

Határon Átnyúló Kezdeményezések  
Közép-európai Segítő Szolgálat  
(CESCI)

## Jogi Akadálymentesítés

Ajánlások gyűjteménye



**Készítették:**  
a CESCI munkatársai  
Budapest, 2016



## Jogi nyilatkozat

A Határon Átnyúló Kezdeményezések Közép-európai Segítő Szolgálat, mint jelen tanulmány kidolgozója, illetve a vonatkozó támogatási szerződés szerinti Kedvezményezett (rövidítve és a továbbiakban: CESCO), a tanulmány elkészítésekor az összegyűjtött adatok teljességére és valódiságára, valamint a műhelymunkák során elhangzott – a CESCO véleményét nem feltétlenül tükröző – észrevételek, vélemények tanulmány terjedelméhez igazodó, de szöveghű rögzítésére törekedett. Ebből fakadóan a tanulmány a műhelymunkák során megszólaltatott személyek véleményét, valamint a tanulmányt összeállító szervezet munkatársai által, a rendelkezésre álló dokumentumokból az adott helyzetben logikusan levezethető következtetéseket, ajánlásokat tartalmazza, melyek nem feltétlenül esnek egybe a tanulmányt megrendelő Igazságügyi Minisztérium, mint Támogató hivatalos álláspontjával.

A CESCO fenntartja annak lehetőségét, hogy a tanulmány elkészítésekor nem ismerhetett meg minden olyan, a felvetett akadályokra választ adó – szabadon, illetve korlátozottan elérhető vagy egyáltalán el nem érhető – dokumentumot, továbbá nem lehettek ismeretei olyan háttér-egyeztetésekről, folyamatban lévő megállapodások szövegtervezeteiről vagy egyéb információkról, amelyek ismeretében az egyes akadályokra adott válaszainak tartalma a jelenlegihez képest módosult volna.

Figyelemmel arra, hogy a tanulmány elkészítésének célja az egyes határ menti joggyakorlatokkal kapcsolatos hibák, hiányosságok feltárása és az ezekre adandó jogi és szakpolitikai ajánlások kidolgozása volt, ezért a CESCO nem vállal felelősséget a tanulmányból fakadó következtetések tényként való átvételéért és általában minden olyan kárért, amely a tanulmány, mint forrás helytelen, torzított használatából, engedély nélküli átdolgozásából vagy más hasonló tevékenységből, illetve mulasztásból származik.

## Tartalomjegyzék

<b>1. Bevezetés, módszertan.....</b>	<b>2</b>
1.1 A projektről.....	2
1.2 Az ajánlások megfogalmazásának módszertana .....	3
<b>2. Ajánlások a kiemelt területekkel kapcsolatos akadályok feloldására .....</b>	<b>5</b>
2.1 Mobilitás.....	7
2.2 Határon átnyúló munkaerő-mobilitás.....	21
2.3 Egészségügy.....	37
2.4 Helyi termékek.....	64
<b>3. Ajánlások a további akadályok feloldására .....</b>	<b>76</b>
3.1 Oktatás, szakképzés.....	76
3.2 Határrendészet, vámügy.....	80
3.3 Helyi termékek.....	87
3.4 Egészségügy, szociális ellátás.....	91
3.5 Közlekedés.....	94
3.6 Foglalkoztatás, munkaügy.....	97
3.7 Határon átnyúló együttműködések.....	100
3.8 EU által támogatott projektek .....	101
3.9 Katasztrófavédelem.....	106
3.10 Közigazgatási adminisztráció.....	107
3.11 Infrastruktúra .....	109
3.12 Piaci szolgáltatások.....	110
<b>4. Horizontális ajánlások .....</b>	<b>111</b>
4.1 Javaslat egy háromszintű akadálykezelési mechanizmus kialakítására .....	111
4.2 Tájékoztatási mechanizmusok javítása.....	121
<b>5. Összegzés.....</b>	<b>125</b>

## 1. Bevezetés, módszertan

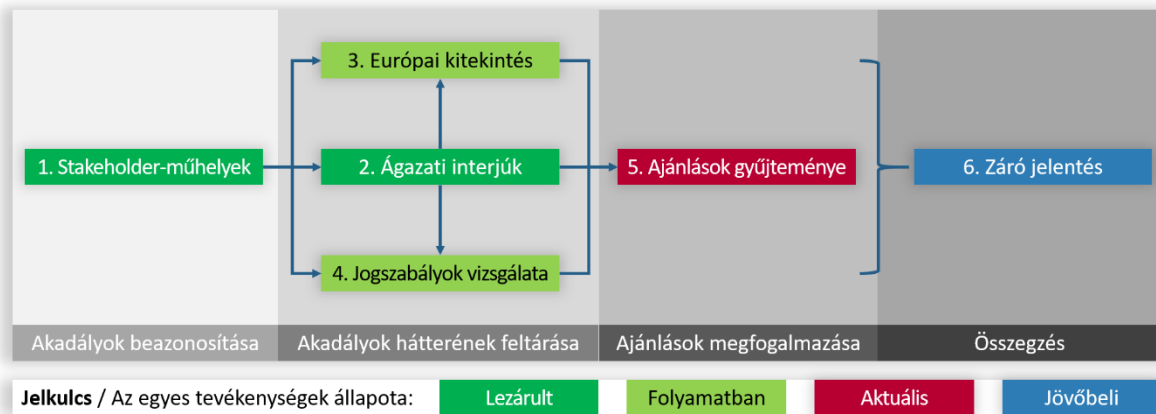
### 1.1 A projektről

A határ menti térségekben élők hétköznapjait számtalan kisebb-nagyobb bosszantó jogi és adminisztratív természetű probléma nehezíti. Esetenként ezek az akadályok akár egész életre meghatározó nyomokat, sérüléseket idézhetnek elő, de a határ túloldalán fekvő kórház elérhetetlensége még az illető halálát is okozhatja.

Az ilyen jelenségek ellen programszerűen fellépő Európai Bizottság Regionális Főbiztosa, Corina Crețu 2015. szeptember 21-én Bécsben indította hivatalosan útjára azt a konzultációt, amelynek célja a tagországok között meglévő, az együttműködést nehezítő jogi-adminisztratív akadályok számba vétele és megoldása. A konzultáció során on-line kérdőívvezés, főtanácsosi egyeztetések, szakértői kutatás, valamint stakeholder műhelybeszélgetések valósulnak meg, 2016 végéig.

Az uniós konzultációt megelőzően kereste meg a CESCI az Igazságügyi Minisztériumot egy tematikájában és módszertanában igen hasonló, *Jogi Akadálymentesítés* elnevezésű projekt ötletével annak érdekében, hogy a magyar határok mentén ma meglévő adminisztratív akadályok száma csökkenjen, és ezáltal a határ menti együttműködések erősödjenek. A két kezdeményezés szerencsés időbeni egybeesése lehetővé teszi, hogy a nyolc hónapos magyar kutatás eredményei beépülhessenek az uniós konzultáció során megszülető dokumentumokba, javaslatokba.

A *Jogi akadálymentesítés* projekt első tevékenységének a keretében minden magyar határszakasz mentén ún. stakeholder-műhelyeket rendeztünk (összesen tízet), amelyre az adott határtérség határon átnyúló együttműködésekben aktív szereplőit hívtuk meg. A műhelyeken kerekasztal-beszélgetés formájában gyűjtöttünk információt a helyi szereplők által tapasztalt akadályokról. A kerekasztalok elsődleges célja a problémák területi alapon történő beazonosítása volt. A helyi szereplők által felvetett problémákból leltárt készítettünk. A leltárban szereplő akadályok alapján a projekt következő szakaszában ágazati szakértőkkel készítettünk interjúkat, melyek segítségével az adott problémák jogi-adminisztratív vonatkozásait tártuk fel.



Az ágazati interjúkkal párhuzamosan európai jó példákat is kerestünk a határon átnyúló együttműködések és a beazonosított problémák tekintetében. Az ágazati interjúkon elhangzott információkat felhasználva és azokat kiegészítve, desk research keretében mélyítettük el a feltárt akadályokra vonatkozó jogszabályi leltárt. Az ágazati interjúk, az európai kitekintés és a jogszabály vizsgálat eredményeinek a felhasználásával, a jelenlegi projekttevékenység keretében ajánlások kerülnek megfogalmazásra a beazonosított akadályok feloldása érdekében.

## 1.2 Az ajánlások megfogalmazásának módszertana

A műhelybeszélgetések során azonosított akadályok feloldására különböző jellegű ajánlásokat fogalmazunk meg jelen gyűjteményben. Ajánlásainkat három fő csoportba soroltuk. Elsőként az ún. **kiemelt területekre** vonatkozó ajánlásainkat tárgyaljuk. Ezek olyan akadályok feloldására irányulnak, melyek a határtérségek kohéziójának az erősítése szempontjából kiemelkedő jelentőségűek és kezelésük komplex javaslatok megtételét igényli. Az ezt követő fejezetben a kiemelt területekhez nem sorolt **további akadályok**ra tett javaslatainkat közöljük. Ugyanakkor a könnyebb követhetőség érdekében az érintett akadályoknál jelezzük, amennyiben a feloldásukra irányuló ajánlások a kiemelt területekre vonatkozó javaslatok között találhatóak meg. Végezetül két olyan **horizontális vagy metaszintű átfogó javaslatot** fogalmazunk meg, melyek a határon átnyúló kapcsolatok során tapasztalt akadályok kezeléséhez általános módon járulnak hozzá.

Az akadályok feloldására irányuló javaslatainkat jellegük alapján három csoportba lehet sorolni:

- **jogi ajánlások:** a kutatómunka alapján körvonalazható jogszabály-módosítási javaslatok (a jogalkotás komplexitása miatt az akadályok feloldása esetenként további jogszabályok módosítását is igényelheti);

- **szakpolitikai ajánlások:** az akadályfelvetésben szereplő probléma kezelésére irányuló egyéb javaslataink, amelyek jellemzően az érintett szakterület irányítását érintő változtatásokra, az illetékes hatóságok egyeztetésére, valamint különböző tájékoztatási mechanizmusok alkalmazására irányulnak, és túlmutatnak egyes jogszabályok módosításán vagy megalkotásán;
- **ajánlások az Európai Unió számára:** néhány akadály esetében uniós szintű ajánlás megfogalmazását tartottuk szükségesnek, mivel az érintett probléma kezelése meghaladja a nemzetállami kompetenciákat.

A jogi, valamint a szakpolitikai ajánlások esetében minden egyes akadállynál jelezzük, amennyiben a kutatómunka alapján az derült ki, hogy nincs szükség ilyenek megfogalmazására. Az Európai Unió számára szóló ajánlásokat csak az adekvát esetekben tüntetjük fel.

A jogi ajánlásokat szintén három csoportba sorolhatjuk:

- bilaterális megállapodásokra tett javaslatok, a megállapodások szövegezésére vonatkozó javaslattal együtt;
- konkrét jogszabályi helyek módosítására tett javaslatok;
- iránymutatások a jogszabályi környezet szükséges módosítására.

A javasolt bilaterális megállapodások szövegezésére tett ajánlásainkat önálló bekezdésekbe tördeltük, és bordó, betűtalppal rendelkező betűkkel szedtük:

#### Bilaterális megállapodások szövegezésére tett javaslatok

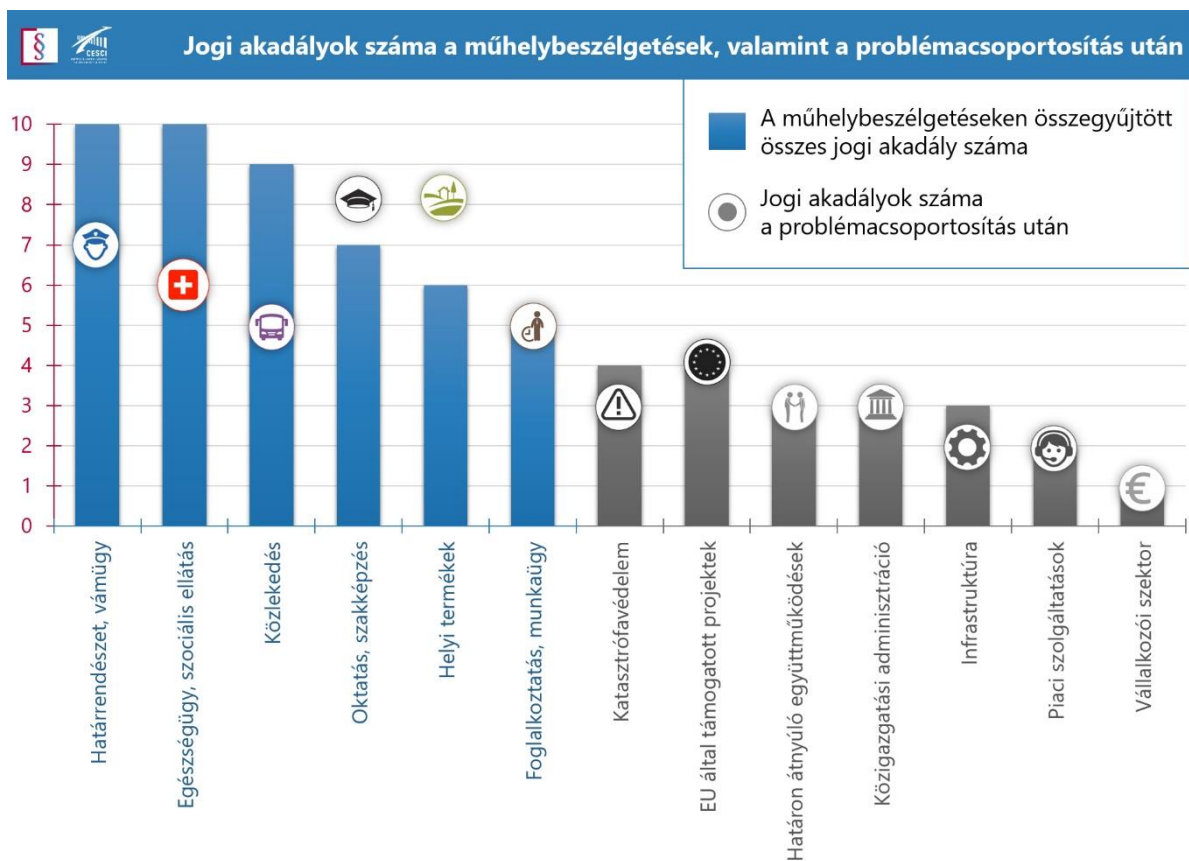
A konkrét jogszabályi helyek módosítására irányuló javaslataink esetében alkalmazott, a módosításokat kiemelő formázási megoldások:

- a hatályos jogszabályból törlésre javasolt részeket bordó, egyszer áthúzott formázással jelöljük: **törlés**;
- a hatályos jogszabály kiegészítésére javasolt részeket bordó, félkövér szedéssel jelöljük: **kiegészítés**.



## 2. Ajánlások a kiemelt területekkel kapcsolatos akadályok feloldására

A projekt első fázisában (stakeholder-műhelyek) begyűjtött akadályok szerteágazó tematikával rendelkeztek, és a határon átnyúló kohézió tekintetében jelentőségük igen eltérő volt. Az alábbi fejezetben azzal a négy kiemelt területtel foglalkozunk, melyek a műhelybeszélgetések, valamint megítélésünk szerint a magyar határtérségek tekintetében a legnagyobb jelentőséggel bírnak.



Kiemelten tárgyaljuk a határon átnyúló interakciókat leginkább befolyásoló, a mobilitást erősen hátráltató akadályokat, majd a munkaerő-mobilitással kapcsolatos akadályokat vesszük számba, ezt követően a határon átnyúló egészségügy kérdéseit vesszük számba, a fejezet végén pedig az adminisztratív határok által erősen befolyásolt rövid ellátási láncokkal kapcsolatos nehézségeket tekintjük át. A kiemelt területek akadályainak a feloldására komplex ajánlásokat fogalmazunk meg.

<b>Fizikai mobilitás</b> 	<b>Munkaerő-mobilitás</b> 	<b>Egészségügy</b> 	<b>Helyi termékek</b> 
ehhez kapcsolódóan: határátlépés megkönnyítése 	ehhez kapcsolódóan: szakképesítések elfogadása 		

A kiemelt területekre vonatkozó komplex ajánlások bemutatását az adott területhez kapcsolódó akadályok ismertetésével kezdjük, szögletes zárójelben megadva a projekt során beazonosított akadályok azonosítószámát [An] is, majd a projekt keretében feltárt ágazati információkat, valamint a jogszabályi háttérrel közöljük. Mindezt az európai kitekintésben megismert vonatkozó jó gyakorlatok adaptálási lehetőségeinek számbavétele követi. Végezetül a feltárt információk alapján jogi és szakpolitikai javaslatokat teszünk a kiemelt területek tekintetében a magyar kormány, adott esetben az Európai Unió döntéshozói számára.



## 2.1 Mobilitás

A határon átnyúló interakciók mennyiségét és minőségét alapvetően befolyásolják a határok átjárhatóságát nehezítő fizikai és adminisztratív akadályok. Amennyiben a határon való átjutás nehézkes, a fizikai közelség ellenére a határtérség társadalmi kohéziója gyenge marad. A projekt keretében megtartott műhelybeszélgetések során a mobilitás területéhez kapcsolódóan számos akadály nevesítésre került, ezek közül az alábbiakat találtuk a leginkább relevánsnak:

- az ingázók határátlépésének nehézségei [A9.]<sup>1</sup>;
- a határon átlépő menetrend szerinti személyszállítási szolgáltatások korlátozása, elsősorban a kabotázs tilalmán keresztül [A30];
- a diákok számára biztosított kedvezményeknek a határ túloldalán történő igénybe vétele előtt álló akadályok [A8. + A31.].

A személyszállítási szolgáltatások korlátozása szűkíti a mobilitás lehetőségeit: a ritka és térben korlátozott szolgáltatások a települési-funkcionális és munkaerőpiaci igényeket nem képesek megfelelően követni, kiszolgálni. A szolgáltatásszervezés elé állított akadályok révén a határ mentén élők hátrányos helyzetbe kerülnek, a munkahelyhez, oktatáshoz, képzéshez és más szolgáltatásokhoz való hozzájutásukat az adott adminisztratív határok érzékelhetően megnehezítik. A megfelelő közösségi közlekedési szolgáltatások hiánya az egyéni közlekedés térnyerésének kedvez, amellyel szemben környezeti és gazdasági fenntarthatósági aggályok is joggal vethetőek fel.

A határon átnyúló közösségi közlekedési rendszerek működtetését esetenként maga a határátlépési procedúra teszi lehetetlenné. A kiszámíthatatlan és hosszú várakozási idők, a szigorú, minden esetben alapos határellenőrzési procedúrák a külső schengeni határok mentén nagymértékben gátolják a munkavállalást és az oktatás-képzésben való részvételt.

Mindezekon túl olyan akadályt is azonosítottunk a műhelybeszélgetések során, ami a fiatalok határon átnyúló mobilitását korlátozza. Miután a fentebbi problémákon és a határon átlépve egy számára külföldi országba kerül egy-egy tanuló/hallgató, egyáltalán nem garantált, hogy ugyanazt a szolgáltatást (legyen az például a közösségi közlekedés, vagy akár egy múzeumi belépő) hasonlóan kedvezményes konstrukció keretében veheti igénybe, mint a helyi fiatalok. A jogosultsági problémák tehát további visszatartó erőt jelentenek a határon átnyúló mobilitás szempontjából.

---

<sup>1</sup> A projekt keretében az akadályok beazonosítására alkalmazott azonosító. A projekt keretében beazonosított akadályok tételes megnevezése a következő, „3. Ajánlások a további akadályok feloldására” c. fejezetben megtalálható.

Ajánlásaink három szempontból célozzák a mobilitás útjában álló akadályok lebontását, a mobilitás előmozdítását: a fizikai átjárhatóság megkönnyítésén, a kabotázs bizonyos esetekben történő engedélyezésén, továbbá a diákigazolvány-rendszerek és diákkedvezmények jogosultságának harmonizálásán keresztül.

### 2.1.1 Az ingázók határátlépésének könnyítése

Mindenfajta határon átnyúló mozgást és kezdeményezést alapjaiban befolyásol Magyarország külső schengeni határainak nehéz átjárhatósága. A probléma legélesebben Ukrajna, Szerbia és Románia viszonylatában áll fenn. Míg Románia EU-tag, addig Szerbia és Ukrajna nem, ráadásul Ukrajna esetén továbbra is él a vízumkényszer. A szigorú határrezsím nyomán fellépő hosszú várakozási idők, forgalmi torlódások kényelmetlenné és kiszámíthatatlanná, bizonyos esetekben pedig lehetetlenné teszik a rendszeres határátlépést, a kapcsolattartást, jelentősen rontva a határtérségek területi, gazdasági és társadalmi kohézióját. Az akár több órás várakozásból következően számos munkavállaló és tanuló akár órákat tölthet a határon való átjutással, ezért számukra nem ritka a hajnalban való kelés és a késő esti hazaérkezés, ez pedig munkahelyi/iskolai teljesítményükre is negatív hatást gyakorolhat.

#### 2.1.1.1 Jogszabályi környezet

Az EU-tag Románia esetében a legegyszerűbb a könnyítés bevezetése. A román állampolgárok a szabad mozgás uniós jogával rendelkező személyek, így esetükben is alkalmazhatók az *Európai Parlament és Tanács 2016/399 EU rendeletének* vonatkozó előírásai. A Rendelet II. fejezet 8. cikkének (2) bekezdése rendelkezik az ún. minimum-ellenőrzésről. A Rendelet preambuluma 16. szakasza a szabályozás felvezetéseként kimondja, hogy: *„(16) Ahol ezt a körülmények lehetővé teszik, a szabad mozgás uniós jogával rendelkező személyek várakozási idejének csökkentése érdekében, valamennyi tagállamban egységes jelekkel ellátott külön sávokat kell biztosítani a határátkelőhelyeken.”* A Rendelet 10. cikke értelmében a szabad mozgás uniós jogával rendelkező személyek (így a román állampolgárok) számára az egyes tagállamok speciális jelzőtáblákkal megkülönböztetett külön sávokat biztosítanak/biztosíthatnak.

Érdemes felhívni a figyelmet arra is, hogy a rendelet VII. melléklet 5. pontja külön is foglalkozik a határ menti ingázókkal: *„5.2. A 8. cikktől eltérően, azokat a határ menti ingázókat, akiket az azonos határátkelőhelyen történő gyakori határátlépés miatt a határőrök jól ismernek, és akikre vonatkozóan – kezdeti ellenőrzés alapján – a SIS-ben*

(értsd: Schengeni Információs Rendszerben) vagy valamely nemzeti adatállományban nem adtak ki figyelmeztető jelzést, csak szűrőpróbaszerű ellenőrzéseknek kell alávetni annak vizsgálatára, hogy rendelkeznek-e érvényes, a határátlépésre feljogosító okmánnyal és teljesítik-e a szükséges beutazási feltételeket. Ezeket a személyeket időről időre váratlanul, rendszertelen időközökben alapos ellenőrzésnek kell alávetni.” A magyar Kúria 2015-ben született elvi döntése alapján nem követi el a szolgálatban kötelességszegés vétségét az a határrendész, aki a minimum-ellenőrzés elvégzése nélkül hagyja belépni az általa jól ismert – a konkrét esetben is – román határ menti ingázókat.

Ukrajna esetén némileg eltérő és bonyolultabb a fennálló szabályozás. Az ukrán állampolgárok számára, a határ menti területek tekintetében, a kishatárforgalmi rendszerhez rendelt könnyítési lehetőségek jelenthetnek megoldást. *A tagállamok külső szárazföldi határain való kishatárforgalom szabályainak meghatározásáról, valamint a Schengeni Egyezmény rendelkezéseinek módosításáról szóló 1931/2006/EK rendelet* (továbbiakban kishatárforgalmi rendelet) elismeri kishatárforgalmi egyezmények megkötésének lehetőségét tagállamok és szomszédos harmadik országok között, így Ukrajna és Magyarország között is. A Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Miniszteri Kabinetje között Ungváron, 2007. szeptember 18-án aláírásra került egy, a kishatárforgalom szabályozásáról szóló Egyezmény, azonban jogi hiányosság, hogy az Egyezmény nem tartalmaz a határátlépésre vonatkozó könnyítő rendelkezéseket.

### 2.1.1.2 Ajánlások

Figyelembe véve a jelenlegi szabályozási környezetet, a már ma is fennálló jogi lehetőségeket és az elérhető jogszabály-változtatásokat, a helyzet kezelésére az alábbi szakpolitikai és jogalkotási ajánlások megtételét tartjuk szükségesnek.

#### **Jogi ajánlás**

*A Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Miniszteri Kabinetje között Ungváron, 2007. szeptember 18-án aláírásra került, a kishatárforgalom szabályozásáról szóló Egyezmény* szövege kiegészítésre szorul, melyben javasolt kitérni az érintett állampolgárok határátlépését megkönnyítő külön sávok kialakítására, valamint külön az ingázók határátlépésének megkönnyítésére. E téren mintegy „jogharmonizációs” szándékkal javasolt *a kishatárforgalmi rendelet* 15. cikkében szereplő, határátlépést megkönnyítő

lehetőségek közül az alábbiakat átültetni a bilaterális és nemzeti szabályozásokba is, a műszaki lehetőségektől függően:

- rendes határátkelőhelyeken külön sáv fenntartása a határ menti lakosok számára (15. cikk (1) b));
- az előző pont szerinti külön sávoknál azon személyeket, akik rendszeresen lépik át a határt, és akiket a határőrök a gyakori határátlépés miatt jól ismernek, általában csak szűrőpróbaszerűen kell ellenőrizni. Ezen személyeket időről-időre, rendszertelen időközönként, előzetes figyelmeztetés nélkül, alapos ellenőrzésnek kell alávetni. (15. cikk (3)).

A kishatárforgalomról szóló kétoldalú megállapodás módosítása előtt az érintett tagállamoknak konzultálniuk kell a Bizottsággal a megállapodásnak [a kishatárforgalmi rendeletről](#) való összeegyeztethetőségét illetően.

### **Szakpolitikai ajánlás**

Mivel a [2016/399/EU rendelet](#) értelmében a román és horvát állampolgárok a szabad mozgás uniós jogával rendelkező személyek, áthaladásuk megkönnyítése érdekében javasolt a határátkelőhelyi szakpolitikák szomszédos országokkal történő egyeztetése, a határátkelőknél a szükséges fejlesztések összehangolása a kapcsolódó kétoldalú egyezmények, nemzeti szintű kormányhatározatok meghozatalával.

A román–magyar határ vonatkozásában olyan határellenőrzési gyakorlat alkalmazását javasoljuk, mely megfelel [a Schengeni határellenőrzési kódex](#) határ menti ingázókra vonatkozó rendelkezéseinek. A rendelkezés szerint azokat a határ menti ingázókat, akiket az azonos határátkelőhelyen történő gyakori határátlépés miatt a határőrök jól ismernek, csak szűrőpróbaszerű ellenőrzéseknek kell alávetni.

Az ilyen jellegű határellenőrzési gyakorlattal alapvetően is gyorsulna a csúcsidőszakokban a határátkelés, ám adott esetben, amennyiben erre az adott határátkelő infrastruktúrája és személyi állománya lehetőséget ad, az érintett határátkelőhelyeken a határt átlépő személyek forgalmának optimális lebonyolítása érdekében, a határ menti ingázók számára önálló átkelési sáv kijelölése javasolt.

### **Ajánlás az Európai Unió számára**

Az akadály feloldása nem igényel uniós szintű beavatkozást.

## 2.1.2 A határon átlépő menetrend szerinti személyszállítási szolgáltatások fejlesztése

A megrendezett stakeholder-műhelyeken többször is akadályként nevesítették a fizikai mobilitás útjában álló jogi akadályokat. A határon átnyúló személyszállítást korlátozó akadályok feloldása különösen fontos lenne a funkcionálisan szorosan összefonódó határtérségekben, kiemelten azon térségekben, ahol a települési központi funkciók igénybevétele (pl. kereskedelem, piaci szolgáltatások, oktatási, kulturális, egészségügyi szerepkörök) vagy a munkaerőpiaci integráció foka ezt szükségessé teszi. Jelenleg a kabotázs (menetrend szerinti nemzetközi járaton utasok felvétele és célba juttatása ugyanazon tagállamban) tilalma gátolja a határ menti munkaerő-migrációt és a határokkal szabdalts funkcionális vonzaskörzetek kiteljesedését. Mindezekon keresztül pedig munkaerőpiaci anomáliákkal, torzult vonzaskörzetekkel, romló területi és pénzügyi gazdaságossággal, hatékonysággal kell számolni. Amennyiben belföldi utazásra is lehetne használni a viszonylag rövidebb viszonylatokon közlekedő, nemzetközi menetrend szerinti járatokat, e közlekedési szolgáltatások rentábilisabb működést érhetnének el, mivel így a belföldi és a határon átlépő vonzaskörzeti közösségi közlekedési igényeket egyszerre lehetne kielégíteni.

Nem véletlen, hogy sokszor felemlegetett problémaként merült fel a stakeholder-műhelyek és az interjúk során, hogy nemzetközi járatnak számítanak a határt átlépő autóbusszjáratok. A nemzetközi menetrend szerinti járatot belföldi utazásra nem lehet használni, az utas csak határon túli célállomáson szállhat le.

### 2.1.2.1 Jogszabályi környezet

A kabotázs *az autóbusszal végzett személyszállítás nemzetközi piacához való hozzáférés közös szabályairól szóló 1073/2009/EK rendelet* szerint:

- a nem honos fuvarozó által ellenszolgáltatás fejében egy fogadó tagállamban ideiglenesen nyújtott belföldi közúti személyszállítási szolgáltatás, vagy
- e rendelet rendelkezéseivel összhangban menetrend szerinti nemzetközi járaton utasok felvétele és célba juttatása ugyanazon tagállamban, feltéve, hogy nem ez a szóban forgó járat fő rendeltetése.

Az *1073/2009/EK rendelet* foglalkozik az engedélyezett kabotázzsal, azonban éppen ahol a határon átnyúló interakciók tekintetében a legnagyobb szükség lenne rá, ott nem ad rá lehetőséget. A rendelet 15. cikke alapján egy városközpont vagy agglomeráció szállítási igényeinek és egy ilyen központ és a vonzaskörzete között felmerülő szállítási igényeknek a kielégítését szolgáló nemzetközi menetrend szerinti

járatok nem működtethetők. A rendelet kizárja a városi és elővárosi járatokat a kabotázs lehetőségéből. Ahogy a rendelet fogalmaz: „A menetrend szerinti járatok esetén a nem honos fuvarozók szolgáltatása bizonyos feltételekkel, különösen a fogadó tagállamban hatályos jogszabályok betartása mellett – a városi és az elővárosi járatok kizárásával – nemzetközi menetrend szerinti járat keretében engedhető meg.”

További problémát jelent a jelenlegi közösségi szintű szabályozásban, hogy a vonatkozó EK-rendelet értelmében a kabotázs nem engedélyezhető, amennyiben „[...] a kérelmezett szolgáltatás súlyosan veszélyeztetné az érintett közvetlen szakaszokon egy vagy több közszolgáltatási szerződés keretében működtetett hasonló szolgáltatás fennmaradását, vagy hogy a szolgáltatás fő célja nem az, hogy különböző tagállamok területén található megállóhelyek között utasokat fuvarozzon.”

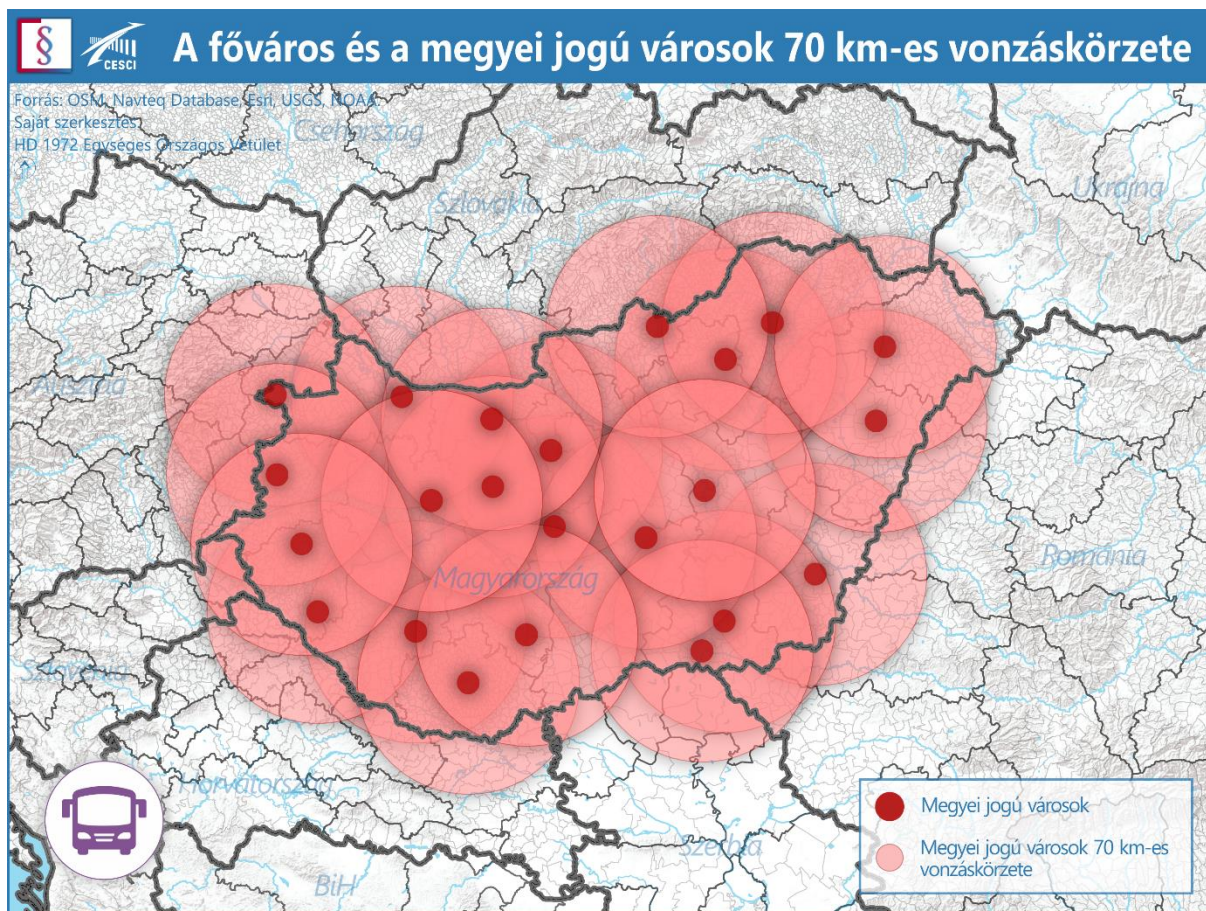
A jogszabályi környezet bizonyos részleteinek a tisztázása érdekében megkerestük az illetékes hatóságot. Az ágazati reakció alapján a vonatkozó EK-rendelet hatályba lépése önmagában nem eredményezte a bilaterális egyezmények „eltűnését”. Az E- rendelet nem szabályoz minden kérdést. Vannak olyan esetek, amelyek szabályozását nemzeti hatáskörbe helyezi. Ezen esetekben a nemzeti jogszabályokat kell figyelembe venni, illetve az ide vonatkozó esetlegesen létező bilaterális egyezményt.

A vonatkozó magyar jogszabályok közül ki kell emelni [a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvényt](#). A jogszabály meghatározza a személyszállítási szolgáltatások típusait. A törvény alkalmazásában az igényként felmerült határon átnyúló személyszállítási szolgáltatások (határ menti városok, agglomerációk közötti menetrend szerinti közlekedés) városi/helyi és elővárosi járatoknak számítanak, ezért a kabotázs rajtuk nem megengedett.

A következő ábra szemléletesen rámutat arra, hogy az agglomerációs körzetekre vonatkozó 70 km-es törvényi szabályozásra tekintettel Magyarországon nincs lehetőség határon átnyúló, vonzaskörzetet kiszolgáló személyszállítási szolgáltatások indítására, amelyek esetében a kabotázs megengedett volna.

A kabotázs a legtöbb, bilaterális, Magyarország által aláírt nemzetközi egyezmény rendelkezése szerint kölcsönösségi alapon nem engedélyezett. Több vonatkozó egyezmény azonban lehetőséget ad az illetékes hatóságoknak külön engedély kiadására. Például ahogy a [89/1993. \(VI. 8.\) Korm. rendelet a magyar–horvát nemzetközi közúti személyszállításról és áru fuvarozásról szóló Megállapodás kihirdetéséről](#) fogalmaz: „A cabotage általában nem engedélyezett, kivéve, ha a másik Szerződő Fél illetékes hatósága a cabotage végzésére jogosító különleges engedélyt bocsát ki.”





### 2.1.2.2 Európai jó gyakorlatok

A határon átnyúló közösségi közlekedési megoldások Európában nem példa nélküliek. A jelen projekt kapcsán elkészült, jó gyakorlatokat felvonultató gyűjteményben is szereplő példák tapasztalatai felhasználhatóak a magyar határok menti közösségi közlekedés jobb megszervezése érdekében.

Határon átnyúló menetrendszerinti járatokra ad jó példát a Frankfurt (Oder) és Słubice közötti határon átívelő városi buszjárat, amely 2012 decembere óta rendszeresen közlekedik a két város között. A határon átívelő járat a helyi rendszerekbe épül be, ezáltal ugyanazok a szabályok vonatkoznak a 983-as járatra is, mint a többi közösségi közlekedés más járataira, a diákok, nyugdíjasok és munkanélküliek számára biztosított utazási kedvezményekkel együtt. (Hasonló megoldás a magyar határok mentén is ismert, pl. a két Komárom, illetve Párkány és Esztergom között.)

A Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolis ETT területén Mouscron (Belgium), Wattrelos (Franciaország) és Roubaix (Franciaország) között szintén határon átnyúló autóbuszjárat közlekedik. Az együttműködésnek sikerült elérnie a jegyárak jelentős



csökkenését is, ezzel is ösztönözve a határ mentén élőket a mobilitásra és növelve a határ átlépések számát.

Határon átívelő autóbusz-közlekedés működik a szlovéniai Nova Gorica és az olaszországi Gorizia ikervárosa között is. A határon átnyúló viszonylat kialakítása során a két város, illetve a két ország közlekedési rendszereinek összekapcsolására került sor. Ebből a célból a szlovén Avrigo busztársaság és az olasz APT Gorizia (Goriziai Tartományi Közlekedési Vállalat) együttműködési egyezményt írtak alá, amelynek értelmében a költségeken és a bevételeken fele-fele arányban osztozik a két társaság. A határon átívelő buszszolgáltatást közösen finanszírozza Nova Gorica önkormányzata, valamint az olasz Friuli-Venezia Giulia régió. A határon átívelő buszjárat megalapítása magával hozta a szélesebb integrációt: az elmúlt években a partnerek közös tarifa- és jegyrendszert alakítottak ki, továbbá közös kombinált jegy- és bérletkonstrukciókat vezettek be.

Az EgroNet közösségi közlekedési rendszer a német és cseh határrégiókban egy kiterjedt, több közlekedési módot, viszonylatot és szolgáltatásszervező társaságot összefogó kezdeményezés. A regionális szolgáltatási rendszer keretében 468 busz-, 37 vasút- és 12 villamosvonal, valamint 2 felvonó használata esetében egyetlen jegy érvényes minden közösségi közlekedési szolgáltatásra, függetlenül attól, hogy az belföldi, helyi, helyközi vagy határon átlépő viszonylat-e.

### 2.1.2.3 Ajánlások

Az ajánlások megtétele előtt fontos kitérni a határon átnyúló térségi személyszállítás jelenlegi egyik legfőbb akadályának számító kabotázs buktatóira is, amelyekre külön figyelmet kell fordítani a szabályozás módosításakor. Ezek egyrészt kiterjednek a potenciálisan fokozódó konkurenciára, a meglévő járatok bevételeinek akár drasztikus csökkenésére, továbbá az eltérő pénznem és árszínvonal is további nem várt árfelhajtó vagy -csökkentő szereppel bírhat, ami kihathat a forgalom nagyságára és az üzemeltetés bevételeire-költségeire is.

A nevesített akadály, a jogszabályi környezet, valamint a társadalmi-gazdasági igények tudatában két szempontot javasolt érvényesítenie a jogalkotónak:

- egyrészt fontos lenne a funkcionálisan összetartozó határon átnyúló települési és munkaerőpiaci vonzáskörzetek közösségi közlekedésének integrációját támogatni, városi-elővárosi menetrend szerinti járatokkal;

- másrészt figyelemmel kell lennie arra, hogy az új lehetőségek ne veszélyeztessék a már létező közlekedési szolgáltatások fennmaradását; a térségi igényeket meghaladó járatok kialakulását pedig el kell kerülni.

Figyelembe véve a jelenlegi szabályozási környezetet, az utazási szükségleteket és a nemzetközi jó példákat, a helyzet kezelésére az alábbi szakpolitikai és jogalkotási ajánlások megtételét tartjuk szükségesnek.

### Ajánlás az Európai Unió számára

*Az autóbusszal végzett személyszállítás nemzetközi piacához való hozzáférés közös szabályairól szóló 1073/2009/EK rendelet* módosítása javasolt annak érdekében, hogy a határ menti személyszállítási szolgáltatások tekintetében ne nehezítse azok rentábilis működését, ne tiltsa meg az ilyen esetekben a kabotázst. Ez a közösségi jog szintjén történő jogi akadálymentesítés jelentené a leghatékonyabb jogszabály-változtatást a probléma feloldása tekintetében. A rendelet 15. cikkének c) pontját az alábbiak szerint javasoljuk módosítani

Hatályos szabályozás	Javasolt szabályozás
<p>15. cikk Engedélyezett kabotázs</p> <p>Kabotázs a következő járatok esetén megengedett:</p> <p>[...]</p> <p>c) menetrend szerinti járat, amelyet a fogadó államban nem honos fuvarozó e rendelettel összhangban üzemeltetett nemzetközi menetrend szerinti járat keretében bonyolít le, kivéve egy városközpont vagy agglomeráció szállítási igényeinek és egy ilyen központ és a vonzáskörzete között felmerülő szállítási igényeknek a kielégítését szolgáló járatokat. Ilyen nemzetközi szolgáltatástól függetlenül kabotázs nem végezhető.</p>	<p>15. cikk Engedélyezett kabotázs</p> <p>Kabotázs a következő járatok esetén megengedett:</p> <p>[...]</p> <p>15. cikk c) menetrend szerinti járat, amelyet a fogadó államban nem honos fuvarozó e rendelettel összhangban üzemeltetett nemzetközi menetrend szerinti járat keretében bonyolít le, <b>kivéve ideértve</b> egy városközpont vagy egy határon átnyúló agglomeráció szállítási igényeinek és egy ilyen központ és a vonzáskörzete között felmerülő szállítási igényeknek a kielégítését szolgáló járatokat. <del>Ilyen nemzetközi szolgáltatástól függetlenül kabotázs nem végezhető.</del></p>

## Jogi ajánlás

Amennyiben az Európai Unió megteszi a határon átnyúló vonzaskörzeti személyszállítás fejlődéséhez szükséges jogalkotói lépéseket, akkor célszerű a magyar szabályozás alapját jelentő *a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény* módosítása is:

Hatályos szabályozás	Javasolt szabályozás
2. § 6. elővárosi személyszállítási szolgáltatás: a főváros vagy megyei jogú város és annak legfeljebb 70 km-es vonzaskörzete között végzett személyszállítási szolgáltatás.	2. § 6. az elővárosi személyszállítási szolgáltatás: főváros vagy megyei jogú város és annak legfeljebb 70 km-es vonzaskörzete között végzett személyszállítási szolgáltatás, <b>ideértve az államhatárt átlépő, Magyarország és valamely szomszédos ország agglomerációs térségeiben a határtól számított 50 km-es sávban kiinduló és végállomással rendelkező, a menetrend szerinti nemzetközi járatokat.</b>
2. § 8. helyi személyszállítási szolgáltatás: a település közigazgatási határán belül – helyi díjszabás alapján – végzett személyszállítási szolgáltatás, a közúti járművel végzett személyszállítási közszolgáltatások esetében ideértve a település közigazgatási határon kívül eső vasútállomására (vasúti megállóhelyére), komp- vagy révátkelőhelyére közbeeső megállóhely érintése nélkül történő személyszállítási szolgáltatást is;	2. § 8. helyi személyszállítási szolgáltatás: a település közigazgatási határán belül – helyi <b>vagy egyedi</b> díjszabás alapján – végzett személyszállítási szolgáltatás, a közúti járművel végzett személyszállítási közszolgáltatások esetében ideértve a település közigazgatási határon kívül eső vasútállomására (vasúti megállóhelyére), komp- vagy révátkelőhelyére közbeeső megállóhely érintése nélkül történő személyszállítási szolgáltatást is, <b>továbbá a már létező közszolgáltatási szerződéssel rendelkező járatok határon átnyúló meghosszabbításával létrejött, korábban kizárólag belföldi helyi járatokkal kapcsolatos szolgáltatások;</b>

Amennyiben a fenti törvénymódosítások nem átültethetők, javasolt egy külön kategória, a „határ menti személyszállítási szolgáltatás” definiálása az értelmező rendelkezések között:

Hatályos szabályozás	Javasolt szabályozás
–	<b>határ menti személyszállítási szolgáltatás: Magyarország és egy szomszédos állam két helysége között végzett, az államhatártól legfeljebb 50 kilométeres sávban működő személyszállítás, amely egyszerre lehet helyi, elővárosi és határon átlépő, beleértve a kabotázs lehetőségét is.</b>

Továbbá javasolt, hogy a kétoldalú (bilaterális) nemzetközi közúti személyszállításról szóló egyezményekbe és az egyezményeket kihirdető jogszabályokba a határ menti személyszállítási szolgáltatásokra vonatkozóan a kabotázs tilalma alóli kivételként jelenjen meg a határtól legfeljebb 50 km-re található funkcionális vonzasközpontokra vonatkozó engedmény.

Minta a hatályos szabályozásra	Minta a javasolt szabályozásra
A cabotage általában nem engedélyezett, kivéve, ha a másik Szerződő Fél illetékes hatósága a cabotage végzésére jogosító különleges engedélyt bocsát ki.	A cabotage általában nem engedélyezett, kivéve, ha <b>annak célja határ menti személyszállítási szolgáltatás megvalósítása, vagy ha</b> a másik Szerződő Fél illetékes hatósága a cabotage végzésére jogosító különleges engedélyt bocsát ki.

A teljes viszonyosság elvén alapuló, kétoldalú (bilaterális) nemzetközi közúti személyszállításról szóló egyezményekben és az egyezményeket kihirdető jogszabályokban részletesen érdemes rendelkezni a díjszabás kialakításának, a tarifarendszernek, a jegy- és bérletbevételeknek, valamint a felmerülő többletköltségek elosztásának speciális szabályairól. Mindezekben túl szükség lenne a határ menti járatok engedélyezésére irányuló eljárások hatékony rendjének a szabályozására is, a kétoldalú megállapodásokban. A hatályos uniós rendelet lehetőséget ad a társhatóságok számára a viszonylag hosszadalmas ügyintézésre, ami a vállalkozások számára nehezen kezelhető.

## Szakpolitikai ajánlás

Mindenekelőtt a határ menti városi vonzáskörzeti területeken szükséges biztosítani a belföldi utazásra is igénybe vehető menetrend szerinti határon átnyúló járatokat.

Különösen ott ajánlatos megkönnyíteni, engedélyezni a kobotázst, ahol a belföldi, gyakran szolgáltatási hiányokkal sújtott határ menti területek lakossága új vagy jobb minőségű szolgáltatáshoz juthatna hozzá a járatok beüzemelésének vagy határ átlépő meghosszabbításának köszönhetően.

### 2.1.3 A diákok mobilitását segítő kedvezmények igénybevétele

A diákigazolványok rendszere, az egyes igazolványok bevezetése, elfogadása, szabályozása igen összetett képet mutat egész Európában, beleértve Magyarországot és a szomszédos államokat is. A jogosultak köre, a kedvezmények formája, a kiállító szervezetek, az igazolványok rendkívül eltérőek. Európában nem létezik egységesített, horizontális diákigazolvány-rendszer. A diákkedvezmények továbbra is nemzeti kompetenciába tartoznak. A diákkártyák ugyan Magyarországon, illetve a Magyarországgal határos országban utazási kedvezményekhez juttatják a hallgatókat, viszont az elfogadott igazolások köre, valamint a kihasználható lehetőségek száma már számottevő mértékben változik országról országra. A legnagyobb magyar tömegközlekedési társaságok közül például a MÁV és a Volán nem, a BKV viszont elfogadja a nemzetközi diákigazolványt (ISIC). Magyarországi és európai szinten egyaránt igen egyenetlen az, hogy ki, mely területen, milyen jellegű diákkedvezményre jogosult, ez pedig csökkenti a határon átnyúló szolgáltatások igénybevételét, visszafogja az utasforgalmat, a határon átnyúló tanulói migrációt.

#### 2.1.3.1 Jogi környezet

Magyarországon *az oktatási igazolványokról szóló 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet* rendelkezik a diákigazolványról. E jogszabály 13. § (1) bekezdése rendelkezik többek között a jogosultságról, a 14. § megszabja a diákigazolvány típusait, a 15. § pedig az igazolványhoz kapcsolódó jogokat, valamint a főbb kedvezményi köröket nevesíti. Ezen kormányrendeleten túl további három magyar jogszabály bír kiemelt jelentőséggel a kérdésben, melyek a Magyarország által garantált „állami” kedvezmények körét határozzák meg:

- *85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről;*

- *194/2000. (XI. 24.) Korm. rendelet a muzeális intézmények látogatóit megillető kedvezményekről;*
- *6/2001. (I. 17.) Korm. rendelet a könyvtárhasználókat megillető egyes kedvezményekről.*

### 2.1.3.2 Európai jó gyakorlatok

Európában léteznek már olyan kezdeményezések, amelyek igyekeznek egyfajta határokon átnyúló egységes rendszert nyújtani az ún. nemzetközi diákigazolványok megteremtésével. Ezen kezdeményezések közé tartozik a Nemzetközi Diákigazolvány (ISIC), illetve az Európai Ifjúsági Kártya Szövetség (EYCA), melyekhez több európai ország nemzeti diákigazolvány-kiállítója is csatlakozott. A csatlakozott diákigazolvány-kiállítók szerepeltetik saját igazolványaikon az adott szövetség szimbólumát. Ebben az esetben az adott „nemzeti” igazolvánnyal rendelkező diák igénybe tudja venni az adott állam által garantált kedvezményeken túl az érintett szövetség által elért kedvezményeket. Az említett diákigazolványokkal rendelkező személyek Európa szerte bizonyos kedvezményeket érvényesíthetnek a megadott szolgáltatások területén. Fontos azonban megemlíteni, hogy e nemzetközi igazolványok sok esetben még mindig nem jogosítanak fel az „állami” kedvezmények igénybevételére.

### 2.1.3.3 Ajánlások

Figyelembe véve a jelenlegi szabályozási környezetet, a diákigazolványok szétagolt rendszerét, a helyzet kezelésére az alábbi ajánlások megtételét tartjuk szükségesnek.

#### **Ajánlás az Európai Unió számára**

Javasolt egy EU-szintű diákigazolvány-rendszer kialakítása. Közösségi szinten az Európai Parlament „Mozgásban az ifjúság” megnevezésű kezdeményezésén belül található utalást az ún. „Mozgásban az ifjúság” kártya bevezetésére, amely kezdeményezéssel a Régiók Bizottsága is egyetért a kezdeményezéshez kibocsátott véleményében. A vélemény (opinion) utalást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a meglévő „nemzeti” kártyákkal egy új kártya nem versenyezhetne, viszont építhetne rájuk.

Az Európai Unióban javasolt törekedni az összes elterjedt diákigazolvány-típus elfogadására, egységesítésére, mindenképp a Nemzetközi Diákigazolvány Egyesület (ISIC), valamint az Európai Ifjúsági Kártya Szövetség (EYCA) által kibocsátott kártyákra építve.

### **Jogi ajánlás**

Amennyiben uniós szintű diákkedvezmény-rendszer nem kerül kialakítása, érdemes bi- vagy multilaterális egyezmény(ek) keretében törekedni a szomszédos országok diákigazolvány-rendszereinek és diákkedvezményeinek összehangolására. Javasolt magyar jogszabály keretében a szomszédos országokban diákigazolványra jogosultak körére külön szabályozást alkotni, szigorúan kölcsönösségi alapon, meghatározva a jogosultság igazolásának kölcsönösen elfogadott módját.

Akár európai uniós irányelv, akár bi- vagy multilaterális megállapodásokkal kerül felszámolásra a fiatalok mobilitását gátló akadály, szükségessé válhat a kérdést szabályozó magyarországi jogszabályok (*az oktatási igazolványokról szóló 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet, 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről; 194/2000. (XI. 24.) Korm. rendelet a muzeális intézmények látogatóit megillető kedvezményekről; 6/2001. (I. 17.) Korm. rendelet a könyvtárhasználókat megillető egyes kedvezményekről*) módosítása.

### **Szakpolitikai ajánlás**

A magyar szakpolitika számára javasolt az EU-szintű diákigazolvány-rendszer kialakítására irányuló kezdeményezés támogatása, a folyamat facilitálása.



## 2.2 Határon átnyúló munkaerő-mobilitás

A projekt keretében megtartott műhelybeszélgetések során a foglalkoztatás területéhez kapcsolódóan több akadály is felmerült, ezek közül az alábbiakat találtuk a leginkább fontosnak a határon átnyúló munkaerő-mobilitás szempontjából:

- a határon átnyúló foglalkoztatást támogató munkaerőpiaci információkhoz való hozzáférés nehézségei [A36];
- ekvivalenciaproblémák a végzettségek területén [A5. + A6. + A7.];
- tagállamonként eltérően szabályozott munkavállalói jogviszonyok (pl. egyszerűsített foglalkoztatás) [A38].

A határon átnyúló munkaerő-áramlást jelentős mértékben akadályozza a határon túli munkavállalásra és az ahhoz kapcsolódó szabályozási környezetre vonatkozó ismeretek hiánya (beleértve a munkavállalói jogosultságokat és kötelezettségeket), valamint az információszolgáltatás összehangolatlansága. Nem véletlen, hogy az európai jogalkotók és határon átnyúló együttműködésekben érdekelt több határszakasz mentén felismerték a hatékony és kiterjedt információnyújtásban rejlő gazdasági lehetőséget, és a problémák meghaladását az Unió program szinten is támogatja, az ún. EURES-kezdeményezéseken keresztül.

Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a határon átnyúló munkaerő-migráció útjában álló információs akadályok leküzdése nem elegendő a mobilitás erősítéséhez. Annak ellenére, hogy a határon túlról érkező munkavállaló számára biztosított az adott fogadó állam munkaerőpiaci helyzetképe és szabályozási környezetének megismerése, továbbá az érdekelt hatóságok között is akadálytalan az információcsere, nem garantált a munkavállaló automatikus foglalkoztatása. Ez főként abból ered, hogy eltérő az egyes államok képzési rendszere. Ahogyan az a jogi leltárban megemlítésre került, a szakképzési rendszerek eltérő szabályozása arra vezethető vissza, hogy az egyes tagállamokban különbözőek a munkaerőpiaci szükségletek, így különbségek vannak a képzések tartalma és rendszere között. Ugyan az Európai Unió egyik alappillére a munkaerő szabad áramlásának elve, mégis jelentős akadály, hogy a tagállami kompetenciába tartozó eltérő szakképzési rendszerek miatt az Unión belül a képesítések elismerése korántsem automatikus.

Az oktatás, valamint a szakképzés tartalmának és rendszerének alakítása továbbra is tagállami hatáskörben fog maradni. Maga a közösségi szabályozás eleve úgy épül fel, hogy meghagyja tagállami keretek között a szakképzési követelmények meghatározását. A fogadó ország tehát a munkavégzés feltételül szabhatja a szakmai képesítések (képzés és szakmai tapasztalat) hivatalos elismertetését. Kevés az olyan

szakma, amelyet az egyes uniós tagállamok az *2005/36/EK irányelv* értelmében automatikusan elfogadnak.

Az egyes bizonyítványok, oklevelek, szakmai gyakorlatok elismerése továbbra is szigorúan szabályozott és díjfizetéshez kötött. *A külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről szóló 2001. évi C. törvény* 64. §-a értelmében az egyes külföldön szerzett végzettségeket akkreditáltatni kell, mely több esetben jelentős díjtétellel jár.

Amennyiben egy munkavállaló megfelelő információkkal rendelkezik a munkaügyi helyzetről, és képzettségét sikeresen el tudta ismertetni a hatóságokkal, további problémát képezhetnek a munkavállalói jogviszonyhoz kapcsolódó eltérő szociális ellátási rendszerek: a munkaviszonyhoz kapcsolódó juttatásokat nem minden esetben lehet a származási ország szerinti szabályok módjára érvényesíteni. A szociális biztonsági rendszerek „korszerűsített koordinációjára” irányuló közösségi szintű jogszabálycsomagban foglaltak mindössze koordinálják a különböző nemzeti szociális védelmi rendszereket. Az egyes foglalkoztatási formákhoz tartozó szociális ellátásokat és kötelezettségeket továbbra is a munkahely szerinti ország nemzeti szociális védelmi rendszere határozza meg. A műhelybeszélgetések tanulsága szerint például a Magyarországról Ausztriába átjáró munkavállalók körében problémát jelent, hogy a magyar egyszerűsített foglalkoztatáshoz kapcsolódó szociális ellátások köre bővebb, mint az osztrák csekély mértékű foglalkoztatottsághoz kapcsolódók.

A felmerült akadályok lebontása érdekében tett javaslataink fő célja a határon átnyúló munkavállalás támogatása, ezen keresztül pedig a munkaerőpiaci problémák (pl. munkanélküliség, munkaerőhiány) kezeléséhez való hozzájárulás. Hatékonyabb tájékoztatási tevékenységekre, a képzettségek kölcsönös elfogadásának megkönnyítésére, a munkavállalói jogviszonyok megnyugtató rendezésére van szükség. Javasoljuk a kétoldalú megállapodások kiegészítését az egyenértékűnek elismert vizsgabizonyítványok jegyzékével, továbbá szakképzési határbizottságok létrehozását a képzési rendszerek és oklevelek elfogadásának összehangolása érdekében.

### 2.2.1 Jogszabályi környezet

*Az Európai Unió működéséről szóló szerződés* (EUMSZ) 166. cikke alapján a szakképzés tartalmi és szervezeti rendszerének kialakítása tagállami hatáskörbe utalt feladat. Az eltérő szakképzési rendszerek összehangolására kötelező uniós norma nem született. A nemzeti képesítési rendszerek kialakítását mozdította elő *az egész életen át tartó tanulás Európai Képesítési Keretrendszerének létrehozásáról szóló, az Európai Parlament*

és a Tanács által 2008. április 23-án elfogadott Ajánlás végrehajtása. Magyarországon kiemelt jelentőségű a kérdésben *a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény*.

A foglalkoztatás terén a szakmai képesítések más tagállamban történő elismerésének kérdése már direkter módon került szabályozásra közösségi szinten is. Az elismerési folyamatot az Európai Unióban *az Európai Parlament és a Tanács 2013/55/EU irányelve* szabályozza, amely jogi norma *a szakmai képesítések elismeréséről szóló 2005/36/EK irányelvet* és *a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendeletet* egyaránt módosította. Az irányelv egyik lényeges eleme, hogy meghatározza az ún. szabályozott szakmák fogalmát. Szabályozott szakmának azon szakmák minősülnek a szabályozás alapján, amelyek gyakorlása meghatározott képesítő oklevélhez vagy vizsga letételéhez, illetve szakmai szervezetbeli tagsághoz kötött. Amennyiben egy uniós állampolgár egy másik uniós tagállamban szeretne munkát vállalni, és szakmája a fogadó államban szabályozott szakmának minősül, akkor a fogadó ország a munkavégzés feltételéül szabhatja a szakmai képesítések (képzés és szakmai tapasztalat) hivatalos elismertetését. Ha abban az országban, ahol a munkavállaló munkát szeretne vállalni, a szakmája nem minősül szabályozottnak, akkor azt ugyanolyan feltételekkel gyakorolhatja, mint az adott ország többi állampolgára.

A témához tartozóan, még az ország uniós csatlakozása előtt magyar részvétellel több olyan kétoldalú nemzetközi szerződés is aláírásra került, amely egyes bizonyítványok, oklevelek kölcsönös elismerését rendezi. A bilaterális szerződések közül kiemelkedik az Osztrák Köztársasággal kötött egyezmény, melynek melléklete tartalmazza az egyenértékűnek elismert vizsgabizonyítványok jegyzékét is.

A kérdéshez kapcsolódó egyéb jogszabályok:

- *2001. évi XCIX. törvény a felsőoktatási képesítéseknek az európai régióban történő elismeréséről szóló, 1997. április 11-én, Lisszabonban aláírt Egyezmény kihirdetéséről;*
- *2001. évi C. törvény a külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről;*
- *137/2008. (V. 16.) Korm. rendelet az idegennyelv-tudást igazoló államilag elismert nyelvvizsgáztatásról és a külföldön kiállított, idegennyelv-tudást igazoló nyelvvizsga-bizonyítványok Magyarországon történő honosításáról;*
- *2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről;*
- *2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról.*

A határon túli munkavállalás témaköréhez szorosan kapcsolódnak azok a rendelkezések, melyek arra vonatkoznak, milyen jogviszonyhoz milyen jogosultságok és kötelezettségek következnek a munkavállaló számára. A kutatómunka alapján azok

a jogviszonyok okoznak leginkább problémát, melyek szabályozása eltérő az egyes tagállamok között. Ilyen például a stakeholder-műhelyek során említett egyszerűsített foglalkoztatásesete, amelyről Magyarországon [az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló 2010. évi LXXV. törvény](#) rendelkezik. A törvény szerint az idegen- és alkalmi munkát vállaló személy nem minősül a Tbj. szerinti biztosítottnak, de nyugellátásra, baleseti egészségügyi szolgáltatásra, valamint álláskeresési ellátásra jogosultságot szerez (10. § (1)). Ausztriában azonban eltérő a nemzeti szabályozás. Az ausztriai munkavállalói jogviszonyok közül az ún. csekély mértékű foglalkoztatás (Geringfügige Beschäftigung) kategóriája feleltethető meg leginkább a magyarországi egyszerűsített foglalkoztatásnak, erről az osztrák jogrendben a [Bundesgesetz vom 9. September 1955 über die Allgemeine Sozialversicherung](#) rendelkezik. Csekély mértékű foglalkoztatás esetén a munkáltató kizárólag balesetbiztosítás fizetésére kötelezett, a betegbiztosítási és nyugdíjbiztosítási járulékokat a munkavállaló fizet(heti) önkéntes alapon. A munkanélküliség esetére érvényes biztosítás önkéntes fizetése azonban nem lehetséges, ezt az osztrák tájékoztatók is hangsúlyozzák. Tehát például egy Magyarországról származó munkavállaló az ilyen jellegű ausztriai jogviszonya után se Ausztriában, se Magyarországon nem számít „automatikusan” beteg- és egészségbiztosításra, továbbá álláskeresési ellátásra jogosultnak.

[A szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK-parlamenti és tanácsi rendelet](#) (a továbbiakban: Alaprendelet) és [a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló 987/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet](#) viszonylag részletes eligazítást ad a szociális biztonsági kérdések szabályozása tekintetében, azonban ezek a rendelkezések nem lépnek a nemzeti jogszabályok helyébe: csak koordinálják a különböző nemzeti szociális védelmi rendszereket, és nem szabályozzák a különböző típusú munkaviszonyokkal járó ellátási jogosultságokat.

## 2.2.2 Jó gyakorlatok

Ahogy utaltunk rá, az információ és a tájékoztatás hiánya alapvető akadály a határon átívelő munkaerőpiac és munkavállalás terén. A határon átnyúló munkaerőpiaci információkat (is) nyújtó együttműködésekkel kapcsolatban ki kell emelni azokat a jó példákat, amelyek célja éppen a megfelelő információk biztosítása volt. Az első ilyen jó példa a Németország, Belgium és Hollandia közötti határon átívelő együttműködés a munkaerőpiac terén. A kezdeményezés abból indult ki, hogy a munkát keresők számára nem álltak rendelkezésre a szükséges információk. A probléma kezelése érdekében az érintettek egy digitális információs portált és egy eligazítási térképet (roadmap) hoztak

létre azok számára, akik a szomszédos államban kívánnak munkához jutni. A holland oldalon egy információs portált fejlesztettek ki ('www.grensinfo.nl'61), amely a három ország nemzeti jogi kereteiről, adórendszereiről, az egészségügyi rendszerekről és a szociális ellátásról nyújt széles körű tájékoztatást.

A Meuse-Rhine Euregio a holland Limburg tartománnyal és Maastricht várossal közösen működteti az 'Institute for Transnational and Euregional Cross-border Cooperation and Mobility' elnevezésű interdiszciplináris intézetet, amely a határtérségben élők mindennapjait megkönnyítő információs adatbázist fejlesztett ki. Az információs szolgáltatás kiterjed az adóügyekre, a nyugdíjak kérdéskörére, valamint a szociális biztosítás és a szakképzés elismeréséhez kapcsolódó kérdésekre.

További jó gyakorlat az Infobest, mely a franciaországi Elzász, a németországi Baden és Északnyugat-Svájc régiójának határon átnyúló információs és tanácsadó szolgáltatóhálózata a munkaügy területén. Az 1990-es évek eleje óta működő Infobest információs központok a Felső-Rajna térségében számos, egy másik országban munkát vállalni vagy élni szándékozó személy részére nyújtanak tematikusan sokszínű és a mindennapi életben hasznos információkat (pl. iskolai oktatás és szakképzés, házasság és család, foglalkoztatás, munkanélküliség, családtámogatás, adózás, stb.), de a vállalkozások, a civil szervezetek és a közigazgatás számára is rendelkezésre állnak. Az Infobest honlapja többek között információkat nyújt az egyes munkaügyi szabályozások közötti különbségekről, jogszabályi hivatkozásokkal, konkrét munkaügyi esetekkel, fogalommagyarázatokkal (pl. foglalkoztatottsági jogviszony, határozatlan idejű foglalkoztatás, próbaidő, betegszabadság) kiegészítve. A francia és német nyelven elérhető webportálon kívül négy Infobest iroda szolgálja az információnyújtást a határtérségben.

A politikai pártok, valamint a brit és az ír kormány közötti tárgyalások eredményeképpen 1998-ban a Nagypénteki (másképp Belfasti) Megállapodás alapján létrehozott Észak-Dél Miniszteri Tanács 2001-es felkérése alapján kerültek feltárássra egy átfogó tanulmány keretében az Ír-sziget két része közötti mobilitást akadályozó tényezők. Az „Obstacles to Cross-Border Mobility on the Island of Ireland” című tanulmány tématerületei kiterjedtek az olyan ügyekre, mint pl. az oktatás és képzés, a foglalkoztatási törvények és személyzeti felvételi eljárások, az adózás, a társadalombiztosítás, a nyugdíjak, az egészségügyi szolgáltatások, a gyermekgondozás és a lakhatás. A tanulmány eredményeire alapozva az Észak-Dél Miniszteri Tanács 2002 júniusában megegyezett egy weboldal létrehozásáról. A kimondottan a határon túli munkavállaláshoz kapcsolódó releváns információkat kategóriák (egészségügy, adózás stb.), életesemények (tanulás, költözés stb.) és célcsoportok (határ menti foglalkoztatottak, szülők stb.) alapján is le lehet kérdezni.

A végzettségek terén jelentkező ekvivalenciaproblémák orvoslásához járulnak hozzá a szakképzési rendszerek összehangolását célzó kezdeményezések. Ide sorolható európai jó példa a Németország (Schleswig-Holstein tartomány) és Dánia (Sønderjylland régió) között megvalósult, a szakképzés harmonizációjára tett lépéseket magába foglaló kezdeményezés. Az együttműködés keretében egyeztetési folyamatot indítottak, melyre mind a két érintett minisztérium képviselői meghívást kaptak, azzal a feladattal, hogy alakítsanak ki egy jogi keretrendszert az oktatás és a szakképzés kérdéskörében. Az előkészítéseket követő tárgyalássorozat eredményeként egy közös nyilatkozat került megfogalmazásra 2013-ban, a Német Szövetségi Oktatási Minisztérium és a Dán Királyi Oktatási Minisztérium között. A nyilatkozat alapvető célja többek között, hogy támogassa az átláthatóságot és az összehasonlíthatóságot az egyes oktatási és képzési rendszerek között, és csökkentse az adminisztratív és bürokratikus akadályokat és nehézségeket.

Az okleveleknek és szakképesítéseknek az ápolási szakokon és néhány másik szakmában történő elismerése érdekében valósították meg a 'Competence to go' elnevezésű projektet.

Az említett német-dán megegyezéshez hasonló közös deklaráció került aláírásra Hollandia és Németország között is 2008 decemberében, amelynek célja az iskolai végzettségek kölcsönös elfogadása volt. Az együttműködés magába foglalja az alap- és a középfokú képzési rendszerek közötti átjárhatóságot, egy közösen kialakított ekvivalencialista segítségével. Az együttműködés értelmében a megszerzett végzettségeket és jogosultságokat kölcsönösen elismerik a felek. Mindehhez hozzátartozik, hogy az együttműködésben részt vállaló partnerek rendszeresen megosztják egymással az iskolarendszereikben bevezetett változásokról szóló információkat, és folyamatosan egyeztetnek a kölcsönös elfogadás gyakorlatáról, valamint az ekvivalencialista rendszeres aktualizálásáról.

A szakképzés területén a végzettségek nem automatikus, hanem sokkal inkább alkalmi, rendszertelen és „ad hoc” módon történő elfogadására, a határon átívelő harmonizálás és szabványosítás hiányosságaira reagáló jó példát dél-európai államok is szolgáltatnak. Az említett akadályok felszámolását tűzte ki célul a Galicia–Norte Régió Európai Területi Társulás. Első lépésként tanulmányt készítettek a témáról, és meghatározták az operatív célokat: a végzettségek és oklevelek elismeréséhez szükséges jelenlegi eljárások vizsgálata; az elemzett eljárások megismertetése a határ mindkét oldalán, az információhiány csökkentése érdekében; munkacsoport létrehozása az akadályok elhárítására kínáló lehetőségek feltérképezése céljából; a szakképzés ekvivalenciájának megállapítása és elfogadtatása az érintett portugál és spanyol régióban; az oklevelek és szakképesítések automatikus kiértékelése; kiegészítő

szakképzési kínálat létrehozása jelentős eltérések esetére; online applikáció fejlesztése a szakképzések és oklevelek értékelésére és elismerésére; valamint közös oktatási és szakképzési keret megalkotása. A tanulmány alapján kezdődött meg egy harmonizált rendszer kialakítása a határtérségben.

### 2.2.3 Ajánlások

A határon átnyúló munkaerő-mobilitás területét érintő problémák kezelése különböző jellegű akadályok feloldását teszi szükségessé. Az ekvivalenciaproblémák kezelése – amíg azokra nem születik az Európai Unió szintjén megoldás – belátható időn belül a bilaterális megállapodások módosításával és az ezekkel iteratíván együttműködő szakmai kezdeményezésekkel kezelhetők. Az alábbiakban a problémakörhöz kapcsolódóan szakmapolitikai javaslatokat is adunk, így például a határon túli munkavállalással kapcsolatos tájékoztatás komplex fejlesztésére, valamint a szakmai szervezetek szükséges együttműködéseire vonatkozóan.

#### *Jogi ajánlás*

A határtérségekre fókuszáló szakpolitikai javaslatok (lásd lejjebb) mellett célszerű lenne a leltárban megnevezett bilaterális megállapodásokat, egyezményeket az osztrák–magyar megállapodáshoz hasonlóan, az egyenértékűnek elismert vizsgabizonyítványok jegyzékével kiegészíteni, ezáltal is javítva a munkavállalók lehetőségeit. A megállapodások módosításával erősíteni kellene azon egyeztetési és végrehajtási mechanizmusok hatékonyságát, melyek a szakmai képesítések egyenértékűségi feltételeinek közelítésére, megállapítására, valamint a változások következetes átvezetésére irányulnak.

Ahogy az a jogi leltárban megállapításra került, az Osztrák Köztársasággal kötött megállapodást leszámítva a vonatkozó egyezmények nem tartalmazzak jegyzéket az egyenértékűnek elismert vizsgabizonyítványokról. Ezért javasoljuk, hogy az ilyen jegyzéket nem tartalmazó megállapodások kerüljenek kiegészítésre az alábbi cikkel, valamint melléklettel:

#### **(...). Cikk**

**(1) A Szerződő Felek akkor ismerik el külön eljárás nélkül egyenértékűnek a szakképzési vizsgabizonyítványokat, ha**

**a) mindkét Fél megállapította az egyenértékűséget, és**



*b) a vizsgabizonyítványokat felvették a jelen Egyezmény mellékletébe.*

**(2) Jelen Egyezmény mellékletét jegyzékváltással lehet módosítani vagy kiegészíteni.**

**(3) A Szerződő Felek**

*a) kicserélnek minden, az egyenértékűség megítéléséhez szükséges információt és iratot,*

*b) a lehető legrövidebb időn belül közlik egymással a vizsgakövetelmények valamennyi változását.*

**(4) Az egyenértékűvé nyilvánítás nem terjed ki azokra a vizsgabizonyítványokra, amelyeket közszolgálati jogviszonyban vagy olyan szakmai képzési viszonyban szereznek, melynek kifejezetten az a kizárólagos célja, hogy később köztisztviselői munkakört töltsenek be.**

### Melléklet

*Az egyenértékűnek elismert vizsgabizonyítványok jegyzéke*

*(...)*

Az alábbiakban pedig az egyes bilaterális megállapodásokra vonatkozó további módosítási javaslatainkat közöljük.

Módosítási javaslat *a Magyar Köztársaság Kormánya és az Osztrák Köztársaság Kormánya között a szakmai képzési együttműködésről és a szakképzési vizsgabizonyítványok egyenértékűségének kölcsönös elismeréséről szóló, Bécsben, 1994. április 6-án aláírt Egyezmény szövegének kormányrendelettel történő kihirdetéséről szóló 159/1994. (XII. 2.) Korm. rendeletre vonatkozóan:*

#### 5. Cikk

*(1) Jelen Egyezményből fakadó valamennyi kérdés megtárgyalására a két Szerződő Fél szakértői bizottságot hoz létre. A szakértői bizottságban a munkaadói és munkavállalói szervezetek képviselői közreműködnek.*

*(2) A szakértői bizottság legalább kétévenként, egyébként bármelyik Szerződő Fél kérésére ülészik.*

(3) A szakértői bizottság felülvizsgálja jelen Egyezmény végrehajtását, és javaslatot tesz az egyenértékűnek elismert vizsgabizonyítványok jegyzéke módosítására és kiegészítésére a 3. Cikk szerint, **figyelemmel kíséri a változtatások átvezetését, és ezek kéسدelme esetén jelzéssel él a Szerződő Felek felelős hatóságai felé.**

Módosítási javaslat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a Magyarországon és a Horvát Köztársaságban kiállított, iskolai végzettségeket, felsőfokú tanulmányokat tanúsító bizonyítványok és oklevelek/fokozatok elismeréséről szóló Egyezmény kihirdetéséről szóló 106/1998. (V. 27.) Korm. rendeletre vonatkozóan:

#### 7. Cikk

(1) Jelen Egyezmény rendelkezései azokra az iskolai bizonyítványokra, oklevelekre és fokozatokra vonatkoznak, amelyeket a Magyar Köztársaságban és a Horvát Köztársaságban ezen Egyezmény hatálybalépését követően szereztek meg.

(2) A Magyar Népköztársaságban és a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaságban kiállított, iskolai végzettséget tanúsító bizonyítványok, valamint oklevelek egyenértékűségének kölcsönös elismeréséről szóló, Budapesten, az 1980. évi március hó 7. napján aláírt megállapodás továbbra is érvényes azokra a bizonyítványokra, oklevelekre/fokozatokra, amelyeket a Magyar Köztársaságban és a Horvát Köztársaságban szereztek meg ezen egyezmény hatálybalépését megelőzően.

**(3) A Felek kölcsönösen tájékoztatják egymást az (1) bekezdés szerinti egyezmény hatálybalépését követően végbement olyan változásokról, amelyek egyes egyenértékűségi feltételek módosítását vagy újabb egyenértékűségek megállapítását igénylik, törekedve e változások következetes átvezetésére.**

#### 9. cikk

A jelen Egyezményből adódó valamennyi kérdés megvitatására, továbbá az országok képzési rendszerében bekövetkező és az arra vonatkozó jogszabályi változások kérdéseinek megoldására vegyes bizottságot hoznak létre, amely szükség szerint, de évente legalább egy alkalommal ülészik.

**A vegyes bizottságba a munkaadói és munkavállalói szervezetek képviselőit is meg kell hívni.**

**A vegyes bizottság rendes ülésén felülvizsgálja jelen Egyezmény végrehajtását, javaslatot tesz az egyes egyenértékűségi feltételek módosítására vagy újabb egyenértékűségek megállapítására, figyelemmel kíséri a változtatások átvezetését, és ezek késedelme esetén jelzéssel él a Szerződő Felek felelős hatóságai felé.**

Az ülés helyét mindig diplomáciai úton egyeztetik.

#### 11. cikk

Jelen Egyezmény határozatlan időre szól. **Tartalmát a Szerződő Felek egymás között megkötendő megállapodása módosíthatja vagy egészítheti ki, különös tekintettel az egyes egyenértékűségi feltételek változására, illetve új egyenértékűségek megállapítására.**

A Szerződő Felek mindegyike egyéves felmondási idő betartásával, diplomáciai úton, írásban felmondhatja az Egyezményt.

Módosítási javaslat *a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között a Magyarországon és Ukrajnában folytatott tanulmányokat és végzettséget tanúsító okiratok, valamint tudományos fokozatok egyenértékűségének kölcsönös elismeréséről szóló Egyezmény kihirdetéséről szóló 14/1999. (II. 5.) Korm. rendeletre vonatkozóan:*

#### 9. Cikk

A Felek kölcsönösen tájékoztatják egymást az oktatási rendszerben, a tanulmányok elvégzéséről szóló dokumentumok megnevezésében és a kiadási követelmények tekintetében végbemenő változásokról, **a változások alapján módosítani javasolt egyes egyenértékűségi feltételekről vagy újabb egyenértékűségek megállapításáról**, és törekednek ezen Egyezmény következetes végrehajtására.

A jelen Egyezményből adódó valamennyi kérdés megvitatására, továbbá az országok képzési rendszerében bekövetkező és az arra vonatkozó jogszabályi változások kérdéseinek megoldására vegyes bizottságot hoznak létre, amely szükség szerint, de évente legalább egy alkalommal ülészik.

**A vegyes bizottságba a munkaadói és munkavállalói szervezetek képviselőit is meg kell hívni.**

**A vegyes bizottság rendes ülésén felülvizsgálja jelen Egyezmény végrehajtását, javaslatot tesz az egyes egyenértékűségi feltételek**

**módosítására vagy újabb egyenértékűségek megállapítására, figyelemmel kíséri a változtatások átvezetését, és ezek késedelme esetén jelzéssel él a Szerződő Felek felelős hatóságai felé.**

Az ülés helyét és idejét diplomáciai úton egyeztetik.

Módosítási javaslat a Magyar Köztársaság és az Osztrák Köztársaság között a felsőoktatási intézményekben végzett tanulmányok egyenértékűségének elismeréséről szóló Egyezmény kihirdetéséről szóló 63/1999. (IV. 28.) Korm. rendeletre vonatkozóan:

#### 6. Cikk

1. A jelen Egyezményből adódó valamennyi kérdés megvitatására Állandó Szakértői Bizottság létesül, amely a Szerződő Államok által kinevezendő legfeljebb 3-3 tagból áll. **A bizottságba a munkaadói és munkavállalói szervezetek képviselőit is meg kell hívni.** A tagok névsorát a Szerződő Államok diplomáciai úton közlik egymással. E Bizottság a jelen Egyezmény hatálybalépése után azon Állandó Szakértői Bizottság helyébe lép, amely az Osztrák Köztársaság és a Magyar Népköztársaság által az érettségi bizonyítványok egyenértékűségéről az egyetemi felvételek érdekében 1982. július 16-án megkötött Egyezmény 4. Cikke értelmében működött.

2. Az Állandó Szakértői Bizottság a Szerződő Államok egyikének kívánságára ül össze.

**3. Az Állandó Szakértői Bizottság rendes ülésén felülvizsgálja jelen Egyezmény végrehajtását.**

4. Az ülés helyét mindig diplomáciai úton egyeztetik.

Módosítási javaslat a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a Magyar Köztársaságban, illetve Romániában akkreditált oktatási intézmények által kiadott diplomák, oklevelek, tanulmányi bizonyítványok és tudományos fokozatok kölcsönös elismeréséről szóló Egyezmény kihirdetéséről szóló 102/1999. (VII. 6.) Korm. rendeletre vonatkozóan:

#### 10. Cikk

A Felek tájékoztatják egymást oktatási rendszerük struktúrájáról, a tanulmányi programokról, a tanulmányi dokumentumok elnevezéséről, tartalmáról és kibocsátásuk feltételeiről, valamint az abban bekövetkezett változásokról, **különösen amelyek egyes egyenértékűségi feltételek**

**módosítását vagy újabb egyenértékűségek megállapítását igénylik, és törekednek e változások következetes átvezetésére.**

### 13. Cikk

A Felek a jelen Egyezmény előírásainak értelmezésében vagy alkalmazása során felmerülő vitás kérdéseket az általuk létrehozott, 5-5 főből álló technikai jellegű szakértői vegyes bizottság (a továbbiakban: Bizottság) segítségével oldják meg. A Felek a jelen Egyezmény hatálybalépésétől számított négy hónapon belül közlik egymással a Bizottság tagjainak névsorát.

A Bizottság évente legalább kétszer vagy szükség szerint a Felek bármelyikének a kérésére összeül.

**A Bizottság rendes ülésein felülvizsgálja a jelen Egyezmény végrehajtását, javaslatot tesz az egyes egyenértékűségi feltételek módosítására vagy újabb egyenértékűségek megállapítására, figyelemmel kíséri a változtatások átvezetését, és ezek késedelme esetén jelzéssel él a Szerződő Felek felelős hatóságai felé.**

Az ülés időpontját és helyszínét a Felek közösen határozzák meg. A szállás, az étkezés, valamint a technikai feltételek biztosítása és finanszírozása a fogadó Fél feladata, míg a nemzetközi utazási költségeket a küldő Fél biztosítja.

Módosítási javaslat *a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovén Köztársaság Kormánya között a bizonyítványok és oklevelek kölcsönös elismeréséről szóló Egyezmény kihirdetéséről szóló 122/2000. (VII. 11.) Korm. rendeletre vonatkozóan:*

### 10. Cikk

Az Egyezmény rendelkezései azokra az iskolai végzettséget tanúsító bizonyítványokra és oklevelekre vonatkoznak, amelyeket a Magyar Köztársaságban és a Szlovén Köztársaságban az Egyezmény hatálybalépését követően állítottak ki.

A Magyar Népköztársaságban és a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaságban kiállított, iskolai végzettségeket tanúsító bizonyítványok, valamint oklevelek egyenértékűségének kölcsönös elismeréséről szóló, Budapesten, az 1980. évi március hó 7. napján aláírt megállapodást a Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság közötti kapcsolatok során alkalmazzák

azokra a bizonyítványokra, oklevelekre, amelyeket a Szerződő Feleknél szereztek meg az Egyezmény hatálybalépését megelőzően.<sup>2</sup>

E Cikk második bekezdésében említett Egyezmény alapján, a Szerződő Felek a kibocsátás időpontjától függetlenül ismerik el

– a Magyar Köztársaságban szerzett tudomány(ok) kandidátusa okleveleket, amelyek elnyerése céljából a disszertációt legkésőbb 1997. szeptember 1-jéig nyújtották be,

– a Szlovén Köztársaságban kiállított, az 1995/96-os tanévig bezárólag az egyetemek által meghirdetett kétéves képzés alapján szerzett okleveleket.

**A Felek kölcsönösen tájékoztatják egymást az első bekezdés szerinti egyezmény hatálybalépését követően végbement olyan változásokról, amelyek egyes egyenértékűségi feltételek módosítását vagy újabb egyenértékűségek megállapítását igénylik, törekedve e változások következetes átvezetésére.**

## 12. Cikk

A Szerződő Felek az egymáshoz hasonlítható bizonyítványok és oklevelek elnevezését tartalmazó jegyzék elkészítésére, az eltérő képzési rendszerből fakadó kérdések megoldására, a jogszabályi változásokról való tájékoztatásra, valamint az esetleges kérdések megvitatására Vegyes Bizottságot hoznak létre, amely szükség szerint, de évente legalább egy alkalommal ülésezik.

**A Bizottságba a munkaadói és munkavállalói szervezetek képviselőit is meg kell hívni.**

**A Bizottság rendes ülésein felülvizsgálja a jelen Egyezmény végrehajtását, javaslatot tesz az egyes egyenértékűségi feltételek módosítására vagy újabb egyenértékűségek megállapítására, figyelemmel kíséri a változtatások átvezetését, és ezek késedelme esetén jelzéssel él a Szerződő Felek felelős hatóságai felé.**

Az ülés helyét a Szerződő Felek diplomáciai úton egyeztetik.

Módosítási javaslat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a Magyar Köztársaságban és a Szlovák Köztársaságban kiállított, végzettséget tanúsító okiratok egyenértékűségének kölcsönös elismeréséről szóló Egyezmény kihirdetéséről 148/2000. (VIII. 31.) Korm. rendeletre vonatkozóan:

### 13. Cikk

A Felek tájékoztatják egymást oktatási rendszerük struktúrájáról, a tanulmányi programokról, a tanulmányi dokumentumok elnevezéséről, tartalmáról és kibocsátásuk feltételeiről, valamint az abban bekövetkezett változásokról, **különösen amelyek egyes egyenértékűségi feltételek módosítását vagy újabb egyenértékűségek megállapítását igénylik, és törekednek e változások következetes átvezetésére.**

A jelen Egyezményből adódó valamennyi kérdés megvitatására, valamint az országok oktatási rendszerében és a vonatkozó jogszabályokban bekövetkező változásokból adódó kérdések megoldására, továbbá az Egyezmény kiegészítésére és módosítására történő javaslatok tételére Közös Szakértői Bizottság alakul, amely évente legalább egy alkalommal ülésezik.

**A Közös Szakértői Bizottságba a munkaadói és munkavállalói szervezetek képviselőit is meg kell hívni.**

**A Közös Szakértői Bizottság rendes ülésén felülvizsgálja jelen Egyezmény végrehajtását, javaslatot tesz az egyes egyenértékűségi feltételek módosítására vagy újabb egyenértékűségek megállapítására, figyelemmel kíséri a változtatások átvezetését, és ezek késedelme esetén jelzéssel él a Szerződő Felek felelős hatóságai felé.**

A találkozás helyét és időpontját diplomáciai úton egyeztetik.

### Szakpolitikai javaslat

A határon túli munkavállalásról szóló tájékoztatás terén fontos lenne egy, a fentebbi jó példákban ismertetettekhez hasonló céllal, felépítéssel és hatékonysággal működő információs portál fejlesztése. Ez a javaslat azért kiemelten fontos, mivel számos esetben a preconcepció szintű, hiányos vagy téves információk ellehetetlenítik, megnehezítik, vagy később, a foglalkoztatás időszaka alatt újabb problémákkal terhelik a határon átnyúló munkavállalást. A portál létrehozása érdekében szükség van egy előre lefektetett adat- és információgyűjtési mechanizmusra (gyűjtött adatok típusa, az



adatszolgáltatók feladatköre, az információk felhasználhatósága stb.), erről a webportál kialakítása előtt célszerű döntenie a bevont szereplőknek. Az oldal széleskörű tájékoztatást nyújtana a munkavállaláshoz kapcsolódó számos tématerületről, ideértve különösen a munkaügyi és foglalkoztatási szolgálatok tevékenységeit és elérhetőségeit, a munkaerőpiaci keresleti és kínálati helyzetet, az adózási kérdéseket, a munkaviszonyhoz kapcsolódó eltérő jogosultságokat és kötelezettségeket, továbbá az egyes államok eltérő szakképzési rendszereiről, munkaügyi jogszabályozásairól szóló információkat, a bizonyítványok és oklevelek elfogadásának feltételeit és eljárásait stb.

Mindenképpen érdemes figyelembe venni a már meglévő, hasonló célokat szolgáló EURES-kezdeményezéseket és azok tapasztalatait.

Az itt javasolt foglalkoztatási-munkaügyi tájékoztatási rendszert az „általános tájékoztatási mechanizmus” elnevezésű ajánlásunkban kifejtett átfogó, „globális” információs felületbe, annak regionális, határtérségi „moduljába” célszerű integrálni.

Az elektronikus oldal mellett a fizikai infrastruktúra fejlesztése is javasolt a határtérségekben. A munkaerőpiaci helyzet figyelembe vételével, az igények felmérése alapján javasolt egy, a szomszédos országokkal közös, határon átnyúló információsiroda-hálózat kialakítása, kezdetben egy-egy PILOT-jellegű irodapont kialakításával, ahol képzési tevékenységekre is sor kerülhet.

Az ekvivalenciaproblémák kezelése terén Magyarország határai mentén javasolt lenne olyan hivatalos együttműködések kezdeményezése a szomszédos országokkal, melyek keretében felmérnék az egyes határtérségek hiányszakmáit, valamint a határon átnyúló munkaerő-mobilitásban érintett szakmák körét. Előbbi tekintetében támpontot jelenthet az évente összeállításra kerülő szakmaszerkezeti döntés, ami megyei bontásban tartalmazza a hiány-szakképesítések listáját. Az azonosított szakmák tekintetében meg kell vizsgálni, hogy melyek esetében szükséges a szakmai képesítés túloldali elismertetése. Az elismertetési szükséglettel bíró, szabályozott szakmák esetében meg kell vizsgálni, hogy mely szakmák esetében képzelhető el az automatikus elismerés. Ezen szakmák esetében javasolt a fent taglalt bilaterális megállapodásokban elhelyezésre kerülő jegyzékek bővítése, illetve ezen módosítások hiányában egyszerűsített elismertetési eljárás és jelentősen csökkentett díjtétel alkalmazása a határtérség egyik oldaláról származó és a másik oldalán dolgozni kívánó munkavállalók esetében.

Az együttműködések keretében, a határ menti járások képzőhelyein, igény esetén javasolt olyan képzési programok elindítása, amelyek eredményeként a végzett diákok mind a két országban, külön elismertetési eljárás nélkül tudják gyakorolni szakmájukat. A korábban képesítést szerző személyek esetében, amennyiben szakmájuk

elismertetése ezt megkívánja, javasolt a kiegészítő szakképzés elvégzésének támogatása.

Végül, de nem utolsó sorban külön javaslatként fogalmazódik meg a tagállamonként eltérően szabályozott munkaügyi jogviszonyokkal kapcsolatos problémák kezelése, különösen az egyszerűsített foglalkoztatás kérdésének rendezése. Egyszerűsített foglalkoztatásra vonatkozó szakpolitikai javaslat, hogy az illetékes szereplők (pl. foglalkoztatási és munkaügyi hivatalok, társadalombiztosítási szervek, egészségbiztosítási szereplők, nyugdíjfolyósítók, adóhivatalok) lehetőleg egyeztessenek, és próbáljanak megoldásokat ajánlani a szabályozási egyenlőtlenségek harmonizálására, egységesítésére.

## 2.3 Egészségügy

Az egyik legklasszikusabb témája az Európai Unió területi együttműködéseket érintő politikájának a határ menti egészségügyi ellátási szolgáltatások megosztása. Érthető a figyelem, hiszen a foglalkoztatás és a mobilitás mellett ez a terület érinti legközvetlenebbül a határtérségek lakosságát, és a határok átjárhatósága ezen a téren az egész Európai Unió működéséről ad egyfajta láttelepet. Egy súlyos baleset, egy szívroham, egy komplikált szülés esetében a nemzetállami határoknak valóban nem szabadna elválasztó hatással bírni: az emberéleteknél nincs fontosabb ügy.

Az EU vonatkozó szakpolitikai joganyaga igyekszik ezt a kérdést a polgárok érdekeinek megfelelően rendezni. A problémahalmaznak két fő fókuszát különíthetjük el: a határon átnyúló betegmozgást, valamint a mentőautók szabad mozgásának kérdéskörét.

### 2.3.1 Betegmozgás

Átfogó értelemben az EU vonatkozó rendelkezései a személyek szabad mozgásának elve alapján biztosítják az Unió teljes területén a betegek részvételét az egyes tagállamok egészségügyi szolgáltatási rendszereiben. Az egészségügy területén ez azt jelenti, hogy elvi szinten, ha egy uniós tagállamban rendelkezünk betegbiztosítással, akkor jogunk van ugyanolyan feltételekkel igénybe venni az egészségügyi szolgáltatásokat egy másik uniós tagállamban is. Ez az elvi lehetőség azonban gyakorta ütközik különböző akadályokba az adott ország szolgáltatási kapacitásainak korlátai, a betegszállítással kapcsolatos közlekedési rendészeti előírások vagy éppen a két tagállam kezelési költségeinek díjszabásai közötti nagy különbségek miatt.

A stakeholder-műhelyeken a témához kapcsolódóan az alábbi akadályokat azonosították be a résztvevők:

- **a határon átnyúló betegmozgás nem lehetséges, az országonként eltérő egészségügyi biztosítási rendszer** miatt [A26];
- az egészségügyi **informatikai rendszerek határon átnyúló integrációja** nem lehetséges, de ennek többnyire adatvédelmi akadályai vannak [A25].

### 2.3.1.1 Jogszabályi környezet

A határon átívelő egészségügyi ellátást több európai uniós szerződés is rögzíti, így az *Európai Unió működéséről szóló szerződés* 168. cikkelyének (2) bekezdése is, amely kimondja, hogy "[a]z Unió ösztönzi különösen a határ menti területeken az egészségügyi szolgáltatások egymást kiegészítő jellegének javítására irányuló, tagállamok közötti együttműködést", a Bizottság és a tagállamok ennek értelmében a koordinációt támogató kezdeményezéseket tehetnek.<sup>2</sup>

*Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról* határozza meg a tagállamok nemzeti szociális biztonsági rendszereinek koordinálására vonatkozó szabályokat, valamint megállapítja a végrehajtáshoz szükséges intézkedéseket és eljárásokat. A Rendelet preambuluma (1) bekezdése szerint „a nemzeti szociális biztonsági rendszerek összehangolására vonatkozó szabályok a személyek szabad mozgásának keretébe tartoznak, és hozzá kell járulniuk az életszínvonal és az alkalmazási feltételek javításához.”

A rendelet meghatározza, hogy miként kell eljárni abban az esetben, ha az érintett személy lakóhelye és az illetékes állam területe eltérő. A munkavállalási célú külföldön tartózkodás tipikus esete a szabályozásnak.

Ugyanakkor a rendelet a kettős biztosítás mellett az ellátások halmozódásának tilalmát is kimondja. Ez az elv azt hivatott megelőzni, hogy a szabad mozgáshoz való jog révén bárki jogosulatlan előnyökhöz juthasson. Az, hogy a munkavállaló ugyanabban a biztosítási időszakban két vagy több tagállam kötelező szociális biztonsági rendszerébe fizet járulékot, nem jogosítja fel arra, hogy ugyanazt az ellátástípust többszörösen vegye igénybe.<sup>3</sup>

*A szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló 987/2009/EK rendelet* szerint a szociális biztonsági intézmények közötti eredményesebb és szorosabb együttműködés kulcsfontosságú tényező abból a szempontból, hogy a *883/2004/EK rendelet* hatálya alá tartozó személyek a **lehető legrövidebb idő alatt és optimális feltételek mellett élhessenek jogaikkal.**

<sup>2</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> Utolsó letöltés: 2016. április 6.

<sup>3</sup> Társadalombiztosítási jogosultság az Unió más tagállamaiban.

URL: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU\\_5.10.4.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_5.10.4.pdf). Utolsó letöltés: 2016. szeptember 28.

*A határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogok érvényesítéséről* szól az *Európai Parlament és a Tanács 2011/24/EU számú irányelve*. Az irányelv preambuluma (31) bekezdése szerint minden betegnek, aki más tagállamban kíván ellátásban részesülni – *ha az ellátás a lakhelye szerinti tagállamban szerepel az előírt ellátások között, valamint ha orvosilag indokolt határidőn belül nem biztosítható ilyen ellátás, figyelembe véve a beteg pillanatnyi egészségi állapotát és a betegség valószínű lefolyását* – meg kell kapnia az engedélyt a rendeletekben előírt feltételek mellett.

Az irányelv preambuluma (35) bekezdése szerint *a más tagállamban igénybe vett egészségügyi ellátás előzetes engedélyezésére és költségeinek visszatérítésére vonatkozó rendelkezések egyetlen célkitűzése, hogy lehetővé tegye az egészségügyi ellátás betegek részére történő szabad nyújtását, és hogy az említett alapvető szabadság útjában álló indokolatlan akadályok megszűnjenek a beteg biztosításának helye szerinti tagállamban*. Az irányelv egyúttal hangsúlyozza, hogy a nemzeti egészségügyi rendszerek közötti különbségeket, valamint a tagállamok hatáskörét az egészségügyi szolgáltatások és orvosi ellátás szervezése és végrehajtása terén tiszteletben kell tartani.

A határon átnyúló egészségügyi ellátás költségeit az a tagállam hivatott viselni, ahol a beteg biztosított. A költségek azon mértékig térítendőek vissza vagy fizetendőek ki közvetlenül, amekkora költséggel a tagállam területén az adott ellátás igénybevétele és nyújtása járt volna, de ez nem haladhatja meg a tényleges kiadásokat.

Az egyik szakértő az interjú során kiemelte, hogy a Rendelet elfogadására azért került sor, mert a korábbi EGK-jogszabályok (pl. az [1408/71/EGK-rendelet](#)) alkalmazására vonatkozó jogviták során az Európai Unió Bírósága a többi szolgáltatáshoz hasonló értelemben tekintett az egészségügyi szolgáltatásokra, és ítéleteiben a páciensek jogait védő döntéseket hozott. Maga a Rendelet így felfogható a nemzeti kormányok válaszlépéseként is: igyekeztek korlátokat szabni a határon átnyúló betegmozgást támogató bírósági gyakorlatnak.

Ezeknek a korlátozásoknak a legfőbb oka a betegbiztosítási rendszerek egyensúlyára történő törekvés volt. A páciensek vándorlása ugyanis a kezelési költségek és bevételek közötti különbségeket eredményez. Emellett gondot jelent a betegáramlás volumenének tervezhetősége is. Ha mindenki tetszőlegesen választana az Unión belül egészségügyi intézményt a szükséges ellátás helyszínéül, lehetlenné válna a kezelések tervezése.

Nem véletlen, hogy a tagállamok többsége korlátozó rendelkezéseket vezetett be a Rendelet adoptációja során. Erről a Rendelet által előírt, 2015-ös felülvizsgálati jelentés ad áttekintő képet<sup>4</sup>.

Jóllehet a Rendelet 8(2)(a) cikke lehetőséget biztosít az előzetes jóváhagyás intézményének bevezetésére, ez ugyanakkor arányos terhet kell, hogy jelentsen a kérelmezőnek, és nem eredményezhet önkényes megkülönböztetést vagy indokolatlan akadályt. A tagállamok közül 21 vezetett be engedélyezési eljárást a tervezett ellátások esetére, csak Ausztria, Csehország, Észtország, Finnország, Hollandia, Litvánia és Svédország nem. (Report, o.n.) Ez azt jelenti, hogy a betegek előzetesen engedélyt kell kérnie az illetékes hatóságtól, hogy külföldön vehesse igénybe a kezelést. Az engedély kiadását az érintett hatóság megfelelő indokkal megtagadhatja. Az engedély kiadása akkor nem tagadható meg, ha az adott kezelés a küldő országban nem érhető el, vagy ha elérhető, de aránytalanul hosszú ideig kellene várni rá.

A tervezett ellátás esetén a hatóság az S2 nyomtatványon ad engedélyt a külföldi gyógykezelésre, amelynek költségeit a honos egészségbiztosító megtéríti. A legtöbb esetben ez azt is jelenti, hogy a páciensnek nem is kell fizetnie a kezelésért, mert a szolgáltató és az egészségbiztosító ezt közvetlenül rendez; ennek kialakult platformja működik az EU-s tagállamok között. Ez alól kivételt azok az országok jelentenek, ahol a biztosító csak utólag téríti meg a költségeket a páciensnek. Ilyenkor a visszatérítés is ugyanígy (utólag) működik.

A másik uniós tagállamban munkát vállaló állampolgárok az egészségügyi szolgáltatásokat engedély nélkül veszik igénybe a munkahelyül szolgáló országban, erre vonatkozó jogosultságukat az S1 és DA1, nyugdíjba vonulásukat követően az S3, munkanélkülivé válásuk után az U1 vagy U2 nyomtatvány igazolja.

Azt, hogy a határon átnyúló betegmobilitás egyelőre nem tekinthető automatizmusnak, azt a fentebb idézett jelentés is igazolja: a Rendelet bevezetésének első éve alatt 17 tagállamban összesen 560 engedélykérelem került benyújtásra, amelyek közül 360-at hagytak jóvá. A visszatérítések száma azonban (amelyek a Rendeleten kívül az Irányelv szerinti beavatkozásokat is tartalmazzák) ennél jóval nagyobb. 2014-ben 39 826 visszatérítési kérelmet nyújtottak be az uniós tagállamok egészségbiztosítóihoz, ezek közül több mint 31 000-et Dániában, ami a svéd-dán együttműködés intenzitásával magyarázható. Eközben 6 tagállamnak egyetlen kérelmet se címeztek (Magyarország nincs ezek között). A jelentés szerint a kérelmek

---

<sup>4</sup> Report From the Commission to The European Parliament and the Council. Commission report on the operation of Directive 2011/24/EU on the application of patients' rights in cross-border healthcare. [http://ec.europa.eu/health/cross\\_border\\_care/policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/cross_border_care/policy/index_en.htm) (Utolsó letöltés: 2016. szeptember 28.)

85%-át kifizették. Mindez azt jelzi, hogy a Rendelet nyújtotta kereteket kevésbé veszik igénybe az uniós állampolgárok, feltehetőleg a bonyolult eljárások miatt. Ugyanakkor a következő jelentésre 2018-ban kerül sor, ez hosszabb időtáv, ami komolyabb következtetések levonására is lehetőséget biztosít.

**Magyarország** a fentiek figyelembe vételével (és más tagállamokhoz hasonlóan) vezette be az előzetes engedélyezési eljárást a tervezett ellátások vonatkozásában, mivel ellenkező esetben a visszatérítések finanszírozása és követése jelentős terhet jelentett volna az államháztartás számára. Az előzetes engedélyezési eljárás szabályait *a külföldön történő gyógykezelések részletes szabályairól szóló 340/2013. (IX. 25.) Korm. rendelet* tartalmazza.

Ennek értelmében a betegnek hatósági engedélyezési eljárást kell kezdeményeznie az OEP Nemzetközi Kapcsolatok és Jogviszony Nyilvántartási Főosztálya felé. A magyarországi gyakorlat a külföldi gyógykezelés elkerülésére irányul, és a pácienseknek inkább a teljesítményvolumen-korláton és a területi ellátási kötelezettségen kívüli ellátást igyekeznek biztosítani más magyarországi egészségügyi intézményben. Ez magyarázza, hogy az engedélyköteles ellátások köre Magyarországon tágabb, mint más uniós államokban. Ilyenkor a jogosultsági vizsgálat elutasítással zárul (l. az idézett Korm. rendelet 4.§ (1) bek), ahogy azokban az esetekben is, ha a külföldi állami gyógykezelés költsége legalább 30%-kal meghaladja a magyarországit (l. uo. 5.§). (Magánkórházban lehet magasabb díjas szolgáltatást is igénybe venni, de ilyenkor az OEP csak a magyarországi árszintű kezelési díjat téríti meg.)

A magyar betegeket leginkább akkor irányítják külföldi intézményekbe, ha nálunk az adott kezelést nem tudják elvégezni. Ilyenkor az ún. méltányossági eljárás keretében kerül sor az engedély kiadására (a külföldi intézmény befogadó nyilatkozatának benyújtása után) és (állami szolgáltató esetében) a teljes kezelési költség utólagos megtérítésére.

Az eddigi tapasztalatok mérsékelt érdeklődésről szólnak. A Rendelet életbe lépése óta mindössze 6 kérelem benyújtására került sor, amelyek jórészt valamely gyógyszer külföldi beszerzésének díjának megtérítéséhez kapcsolódtak. A szakértők véleménye szerint ennek legfőbb oka a nyelvtudás hiánya, valamint az előfinanszírozási kényszer (az OEP utólag téríti meg a kezelési költséget). Emellett visszatartó ereje van annak is, hogy a betegek számára csak a magyar kezelési díj összegét írják jóvá.

Ettől függetlenül éppen az osztrák határ mentén elég sokan veszik igénybe a túloldali szolgáltatásokat, rendszerint S1-es nyomtatvánnyal, esetenként S2-es szolgáltatások esetében is. Ezt az OEP nem tudja ellenőrizni, így kénytelen megtéríteni a számlán



feltüntetett kezelés árát<sup>5</sup>. Ezek a visszaélések nem használnak a határ menti betegmobilitás ügyének.

### **A betegmozgás speciális területe a páciensek adatainak kezelése.**

Már a korai uniós szabályozások is kiemelten szabályozták az egészségügyi adatok védelmét. E jogszabályok egyike volt *az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról*.

A rendelet preambuluma 33. bekezdése szerint az olyan adatok feldolgozása, amelyek jellegüknél fogva sérthetik az alapvető szabadságjogokat vagy a magánéletet, csak az érintett kifejezett hozzájárulásával végezhető el.

A jelenleg hatályos ún. „**általános adatvédelmi rendelet**” *a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről* szóló *Európai Parlament és Tanács (EU) 2016/679 rendelet*, amely rendkívül szűk mozgásteret biztosít a páciens adatainak felhasználására, mindig megfelelő jogalapot előírva a jogalkalmazó részére. Az adatvédelmi kérdéseket, a potenciális visszaélésekre tekintettel hangsúlyosan kezelik azok az uniós jogszabályok is, amelyek az m-egészségügy (mobile health) innovatív megoldásainak bevezetését célozzák.

Az eltérésekre különösen annak biztosítása érdekében kerülhet sor, hogy az egészségbiztosítási rendszer szolgáltatásaival és juttatásaival kapcsolatos igények rendezésére szolgáló eljárások magas szintűek és költséghatékonyak legyenek, továbbá a közérdekű archiválás céljából, tudományos és történelmi kutatási vagy statisztikai célból. Külön kategóriát jelentenek a határokat nem tisztelő fertőző betegségek, amelyek megelőzése, kezelése elképzelhetetlen bizonyos adatok átadása nélkül. A kommunikációt viszont minden esetben nehezíti az a tény is, hogy az adatvédelmi szabályok országról országra eltérőek. Ez esetenként a telemedicinai projektek megvalósítását is lehetetlenné teszi.

**Magyar vonatkozásban** meg kell említeni *az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről* szóló *1997. évi XLVII. törvényt*. A törvény meghatározza az egészségi állapotra vonatkozó különleges személyes adatok és azok

---

<sup>5</sup> Romániában hasonló okokból, de összehasonlíthatatlanul nagyobb volumen miatt korlátozni kellett a kártyák érvényességi idejét: ma fél évre adnak csak S2-es nyomtatványt, hogy ezzel szűkítsék azt a rést, amelyen keresztül az amúgy se nagyon stabil lábakon álló országos egészségbiztosítási pénztár forrásai Spanyolországba és Olaszországba áramoltak ki.

kezelésének feltételeit és céljait. Kiemeli, hogy személyes adatot csak törvényes cél eléréséhez szükséges esetekben és mértékben lehet kezelni.

A törvény 19/A. és a 19/B. paragrafusa rendelkezik a **határon átnyúló egészségügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos adatkezelésről**. E szerint a kijelölt nemzeti kapcsolattartó szerv, aki a határon átnyúló egészségügyi ellátáshoz való jogok érvényesüléséért is felel, kezelheti az érintett nevét, nemét, születési idejét, lakóhelyét, tartózkodási helyét, TAJ-számát, valamint azon egészségügyi adatait, amelyek az érintett határon átnyúló egészségügyi ellátáshoz kapcsolódó jogainak érvényesítéséhez szükségesek. Ezen adatokat a kijelölt nemzeti kapcsolattartó szerv – az egészségügyi ellátás igénybevételének elősegítése céljából – továbbíthatja egészségügyi államigazgatási szerv, illetve az egészségbiztosítási szerv részére. Ezen szervek az egészségügyi ellátás megszervezéséig kezelhetik az érintett fentiekben megjelölt adatait.

Ezen kívül, statisztikai céllal és a betegek személyazonosságának megállapítását kizáró módon gyűjthető információ

- a külföldi betegek számáról, állampolgárság szerinti bontásban
- a külföldi betegek által igénybe vett egészségügyi szolgáltatásokról, illetve
- az egészségügyi szolgáltató működési engedélye szerinti szakmák és az elvégzett beavatkozások esetszámáról.

A már idézett 340/2013.(IX.25.) Korm.rendelet ezenkívül rögzíti a külföldi gyógykezelésekkel kapcsolatos adatgyűjtés kereteit:

**17. §** Az OEP a külföldi gyógykezelésekkel összefüggésben **a következő adatok** gyűjtéséről gondoskodik:

- a) benyújtott kérelmek száma, ellátások szerinti bontásban (OENO-kód szerint), valamint az 5. §, a 7. § és a 9. § szerinti bontásban,
- b) a külföldi gyógykezelést igénybe vevő személyek lakhelyének irányítószáma és születési ideje, a külföldi fogadó intézet neve és címe,
- c) a kiadott engedélyek száma az 5. § (5) és (6) bekezdése, a 7. § (1) bekezdése, valamint a 9. § (7) bekezdése szerinti bontásban,
- d) az elutasító döntések száma és indoka az 5. § (5) és (6) bekezdése, a 7. § (1) bekezdése, valamint a 9. § (7) bekezdése szerinti bontásban,
- e) az ETT felülvizsgálati kérelmet támogató vagy elutasító döntéseinek száma és indoka az 5. § (3), (5) és (6) bekezdése, illetve a 7. § (1) bekezdése szerinti bontásban,

- f) a 7. § (3) bekezdése szerinti megtérítések száma,
- g) a 8. § (4) bekezdése szerint benyújtott kérelmek száma és tárgya, valamint a 8. § szerinti megtérítések száma, és
- h) a 9. § (7) és (8) bekezdése szerinti megtérítések száma.

Mint látható, az adatokból nem nyerhető ki közvetlenül az adott páciens személyére vonatkozó információ.

### 2.3.1.2 Európai jó gyakorlatok

A betegek határon át történő szabad mozgása szempontjából számos jó gyakorlat említhető. Ezek egy része a páciensek virtuális mozgását teszi lehetővé, a telemedicina szolgáltatásokon keresztül. Ilyen kezdeményezések már a magyar határok mentén is ismeretesek.

A jó gyakorlatok egy másik csoportját jelentik azok, amelyek révén a határ egyik oldalán élők a határ túloldalán található egészségügyi intézményben vehetnek igénybe bizonyos szolgáltatásokat. Erre szolgálhat példaként az észti Valga és a lett Valka ikervárosok esete, ahol a lett oldalon hiányzó intézményt pótolja az észti kórház egy bilaterális megállapodás alapján. Ehhez hasonló megállapodás segíti az észak-finn tundrán élő lappok egészségügyi ellátáshoz való jogának érvényesülését Norvégiában, vagy a dán rákos betegek sugárterápiás kezelését a közeli (német) Flensburg kórházában.

Az együttműködés harmadik szintjét az integrált területi ellátási körzetek kialakítása jelenti, amelyre a legadekvátabb példával a francia-belga határ mentén kialakított 5 ZOAST (Zone Organisée d'Accès aux Soins Transfrontalier, magyarul: Határon Átnyúló Egészségügyi Ellátáshoz Hozzáférést Biztosító Zóna<sup>6</sup>) szolgál. Az együttműködés a térségben akkor indult, amikor 2002-ben a revini (Franciaország) klinikán bezárták a szülészeti osztályt, s ezzel a várandós nőknek a 60 kilométerre lévő Charleville-Mézières-be kellett utazniuk. Az együttműködés eredményeként a francia nőknek a belgiumi dinant-i kórházban is lehetőségük nyílt a szülésre. A szülészeti ellátást azután fokozatosan kiterjesztették a szülés előtti és a szülés utáni egészségügyi ellátásokra is, később pedig más járó- és fekvőbeteg-ellátásokra.

Az első ZOAST-ról, mint intézményesült határon átívelő egészségügyi együttműködési formáról 2005-ben állapodtak meg a szerződő felek, a Francia Köztársaság

<sup>6</sup> <http://ofbs.dims.fr/les-zoasts.html>

Egészségügyi és Szolidaritási Minisztere és a Belga Királyság Szociális és Közegészségügyi Minisztere,<sup>7</sup> s a modell 2011-ben került teljes körűen elfogadásra – immár 5 térségben. A keretegyezmény alapján a regionális szereplők által területi alapon tető alá hozott egyezmények meghatározzák azokat az alapelveket, amelyek révén az adott határzóna lakossága részére elérhetővé válik a minőségi ellátás, illetve az ellátás folytonossága bizonyos helyzetekben (ügyelet/sürgősségi ellátás, gyógyszerek terjesztése/eljuttatása), a határ mindkét oldalán. Az ellátás nem igényel megelőző orvosi vagy más egészségügyi engedélyeket, nem akadályozzák sem adminisztratív, sem pedig pénzügyi terhek.

A rendszer további innovativitása az orvosok cseréje: mivel a belga oldalon nem kizárólag vallonok élnek, a flamand anyanyelvű orvosok a francia kórházakban is biztosítanak rendelési időpontokat.

A ZOAST-ok az Európai Egészségbiztosítási Kártya által biztosított lehetőségek területi alapú alkalmazását jelentik: az adott régióban élők a kártya segítségével és személyi azonosító igazolvánnyal vehetik igénybe a túloldali szolgáltatásokat, és ennek díját nem kell külön megtéríteniük. Nagyon fontos eleme a ZOAST-oknak a területiség: a szolgáltatói megállapodások rögzítik azon települések / önkormányzatok listáját, ahonnan az adott intézmények pácienseket fogadhatnak.

A zónák kialakítását általában egy megvalósíthatósági tanulmány előzte meg, amely feltárta a meglévő szolgáltatásokban fellelhető komplementaritásokat, és az együttműködés pénzügyi vonatkozásait is.

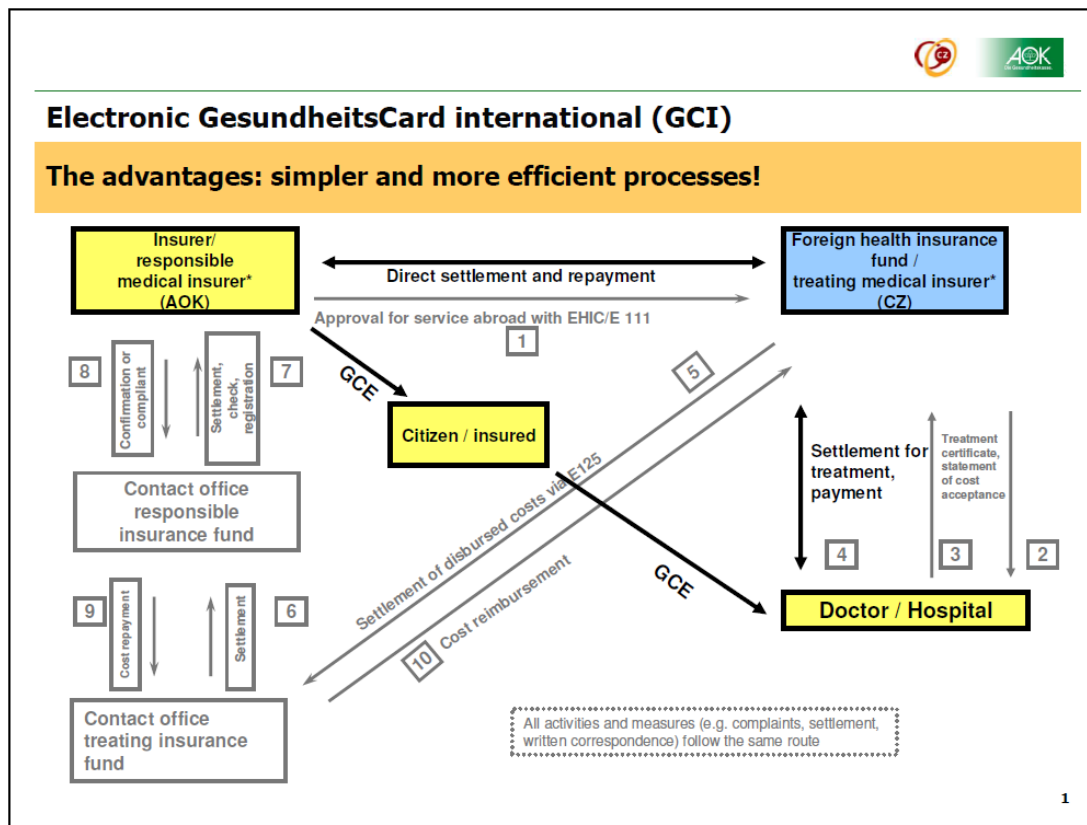
A ZOAST-ok mintául szolgálnak a humán és anyagi erőforrások használatának és megosztásának optimalizálására, az ellátási kínálat határon átnyúló megszervezésére, valamint a tudás és a jó gyakorlatok kölcsönös megosztására egyaránt. A területi gazdaságosság elveinek megfelelően a zónákon belül nem vásárol meg minden kórház minden egyes nagy értékű diagnosztikai berendezést: az egyes intézmények más-más ellátásra specializálódnak, egyfajta területi egyensúly-elveket követve, így könnyítve az adott ország egészségbiztosítási kasszájának terhein.

Még tovább haladtak előre a határ menti integrált szolgáltatásfejlesztés területén a német-belga-holland hármashatár térségében működő egészségügyi intézmények. Itt az első megállapodás aláírására 1995-ben került sor egy holland kórház és egy német biztosító részvételével. A következő két évtized alatt egy kiterjedt szolgáltatási

---

<sup>7</sup> Accord cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Royaume de Belgique sur la coopération sanitaire transfrontalière (2005); Projet d'arrangement administratif général relatif aux modalités d'application de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Royaume de Belgique relatif à la coopération sanitaire transfrontalière (2005)

rendszert fejlesztettek ki, ami az uniós kereteken is túllépett. Itt az E 112-es kártyákat regionális betegbiztosítási kártyák váltották fel: holland-német relációban az IZOM (*Integration Zorg op Maat*), belga-német relációban pedig a GCI (*GesundheitsCard International*) elnevezésű kártyák. Ez a megoldás jelentősen leegyszerűsítette a visszatérítés adminisztrációját. Az EU-s és eurorégiós rendszer közötti különbséget az alábbi ábra szemlélteti.



Forrás: *Evaluation of Border Regions in the European Union (EUREGIO)*, 88<sup>8</sup>.

Az akkori uniós modellhez képest további előnye volt ennek a megoldásnak, hogy nemcsak az állami, hanem a magán biztosítók ügyfelei számára is elérhetővé tette az ellátásokat. Ez egyben komoly önkorlátozást jelentett a szolgáltatók részéről is, mivel ennek keretében le kellett mondaniuk az üzleti bevételeikről.

Részben ennek köszönhető, hogy a GCI-kártya bevezetését követő első öt évben több mint 25 000 páciens csatlakozott a rendszerhez, akik közül közel 5000-en igénybe is vettek határon túli szolgáltatásokat. Mindeközben (a francia-belga modellhez hasonlóan) sikerült felszámolni a várólistákat is. Mindezt azonban az tette lehetővé, hogy a kezdeményezés elindítását gondos elemzés előzte meg.

<sup>8</sup> Evaluation of Border Regions in the European Union (EUREGIO). Project Final Report. 2007.

A legmesszebb az integrációban a Cerdanya Kórház jutott, amelyet 2013-ban adtak át a Pireneusokban. Az Európai Területi Társulás keretei között működő kórház létrehozásának az volt az oka, hogy az elzárt hegyvidéki térségben se a spanyol, se a francia oldalon nem tudtak hozzájutni a lakosok számos egészségügyi ellátáshoz, csak minimum 100 km-es utazás után. A megoldást egy közös kórház jelentette, amelyet a spanyol oldalon építettek fel, uniós, francia és spanyol támogatással, és a két ország betegbiztosítási rendszerei finanszírozzák az ott dolgozó orvosok és ápolók bérét, valamint a kezelések díját.

A spanyol-francia közös intézmény által fenntartott kórház működése sincs akadályok nélkül: gondot jelentettek kezdetben az itteni szülések, a gyermekek anyakönyvezése szempontjából, de még ma is megoldandó feladat a kórházban elhunyt francia betegek hamvainak kiadatása Franciaország számára.

Mindez jelzi, hogy az összes akadályt még a leginnovatívabb szervezeti keretek között sem lehet maradéktalanul felszámolni. Az viszont nem szorul komolyabb argumentációra, hogy az említett jó gyakorlatok jelentősen javítottak az adott határtérségben élők életkörülményein, az egészségügyi ellátásokhoz történő hozzájutás feltételein, de a területi gazdaságosságnak is jobban megfelelnek, így valójában pénzügyi előnyt is jelentenek az érintett állami betegbiztosítási pénztáraknak.

### 2.3.1.3 Ajánlások

A határon átnyúló betegmobilitás és az egészségügyi szolgáltatások elérhetőségének biztosítása egy rendkívül összetett problémakör, amely érinti a betegjogokat, a személyes adatok védelmét, az egészségügyi szakképesítések elismerését, az eltérő nemzeti kódrendszerek harmonizációját, a betegbiztosítási pénztárak stabilitását stb.

Ugyanakkor az európai jó példák arra szolgálnak, hogy láthatóvá tegyék: az akadályok meghaladása megfelelő szakpolitikai háttér esetén nem lehetetlen.

#### *Szakpolitikai ajánlás*

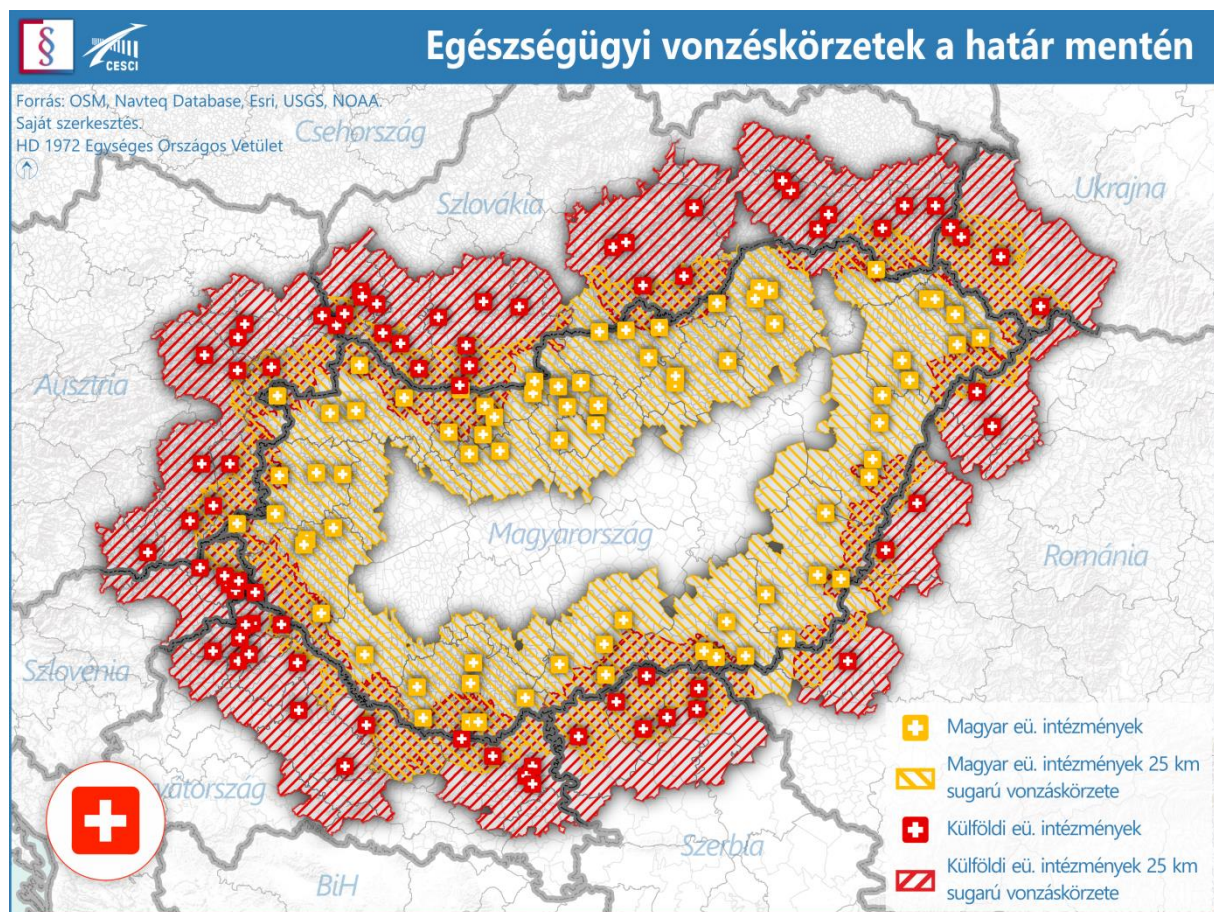
A megfelelő színvonalú ellátáshoz való hozzájutás és az ellátás folyamatosságának biztosítása szempontjából megfontolandónak tartjuk, hogy a 2000-es évek közepén már egyszer megkezdett szakpolitikai reform folytatódjon. Akkor egyrészt felmérték a már meglévő, intézményi szintű egészségügyi együttműködések. A felmérés kimutatta, hogy számos térségben kezdődtek alulról szerveződő kooperációk: Szlovákia viszonylatában 8, Ukrajnával 7, Romániával 5, Ausztriával egy



kezdeményezést sikerült feltárni. Másrészt akkoriban sor került több nyugat-európai kapcsolatfelvételre is, sőt: egy magyar delegáció meglátogatta a Meuse-Rhine Eurégió területén elindított határon átnyúló integrált rendszerben részt vevő intézményeket is. Dr. Balogh Tamás koordinációjában javaslat is készült az ottani modell adaptációjára. Ezek a kezdeményezések azonban a folyamatos és egészen más jellegű problémákra fókuszáló egészségügyi reformok miatt elhaltak.

Ha azonban egy komolyabb vizsgálat készülne, az kimutathatná,

- hogy hol találkozhatunk a határ mentén átfedésben lévő ellátási körzetekkel és hogy
- hol lenne szükség az ellátások komplementer kihasználására.



Az előbbi térképen azt tüntettük fel, hogy a körülbelüli 15 perces elérési idő szempontjából hol helyezkednek el a magyar és a szomszédos államokbeli határ menti kórházak. A térkép nem ad teljes képet az átfedésekről és a le nem fedett térségekről, hiszen nem tartalmazza az ágyszámot, se az egyes kórházak szolgáltatási portfólióját. Az viszont jól leolvasható belőle, hogy

- (1) számos térségben finanszíroz a magyar egészségügy a szomszédos országokkal területileg átfedésben lévő ágyakat;



- (2) egyes térségekben a magyar oldalon található kórház minden más szomszédos állambeli egészségügyi intézménynél közelebb található a betegekhez.

Mindebből két fontos következtetés vonható le:

- (1) miközben az egészségügyi kormányzat heroikus küzdelmet folytat a várólisták csökkentése / megszüntetése érdekében, és igen komoly uniós beruházásokkal korszerűsíti a vidéki egészségügyi létesítményeket, számos esetben a határ túloldalán is elérhetőek a fejlesztendő kezelések, esetleg várólista nélkül és viszont;
- (2) egyes magyar kórházak ellátási körzetei a határon túli térségekre is kiterjeszhetőek volnának, ami (az Unió által biztosított feltételrendszer alkalmazásával) az adott létesítmény gazdaságosabb működését is eredményezhetné.

Az (1) következtetés lényegében arra irányul, hogy lenne mód egy területileg gazdaságosabb ellátási rendszerre, amely nem tenné szükségessé a rendkívül drágán beszerezhető és működtethető diagnosztikai berendezések megvásárlását minden alkalommal, hanem (az országon belüli ellátási körzetekhez hasonlóan) lehetőség volna a szomszédos országokkal is megállapodni egyfajta komplementer építkezésben: az egyik fél az adott határtérségben elsősorban az érrendszeri kezelésekre specializálódik, a másik pedig az endokrinológiára vagy a vesetranszfúzióra. A megoldás gazdaságosságát az biztosítaná, hogy az így létrehozott komplementer szolgáltatási rendszert a határ mindkét oldaláról elérhetővé téve ki lehetne küszöbölni a határ menti fekvésből eredő területi gazdaságossági hátrányokat.

A (2) esetben ezzel szemben arra volna mód, hogy az adott határ menti létesítmény ellátási körzetét a határon túlra is kiterjesszük, mivel az ott élők számára nincs hasonló közelségben elérhető nemzeti szintű ellátás. A térképről leolvasható, hogy ilyen helyzetben van többek között az esztergomi, a balassagyarmati, a gyulai és a makói kórház.

Tekintettel az egyes országokban érvényben lévő eltérő kezelési díjakra, a francia-belga vagy az eurégiós példa alapján határon átnyúló ellátási körzetek kialakítására ott volna lehetőség, ahol ezek a díjak és az ellátás színvonala is közel azonos szinten van a két szomszédos országban. Ilyen a helyzet elsősorban Szlovákiával, Horvátországgal és Szlovéniával. Ausztria esetében a szolgáltatási és az árszínvonal is jóval magasabb, míg Románia, Szerbia és Ukrajna esetében a helyzet fordított. Az előbbi reláció nagy mértékű tényezőkiáramlást idézne elő a magyar egészségpénztárnál, míg az utóbbi esetben a román és a szerb hasonló intézmény számára volna elfogadhatatlan a magyar egészségügyi piac megnyitása.

Ukrajna esetében a feltételek eltérőek, mivel ott még nem létezik országos egészségbiztosítási rendszer, a kommunista rezsimtől megörökölt finanszírozási modellen keresztül pénzelik az intézményeket. Ez azt is jelenti, hogy viszonyossági alapon a körzetek kialakításának még az elvi lehetősége sem létezik.

A határon átnyúló ellátási körzetek kialakítását meg kell, hogy előzze egy átfogó elemzés, amelynek ki kell terjednie

- a két ország határ menti egészségügyi szolgáltatásainak átfogó értékelésére;
- a finanszírozási háttérre és a díjrendszerek közötti eltérésekre;
- a piaci kereslet mérésére;
- a potenciális ellátási körzetek méret- és területi gazdaságossági szempontú vizsgálatára, a két nemzeti szintű ellátási rendszer területi viszonyrendszeréhez igazodva.

Ez az átfogó elemzés mutathatná ki, hogy pontosan mely térségekben lehetne – szigorúan viszonyossági, egyensúlyi alapon – határon átnyúló egészségügyi ellátási körzeteket kialakítani.

### **Jogi ajánlás**

A létrehozandó ellátási körzetekhez – a francia-belga államközi bilaterális megállapodás mintájára – az alábbi keretmegállapodás aláírását javasoljuk.

## **KERETMEGÁLLAPODÁS**

### **Magyarország kormánya és a (...) kormánya között a határon átnyúló egészségügyi együttműködésről**

Egyfelől Magyarország kormánya, másfelől pedig (...) kormánya (a továbbiakban, együtt: Részres Felek)

- hivatkozva az Európai Uniónak a személyek, a szolgáltatások, az áru és a tőke szabad mozgására, illetve áramlására vonatkozó alapelveire, valamint a Schengeni Egyezményre;
- hivatkozva a vonatkozó uniós szabályozásokra, így különösen a határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogok érvényesítéséről szóló Európai Parlament és a Tanács 2011/24/EU irányelv, valamint a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló Európai Parlament és Tanács 883/2004/EK

rendelete által létrehozott jogi keretre, továbbá a vonatkozó nemzeti szabályozásokra;

- tekintettel a Részes Felek közös államhatára mentén fekvő térségek kapcsolataira és fejlődési szükségleteire, az érintett határ menti térségekben élő lakosság mobilitásának erősödésére, valamint a határon átnyúló együttműködési projektek megvalósításának hagyományaira és fejlesztési igényeire;
- felismerve az egészségügyi kezelések minőségének és az ellátási rendszerek szervezésének folyamatos javításával valamint az egészségügyi adminisztratív és finanszírozási eljárások egyszerűsödésével kapcsolatos nemzeti kihívásokat;
- felismerve a határon átnyúló egészségügyi együttműködés fejlesztésének szükségességét és előnyeit, különösen az ellátáshoz való hozzáférés és folyamatosságának biztosítása tekintetében;

a határon átnyúló egészségügyi együttműködés megkönnyítése és fejlesztése érdekében, jelen keretmegállapodás, valamint a kapcsolódó együttműködési egyezmények aláírásával, a nemzeti jogrendek és nemzetközi kötelezettségvállalások tiszteletben tartása mellett

a Részes Felek megállapodtak az alábbiakban:

## **1. cikk**

### *A közös határ átjárhatósága*

A Részes Felek minden szükséges lépést megtesznek annak érdekében, hogy a tárgyban hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együtt, jelen keretmegállapodás megvalósítása érdekében megkönnyítsék a közös határ átjárhatóságát.

## **2. cikk**

### *Cél*

Jelen keretmegállapodás célja, hogy meghatározza azon jogi kereteket, amelyek között a Részes Felek közreműködésével határon átnyúló egészségügyi együttműködés megvalósul

- a határ menti térségekben élők jobb minőségű és folyamatos hozzáférésű egészségügyi ellátásban történő részesülése
- az egészségügyi ellátási szolgáltatások rendszerének a humán és anyagi erőforrások felhasználása és megosztásának könnyítése révén történő optimalizációja, valamint,

- az egészségügyi együttműködéssel kapcsolatos tudás és a gyakorlat kölcsönös megosztása és támogatása érdekében.

### **3. cikk**

#### *Alkalmazás hatálya*

1. Jelen megállapodás az alábbi határ menti térségekre alkalmazandó:

- a) Magyarországon a (...) megyékben;
- b) (...) -ban a (...) megyékben/kerületekben;

(a továbbiakban, együtt: határ menti területi egységek)

2. Jelen keretegyezményt a Résztes Felek területén az egészségügyi ellátáshoz történő hozzáférés megszervezéséért és a társadalombiztosításért felelős hatóságok útján, a 4. cikkben foglalt együttműködési egyezmények formájában valósítják meg.

3. Jelen keretmegállapodás és együttműködési egyezmények alkalmazandók minden olyan személyre, aki táppénzre jogosult a Résztes Felek területén, és az 1. a)-b) pontokban beazonosított valamely határ menti területi egységben igazolható módon állandó jelleggel él vagy időszakosan tartózkodik.

### **4. cikk**

#### *Egészségügyi együttműködési egyezmények*

1. Az együttműködési egyezmények meghatározzák a határ menti területi egységekben található egészségügyi intézmények és humán, anyagi erőforrások közötti együttműködés feltételeit, valamint az együttműködő szervezetek és közös intézmények létrehozásának lehetőségét.

2. Az együttműködési egyezmények meghatározzák továbbá az ellátó intézmények, társadalombiztosítási szervek és egészségügyi dolgozók, valamint a betegek ellátásának kötelező beavatkozási feltételeit és módjait. Ezek a feltételek és módok különösképpen az alábbi területeket érintik, céljuk szerint:

- az egészségügyi dolgozók határon túli beavatkozását, különösen ennek szabályozási szempontjait;
- a betegek szállításának megszervezését;
- az ellátás folyamatosságának garantálását, beleértve a betegek információhoz való hozzájutását is;

- az ellátások minőségének és biztonságának értékelési és ellenőrzési kritériumait;
- az együttműködés megvalósításához szükséges pénzügyi eszközöket.

3. Jelen keretmegállapodás végrehajtása érdekében a Részes Felek a 8. cikkben előírányzott végrehajtási rendelkezésben kijelölik azokat a hatóságokat, amelyek képviselői jogosultak a jelen cikk szerinti együttműködési egyezmények aláírására.

4. A már létező együttműködési egyezményeket a jelen megállapodáshoz kell igazítani a 8. cikkben előírányzott végrehajtási rendelkezésekben meghatározott módon.

## **5. cikk**

### *A társadalombiztosítási rendszer finanszírozási módja*

1. Az európai uniós szabályozás által a társadalombiztosítási rendszerek közötti koordinációra vonatkozó rendelkezések előírásait az együttműködési egyezmények megvalósításakor alkalmazni kell.
2. Amennyiben a határ menti területi egységekben előzetes felhatalmazás szükséges az ellátás igénybevételéhez, a felhatalmazás társadalombiztosítási intézmény általi automatikus megadását az együttműködési egyezményekben rögzíteni kell.
3. Minden olyan esetben, amikor az együttműködési egyezmények a nyújtott ellátásért az érintett intézmények részére közvetlen térítést írnak elő, szükség esetén egyedi díjszabás állapítható meg az adott eljárásokra és ellátásokra, a 8. cikkben előírányzott végrehajtási rendelkezésekben meghatározott módon.

## **6. cikk**

### *Felelősség*

1. Az orvosi felelősséggel, felelősségbiztosítással kapcsolatban annak az államnak a joga az alkalmazandó, amelynek a területén az ellátást ténylegesen igénybe vették.
2. A vonatkozó együttműködési egyezményben az egészségügyi dolgozókra és az egyezmény hatálya alá tartozó ellátások egészségügyi intézményeire és szolgáltatásaira kötelező polgári felelősségbiztosítás előírása szükséges, amely biztosítás garantálja a határon átnyúló egészségügyi együttműködés keretében esetlegesen okozott kár megtérítését.

## 7. cikk

### *Vegyes bizottság*

1. A Részes Felek a 4. cikkben foglalt feladatok segítésére, az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférésért és a társadalombiztosításért felelős nemzeti hatóságok képviselőiből álló vegyes bizottságot hoznak létre.
2. A bizottság évente legalább egy alkalommal ülésezik, de bármely Fél kérésére további ülések összehívása kezdeményezhető.
3. A vegyes bizottság feladata, hogy jelen keretmegállapodás és az együttműködési egyezmények végrehajtását nyomon kövesse, a szükséges előkészítő és módosítási javaslatokat megtegye, valamint az egyes feladatok alkalmazásával vagy értelmezésével kapcsolatos problémák rendezése érdekében állást foglaljon.
4. A vegyes bizottság – elsősorban a 3. cikk 2. pontjában megjelölt hatóságok visszajelzései alapján – évente értékelési jelentést állít össze az együttműködési rendszer megvalósulásáról.

## 8. cikk

### *Végrehajtási rendelkezések*

A jelen keretmegállapodás és az együttműködési egyezmények alkalmazási módját a Részes Felek erre jogosult nemzeti hatóságai által összeállítandó végrehajtási rendelkezések rögzítik.

## 9. cikk

A jelen keretmegállapodás végrehajtása során felmerülő esetleges vitákat az erre jogosult nemzeti hatóságok tárgyalások útján rendezik.

## 10. cikk

### *Hatályba lépés, módosítás, elállás*

1. Jelen Megállapodást a Szerződő Felek belső jogszabályaival összhangban jóvá kell hagyni. E tekintetben a Részes Felek értesítik egymást a szükséges nemzeti eljárások megtörténtéről. A keretmegállapodás az utolsó értesítés kézhezvételét követő (...) (...) napon lép hatályba.
2. Jelen keretmegállapodást a Részes Felek határozatlan időre kötik. A keretmegállapodást bármely Részes Fél, bármikor felmondhatja a másik Félhez diplomáciai úton intézett írásos értesítéssel. A keretmegállapodás a felmondásról szóló értesítés kézhezvételének

napjától számított (...) (...) hónap elteltével veszti hatályát. A keretmegállapodás hatályon kívül helyezése az attól jogilag független együttműködési egyezmények hatályát nem érinti

3. A Részes Felek bármelyike bármikor kezdeményezheti írásban a keretmegállapodás módosítását. A módosítások jelen cikk 1. pontjában foglaltak szerint lépnek hatályba.

Kelt (...) -ban, 20(...) (...) napján, kettő eredeti példányban, magyar és (...) nyelven, melyek közül mindkét nyelvű szöveg egyaránt hiteles.

*(Aláírások)*

.....  
(...)  
*Magyarország kormánya nevében*

.....  
(...)  
*(...) kormánya nevében*

### **Ajánlás az Európai Unió számára**

Az egészségügyi adatok védelmének szigorú uniós és tagállami szabályozása nem teszi lehetővé a minden ellátásra kiterjedő egészségügyi informatikai rendszer, nyilvántartás létrehozását, de

- a sürgősségi ellátások esetében működik egyfajta nyilvántartás, hiszen arra szükség van a tagállamok, valamint az intézmények közötti elszámolás megvalósítása céljából;
- egyes kivételes esetekben lehetséges az adatok gyűjtése és feldolgozása, továbbítása, valamint
- a hatékony határokon átívelő egészségügyi ellátás biztosítását célozza az egészségüggyel foglalkozó bizottsági vélemény, ajánlás is.

Összességében az egészségügyi állapotra vonatkozó adatok, különösen az ún. minősített adatok nyilvántartása, feldolgozása, és továbbítása csak törvényben megnevezett céllal és törvény által megnevezett, kivételes esetekben történhet meg.

Közösségi szinten ugyanakkor indokolt volna az interoperábilis adatbázisok kiépítése, használata annak érdekében, hogy a tagállamok nemzeti adatbázisai közötti információáramlás, hatékony kommunikáció megvalósulhasson. Ennek



elengedhetetlen feltétele a diagnózisokra vonatkozó egységes kódrendszer és adatbázis bevezetése, az eltérő tagállami kódrendszerek és jelzések összehangolása.

A Magyarországon jelenleg fejlesztés alatt álló **Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Tér (EESZT)** lehetővé fogja tenni, hogy az összes hazai kezelésről naprakész adatbázis álljon rendelkezésre. Az adatok személyhez kötődően lekérdezhetőek lesznek.

Az olyan tragikus esetek, mint amilyen az autóversenyző Michael Schumacher síbalesete volt, rávilágítanak, hogy milyen nagy szükség volna a megfelelő adatkezelésre a páciensek megmentése, gyógyítása érdekében. A kérdést megítélésünk szerint csak uniós szinten lehet kezelni.

A megoldást egy olyan kártya jelenthetné, amelyen az Unió minden kórházában és esetleg mobil eszközökön is behívható módon elérhető volna az adott személy avatárja. Az avatár tartalmazná a vércsoportot, a gyógyszerérzékenységre vonatkozó információkat, valamint jelölné az összes korábbi egészségügyi beavatkozást, amelyeket elvégeztek az illetőn. Mivel a kártya egy chipen tartalmazná az összes adatot, szükség volna a levédésére, de ez történhetne az illető születési adatain keresztül is, amelyek a személyi azonosító okmányából kinyerhetőek lennének.

Technológiai kérdés annak megoldása, hogy a chipre az adott kezelés rávezethető legyen, miközben az egészségügyi szolgáltató többször ne tudja felhasználni az azon talált adatokat. Ezzel a megoldással biztosítható volna, hogy olyan sürgős esetekben, mint amilyen egy síbaleset, megfelelő képet kapjon az orvos a lehetséges beavatkozásokra vonatkozóan.

## 2.3.2 Mentőautók szabad közlekedése a határokon keresztül

A betegek határ menti mobilitása szempontjából meghatározó jelentősége van annak, hogy sürgősségi esetekben a mentőautók különböző adminisztratív akadályok miatt nem léphetik át a határt.

### 2.3.2.1 Jogszabályi környezet

A stakeholder-műhelyeken a résztvevők így fogalmazták meg a kérdéses akadályt:

- **a mentőszolgálat autói sürgős esetben nem léphetik át a határt**, abban az esetben sem, ha a határon túli kórház, ellátó intézmény közelebb van; a szomszédos országok tekintetében ez kölcsönösen igaz, kivéve Ausztriát: az osztrák mentők tájékoztatás nélkül átjönnek az osztrák betegekért. [A24]

Az interjúk és a jogszabályi vizsgálat eredményeként leszögezhető, hogy az **EU-tagországok mentési rendszerei**<sup>9</sup> különbözőek, ám kevés közös vonásaik egyike, hogy a sürgősségi ellátás biztosítása mindenütt állami, illetve önkormányzati feladat, és az adott ország területére terjed ki. A szolgáltatásokat területi alapon szervezik meg, a finanszírozás többnyire állami költségvetésből történik.

A felvetett kérdés kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy a betegszállítás esetén meg kell különböztetni a mentést (sürgősségi mentést) és a tervezett szállítást.

A vonatkozó magyar jogszabályok értelmében a mentés, amely magában foglalja a Magyarország területén található, legközelebb fekvő egészségügyi szolgáltatóhoz történő szállítást is, alanyi jogon minden ellátásra szorulóval megillet. A gyakorlat azonban már ennek az alanyi jognak az érvényesülését se mindig igazolja: földrajzi okokból számos esetben nem a legközelebbi magyar intézménybe szállítják a beteget. Bár Zemplénagárdról a legközelebbi kórház Kisvárdán található, a Tiszán jelenleg az átjárást egy komp biztosítja, ami jelentősen megnöveli a szállítási időt. Hasonló a helyzet Hercegszántón, ahonnan a legközelebbi városi központ Mohács, de jelenleg itt is komppal kellene átkelnie a betegszállítónak. Az Alsó-Ipoly mentén (a Szobi járás területén) fekvő településekről az esztergomi kórház harmad annyi idő alatt elérhető, mint a váci, de ehhez kétszer át kellene lépni a határt. Ezekkel a szélsőséges példákkal azt szerettük volna érzékeltetni, hogy még Magyarországon belül is előfordul, hogy a földrajzilag legközelebbi szolgáltató közlekedési szempontból már nem minősül annak.

<sup>9</sup> Részbeni forrás: Az EU tagországok mentési rendszereinek jellemzői, GYEMSZI, 2014

Ennél azonban sokkal fontosabb kérdést jelent a határtérségekben élők ellátáshoz való jogainak érvényesítése. Ez különösen olyan esetekben feltűnő, amikor a határ túloldalán jól felszerelt kórház jelentené a legközelebbi intézményt (Kassa, Nagyvárad vagy Pozsony). Természetesen a probléma fordítva is fennáll: esetenként a magyarországi kórház a legközelebbi szolgáltató intézmény a határ túloldalán balesetet szenvedő páciensek számára (Esztergom, Balassagyarmat, Sátoraljaújhely, Gyula).

A vonatkozó jogszabályok azonban szigorú területiséget mutatnak. *A mentésről szóló 5/2006.(II.7.) EüM-rendelet* értelemszerűen Magyarország területére terjed ki.

Az idézett jogszabály 2.§-a (nyilvánvalóan minőségbiztosítási okokból) rendkívül szűk mozgásteret biztosít az Országos Mentőszolgálaton kívüli szereplők számára:

*2. § b) A mentési tevékenységet végző szervezet: az Országos Mentőszolgálat és e jogszabály szerint mentési tevékenység végzésére jogosult más jogi személy vagy természetes személy, ha megfelel az 1. melléklet szerinti személyi és tárgyi feltételeknek, és rendelkezik az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Országos Tisztifőorvosi Hivatal által - külön jogszabály szerint - kiadott működési engedéllyel.*

Az engedély kiadásához szükséges tárgyi és személyi feltételeket a *2/2004.(XI. 17.) EüM rendelet az egészségügyi szolgáltatók és működési engedélyük nyilvántartásáról, valamint az egészségügyi szakmai jegyzékről* foglalja össze.

Ahhoz tehát, hogy az Országos Mentőszolgálaton kívül bárki más részt vehessen a betegek szállításában, előzőleg a releváns hatóságtól be kell szereznie az erre vonatkozó működési engedélyt, ami egy katasztrófhelyzet esetében teljesen életszerűtlen, és a balesetet szenvedett uniós állampolgárnak az ellátáshoz való jogát is korlátozza. Ezért alakult ki az a gyakorlat, hogy katasztrófhelyzetekre vonatkozóan bilaterális megállapodásokat kötnek egymással a szomszédos országok kormányai.

Magyarországnak minden szomszédjával van érvényes megállapodása a krízishelyzetek kezelésére vonatkozóan, ezeket összegzi az alábbi táblázat.

<b>Érintett szomszédos ország</b>	<b>Vonatkozó megállapodás</b>
<b>Ausztria</b>	<i>1999. évi CXII. törvény a Magyar Köztársaság és az Osztrák Köztársaság között a katasztrófák vagy súlyos szerencsétlenségek esetén történő kölcsönös segítségnyújtásról szóló Egyezmény kihirdetéséről</i>
<b>Horvátország</b>	<i>114/1998. (VI. 11.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelemről szóló, Budapesten, 1997. július 9-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről</i>
<b>Románia</b>	<i>2004. évi LXXXI. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a katasztrófák esetén történő együttműködésről és kölcsönös segítségnyújtásról szóló, Budapesten, 2003. április 9. napján aláírt Egyezmény kihirdetéséről</i>
<b>Szerbia</b>	<i>2013. évi CXCVII. törvény a Magyarország Kormánya és a Szerb Köztársaság Kormánya között a katasztrófák esetén történő együttműködésről és kölcsönös segítségnyújtásról szóló Egyezmény kihirdetéséről</i>
<b>Szlovákia</b>	<i>212/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között katasztrófák esetén történő együttműködésről és kölcsönös segítségnyújtásról szóló Egyezmény kihirdetéséről</i>
<b>Szlovénia</b>	<i>150/1995. (XII. 12.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovén Köztársaság Kormánya között a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelem terén létrehozott Egyezmény kihirdetéséről</i>
<b>Ukrajna</b>	<i>2000. évi IX. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között a katasztrófák és súlyos balesetek megelőzése és azok következményeinek felszámolása érdekében történő együttműködésről és kölcsönös segítségnyújtásról szóló, Budapesten, 1998. október 27. napján aláírt Egyezmény kihirdetéséről</i>

Minden megállapodás részletesen meghatározza a határ túoldalán történő beavatkozások feltételeit (közösen elfogadott definíciókra alapozva), a segítségnyújtásba bevonható illetékes szervek körét, a koordináció felelősségét, a mentőcsapatok mozgásának szabályait, valamint a segítségnyújtáshoz kapcsolódó költségek rendezésének módját. A katasztrófhelyzetek esetén a segélycsapat

tagjainak nincs szüksége útlevelekre, tartózkodási engedélyre vagy vízumra. Rendkívül sürgős esetben akár a határátkelőhelyeken kívül is át lehet lépni a határt, a különben erre érvényes előírások figyelembevételével. Ebben az esetben az illetékes határőrizeti és vámszervet első adandó alkalommal értesíteni kell.

Ugyanakkor az interjúzás során megtudtuk, hogy a közlekedési rendszabályok nem teszik lehetővé a mentőautók számára a megkülönböztető jelzés használatát az országhatáron túl, ami jelentős mértékben befolyásolja ezeknek a járműveknek a manőverezési lehetőségeit.

Az *egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény* 247. §-a (2) bekezdésének g) és f) pontjában foglalt felhatalmazás alapján megalkotott, *a betegszállításról szóló 19/1998. (VI. 3.) NM rendeletnek* megfelelően a (tervezett) **betegszállítás** az egészségbiztosítás keretében nyújtott **ellátás**, amelyet az orvosnak utalványon kell megrendelni. Célja, hogy biztosítsa az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférést abban az esetben, ha mentőápolói felügyeletet nem igényel az eset, és az egészségügyi ellátás elérhetősége másként nem biztosítható.

A határon átnyúló betegszállításban elsősorban magán szolgáltatók vesznek részt, amelyek a tervezett szállítások kapcsán nem is használják a megkülönböztető jelzésüket (a diszpécseri szolgáltatást ebben az esetben is kizárólag az OMSZ láthatja el).

### 2.3.2.2 Európai jó gyakorlatok

Az európai jó példák rámutatnak arra, hogy a mentőautók határon át történő közlekedésének korlátozása nem magától értődő gyakorlat. A dán Syddanmark régió és a német Schleswig-Holstein szövetségi tartomány közötti partnerségi megállapodás értelmében mindkét ország mentőautói átléphetik a határt, és sürgősségi esetekben a legközelebbi egészségügyi intézménybe szállíthatják a sérülteket.

A belga-német-holland hármashatár térségében 9 létesítményt vontak be az együttműködésbe. Az ún. Eumed kórházak megadták, hogy hány beteg ellátását tudják egyszerre egy-két órán belül vállalni (101-et). Az Eumed-ambu rendszer lényege, hogy a hálózatban résztvevő intézményeket úgy kezelik, mint ha egy államon belül működő létesítményekről volna szó, és sürgős esetekben a megadott kapacitások alapján osztják szét a sérülteket, akiket bármelyik ország mentőautói beszállíthatnak az adott kórházba.

Az eurorégiós rendszert kiterjesztették a légi mentésre is: német mentőhelikopterek berepülhetnek a holland légtérbe, és akár holland sérülteket is a német oldalon található klinikákba szállíthatják.

Mindez jelzi, hogy kellő nyitottság és rugalmasság esetén a jelenleg áthidalhatatlannak tűnő akadályok is meghaladhatóak.

### 2.3.2.3 Ajánlások

#### *Jogi ajánlás*

A sürgősségi mentés jelenlegi, országhatárhoz kötött szabályozását célszerű lenne a határon átnyúló, a korábbiakban javasolt ellátási körzetek területére vagy egy racionálisan beazonosítható határ menti elérési sávra államközi megállapodások útján kiterjeszteni. Ez esetben az adott országok sürgősségi mentést szabályozó jogszabályainak területi hatálya - a kivételt jelentő, megfelelő szintű jogszabályokra utalással – lehetne bővíthető.

A megállapodásokban legalább az alábbi területeket lenne célszerű konkrétan szabályozni, működési keretet biztosítva a határon átnyúló mentés kialakuló rendszerének:

- a **2/2007. (III. 13.) IRM rendelet 2. paragrafusának módosítása** annak érdekében, hogy a megkülönböztető jelzés használatára külföldi (mentésre, betegszállításra szolgáló) jármű is jogosulttá váljon;
- az ellátási körzetekkel kapcsolatos szabályozás módosítása, mivel súlyos sérülés hiánya, nem szakellátást igénylő beteg ellátása gyakran belföldön is megtagadásra kerülhet a kórház részéről, így szükséges az **ellátási körzetekkel** kapcsolatos szabályozás módosítása, szükség szerint akár határokon átnyúló ellátási körzetek kialakítása.

Mindehhez figyelembe vehető jogi szabályozások:

- a **2006. évi CXXXII. törvény az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről**, amely megállapítja, illetve módosítja a korábbi ellátási területekkel kapcsolatos szabályozást. Az egészségügyi szolgáltatóknak szakellátási kapacitásairól egészségügyi államigazgatási szerv közhiteles kapacitás-nyilvántartást vezet, amelybe bárki betekinthez.
- az **1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről**, amelynek 131. §-a kimondja, hogy az orvos a beteg ellátását csak a vizsgálatát követően tagadhatja meg, amennyiben a vizsgálat alapján megállapítást nyer, hogy – többek között – a szükséges ellátás nyújtásához az egészségügyi szolgáltatónál nincsenek meg a személyi, illetve tárgyi feltételek és a beteget beutalja az ellátásra szakmailag illetékes egészségügyi szolgáltatóhoz.

- **a 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet a kötelező egészségbiztosítás ellátásáról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról**, amely kimondja, hogy az ellátás nem tagadható meg, ha az az egészségügyi szolgáltatónál nyilvántartott szakellátáshoz kötődik. Véleményünk szerint e jogszabály hatálya alól kivételt kellene képezniük a javasolt határon átnyúló ellátási körzeteknek.

### Szakpolitikai ajánlás

Interjúalanyaink véleménye szerint a határon átnyúló mentési szolgáltatások rendszerének kialakítása csak fokozatosan képzelhető el. Első lépésként azt kellene elérni, hogy a mentőautók használhassák a megkülönböztető jelzést a határ túloldalán is, és hogy az ott felvett sérültet az állampolgársága szerinti legközelebbi kórházba szállíthassák. Amennyiben ez a rendszer beválik, illetve ha határon átnyúló ellátási körzetek kerülnek kialakításra, akkor lehetne szó az eurorégiós modell alkalmazásáról. Az ehhez szükséges egyeztetések lefolytatásával célszerű volna az OMSZ-t megbízni.

A rendszer fokozatos kiépítéséhez az alábbi szakpolitikai beavatkozásokra lenne szükség.

- (1) A szomszédos országok diszpécserszolgálataival történő együttműködés technikai feltételeinek megteremtése nélkül a sikeres túloldali mentés elképzelhetetlen. Az európai központi segélyhívószám (112) bevezetése erre kedvező lehetőséget teremt. Magyarországon két körzet kerül kialakításra, miskolci és szombathelyi központtal. Hívásnál a hívó fél elhelyezkedése alapján a rendszer dönt, hogy hová kapcsoljon. A helymeghatározás lehetővé teszi, hogy szükség esetén a határ túloldaláról is megvalósuljon a mentés, a szomszédos ország diszpécserszolgálatának bekapcsolásával.
- (2) A mentés irányításakor a technikainál nagyobb problémának tűnik a nyelvi ismeretek hiánya. Ez a dán-német határon nem jelent gondot, mivel ott mindkét nyelvet jórészt ismeri a lakosság. Magyarország esetében azonban legalább hat külön nyelvet kellene ismernie a diszpécserközpontban szolgálatot teljesítőnek, amennyiben minden szomszédos országra kiterjesztenénk az együttműködést. A német-holland-belga határtérségben ezt a problémát egy többnyelvű és elektronikusan is elérhető mentési szótár segítségével oldották meg. Az OMSZ gyakorlatában korábban is ismert volt az adott ország hivatalos nyelvét beszélő gyakornokok alkalmazása. Ezt lehetne továbbfejleszteni nyelvtanfolyamokkal vagy az érintett nyelveken is beszélő alkalmazottak felvételével.



- (3) A határ menti sáv kijelöléséhez egy kölcsönös finanszírozási megállapodás is szükséges, amely biztosítja, hogy a határ túloldalán felhasznált üzemanyag és javítás költségeit minden esetben a küldő ország szolgálata állja.

### ***Ajánlás az Európai Unió számára***

A határon átnyúló akadálymentes betegszállítás feltételeinek kialakításához uniós szintű lépésekkel is hozzá lehetne járulni. Interjúalanyaink szerint megoldást jelenthetne a mentőautók korlátozott mozgására, ha EU-s szintű működési engedélyek kerülnének kiadásra a járművekre. Ezzel a nemzeti megkötöttségektől mentesen tudnának mozogni a szomszédos államok területén is. Amennyiben ez nem megvalósítható, az EU-s tagállamok akár bilaterális egyezmények szintjén is biztosíthatnák ezt a lehetőséget egymás mentőszolgálatai számára.

Az Unió ezen kívül az európai képzési keretrendszer mielőbbi tagállami bevezetésével is elő tudná mozdítani a mentőautók és a személyzet határon átnyúló szabad közlekedését. E tekintetben a 2005/36/EK-irányelv és a 2013/55/EU-irányelv megfelelő kereteket biztosít.

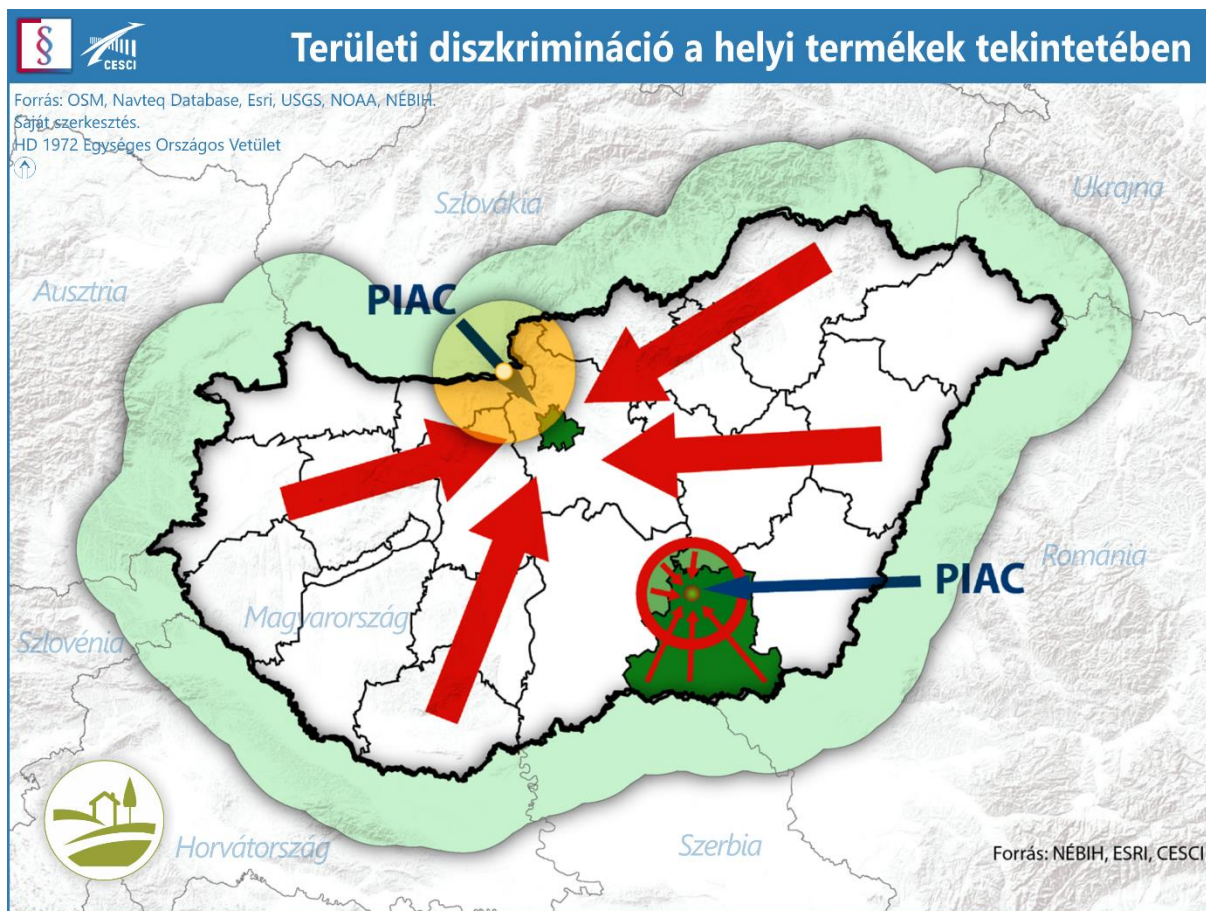
## 2.4 Helyi termékek

A projekt keretében megtartott műhelybeszélgetések során a helyi termékek tématerülete kapcsán felmerült akadályok a magyarországi szabályozás szempontjából három főbb akadálytípusba sorolhatók:

- Magyarországon nem minősül kistermelőnek a külföldön helyi terméket előállító termelő, határon átnyúló hatósági ellenőrzésük nem megoldott [A16. + A17. + A18.];
- magyar termelői piacon nem értékesítheti helyi termékeit a külföldi kistermelő [A20];
- az ÁFA-törvény szerinti alanyi adómentességgel – miután Magyarországon nem telepedik le gazdasági céllal, illetve feltételezhető, hogy szokásos tartózkodási helye sem lesz Magyarországon – a magyar kistermelőkkel ellentétben nem tud élni a külföldi termelő [A19];
- a helyi termékek több országban érvényes minőségjelzése nehézkes [A23].

A problémakör gócpontja, hogy tagállami hatáskörben van azon kistermelői tevékenységek szabályozása, amelyek során kis mennyiségű alaptermékkel közvetlenül látják el a végső felhasználót, vagy a végső felhasználót közvetlenül ellátó helyi kiskereskedelmi létesítményeket. A nemzeti élelmiszerlánc-felügyeletek a saját nemzeti jogszabályaik alapján regisztrálják és ellenőrzik az érintett termelőket, hatáskörük pedig nem terjed ki a saját országuk területén kívülre. Európai szintű szabályozás hiányában, a nem harmonizált nemzeti szabályozások miatt a kistermelői élelmiszerek határon túl történő közvetlen (tehát a viszonteladói körön kívüli) értékesítése emiatt nem lehetséges.

Miközben a hazai piac védelme és az élelmiszer-biztonsági előírások betartatása, a kistermelők támogatása megvalósul, a határ menti területeken élők fogyasztói jogai sérülnek. Míg az ország belsejében élő állampolgárok nagyobb sugarú körből részesülhetnek helyi termékekből, addig a határ mentén élők a területi alapú diszkrimináció „áldozataivá” válnak. Például egy esztergomi lakos csak a magyarországi termékeket tudja helyi terméként megvásárolni, a szlovák termékeket már nem, hiszen azok nem jelenhetnek meg a magyarországi helyi termelői piacokon. Ezt a területi diszkriminációt szemlélteti az alábbi ábra.



Az ilyen jellegű disszonanciák miatt a határ menti térségekben élők egészséges ételkészítéshez való hozzájutásának feltételei jelentősen sérülnek. A területi alapú diszkrimináció ebben az esetben tehát azt jelenti, hogy a helyi termék, mint egészséges ételkészítés nem egyformán érhető el az ország állampolgárai számára: a határ menti térségekben élők helyben kisebb termékinálatból választhatnak, ami bizonyos esetekben akár rosszabb minőségű termékek fogyasztásához vezethet.

Az ismertetett – és a nemzeti szintű hatóságok területi illetékességéből logikusan eredeztethető – diszkrimináció jelenleg annak ellenére életben van, hogy Magyarországon a legfelsőbb szintű jogszabály is támogatja a lakosság egészséges termékekhez való hozzájutását. *Magyarország Alaptörvénye* a következőképpen fogalmaz:

*XX. cikk (1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.*

*(2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a*

*rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.*

Mindezekből adódóan a később megfogalmazásra kerülő ajánlások fő céljaként fogalmazható meg a jelenlegi, érthető módon protekcionista (hazai termelőket védő) szabályozás felülvizsgálata és módosítása, melynek eredményeként biztosítható az egészséges élelmiszerek minősülő helyi termékekhez való egyenlő hozzáférés. Mindez elérhető a vonatkozó szabályozások kiterjesztése és az adott államok nemzeti jogszabályainak harmonizációja révén.

### 2.4.1 Jogszabályi környezet

Az élelmiszerek előállításával és forgalmazásával kapcsolatos kistermelői tevékenységet egy nemzeti jogszabály, *a kistermelői élelmiszer-termelés, -előállítás és értékesítés feltételeiről szóló 52/2010 (IV. 30.) FVM rendelet* (a továbbiakban kistermelői rendelet) szabályozza. A rendelet arra biztosít lehetőséget, hogy a regisztrált kistermelő kis mennyiségű, saját maga által megtermelt alapterméket, illetve abból saját maga által előállított élelmiszert értékesítsen közvetlenül a végső fogyasztóknak, és kiskereskedelmi vagy vendéglátó létesítményeknek mennyiségi és területi korlátozással, Magyarország területén.

A kistermelői rendelet arra is utal, hogy a nemzeti szabályozás megalkotását uniós jogszabályok teszik lehetővé:

*9. § (2) Ez a rendelet a következő közösségi rendeletek végrehajtásához szükséges rendelkezéseket állapítja meg:*

*a) az élelmiszer-higiéniáról szóló, 2004. április 29-i 852/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 1. cikke (2) bekezdésének c) pontja, valamint 1. cikkének (3) bekezdése,*

*b) az állati eredetű élelmiszerek különleges higiéniai szabályainak megállapításáról szóló, 2004. április 29-i 853/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 1. cikke (3) bekezdésének c) pontja, 1. cikkének (4) bekezdése, valamint 1. cikke (5) bekezdésének a) pontja.”*

A hivatkozott EK-rendeletek kimondják, hogy a termelők azon tevékenységére, amellyel kis mennyiségű alaptermékkel közvetlenül látják el a végső felhasználót vagy a végső felhasználót közvetlenül ellátó helyi kiskereskedelmi létesítményeket, a tagállamok a nemzeti joggal összhangban állapítják meg a szabályokat. Ezeknek a nemzeti szabályoknak biztosítaniuk kell az EK-rendeletek célkitűzéseinek elérését. A

magyar kistermelői rendelethez hasonló nemzeti szabályozás természetesen más tagállamban, így Szlovákiában is létezik, azonban a nemzeti jogszabályok kizárólag az adott tagállamon belül érvényesek, hatályuk más tagállamokra nem terjeszthető ki, továbbá az illetékes hatóságok is csak saját országukon belül tudnak eljárni.

A magyarországi kistermelői rendelet 1. §-a értelmében a „kistermelő” olyan alany, aki az általa kis mennyiségben megtermelt alaptermékkel, vagy az abból előállított élelmiszerrel látja el közvetlenül a végső fogyasztót, illetve a régióon belüli vagy a gazdaság helyétől légvonalban számítva Magyarország területén legfeljebb 40 km távolságon belüli kiskereskedelmi vagy vendéglátó létesítményt. A „régióon belüli” fogalmát a 2. § határozza meg: a kistermelő gazdaságának helye, illetve a termék-előállítás helye szerinti megyében lévő, valamint budapesti.

További problémát jelent, hogy a határon túli helyi termékeket előállítók nem csak, hogy nem minősülnek Magyarországon kistermelőnek, de termékeik értékesítése sem akadálymentes. *A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény* 2. § 5a pontja alapján a helyi termelői piac olyan piac, ahol a kistermelő a piac fekvése szerinti megyében, vagy a piac 40 km-es körzetében, vagy Budapesten fekvő piac esetében az ország területén bárhol működő gazdaságából származó mezőgazdasági-, illetve élelmiszeripari termékét értékesíti. Tehát a definíció alapján csak és kizárólag az ország területén termékeket előállítók végezhetnek értékesítést az ilyen típusú piacokon, a határon túliak kizsorzódnak.

Természetesen bármelyik kistermelő átviheti termékét a határon túlra mennyiségi és területi korlátozás nélkül, azonban ebben a pillanatban már nem az adott ország kistermelőjeként, hanem annak természetes személyeként vagy gazdálkodójaként jelenik meg a piacon, és értékesíti termékeit, amelyekre az ilyen esetekre előírt élelmiszerbiztonsági feltételek az irányadók. Ez pedig versenyhátrányt jelent a termék előállítói és értékesítői számára, míg a fogyasztók szempontjából kínálati hiányt eredményez.

Érdemes megemlíteni olyan további magyar jogszabályokat, melyek rendelkeznek a magyar kistermelők helyzetének, valamint a helyi termelői piacoknak a szabályozásáról:

- *210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről* – a jogszabály rendelkezik a bejelentésköteles kereskedelmi tevékenységről, a tevékenység végzésének feltételeiről, továbbá a kizárólag üzletben forgalmazható termékekről;
- *55/2009. (III. 13.) Korm. rendelet A vásárokról, a piacokról, és a bevásárlóközpontokról* – a rendelet szabályozza többek között a helyi termelői piac létrehozásának és üzemeltetésének szabályait.

Ki kell térni a határon túlról érkező helyi termékek forgalmazását megnehezítő adójogi kérdésekre is. Magyarország adószabályozása *a közös hozzáadott értékadó-rendszerről szóló 2006/112/EK tanácsi irányelv*re épül. A magyarországi jogértelmezés szerint a helyi termékeket értékesítők *az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény* (röviden ÁFA-törvény) szerint adóköteles tevékenységet folytatnak. Az ÁFA-törvény szerinti alanyi adómentességgel viszont – miután Magyarországon nem telepedik le gazdasági céllal, illetve feltételezhető, hogy szokásos tartózkodási helye sem lesz Magyarországon – a magyar kistermelőkkel ellentétben a határon túlról érkező kistermelő nem tud élni.

Ahogy az fentebb említésre került, az Európai Unió tagállamaiban, így Magyarországon is szabadon forgalomba hozható minden olyan élelmiszer, melyet az EU vonatkozó jogszabályai szerint állítottak elő és hoztak forgalomba. Ez azt jelenti, hogy az előállítónak nem állati eredetű termékek esetében bejelentett létesítménynek, állati eredetű élelmiszerek esetében pedig engedélyezett létesítménynek kell lennie. Az erre vonatkozó szabályozás a tagállamokban egységes az alábbi jogszabályok alapján:

- *Az Európai Parlament és a Tanács 852/2004/EK rendelete az élelmiszer-higiéniáról,*
- *Az Európai Parlament és a Tanács 853/2004/EK rendelete az állati eredetű élelmiszerek különleges higiéniai szabályainak megállapításáról.*

A magyarországi végső fogyasztót, kiskereskedelmi vagy vendéglátó létesítményt ellátó „kistermelők” produktumainak két feltételnek kell megfelelniük:

- egyrészt fontos az élelmiszerbiztonsági és élelmiszer-higiéniai követelmények betartatása (az egészséges mezőgazdasági és élelmiszeripari termékekkel való ellátás volt a jogalkotó egyik eredeti fő szándéka);
- másrészt meg kell felelni annak a célnak, hogy a regisztrált kistermelő kis mennyiségű, saját maga által megtermelt alapterméket, illetve abból saját maga által előállított élelmiszert helyben értékesítsen közvetlenül a végső fogyasztóknak, és kiskereskedelmi vagy vendéglátó létesítményeknek mennyiségi és területi korlátozással.

Ezeket sok esetben a külföldi, de határközeli szereplők teljesítik is: mindenben megfelelhetnének a magyar jogszabályokban foglalt előírásoknak; a fogyasztókhöz közel végzik tevékenységüket, „helyben”, biztonságos módon és kis mennyiségben állítják elő termékeiket.



## 2.4.2 Ajánlások

Az egészséges élelmiszernek minősülő helyi termékekhez való egyenlő hozzáférés érdekében egyrészt javaslatot teszünk a magyarországi korlátozó szabályozás megváltoztatására; a szomszédos országok határ menti sávjában helyi terméket előállítók magyarországi értékesítésének engedélyezésére, az ÁFA-hoz kapcsolódó gyakorlati nehézségek (versenyhátrányok) megszüntetésére; másrészt bilaterális egyezmény keretében a kölcsönösség elve alapján a nemzeti jogszabályok államterülethez kötődő területi hatályának meghaladására, azaz egy közös határ menti szabályozás megalkotására. Ez utóbbi révén a hazai kistermelők piaci lehetőségeit szeretnénk bővíteni.

### *Jog ajánlás*

A határon átnyúló rövid ellátási láncok megvalósulása érdekében az alábbi keretmegállapodás szerinti bilaterális megállapodások megkötését javasoljuk a szomszédos tagállamokkal:

### **KERETMEGÁLLAPODÁS**

#### **Magyarország kormánya és a (...) kormánya között a helyi termékek határon átnyúló kölcsönös megjelenéséről és forgalmazásáról**

Egyfelől Magyarország kormánya, másfelől pedig (...) kormánya (a továbbiakban, együtt: Résztes Felek)

- hivatkozva az Európai Uniónak a személyek, a szolgáltatások, az áru és a tőke szabad mozgására, illetve áramlására vonatkozó alapelveire, a Lisszaboni Szerződésben rögzített közös agrárpolitikából fakadó együttműködési lehetőségekre, valamint a Schengeni Egyezményre;
- hivatkozva arra, hogy az Európai Unió egész területének harmonizált fejlődése, valamint a megerősített gazdasági, társadalmi és területi kohézió a határokon átnyúló, akár tagállamok közötti olyan intézkedések elfogadását is maga után vonhatja, amelyek a végrehajtási feltételeket javítását célozzák;
- tekintettel a Résztes Felek közös államhatára mentén fekvő térségek kapcsolataira és fejlődési szükségleteire, az érintett



határ menti térségekben élő lakosság gazdasági mobilitásának erősödésére és az abból fakadó egyéni, közösségi, állami szintű előnyökre;

- fenntartva, hogy minden embert megillet a jó minőségű, egészséges élelmiszerhez való jog;
- elismerve a nemzeti hatóságok ellenőrzési és felügyeleti jogának elsőbbségét, különös tekintettel a járványügyi, élelmiszerbiztonsági előírások és általában a közegészségügy nemzeti jogrend útján történő védelme tekintetében,

a helyi termékek határon átnyúló kölcsönös megjelenése és forgalmazása érdekében

a Résztes Felek megállapodtak az alábbiakban:

### **1. cikk**

#### *A közös határ átjárhatósága*

A Résztes Felek minden szükséges lépést megtesznek annak érdekében, hogy a tárgyban hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együtt megkönnyítsék a Résztes Felek területén előállított helyi termékek Résztes Felek területén történő kölcsönös megjelenését és forgalmazását, elősegítve ezzel a közös határ átjárhatóságát.

### **2. cikk**

#### *Cél*

Jelen keretmegállapodás célja, hogy meghatározza azon jogi kereteket, amelyek között a Résztes Felek a helyi termékek határon átnyúló, kölcsönös megjelenése, forgalmazása érdekében

- összehangolják az egymás helyi termékeire vonatkozó minősítési rendszerüket;
- azonos elbánási módban részesítik a másik Résztes Fél területén működő, helyi terméket előállító személyeket, szervezeteket;
- támogatják a helyi termékekkel kapcsolatos tudás és a gyakorlat kölcsönös megosztását;
- jogi védelmet biztosítanak a Résztes Felek helyi termékeihez kapcsolódó védjegyek közös határon átnyúló kölcsönös használatához, a vonatkozó jogszabályi feltételek nemzeti jogrendekben, meghatározott időn belül történő kidolgozása révén;

- a vonatkozó jogi és szakmai feltételek betartása érdekében kijelölik saját megfelelő felelős hatóságukat.

### **3. cikk**

#### *Alkalmazás hatálya*

1. Jelen megállapodás az alábbi határ menti egységekre alkalmazandó:

- a) Magyarországon a (...);
- b) (...)-ban a (...);

(a továbbiakban, együtt: határ menti területi egységek)

2. Jelen keretmegállapodás alkalmazandó minden olyan helyi terméket előállító, forgalmazó személyre, szervezetre aki/amely a Részes Felek területén, és az 1. a)-b) pontokban beazonosított valamely határ menti területi egységben igazolható módon állandó jelleggel él, időszakosan tartózkodik, illetve ott székhellyel vagy telephellyel rendelkezik.

3. Jelen keretmegállapodás hatálya elsődlegesen azokra a termékekre terjed ki, amelyek a Részes Felek nemzeti szabályozása, joggyakorlata, jogértelmezése szerint helyi terméknek minősülnek. A határ menti területi egységek egyediségéből fakadóan a szabályozásba bevonható helyi termékek köre módosulhat.

### **4. cikk**

#### *Eljáró hatóságok*

1. Jelen keretmegállapodás végrehajtása érdekében a Részes Felek kijelölik azokat a hatóságukat, amelyek képviselői jogosultak a kapcsolattartásra és a vonatkozó nemzeti szabályozások másik Fél nemzeti szabályozásával harmonizáló kiigazításának kezdeményezésére.

2. A Részes Felek megteszik a szükséges intézkedéseket, hogy a már létező, helyi termékekkel kapcsolatos nemzeti szabályozásaik, illetve nemzetközi megállapodásaikat jelen keretmegállapodás céljaival összhangba hozzák.

### **5. cikk**

#### *Ellenőrzés, felelősség*

1. A jelen keretmegállapodásban foglalt célok megvalósítása, így különösen az egyes, vonatkozó nemzeti jogszabályok kiigazítása és harmonizálása során a Részes Felek mindenkor figyelemmel vannak a

területükön hatályban lévő járványügyi, élelmiszer-biztonsági előírásokra és általában a nemzeti közegészségügyi rendelkezésekből fakadó ellenőrzési és felelősségi szabályok betartására. E tekintetben annak az államnak a joga alkalmazandó, amelynek a területén az adott helyi termék megjelenik, illetve forgalmazásra kerül.

2. Az ellenőrzés és felelősség megállapítása tekintetében a Részes Felek illetékes hatóságai egymással együttműködnek.

## **6. cikk**

### *Vegyes bizottság*

1. A Részes Felek a jelen keretmegállapodásban foglalt célok végrehajtását kijelölt felelős hatóságaik mellett valamely már létező, hatáskörét a jelen keretmegállapodás céljaihoz igazító vegyes bizottság útján, illetve ennek hiányában a témakör szerinti szakértőkből és kijelölt felelős nemzeti hatóságok képviselőiből álló új vegyes bizottság útján segítik.

2. A vegyes bizottság évente legalább (...) alkalommal ülésezik, de bármely Fél kérésére további ülések összehívása kezdeményezhető.

3. A vegyes bizottság feladata, hogy a jelen keretmegállapodásból fakadó nemzeti intézkedések végrehajtását nyomon kövesse, a szükséges előkészítő és módosítási javaslatokat megtegye, valamint az egyes feladatok alkalmazásával vagy értelmezésével kapcsolatos problémák tekintetében állást foglaljon.

4. A vegyes bizottság évente értékelési jelentést állít össze a harmonizációs rendszer megvalósulásáról.

## **7. cikk**

### *Végrehajtási rendelkezések*

A jelen keretmegállapodás végrehajtása során felmerülő esetleges vitákat az erre kijelölt, felelős nemzeti hatóságok tárgyalások útján rendezik.

## **8. cikk**

### *Hatályba lépés, módosítás, elállás*

1. Jelen keretmegállapodást a Szerződő Felek belső jogszabályaival összhangban jóvá kell hagyni. E tekintetben a Részes Felek értesítik egymást a szükséges nemzeti eljárások megtörténtéről. A

keretmegállapodás az utolsó értesítés kézhezvételét követő (...) napon lép hatályba.

2. Jelen keretmegállapodást a Részes Felek határozatlan időre kötik. A keretmegállapodást bármely Részes Fél, bármikor felmondhatja a másik Félhez diplomáciai úton intézett írásos értesítéssel. A keretmegállapodás a felmondásról szóló értesítés kézhezvételének napjától számított (...) hónap elteltével veszti hatályát. A keretmegállapodás hatályon kívül helyezése az attól jogilag független nemzeti szabályozások hatályát nem érinti

3. A Részes Felek bármelyike, bármikor kezdeményezheti írásban a keretmegállapodás módosítását. A módosítások jelen cikk 1. pontjában foglaltak szerint lépnek hatályba.

Kelt (...) -ban, 20(...) (...) napján, kettő eredeti példányban, magyar és (...) nyelven, melyek közül mindkét nyelvű szöveg egyaránt hiteles.

(Aláírások)

.....  
(...)  
Magyarország kormánya nevében

.....  
(...)  
(...) kormánya nevében

A bilaterális megállapodásban foglalt nemzeti jogszabályok harmonizációja várhatóan maga után vonja majd például a *kistermelői élelmiszer-termelés, -előállítás és -értékesítés feltételeiről szóló 52/2010. (IV. 30.) FVM rendelet* módosítását. Így például a régió belüli fogalom értelmezése tekintetében:

Hatályos szabályozás	Javasolt szabályozás
2. § E rendelet alkalmazásában: 11. Régió belüli: a kistermelő gazdaságának helye, illetve – a 3. § (3) bekezdésének rendelkezését figyelembe véve – a termék-előállítás helye szerinti megyében lévő, valamint budapesti.	2. § E rendelet alkalmazásában: 11. Régió belüli: a kistermelő gazdaságának <b>magyarországi vagy az államhatártól számított, a határon túl legfeljebb 40 kilométerre található</b> helye, illetve – a 3. § (3) bekezdésének rendelkezését figyelembe véve – a termék-előállítás helye szerinti megyében lévő, valamint budapesti.

Az 52/2010. (IV. 30.) FVM rendeletnek megfelelően várhatóan *a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény* 2. § 5a. bekezdésének módosítására is szükség lenne. A helyi termelői piac meghatározását az alábbiak szerint javasolnánk módosítani:

Hatályos szabályozás	Javasolt szabályozás
2. § 5a. olyan piac, ahol a kistermelő a piac fekvése szerinti megyében, vagy a piac 40 km-es körzetében, vagy Budapesten fekvő piac esetében az ország területén bárhol működő gazdaságából származó mezőgazdasági-, illetve élelmiszeripari termékét értékesít.	2. § 5a. olyan piac, ahol <b>a belföldi vagy szomszédos országban élelmiszer-termelést végző</b> kistermelő a piac fekvése szerinti megyében, vagy a piac 40 km-es körzetében, vagy Budapesten fekvő piac esetében az ország területén bárhol működő gazdaságából származó mezőgazdasági-, illetve élelmiszeripari termékét értékesíti.

### Szakpolitikai ajánlás

A leginkább javasolt szakpolitikai lépésként az fogalmazható meg, hogy az egészséges élelmiszernek minősülő helyi termékekhez való egyenlő hozzáférés érdekében az illetékes szervek hozzáállása haladja meg az országhatárokat, és a javasolt bilaterális megállapodások alapján kezdődjön meg az érintett országok illetékes szervei között az együttműködés, a határon átnyúló rövid ellátási láncok kialakítása érdekében.

A helyi termékek határon átnyúló forgalmazásával kapcsolatosan azonban olyan gyakorlati problémák is megoldásra várnak, mint például a határon túli kistermelők adózási rendszerből származó versenyhátránya. A cél az lenne, hogy az államhatártól számított legfeljebb 40 kilométerre, a szomszédos országban letelepedett, és termelési tevékenységet folytató kistermelő az adott ország kistermelőivel azonos adózási kedvezményekben részesüljön, amennyiben helyi termékeit a szomszédos országban kívánja értékesíteni. Ennek érdekében javasolt a vonatkozó szabályozás részletes áttekintése, és olyan adóügyi megoldás kidolgozása, mellyel a helyzet kezelhető.

### ***Ajánlás az Európai Unió számára***

Az Európai Unió, figyelembe véve, hogy a helyi termelés lokálisan igen eltérő adottságokkal rendelkezik, egyelőre nem tett jelentős lépéseket a közösségi szintű jogharmonizáció felé. Ezzel együtt ajánlott lenne olyan közösségi szintű előkészítő folyamat megkezdése, melynek eredményeként, az áruk szabad áramlásának alapelveinek is megfelelően, koordinált formában működhetnének a határ menti sávokban a rövid ellátási láncok.

### 3. Ajánlások a további akadályok feloldására

Ahogy az a módszertani ismertetőben is említettük, a kiemelt területeken kívüli ajánlások egy része is konkrét jogi ajánlás lesz, azonban néhány akadály feloldását szakpolitikai ajánlások segíthetik elő. Bizonyos esetekben az Európai Unió számára szóló ajánlás megfogalmazása vált szükségessé. Néhány akadály esetében a kutatómunka azt állapította meg, hogy nincs szükség se jogi, se szakpolitika ajánlásra, a terület ugyanis a keretfeltételek között megfelelően szabályozott. Az ilyen jellegű akadályoknál a projekt keretében elkészített dokumentumok tartalmazzák az adott akadályhoz tartozó helyzetleírásokat. A fejezetben külön jelezzük, amennyiben az adott akadályra vonatkozó ajánlás megfogalmazására a kiemelt ajánlások között került sor.

#### 3.1 Oktatás, szakképzés

##### **A1. A határon túli diákokra nincs állami támogatás, ezért térítési díjat és tandíjat kell fizetniük. Több helyen emiatt a határon túli diákoknak magyar lakcímet intéznek. [Esztergom, Miskolc, Nyíregyháza]**

Ahogy az a projekt keretében elkészült jogi leltárban (továbbiakban jogi leltár, vagy leltár) olvasható, nemzetpolitikai döntések is szerepet játszhatnak abban, hogy a határon túli diákok nem kapnak a magyar oktatási rendszerben automatikusan tandíjmentességet.

Tandíjmentesség eléréséhez tartózkodási engedély beszerzése szükséges, annak birtokában pedig ugyanolyan elbírálásban részesül az adott határon túli diák, mint a magyarországi. Azok a határon túli magyar nemzetiségű diákok, akik nem rendelkeznek tartózkodási engedéllyel, külföldi állampolgárnak számítanak, így tandíjkötelessé válnak a magyar oktatási rendszerben. Az ingázó diákok kérdéskörében az intézmény fenntartója döntési hatáskörrel bír a tandíj elengedését illetően.

##### **Jogi ajánlás**

A kutatómunka alapján jogi ajánlás megfogalmazása nem vált szükségessé.

##### **Szakpolitikai ajánlás**

Szakpolitikai megfontolást igényel, hogy a Magyar Igazolvánnyal rendelkező diákok *a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény* 2012. augusztus 31-ig hatályos, 9. §-a szerinti rendelkezéséhez hasonlóan államilag támogatott képzés keretében vehessenek részt a magyar közoktatásban.



**A3. Nehézkes a határon túl szerzett érettségi beszámítása. A szlovák határtérségben a folyton változó beszámítási módszer jelentkezt problémaként, a szerb határtérségben pedig az, hogy felsőoktatási intézménybe történő felvételzés esetén Magyarországon újra kell érettségizniük az ide jelentkező diákoknak. Ugyanakkor a határon túli diákok államnyelvi tudását felsőfokú nyelvvizsgaként ismeri el a magyar rendszer, ami pedig a hazai diákok számára jelent hátrányt. [Esztergom, Szeged RS]**

A határon túli diákok magyarországi felsőoktatási intézménybe történő jelentkezése viszonylag részletesen szabályozott, az évente megjelenő Felsőoktatási felvételi tájékoztatónak pedig önálló fejezete foglalkozik a külföldi oktatási intézményekben végzetek pontszámításával és a beküldendő dokumentumok körével. Ennek ellenére a felvétel nem alaptalan, az ilyen jellegű felvételi eljárásban résztvevők beszámolója alapján a szükséges adminisztratív eljárások jelentős idő- és energiáfordítást igényelnek, és sokszor az információhiány is komoly nehézségeket okoz. Sok esetben a határon túlról érkező jelentkezők a biztonság kedvéért inkább Magyarországon is leérettségiznek.

### **Jogi ajánlás**

A kutatómunka alapján jogi ajánlás megfogalmazása nem vált szükségessé.

### **Szakpolitikai ajánlás**

A helyzet kezelésére az alábbi szakpolitikai ajánlások megtételét tartjuk szükségesnek:

- az érintettek informálásának javítása (pl.: a határon túli magyar tanítási nyelvű iskolák végzős osztályának szervezett tájékoztatás az őket érintő magyarországi felvételi eljárási rendről);
- országspecifikus pontszámító kalkulátor üzemeltetése a felvi.hu oldalon a szomszédos országokból jelentkező diákok számára;
- a Magyar Igazolvánnyal rendelkező jelentkezők esetében a felvételi eljárásban szükséges okiratok hitelesítésének támogatása;
- a konkrét problémák, nehézségek feltárása érdekében online kérdőív készítése, és annak kitöltetése a határon túli magyar tanítási nyelvű iskolák végzős diákjaival, illetve a felvételi eljárásban résztvevő határon túli diákokkal. A kérdőívre érkezett válaszok alapján a további szükséges lépések meghatározása.

#### **A4. A magyar érettségihez szükséges önkéntes tevékenységet jó lenne, ha határon túli szervezetenél is teljesíteni lehetne. [Esztergom]**

A kérdés jogszabályilag rendezett, a magyar jogrendszer lehetőséget biztosít arra, hogy a tanuló bizonyos feltételek fennállása esetén (külföldi bejelentett lakhely, iskola általi elfogadás, iskola elérhetősége a teljesítés időszakára vonatkozóan) a magyarországi érettségihez szükséges önkéntes tevékenységet határon túli szervezetenél teljesítse.

#### **Jogi ajánlás**

A kutatómunka alapján jogi ajánlás megfogalmazása nem vált szükségessé.

#### **Szakpolitikai ajánlás**

A probléma megoldására tájékoztató kampány indítását javasoljuk, legalább a határ menti járásokban található középiskolák körében.

#### **A5. + A6. + A7. Ekvivalenciaproblémák a végzettségek területén**

A5. Eltérő a szakképzési szabályozás a határ két oldalán, teljesen más pl. az OKJ-s képzések elnevezése. Emiatt a szakmai oktatók mobilitása is akadályokba ütközik. [Esztergom, Nyíregyháza]

A6. A bizonyítványok és oklevelek elismerése problémás. A nem rég megszületett új OKJ-s jogszabály alapján hiába van akár 20 éves tapasztalata a munkavállalónak, újra kell vizsgáznia, hogy új, az EU-ban bárhol elfogadott igazoló dokumentuma legyen a végzettségéről. A Szlovákiában megszerezett végzettséget a magyar ekvivalencia-központban, magas díjtétel mellett kell elfogadtatni. [Győr]

A7. A felsőoktatásban végzett pedagógusok diplomáját akkreditáltatni kell.[Esztergom]

Ahogy az akadály hátterének feltárása során tisztázásra került, az egyes tagállamok szakképzési rendszerének eltérő szabályozása arra vezethető vissza, hogy az egyes tagállamokban különbözőek a munkaerőpiaci szükségletek, így eltérések tapasztalhatóak a képzések tartalma és rendszere között, mindezek ellenére a problémát rendező uniós szabályozás nem létezik. Ugyan az Európai Unió egyik alappillére a munkaerő szabad áramlásának elve, mégis jelentős akadályt jelent, hogy a tagállami kompetenciába tartozó eltérő szakképzési rendszerek miatt az Unión belül a képesítések elismerése korántsem automatikus.

### ***Kiemelt területre vonatkozó javaslat***

Az akadálycsoporton belüli akadályok feloldása kiemelt jelentőségű a határon átnyúló munkaerő-mobilitás szempontjából, ezért a kiemelt területekkel kapcsolatos ajánlások között komplex javaslatokat fogalmazunk meg az ekvivalenciaproblémák kezelésére vonatkozóan. Összefoglalva olyan beavatkozások lennének szükségesek, melyek hozzájárulnának, hogy a határon átnyúló munkaerő-mobilitásban érintett szabályozott szakmák minél szélesebb köre külön eljárás nélkül egyenértékű legyen mind a küldő, mind a fogadó államban.

### **A8. + A31. Diákigazolványok elfogadásának eltérő rendszere**

A8. Eltérő a diákigazolványok elfogadottsága a szlovák határ túloldalán. [Esztergom]

A31. Diákigazolványok elfogadása a közösségi közlekedésben eltérő, nem egységes, és emiatt a diákok nem tudják ugyanazokat a kedvezményeket igénybe venni a határ túloldalán. [Esztergom]

A diákkedvezmények igénybevételével kapcsolatosan megnevezett akadály hátterének feltárása során egyértelműen problémaként mutatkozott, hogy jelenleg nem létezik egységes, a teljes Európai Unió területét lefedő diákigazolvány-rendszer. A diákok akadálytalan európai mobilitása, a diákigazolványok határon átívelő hatékony használata összeurópai intézkedések által valósítható meg.

### ***Kiemelt területre vonatkozó javaslat***

A diákok határon átnyúló mobilitását nehezítő akadályok feloldását kiemelt jelentőségűnek tartjuk, ezért a mobilitás tematikáján belül komplex ajánlásokat fogalmaztunk meg e területre vonatkozóan. Összefoglalva megállapítható, hogy olyan jól kommunikált kezdeményezés elindítása javasolt, melynek keretében az Európai Unió minden diákja hivatalos diákigazolványhoz jutna, mellyel Európa szerte akadálymentesen igazolni tudná a különböző kedvezményekre való jogosultságát.

## 3.2 Határrendészet, vámügy

### **A9. A megnövekedett idejű határátlépés miatt ellehetetlenült a határon átnyúló ingázás, mind a munkavállalás, mind az oktatás terén. [Nyíregyháza UA, Nyíregyháza RO, Szeged RS]**

Az akadályfelvetéshez kapcsolódó kutatómunka alapján az érintett határszakaszokon valóban problémát jelent a határon átnyúló ingázás során a megnövekedett idejű határátlépés. A határátlépésekre vonatkozóan a [2016/399/EU rendelet](#) által megállapított minimum ellenőrzésre vonatkozó előírások a mérvadóak. A tagállami szint számára azonban megengedett bizonyos könnyítések alkalmazása a határon át ingázókkal szemben. Így például a [Schengeni kódex](#) VII. melléklet 5.2. pontja lehetővé teszi, hogy a határőrök által személyesen ismert határ menti ingázókat csak szűrőpróbaszerű ellenőrzéseknek kell alávetni. A kishatárforgalmi rendszer szabályait megállapító [1931/2006/EK rendelet](#) ugyan lehetőséget adna a szomszédos harmadik országok tekintetében a határátlépés megkönnyítésére, de erre vonatkozó előírásokat a Magyarország és Ukrajna közötti kishatárforgalmi egyezmény nem tartalmaz.

#### **Kiemelt területre vonatkozó javaslat**

A határátlépés időigénye, valamint annak kiszámíthatósága erősen befolyásolja a határon átnyúló interakciók mennyiségét és minőségét. A társadalmi, illetve gazdasági kapcsolatok fejlesztése tekintetében kiemelten fontos a határ menti lakók számára a kiszámítható és a lehetőség szerint gördülékeny határátlépések biztosítása. A román–magyar határszakasz viszonylatában ehhez a határellenőrzési gyakorlat lehetőség szerinti fejlesztése javasolt, az ukrán–magyar határszakasz viszonylatában pedig a kishatárforgalmi egyezmény módosítására lenne lehetőség.

### **A10. Záhonynál megszűnt a gyalogos határátlépés, ezért sokan kénytelenek a határnál stoppolni annak érdekében, hogy valaki átvigye őket a határon. [Nyíregyháza UA]**

Magyar–ukrán viszonylatban a határátkelés rendje a [2012. évi LXVIII. törvény](#) által elfogadott nemzetközi megállapodás révén, a határátkelő üzemeltetése pedig a [332/2007. \(XII. 13.\) Korm. rendelet](#) által biztosított. Mindazonáltal a beazonosított akadály ebben az esetben alapvetően nem szabályozási, hanem műszaki-infrastrukturális természetű. A záhonyi határátkelő esetében a határátkelést egy közös üzemeltetésű, gyalogosjárda nélküli, nem a mai járműforgalmi kapacitásra tervezett határhíd biztosítja.

### Jogi ajánlás

A kutatómunka alapján a nevezett akadály feloldásához első lépésként a szükséges infrastrukturális fejlesztést előirányzó szakpolitikai döntés meghozatala szükséges, mely később szükségessé tehet bizonyos jogszabályi módosításokat is.

### Szakpolitikai ajánlás

A záhonyi közúti átkelő vonatkozásában javasolt a jövőben tervezett infrastrukturális fejlesztések során a gyalogosforgalmat lehetővé tevő megoldások beemelése a prioritások közé.

Igényfelmérés alapján alternatív határátelési lehetőségek (például tömegközlekedés) fejlesztése is indokolt Záhony térségében, a saját gépjárművel nem rendelkező személyek érdekében.

### **A11. Az ukrán-magyar határtérségben a határon átnyúló közösségi, kulturális együttműködésekben problémát okoz a vízumkényszer. Előfordul, hogy a kulturális rendezvények fellépői nem tudnak teljes létszámban átjönni a határon. [Nyíregyháza UA]**

Az Európai Unió területére érkező harmadik országbeli állampolgárok vízumszerzésének szabályozása közösségi szintű kompetencia, melyről a [810/2009/EK rendelet](#) rendelkezik, melyet a nemzeti jogalkotás nem írhat felül. A vízumkényszer eltörlése éppen ezért egy sokszereplős geopolitikai kérdés. A közösségi szinten szabályozott vízumkényszer részleges, a határ menti térségekre vonatkozó feloldása ugyanakkor államközi kétoldalú kishatárforgalmi egyezményekkel kezelhető, Ukrajna tekintetében a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Miniszteri Kabinetje között a kishatárforgalom szabályozásáról szóló Egyezmény ([2007. évi CLIII. törvény](#)) ad erre lehetőséget.

### Jogi ajánlás

A kutatómunka alapján jogi ajánlás megfogalmazása nem vált szükségessé.

### Szakpolitikai ajánlás

Elsődleges szakpolitikai ajánlásként fogalmazható meg a Magyar Állam képviselői számára az ukrain vízummentesség támogatása az európai diskurzusban.

A határ menti térségben élő kárpátaljai közösségeket emellett javasolt minél körültekintőbben tájékoztatni, hogy tisztában legyenek a beutazásukat megkönnyítő

lehetőségekkel. Így tudjanak egyrészt a kishatárforgalmi egyezmény, másrészt az Európai Közösség és Ukrajna közötti, a vízumok kiadásának megkönnyítéséről szóló megállapodás nyújtotta lehetőségekről.

**A12. A határon nem lehet lőfegyvert átvinni. A DINPI börzsönyi kollégáinak hiába lenne egyszerűbb a határon át megközelíteni a szintén magyar területen található lőteret lőgyakorlat céljából, a határátlépés szabályai nem adnak erre lehetőséget. [Esztergom]**

A jelenlegi szabályozás szerint két vagy több tagállamon keresztül történő utazás során csak a vadászok, valamint a céllövők birtokolhatnak lőfegyvert előzetes engedély nélkül. Ezenkívül lőfegyvereket egyik tagállamból egy másikba átvinni csak engedéllyel lehetséges. Magyarországon az ilyen jellegű engedélyeket a rendőrség állítja ki. Ezen szabályozás jelentős módosítása a tagállamok közbiztonságának fenntartása miatt nem javasolt.

A természetvédelmi őrök fegyverhasználatát tovább szabályozzák a rájuk vonatkozó jogszabályok, melyek értelmében a szolgálati maroklőfegyvert csak szolgálat ellátásához és karbantartás céljából szabad a tárolóhelyről kivenni. Szintén a természetvédelmi őrokról vonatkozó jogszabályok alapján az igazgatóságoknak írásban kell tájékoztatni az őrokat a fegyvertartásukra vonatkozó külön jogszabályokról.

### **Jogi ajánlás**

A kutatómunka alapján jogi ajánlás megfogalmazása nem vált szükségessé.

### **Szakpolitikai ajánlás**

Ugyan a lőfegyverek határon történő átvitele megfelelően szabályozott, ám a tájékoztatás területén még jelentős hiányosságok tapasztalhatóak. Eme hiányosságok kezelésére további erőfeszítések megtétele szükséges. A jogszabályban a nemzeti parki igazgatóságok számára előírt tájékoztatási kötelezettség teljesítéséhez az illetékes minisztérium részéről írásos információs anyag összeállítása javasolt, melyet az igazgatóságok megbízható tartalommal, egységes formában adhatnak át a kollégáik számára.

Ezenfelül célszerű lenne felmérést készíteni arról, hogy a fegyveres testületek számára milyen mértékben jelent releváns problémát a szolgálati fegyverek határon történő átvitele. Amennyiben erre kifejezett igény lép fel, érdemes lehet további kétoldalú egyezményeket kötni e tekintetben a szomszédos országokkal.

### **A13. Az állatok határon történő átvitele, átlépése bizonyos határátkelőkre korlátozott, ami például a határon átnyúló lovas turizmus szempontjából igen problémás. [Szeged RS]**

A lovak határon át történő mozgatására mind az EU területén belül, mind a harmadik országok vonatkozásában meglehetősen szigorú állategészségügyi szabályozás vonatkozik, e szempontból mértékadónak számít *a Tanács 2009/156/EK irányelve*. A tagállamok közötti mozgatás esetében egyedi azonosításra alkalmas 'lóútlevél' szükséges, az élő állatok harmadik országokból történő behozatala, illetve kivitele pedig a *91/496 EKG irányelv* alapján kizárólag a jóváhagyott és a megfelelően felszerelt állategészségügyi határállomásokon keresztül valósulhat meg.

#### **Jogi ajánlás**

Jogi ajánlás megtételét jelenleg nem tartjuk szükségesnek, mivel az uniós és a tagállami állategészségügyi előírások, így a lófélék be-, ki-, és átszállítására vonatkozó szabályozások az egyes tagállamok, illetve harmadik országok eltérő járványügyi helyzete miatt érthetően szigorúak. Ezen jogszabályok enyhítése az állatbetegségek és -járványok terjedésének kockázatát növelné.

#### **Szakpolitikai ajánlás**

Mivel növekvő igény mutatkozik a határon átnyúló lovas turisztikai programok fejlesztésére a harmadik országok irányába is, javasolt az ilyen célból fokozottabban igénybe vett térségek, határátkelőhelyek újbóli felmérése, és ahol finanszírozható, ott kezdeményezhető új állategészségügyi határállomások nyitása, vagy a régiék kapacitásának bővítése.

A rosszabb járványügyi helyzetben lévő tagállamokban, illetve az érintett harmadik országokban, lovas turisztikai célra elsősorban a helyi lovak igénybevétele javasolt.

#### **Ajánlás az Európai Unió számára**

Uniós szinten javasolt lenne feltárni azon megoldási lehetőségek körét, amelyek keretében az Unió külső határtérségéből származó, a határon átnyúló lovas turizmusban rendszeresen résztvevő harmadik országbeli lófélék határátlépése felgyorsítható (pl. közös adatbázis működtetése a szomszédos területekről származó lovakról; mobil határátlépési pontok üzemeltetése). Adott esetben a szükséges jogszabályi módosítások végrehajtása.



## **A14. A mezőgazdasági térségekben gyakran problémát okoz a legelő állatok országhatáron belül tartása. Ilyenkor célszerű volna lehetőséget biztosítani a túoldalali legelők használatára is. [Miskolc]**

A határokhoz közeli legeltetés kérdését közösségi szinten a [2016/429/EU rendelet](#) szabályozza, az illetékes tagállami hatóságokhoz utalva a kérdést, megkötve, hogy a mozgás ne járjon jelentős (pl. állategészségügyi) kockázattal. A határátlépés alapvetően állategészségügyi okokból megfelelő vizsgálati és engedélyezési eljárásokhoz kötött módon valósulhat meg, ezt Magyarországon a [2008. évi XLVI. törvény](#) szabályozza.

### **Jogi ajánlás**

Jogi ajánlás a járványügyi, állategészségügyi szabályok indokolt szigorúsága miatt nem indokolt.

### **Szakpolitikai ajánlás**

A felvetett kérdés több jogszabály figyelembevételével kezelhető, de a gyakorlati tapasztalatok hiányában javasolt, hogy az illetékes hatóságok honlapjukon, információs irodáikban tájékoztatással, mintadokumentumokkal készüljenek fel a téma iránt érdeklődők fogadására.

A folyamatot és a mintadokumentumok kialakítását az irányadó eljárási információk figyelembe vételével javasoljuk kidolgozni. Szabályozott esetben legalább az alábbiakra kell figyelemmel lenni:

- 1) A magyar és más uniós, vagy harmadik országbeli, közös határ mentén legeltető gazdáknak mindkét országban jogi hatállyal bíró írásbeli megállapodást kell egymással kötniük, egyikük területére való átlegeltetés vagy kölcsönös átlegeltetés tárgyában. A megállapodás tartalmi elemeit érdemes előre tisztázni. Így például
  - a használati jog tekintetében: tulajdonlás, bérleményi használat, egyéb használati jog;
  - a földhasználó tekintetében: magánszemély, mezőgazdasági őstermelő, egyéni vállalkozó, esetleg gazdasági társaság;
  - az érintett terület helye és besorolása tekintetében: magyarországi földterület esetében annak minősítése, uniós tagállam területén lévő tulajdonlás során az ott érvényes szabályozás, illetve unión kívüli, harmadik ország területén érvényes előírások;

- a határ menti egyedi szabályok tekintetében: I. ideiglenes biztonsági határozat esete.
- 2) Mivel az állattartás, legeltetés, mozgatás országonként bejelentési kötelezettséggel bír, az írásbeli megállapodást a gazdáknak az illetékes hatóságokhoz – jóváhagyás, állásfoglalás és nyilvántartásba vétel céljából – el kell juttatni, már csak azért is, mert idegen állatok jelennek meg egy másik ország állatállományában, így óhatatlanul felmerül a fertőzés veszélye, amit az idegen állatok elkülönítésével, megfigyelésével lehet elkerülni, legalább is az előírt dokumentumok beérkezéséig. Célszerű tehát a kérelemhez előzetesen mellékelni vagy utólag megkérni és hiánypótlás címén mielőbb benyújtani a szükséges mellékleteket. Ezek a dokumentumok például a következők lehetnek:
- a tenyésztésre vonatkozó hatályos állategészségügyi dokumentumok;
  - amennyiben az érintett földek a „Natura 2000” körébe tartoznak, természetvédelmi területnek minősülnek, ezzel kapcsolatos természetvédelmi hatósági, szakhatósági dokumentumok;
  - a gyepterületek földhasználati előírásában a területi minősítésektől függően kötelezővé tett, területileg illetékes önkormányzati használati engedélyek (célszerű erről a földterület fekvése szerint illetékes önkormányzatnál előzetes érdeklődni);
  - uniós tagállami vagy harmadik országbeli földterületnél az illetékes állam egyéb szakhatóságainak szabályozása;
  - uniós tagállami földhasználat esetén a mezőgazdasági termékek ökológiai termeléséről, valamint a mezőgazdasági termékeken és élelmiszereken erre utaló jelölésről szóló uniós rendeletnek az állattenyésztésre vonatkozó egyes előírt dokumentumai.

### **A15. + A54. + A59. Vámszabályozás**

A15. Szerbia vámszabályozása túl szigorú, ami sok esetben a határon átnyúló együttműködéseket is nehezíti. Ha a magyar oldali partner egy projekt keretében ingyenes kiadványokat jelentet meg, és azokat szeretné a szerb oldalon is terjeszteni, el kell vámoltatnia. Ugyanez érvényes az egyszeri rendezvényhez szükséges tolmácsfülkék átszállítására is. [Szeged RS]

A54. Bizonyos okmányok érvényessége eltérő Szerbiában a magyar oldalhoz képest. A szerb oldal korlátozhatja a magyar oldalon kiállított okmányok érvényességét. [Szeged RS]

A59. Az áruk ideiglenes átszállítását segítő ATA-kártyák érvényességi idejét a szerb fél korlátozhatja, ami a nagyobb jelentőségű és/vagy a tartósabb megjelenést nehezíti a magyar oldali vállalkozások számára.

A kérdéskört alapvetően az „*Isztambuli Egyezmény*” nemzetközi szinten kielégítő módon szabályozza, melyet a magyar szabályozásba a *2005. évi CLXVIII. törvény* vezetett be. A szabályok alapján vámkezelésen kell átesnie a behozatali vámok és adók alól mentes termékeknek is. Az egyezmény az ATA-igazolvány alkalmazásával megfelelő jogi keretrendszert hoz létre az áruk ideiglenes átszállításához; az egyezményt pedig Szerbia is elfogadta. Az akadályt itt tehát nem a szabályozás, hanem a nem következetes jogszabály-alkalmazás jelenti.

### **Jogi ajánlás**

A helyzetfeltárás rávilágított arra, hogy a jelenleg hatályos nemzetközi egyezmény alapján a probléma nem kezelhető a magyar jogalkotás szintjén, ezért jelen helyzetben jogi ajánlás megfogalmazására nem nyílt lehetőség.

### **Szakpolitikai ajánlás**

A határon átnyúló programok megfelelő tájékoztatást állíthatnának össze a kedvezményezettek számára arról, hogy a támogatott projektek keretében megvalósuló egyes tevékenységek (pl. tolmácsfülkék átszállítása), illetve termékek (pl. ingyenes kiadványok) milyen vámszabályozás alá esnek.

A határon átnyúló áruszállítással foglalkozók számára szintén tájékoztató kampány indítása lenne szükséges, melynek keretében tájékoztatást nyernének a hatályos szabályozás szerinti jogi lehetőségeikről.

Mindemellett célszerű lenne megvizsgálni, hogy milyen jogalkalmazási gyakorlatból erednek a nevezett problémák. Adott esetben államközi egyeztetésre is szükség lehet a szerb vámhatósággal a problémás gyakorlat felszámolása érdekében.

### **Ajánlás az Európai Unió számára**

Hosszú távon nemzetközi egyeztetés kezdeményezése javasolt annak érdekében, hogy a harmadik országokkal folytatott határon átnyúló együttműködések keretében szállított termékek vámellenőrzés mentesen átvihetők legyenek az Unió külső határain.

### 3.3 Helyi termékek

#### **A16. + A17. + A20. Helyi / kistermelői termékek határon túli árusítása**

A16. Eltérő szabályozás a helyi termékek tekintetében. [Szentgotthárd]

A17. A magyar szabályozás megszabja, hogy a termelés helyétől számított mekkora távolságban árusítható az adott termék helyi termékként. [Esztergom, Szentgotthárd]

A20. Nem lehet határon átnyúló helyi termelői piacot létesíteni. Ha a túloldali árusok is szeretnének megjelenni az adott település piacán, akkor nemzetközi vásárt kell rendezni. [Esztergom]

A tématerületet érintő közösségi jogharmonizáció hiányában jelenleg valóban eltérő a helyi termékek, a termelői piacok tekintetében a tagállamok szabályozása. A helyi/kistermelői termékek körét és forgalmazását az egyes államok külön-külön szabályozzák, Magyarország esetében ezt az *52/2010. (IV. 30.) FVM rendelet*, Szlovákia esetében pedig a *360/2011 számú Kormányrendelet* rögzíti. Ugyanakkor nincs összehangoltság az egyes államok között, ennek megfelelően az egyes áruk csak a saját országukban tekinthetők helyi termékeknek, a többi államban az általános élelmiszer-biztonsági és kereskedelmi szabályozásnak kell megfelelniük.

#### **Kiemelt területre vonatkozó javaslat**

Az egészséges élelmiszernek minősülő helyi termékekhez való egyenlő hozzáférés érdekében komplex javaslatot tettünk a jelenlegi korlátozó szabályozás megváltoztatására, a szomszédos országok határ menti sávjában helyi terméket előállítók értékesítésének kölcsönös engedélyezésére, valamint a kapcsolódó gyakorlati nehézségek (versenyhátrányok) megszüntetésére.

#### **A18. Az élelmiszer-biztonsági előírások nincsenek összhangban: a magyarok nem fogadják el a szlovák tanúsítványt. [Esztergom]**

A higiéniai szabályok harmonizációja ellenére a kistermelői élelmiszerek határon átnyúló kereskedelme jelenleg akadályokba ütközik. Az akadályok közül elsődleges a helyi termékek területét szabályozó tagállami protekcionizmus, és hogy a kistermelők ellenőrzéséért felelős hatóságoknak nincs illetékessége a határ túloldalán. Összességében megállapítható, hogy problémát okoz a határ menti termelői piacok ellenőrzését koordináló együttműködések hiánya.

### **Kiemelt területre vonatkozó javaslat**

Az élelmiszer-biztonság terén önálló jogi ajánlás megfogalmazását nem tartjuk szükségesnek, mert a higiéniai előírások harmonizációját uniós rendeletek és annak megfelelő nemzeti végrehajtási jogszabályok rendezik, sőt a rugalmasság elvével összhangban ún. könnyített feltételek is segítik a helyi termékek kereskedelmét. Ugyanakkor a helyi termékek határon átnyúló értékesítését gátolja a kistermelők ellenőrzéséért felelős hatóságok együttműködésének a hiánya. Ezért az ebből adódó nehézségek kezelését a helyi termékekre vonatkozó komplex javaslatok megtételével kívánjuk kezelni.

### **A19. A magyar oldalra érkező árusnak be kell jelentkeznie áfa-alanynak, ami a magyar termelőhöz képest megemeli az árait. [Esztergom]**

A [2006/112/EK tanácsi irányelv](#) alapján a magyar szabályozás esetében, a [2007. évi CXXVII. törvény](#) értelmében, a behozott termékek értékesítése áfa-köteles, melyhez adószám kiváltása szükséges. A Magyarországon gazdasági céllal le nem telepedett, magyarországi lakóhellyel vagy szokásos tartózkodási hellyel nem rendelkező külföldi kistermelő az alanyi adómentesség lehetőségével nem tud élni. Így a határon túlról érkező, helyi termékeket árusítani kívánó eladókat valóban többlet költségek terhelik hazai társaikhoz képest; ez összefüggésben áll a helyi terméként való elismerés korábban bemutatott nemzeti szintű megkötöttségeivel is.

### **Kiemelt területre vonatkozó javaslat**

A helyi termékekre vonatkozó komplex ajánlások megtétele során az áfa-fizetési kötelezettségből adódó versenyhátrányra is reagálni szükséges. Az adózási szabályok komplexitása miatt erre jelen projekt keretében szakpolitikai ajánlás keretében van mód.

### **A21. A szerb határon több terméktípust is – így például sok, a helyi termékek csoportjába sorolható tételt is – mérettől függetlenül csak speditőr hozhat át, ez az őstermelők megjelenését lehetetlenné teszi. [Szeged RS]**

A mezőgazdasági termékekkel kapcsolatos kereskedelem keretszabályait az [1308/2013/EU rendelet](#) III. része (Harmadik országokkal folytatott kereskedelem) határozza meg. A keretszabályok nem tesznek különbséget a kereskedelmi célú forgalom tekintetében a kistermelői szintű, illetve egyéb (pl. nagyüzemi) módon előállított termékek között, továbbá nem kínálnak lehetőséget vámtartozás alóli mentességre jogosító mennyiségi küszöbérték alkalmazására sem. Emiatt az ilyen

jellegű termékek harmadik országba történő kivitele, illetve harmadik országból történő behozatala esetén vámeljárást kell kérelmezni.

A vámeljáráásban részt vevő személyek üzleti tevékenységének megkönnyítése érdekében vámjogi képviselő kijelölésére van mód a vámhatóságokkal fennálló ügyek intézésére. A vámjogi képviselők legfontosabb feladata a határidőn belüli információnyújtás, vagyis kötelesek a vámhatóságok kérésére az előírt határidőn belül a megfelelő formában rendelkezésre bocsátani a szükséges okmányokat és információkat, valamint megadni a vámalakiságok vagy vámellenőrzések végrehajtásához szükséges egyéb segítséget, amely kötelezettség teljesítése nem egyszerű. Ennek ismeretében realisabb annak kijelentése, hogy a helyes vám eljárás biztosítása érdekében indokolt a jogszabályi rendelkezéseket jól ismerő, több nyelven beszélő munkatársakat foglalkoztató vámtanácsadói vagy vámügynöki, speditóri szolgáltatások kistermelői viszonylatban történő igénybevétele, legalább az első határon túli szállítások előkészítése, megtervezése alkalmával.

### **Jogi ajánlás**

A kutatómunka alapján a magyar jogalkotás körébe tartozó jogi ajánlás megtétele nem vált szükségessé.

### **Szakpolitikai ajánlás**

Célszerű a kistermelők (őstermelők) határon túli értékesítési igényeit felmérni és az eredmény ismeretében a kamarák, falugazdászok közvetítésével (vámszakértő bevonása mellett) tájékoztatási programot kidolgozni (brosúrák, előadások stb.).

### **A22. A közbeszerzési jogszabályok akadályozzák a helyi termékek átvételét az önkormányzati szociális intézmények alapanyagigényének ellátására, függetlenül az őstermelő nemzetiségétől. [Miskolc]**

A magyar szabályozás (közbeszerzések tekintetében: *2015. évi CXLIII. törvény*; kistermelői élelmiszerek tekintetében: *62/2011. (VI. 30.) VM rendelet*) alapján a magyar kistermelőknek lehetősége van beszállítóként megjelenni a nemzeti élelmiszer-biztonsági előírások betartása mellett a magyar közétkeztetésben. Ugyanakkor a nemzeti jogszabályok kizárólag az adott tagállamon belül érvényesek, hatályuk más tagállamokra nem terjeszthető ki, így a magyarországi telephellyel nem rendelkező kistermelők csak az általános élelmiszer-biztonsági és kereskedelmi szabályozások által meghatározott keretek között tudnak a magyar közétkeztetés számára élelmiszert előállítani.

## Jogi ajánlás

A kutatómunka alapján jogi ajánlás megfogalmazása nem vált szükségessé.

## Szakpolitikai ajánlás

Figyelemmel arra, hogy a Nemzeti Vidékstratégia összhangban van az egészséges és minőségi közétkeztetés biztosításával, mely folyamat a helyi termelőkre is épít, véleményünk szerint további fontos lépés volna egy szemléletformáló kampány indítása, amely a megfelelő alapanyagokra és élelmiszerekre, valamint ezek kapcsán a kistermelőkre is fokozottabban felhívja a figyelmet.

Hangsúlyozni kell, hogy a közétkeztetésben a közbeszerzési kényszer nem szükségszerű, sőt a lánckereskedelem kiiktatásával összekapcsolhatók egymással a helyi élelmiszer-előállítás, -feldolgozás és -értékesítés rendszerei, valamint a helyi intézmények (bölcsődék, óvodák, iskolák, hivatalok, helyi egészségügyi intézmények) közétkeztetési rendszerei.

### **A23. Nincs uniós szintű szabályozás a védjegyek tekintetében. Egy határon átnyúló térség védjegyét például mind a két országban külön-külön be kell jegyeztetni. [Esztergom]**

A védjegyek kérdése közösségi szinten szabályozott a [Tanács 2009/207/EK rendelete](#) alapján, amely azonban nem szünteti meg a nemzeti védjegyrendszereket; ezeket a [2008/95/EK irányelv](#) igyekszik harmonizálni. A vonatkozó szabályok alapján lehetőség van közösségi védjegyek, illetve több tagállamban bejegyzett, akár többnyelvű védjegyek bejegyzésére is. A mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek címkézését az [Európai Parlament és a Tanács 1151/2012/EU rendelete](#) külön is szabályozza. Explicit módon határon átnyúló térségre vonatkozó védjegy azonban sehol nem kerül megemlítésre.

### **Kiemelt területre vonatkozó javaslat**

Jóllehet a közösségi védjegyek, valamint a nemzeti védjegyrendszerek harmonizációja tekintetében megszülettek a szükséges uniós szintű jogszabályok, a határon átnyúló helyi termékek minősítési rendszerére vonatkozóan további könnyítések meghatározására lenne szükség. Ezért a helyi termékekre vonatkozó kiemelt területi ajánlások keretében javasolt bilaterális keretmegállapodáson belül szükséges kitérni a helyi termékekhez kapcsolódó védjegyek határon átnyúló kölcsönös használatát szabályozó feltételek kidolgozására is.



### 3.4 Egészségügy, szociális ellátás

**A24. A mentőszolgálat autói sürgős esetben nem léphetik át a határt, abban az esetben sem, ha a határon túli kórház, ellátó intézmény közelebb van. A szomszédos országok tekintetében ez kölcsönösen igaz, kivéve Ausztriát. Az osztrák mentők tájékoztatás nélkül átjönnek az osztrák betegekért. [Esztergom, Győr, Nyíregyháza UA, Szentgotthárd]**

A jogi környezet feltárása alapján a határon átnyúló mentés, betegszállítás és egészségügyi ellátás elválik egymástól. A mentés esetében leginkább kétoldalú megegyezés alapján történhet határon át történő szállítás, melyet államközi egyezmények szabályoznak. A betegszállítás esetében elválik egymástól az állami szolgáltatók által biztosított, a biztosítók közötti megegyezésen alapuló szállítás és a magánszolgáltatók által végzett fizetős szolgáltatás, melyben utóbbi nem akadályozhatja az előbbi kompetenciájába tartozó szállítások teljesítését. Közösségi szinten a [2011/24/EU irányelv](#) határozza meg azokat a feltételeket, amelyek megléte mellett a betegek más uniós országba utazhatnak, hogy ott biztonságos és magas színvonalú egészségügyi ellátásban részesüljenek.

#### **Kiemelt területre vonatkozó javaslat**

A kiemelt területként kezelt egészségügyi ellátások között foglalkozunk a betegszállítás kérdéskörével. Javaslatunk arra irányul, hogy fokozatosan tegyük lehetővé a mentőautók határon túli beavatkozását, a diszpécsterszolgálatok együttműködésén, az ehhez szükséges nyelvi kompetenciák fejlesztésén, határ menti ellátási sávok kijelölésén és a szükséges jogszabályok megalkotásán keresztül.

**A25. Az egészségügyi informatikai rendszerek határon átnyúló integrációja nem lehetséges, de ennek többnyire adatvédelmi akadályai vannak. [Miskolc]**

Az egészségügyi adatok védelmét elsősorban az [Európai Parlament és Tanács \(EU\) 2016/679 rendelete](#) szabályozza, mely alapvetően korlátozza az egészségügyi adatokhoz történő hozzáférést, bizonyos létfontosságú egészségügyi vagy közérdekű esetektől eltekintve. Az uniós szabályozás egyfajta egyensúly megtalálására törekszik a személyes adatok védelméhez fűződő jog és a hatékony egészségügyi ellátás között. Magyarország esetében a témakört az [1997. évi XLVII. törvény](#) szabályozza, a közösségi szabályozáshoz hasonló módon és szemlélettel.

### **Kiemelt területre vonatkozó javaslat**

Az adatkezelés a sürgősségi ellátás esetén elkerülhetetlenül szükséges: másképpen nem lehet a biztonságos beavatkozásokat beazonosítani, a házi orvossal történő konzultációra pedig nincs mód. Ezért itt egy chipkártya uniós szintű bevezetését javasoltuk, amely tartalmazza a páciens vércsoportjára, gyógyszerérzékenységére és korábbi ellátásaira vonatkozó összes információt.

### **A26. A határon átnyúló betegmozgás nem lehetséges, az országonként eltérő egészségügyi biztosítási rendszer miatt. Sürgősségi esetben működik a biztosítók közötti elszámolási rendszer. A Via Carpatia ETT egyik munkatársánál viszont volt már példa az ellenkezőjére. [Győr, Miskolc]**

A határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogok érvényesítését az *Európai Parlament és a Tanács 2011/24/EU számú irányelve* szabályozza. E rendelet minden beteg számára lehetővé teszi, hogy megfelelő feltételek mellett más tagállamban részesülhessen egészségügyi ellátásban. Az irányelv rendelkezik a határon átnyúló ellátás költségeinek visszatérítéseiről, és útmutatást ad az előzetes engedélyhez köthető egészségügyi ellátások területéről is. A betegmozgás tehát összességében lehetséges, a legtöbb nemzeti szintű adaptáció azonban jelentős korlátozásokat ír elő – főként az állami betegbiztosítási kasszák egyensúlya érdekében.

### **Kiemelt területre vonatkozó javaslat**

A nyugat-európai jó gyakorlatokra alapozva és a területi gazdaságosság, valamint a betegbiztosítási rendszerek terheinek csökkentésének elveit szem előtt tartva, a francia-belga határon működő határon átnyúló egészségügyi ellátási körzetekhez hasonló megoldásra tettünk javaslatot, bilaterális megállapodások alapján.

### **A27. + A28. + A29. Ellátási jogosultság igazolása**

A27. Elviekben nem lehet egyszerre több országban társadalombiztosítási járulékot fizetni, ugyanakkor (leginkább információhiány miatt) mégis sokan ezt teszik, ami problémát okoz, hiszen a két ország társadalombiztosítási adatbázisa nincs összehangolva. [Szeged RS]

A28. A határon túl tartózkodó, munkaviszonnyal rendelkező személyek esetében problémás a különböző ellátásokra való jogosultság igazolása (igazolni kell az életvitelszerű ott-tartózkodást). [Győr AT]

A29. Külföldön a vállalkozó ugyan befizeti a járulékot, de ez itthon nem mindig ismertethető el (a jogviszonyt nem automatikusan ismerik el). [Esztergom]

A megnevezett akadályok hátterének feltárása alapján a szabad mozgás jogával élők társadalombiztosítási jogosultsága az Unió tagállamaiban rendezett. A vonatkozó uniós rendeletek (*883/2004/EK rendelet, 987/2009/EK rendelet*) meggátolják, hogy a saját hazájuktól eltérő tagállamban dolgozó és tartózkodó uniós polgárok részben vagy teljesen elveszítsék szociális biztonsági jogaikat. Az európai szabályozás szellemének megfelelően került kialakításra a Magyarország és Szerbia közötti szociális biztonsági egyezmény, amely a *2013. évi CCXXXIV. törvényben* került kihirdetésre.

A felvetett akadályok tekintetében jogi hiányosságok nem tapasztalhatók, az esetek 80%-ában nagyobb nehézségek nélkül alkalmazható a bevett, hivatalos eljárásrend. A maradék 20% esetében a legnagyobb problémát a nem bejelentett munkaviszony és az információhiány jelenti.

### **Jogi ajánlás**

A kutatómunka alapján jogi ajánlás megfogalmazása nem vált szükségessé.

### **Szakpolitikai ajánlás**

Az ellátások biztosítása érdekében javasolt az egészségügyi szolgáltatók, valamint a társadalombiztosítás folyósításáért felelős szervek közötti hatékonyabb kommunikáció az ésszerű időn belül történő ügyintézés és az ellátásra való jogosultság megszerzése érdekében. Mindezek mellett szükséges az érintett munkavállalók megfelelő tájékoztatásának biztosítása is.

### 3.5 Közlekedés

**A30. Nemzetközi járatnak számítanak a határon átmenő buszjáratok. Ez több határszakaszon probléma, mert nehezíti az ingázást, és problémát okoz a díjszabásnál. A nemzetközi járatot belföldi utazásra nem lehet használni, csak az induló és a célállomáson állhat meg. Az is előfordul, hogy eltérőek a feltételek a határ két oldalán. Szlovákiában például ezekkel a járatokkal szemben nem olyan szigorúak az előírások, mint a magyar oldalon, ennek következtében jellemzően versenyhátrányban vannak a magyar közlekedési vállalatok. [Esztergom, Győr, Miskolc, Szeged RS]**

A határtérségek interakcióinak mennyiségét és minőségét erősen befolyásolja, hogy a vonatkozó uniós szabályozás (*1073/2009/EK rendelet*) alapján a határon átmenő, menetrendszerinti járatok esetében, a városi (helyi) és az elővárosi viszonylatok tekintetében nem megengedett az ún. kabotázs (menetrend szerinti nemzetközi járaton utasok felvétele és célba juttatása ugyanazon tagállamban). Magyarországnak a szomszédos országokkal kötött kétoldalú megállapodásai jellemzően kölcsönösségi alapon nem engedik a kabotázst, azonban néhány egyezmény lehetőséget ad az illetékes hatóságoknak ilyen tekintetben külön engedély kiadására.

#### ***Kiemelt területre vonatkozó javaslat***

A határon átnyúló személyszállítást korlátozó akadályok feloldása különösen fontos lenne a funkcionálisan szorosan összefonódó határtérségekben, kiemelten azon térségekben, ahol a települési központi funkciók igénybevétele (pl. kereskedelem, piaci szolgáltatások, oktatási, kulturális, egészségügyi szerepkörök) vagy a munkaerő-piaci integráció foka ezt szükségessé teszi. Ennek érdekében a kiemelt területekre vonatkozó ajánlások között szerepeltetjük a határon átlépő menetrendszerinti személyszállítási szolgáltatások fejlesztésére irányuló komplex javaslatunkat.

#### **A32. A kiskorú iskolások nem mehetnek át kísérő hiányában a határon.[Pécs]**

A felvetett akadály jogi korlátozás formájában explicit módon a releváns jogszabályokban nem jelenik meg. Implicit módon ugyanakkor a határellenőrzés gyakorlata azt mutatja, hogy szükséges az utazás során a szülői beleegyezés írásos igazolása.

### **Jogi ajánlás**

A kutatómunka alapján jogi ajánlás megfogalmazása nem vált szükségessé, az éves szinten eltűntnek nyilvánított kiskorúak számának ismeretében a jelenlegi gyakorlat szigorúsága megfelelő.

### **Szakpolitikai ajánlás**

Az utazások szervezése során a megjelölt portálokon teljes körű információt lehet kapni, ám az iskolák időszakos, összefoglaló jellegű tájékoztatása mindenképpen javasolt.

A szakhatóságok által ajánlott nyilatkozathoz egységes, kétnyelvű formanyomtatvány kidolgozása javasolt. A javasolt formanyomtatványt a hatóságok által eddig is alkalmazott tartalommal az adott tagállam nyelvén, valamint angolul célszerű megalkotni. Az egységes formanyomtatvány hozzájárulhat a gördülékeny ügyintézéshez, és a kiskorúakkal foglalkozók (pl. szülők, iskolák) helyzetét is megkönnyebbítheti.

### **A33. Magyar állampolgárnak Magyarországon külföldi rendszámú autót nem lehet vezetni. [Esztergom]**

A vonatkozó magyar jogszabály (*1988. évi I. törvény*) számos lehetőséget hagy arra, hogy a magyar hatósági engedéllyel és jelzéssel nem rendelkező gépjárművek is részt vehessenek a közúti forgalomban; ehhez alapvetően az szükséges, hogy a jármű üzemben tartója más országban éljen, dolgozzon vagy működjön. A kérdés így igen körültekintően szabályozottnak tekinthető, valós akadályként nem lép fel, a problémát elsősorban az információhiány jelenti.

### **Jogi ajánlás**

A kutatómunka alapján jogi ajánlás megfogalmazása nem vált szükségessé.

### **Szakpolitikai ajánlás**

Mivel a kérdést viszonylagos közérdeklődés övezi annak okán, hogy az autóvásárlással és fenntartással kapcsolatos költségek (adó és egyéb járulékok) csökkentése miatt egyre több külföldi (főleg szlovák) rendszámú gépjármű jelenik meg a hazai gépjárműparkban, célszerű lenne további célzott tájékoztatási programot kidolgozni az állampolgárok felé, vagy vonzóbbá tenni a hazai gépjárművásárlási feltételeket.

### **A34. A szerb jogosítványt Magyarországon nem ismerik el, ami egyes szakmákban akadályozza az elhelyezkedést. [Szeged RS]**

Magyarország és Szerbia is csatlakozott az 1968. évi Bécsi Közúti Közlekedési Egyezményhez. A 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet az Egyezményre hivatkozva a Magyarország területén történő tartózkodás kezdetétől számított egy évig teszi lehetővé a külföldön kiállított jogosítványok magyar nyelvű fordítás csatolása nélküli használatát, ezt követően a külföldi vezetői engedély (vizsgakötelezettség és hiteles magyar nyelvű fordítás csatolása nélküli) honosítása szükséges. A vezetői engedély honosításának illetéke 2016-ban 6 200.-Ft. A problémakör tehát szabályozottnak tekinthető, akadályt elsősorban az információhiány, valamint az esetlegesen hosszúra nyúló ügyintézés jelenthet.

#### **Jogi ajánlás**

A kutatómunka alapján jogi ajánlás megfogalmazása nem vált szükségessé.

#### **Szakpolitikai ajánlás**

A kutatómunka alapján szakpolitikai ajánlás csak a témakörrel kapcsolatos tájékoztatási mechanizmus javítására vonatkozóan fogalmazható meg.

### 3.6 Foglalkoztatás, munkaügy

**A35. Az egészségügyben különösen nehézkes egy külföldi állampolgár számára magyarországi kórházban közalkalmazotti státuszt szerezni, betölteni. A közalkalmazotti jogszabály a foglalkoztatás terén jelentős előírásokat támaszt a külföldi állampolgárokkal szemben. [Győr]**

A közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó hatályos szabályozás (1992. évi XXXIII. törvény) az állampolgárság tekintetében nem tesz olyan megkötést, amely a Magyarországon jogszerűen tartózkodó nem magyar állampolgárokat hátrányosan érintené a foglalkoztatás során. A külföldiek munkába állása esetében sokkal inkább a szakmai végzettség elismerése, illetve honosítása jelenthet akadályt, az egészségügyi képesítések tekintetében azonban megjegyezhető, hogy az Európai Unión belül viszonylag előremutatóak az egészségügyi képesítések megszerzését tanúsító okiratok kölcsönös elismerésére vonatkozó szabályok (2005/36/EK irányelv).

#### Jogi ajánlás

Jogi ajánlás nem szükséges, mert az uniós alapelvekre figyelemmel a közalkalmazottokról szóló törvény megfelelően szabályozza a külföldi állampolgár foglalkoztatását.

#### Szakpolitikai ajánlás

Szakpolitikai ajánlasként azonban mindenképpen javasolt – különösen a határ menti intézményekben – a külföldiek közalkalmazotti körben való foglalkoztatásáról szóló gyakorlatias tájékoztatás.

**A36. Hosszadalmas a foglalkoztatás előtti bürokratikus akadályok leküzdése. A foglalkoztatáshoz szükség van többek között magyar TAJ-kártyára, de ide tartozik a diploma honosítása is. [Győr]**

A magyarországi szabályozás értelmében (355/2007. (XII. 23.) Kormányrendelet) azok a külföldiek, akik az Európai Unió valamely tagállamának állampolgárai, és rendelkeznek a szabad mozgás és tartózkodás jogával, nem kötelesek munkavállalási engedéllyel rendelkezni, csak a foglalkoztató köteles bejelenteni a foglalkoztatásukat. Amennyiben a munkavállaló saját hazájában továbbra is jogosult kíván lenni az egészségügyi ellátásra, külön eljárásban jeleznie kell azt. A harmadik országbeli állampolgárok ezzel szemben munkavállalási engedéllyel kell, hogy rendelkezzenek, kivéve a 445/2013. (XI.



28.) *Korm. rendelet* által felsorolt eseteket. A külföldiek munkába állása esetében sokkal inkább a szakmai végzettség elismerése, illetve honosítása jelenthet akadályt.

### **Kiemelt területre vonatkozó javaslat**

A szakmai képesítések elfogadásával kapcsolatosan a szakképzési és foglalkoztatási kiemelt területen belül komplex javaslatokat fogalmazunk meg.

### **Jogi ajánlás**

A szakmai képesítések elfogadását leszámítva a kérdéskörrel kapcsolatosan jogi ajánlás megtétele a kutatómunka alapján nem szükséges.

### **Szakpolitikai ajánlás**

Ajánlott volna gyorsítani a szociális biztonsági rendszerek közötti kommunikáció intenzitását, az információátvitel gyorsaságát annak érdekében, hogy ügyfélközpontú ügyintézés valósulhasson meg, például a lakóhely szerinti országban nyújtott egészségügyi ellátásra való jogosultság intézése tekintetében.

Továbbá hatékonyabb tájékoztatásra lenne szükség az érintett hazai munkáltatók, valamint a határon túli munkavállalók részére, ugyanis a szükséges papírok elintézésének kezdetén óriási információhiánnyal küzdenek, ami megnehezíti az ügyintézés megkezdését.

**A38. Jelentős fogalomhasználati eltérések vannak az egyszerűsített foglalkoztatás jogi szabályozásában. Az egyszerűsített foglalkoztatásra vonatkozó ausztriai szabályokat nem tudják alkalmazni a magyar egészségügyi és szociális ellátórendszer szereplői, mert a vonatkozó magyar szabályozás nem egyezik meg az osztrákkal. Sok Ausztriában munkát vállaló magyar dolgozó nem tudja, hogy Magyarország más szabályozást alkalmaz, és a hazai rendszer máshogy fogja kezelni az egyszerűsített foglalkoztatás keretében, Ausztriában szerzett munkavállalói jogviszonyukat. [Győr]**

A szociális biztonsági rendszereket koordináló uniós szabályozás, valamint a két ország közötti tematikus bilaterális egyezmény ellenére a kutatómunka alapján a nemzeti szabályozások eltérései is jól láthatók. Az egyszerűsített munkavállalói jogviszonyhoz egyik országban sem jár automatikusan betegbiztosítás, csak önkéntes járulékfizetés alapján. Alapvető ellentétként határozható meg azonban a két ország szabályozása között, hogy a magyar egyszerűsített foglalkoztatáshoz kapcsolódó szociális ellátások köre bővebb, mint az osztrák csekély mértékű foglalkoztatottsághoz kapcsolódó. Ebből

erednek tehát alapvetően azok a problémák, jogviszonybeli különbségek, amelyekre az akadályfelvetés is utal.

### ***Kiemelt területre vonatkozó javaslat***

Az eltérően értelmezett jogviszonyi formákból eredő problémák kezelésével kapcsolatosan a szakképzési és foglalkoztatási kiemelt területen belül fogalmazzunk meg javaslatokat, melyek egyrészt az érintett hatóságok egyeztetésére, másrészt a munkavállalók megfelelő tájékoztatására irányulnak.

### 3.7 Határon átnyúló együttműködések

**A40. Nehézkes az EGTC működtetése a román határtérségben. Romániai bankszámla nyitásához számos adminisztratív kötelezettséget kell teljesíteni (pl. adószámot kell szereznii, de mivel az EGTC magyar székhellyel működik, a román fél nem adhat ki adószámot). [Szeged RO]**

A tárgyalt esetben új adószám igénylése csak akkor szükséges, ha az EGTC-hez (európai területi társuláshoz - ETT)szervezetileg hozzátartozó, de a román törvények szerint önálló jogi személynek vagy egyébként önálló adószámmal rendelkező szervezetnek minősülő kérelmező az igénylő. Elméletileg az is elképzelhető, hogy bizonyos tevékenységek végzése önálló adószámot igényel Romániában (és egyéb más országokban), ám ez annyira speciális jogi helyzet, amelyről a magyar székhelyű ETT-nek már az adott bankhoz fordulása előtt tudomása kell, hogy legyen, jogi képviselője vagy az illetékes román (esetleg magyar) hatóság tájékoztatása révén.

#### *Jogi ajánlás*

A kutatómunka alapján jogi ajánlás megfogalmazása nem vált szükségessé.

#### *Szakpolitikai ajánlás*

Javasoljuk az ETT-kkel kapcsolatos ügyintézési információkra vonatkozó tájékoztatási mechanizmus fejlesztését, mely egyrészt megvalósulhat a nemzeti ETT-hatóságok honlapján történő tájékoztatás formájában, másrészt a tájékozódási célú személyes kapcsolatfelvétel biztosítása révén.

### 3.8 EU által támogatott projektek

**A42. Jelentős nehézségeket okoz az országonkénti közbeszerzés a határhidakra és a határon átnyúló közös projektekre. Lehetővé kellene tenni a határon átnyúló, közös közbeszerzéseket az érintett programoknál. [Esztergom]**

*A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXVIII. törvény* lehetőséget ad közös közbeszerzés lefolytatására. Az országonkénti közbeszerzéstől történő eltérés előfeltétele, hogy a két résztvevő fél (tagállam) meg tud egyezni a közös lebonyolításról.

#### *Jogi ajánlás*

A kutatómunka alapján jogi ajánlás megfogalmazása nem vált szükségessé.

#### *Szakpolitikai ajánlás*

A kutatómunka alapján szakpolitikai ajánlás megfogalmazása nem vált szükségessé.

**A44. Eddig a költségvetési szerveknek a teljes támogatási összeget megelőlegezte a kormány határon átnyúló projektek esetében. Ezeket a szabályokat hatályon kívül helyezték. Az előfinanszírozás, az önerő előteremtése ma problémát okoz. [Győr]**

Az akadályfelvetésben említett változások összhangban állnak azzal, hogy a 2014-2020-as új programozási időszakban a már korábban beharangozott visszatérítendő támogatások egyre nagyobb hangsúlyt kapnak a vissza nem térítendő támogatásokkal szemben (bár arányuk a program végére fog csak érzékelhetően átfordulni). Az önkormányzatok pályázati önerójének biztosítására külön jogcím nem szolgál, ugyanakkor a hatályos magyar szabályozás szerint a magyar költségvetés terhére a központi, helyi önkormányzati vagy köztisztviselői költségvetési szervek előfinanszírozási támogatást kaphatnak – akár a határon átnyúló együttműködési programok tekintetében is (l. *126/2016.(VI.7.) Korm. rendelet*).

A határon átnyúló fejlesztések szempontjából kedvezőtlen, hogy annak ellenére, hogy a programok jelentős többségében az ETT-k kedvezményezettnek lehetnek, addig az *126/2016. (VI. 7.) Korm. rendelet* alapján az ilyen jellegű szervezetek nem kaphatnak állami előfinanszírozási támogatást. Mindeközben legfeljebb 50%-os támogatást akár civil szervezetek, egyházi jogi személyek, nonprofit gazdasági társaságok, mikro-, kis- és középvállalkozások is kaphatnak.

## Jogi ajánlás

A 2014–2020 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alap és az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz egyes, határon átnyúló együttműködési programjainak végrehajtásáról szóló 126/2016. (VI. 7.) Korm. rendelet módosítása az alábbiak szerint arra vonatkozóan, hogy a határon átnyúló fejlesztésekben szerepet játszó ETT-k is részesülhessenek előfinanszírozási támogatásban.

Hatályos szabályozás	Javasolt szabályozás
<p>8. § (3) megelőlegezés mértéke a hazai kedvezményezett projektrészére megítélt uniós támogatás összegének legfeljebb</p> <p>a) 50%-a, de legfeljebb egymillió euró civil szervezet, egyházi jogi személy, nonprofit gazdasági társaság, mikro-, kis- és középvállalkozás kedvezményezett esetén,</p> <p>b) 100%-os előfinanszírozásban részesülhet a központi, helyi önkormányzati vagy köztisztviselői költségvetési szerv, közvetlen vagy közvetett többségi állami tulajdonban álló gazdasági társaság, helyi önkormányzat, köztisztviselő kedvezményezett, ha</p> <p>ba) a fizetési számláit az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény alapján a kincstárban vezeti, vagy az európai uniós forrásból nyújtott költségvetési támogatások kezelésére a kincstárnál külön fizetési számlával rendelkezik, vagy</p> <p>bb) megítélt uniós támogatásának összege nem éri el az egymillió-öt-százezer eurót.</p>	<p>8. § (3) megelőlegezés mértéke a hazai kedvezményezett projektrészére megítélt uniós támogatás összegének legfeljebb</p> <p>a) 50%-a, de legfeljebb egymillió euró civil szervezet, egyházi jogi személy, <b>európai területi társulás</b>, nonprofit gazdasági társaság, mikro-, kis- és középvállalkozás kedvezményezett esetén,</p> <p>b) 100%-os előfinanszírozásban részesülhet a központi, helyi önkormányzati vagy köztisztviselői költségvetési szerv, közvetlen vagy közvetett többségi állami tulajdonban álló gazdasági társaság, helyi önkormányzat, köztisztviselő kedvezményezett, ha</p> <p>ba) a fizetési számláit az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény alapján a kincstárban vezeti, vagy az európai uniós forrásból nyújtott költségvetési támogatások kezelésére a kincstárnál külön fizetési számlával rendelkezik, vagy</p> <p>bb) megítélt uniós támogatásának összege nem éri el az egymillió-öt-százezer eurót.</p>

### **Szakpolitikai ajánlás**

Az akár 100%-os előfinanszírozás miatt kevés az érvelési lehetőség az önerő intézménye mellett, így csak – esetleges célzott felmérés eredménye alapján – indokolt esetekben javasolt annak támogatása.

#### **A47. Építésügyi hatósági eljárások közti eltérések, melyek nem teszik lehetővé, hogy egyenlő esélyekkel tudjanak pályázni a román és magyar pályázók**

A határ menti projektek esetében komoly problémát jelent, hogy a magyar oldalon az *épített környezet alakításáról és védelméről szóló (1997. évi LXXVIII.) törvényből* 2012. december 31-ével kikerült az elvi építési engedély. Így a pályázatok benyújtásához a magyar oldalon részletesebb (költségesebb) dokumentációt kell benyújtani, mint a román oldalon, ez pedig versenyhátrányt jelent ugyanazon pályázat esetében a magyar indulók számára.

### **Jogi ajánlás**

Javasoljuk a magyar és román építésügyi hatóságok – uniós és nemzeti pályázatokkal kapcsolatos – állásfoglalási eljárásainak harmonizálását, mivel a jelenlegi helyzet szerint Magyarországon a beadott, igen költséges építési engedélyek előtt semmiféle dokumentum, állásfoglalás vagy bármi ehhez hasonló dolog nem születhet a szakhatóságok részéről (az önkormányzatok kötelező tájékoztatásadási és konzultációs szolgáltatása nem vethető egybe a korábbi elvi építési engedély nyújtotta lehetőségekkel), míg Romániában elvi szinten kapnak a pályázók egy hatósági, szakhatósági dokumentumot, amellyel az adott pályázaton a beruházás dokumentálására előírt feltételt teljesíteni tudják (a dokumentum elnevezése: „Certificate de urbanism”).

Álláspontunk szerint a harmonizáció nem igényli a magyar és román szaktárca együttes bevonását, mivel a román oldali megoldás működőképes, míg a magyar nem, másrészt egy bürokratikus kétoldalú egyeztetési eljárás rendkívül időigényes lenne, és a késedelem az időközben megnyíló pályázatok rovására mehet.

A harmonizáció megtörténhet a vonatkozó magyar építésügyi törvény – sürgősséggel előterjesztett és elfogadott – módosításával, melynek révén az adott hatóság, szakhatóság speciálisan pályázatokhoz kiadható dokumentumot is kiállíthatna. A dokumentum a hatóság rendelkezésére álló és leigazolt adatok, tények, állapot alapján szövegszerűen tartalmazná, hogy amennyiben a pályázó a rendelkezésére álló jogi állapotról alapozva valósítja meg a beruházást, az működőképes lehet. E dokumentum jogi háttérét egyrészt a tény, állapotot és egyéb adatot igazoló hatósági bizonyítvány,

másrészt a közhiteles hatósági nyilvántartás jelentené. Előbbit ugyan ma csak annak igazolására állítják ki, hogy az adott épület, vagy építmény megtalálható-e a telken, a hatósági nyilvántartás ellenben már szólhatna arról, hogy adott ingatlanra milyen előírások vonatkoznak, tehát bizonyítható lenne, hogy a tervezett létesítmény ott megvalósítható-e a hatályos szabályozási terv és helyi építési szabályzat által.

### **Szakmapolitikai ajánlás**

Amennyiben a jogszabály módosítására belátható időn belül nem kerülhet sor, javasoljuk, hogy a pályázatot kiíró szervezet maga igazítsa a pályázati felhívását a meglévő jogi környezethez úgy, hogy egyik ország pályázója se kerüljön hátrányos helyzet a másikkal szemben.

**A50. A projektek megvalósítását, a kedvezményezettek pénzügyi stabilitását hátrányosan érinti, hogy nincsen átjárhatóság, információmegosztás a programok között. Nem lehet tudni, hány programból mekkora összeget nyert egy-egy pályázó, ezért kapacitásait meghaladó mértékű támogatást nyerhet el, elvéve más pályázók elől a lehetőséget.**

A határon átnyúló együttműködési programok pályázatairól, pályázóiról nincsen valós idejű adatokkal rendelkező adatbázis. Ez valóban probléma, mert előfordul, hogy egy pályázó több program felhívására is benyújt pályázatot, erről azonban az értékelők nem tudnak. Egy időben több pályázatot viszont nem biztos, hogy anyagilag valóban vállalni tud a pályázó. Az ilyen esetek kiszűréséhez szükség lenne egy adatbázisra, ahol leellenőrizhetőek lennének a kedvezményezettek aktuálisan futó pályázatai.

Hasonló információmegosztási problémák merültek fel Bulgária és Macedónia, illetve Spanyolország és Portugália határtérségében is. A probléma elhárítása érdekében olyan adatbázist hoztak létre, ami hozzájárult a forráscsoportosítás hatékonyságának növeléséhez.

A határon átnyúló programok tekintetében kiváló eszköz az Interact által fejlesztett KEEP<sup>10</sup>, ami az egyetlen összetett adatbázis az ilyen programokból megvalósuló projektek tekintetében<sup>11</sup>. Az oldal adatbázisa azonban egyelőre csak a 2000-2006-os, valamint a 2007-2013-as időszakot fedi le. A honlap tájékoztatása szerint a 2014-2020 közötti időszak adatai is elérhetőek lesznek, a KEEP fejlesztőcsapata dolgozik azon, hogy a KEEP adatbázisa automatikusan frissüljön az egyes programok monitoringrendszeréből.

<sup>10</sup> <http://www.keep.eu/keep/search>

<sup>11</sup> <http://www.keep.eu/keep/about-keep>



### ***Jogi ajánlás***

A kutatómunka alapján jogi ajánlás megfogalmazása nem vált szükségessé.

### ***Ajánlás az Európai Unió számára***

A KEEP internetes adatbázis további fejlesztésének támogatása annak érdekében, hogy az adatbázis automatikusan frissüljön az egyes programok monitoring-rendszeréből. Adott esetben olyan modulokkal lehetne továbbfejleszteni a rendszert, melyet csak a pályázatok értékelésében résztvevő szakemberek érhetnek el regisztráció után.

### 3.9 Katasztrófavédelem

#### **A51. + A52. + A57. Katasztrófavédelmi együttműködések**

A51. A magyar és az ukrán oldalon is felső szintű engedélyek szükségesek a katasztrófavédelmi szervek együttműködéshez. [Nyíregyháza UA]

A52. Az osztrák határtérség viszonylatában nem tisztázódott a műhelybeszélgetésen, hogy van-e együttműködés, bilaterális egyezmény a katasztrófavédelem területén a két ország között. [Szentgotthárd]

A57. Nagy havazás esetén egyelőre nem jöhetnek át a határon segítségként a túloldali speciális járművek, annak ellenére, hogy szervezeti oldalról nyitottság mutatkozik az ilyen jellegű együttműködésekre. [Szentgotthárd]

A katasztrófák megelőzése és az azokkal szembeni védekezés továbbra is kizárólagos tagállami hatáskörben van, az együttműködés alapvetően országok közötti bilaterális egyezményeken keresztül szabályozható. Magyarország esetében minden szomszédos országgal van érvényben kölcsönös segítségnyújtási egyezmény, melyek széles körben szabályozzák az együttműködést veszélyhelyzet esetére. Az egyezmények a kölcsönös segítségnyújtáson túl az együttműködés további formáit (pl.: közös gyakorlatok; tudományos és műszaki információcsere) is meghatározzák

#### **Jogi ajánlás**

A kutatómunka alapján jogi ajánlás megfogalmazása nem vált szükségessé.

#### **Szakmapolitikai ajánlás**

A kutatómunka alapján szakmapolitikai ajánlás megfogalmazása nem vált szükségessé.

### 3.10 Közigazgatási adminisztráció

#### **A53. A szlovák oldalon elfogadják hivatalosként az egyházi esküvőt (akár a polgári esküvő helyett), a magyar oldalon nem. [Esztergom]**

Léteznek közösségi szintű kezdeményezések a tagállami közokiratok kölcsönös elfogadásának biztosítására (2016/1191/EU rendelet), de a kérdésben továbbra is a vonatkozó nemzeti jogszabályok a mérvadók. A házasságkötésről Magyarországon törvényi szinten a 2010. évi I. törvény rendelkezik, melynek értelmében a magyar állampolgár külföldön kötött házasságkötését honosítani kell.

A más országban kötött házasságok esetében, amennyiben az adott országban államilag elfogadott az egyházi esküvő, akkor az a honosítás során egyenértékű lesz a polgári esküvővel, feltéve, hogy azt hiteles anyakönyvi kivonat igazolja. Szlovákiában az egyházi esküvők adminisztratív eljárásának része, hogy az egyház által aláírt, bélyegzett házasságkötési dokumentum megküldésre kerül az illetékes települési hivatal anyakönyvvezetői részlegéhez. Az anyakönyvi hivatal az állami, illetve egyházi esküvői szertartáson részt vett házastársaknak ugyanolyan házassági anyakönyvi kivonatot ad ki, a két dokumentum között formailag, tartalmilag nincsen különbség.

A Szlovákiában kötött házasságok honosítása tehát alapvetően szabályozottnak tekinthető, a hangsúly a megfelelő dokumentumokkal történő igazoláson van.

#### **Jogi ajánlás**

A kutatómunka alapján jogi ajánlás megfogalmazása nem vált szükségessé.

#### **Szakmapolitikai ajánlás**

A kutatómunka alapján szakmapolitikai ajánlás megfogalmazása nem vált szükségessé.

#### **A55. Külföldiek számára kiállított okmányok esetében az illető nevét a magyar szabályok szerint átírják, ez viszont később problémát okozhat a születési hely szerinti országban (pl. örökléskor). [Szeged RS]**

A honosítási eljárás során a névmódosítás nem egy kötelező aktus, hiszen a törvény szövegében is a „kérheti” kifejezés szerepel, de névmódosítás esetén a módosított név kerül bele a kiállítandó új iratokba, s nincs lehetőség a korábbi név párhuzamos megtartására. Amennyiben a korábbi hivatalos iratok megtartásra kerülnek – amelyet a magyar szabályozás nem tilt – a születési hely szerinti országban felmerülő/szükséges jogi eljárásokban felhasználhatóak maradnak a korábbi hivatalos iratok.

### ***Jogi ajánlás***

A kutatómunka alapján jogi ajánlás megfogalmazása nem vált szükségessé.

### ***Szakpolitikai ajánlás***

A korábbi, más állambeli hivatalos iratok megtartásával áthidalható a probléma: ezen okiratok tartalmazzák a névváltoztatás előtti nevet, így lehetővé teszik a születési hely szerinti országban felmerülő/szükséges jogi eljárások problémamentes elintézését. A magyar szabályozás nem tiltja a korábbi okiratok megtartását.

### 3.11 Infrastruktúra

#### **A56. Nem tisztázott, hogy a határ menti térségeknek van-e lehetőségük közös ivóvízhálózat, és/vagy szennyvízhálózat kiépítésére. [Nyíregyháza UA]**

A határon átnyúló infrastruktúra létesítése alapvetően államok közötti bilaterális egyezmények útján szabályozható. Az államhatárt érintő munkavégzéshez nemzetközi szerződésben létrehozott határbizottság előzetes jóváhagyása szükséges.

#### ***Jogi ajánlás***

A kutatómunka alapján általános érvényű jogi ajánlás megfogalmazása nem vált szükségessé. A tervezett infrastrukturális fejlesztés megfelelő szakaszában azonban szükséges lehet egy az érintett államok közötti bilaterális egyezmény megkötésére.

#### ***Szakpolitikai ajánlás***

A kutatómunka alapján szakmapolitikai ajánlás megfogalmazása nem vált szükségessé

## 3.12 Piaci szolgáltatások

### **A58. Lakcímkártya nélkül nem lehetséges banki társkártya igénylése (bizonyos bankoknál). [Esztergom]**

A pénzügyi szolgáltatások igénybevétele során a kötelezően megadandó adatok esetében a *2007. évi CXXXVI. törvény* az irányadó. Az új közösségi szintű szabályozáshoz (*az Európai Parlament és a Tanács 2014/92/EU irányelve*) igazodó magyarországi szabályozás (*262/2016. Korm. rendelet*) immár nem zárja ki a magyarországi lakhellyel nem rendelkező személyek számlanyitását, ugyanakkor az egyes bankok belső protokolljai gátat szabhatnak a banki szolgáltatások teljesen szabad igénybevételének.

#### **Jogi ajánlás**

A kutatómunka alapján jogi ajánlás megfogalmazása nem vált szükségessé.

#### **Szakpolitikai ajánlás**

Javasoljuk a pénzügyi szolgáltatók figyelmét felhívni a hatályos szabályozás vonatkozó pontjának betartására, felülvizsgálva az ügyintézéshez szükséges személyi okiratok körét, továbbá javasoljuk az újonnan bevezetésre került alapszámla és szolgáltatásai esetében a társkártyaigénylés feltételeit kidolgozni.

## 4. Horizontális ajánlások

### 4.1 Javaslat egy háromszintű akadálykezelési mechanizmus kialakítására

Általánosan érvényes megállapítás, hogy a legkevésbé azon országhatárok mentén találkozhatunk a mindennapi életet megnehezítő akadályokkal, ahol nincs együttműködés. Minél élénkebb egy adott határtérségben a mozgás, annál több akadályba fogunk ütközni.

Szintén tapasztalatokra alapozva mondhatjuk, hogy attól, hogy egy akadályt sikerült eltávolítani, számos újabb merülhet fel, sőt, egyes akadályok megszüntetése újabbakat generál.

A jelen tanulmányban beazonosított akadályok, valamint az ezek eltávolítására tett javaslatok éppen ezért nem egyszeri feladatot jelentenek. Az alábbiakban bemutatásra kerülő skandináv példa jól illusztrálja, mit és miként tehetnek a szomszédos országok eredményesen azért, hogy az állampolgáraik életfeltételeit rontó adminisztratív akadályokat eltávolítsák.

Meggyőződésünk szerint kormányzati szinten számos módon lehetne elősegíteni Magyarország határai mentén is ezeknek az akadályoknak a megszüntetését. Ezekhez kapcsolódóan az alábbiakban három horizontálisnak vagy metaszintűnek nevezhető javaslatot teszünk. Míg az ajánlásgyűjtemény nagy részében konkrét ágazati problémákra próbáltunk választ találni, ebben az utolsó fejezetben az akadályok kezelésének általános módjára fogalmaztunk meg javaslatokat, részben a jelen projekt eredményeinek fenntarthatóságát, továbbvitelét is biztosítandó.

#### 4.1.1 Cross-border impact assessment

A határ menti együttműködésekkel foglalkozó brüsszeli szakértői fórumokon gyakran merül fel az a gondolat, hogy a tagállamok számára elő kellene írni a nemzeti szinten születő törvényjavaslatok előzetes értékelését abból a szempontból is, hogy milyen várható hatást gyakorolnak a határ menti térségekre és a határon átnyúló együttműködésekre. Nem valószínűsíthető, hogy a közeljövőben ilyen uniós rendelet megszületne. Ugyanakkor célszerű volna átgondolni annak a lehetőségét, hogy a területi jellegű jogszabályok meghozatala előtt minden esetben kerüljön sor egy területi hatásvizsgálatra.



Példaként hadd említsük meg azt a tárgyalt törvényt, amely a helyi termelők piacra jutását szabályozza. Ennek értelmében a helyi termékeket az érintett megyén belül, Budapesten, valamint az előállítás helyszínétől számított 40 km-es sugarú körben lehet értékesíteni. Ez utóbbi kitétel azt a területi anomáliát hivatott kezelni, hogy egy megye távoli szegletében működő kistermelő ne kerüljön versenyhátrányba amiatt, hogy a megye területének nagy része távolabb esik tőle, mint a szomszédos megyék települései. Ugyanakkor a jogszabály nem kezeli a határtérségek problémáit. S mivel a hivatkozási alap az egészséges élelmiszerhez történő hozzájutás, a vonatkozó törvény szándékolatlanul is diszkriminál: az egészséges élelmiszerekhez történő hozzájutáshoz való jogát egy soproni lakos kevésbé tudja érvényesíteni, mint egy kecskeméti.

Az ehhez hasonló esetekben célszerűnek látszik a vonatkozó törvényjavaslatok előzetes értékelése a határ menti hatások szempontjából is. Az értékelés elvégzésére valamelyik minisztérium illetékes főosztályát (pl. a Külgazdasági és Külügyminisztérium Határ Menti Fejlesztések és Együttműködések Főosztályát) lehetne felkérni. Hasonló funkciókkal akár tárcaközi bizottságot is létre lehetne hozni, a jelen projekt folyamánként, amely az ágazati szakértők közötti egyeztető fórumként vizsgálná a megszülető jogszabályok területi hatásait. Mivel egy adott jogszabály számos szakmai kérdést érint, amelyeket a jogi szakértők nem szükségszerűen ismernek, a munkacsoport képes volna biztosítani a megfelelő szakértői háttérrel a vizsgálatokhoz.

A tárcaközi munkacsoportnak mindamellett volna egy érzékenyítő hatása is. Több interjúalanyunk is jelezte, hogy az egyes minisztériumok, státútumuk értelmében nem foglalkoznak határon átnyúló kérdésekkel, csak ha ezt a vonatkozó uniós rendeletek szükségessé teszik. Nem is várható el, hogy a magyar Parlament által megalkotott törvények nemzeti hatályán túlmenő kérdésekkel foglalkozzanak, és ezért a legtöbb esetben a minisztériumokban nincs is olyan szakember, aki a határ menti problémákra érdemben reflektálni tudna. Ha viszont egy állandó tárcaközi bizottság felállna a határ menti problémák kezelése céljával, akkor minden minisztériumban lenne legalább egy szakértő, aki egyben ehhez a kérdéshez is érdemben tudna hozzászólni, és rajta keresztül akár a szemléletmód is elterjedhetne az adott tárcánál.

#### **4.1.2 Bilaterális munkacsoportok a szomszédos országok hatásainak bevonásával**

Már a projekt előkészítésekor is nyilvánvaló volt, hogy a szomszédos országok bevonása, pozitív hozzáállása nélkül a magyar határok mentén fellelhető akadályok nem szüntethetők meg. A legtöbb esetben hiába módosul a magyar jogszabály, ha a határ túloldalán érvényben lévő rendelkezések nem teszik lehetővé a könnyítések alkalmazását.

A stakeholder-műhelyek ezt az előzetes várakozásunkat megerősítették: nemcsak olyan problémákkal szembesültünk ezek során, amelyek igényelték volna a szomszédos ország jogszabály-módosítását is, hanem olyanokkal is, amik igazából nem is tartoznak Magyarországra, hanem a szomszédos állam jogszabályi környezetéből következnek.

A magyar kormány 2004-től kezdte meg a szomszédos országok illetékes minisztériumaival közös vegyes bizottsági rendszer kialakítását. Ebben az évben jött létre a magyar-osztrák és a magyar-szlovák fórum, 2006-ban indult el az ukrán, 2009-ben pedig a szlovén vegyes bizottság. A bizottságok feladata elsősorban az volt, hogy a határ menti együttműködéseket támogassa, kezdeményezzen az érintett két ország döntéshozói irányában olyan lépéseket, amelyek egy-egy, az együttműködést érintő területen segíthetik a sikeres kooperációt.

Az elmúlt években ezeknek a vegyes bizottságoknak a munkája elhalt, román és szerb viszonylatban meg sem kezdődött. Az akadályok eltávolítása szükségessé tenné, hogy a rendszer újrainduljon, és évenkénti rendszeres ülések keretében igyekezne feltárni a meglévő adminisztratív akadályokat, illetve tenne javaslatokat az akadályok felszámolására.

A jelenlegi magyar kormánystruktúrán belül a legadekvátabb helye a munka koordinációjának az Igazságügyi Minisztériumban lenne, hiszen az akadályok felszámolásához szükséges jogszabály-módosítások is innen indulnak.

### **4.1.3 Nagytérségi együttműködési platform**

A konkrét bilaterális szinten túlmenően Magyarország úttörő szerepet játszhatna a közép-európai nagytérségi szintű együttműködések koordinálásában is. Ehhez a mintát az Északi Tanács gyakorlatából idézzük.

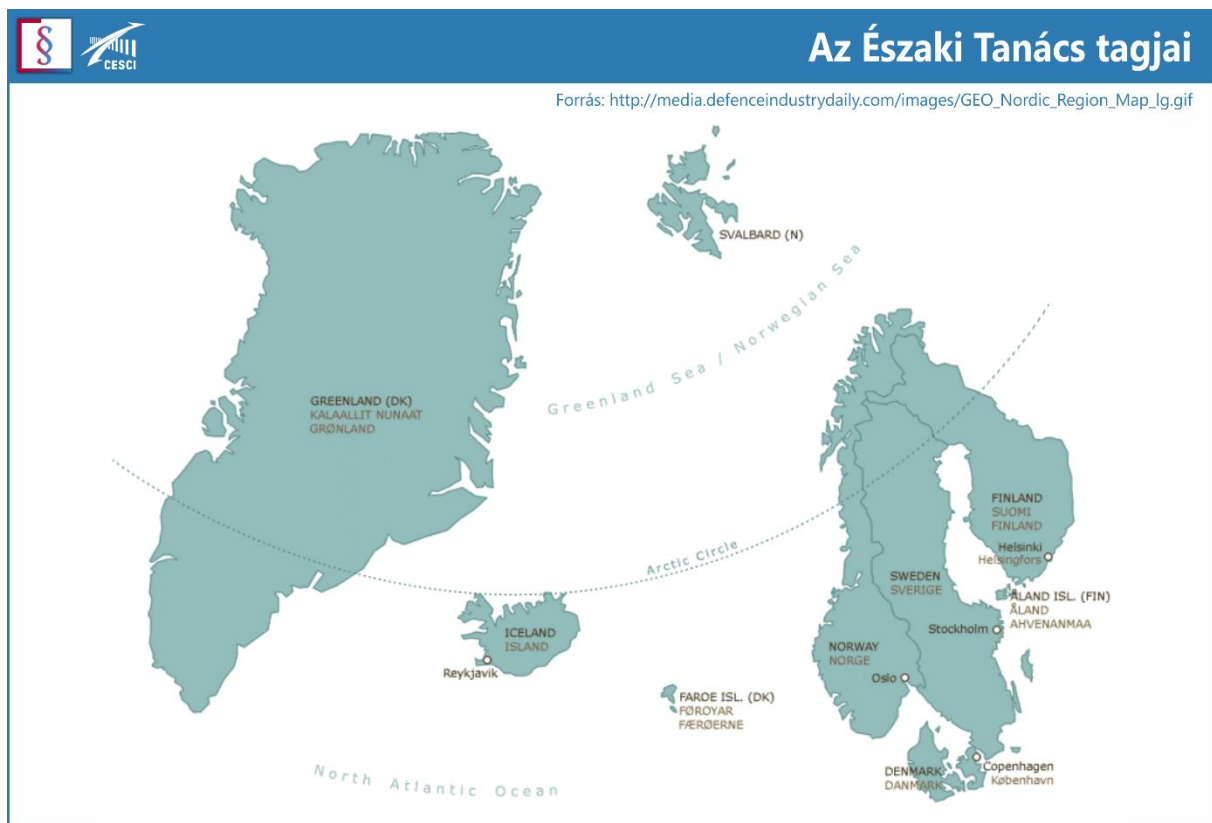
#### *Az Északi Tanács mint modell*

Az Északi Tanács létrehozását az Európai Gazdasági Közösséghez hasonlóan a második világháború tapasztalatai motiválták. A kezdeményezés Dániából indult, 1951-ben, és a cél egy, a skandináv államok képviselőit egyesítő konzultatív szerv kialakítása volt.

A kezdeményezést 1952-ben fogadta el Dánia, Svédország, Norvégia és Izland, ezt tekinthetjük az Északi Tanács alapítási évének.

A Tanács 1953-ban tartotta első plenáris ülését. Finnország 1955-ben csatlakozott az együttműködéshez. 1970 óta az autonóm státuszú Feröer-szigetek és Åland (Ahvenanmaa) is tagja a Tanácsnak, 1984-től pedig a grönlandi képviselők is részt vesznek az üléseken. Az együttműködést a Helsinki Egyezmény (1962.márc. 23.) emelte intézményes szintre.

A Tanácsnak 87 tagja van, akik mind parlamenti képviselők a küldő ország törvényhozó testületében. Finnország két helyet biztosít az ålandi parlament számára, míg Dánia 2-2 helyet tart fenn Grönland és a Feröer-szigetek részére.



Forrás: [http://media.defenceindustrydaily.com/images/GEO\\_Nordic\\_Region\\_Map\\_lg.gif](http://media.defenceindustrydaily.com/images/GEO_Nordic_Region_Map_lg.gif)

A tagállamok 1971-ben létrehozták az Északi Miniszterek Tanácsát (ÉMT), így a döntéshozói szint mellett már a végrehajtói ág képviselői számára is megteremtődött a rendszeres konzultáció lehetősége. Az ÉMT 10 szakpolitikai területen működtet miniszteri tanácsokat, amelyek évente két alkalommal üléseznek, hogy az északi államok vonatkozó nemzeti politikáit összehangolják. A Tanács titkársága Kopenhágában működik, és a szakpolitikai és közpolitikai döntések alapján rugalmasan változhat a szerkezete. Jelenleg 6 osztállyal, több mint 100 (különböző státuszú és nemzetiségű) alkalmazottal látják el szerteágazó feladataikat.

Az Északi Tanács – a Benelux együttműködéshez hasonlóan – számos kérdésben megelőzte az EGK, illetve a későbbi EU kezdeményezéseit. Többek között 1952-ben

eltörölték az útlevel-ellenőrzést a határaik mentén, és 1958-tól a schengeni rendszerhez nagyon hasonló módon tették szabaddá a közlekedést az országok között. 1954-től kezdve lehetővé tették a munkaerő szabad áramlását a Tanács országainak területén. 1955-ben elfogadták a Szociális Biztonságról szóló Északi Konvenciót. 1966-ban közös kulturális alapot hoztak létre, 1975-ben pedig egy közös befektetési bankot.

A példánk szempontjából központi jelentőségű Szabad Mozgás Tanácsát<sup>12</sup> az ÉMT hozta létre 2014-ben, az Együttműködési Tanácson belül, miután az előző években több olyan szakmai rendezvényre is sor került, ahol a versenyképesség egyik fő akadályaként azonosították be a jogi-adminisztratív határok elválasztó hatását. Elnökét mindig az éppen aktuális északi tanácsi elnökszék adja (éves rotációban). 10 tagja van, minden Északi Tanács-tagot egy-egy fő reprezentál. 2014 októberében, munkájuk kezdetén 28 prioritást azonosítottak be, 8 fő területhez kapcsolódóan, ahol változásokat szeretnének elérni<sup>13</sup>.

Prioritásterületek	Beazonosított problémák száma
Munkavállalás	3
Szakképzés	5
Szociális biztonság	6
Adózás	5
Gazdasági élet	5
Egyéb	3
Akut	1

A tagok abban állapodtak meg, hogy minden évben 5-10 akadály felszámolását indítják el, és folyamatosan nyomon követik a tagállamok lépéseit, amelyekről éves jelentést adnak ki. A jelentésben négyféle színnel jelölik, hogy ha nem történt semmi az adott ügyben (vörös); ha a módosítások folyamatban vannak (sárga); ha a folyamat végére vonatkozóan még nincs információ (zöld); illetve ha az akadály elhárítása sikeresen megtörtént (kék). A szabad mozgásról a Tanács külön adatbázist működtet, amely

<sup>12</sup> <http://www.norden.org/en/nordic-council-of-ministers/ministers-for-co-operation-mr-sam/freedom-of-movement/the-freedom-of-movement-council>

<sup>13</sup> <http://www.norden.org/en/nordic-council-of-ministers/ministers-for-co-operation-mr-sam/freedom-of-movement/the-freedom-of-movement-council/graenshinderraadets-aarsrapport>

országoként és témánként nevezi meg a már megoldott, még megoldásra váró, valamint elavult / elvetett akadályokat<sup>14</sup>.

1998-ban indították el a Hello Norden elnevezésű információs rendszert, először telefonos, majd 2001-től internetes alapon. A hálózatnak minden tagországban, valamint a Feröer-szigeteken, Grönlandon és Ålandon van irodája. Az információs szolgáltatás kiterjed a lakhatással, utazással, tanulással, munkavállalással, az egészségügyi szolgáltatásokkal, az adózással, de még a szülési szabadsággal kapcsolatos kérdésekre is. 2015-ben összesen 3000 megkeresésre válaszoltak. A tájékoztatási tevékenység olyan szakmai rendezvények megszervezését is magába foglalja, ahol a lakosság informálódhat a mozgási lehetőségekről, illetve ahol olyan témák merülnek fel, amelyek a határ túlóldalát is érintik.

Szorosan együttműködnek a SOLVIT-tal, az uniós országok közigazgatási hatóságai által létrehozott tájékoztató szolgáltatással, valamint a Szabad Mozgás Tanácsával: a felmerült és elhárítandó akadályok tulajdonképpen a hálózaton keresztül kerülnek a tanács elé, melyekről a határtérségek polgárai tájékoztatják a Hello Norden irodákat. Az így összegyűjtött információk alapján a koppenhágai titkárság minden évben összeállít egy listát a Szabad Mozgás Tanácsa tagjainak, akik 3-5 akadályt prioritásként jelölhetnek meg. Így alakul ki az egyeztetések végére az az 5-10 akadály, amelynek a meghaladásáért az adott évben dolgoznak. Ez nem jelenti azt, hogy minden akadály meg is oldódik. A tanács javaslatokat tesz a tagállamok felé, amelyeket azok vagy megfogadnak, vagy nem. Döntéseik befolyásolása érdekében a Szabad Mozgás Tanácsa esetenként elemzést is készít az adott akadályról, valamint azokról a járulékos költségekről, amelyeket az akadály fennállása idéz elő.

### *Javaslat a dunai és V4-es együttműködés intenzifikálására*

#### **A területi lehatárolás indoklása**

Magyarország két olyan nagytérségi együttműködésnek tagja, ahol az Északi Tanács modellje alkalmazható: a Visegrádi Négyeknek (V4) és az Európai Unió Duna Régió Stratégiájának (EUSDR).<sup>15</sup>

<sup>14</sup> <http://www.norden.org/en/nordic-council-of-ministers/ministers-for-co-operation-mr-sam/freedom-of-movement/freedom-of-movement-database>

<sup>15</sup> Emellett részt veszünk a Közép-európai Kezdeményezés és a Kárpátok Konvenció munkájában is, ezt a két szervezetet azonban a jelenlegi formájában nem látjuk alkalmasnak arra, hogy azokon belül magyar kezdeményezésre és magyar koordinációval az északi országokéhoz hasonlóan sikeres intézményi megoldást hozhassunk létre.





Míg előbbi célkitűzéseit és működését tekintve is hasonló alapelvekre épül, mint az Északi Tanács, utóbbi inkább a Balti-tengeri makroregionális stratégiával mutat rokonságot: kevésbé politikai, mint az uniós kohéziós politikát támogató szakmai együttműködésnek tekinthető.



Ugyanakkor utóbbi esetben feltűnő, 43%-os arányt képviselnek a határ menti térségek, főként az együttműködésben érintett országok kicsi (75 000 km<sup>2</sup>-es) átlagos alapterülete miatt. Míg tehát a V4-es együttműködés kedvező politikai-intézményi keret a szabad mozgást segítő közös struktúra kialakítására, ami rendkívül megkönnyítené egy „akadályügyi” platform létrehozását, addig a Duna-régió belül látványosabb eredményekre vezethetne ennek a platformnak a tevékenysége. Hozzá kell ugyanakkor tenni, hogy előbbi esetben minden szereplő uniós tagország, ami a határ menti akadályok egységes kezelését sokkal egyszerűbbé teszi, mint a különböző státuszú dunai országok esetében.

Ettől függetlenül megfontolandónak tartjuk, hogy az amúgy is takaréklángon működtetett 10-es prioritási területhez kapcsolódóan az EUSDR keretein belül is célszerű volna egy ilyen tanács felállításának a lehetőségét megvizsgálni (akár a 9 uniós tagállamra korlátozva a működését) – természetesen magyar kezdeményezéssel, magyarországi adminisztratív központtal, például az Igazságügyi Minisztérium Nemzetközi és Európai Uniói Ügyekért Felelős Államtitkárságának felügyelete alatt. A kezdeményezés révén Magyarország nemcsak azt demonstrálhatná, hogy elkötelezett az uniós alapelvek érvényre juttatása iránt, hanem tematizálhatná is az akadályok lebontását célzó közép-európai erőfeszítéseket.

A kezdeményezés jelentősen megélénkíthetné mindkét együttműködés (de főként az EUSDR) munkáját, mivel éves szinten hozna be újabb és újabb megoldandó feladatokat a rendszerbe. Magyarország pozícióit mindenképpen erősítené, ha bármelyik irányban élére tudna állni egy ilyen kezdeményezésnek.

### **Szervezet**

A létrehozandó platform szinte mindenben követhetné az ÉMT által alkalmazott gyakorlatot, függetlenül attól, hogy V4-es vagy dunás keretek között kezdené meg a munkát. Mindkét esetben miniszteri delegáltak képviselnék az együttműködő feleket. A tanács évente egyszer ülésezne, és a skandináv példához hasonlóan prioritásokat határozna meg, hogy mely akadályok felszámolását szeretné kezdeményezni. A tanács által javasolt könnyítések az uniós irányelvekhez hasonlóan működnének: minden tanácstag vállalná, hogy lépéseket tesz az akadály elhárítására, de ezt a saját jogrendjének megfelelően tehetné meg.

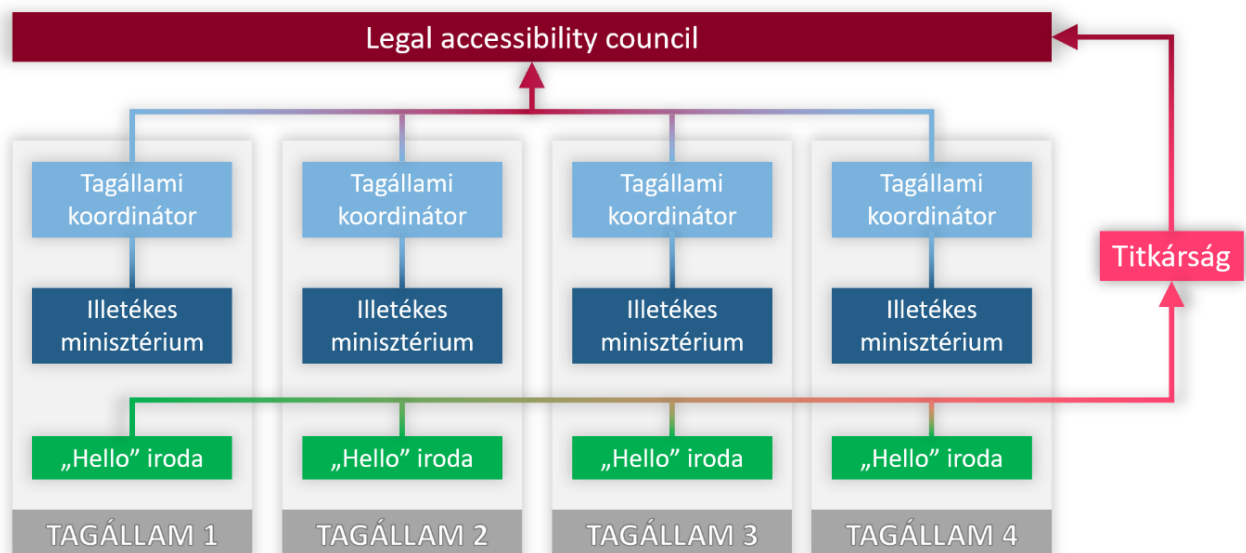


A munkát irányíthatná itt is minden évben más-más ország, de célszerű volna egy budapesti titkárság felállítása, amely

- az egyes prioritásokról szóló döntések előkészítését koordinálná (a tagállami észrevételek összegyűjtése, prioritáslisták összeállítása, kiküldése; amennyiben szükséges / lehetséges, az egyes akadályokkal kapcsolatos előzetes elemzések elkészítése);
- adminisztratív támogatást nyújtana a tanács munkájához (ülések előkészítése, lebonyolítása, dokumentációja; ülések közötti tevékenységek koordinációja; a tanács adminisztrációjának ellátása, a rotációs elvnek megfelelően);
- a tanács döntéseinek utóéletét követné, éves jelentések és az érdekelt minisztériumokkal történő folyamatos konzultáció formájában.

A titkárság nemzetközi jellegét a pozsonyi V4-es titkársághoz hasonlóan biztosítani kellene.

A skandináv modellből átvételre érdemes a Hello Norden hálózat is, amelynek mintájára egy „Hello Visegrad” vagy „Hello Danube” információs pont-hálózatot lehetne kialakítani. Ehhez nem minden esetben szükséges új intézményeket létrehozni, hiszen már ma is léteznek a határ menti együttműködést segítő kezdeményezések, több országban is. Ezeket a már meglévő információs pontokat meg lehetne hívni a hálózatba. Az ő segítségükkel lehetne összeállítani az éves prioritáslistákat is.



*A Jogi Akadálymentesítési Tanács javasolt struktúrája*

Az ismertetett horizontális javaslatok egy háromszintű rendszert rajzolnak ki. Egyrészt javasoljuk a jelen projekt továbbvitelét **minisztériumi vagy tárcaközi** szinten; másrészt fontosnak látnánk, ha a **szomszédos országokkal** megteremthető / újraindítható volna a párbeszéd az együttműködések előtti akadályok felszámolásáról; harmadrészt ezeket a bilaterális kezdeményezéseket is integrálni lehetne egy nagyobb, **makroregionális** szintű egyeztetési platformba, amelyben Magyarország vezető szerepet játszhatna. Ezzel azt is világossá tehetnénk, hogy amellet, hogy a schengeni külső határok védelmét biztonsági szempontból kiemelt fontosságúnak tartjuk, az Unión belüli határok meghaladását aktívan támogatjuk.

## 4.2 Tájékoztatási mechanizmusok javítása

A projekt helyzetfeltárási szakaszában azt tapasztaltuk, hogy a nevesített akadályok többségében nem is (vagy nem csak) kimondott jogi probléma akadályozza az interakciók kiszélesedését, elmélyülését, hanem egész egyszerűen az információhiány, illetve a fals információk terjedése. E helyzetkép gyakorlatilag ágazatfüggetlen, különböző mélységgel, de általánosan érvényes problémáról van szó. A határon átnyúló kapcsolattartás átfogó keretfeltétele a megfelelő tájékoztatás, a (helytálló és friss) információkhoz való hozzáférés többnyelvű biztosítása.

A nem megfelelő információáramlásra utal például a stakeholder-műhelybeszélgetésen megnevezett azon akadály, mely szerint jogilag nehézkes a határon túl végzett tanulmányok beszámíthatósága. Ahogy a jogi leltárunkból kiderült, a probléma alapvetően nem szabályozási természetű, ezzel együtt a felvetés természetesen nem alaptalan, mivel a szükséges adminisztratív eljárások jelentős idő- és energiáfordítást igényelnek, és sokszor éppen az információhiány az, ami nehézséget okoz.

A jogi akadályok tekintetében szintén téves információnak bizonyult a stakeholder műhelyeken, hogy nem engedélyezett a magyarországi diák számára a külföldi önkéntes tevékenység, illetve annak beszámítása az érettségihez szükséges önkéntesség teljesítése terén. A magyar érettségihez szükséges önkéntes tevékenység határon túli szervezetnél történő teljesítését a magyar szabályozás nem zárja ki, sőt annak szükséges feltételeit megfelelően rendezi.

A vámellenőrzés tekintetében az ATA-kártyák érvényességének elfogadását vonták kétségbe. Azonban összességében a kérdéskört az „*Isztambuli Egyezmény*” nemzetközi szinten kielégítő módon szabályozza, melyet a magyar szabályozásba a *2005. évi CLXVIII. törvény* vezetett be. Az Egyezmény az ATA-igazolvány alkalmazásával megfelelő jogi keretrendszert hoz létre az áruk ideiglenes átszállításához; az egyezményt pedig Szerbia is elfogadta. Az akadályt tehát itt sem a szabályozás, hanem ezúttal a nem következetes jogszabály-alkalmazás jelentheti, illetve a határon átnyúló áruszállítással foglalkozók alulinformáltsága.

Egy adott téma határon is átnyúló kiterjesztésének, kapcsolat- és lehetőségkeresésének előfeltétele, hogy valamiféle információ rendelkezésre álljon a határ túloldaláról. Amennyiben az ágazati nyitottság adott a határok meghaladására, a megvalósítás során az első lépés az informálódás, leginkább a határ túloldalán jellemző szabályozási környezetet illetően.

Gyakori probléma, hogy e szándékok azért nem jutnak el a tényleges kapcsolatfelvételig, vagy első közös akcióig, mert a szereplők teljes anyanyelvi információhiányt tapasztalnak, avagy ellentmondásos tájékoztatásokat kapnak, kialakulatlan a túloldali kapcsolathálózatuk, nincs forrásuk a túloldali jogszabályok értelmezésére, lefordítására képes szakértőket felkérni stb. A rendszerezetlen, ellenőrizetlen információk számos problémát idézhetnek elő, a tervezett tevékenységet lényegében befolyásoló szabályozás ismeretének egyszerű hiányától a nem naprakész rendeletek alapján történő döntéseken át a rémhírek miatt kialakult, az együttműködést eleve megghiúsító bizonytalanságig. Az is gyakorta előforduló probléma, hogy a szájról szájra, „legenda szerűen” terjedő információk hatására tévesen ítélik meg a túloldal kínálta lehetőségeket, túlzott elvárások mentén fognak vállalkozásba, egyéb tevékenységekbe – mindez növeli a kudarc lehetőségét.

Az információszolgáltatás iránt támasztott igények ráadásul ágazonként és határszakaszonként egyaránt különböznek/különbözhetnek.

Ennek az átfogó problémakörnek az orvoslása leginkább egy komplex információs portál (határportál) fejlesztésén, támogatásán keresztül érhető el, azonban ügyelni kell a duplikációk, párhuzamosságok, az információ fragmentálódásának elkerülésére.

### **Jó gyakorlatok**

Fenti problémák természetesen európai és nemzeti szinten egyaránt felismerésre kerültek, feloldásuk ugyan gyermekcipőben jár, ugyanakkor számos említésre érdemes kezdeményezést találunk Európa szerte.

A megoldások egyik típusa tematikus oldalként értelmezhető, az adott téma területi kiterjesztésének specialitásaihoz nyújt segítséget. Ilyenek pl. a határon átnyúló munkavállalást, illetve munkavállalási célú ingázást támogató megoldások a holland-belga-német határról, de ugyancsak ezen a hármashatáron épült ki a térség ipari telephelyeit kiejánló információs rendszer is, a svéd-dán határon elsősorban a statisztikák összehangolására került sor.

A jó gyakorlatok másik típusa általánosabban közelít az információszolgáltatás igényéhez. Ezek a portálok leggyakrabban egy-egy határszakaszcól nyújtanak átfogóbb módon, többnyelvű információt. Találunk ilyen jellegű kezdeményezést többek között a holland-belga, a francia-svájci, a francia-spanyol, az ír-északi, vagy akár a magyar román határon is.

Egyes szervezetek pedig (mint pl. a MOT vagy maga az Európai Unió) nem csupán egy-egy határszakaszra vagy tématerületre fókuszálják információszolgáltatásukat.

Valószínűleg ez utóbbi kategóriába sorolható megoldások a leghasznosabbak, hiszen figyelembe veszik az elaprózódás, párhuzamos tájékoztatás elkerülésének elvét. Az ilyen meglévő információs portálok tartalmi feltöltöttsége azonban témánként és régióként igen heterogén, számos tekintetben hiányosnak, kezdetlegesnek nevezhető.

Portálok típusai	Példa portálok
<b>Tematikus tájékoztatást nyújtó, regionális, lokális jellegű portálok</b>	<p>A francia-német-svájci határtérségen belüli munkaerő-mobilitást segítő kétnyelvű információsportál.</p> <p><a href="https://www.infobest.eu/de/">https://www.infobest.eu/de/</a></p>
	<p>A Meuse-Rhine Eurórégió térségére vonatkozó, határon átnyúló vállalkozói információkat tartalmazó, négy nyelvű, multifunkcionális portál.</p> <p><a href="http://www.the-locator.eu/72EMR_Frontend/home.jsf?mode=home">http://www.the-locator.eu/72EMR_Frontend/home.jsf?mode=home</a></p>
<b>Széles körű tájékoztatást nyújtó, regionális, lokális jellegű portálok</b>	<p>Hello Norden információs rendszer az Északi Tanács üzemeltetésében.</p> <p><a href="http://www.norden.org/en/hello-norden">http://www.norden.org/en/hello-norden</a></p>
	<p>A Border People projekt keretében megvalósult, az Írország és Észak-Írország közötti határon átnyúló mobilitással kapcsolatos információkat nyújtó portál.</p> <p><a href="http://borderpeople.info/">http://borderpeople.info/</a></p>
<b>Széles körű tájékoztatást nyújtó, nem lokális jellegű portálok</b>	<p>A francia Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) által francia és angol nyelven üzemeltetett honlap a határon átnyúló kapcsolatokat, együttműködésekkel érintő témákban.</p> <p><a href="http://www.espaces-transfrontaliers.org/en/resources/topics-of-cooperation/">http://www.espaces-transfrontaliers.org/en/resources/topics-of-cooperation/</a></p>
	<p>Európa Önökért: az Európai Bizottság illetékes szervei által összeállított, az Európai Unió minden hivatalos nyelvén elérhető, széleskörű tájékoztató oldal.</p> <p><a href="http://europa.eu/youreurope/citizens/index_hu.htm">http://europa.eu/youreurope/citizens/index_hu.htm</a></p>

*Példák a különböző típusú portálokra*

## Ajánlások

A tájékoztatást érintő ajánlásunkban a fentiekre tekintettel arra teszünk javaslatot, hogy a legátfogóbb, legnagyobb publicitású és erőforrásbázisú, EU-s határportál, az Európa Önökért<sup>16</sup> kerüljön célzott fejlesztésre, tartalomépítésre. Mindennek leginkább az az előnye, hogy ez a központi portál egyrészt már létezik, másrészt megfelelő pénzügyi, humán erőforrásbeli és szakpolitikai háttérrel rendelkezik az EU-s szinten is átfogó információszolgáltatáshoz, ezért várhatóan alkalmas arra, hogy a legtöbb állampolgárhoz eljuttassa információit. Kormányzási szempontból is előnyös, hogy a megfelelő szervezeti szint lehetővé teszi az alacsonyabb szintek (pl. nemzeti hivatalok) gördülékeny bevonását, emellett nem elhanyagolható előny, hogy eleve az összes hivatalos EU-s nyelven jelennek meg információi.

A meglévő rendszer azonban jelenleg számos hiányosságtól szenved, javaslataink valójában e hiányosságok kezelésére irányulnak.

Tematikusan ugyan minden lényeges terület (pl. utazás, oktatás és ifjúság, munka és nyugdíj, egészség, járművek, család, külföldi tartózkodás, fogyasztói ügyek) le van fedve, azonban a feltöltött információk teljessége igen változó, ráadásul régióként is jelentősnek mondható eltéréseket mutat. Ennek az állapotnak a meghaladása csak nagyobb (nemzeti és EU-s) források hozzárendelésével valósítható meg. Ezen kívül javítani kell a portál kommunikációját, hogy valóban minden releváns intézményhez, illetve az állampolgárok széles köréhez eljusson. A portál egyúttal betölthetné az eddigi szétaprózott kezdeményezések integrátor szerepét is, lényegesen nagyobb jelentőséget tulajdonítva a különböző regionális szakmai, illetve civil szférából érkező inputok célzott gyűjtésének és beépítésének.

Mivel a különböző határszakaszok igen eltérő információmegosztási szükségletekkel rendelkeznek, nagy szükség mutatkozik a határszakaszonkénti informálásra is. E regionális alapon szerveződő rendszer kiépítése nemzeti kormányzati intézkedéseken keresztül támogatható leginkább, de ennek a struktúrájának is célszerű volna a központi EU-s portál logikájába, szerkezetébe beépülnie, legalább háromnyelvű (két államnyelv és angol) tartalommal. Az ilyen regionális jellegű oldalakon lehetőséget kell teremteni olyan modulok integrálására is, mint az álláskeresés, vagy a határon átnyúló kapcsolatok, interakciók során tapasztalt akadályok bejelentése. Ez utóbbi funkció különösen hasznos lehet az akadályok begyűjtése tekintetében az előző horizontális ajánlásban javasolt Jogi Akadálymentesítési Tanács számára is.

---

<sup>16</sup> Európa Önökért. URL: [http://europa.eu/youreurope/citizens/index\\_hu.htm](http://europa.eu/youreurope/citizens/index_hu.htm) (Utolsó letöltés: 2016. szeptember 14.)

## 5. Összegzés

A *Jogi akadálymentesítés* projekt korábbi fázisaiban elvégzett kutatómunka alapján jelen munkafolyamat keretében ajánlásokat fogalmaztunk meg a műhelybeszélgetéseken azonosított akadályok tekintetében.

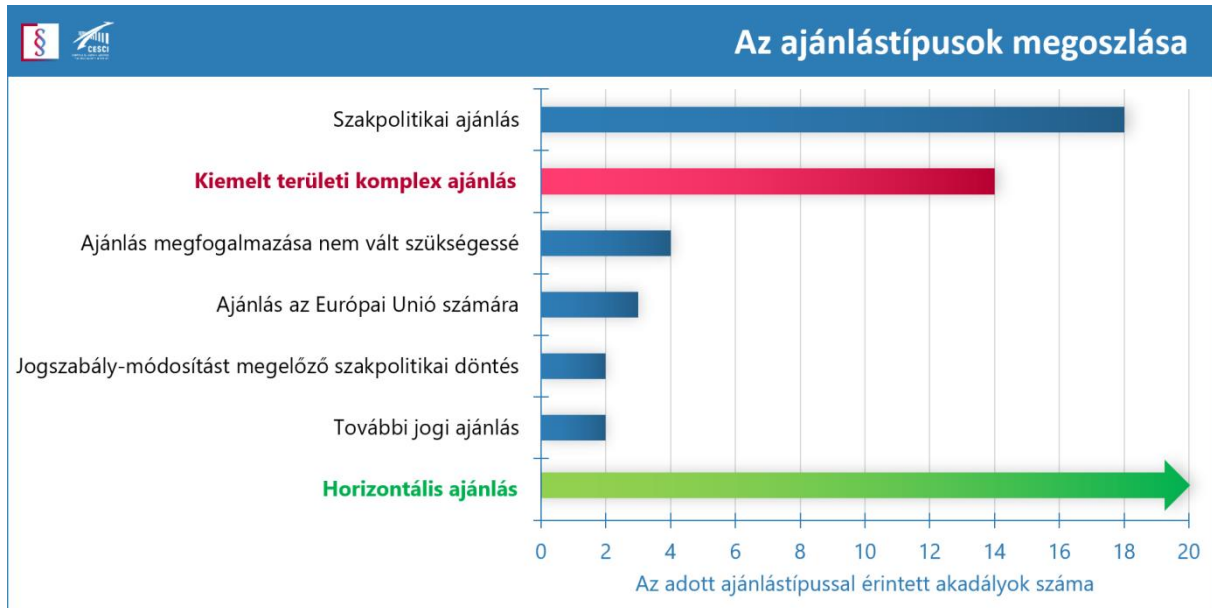
A műhelyeken felmerült akadályok alapján kiemelt kérdésként kezeltünk négy ágazatot: a határon átnyúló mobilitás és közösségi közlekedés, a határon átnyúló munkaerő-piaci együttműködés, az egészségügyi szolgáltatások, valamint a helyi termékek ügyét. Ezeket összefoglaló, integrált módon tárgyaltuk (tehát számos akadály egy-egy nagyobb téma alá összevonásra került), és így fogalmaztunk meg konkrét szakpolitikai és jogszabályi javaslatokat.

A négy fő területhez nem sorolható akadályokra külön-külön reflektáltunk, megjelölve azt is, ha az adott akadály valójában nem kezelhető.

Az egyes akadályok megoldására vonatkozóan háromféle ajánlást tettünk: ha lehetett, konkrét jogszabályi szövegjavaslatot készítettünk; más esetekben a szakpolitikai beavatkozásokra tettünk javaslatot; ahol pedig a nemzeti szintű beavatkozásra szűknek láttuk a mozgásteret, ott uniós szintű megoldást kezdeményeztünk.

A tanulmány tartalmaz egy horizontálisnak vagy metaszintűnek nevezhető fejezetet is, amely a konkrét ágazati szemléletű megközelítést meghaladva javaslatot tesz egyrészt az állampolgárok tájékoztatásával kapcsolatos uniós és nemzeti szintű megoldások alkalmazására, másrészt az Északi Tanács példájából kiindulva olyan intézményesített szintű mechanizmusok elindítására, amelyek a szomszédos országokkal közösen teszik menedzselhetővé a nemzetállami határok által emelt akadályok okozta problémákat. E javaslat olyan kezdeményezést takar, melyben Magyarország úttörő szerepet vállalhat a közép-európai régióban a határon átnyúló akadályok kezelése tekintetében.

Az alábbi ábra összefoglalóan szemlélteti az egyes ajánlástípusok megoszlását. A négy kiemelten kezelt ágazat összesen 14 előzetesen azonosított akadályt érint. Rájuk vonatkozóan az előbb említett módon komplex ajánlásokat fogalmaztunk meg, amelyek között a jogi ajánlások mellett szakpolitikai javaslatok és az Európai Unió számára megfogalmazott ajánlások is szerepelnek. Mint ahogyan azt az ábra is szemlélteti, az akadályok azonosítását követő kutatómunka tapasztalatai alapján megfogalmazott horizontális jellegű ajánlások a határtérségeket érintő valamennyi akadály feloldása tekintetében relevánsak.



Az ajánlások gyűjteményének összeállításával teljesítettük a projekt ezen szakaszára előzetesen meghatározott indikátort:

Indikátor	Előírányzott	Teljesült	
Ajánlások gyűjteménye	1	1	db

Az alábbi táblázatban beazonosított akadályonként feltüntetjük a megtett ajánlás típusát. Mint látható, azon akadályok esetében, melyek az akadályok hátterének feltárása alapján jogi jellegű akadálynak minősülnek, jellemzően kiemelt területi komplex ajánlások megfogalmazására került sor. A nem jogi jellegű akadályok tekintetében a legtöbb esetben szakpolitikai ajánlást tettünk.

Ágazat	Akadály kódja, rövid megnevezése	Jogszabályi vizsgálat után	Ajánlás típusa
	A1 A határon túli diákokra nincs állami támogatás	jogi és szakpolitikai	Jogszabály-módosítást megelőző szakpolitikai döntés
	A3 Nehézkes a határon túl szerzett érettségi beszámítása	gyakorlati akadály	Szakpolitikai ajánlás
	A4 Érettségihez szükséges önkéntes-tevékenység	nem akadály	Szakpolitikai ajánlás
	A5 Eltérő a szakképzés szabályozása a határ két oldalán	jogi és szakpolitikai	Kiemelt területi ajánlás
	A6 A bizonyítványok és oklevelek elismerése problémás		
	A7 A pedagógusok diplomáját akkreditáltatni kell		
	A8 Diákigazolványok elfogadottsága (SK)	nemzetközi harmonizációt igénylő akadály	Kiemelt területi ajánlás
	A31 Diákigazolványok elfogadása eltérő		



Ágazat	Akadály kódja, rövid megnevezése	Jogszabályi vizsgálat után	Ajánlás típusa	
	A9	A megnövekedett idejű határátlépés	jogi és szakpolitikai	Kiemelt területi ajánlás
	A10	Záhonynál megszűnt a gyalogos határátlépés	alapvetően nem jogi akadály, inkább infrastrukturális	Jogszabály-módosítást, valamint a szükséges infrastrukturális fejlesztést megelőző szakpolitikai döntés
	A11	Ukrán vízumkényszer	inkább szakpolitikai akadály	Szakpolitikai ajánlás
	A12	A határon nem lehet (szolgálati) lőfegyvert átvinni	nem csak jogi akadály (hanem közbiztonsági kérdés is)	Szakpolitikai ajánlás
	A13	Az állatok határon történő átvitele korlátozott	nem csak jogi akadály (hanem állat-egészségügyi kérdés is)	Szakpolitikai ajánlás, valamint ajánlás az Európai Unió számára
	A14	Nem lehetséges az állatok átlegeltetése	nem csak jogi akadály (hanem állat-egészségügyi kérdés is)	Szakpolitikai ajánlás
	A15	Ingyenes kiadványok elvámoltatása	nemzetközi harmonizációt igénylő akadály	Szakpolitikai ajánlás, valamint ajánlás az Európai Unió számára
	A54	Okmányok érvényességének korlátozása		
	A59	ATA-kártyák érvényessége		
	A16	Eltérő szabályozás a helyi termékek tekintetében	jogi és szakpolitikai akadály	Kiemelt területi ajánlás
	A17	Magyar, 40 km-es helyitermék-szabályozás		
	A20	Határon átnyúló helyi termelői piac létesítése		
	A18	Az élelmiszer-biztonsági előírások eltérőek	jogi és szakpolitikai akadály	Kiemelt területi ajánlás
	A19	Az árusnak be kell jelentkeznie áfa-alanynak	jogi és szakpolitikai akadály	Kiemelt területi ajánlás
	A21	Szerb határ: speditőr szükséges	jogi és szakpolitikai akadály	Szakpolitikai ajánlás
	A22	Helyi termékek a közétkeztetésben	nem akadály	Szakpolitikai ajánlás
	A23	Nincsen uniós szintű szabályozás a védjegyekre	nem akadály	Kiemelt területi ajánlás
	A24	Mentőautók határátlépése	jogi és szakpolitikai akadály	Kiemelt területi ajánlás
	A25	Egészségügyi informatikai rendszerek integrációja	jogi és szakpolitikai akadály	Kiemelt területi ajánlás
	A26	A határon átnyúló betegmozgás nem lehetséges	részben akadály	Kiemelt területi ajánlás
	A27	Társadalombiztosítási járulék fizetése több országban	nem akadály	Szakpolitikai ajánlás
	A28	Ellátásokra való jogosultság (ott-tartózkodás)		
	A29	A külföldi jogviszonyt nem automatikusan ismerik el		

Ágazat	Akadály kódja, rövid megnevezése	Jogsabályi vizsgálat után	Ajánlás típusa
	A30 Határon átmenő buszjáratok	jogi és szakpolitikai akadály	Kiemelt területi ajánlás
	A32 A kiskorú iskolások határátlépése	nem akadály	Szakpolitikai ajánlás
	A33 Külföldi rendszámú autó vezetése Magyarországon	nem akadály	Szakpolitikai ajánlás
	A34 A szerb jogosítványt Magyarországon nem ismerik el	nem akadály	Szakpolitikai ajánlás
	A35 Külföldi alkalmazása a magyar egészségügyben	nem akadály	Szakpolitikai ajánlás
	A36 Burokrácia a magyarországi foglalkoztatásban	nem akadály	Kiemelt területi ajánlás
	A38 Fogalomhasználati eltérések a foglalkoztatás területén	jogi és szakpolitikai akadály	Kiemelt területi ajánlás
	A40 Nehézkes az EGTC működtetése	alapvetően nem jogi akadály	Szakpolitikai ajánlás
	A42 Országokénti közbeszerzés	nem akadály	Ajánlás megfogalmazása nem vált szükségessé
	A44 Költségvetési szervek előfinanszírozási támogatása	nem akadály	Jogi ajánlás
	A47 Építésügyi hatósági eljárások közti eltérések	jogi és szakpolitikai akadály	Jogi ajánlás, valamint szakpolitikai ajánlás
	A50 Nincs információmegosztás az uniós programok között	alapvetően nem jogi akadály	Ajánlás az Európai Unió számára
	A51 Katasztrófavédelmi szervek együttműködése	nem akadály	Ajánlás megfogalmazása nem vált szükségessé
	A52 Katasztrófavédelmi együttműködés (HU-AT)		
	A57 Együttműködés nagy havazás esetén		
	A53 Egyházi esküvő elfogadása (SK-HU)	nem akadály	Ajánlás megfogalmazása nem vált szükségessé
	A55 Honosításkori névmódosítás	kezelhető akadály	Szakpolitikai ajánlás
	A56 Közös ivóvízhálózat, és/vagy szennyvízhálózat	nem akadály	Ajánlás megfogalmazása jelen keretek között nem vált szükségessé
	A58 Banki társkártya lakcímkártya nélkül	alapvetően nem jogi akadály	Szakpolitikai ajánlás