminisztérium helyettes államtitkára

Moderál: Ocskay Gyula, a CESCÍ főtitkára

Köszöntőt mond: Benczi Melinda, a CESCÍ stratégiai tervezője

Koktél és fogadás a szálloda teraszán (17.30-tól)

2. Ábra: A Fórum résztvevői



A konferencia részletes programja az alábbi volt:

2021. szeptember 15.: Konferencia (9:30-14:00)

9:30 Köszöntők

- Benczi Melinda, a CESCO stratégiai tervezője
- Lázár András, a Visegrádi Együttműködés (V4) nemzeti koordinátora, titkárságvezető
- Petr Mareš, a Nemzetközi Visegrádi Alap igazgatója

10:00 Az európai kontextus

Moderál: Benczi Melinda, a CESCO stratégiai tervezője

- Pavel Branda, Rádlo alpolgármestere, a Régiók Bizottsága COTER bizottságának tagja: Mi a jövője a határon átnyúló együttműködésnek az EU-ban? A Régiók Bizottsága határozata és az akadálymenedzsment kérdésköre
- Jean Peyrony főigazgató, Mission Opérationnelle Transfrontalière: Miért fontosak az akadályok – és hogyan kezelhetők? Az ECBM-javaslat háttere
- Martín Guillermo-Ramírez, az Európai Határrégiók Egyesületének főtitkára: Az akadályok természete és a B-Solutions kezdeményezés

11:00 Kérdések és válaszok

11:15 Kávészünet

11:35 A helyi kontextus: határon átnyúló akadályok B-solutions esettanulmányai

Moderál: Benczi Melinda, a CESCO stratégiai tervezője

- Rafael Peszka, a litván-lengyel határon átnyúló funkcionális régió kezdeményezője: Az akadálymentesítés jelentősége egy határon átnyúló funkcionális térségben
- Nagy Péter igazgató, Ister-Granum ETT: A munkajogi szabályok félreértelmezése
- Halinka Péter cégvezető, West Pannon Nonprofit Kft.: A megértés kihívásai: többnyelvűség az osztrák-szlovák-magyar hármashatár térségében
- Hynek Böhm egyetemi tanár, Libereci Műszaki Egyetem: Határon átnyúló egészségügy; Háromországos híd a Neisse-Nisa-Nysa fölött (letölthető előadás)
- Herke Zoltán fejlesztési menedzser, Arrabona ETT: Határon átnyúló településüzemeltetési rendszer
- Ocskay Gyula főtitkár, CESCO: Jogi akadálymentesítés a visegrádi országok között. Egy projekt és egy javaslat

13:30 Kérdések és válaszok, vita

Fogadás (14:00-tól)

3. Ábra: A Konferencia résztvevői



A fórum és a konferencia után két különböző beszámoló készült. Az egyik a nagyközönség számára, amely részletesen beszámol az eseményről¹³. A másikat az Európai Bizottságnak szántuk, amely átfogó képet nyújt az egész témáról¹⁴. Mindkettő olvasható a projekt honlapján angol és magyar nyelven.

2.2.3 Az alprojekt eredményeinek összefoglalása

Az alprojekt a Visegrádi Csoport szintjén sikeresen összehozta a határon átnyúló együttműködés több meghatározó szereplőjét. Az eseménynek számos eredménye volt, amelyből fontos következtetések vonhatók le az uniós szintű politikaalkotásra nézve is:

1. A B-Solutions kezdeményezés nagyon hasznosnak és hatékonyak bizonyult a fennálló határon átnyúló akadályok azonosításában. Sőt, több esettanulmány is konkrét megoldáshoz vezetett. Következésképpen a kezdeményezést a befejezése után is érdemes folytatni.
2. Az érintettek üdvözlik a Bizottság sikeres erőfeszítéseit az ISO1 Interreg specifikus célkitűzés elindítása terén, amely elősegíti az akadálykezelést célzó szisztematikus tevékenységeket. Javasoljuk, hogy rendszeresen összegezzék az ezekből a projektekből levont tanulságokat egy szakértői platformon keresztül.

¹³ Lásd: https://budapest.cesci-net.eu/wp-content/uploads/2021/11/Beszamolo_JOGa6_konferencia.pdf

¹⁴ Lásd: https://budapest.cesci-net.eu/wp-content/uploads/2021/11/CESCI_V4_conference_report_formatted.pdf

3. Bár a Tanács elutasította az ECBM-re vonatkozó javaslattervezetet, továbbra is fennállnak azok az akadályok, amelyek jelentős hatást gyakorolnak a nemzetgazdaságokra és társadalmakra (sőt az egészségügyi rendszerekre is). Ebből következően a tagállamoknak is érdekeltnek kell lenniük ezen akadályok felszámolásában. Ha nem is az eredeti koncepció szerint és az eredeti néven, akkor is szükség van egy akadályelhárítási eszköz alkalmazására.
4. A COVID-19 világjárvány miatt a nemzeti megközelítések felerősödtek, határátlépési és visszaállamosítási tendenciák kíséretében. A világjárvány ugyanakkor megmutatta a tagállamok kölcsönös függőségét is. Emellett a határzár következtében előtérbe kerültek a határon átjáró munkavállalók, és a határon túli ingázás témája is megjelenik az EU szakpolitikai diskurzusában. Ezt a tényt a világjárvány pozitív externáliájának kell tekinteni, és ki kell használni a határon átnyúló integráció témájának felszín felett tartásához.

2.2.4 Az alprojekthez meghatározott indikátorok teljesülése

Indikátorok megnevezése	Előirányzat	Teljesítés
Megrendezett jogi akadálymentesítési konferencia	1	1
A jogi akadálymentesítési konferencia résztvevőinek száma	60	Fórum: 44, Konferencia: 38
A fórum és konferencia szakmai összefoglalója (angol)	1	1
A projekt magyar nyelvű záró tanulmánya	1	1
A projekt angol nyelvű záró tanulmánya	1	1

3 Összefoglalás

A CЕСCI az elmúlt években külső szakértők bevonásával szisztematikus munkát végzett a Jogi akadálymentesítési kezdeményezés előzetes céljainak megvalósulása érdekében. A projekt részeként azonosított számos határon átnyúló akadály közül többhez megoldási javaslatok és jelentős eredmények párosultak. A kezdeményezésnek köszönhetően a határon átnyúló egészségügyi szolgáltatások integrációja sokkal jobban feltérképezett a magyar határok mentén, és a magyar-osztrák és magyar-szlovák határszakaszon a mentőszolgálatok esetében is kézzelfogható eredmények születtek. Az ETT-jogszabályok harmonizációjával, valamint a csoportosulások előtt álló jogi akadályokkal is részletesen foglalkoztunk, a közbeszerzések és a határon átnyúló helyi termékek értékesítésének témájához hasonlóan. A kezdeményezés a COVID-19 világjárvány határrezsimekre gyakorolt hatásával is foglalkozott.

A hatodik mérföldkő két új témával egészítette ki a palettát. A munkában résztvevő szakértők egyrészt jogi megoldásokat kerestek a városi agglomerációs területek intézményesítésére. E tevékenységen belül a francia modelleket mélyrehatóan elemezték és összehasonlították a magyar rendszerrel adaptálható elemeket keresve. Az elemzés eredményeit külön tanulmányokban foglalják össze, valamint a jelen jelentés is röviden összegzi.

Másrészt a 2019-ben a CЕСCI és partnerei által a Visegrádi Négyek szintjén kialakítandó jogi akadálymentesítési mechanizmusra vonatkozóan tett javaslatot követően fórumot és konferenciát szerveztünk annak érdekében, hogy az érintett politikai szereplők egy asztalhoz üljenek a szükséges kérdések megvitatására, valamint azért, hogy felhívjuk a figyelmet a visegrádi országok között továbbra is fennálló jogi és adminisztratív akadályokra. A rendezvények kiváló lehetőséget nyújtottak a már működő, szélesebb kontextusban is adaptálható sémák bemutatására.

Annak ellenére, hogy az elmúlt években figyelemreméltó eredményeket értek el az EU-n belüli leg súlyosabb akadályok leküzdésében a személyek, az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlása tekintetében, vannak olyan komoly sokkhatások – mint például a globális világjárvány, a Brexit vagy a migrációs válság –, amelyek veszélyeztetik ezeket az eredményeket. Ezért fontosak a jogi akadálymentesítéshez hasonló kezdeményezések, hogy a tagállamokat abba az irányba kötelezzék el, amely megfelel a szolidaritás, az együttműködés és a közös fejlődés eredeti európai alapértékeinek.