



JOGI AKADÁLYMENTESÍTÉS A VISEGRÁDI ORSZÁGOK KÖZÖTT

Fórum és nemzetközi konferencia a magyar V4-es
elnökség keretében

2021. szeptember 14-15.

H-1406 Budapest, Pf. 7.

cesci@cesci-net.eu

www.cesci-net.eu



2021. szeptember 14-15-én a CЕСCI az Igazságügyi Minisztérium támogatásával fórumot és nemzetközi konferenciát szervezett a Visegrádi országok közötti jogi akadálymentesítés témájában, mivel annak ellenére, hogy az elmúlt években növekvő figyelem övezte a témát, az EU-n belül még mindig számos jogharmonizációs hiányokból fakadó akadály létezik. Jóllehet a tagállamok számára kötelező joganyag folyamatosan bővül, és ezek fokozatosan beépülnek minden ország jogrendjébe, a tapasztalat azt mutatja, hogy a közigazgatási rendszerek, valamint a jogszabályi háttér különbségeiből eredően számos jogi és adminisztratív természetű akadály nehezíti a határ mentén élők hétköznapijait és a határon átnyúló együttműködések sikerét.

A CЕСCI évek óta dolgozik ezen célok elérésén; 2018-2019-ben a Nemzetközi Visegrádi Alap támogatásával, az érintett négy ország szakértőinek bevonásával valósult meg az a projekt, amelynek célja egy állandó V4-es mechanizmus kialakítása volt, a partnerországok közötti jogi akadályok felszámolására. Mintaként a négy ország szakértői az Északi Miniszterek Tanácsának Szabad Mozgás Tanácsát használták fel, és ez alapján készült javaslat egy, a V4-es országok jogszabályalkotási folyamataira és gazdasági-társadalmi-politikai viszonyaira adaptált platform létrehozására. Az Igazságügyi Minisztérium 2021-es támogatása terhére a CЕСCI egy 2021 őszi fórum és nemzetközi konferencia szervezését vállalta, a magyar V4-es soros elnökséghez igazodva, amelynek célja, hogy a visegrádi országok között meglévő jogi akadályok szisztematikus feltárásának és felszámolásának ügyét és az ehhez kapcsolódó uniós szakpolitikai kezdeményezéseket népszerűsítse. A fórum és a másnapi konferencia fő témáját azoknak a jogi és adminisztratív természetű akadályoknak a kezelése adta, amelyek a mai napig nehezítik a határon átnyúló együttműködést és mobilitást a visegrádi országok között.

A rendezvény első napját a CЕСCI tervező-elemzője, Benczi Melinda nyitotta meg, aki köszöntőjében egy gyors időutazásra invitálta a jelenlevőket, amelynek első állomása 1335. októbere volt. Ekkor Károly Róbert magyar király meghívása nyomán sor került a visegrádi királytalálkozóra, amelyen Luxemburgi János cseh és Nagy Kázmér lengyel király vett részt. Az együttműködés három korabeli középhatalom közös fellépését jelentette az össz-európai áruforgalom, az áruk áramlása tekintetében, valamint katonai szövetséget kötöttek a német és osztrák hatalmi törekvésekkel szemben, megalapozva ezzel egy szoros együttműködést az országok között.

A képzeletbeli utazás következő állomása 1991. február 15. volt, amikor a három frissen szabaddá vált közép-európai ország vezetői (Antall József Magyarországról, Václav Havel Csehországból, valamint Lech Walesa Lengyelországból) aláírták azt az egyezményt, amely a kommunista rendszer maradványainak lebontását, a demokratikus átalakulás támogatását, a gazdaság közös fejlesztését és az euro-atlanti integrációt célozta. Az együttműködéshez az 1993-ban önállósult Szlovákia is csatlakozott, így jött létre a Visegrádi Négyek csoportja, amely 2004-ben együttesen csatlakozott az Európai Unióhoz. A köszöntőben elhangzott, hogy az alapítás óta eltelt három évtized során az együttműködés különböző intenzitással működött, de talán a legutóbbi években vált a legerősebbé, és Magyarország örömmel segíti a további erősítést a V4-ek soros elnökeként.

A szervező egyesületről, a CЕСCI-ről a hallgatóság megtudhatta, hogy 2009-ben a francia Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) javaslatára és mintájára alapították azzal a céllal, hogy a közép-európai térségben mozdítsa elő a határon átnyúló együttműködést, a kölcsönös bizalom erősítését, a határok elválasztó hatásainak csökkentését. Az egyesület átfogó módon foglalkozik a határok ügyével, tudományos alapon kutatja a határtérségeket, aktívan vesz részt a határon átnyúló tervezési dokumentumok és az uniós programok alakításában, értékelésében, támogatja a helyi

szereplőket információkkal, projektek fejlesztésével és tartós együttműködési struktúrák kialakításával, és részt vesz a nemzeti és uniós szakpolitikai keretek formálásában is. Ennek megfelelően elkötelezett támogatói minden olyan kezdeményezésnek is, amely a visegrádi országok közötti belső mobilitást, cseréket, kapcsolatépítést és bizalomerősítést szolgálja.

A beszélgetést a CЕСCI főtitkára, Ocskay Gyula moderálta, aki elsőként bemutatta a fórum résztvevőit: Tibor Bialt, a Cseh Köztársaság nagykövetét, Jerzy Snopeket, Lengyelország nagykövetét, Szép Attilát, a Szlovák Köztársaság budapesti nagykövetségének első titkárát, Slawomir Tokarskit, az Európai Bizottság Regionális Politikai Főigazgatóságának igazgatóját és Kiss-Parciu Pétert, a Külgazdasági és Külügyminisztérium helyettes államtitkárát.

A fórum a múlt felidezésével indult, a résztvevők néhol ijesztő, máshol érthetetlen vagy épp komikus helyzeteket elevenítettek fel azokból az időkből, amikor a határon való átlépés még nem egy egyszerű és egyértelmű folyamat volt, hanem hosszas adminisztratív nehézségek előzték meg (útlevél-kérelmezés, valutaváltás, hosszas várakozás stb.). Ezután egy áttekintés következett arról, hogy a COVID-19 járvány következtében a különböző határszakaszokon milyen hatásokat éreztek a határtérségben lakók. A fórum résztvevőinek elmondásai alapján a visegrádi országok meglehetősen hasonlóan reagáltak a járvány terjedésére, elsőként lezárták a határaikat, majd igyekeztek a különböző határon átnyúló igényeknek megfelelően úgy beállítani a szabályokat, hogy azok segítsék a járvány megfékezését, ugyanakkor ne akadályozzák a határon átnyúló – főként munkavállalói – mobilitást.

A beszélgetés során a résztvevők a Visegrádi országok közti integrációt is elemezték, melyből kiderült, hogy a gazdasági kapcsolatok folyamatosan erősödnek a négy ország között, amely összhangban van az egyre nagyobb számú kulturális és emberek közötti kezdeményezésekkel is. Természetesen, továbbra is vannak jelentős jogi és adminisztratív jellegű akadályok, amelyeknek a lebontása tovább élénkítené a kapcsolatokat, ám a résztvevők abban megegyeztek, hogy a célok közös és ez optimizmusra ad okot.



Az esemény fő missziója az volt, hogy ösztönözze a négy kormányzatot, hogy tegyenek meg mindent annak érdekében, hogy a visegrádi országok közötti mobilitást elősegítsék, ideértve a diplomák elismerését, a közlekedési és tervezési előírások harmonizációját, az egészségügyi és szociális szolgáltatások elérhetőségét egymás országaiban, a hallgatói és oktatói cseréket vagy a helyi termékek piacra jutását. A szeptember 15-én tartott konferencia a CESCO által 2016-ban elindított *Jogi akadálymentesítés* kezdeményezésnek a visegrádi négyekre irányuló kiterjesztésére tett kísérletet, de nem kívánt szakpolitikai döntéseket előre jelezni vagy ösztönözni. A konferencia két fő részből tevődött össze. A hallgatóság először az európai kontextust ismerhette meg Pavel Branda (Rádlo alpolgármestere, a Régiók Bizottsága COTER bizottságának tagja) és Jean Peyrony (a Mission Opérationnelle Transfrontalière főigazgatója) előadásai által, majd Martín Guillermo-Ramírez (Európai Határregiónk Egyesületének főtitkára) prezentációjának köszönhetően mélyebb betekintést nyerhetett az akadálymentesítést célzó B-Solutions kezdeményezés mikéntjébe. A konferencia második szekciójában olyan helyi – a visegrádi országok határain felmerülő – akadályok kerültek terítékre, amelyek feltérképezésében a B-Solutions által kínált módszertant alkalmazták.

A konferencia kezdetén három köszöntő hangzott el, amely ismertette a megbeszélés tartalmi felépítését, a vizsgált tématerület fontosságát és történetiségét, továbbá a V4-es soros elnökség és a visegrádi együttműködés jelentőségét. Először a CESCO stratégiai tervezője, Benczi Melinda üdvözölte az egybegyűlteket, s beszédében rövid áttekintést adott a határon átnyúló akadályok problémakörének a politikaalkotásba való beemeléséről. Kiemelte, hogy a jogi és adminisztratív akadályok témaköre 2015-ben kapott különös hangsúlyt, amikor Corina Crețu biztos asszony kezdeményezésére elindult a 'Cross-Border Review' projekt. Ennek hatására egy szakmai felmérés ('Easing legal and administrative obstacles in EU border regions') született, amely összegyűjti és elemzi a létező határ menti kihívásokat, illetve egy jó gyakorlatokat tartalmazó adatbázis, és egy széles körű konzultációs folyamat valósult meg. Az Európai Bizottság a Cross-Border Review projekt zárását követően, 2017-ben közleményben ('Boosting Growth and Cohesion in EU Border Regions') hívta fel a figyelmet a határtérségek Európai Unióban betöltött szerepére, és 10 területen irányzott elő beavatkozásokat.

2018-ban létrejött a tudásmegosztást szolgáló 'Border Focal Point', amely egyszerre koordinátorként és fórumként is szolgálja a határok jogi akadályainak a lebontását. Létrejött egy online platform, amely lehetőséget biztosít a tapasztalatok átadására és a jó gyakorlatok megosztására. A fentiekkel párhuzamosan egy konzultációs folyamat is indult, amely lehetővé teszi az említett beavatkozások megvalósítását. Az eredményekről a Bizottság 2021 júliusában jelentette meg összefoglaló jelentését ('EU Border Regions: Living Labs of European Integration').



A CESC munkatársát követően a Nemzetközi Visegrádi Alap igazgatója, Petr Mareš köszöntötte a hallgatóságot. Előadásában felhívta a figyelmet a covid-járvány határookra kifejtett hatására, amely szinte azonnal visszavetette az évek során lassan kialakult határ menti kooperációt. Külön kiemelte az egészségügy szerepét, hiszen számos – a határ mentén élő – egészségügyi dolgozó és ápoló munkába jutása lehetetlenült el, de kitért a határ menti személyes kapcsolatok sérülésére is, hiszen megannyi család és közösség lett (a határ által újra) egymástól elvágván. A Visegrádi Négyek együttműködésének értékelésében felhívta a figyelmet a szervezet felépítésére. Hiányosságnak véli, hogy a visegrádi kooperáció politikai kezdeményezésre fejlődött ki, s erős támogatás csak felső (állami) szintről érkezik. A lakosok kezdeményező szerepét gyengének ítéli, mivel helyi szinten kevés ember látja a V4 gyakorlati előnyeit, s mindennapi életük során nem tapasztalják az együttműködés hatásait. 'Miben tud a V4 az emberek segítségére lenni?'- hangzott el az előadó kérdése. Az egészségügyi válság ideje alatt a V4 nem tudott megfelelő választ adni a határok lezárására, ami megkérdőjelezi a kooperáció sikerességét és mélységét. Ennek ellenére az együttműködésnek be kell bizonyítania az összefogás erejét, s európai szintű alternatívát kellene nyújtania. Fontos kérdés, hogy a visegrádi együttműködés lehet-e példaértékű összefogás, azonban ehhez a társadalmi támogatás és az intézményrendszer fejlődése szükséges.

A köszöntők Lázár András, a Visegrádi Együttműködés magyarországi nemzeti koordinátora felszólalásával értek véget. Előadásának központjában a július 1-jén elkezdődött V4-es magyar elnökség szerepelt, de emellett méltatta a *Jogi akadálymentesítés* projekt hasznosságát és sikerességét is. Ismertette a magyar visegrádi elnökség három alappilléret, amelyek a stabilitás, az újraindítás és a partnerség címszavakkal írhatóak le. A stabilitáshoz tartozik minden olyan döntéshozatali és jogalkotási folyamat, amelyek az együttműködés alapjait érintik. A V4 magas szintű politikai összefogásnak tekinthető, hiszen már uniós szinten is képviselteti magát, s külön egyeztetéseket tartanak a fontosabb döntések meghozatala előtt. Mindemellett más szomszédos – balkáni vagy balti – országokkal való együttműködésre is nyitottak. Az újraindítás prioritás főként a covid utáni gazdasági és infrastrukturális fejlesztéseket célozza. A visegrádi országok között nagy jelentőséggel bírnak a nagyléptékű infrastrukturális fejlesztések, amelyek szorosabbra fűzik az

országok közötti kapcsolatokat, pl. a tervezett gyorsvasút. A jelenleg még csak megvalósíthatósági tanulmánnyal rendelkező beruházás összekötné a négy ország fővárosait, s nyomvonala rákapcsolódna a nyugat-európai gyorsvasúthálózatra.

Hasonló jelentőségű a Via Carpatia folyosó, amely közúti összeköttetést biztosítana a Baltikum és a Balkán között enyhítve Európa erősen nyugat-keleti irányultságát, s lehetővé tette a kelet- és közép-európai országok számára az egymással való kapcsolattartást. Az elnökség harmadik alappilléret képező partnerség pedig a Visegrad+ programon alapszik, amely lehetővé teszi a más országokkal való kapcsolatépítést és kapcsolattartást. A program keretében olyan területen sikerült előmozdítani az együttműködést, mint a tudományos élet, startup-ok támogatása vagy intézményi és oktatási kollaboráció. A V4 politikai fellépésében fontos szerepet játszik a szomszédságpolitika, hiszen a négy ország elhivatott támogatója a nyugat-balkáni országok EU-s csatlakozásának, továbbá együttműködés figyelhető meg az EU-s szereplőkkel is. Lázár András erre hozta például az ez évben tartott ljubljanai V4+ csúcstalálkozót, amely a magyar elnökség idején lehetővé tette az EU soros elnökségét betöltő Szlovénia és a visegrádi országok kormányfőinek a találkozóját, továbbá a szlovén EU-s elnökség és a magyar visegrádi elnökség összehangolását. Zárógondolataiban kiemelte, hogy a V4 együttműködés – társadalmi szinten is érzékelhető – alapját főként a mobilitás (vasút- és közútépítés, oltási dokumentumok elfogadása) és az oktatási (ösztöndíjak) projektek adják. Azonban szükséges lenne, hogy az együttműködés ne csak politikai szinten éljen, ezért fokozni kell a helyi önkormányzatok és stakeholderek bevonását, és támogatni kell az alulról jövő kezdeményezéseket. Az Európai Unió négy szabadságelve (az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke szabad áramlása) megegyezik a V4 alapelveivel, ezért a V4 nemzeti koordinátoraként támogatja a *Jogi akadálymentesítés* projekt folytatását.

A köszöntések elhangzása után az európai kontextus bemutatását Pavel Branda, Rádlo alpolgármestere és egyben a Régiók Bizottsága COTER bizottságának tagja, kezdte meg. Előadásában a 2021. július 1-jén a Régiók Bizottsága által elfogadott Határozat ('Resolution on a vision for Europe: The Future of Cross-border Cooperation') alapján vázolta fel a határon átnyúló együttműködések jövőjét az Európai Unióban. Prezentációja elején említést tett a covid idején végzett monitoringról, amelynek célja volt, hogy figyelemmel kísérjék a határtérségben bekövetkező szigorítások hatásait.

Ezt követően a COTER javaslatát ismertette. Ezek alapján EU-s szinten meg kellene határozni a határon átnyúló együttműködés minimális szintjét, hogy az unió négy szabadságelve és a schengeni övezet ne sérüljön még a covidhoz hasonló válságok idején se. A probléma alapja, hogy a helyi és nemzeti hatóságok első lépése a határok lezárása volt, ami a bizalom teljes hiányára enged következtetni. Jelenleg ennek megváltoztatásán, a kölcsönös bizalom kiépítésén kell dolgozni, hogy a szomszédos területek hatóságai és lakói ne féljenek egymástól. További kihívást jelent az egészségügyi ellátás (képzések és gyakorlatok) jogi keretrendszerének a megalkotása, hogy az egészségügyi szolgáltatások terén az országhatár ne képezzen akadályt. Cél, hogy a beteget mindig a legközelebbi kórházba lehessen eljuttatni, s ne kelljen a páciens életét kockáztatni csak azért, hogy a jogszabályokat betartva, mindenképpen belföldi ellátásban részesüljön. Fontos kitétel az adatkezelés megreformálása. Az Eurostat adatbázisa nem megfelelő a határok vizsgálatára, ezért egy határon átnyúló adatokra fókuszáló adatbázist kellene létrehozni, ami képes a helyi információkat begyűjteni és közzétenni.

Fontos a közlekedési kapcsolatok fejlesztése, hogy az áru- és utasforgalom akadály nélkül szelje át a határt. A mozgás és a szolgáltatások szabadsága hozzájárul az életminőség javulásához, a határok átjárhatóságának növelése alapjaiban határozza meg az emberek életminőségét. Kiemelt probléma a határon áthaladó tömegközlekedés kérdése, és annak a fejlesztése.

Sürgetni kell az oktatási rendszer átalakítását, hogy a nyelvoktatás minél korábban bekerüljön a gyermekek mindennapjaiba. A nyelvi akadályok leküzdése céljából lényeges, hogy a nyelvoktatás ne csak a nagy nemzetközi nyelvekre, hanem a szomszédos ország nyelvére is irányuljon.

Minden együttműködés alapja a bizalom kiépítése, amely emberléptékű, 'people-to-people projekteken' keresztül valósulhat meg. A határokon meglévő akadályokat legjobban a helyiek ismerik, ezért elsőként tőlük kell összegyűjteni az információkat, majd az elemzést követően megoldani azokat. Az alpolgármester méltatta ugyan az Interreg és az Erasmus sikerességét, de úgy véli, hogy eljött az ideje annak, hogy meghaladjuk ezeket a programokat.



Pavel Branda után a francia Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) főigazgatója, Jean Peyrony osztotta meg gondolatait. Mára a MOT a téma egyik legelismertebb műhelyévé vált Európában, így nem meglepő, hogy a határ menti akadályok jelentőségének csökkentése céljából a luxemburgi elnökség által kezdeményezett új uniós eszköz, az európai határon átnyúló mechanizmus (ECBM) szakmai előkészítésében is aktív szerepet játszott. Előadása kezdetén a határon átnyúló együttműködések dimenzióit mutatta be: az eltérő gazdasági fejlettség, az intézményesültség foka, a politikai dimenzió, a technikai és adminisztratív eltérések, a kulturális különbségek, a tudáshiány vagy az együttműködésre való hajlandóság hiánya. Az együttműködés típusát meghatározzák továbbá a földrajzi adottságok, az összefogás és megoldás szintje (uniós, nemzeti, regionális, helyi), az együttműködés kiterjedése (egy- vagy többoldalú) és maga a tématerület (munkavállalás, közlekedés, stb.). Gyakorlati példaként a francia-spanyol határon lévő cerdanyai határ menti kórházat említette meg. A közös kórház létrehozása – amely Interreg forrásból és egy EGTC felügyelete mellett valósult meg – jelentős előrehaladásnak számít, azonban nem oldott meg minden akadályt, így ezeknek a leküzdéséhez új eszközök bevonása szükséges. A kórház működtetésének hat tényezőjét említette, amelyek között adminisztratív (ápolási protokoll), gazdasági (ellátás költsége, TB), politikai (hatóságok szerepe), információs, kulturális (etika, viselkedésmód) és személyes (ápolókkal való kapcsolat, doktor-beteg viszony) kihívásokat sorolt fel. A kórház esetében fennmaradt legnagyobb

akadályt a magas tranzakciós költségek jelentik, amelyek kezelésére új EU-s eszköz, az ECBM használata volna szükséges.

Az ECBM eszközre vonatkozó javaslat értelmében a helyi szereplőket kell felhatalmazni, hogy a határ menti akadályokkal kapcsolatos megoldásra javaslatot tegyenek, de ezeket a nemzetállami szintnek a saját jogrendje alapján értékelnie kell. A rendelettervezet, amely eredetileg a kohéziós politikai csomag részét képezte, de végül nem került elfogadásra egyes tagállamok ellenkezése miatt, nemzeti vagy regionális szinten határkoordinációs pontok ('EU border coordination points') létrehozását irányozta elő, amelyek átvállalják a nemzetállamtól a koordináció feladatait. Példaként a francia-német határon, Strasbourg és Kehl között kiépített villamospálya meghosszabbítását említette meg. A Rajna két oldalán eltérő szabványok voltak életben, ebből adódóan összefüggő villamoshálózat nem alakulhatott ki a két város között. A hasonló problémák kezelésére lenne alkalmas az ECBM eszköz, mivel az egyik ország szabályait tenné alkalmazhatóvá a másik ország területén.

Zárásként Peyrony kiemelte, hogy Európa területén több olyan szervezet is működik (pl. az AEBR, a CESCO és a MOT) amelyek rendelkeznek azzal tudással, aminek révén képesek lennének ellátni a nemzeti koordinációs pont szerepét. Fontos, hogy az együttműködés elnyerje a határtérség lakóinak támogatását, megvalósuljon a tapasztalatcsere, a fennmaradt akadályok megoldása érdekében pedig magasabb (kormányzati) szintre kell emelni a problémamegoldást. A folyamat végül egy egységes európai adatbázisban ('European multi-level platform') teljesedne ki, amely összefogná a gyakorlatban tapasztalt összes akadályt és megoldásait.

Az európai kitekintés utolsó előadását Martín Guillermo-Ramírez, az Európai Határrégiók Egyesületének (AEBR) főtitkára tartotta. Az Európai Bizottság 2017-ben fogadta el a 'Boosting Growth and Cohesion in EU Border Regions' című Közleményt, amely számos területen irányzott elő beavatkozásokat az EU-n belül meglévő jogi és adminisztratív akadályok felszámolása érdekében. Többek között javaslatot tett egy olyan projektre is, amelynek célja a helyi szinten meglévő akadályok feltárása, és megoldási javaslatok kidolgozása. Ez lett a B-Solutions (Border Solutions) projekt, amelynek keretében közel 100 konkrét határ menti akadályt elemeztek szakértők, és fogalmaztak meg ezekre megoldási javaslatokat. Ezt a projektet az AEBR menedzselte, és fogja menedzselni a 2021-2027 közötti időszakban is, melynek tapasztalatait foglalta össze a főtitkár.

Az előadás elején a felmérések során beazonosított akadályokat ismerhette meg a hallgatóság. A legtöbb nehézséget a munkaerőpiac és az oktatás területén írták össze, ezt követi a társadalombiztosítás és egészségügy, harmadikként pedig a közlekedés és mobilitás. A határ átjárhatóságát akadályozó tényezőkről tartott online felmérés alapján az első helyre a jogi és adminisztratív akadályok kerültek, de hasonlóan jelentős kihívásnak ítélték meg a válaszadók a nyelvi akadályt és a fizikai kapcsolatok hiányát. Ezután sorrendben következnek a gazdasági különbségek, a helyi hatóságok elhivatottsága, a szociokulturális különbségek, legvégén pedig a bizalom hiánya. Összesen több mint 200 akadályt írtak össze, melyek többsége a nyugat-európai határokon található. Ramírez előadásából láthatóvá vált, hogy az ECBM és a B-Solutions használata főleg az intézményi kooperáció, az egészségügy, a közlekedés és a munkavállalás területeit jellemezte.

A B-Solutions projekt céljai között szerepel a határ menti együttműködések akadályainak a feltérképezése, a kulcsszereplő stakeholderek érdeklődésének növelése, fenntartható megoldások kidolgozása, információcsere erősítése és az állami szervekkel (public bodies) való közös munka kialakítása. A potenciális jelentkezők körét határon átnyúló entitások és állami szervek adják, továbbá alkalmassági kritérium a jól meghatározott és dokumentált akadály megléte, partnerek bevonása a

határ mindkét oldaláról, legalább egy belső szárazföldi határnak a megléte, és az illeszkedés a projekt által meghatározott 5 tématerület egyikéhez. A kiválasztás során figyelembe veszik a megoldási javaslat kivitelezhetőségét és alkalmazhatóságát, a partnerség összetételét, a más határterületeken való alkalmazhatóságát (replicability), a határon átnyúló együttműködésre gyakorolt hatását, a javaslat minőségét és a várt átláthatóságot.

Az akadályok felmérésének eredményeként az első leltár 43 esetet tartalmaz, a második leltár pedig most készül. Az összegyűjtött esetek többsége (15-15 db) a francia és spanyol határról származik, de jelentős számú eset (8-8-8 db) kapcsolódik Németországhoz, Hollandiához és Belgiumhoz. A kiválasztott 90 eset közül a legtöbb az intézményi együttműködéshez (33 db), a munkavállaláshoz (22 db), az egészségügyhöz (17 db) és a tömegközlekedéshez (11 db) köthető, de megemlíthető még a többnyelvűség, az adathozzáférés, az e-government vagy az információszolgáltatás is. Az előadást Guillermo-Ramírez az AEBR által közzétett átfogó javaslatok ismertetésével zárta, amelyek közül a kapacitásnövelést (képzési kínálat javítása, szolgáltatás kapacitásának növelése), a hatékony többszintű cselekvést (jogi mechanizmusok, közös elemzések és tanulmányok, párbeszéd fokozása), és az EU-s eszközök teljes kihasználását (ECBM, Interreg és más EU-s eszközök) említette.

A három előadást követően lehetősége nyílt a hallgatóságnak, hogy kérdéseket fogalmazzanak meg az elhangzott prezentációkkal kapcsolatban. Válaszában Pavel Branda a határon átnyúló együttműködések külső támogatásának a szükségességét emelte ki. Véleménye szerint az önkormányzatok leterheltségükből adódóan csak a szükséges alapfeladatokat látják el, s több időt és pénzt már nem tudnak investálni a határt átívelő programokba. Emiatt az ilyen együttműködések folyamatosan impulzusokkal kell ellátni, s ösztönözni kell a helyi hatóságokat az összefogás elmélyítésére, különben a kialakított határon átnyúló kapcsolatok elhalnak. Ehhez további pénzre és eszközre van szükség, amit az EU biztosít (Interreg, EGTC), de a megfelelő feltételrendszer gyakran hiányzik, amit az ECBM alkalmazásával lehetne kompenzálni. Jean Peyrony az alulról szerveződő tevékenységek fontosságára helyezte a hangsúlyt, rámutatva, hogy az érintettek ismerik legjobban a problémákat, de azt jogi és intézményi háttér nélkül nem tudják megoldani. Ebből adódóan az akadályok leküzdését a helyi szinten kell elkezdni, s majd csak utána kell felsőbb szintekre emelni. Martín Guillermo-Ramírez pedig a kisprojektek erejére és szükségességére hívta fel a figyelmet, emlékeztetve arra, hogy az infrastrukturális nagy projektek nem feltétlenül tudják a mentális határt olyan szinten lebontani, mint az emberléptékű kisebb projektek.



A második panel keretében olyan B-Solutions eseteket mutattak be az előadók, amelyeket a visegrádi országok határai mentén azonosítottak be és vizsgáltak. A példák bemutatásának célja hangot adni a probléma fontosságának, és a kezelés szükségességének. Európai szinten a lakosság 1/3-a él határtérségekben, s Lengyelország kivételével a visegrádi országok esetében ez az arány jóval magasabb: mindhárom országban a lakosságnak több mint a fele él ilyen régióban. Az ő mindennapi életüket alapvetően befolyásolják azok az akadályok, amelyeknek a kezelését a B-Solutions projekt kezeli. A konferencia hátralévő részében 5 előadó mutatott be olyan akadályokat és javaslatokat, amelyek ezek megoldását célozták.

A szekció első előadója Rafael Peszka volt, a litván-lengyel határon átnyúló funkcionális régió kezdeményezője, aki önkéntesként segíti a határ menti együttműködés fejlesztését a térségben. Előadásában a határtérség hátrányos megkülönböztettségét és annak okait ismertette, egyfajta „ördögi körként” ábrázolva a periférikus területek folyamatos leszakadását. A nehezen megközelíthető periférián lévő területek helyett az állami beruházások többnyire a belső területekre összpontosulnak, így a határtérség infrastrukturális és közszolgáltatási adottságai rosszak. A nem megfelelő úthálózat, a gyengébb oktatás és az intézményesültség alacsony foka visszatartja a magánbefektetőket, ami munkanélküliséget és nem versenyképes fizetést eredményez. Az ebből fakadó nehéz életkörülmények a határtérség elhagyására kényszerítik a helyieket, ami tovább erősíti a perifériás területeket érintő negatív folyamatok hatásait. A funkcionális területek kijelölése lehetővé teszi az egységes fejlesztési célok jellemezte és azonos kihívásokkal küzdő területek összefogását.

A lengyel-litván határtérség főleg mezőgazdasági terület, de jó ipari lehetőségekkel rendelkezik. A turisztika területén két város rendelkezik megfelelő adottságokkal, de ezek kiaknázásához komplex revitalizációra volna szükség. A keskeny határtérség egyik legnagyobb előnye a jó közlekedéscsomópont helyzete, mivel a Baltikumot Közép- és Nyugat-Európával összekötő folyosók többsége (Via Baltica, Rail Baltica) itt vezet át. Emellett a nyelvi akadályok sem jelentenek olyan mértékű kihívást, mint Európa más határtérségeiben, ami a Lengyelországban élő litván kisebbségnek köszönhető. A Peszka által azonosított problémák között a demográfia, a gyenge infrastruktúra, a pénzügyi források elégtelensége, a munkanélküliség, a kevés munkahely, az alacsony fizetések, az önkormányzatok

gyenge gazdasági ereje és alacsony szervezethez tartozó szintje szerepelt, amelyek összefogásra készítetik a térség lakóit. Az érintett szereplők egy nyilatkozatot írtak alá, amely elősegíti a határ két oldalán lévő területek egységes kezelését és az akadályok felszámolását. Az időközben kitöltött 300 kérdőívnek és 7 tematikus találkozóknak köszönhetően sikerült meghatározni a fő jogi akadályokat, amelyek megoldásához a B-Solutions használata szükségszerűnek mutatkozott. A vizsgálat által összegyűjtött, helyiek véleménye szerint jelentősnek számító problémák között szerepelt a munkahelyhiány, a megoldatlan egészségbiztosítás, a vállalkozások támogatásának hiánya, a helyi úthálózat minősége, a vízhálózat kiépítettségi szintje, az egészségügyi intézmények állapota, az idők gondozása és a közbiztonság helyzete.

Az előadás zárásaként a lengyel-litván határtérség által azonosított B-Solutions esetek kerültek bemutatásra, amelyek közül a lengyel-litván tűzoltó egyesületek közti gyenge kapcsolat, a költséges pénztranszfer, vagy a külföldi munkavállalás kihívásaira adott megoldásjavaslatokat hallhatta a közönség.

Második előadóként Közép-Európa legrégebbi ETT-je, az Ister-Granum igazgatójának, Nagy Péternek a prezentációja következett, aki „A munkajogi szabályok félreértelmezése” című előadásában a határon túli foglalkoztatási szabályok néha következtelen alkalmazását mutatta be.

Az előadás elején az ETT által feltárt akadályokról beszélt az előadó, amely főként a helyi termékek értékesítésére (közös címke kialakítása), határátkelők létesítésére (kompjárt létrehozása), egészségügyi ellátás összehangolására (eltérő TB-rendszer korrigálása) és a határon átnyúló tömegközlekedés működtetésére vonatkozott. A probléma súlyosságát támasztja alá, hogy a szlovák-magyar határon naponta 10 000 ember ingázik, akiknek egyharmada problémával szembesül a határ túloldalán való munkavállalás során. Nagy Péter az előadásában egy személyes tapasztalatokon alapuló esettanulmány bemutatására szorítkozott, ami a határon átnyúló munkavégzés nehézségeit, és az eltérő szociális és egészségügyi biztosítási szabályozásokból származó kihívásokat taglalta.

Sok foglalkoztatott két EU-s országban is rendelkezik munkahellyel, de a jövedelmet csak az egyik ország jogszabályai szerint lehet elszámolni. A munkavállalónak a lakóhelyül szolgáló országban, egy A1-es tanúsítványt kell benyújtania ahhoz, hogy megtudja, melyik ország társadalombiztosítási jogszabálya vonatkozik rá. A helyzet nehézségei abból fakadnak, hogy nincs egyértelmű rendszer kialakítva, amely által meg lehetne állapítani az illetőre vonatkozó TB-jogszabályt. A kettős munkaviszony fő nehézségei az információhiányból, a hosszadalmas elbírálásból, az eltérő társadalombiztosítási, bérelszámolási és adózási szabályokból, az eltérő fizetésekből és a különböző formanyomtatványokból fakadnak. Nagy Péter négy javaslatot fogalmazott meg, amelyek elő tudnák mozdítani a jelenleg hiányosságokat felmutató bürokratikus rendszer megreformálását:

- egy operatív kézikönyvet kellene megjelentetni, amely mindkét nyelven átláthatóan ismerteti a problémát, és az esetleges megoldásokat;
- az A1-es tanúsítványok eljárási idejét 1-2 hónapban maximalizálni kellene, hogy a hosszadalmas várakozási idő ne akassza meg a folyamatot;
- az illetékes biztosító ne csak az alkalmazottat, hanem a céget is értesítse az eljárás eredményéről;
- egységes formanyomtatványt kell az országokban bevezetni, hogy a félreértések és a bürokratikus akadályok csökkenjenek.



Az Ister-Granum ETT kihívásainak megismerését követően Halinka Péter, a West Pannon Nonprofit Kft. cégvezetője a nyelvi akadályok leküzdését mutatta be az osztrák-magyar-szlovák hármashatár viszonylatában. A szomszédos ország államnyelvének oktatása már 20 éves kezdeményezésnek számít a térségben, amely három INTERREG programot ölelt fel, és több párhuzamosan futó projektet valósított meg.

A projektek több lépésből tevődnek össze. Elsőként a nyelv közvetítése szükséges. A megvalósult beruházások célként tűzték ki a nyelvi sokszínűség ápolását, és a szomszédos államnyelv oktatásának támogatását. A gyerekek számára az idegen nyelv oktatása már óvodában elkezdődik, ami lehetővé teszi az óvodák és iskolák közötti kooperáció kialakulását és a határon átnyúló egyéb aktivitások generálását.

Ezt követi a tudományos hálózatosodás elősegítése, amit didaktikai anyagok közös fejlesztésével, koncepciók, segédletek és útmutatók írásával igyekeznek elérni. Harmadik lépés az innovatív tudástranszfer, amely a többnyelvű térben élő régió specifikus tudásátadását jelenti. Közös továbbképzések, a pedagógiai képző intézmények bevonása, a határon átnyúló hospitálások és képzések mindegyike megfelelő eszköz az információátadásra. Mindezek által szemléletformálást lehet elérni, amely a többnyelvűség fontosságát emeli ki és erősíti.

A B-Solutons keretében Burgenland és Alsó-Ausztria számos településén elindult a magyar és a szlovák nyelv oktatása, ami előrelépésnek számít a nyelvi akadályok leküzdése szempontjából. Az előadó azonban felhívta a figyelmet a kisméretű projektek fontosságára és hiányára. A helyi emberek problémáinak kezelését a kisprojektek megvalósításában látja, hiszen a „kis hal is jó hal” elv alapján, a kisprojektek hatásai jóval meghaladják a ráfordított összeg mértékét. Problémának tartja, hogy a kisprojektek száma lecsökkent, s jelenleg csak a nagyprojektekbe beépített kisprojektek által valósulhatnak meg az emberléptékű fejlesztések.

A konferencia Hynek Böhm, a Libereci Műszaki Egyetem tanárjának előadásával („Határon átnyúló egészségügy; Háromországi híd a Neisse-Nisa-Nysa fölött”) folytatódott, amelynek keretében két

határon átnyúló akadályt ismertetett: az első az egészségügyi szolgáltatásokkal, a második egy határhíd építésével volt kapcsolatos.

A csehországi Šluknov környéke speciális helyzetű, hiszen természetföldrajzi adottságokból fakadóan el van vágva a központi cseh területektől, míg három oldalról német települések fogják közre. A térségben működő cseh kórház bezárása dilemma elé állította a helybélieket, hiszen a legközelebbi két kórház Szászországban, a határ túloldalán található. A német egészségügy igénybevétele azonban nem vonzó a cseh állampolgárok számára, hiszen az ottani ellátás egyharmaddal drágább, mint Csehországban, s ugyan az uniós jogszabályok alapján lehetséges a visszatérítés, de a két kezelési költség különbsége a betegekre hárul. Az egészségügyben tapasztalható koordináció hiánya a tagállamok azon jogából fakad, hogy az orvosi ellátás térítési költségeit saját nemzeti árlistájuk szerint alakítják. Azonban sürgős és életveszélyes esetekben elengedhetetlen, hogy a cseh állampolgárok igénybe vehessék a közeli német kórházak által nyújtott szolgáltatásokat, amelyek biztosításáról még nem született egyértelmű rendelkezés.

Megoldás lehet, ha az egészségbiztosításról és szolgáltatásról szóló meglévő cseh jogszabályokat módosítják, annak érdekében, hogy egyértelműen meghatározzák az ellátásra vonatkozó visszatérítés menetét. Ezt többszintű irányítási struktúrával és kétoldalú megállapodáson nyugvó intézkedésekkel lehet elérni. Életveszélyes helyzetek esetén technikai eszközök (mobil applikáció, telefonos forródrót) alkalmazásával a segítségnyújtás is könnyen biztosítható, hiszen az elektronikai eszközök azonnali tájékoztatást nyújtanának a nemzeti egészségügyi szervezetnek, ha a betegnek szüksége volna a határ túloldalán található legközelebbi kórház ellátására. Végül az ilyen helyzetek visszatérítésére vonatkozó rendelkezéseket bele kellene foglalni a nemzeti jogszabályokba. Hynek Böhm szerint a megoldáshoz vezető út a vezetők és kulcsszereplők azonosításával lehetséges. Kiemelt szerepet kell adni a régió mindkét oldalán lévő helyi partnereknek és kórházaknak, ami a „határon átnyúló egészségügyi ellátás funkcionális régiójának” ('functional region of cross-border healthcare') létrehozásához vezet. Intézményesíteni kell az együttműködést, az érdekelt feleket pedig be kell vonni a többszintű kormányzásba, amit INTERREG finanszírozással és EGTC létrehozásával lehetne kivitelezni. Végül az ECBM alkalmazása is jó megoldási módszer lehet, hiszen ennek elfogadása további lehetőséget biztosítana a működőképesebb egészségügyi szolgáltatások kialakításához. 2019-ben előrelépés történt az ügygel kapcsolatban, mivel a cseh egészségügyi miniszter munkacsoportot hozott létre a probléma kezelésére, de a pandémia idején a kölcsönös szolidaritás hiánya miatt a felek nemzeti megoldást választották, és a probléma továbbra is megmaradt.

A Hynek Böhm által hozott második példa a cseh-lengyel-német hármashatár térségébe tervezett híd építéséről szól. A határtérség partnerei már 2004 óta tervezték, hogy a közöttük lévő kapcsolatokat egy háromszatú híd megépítésével fogják megjeleníteni. A munkálatok azonban nem kezdődtek el, mert az építési engedélyhez szükséges eljárások a három országban eltérőek, és a mérnökök szakmai képesítésének előzetes elismerése sem történt meg. Tovább bonyolította a helyzetet, hogy határon átnyúló infrastruktúra építése esetén eddig csak kétoldalú megállapodások kötöttek, ezért háromoldalú kivitelezéssel kapcsolatban nem rendelkeztek tapasztalattal és bevált gyakorlattal. Az elhúzódtó viták hatására a partnerek elvesztették türelmüket és bizalmukat egymással szemben, amelynek következtében a munka holtpontra jutott. Megoldási lehetőség lehetne a fő kivitelezési szerep felcserélése vagy az építőmérnökök csapatának a bővítése. Hynek Böhm kiemelte, hogy a covid súlyosan visszavetette a határtérségek fejlődését, és megbénította az együttműködések munkáját. A pandémia rámutatott a határon átnyúló válságkezeléshez szükséges

alapvető eszközök és struktúrák hiányára, továbbá sürgette a határtérségek információgyűjtésének és adatkezelésének javítását. Megállapítása szerint az ECBM módszertanának alkalmazása szükségszerű, hiszen az megoldást jelenthet az előadásában felvázolt két esettanulmány számára is.



Az utolsó esettanulmányt Herke Zoltán, az Arrabona ETT fejlesztési menedzsere ismertette, melynek témaköre egy határon átnyúló településüzemeltetési rendszer volt. Az előadás elején ismertette az ETT összetételét és működési területeit. Az összesen 36 települést felölelő szervezeten belül öt város (Győr, Mosonmagyaróvár, Dunaszerdahely, Somorja, Nagymegyer) található, amelyek közül Győr szerepre kiemelkedő. A megyeszékhely olyan szakmai tudással rendelkezik, amely alkalmas arra, hogy az együttműködés többi települése számára támasz és példa legyen.

Az Arrabona ETT működése főleg a zöldfelületek kezelésére, a településüzemeltetésre és az aktív és kulturális turizmus tématerületeire összpontosul, az eddig megvalósított projektek összköltsége meghaladja a 30 millió eurót. A Szlovákia-Magyarország INTERREG programon keresztül valósították meg a Builcogreen projektet, amelynek célja a településüzemeltetési tevékenységek és zöldfelületek kezelésének támogatása. A projekt keretösszege több mint 273 300 eurót tett ki, amelyet tudások és jó gyakorlatok megosztására, egy mentorálási rendszer kiépítésére és egy online gépmegosztó rendszer fejlesztésére használtak fel. A mentorálási rendszer működésében a négy alapító város vett részt, amelyek képviselői meglátogatták a kisebb települések vezetőségeit, és tanácsokkal és megoldási javaslatokkal látták el őket. A projekt keretében felállított online gépkatalógus célja, hogy a települések ne kényszerüljenek rá speciális gépek (hínárvágó, brikettáló gép, fűnyíró stb.) vásárlására, hanem inkább a tudás, információ és jó gyakorlat megosztásához hasonlóan, az erőgépeket is osszák meg egymás között. A mindenki számára nyitott katalógus új szemléletet vezetne be, miszerint ne gépet, hanem szolgáltatást vásároljanak a települések. Győr, mint központi város, alkalmas arra, hogy székhelyévé váljon az online gépbérleti rendszernek vagy szolgáltatónak, aki a megyeszékhelyről kijárva látja el a településeken (akár Szlovákiában is) az üzemeltetési feladatokat. Azonban az eszközök szállításában jogi akadályokba ütköztek. Kérdésként merült fel, hogy használható-e az adott eszköz a határ mindkét oldalán, milyen állapotban szállítható át a határon, és hogy az adott munkaeszköz egyáltalán közlekedhet-e közúton. A kötelező engedélyek

beszerzése, az eltérő jogszabályoknak való megfelelés nagyban hátráltatja az online gépmegosztó rendszer hatékony működését. Végül a B-Solutions projekt segítségével vette igénybe az ETT, hogy elemzést készítsen a törvényes működési lehetőségekről, és jogi javaslatokat tegyen a probléma orvoslására. A projekt hatására egy határon átnyúló szolgáltatás jött létre, a települések kapacitási és pénzügyi terheit megosztották, az együttműködési szintet növelni tudták, továbbá az Arrabona ETT szerepe is erősödni tudott.

A konferencia zárásaként Ocskay Gyula, a CESCO főtitkára mondta el gondolatait, és mutatta be a visegrádi országok között kialakítható mechanizmusra vonatkozó javaslatot, amellyel módszeresen kezelhetővé válnának a határ mentén tapasztalt jogi akadályok. 2016-ban, a magyar Igazságügyi Minisztérium támogatásával, egy pilot projekt indult, melynek keretében a határ menti stakeholderekkel műhelymegbeszélések sorozata valósult meg. Az egyeztetések célja olyan akadályok összegyűjtése volt, amelyek megnehezítik a határtérségben élők mindennapjait. A bevont felek segítségével összesen 57 akadályt sikerült összeírni, melyek kezeléséhez fel kellett tárni a kihívások hátterét. Ennek érdekében 52 (modellértékű) európai jó példát gyűjtöttek össze, 68 ágazati interjú készítették el, és közel 250 jogszabályt elemeztek. A vizsgálatok célja az volt, hogy megtalálják azokat a jogszabályi pontokat, amelyek módosításával meg lehetne oldani az összegyűjtött akadályok jórészét. Összesen 39 módosítási javaslatot sikerült összeállítani, továbbá két olyan horizontális beavatkozásra született elképzelés, amelyek a gördülékeny információszolgáltatást és egy olyan állandó mechanizmus felállítását célozták, amely támogatja a helyi szereplőket a felmerült akadályok leküzdésében.

2018-ban és 2019-ben a Nemzetközi Visegrádi Alap támogatásával a V4-es országokat reprezentáló partnerekkel (CESCO, Szegedi Tudományegyetem, CESCO Carpathia, Masaryk University Faculty of Science – Department of Geography, University of Warsaw – Centre for European Regional and Local Studies) olyan modell kidolgozásán dolgoztak, amely az azonosított akadályok leküzdését szolgálja. A célkitűzések között szerepelt a V4 országai közötti határon átnyúló mobilitás erősítése, a visegrádi országok és az EU kohéziójának erősítése és a V4 együttműködés hírnevének növelése. A projekt tevékenységének részét képezte az Északi Tanácsnál tett terepbejárás, a V4 országaira egy fejlődési modell kialakítása, és egy kézikönyv összeállítása, amely összefoglalja a javasolt mechanizmus kialakításának lépéseit.

A tanulmányutat követően a szakértő partnerek kialakították a V4 politikai és kulturális hagyományaihoz igazodó, háromszintű modellt, amelynek szintjei – eltérő komplexitással – megfelelnek a V4 jövőbeli fejlődési ütemének. A végső modell az Északi Tanács szervezeti felépítésével közel azonos, azonban annak azonnali átvétele nem reális, hiszen a V4 nem rendelkezik hasonlóan régre nyúló együttműködéssel. Első lépésként országonként nemzeti koordinációs pontokat kellene felállítani, amelyek fogadni és kezelni tudják a felmerült határ menti jogi akadályokat. Ha a nemzeti koordinációs pontok hálózata megfelelően kiépült, és biztos lábakon áll, csak azt követően lehet újabb fejlődési szintre emelni az együttműködést. A második szinten egy fórum kialakítására lenne szükség, amelyben a nemzeti koordinációs pontokon túl a már meglévő V4 intézmények képviselői és a mindenkori V4-es elnökség képviselője foglalna helyet. Őket egészítenék ki a nem állandó tagok, akik az adott akadályban érintett minisztériumok delegáltjait jelentenék. A végső, harmadik szinten egy olyan bizottság jöhetne létre, amely a nemzeti koordinációs pontokon felül parlamenttel, titkársággal, kormányokat tömörítő tanáccsal és elnökséggel is számolna V4-es szinten. A főtitkár zárásaként újra kiemelte, hogy ennek a szervezeti

felépítésnek az elérése csak távlati cél lehet, s jelenleg a nemzeti koordinációs pontok kialakítására kellene összpontosítani.

A konferencia sikeresen mutatott példát a határon átnyúló együttműködést és mobilitást nehezítő akadályokat kezelni hivatott megoldásokra. Európai és visegrádi keretrendszerben mozogva lehetőség nyílt betekintést nyerni az új (ECBM, B-Solutions), és a már bevált eszközök (EGTC, INTERREG) sikeres alkalmazásának példáiba. A visegrádi országokból összegyűlt szakemberek által ismerttetett helyi tapasztalatok igazolják a határtérségben tapasztalt jogi akadályok leküzdésének fontosságát és az Európai Unió által biztosított új eszközök elsajátításának és alkalmazásának jelentőségét. A 2020-ban tapasztalt egészségügyi válság rávilágított a határtérségek és az eddig elért eredmények sebezhetőségére. A határ menti területeket érintő jogszabályi eltérések megbénították és ellehetetlenítették az együttműködéseket, ami rámutat a határon átnyúló válságkezeléshez szükséges eszközök hiányából eredő problémák fontosságára. Az elemzések során feltárt akadályok leküzdése ugyanakkor közelebb hozta a határ két oldalán élő embereket egymáshoz, és az ideiglenesen kialakult határzárakból fakadó elégedetlenségek is jól mutatják, hogy az európai határrégiók mára összekapcsolódtak, és igény van a további jogi akadályok leküzdésére.