

2017.**JOGI AKADÁLYMENTESÍTÉS**
a magyar határok mentén
Második mérföldkő**ZÁRÓ JELENTÉS****Készítették:**
a CESCI munkatársai

1406 Budapest, Pf. 7.

www.cesci-net.eucesci@cesci-net.eu

Tartalomjegyzék

Vezetői összefoglaló	2
1. A jogi akadálymentesítés európai perspektívái	6
2. A „Jogi akadálymentesítés” kezdeményezés Magyarországon.....	10
3. A projekt eredményeinek összefoglalása.....	12
3.1 EGTC-jogszabály-harmonizáció.....	13
Az alprojekt célkitűzése	13
Az alprojekt keretében megvalósított tevékenységek bemutatása.....	13
Az alprojekt eredményeinek összefoglalása	16
Az alprojekthez meghatározott indikátorok teljesülése	16
Az alprojekt folytatásának lehetőségei.....	16
3.2 A határon átnyúló intézményesített egészségügyi integráció elősegítése.....	18
Az alprojekt célkitűzése	18
Az alprojekt keretében megvalósított tevékenységek bemutatása.....	18
Az alprojekt eredményeinek összefoglalása	22
Az alprojekthez meghatározott indikátorok teljesülése	30
Az alprojekt folytatásának lehetőségei.....	30
3.3 Helyi termékek, rövid ellátási láncok	31
Az alprojekt célkitűzése	31
Az alprojekt keretében megvalósított tevékenységek bemutatása.....	31
Az alprojekt eredményeinek összefoglalása	34
Az alprojekthez meghatározott indikátorok teljesülése	44
Az alprojekt folytatásának lehetőségei.....	45
3.4 A határtérsegek hétköznapjait segítő jogi információs háttér megteremtésének támogatása	46
Az alprojekt célkitűzése	46
Az alprojekt keretében megvalósított tevékenységek bemutatása.....	47
Az alprojekt eredményeinek összefoglalása	54
Az alprojekthez meghatározott indikátorok teljesülése	56
Az alprojekt folytatásának lehetőségei.....	56
4. Összegzés, az akadálymentesítés folytatásának lehetőségei	57
5. Mellékletek.....	60
5.1 Az EGTC rendelet témájában, Szerbiában megrendezett nemzetközi konferenciához kapcsolódó dokumentumok, fényképek	60
5.2 Az egészségügyi munkacsoport üléseihez kapcsolódó dokumentumok, fényképek	74
5.2.1 Az egészségügyi munkacsoport első ülése (2017. július 6.)	74
5.2.2 Az egészségügyi munkacsoport második ülése (2017. szeptember 13.).....	76
5.2.3 Az egészségügyi munkacsoport harmadik ülése (2017. október 11.)	78
5.2.4 Az egészségügyi munkacsoport negyedik ülése (2017. november 23.).....	80
5.3 A helyi termékes munkacsoport üléseihez kapcsolódó dokumentumok, fényképek	82
5.3.1 A helyi termékes munkacsoport első ülése (2017. június 20.).....	82
5.3.2 A helyi termékes munkacsoport második ülése (2017. július 4.)	84
5.3.3 A helyi termékes munkacsoport harmadik ülése (2017. október 2.).....	88
5.3.4 A helyi termékes munkacsoport negyedik ülése (2017. november 28.)	92
5.4 A meglévő tájékoztatási rendszerek értékelésének összeállításában résztvevő szakemberek.....	94

Vezetői összefoglaló

Előzmények

A Határon Átnyúló Kezdeményezések Közép-európai Segítő Szolgálata (CESCI) 2016-ban az Igazságügyi Minisztérium támogatásával valósította meg a *Jogi akadálymentesítés* című projektet, amelynek keretében az egyesület munkatársai 57 határ menti jogi-adminisztratív akadályt azonosítottak be, és szakértők bevonásával, valamint európai jó példák alapján összesen 39 szakpolitikai és (szövegszerű) jogi ajánlást fogalmaztak meg.

A projekt eredményeként megszületett ajánlásgyűjtemény ezenkívül tartalmazott két horizontális ajánlást is, az egyik a különféle élethelyzetekhez kapcsolódó tájékoztatást, a másik pedig az akadálymentesítés rendszerszerűségét, egy háromszintű akadálymentesítési mechanizmus kialakítását célozta.

Jórészt a párhuzamosan futó, az Európai Bizottság által megvalósított *Cross-Border Review* projektnek köszönhetően a magyar kezdeményezésnek európai visszhangja lett, és mivel az első projekt kapcsán számos továbblépési, továbbfejlesztési lehetőség merült fel, 2017-ben sor kerülhetett a második mérföldkő megvalósítására is.

A projekt eredményeinek rövid összefoglalása

A 2017-es projekt keretében négy területen folyt a munka.

- (1)** A magyar határok mentén ma már csak Szerbia viszonylatában hiányzik a jogi háttér európai területi társulások alapításához (már Ukrajnával közös ETT is működik), miközben 2010 óta lenne szándék ilyen szervezet elindítására. A projekt keretében a CESCI Balkans munkatársai megvizsgálták és az illetékes szerbiai minisztériumok képviselőivel megvitatták a jogi kereteit egy ilyen eszköz bevezetésének; illetve javaslatot tettek a 2016 elején Szerbia által is ratifikált Madridi Keretegyezmény által kijelölt mozgástéren belül egy ETT-törvényre (szövegszerűen), valamint euroregionális együttműködési csoportosulások (ECG) alapítására – szerbiai entitások részvételével.

Az alprojekt keretében az új területi együttműködési eszközöket népszerűsítő, nagyszabású konferenciára is sor került Újvidéken, közel 150 résztvevővel.

- (2)** A 2016-os projekt egyik legnépszerűbb témáját az egészségügyi együttműködés adta. A rendkívül szerteágazó problémának 2017-ben a határon át történő mentés aspektusát választottuk ki. Az érintett minisztériumok és hatóságok képviselőinek bevonásával egy munkacsoportot alakítottunk ki, amelynek segítségével megvizsgáltuk a magyar mentőautók határon túli szolgálatteljesítésének feltételrendszerét. A találkozók során

kiderült, hogy korántsem egészségügyi akadályok nehezítik a határtérségekben élők életminőségét alapvetően befolyásoló megoldások bevezetését: például műszaki, közlekedésbiztonsági és nyelvi kérdések éppúgy felmerülnek.

A projekt eredményeként kidolgozott tanulmányban mindezen területekre vonatkozóan fogalmaztunk meg javaslatokat, uniós, bilaterális és hazai szinten is. Előbbihez kapcsolódóan például megemlítendő a megkülönböztető jelzések határon túli használatának kölcsönös elfogadását segítő rendelet megalkotását. Bilaterális megállapodásokban lehetne szabályozni a mentőautók határon túli mozgásának feltételrendszerét. Mindezekhez kapcsolódóan szükség lesz számos magyar jogszabály módosítására is, ezekre is javaslatot tettünk.

Végül megvizsgáltuk, hogy a magyar és a szomszédos államokbeli mentőállomások ellátási körzeteinek ismeretében hol volna a legnagyobb szükség a határon átnyúló mentés gyakorlatának elindítására.

- (3)** Ugyancsak vizsgáltuk már a 2016-os projekt keretében is a helyi termékek határon átnyúló értékesítésének kérdéskörét, mivel Magyarország határtérségei igen gyakran periférikus, rurális régiók, ahol a helyi agrárgazdaságnak komoly hagyományai vannak. Az alprojekt keretében szintén létrehoztunk egy munkacsoportot, amelyben az érintett minisztérium és az agrárgazdasági kamara képviselői vettek részt, és megbíztunk három külső szakértőt is a speciális jogi keretek feltárásával. Mivel a munkacsoport tagjai aggályosnak tartották, hogy a határok megnyitása az amúgy is alacsony jövedelmű kistermelők számára konkurenciát jelenthet, a fogyasztók és a termelők körében elvégeztünk egy kérdőíves felmérést is. Az összesen 452 fogyasztótól és 341 termelőtől beérkezett válaszok azt mutatták ki, hogy bizonyos feltételek mellett (pl. ilyen volt a kölcsönösség és az azonos feltételek), a nyitásnak határozottan magas (70% feletti) lenne a támogatottsága.

A projekt eredménye itt is egy tanulmány lett, amelyben egyrészt a változtatások legitimitását támasztottuk alá, másrészt megvizsgáltuk a jelenlegi magyarországi jogszabályi kereteket, végül javaslatokat is megfogalmaztunk a jelenlegi helyzet oldására. Tekintetbe véve a vonatkozó törvények egymást korlátozó jellegét, a határok megnyitását segítő szabályozásra végül nem tudtunk javaslatot tenni, viszont több szakpolitikai és gyakorlati ajánlást is megfogalmaztunk.

- (4)** A projekt negyedik témáját a tájékoztatás adta. A 2016-os projekt keretében megállapított információhiánynak az okait próbáltuk meg feltárni, és ennek érdekében egy átfogó vizsgálatot végeztünk el. Ez a munka magába foglalta a meglévő hazai (nemzeti szintű) információforrások, a mintaértékű határon átnyúló európai példák, valamint az EU szintű tájékoztatási platformok Magyarországot érintő tartalmainak

vizsgálatát; az Egységes Piac kialakítása érdekében a digitális szolgáltatások, valamint az e-kormányzás terén az Unió által elindított szakpolitikai kezdeményezések és azok jogi hátterének feltárását; valamint a magyarországi információforrások átfogó értékelését. Ez utóbbi feladathoz kapcsolódóan egyrészt áttekintettük a rendelkezésre álló nemzetközi méréseket (ENSZ, OECD, Európai Unió), törekedve arra is, hogy a szomszédos országokhoz viszonyítva is beazonosítsuk a magyar információforrások színvonalát. Másrészt a szomszédos országok hivatalos nyelveit anyanyelvi szinten beszélő partnerek bevonásával ún. próbavásárlásokat végeztünk el (vagyis az érintett partnerek egy előre meghatározott nomenklatúra alapján kerestek saját nyelvükön és angolul a különböző élethelyzetekre vonatkozó magyarországi információkat az interneten). Harmadrészt az érintett minisztérium szakembereinek segítségével egy belső értékelést is elvégeztünk (kontrollképpen) a tájékoztatási forrásokra vonatkozóan.

Az elkészült tanulmány így átfogó képet ad arról, hogy mi érhető el ma Magyarországról külföldiek számára, akik hazánkban szeretnének dolgozni, tanulni, gépjárművet vásárolni, házasodni stb. (a magyar nyelven kívül sajnos nagyon kevés dolog – e tekintetben az Európa Önökért portál a leghasznosabb eszköz); illetve hogy mik ennek a legfőbb okai (főként a nyelvi kompetenciák és a kapacitások hiánya, de meg kell említeni az információk integrációjának az alacsony szintjét is).

Mindezek alapján fogalmaztunk meg javaslatokat a döntéshozók irányában, hogy az Egységes Digitális Ügyfélkapu 2025 körül várható megnyitásáig milyen lépéseket volna célszerű megtenni a tájékoztatás szintjének növelése érdekében.

Összegzés és perspektívák

A *Jogi akadálymentesítés* második mérföldköve számos új ismeretet eredményezett, és fontos következtetésekre adott lehetőséget, illetve kijelölt további lehetséges irányokat is.

Az ETT-jogharmonizáció tekintetében a Külgazdasági és Külügyminisztériumot kerestük meg, mivel a magyar-szerb vegyes bizottság lehet egy megfelelő fórum, ahol az elkészült tanulmány megállapításaira, valamint a kidolgozott jogszabálytervezetre alapozva konkrét lépések tehetőek. Ezzel párhuzamosan a CESCI Balkans munkatársai folytatták a lobbizást a szerb hatóságok szintjén is, hogy mielőbb megvalósulhasson a törvény elfogadása.

A határon átnyúló mentés kapcsán a következő lépést az jelentheti, ha a szomszédos országok mentőszolgálatait is bevonjuk a folyamatba, mivel a rádiós rendszerek, a KRESZ-szabályok és a személyzet határon túli munkavégzése számos bilaterális szinten tisztázandó kérdést vet fel. Egy további továbblépési lehetőséget jelent a sürgősségi ellátás határon átnyúló, területi alapú, Európa több országában már pozitív példákat nyújtó megszervezésének vizsgálata.

A helyi termékek viszonylatában felmerült a határ menti kistermelői igazolványok rendszerének kialakítása, amely egyben a kétoldali regisztráció lehetőségét is megteremtené, és fokozatosan lehetővé tenné a határok megnyitását a helyi termékek előtt is. Itt a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara lehet a kezdeményező.

Az információs rendszerek fejlesztése tekintetében pedig elsősorban a magyarországi nagykövetségekkel, valamint az ágazati portálokat üzemeltető hatóságokkal történő együttműködés felületeit kellene létrehozni. Bár az uniós Egységes Digitális Ügyfélkapu (Single Digital Gateway) a ma még meglévő problémák jelentős részét meg fogja oldani, de ennek időhorizontja távolinak tűnik, és ez sem teszi fölöslegessé a közvetlen határ menti információszolgáltatást: az akadályok mindig a megoldások előtt járnak.

Végül meg kell említeni a 2016-os projekt egyik legfőbb tanulságát: az akadálymentesítés mechanizmusainak kialakítására nagy szükség van. A CESCI egy háromszintű rendszer kialakítását javasolta, ahol az első szintet egy magyar tárcaközi munkacsoport képviselhetné (az év folyamán ezzel kapcsolatban az igazságügyi miniszter kérésére három változatban készítettük el a javaslatunkat); a második szintet a szomszédos országokkal közös vegyes bizottságok rendszere (a Külgazdasági és Külügyminisztériummal egyeztettünk a kérdésről, és a minisztérium képviselői nyitottságot mutattak a kérdésben); a harmadikat pedig az Északi Tanács által alkalmazott megoldás Visegrádi Négyekre adaptált változata jelenthetné (erre vonatkozóan a Visegrádi Alaphoz nyújtottunk be partnereinkkel közös pályázatot – a rendszer kialakítását készítenénk elő).

A projekt megvalósításával párhuzamosan hoztuk létre a jogi akadálymentesítési aktivitásainkat magyarul és angolul bemutató új honlapunkat, amelyen a tevékenységünk folyamatosan követhető: <http://legalaccess.cesci-net.eu/>

1. A jogi akadálymentesítés európai perspektívái

Az elmúlt években növekvő figyelem övezi az EU-n belül meglévő, jogharmonizációs hiányokból fakadó akadályok ügyét. Jóllehet a tagállamok számára kötelező joganyag folyamatosan bővül, és ezek fokozatosan beépülnek minden ország jogrendjébe, a tapasztalat azt mutatja, hogy a közigazgatási rendszerek, valamint a jogszabályi háttér különbségeiből eredően számos jogi és adminisztratív természetű akadály nehezíti a határ mentén élők hétköznapjait és a határon átnyúló együttműködések sikerét. A még mindig meglévő akadályok érintik például a közösségi közlekedést, az egészségügyi szolgáltatásokat, a végzettségek és oklevelek kölcsönös elismerését, a műszaki tervezések kereteit, a szociális ellátásokat, de még az adatgyűjtést is.

2015 augusztusában az Európai Unió Regionális Politikai Főbiztossága arra alapozva indította el az akadályok feltárását célzó, *Cross-Border Review*¹ elnevezésű projektjét, hogy az egységes piac megteremtése, az uniós állampolgári jogok egyenlő érvényesülése elképzelhetetlen ezeknek a problémáknak a felszámolása nélkül.

Maga a projekt másfél évig tartott, és

- egyrészt egy szakértői tanulmány összeállítását tartalmazta (*Easing legal and administrative obstacles in EU border regions*)², amely egy átfogó, az európai belső határokat érintő vizsgálat eredményeként összegezte és elemezte a meglévő akadályokat;
- egy adatbázist³ indított el, amelyben mind az akadályokkal, mind a felszámolásuk tekintetében már létező jó gyakorlatokkal kapcsolatos információk érhetőek el;
- valamint egy széles körű konzultációs folyamatot foglalt magába (on-line kérdőívészés⁴; tanácsadói műhelyek 11 helyszínen; szakértői munkacsoporti ülések), amely lehetővé tette a helyi szereplők tapasztalatainak becsatornázását, egy közös uniós jelentés elkészítése céljából.

A 2017 elején lezárult projekt eredményeképpen a Bizottság egy Közleményt adott ki, amelyet a 2017. szeptember 20-án, Brüsszelben megrendezett nemzetközi konferencián mutatott be. A *Boosting Growth and Cohesion in EU Border Regions (A határrégiók növekedésének és*

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

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

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

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

kohéziójának erősítése)⁵ címet viselő közlemény kiemeli, hogy a határtérségek problémáinak jelentőségét az adja, hogy ezek a régiók mintegy 40%-át fedik le az EU-nak, itt él az Unió lakosságának közel egy harmada, akik az EU GDP-jének szintén kb. egy harmadát állítják elő. Naponta 1,3 millió uniós munkavállaló lépi át a határt ingázás céljával. A Milánói Műszaki Egyetem kutatói kimutatták, hogy a ma meglévő adminisztratív akadályok felszámolása mintegy 8%-kal növelné az Unió GDP-jét.⁶

Az uniós Közlemény az akadályok fokozatos felszámolása érdekében 10 konkrét beavatkozást határoz meg feladatként, és tudósít arról is, hogy a DG REGIO-n belül egy határügyi fókuszpontot (Border Focal Point) hoz létre, amely az akadálymentesítéssel kapcsolatos tudásmegosztás fóruma, koordinátora lesz. A BFP-nek egy teljes állású alkalmazottja lesz, akinek a munkáját a határ menti együttműködésekért felelős osztály 7 munkatársa segíti majd.

A Közlemény az alábbi 10 beavatkozást (akciót) azonosította be feladatként:

- 1) az együttműködés és a cserék elmélyítése:** a Bizottság egyrészt létrehoz egy on-line platformot a határ menti együttműködések szakértőiből, és ez a platform lesz az akadályokkal kapcsolatos uniós szintű tudásmegosztás színtere; másrészt hamarosan meghirdet egy pályázatot olyan PILOT-kezdemenyvezésekre, amelyek egy-egy akadály felszámolását érintő javaslatokat fogalmazznak meg;
- 2) a jogalkotási folyamat javítása:** a jogalkotásban szorgalmazza a területi hatások figyelembe vételét, amelyhez szakértői támogatást ígér uniós szinten;
- 3) a határokon átnyúló közigazgatás kialakításának lehetővé tétele:** az e-közigazgatás fejlesztését szorgalmazza a tagállamokban;
- 4) megbízható és érthető tájékoztatás és segítségnyújtás:** egységes uniós szintű tájékoztatási rendszer létrehozását sürgeti;
- 5) a határokon átnyúló foglalkoztatás támogatása integrált szolgáltatási rendszerek segítségével;**
- 6) a többnyelvűség előmozdítása a határtérségekben;**
- 7) a határokon átnyúló hozzáférhetőség elősegítése, a közlekedési hálózatok és szolgáltatások integrációján keresztül;**
- 8) az egészségügyi létesítmények fokozottabb összehangolásának elősegítése;**
- 9) a határokon átnyúló együttműködés jogi és pénzügyi kereteinek vizsgálata:** az ECBC (l. alább) alkalmazása és a határ menti fejlesztések integrált finanszírozása;

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

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

10) a határokon átnyúló interakciók bemutatása a döntéshozatalban részt vevők tájékoztatása érdekében (itt a Közlemény követendő példaként emeli ki a CESCI jogi akadálymentesítési projektjét).

A Közlemény és a kezdeményezés népszerűsítése érdekében a Bizottság 2017 októbere és 2018 februárja között három makroregionális konferenciát rendez Meridában (Spanyolország), Pozsonyban és Koppenhágában.

A Bizottság kezdeményezésével párhuzamosan, 2015 második felében indított konzultációs folyamatot a soros luxemburgi elnökség egy új jogi eszköz, az ún. Határon Átnyúló Európai Egyezmény (*European Cross-Border Convention, ECBC*) témájában. Az ECBC a szomszédos országok eltérő szabályozási környezetéből eredő problémákat úgy kezelné, hogy ideiglenesen és területi korlátozással lehetővé tenné a szomszédos ország vonatkozó jogszabályainak alkalmazását. A konzultáció folyamán a leggyakrabban emlegetett példa a 2017 tavaszán Strasbourg és Kehl között, a francia-német határon átadott új villamosvonal volt, amelynek elindítását számos akadály nehezítette, a műszaki standardok és a viteldíjak adótartalma közötti különbségektől a villamosvezetői engedélyek területi hatályáig. Mivel kivételes esetről van szó, nincs értelme a két állam szintjén megkötendő bilaterális egyezménynek, elegendő volna erre az egy villamosvonalra egy kivételes eljárást alkalmazni: ez lehetne az ECBC⁷.

A luxemburgi elnökség által létrehozott munkacsoport 2017 júniusában nyújtotta be az önkéntességen alapuló új jogi eszközre vonatkozó javaslatát az Európai Bizottságnak, ami pozitív fogadtatásban részesült, és az említett bizottsági közleménybe is bekerült.

Maguknak az akadályoknak a beazonosítása és a meghaladásukat jelentő jó gyakorlatok gyűjtése az Európa Tanács keretein belül valamivel korábban megkezdődött. A Demokratikus Kormányzás Igazgatóságának (Directorate of Democratic Governance⁸) megbízásából az olaszországi Goriziai Nemzetközi Szociológiai Intézet (Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia, ISIG⁹) 2014-ben készített átfogó tanulmányt, majd egy kézikönyvet¹⁰, valamint létrehozta az EDEN elnevezésű portált¹¹, amelyen gyűjtik a jogi problémákat és a megoldási lehetőségeket.

További aspektusa a kérdéskörnek a területi statisztikai adatok határon átnyúló harmonizációja, amelynek témájában a francia Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) 2012-ben

⁷ A kezdeményezésről bővebb információ érhető el a koordináló szakmai szervezet, a francia Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) honlapján: <http://www.espaces-transfrontaliers.org/en/european-activities/working-group-on-innovative-solutions-to-cross-border-obstacles/>

⁸ <https://www.coe.int/en/web/democracy/directorate-of-democratic-governance>

⁹ <http://isig.it/en/>

¹⁰ <http://isig.it/en/manual-on-removing-obstacles-to-cbc-2014/>

¹¹ <http://www.cbc.isig.it/>

rendezte első szemináriumát, Nancyban¹². A rendezvényre meghívták a francia és a szomszédos országok statisztikai hivatalait, és létrehoztak egy állandó munkacsoportot, amely a határ menti területi folyamatok megfigyeléséhez szükséges adatharmonizációt segíti.

2014-ben Budapesten a CESCI rendezte meg a második szemináriumot a témában¹³, a rendezvényre meghívva a Regionális Politikai Főbiztosság képviselőjét, valamint Európa-szerte mindazon szakértőket, akik a kérdéskörrel foglalkoznak. 2016-ban ezek nyomán indított útjára az Európai Bizottság egy PILOT-projektet, amelynek keretében, holland vezetéssel 11 ország statisztikai hivatalai dolgoznak ki egy, a határ menti munkaerő-mobilitás mérését segítő módszertant. A Bizottság tervei szerint az adatharmonizációs folyamat a PILOT-projekt eredményei, tanulságai alapján folytatódik a jövőben (ahogy ezt az említett bizottsági Közlemény is előrevetíti).

¹²

http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/Cahiers/Cahiers_de_la_MOT_9_FR.pdf

¹³ http://www.cesci-net.eu/201410_ksh_konferencia

2. A „Jogi akadálymentesítés” kezdeményezés Magyarországon

Az uniós szintű folyamatok mellett nagytárségi és nemzeti szintű kezdeményezések is elindultak a jogi akadálymentesítés érdekében.

2014-ben hozták létre az Északi Tanács tagállamai a Szabad Mozgás Tanácsát¹⁴, amely a koppenhágai titkárság és szakértők segítségével minden évben kiválaszt 5 olyan akadályt, amelyek a tagállamok közötti szabad mozgást nehezítik, és amelyek felszámolását a tagállami kormányok egy 3 éves türelmi időt tiszteletben tartva megkísérik. A titkárság folyamatosan figyelemmel kíséri és értékeli a megtett lépéseket és a harmonizációs folyamat eredményeit.

Franciaországban a MOT kezdte el feldolgozni a meglévő akadályokat, elsőként egy parlamenti ad-hoc bizottság munkáját segítve, 2011-ben¹⁵. Ezt követően egy folyamatosan bővülő információbázist¹⁶ hoztak létre a témában, majd 2017-ben kezdeményezték egy tárcaközi munkacsoport és egy országos szintű stakeholder-platform létrehozását, amelyen az akadályok és megoldások megosztására lesz lehetőség. (A MOT emellett meghatározó szerepet játszott a luxemburgi javaslat kidolgozásában is.)

Magyarországon a CESCI az Igazságügyi Minisztérium támogatásával valósította meg 2016-ban az első jogi akadálymentesítési projektet¹⁷. A projekt keretében az egyesület szakértői 10 stakeholder-műhelyen gyűjtöttek össze olyan akadályokat, amelyekkel a résztvevők napi munkájuk során találkoztak. Ezeknek az akadályoknak a jogi hátterét 24 személyes, valamint 30 telefonos szakértői interjú segítségével tárták fel, további 14 esetben pedig az érintett hatóság írásban válaszolt a feltett kérdésekre. A megoldások kidolgozását segítette az a kutatás, amelynek keretében több mint 50, a felvetett akadályokkal kapcsolatos európai jó gyakorlatot sikerült beazonosítani. A projekt eredményesen zárult, a CESCI munkatársai 39 jogi-adminisztratív természetű akadály hátterét tárták fel, és fogalmaztak meg a szükséges esetekben javaslatokat, főként az európai jó példák alapján. A közel 600 oldalas dokumentáció négy területet (határ menti mobilitás, egészségügy, munkaerő-mobilitás és rövid ellátási láncok – helyi termékek) kiemelten kezelt, és két horizontális témát is érintett, amelyek az akadályok módszeres

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

¹⁵ Összefoglalója: http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Rapports/2011_Rapp_mission_parlem_synth.pdf

¹⁶ <http://www.espaces-transfrontaliers.org/activites-ue/groupe-intergouv-obstacles/>

¹⁷ <http://legalaccess.cesci-net.eu/>

(nem alkalomszerű) kezelését segíthetik: az első az akadálymentesítés potenciális intézményi hátterét vázolta fel, a második pedig az információhiányok felszámolását irányozta elő.

2017-ben az egyesület munkatársai két irányban folytatták tovább a munkát. Egyrészt az első körben javasolt, az akadálymentesítést rendszeressé, állandóvá tévő intézményrendszer kialakításán kezdtek el dolgozni, másrészt a jelen záró jelentéssel záruló projekt keretében négy területen igyekeztek konkrét eredményeket elérni.

Az intézményesítés kapcsán, dr. Trócsányi László miniszter úr kérésére, már tavasszal elkészült egy javaslat egy magyar tárcaközi munkacsoport létrehozására, amely több körben egyeztetésre került az év során. A CESCI szakértői emellett egyeztetéseket kezdeményeztek a Külgazdasági és Külügyminisztérium illetékeseivel is annak érdekében, hogy a jogi akadálymentesítés kerüljön be a határ menti vegyes bizottságok napirendjébe. Ennek első jele a magyar-szerb vegyes bizottság legutolsó ülése volt, ahol az európai területi társulások jogi hátterének megteremtése szerepelt témaként.

Az akadálymentesítés intézményesítésének harmadik szintjét a visegrádi országok jelenthetik. A V4-es platform kialakítása érdekében a CESCI pályázatot nyújtott be a Visegrádi Alap felhívására, eredménye még nem ismert.

Az egyesület ez irányú tevékenysége európai szinten is visszhangot váltott ki. A CESCI munkatársai aktívan kapcsolódtak be a *Cross-Border Review* projekt megvalósításába is. Egyrészt szakértőt delegáltak a Bizottság által létrehozott munkacsoportba, a szlovák-magyar INTERREG V-A program titkárságával közösen megrendezték az egyik tanácsadói műhelyt (Komáromban), valamint két hozzászólást is készítettek a konzultációs folyamat során. Az első hozzászólás témáját a határ menti együttműködések megkönnyítő adatbázis-harmonizáció¹⁸ adta, míg a másodikban összegezték a 2016-os *Jogi akadálymentesítés* projekt eredményeit¹⁹. A projekt a szeptemberi brüsszeli konferencián is bemutatásra került, és az említett Közleményben is hivatkoztak rá. A Bizottság folyamatosan nyomon követi a magyar kezdeményezés újabb állomásait, e tekintetben a legfrissebb fejleményeket, a 2017-es *Jogi akadálymentesítés 2.0* projekt eredményeit foglaltuk össze ebben a záró jelentésben.

¹⁸ Contribution paper of CESCI to the public consultation on cross-border obstacles. 1. Harmonisation of databases. http://cesci-net.eu/tiny_mce/uploaded/Obstacles_data_CESCI.pdf

¹⁹ Contribution paper of CESCI to the public consultation on cross-border obstacles. 2 Report on Legal Accessibility project. https://cescilegalaccessibility.files.wordpress.com/2017/08/ja_07_reportonlegalaccessibilityproject.pdf

3. A projekt eredményeinek összefoglalása

Az alábbiakban összefoglaljuk a 2017-es *Jogi akadálymentesítés* projekt eredményeit. Az előző évim projekt eredményei közül hármat vittünk tovább. Egyrészt már 2016-ban is foglalkoztunk a helyi termékek kérdéskörével, megállapítva, hogy a magyar határok mentén több térségben is volna igény a derogációra, amely lehetővé teszi az ilyen termékek határon átnyúló kereskedelmét.

Az egészségügyi integráció nem csak a CESCI projektjében, hanem egész Európában központi témája a határ menti jogi akadálymentesítésnek. A 2017-es évben a határ menti mentésre koncentráltunk, amely a legsürgősebb tényezője ennek a kérdéskörnek.

Ugyancsak szerepelt témaként az előző évi projektben az információk elérhetőségének kérdése, a horizontális javaslatok között. Megfigyeléseink szerint számos esetben az akadályok a valóságban (már) nem léteznek, viszont a határrégiók lakói erről nem tudnak. Másrészt a határon túli vállalkozás, tanulás, letelepedés egyik legfőbb akadálya a másik ország ismeretlensége, amely jelentős mértékben csökkenthető megfelelő információs felületek fejlesztésével. Idén ezzel a kérdéssel is részletesen foglalkoztunk.

Egy új téma is szerepelt a tanulmányozandó kérdések között. Magyarország részvételével jött létre a legtöbb európai területi társulás Európában, összesen 24. Két szomszédos országgal nem sikerült ilyen szervezetet létrehozni: Ausztriával és Szerbiával. Nyugati szomszédunk esetében nincs politikai szándék az együttműködésre, Szerbia esetében azonban már potenciális tagok is lennének egy ETT-s együttműködéshez, a Banat Triplex Confinium esetében 8 szerbiai önkormányzat már ma is tagja a csoportosulásnak, megfigyelői státusszal. Ezért a CESCI Balkans bevonásával megvizsgáltuk a lehetőségét egy szerb ETT-törvény megalkotásának – és javaslatot is tettünk rá.

A fenti tevékenységek során kirajzolódott a továbblépés lehetősége és iránya is.

3.1 EGTC-jogszabály-harmonizáció

Az alprojekt célkitűzése

Az alprojekt a következő célokat tartalmazta:

- feltáró tanulmány készítése a Madridi Keretegyezményt ratifikáló szerb jogszabályról;
- nemzetközi konferencia megszervezése az EGTC témájában Szerbiában;
- jogszabályozási javaslat kidolgozása az EGTC-rendelet alkalmazhatósága érdekében Szerbiában;
- konzultáció az illetékes szerb hatóságokkal a végrehajtási jogszabályról.

Az alprojekt keretében megvalósított tevékenységek bemutatása

1. Tanulmány a Madridi Keretegyezményt ratifikáló szerb jogszabály és környezetének feltárásáról és elemzéséről

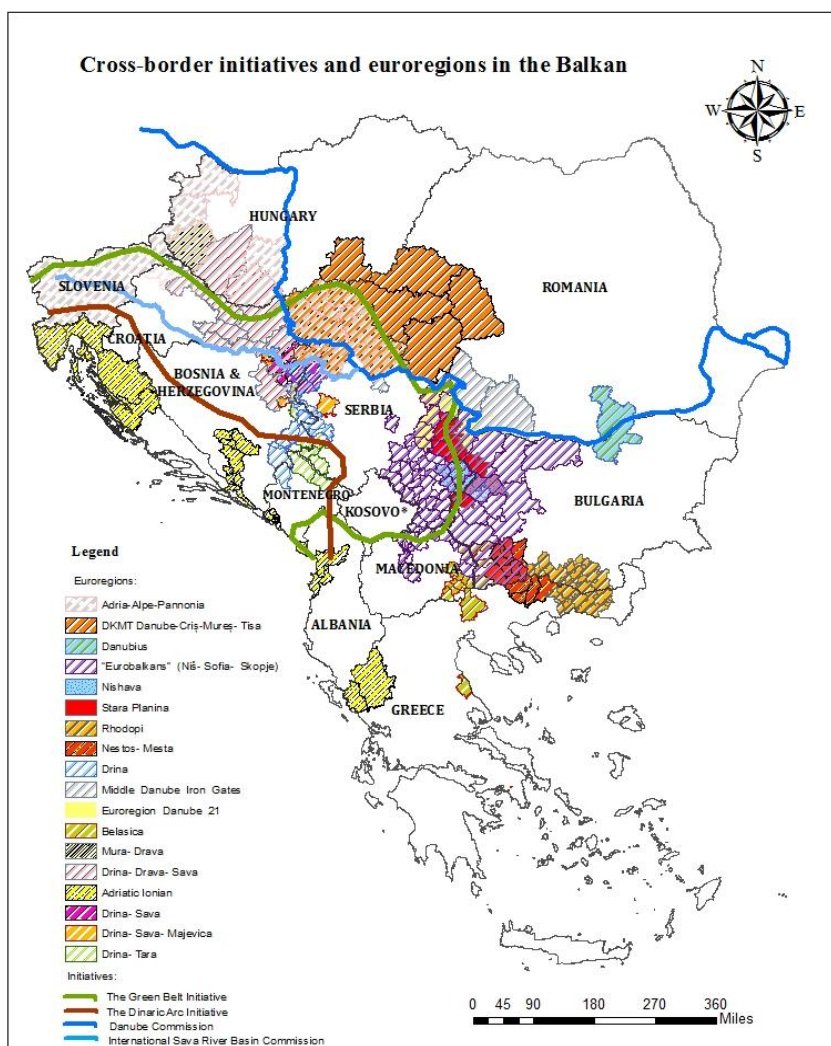
A Határon Átnyúló Kezdeményezések Közép-európai Segítő Szolgálatának balkáni irodája (Central European Service for Cross-Border Initiatives Balkans) tanulmányt dolgozott ki *Jogi akadálymentesítés. Szerbia részvétele az Európai Területi Társulásban (EGTC) és az Euroregionális Együtműködési Egyesülésekben (ECG) (Legal Accessibility. Serbia's Participation in European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) and Euroregional Cooperation Grouping (ECG))* címmel. A kidolgozás folyamatában a CESCI Balkans szakértői egyeztettek a szerb kormány szerveivel, az Önkormányzatokért és Államvezetésért Felelős Minisztériummal, illetve az Európai Integrációért Felelős Minisztériummal.

A tanulmányban feldolgozásra kerültek a Madridi Keretegyezmény nyújtotta lehetőségek Szerbia számára, az Európai Unió területi politikája, a Balkánon megtalálható határon átnyúló struktúrák, illetve a szerzők javaslatokat, megoldásokat kínálnak az EGTC és ECG alkalmazásához.

A Madridi Keretegyezmény célja a helyi és regionális önkormányzatok közötti határon átnyúló megállapodások megkötésének ösztönzése és megkönnyítése a hatáskörük keretein belül. Az egyezményt kiegészítő három jegyzőkönyv segítséget nyújt az új együttműködések kialakításában, a transznacionális szintet is bevonva, és meghatározza az Euroregionális Együtműködési Csoportosulások (ECG-k) jogi helyzetét, létrehozását és működését.

A tanulmány kitér az Európai Unió regionális politikájára, különös tekintettel az európai területi együttműködésekre és a határon átnyúló együttműködési programokra. Külön fejezetben foglalkozik a Balkánon megtalálható határon átnyúló struktúrákkal és együttműködésekkel, ugyanakkor feltérképezi ezek legfontosabb tevékenységeit és projektjeit. Sajnos a 26 balkáni

eurorégióból csak 7 tekinthető aktívnak a tanulmányban használt metodológia alapján (az utolsó 12 hónap tevékenysége szolgált alapul).



1. ábra: Határon átnyúló együttműködések a Balkánon

A Szerb Köztársaság entitásai jelenleg nem vehetnek részt teljes jogú tagként ETT-ben és ECG-ben. Szerbia 2016 elején ratifikálta a Madridi Keretegyezményt, így az uniós rendelet értelmében nincs elvi akadálya annak, hogy uniós tagállamok entitásai szerb entításokkal ETT-t hozzanak létre. Két lehetséges megoldást részletez a tanulmány erre vonatkozó fejezete:

- a) a szerb kormány megalkot és elfogad egy végrehajtási jogszabályt, amely a tagsági viszony engedélyezési folyamatát, valamint a kormányzati intézmények és a helyi / regionális önkormányzatok részvételének feltételeit szabályozza ilyen társulásokban;
- b) vagy Szerbia és az érintett uniós tagállam kormánya kétoldalú megállapodást írnak alá a fenti kérdésekről.

A tanulmány végül javaslatot tesz szerb részvételű ECG-k alapítására, és részletezi az alapítási folyamat részleteit.

2. Jogszabályi javaslat az EGTC-rendelet alkalmazhatósága érdekében Szerbiában

A projekt keretében kidolgozásra került egy javaslat az EGTC-jogszabály-harmonizáció szerbiai folyamatához kapcsolódóan. A javaslat tartalmazza mindazon elemeket, melyek fontosak lehetnek a tagsági viszony engedélyezési folyamatában, illetve a szereplők részvételének feltételeit érintő szabályok szempontjából; a létrehozásra és a szervekre, a pénzügyi és gazdasági tevékenységekre vonatkozó rendelkezéseket, az ETT felügyeletét és ellenőrzését, illetve megszűnési körülményeit érintő szabályokat.

A jogszabályi javaslat meghatározza az Európai Területi Társulás szerb elnevezését, annak lehetséges tagságát és a bejegyzésre illetékes állami szervet, a felelős minisztériumot.

A javaslat azzal a céllal készült, hogy az illetékes minisztériumokkal (Önkormányzatokért és Államvezetésért felelős Minisztérium, valamint az Európai Integrációért Felelős Minisztérium) történő végső egyeztetés után a szerb kormány elé kerüljön elfogadásra.

3. Nemzetközi konferencia megrendezése az EGTC-rendeletéről

A határon átnyúló együttműködés új lehetőségei a Balkánon címmel került megrendezésre 2017. november 20-án az a nemzetközi konferencia, melyet a Határon Átnyúló Kezdeményezések Közép-európai Segítő Szolgálat a balkáni irodája szervezett Újvidéken, a Vajdasági Autonóm Tartomány Parlamentjében.

A nemzetközi konferencia célja a határon átnyúló együttműködések népszerűsítése volt az uniós csatlakozásra készülő Szerbiában, a szerbiai döntéshozók figyelmének felhívása az intézményes együttműködésekben rejlő lehetőségekre és ezen döntéshozók ösztönzése, hogy fogadják el a szükséges jogszabályt.

Az első panelben azokról a jogi eszközökről volt szó, amelyeket az Európa Tanács és az Európai Unió intézményei alakítottak ki. Szó esett a Madridi Keretegyezményről és a lehetőségekről, amelyeket nyújt. A második panelben jó példákat mutattak be az érintett kezdeményezések képviselői, szakértői. Az utolsó panelben Szerbia lehetőségeiről volt szó, határmenti régióinak fejlesztésével kapcsolatban, melyet már jól bevált jogi eszközök használatával valósíthatnak meg.

A konferencián elhangzott, hogy fontos figyelmet fordítani arra, hogy a régiók, önkormányzatok, települések a határon átnyúló regionális együttműködésben részt tudjanak venni.

A konferencia résztvevőinek száma közel 150 fő volt, elsődlegesen önkormányzatok vezetői és képviselői, a környező országok intézményeinek és különböző szervezetek képviselői. A konferenciát Pásztor István, Vajdaság Autonóm Tartomány Parlamentjének elnöke nyitotta meg. Felszólaltak: Juhász Hajnalka a Magyarországi Igazságügyi Minisztérium kabinetfőnöke, Slobodan Vukčević a Szerb Köztársaság Külügyminisztériumának nagykövete, Tim Cartwright,

az Európa Tanács belgrádi irodájának irodavezetője, Martín Guillermo Ramírez, az Európai Határrégiók Egyesületének (AEBR) főtitkára, Slaven Klobučar a Régiók Bizottsága EGTC Platformjának koordinátora, Abaffy Patrícia, Magyarország Külgazdasági és Külügyminisztériumának főosztályvezető-helyettese, Yolanda Puiggrós Jiménez de Anta, a spanyolországi Roca Junyent jogász szakértője, Bara Zoltán a szlovákiai Pons Danubii EGTC igazgatója, Ana Nikolov, az AEBR Balkans igazgatónöje és a CESCI Balkans tervezési igazgatója, Sanda Šimić a Szerb Köztársaság Kormányának Európai Integrációs Minisztériumából, a Határon Átnyúló Kezdeményezések Közép-európai Segítő Szolgálatának (CESCI) főtitkára, Ocskay Gyula és a CESCI Balkans igazgatója, Erős Ervin.

Az alprojekt eredményeinek összefoglalása

Az alprojekttel kapcsolatban kitűzött célok sikeresen megvalósultak. Elkészült a Madridi Keretegyezményt ratifikáló szerb jogszabályt feltáró, elemző tanulmány, megrendezésre került a nemzetközi konferencia, 144 résztvevővel és a konferencia témakörében legrelevánsabb előadókkal, felszólalókkal. Kidolgozásra került egy jogszabályjavaslat az EGTC-rendelet szerbiai adaptációja érdekében. Az EGTC-jogszabály-harmonizáció folyamata az illetékes szerb hatóságok bevonásával megkezdődött.

Az alprojekthez meghatározott indikátorok teljesülése

INDIKÁTOR MEGNEVEZÉSE	ELŐIRÁNYZAT	TELJESÍTÉS
Szerb EGTC-s jogszabályi környezet elemzése	1 db	1 db
Megrendezett nemzetközi konferencia EGTC témában (Szerbiában)	1 db	1 db
Az EGTC-konferencia résztvevőinek száma	60 fő	144 fő
Jogszabályi javaslat	1 db	1 db

Az alprojekt folytatásának lehetőségei

Magyarországi székhellyel jött létre az Európai Unióban az első olyan társulás, amelyiknek harmadik állambeli entitás is tagja: a Tisza ETT. Ez azt is jelenti, hogy hét szomszédos ország közül mindössze Szerbia az egyetlen ma már, amely irányban ilyen társulások alapításához nem áll rendelkezésre a szükséges jogi háttér. Jóllehet Szerbia 2016 elején ratifikálta az ezt lehetővé tévő Madridi Keretegyezményt (az Európa Tanács tagállamai között az egyik utolsóként), de a végrehajtási szabályok megalkotása késik.

Az alprojekt elsődlegesen a szerbiai szükséges jogszabályi háttér kidolgozását volt hivatott elindítani. Lévén, hogy a jogszabályi javaslat elkészült, a továbbiakban a CESCI balkáni irodája folytatja az egyeztetéseket az illetékes minisztériumokkal; az Önkormányzatokért és Államvezetésért felelős Minisztériummal, az Európai Integrációért felelős Minisztériummal és a Külügyminisztériummal, annak érdekében, hogy a jogszabályi javaslat a végső egyeztetések után a szerb kormány elé kerüljön elfogadásra. Ezt a folyamatot a kezdetektől fogva segíti az Európa Tanács és az ETT-kkel kapcsolatos magyar szakpolitikáért felelős Külgazdasági és Külügyminisztérium Határ Menti Gazdaságfejlesztési Főosztálya. A 2018-as év folyamán a CESCI Balkans külön hangsúlyt tervez fektetni a jogszabály-harmonizáció további lépéseire Szerbiában, illetve az EGTC előnyeinek népszerűsítésére. Ennek érdekében 2018-ban egy új kezdeményezést indít az Európa Tanáccsal karöltve, nevezetesen a Határon Átnyúló Vezető akadémiát polgármesterek számára (Leadership Academy for CBC).

3.2 A határon átnyúló intézményesített egészségügyi integráció elősegítése

Az alprojekt célkitűzése

A 2016-os *Jogi akadálymentesítés* projekt során kiemelt témaként került beazonosításra az egészségügyi szolgáltatások határon átnyúló integrációja, mivel több stakeholder-műhelyen számos különböző kérdés merült fel ebben a témában, melyek jogszabályi háttere igen komplex és szerteágazó. Az azonosított jogi és adminisztratív akadályok alapvetően két témakör, a határon átnyúló betegmozgás és a határon átnyúló mentés köré csoportosultak, melyek közül a 2017-es projekt tervezésekor a határ menti mentés kapott hangsúlyt. Ennek oka egyrészt az volt, hogy az első projekt keretében megszólított szakmai szervek elkötelezettek voltak a kezdeményezés iránt, másrészt rövid távon kezelhetőbbnek látszott a helyzet, mint a határon átnyúló betegmozgás esetében.

Az alprojekt célja az volt, hogy egy szakértői munkacsoport segítségével részletesen feltárjuk a határon átnyúló mentés jogi és adminisztratív hátterét, és javaslatokat fogalmazzunk meg a meglévő akadályok megszüntetése érdekében. Ezáltal azt szerettük volna elérni, hogy

- javuljon a határtérségben élők sürgősségi egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférése;
- ezáltal javuljon a határ mentén élők életminősége;
- és hozzájáruljunk a mentési, valamint hosszú távon a sürgősségi egészségügyi ellátó hálózat gazdaságosabb és hatékonyabb működéséhez a határon átnyúló integráció révén.

Az alprojektet sikeresnek tekintjük, hiszen sikerült párbeszédet indítani a hazai illetékes hatóságok és szakmai szervek között, valamint a jogszabályi javaslatok és szakpolitikai ajánlások révén megtörtént a fennálló akadályok megszüntetésének hazai előkészítése.

Az alprojekt keretében megvalósított tevékenységek bemutatása

Az alprojekt gazdája Hüse-Nyerges Enikő projektmenedzser volt, a munkaterv **május 3-án** készült el.

Az alprojekt keretében egy átfogó, konkrét jogszabályi és szakpolitikai javaslatokat tartalmazó **tanulmány** készült a határon átnyúló sürgősségi mentés megszervezésének lehetőségeiről. A tanulmány 2017. június és november között került kidolgozásra.

A tanulmánykészítés szakmai támogatása érdekében egy **szakértői munkacsoport** került felállításra, mely a projekt időtartama alatt összesen 4 alkalommal ülésezett. Emellett a kérdéskör

bonyolult finanszírozási hátterére való tekintettel két szakértőt bízunk meg a kapcsolódó fejezetek kidolgozásával. A vonatkozó felkérést június 13-án jutattuk el a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelőhöz, majd június 23-án szerződünk a Kiss Zsolt, mb. egészségügyi főigazgató-helyettes által delegált két szakértővel, Paragh Brigittával és dr. Kőrösi Lászlóval.

A munkacsoport munkájába a CESCI munkatársain (Hüse-Nyerges Enikő, dr. Jankai Norbert) kívül az alábbi szakemberek kapcsolódtak be:

- Barbélyné dr. Niertit Annamária, mb. főosztályvezető, Egészségügyi Igazgatási főosztály, Országos Tisztifőorvosi Feladatokért Felelős Helyettes Államtitkárság, Emberi Erőforrások Minisztériuma
- Bathó János, szervezési osztályvezető, Országos Mentőszolgálat
- Blága Anett, igazgatási referens, Egészségügyi Igazgatási főosztály, Országos Tisztifőorvosi Feladatokért Felelős Helyettes Államtitkárság, Emberi Erőforrások Minisztériuma
- dr. Golopencza Pál, szolgálatvezető főorvos, Országos Mentőszolgálat
- Dr. Gresz Miklós, szakmai tanácsadó, Egészségügyi Szakellátás Tervezési Főosztály, Állami Egészségügyi Ellátó Központ
- dr. Jova Anett, jogi előadó, Igazgatási és Jogi Osztály, Országos Mentőszolgálat
- dr. Kőrösi László, főosztályvezető-helyettes, Általános Finanszírozási Főosztály, Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő
- dr. Lórántfy Mária, regionális igazgató, Országos Mentőszolgálat
- Paragh Brigitta, főosztályvezető-helyettes, Nemzetközi Kapcsolatok és Jogviszony Nyilvántartási Főosztály, Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő.

A munkacsoportban való részvételre felkértük még az Emberi Erőforrások Minisztériumának EU és Nemzetközi Egészségügyi és Szociális Ügyekért Felelős Osztályának, valamint a Külgazdasági és Külügyminisztériumnak a szakértőit, akik azonban nem kívántak részt venni a közös munkában.

A munkacsoport összesen négy alkalommal, **július 6-án**, **szeptember 13-án**, **október 11-én** és **november 23-án** ülésezett.

Az első munkacsoportülés keretében a résztvevők egy szűkebb köre (OMSZ, NEAK) a CESCI munkatársainak közreműködésével azonosította a jogi harmonizáció szempontjából kritikus kérdéseket. Ezek jelentősen túlmutatnak az egészségügyi-szakmai területen, érintik többek között a közlekedést, az infókommunikációt és a mentésben résztvevők nyelvi kompetenciáját is. Emellett a résztvevők a NEAK képviselőjével részletesen áttekintették a mentés finanszírozási hátterének hazai és európai uniós vonatkozásait. A jelenlévők megkezdték az egyes témakörök szempontjából releváns EU-s és nemzeti jogszabályok teljes körének beazonosítását, illetve az

akadályok felszámolására irányuló lehetőségek áttekintését. Az ülés végén megállapodtak a további teendőkről, illetve azok ütemezéséről.

A második munkacsoportülésen a résztvevők köre kiegészült az ÁEEK munkatársával, aki számos, a határon átnyúló mentési tevékenység részleteibe menő, de a gyakorlati megvalósítás szempontjából fontos kérdést vetett fel. A kérdések jelentős része a találkozó során részben vagy egészben megválaszolásra került, azonban több esetben további információgyűjtés, jogszabályi vizsgálat, illetve ágazati szakértő bevonása vált szükségessé. Az ülés második felében a résztvevők megkezdték az elméleti határ menti ellátási területek kijelöléséhez szükséges módszertani kérdések tisztázását és a feladat elvégzéséhez szükséges adat- és információigény azonosítását.

A harmadik munkacsoportülés elején a CESCI munkatársai beszámoltak a projekt előrehaladásáról a szakmai kérdések tisztázása és az adatgyűjtés tekintetében. Elmondták, hogy az előző ülés óta eltelt időszakban sikerült felvenni a kapcsolatot az OMSZ rádiós kapcsolatát biztosító Pro-M Zrt. szakértőivel, valamint a mentőautók és a személyi állomány biztosításait intéző társasággal, akik megválaszolták a korábban felmerült kérdéseket. Ezt követően a résztvevők az EMMI Országos Tisztiorvosi Feladatokért Felelős Helyettes Államtitkárság Egészségügyi Igazgatási Főosztályának két munkatársával áttekintették a külföldi mentési tevékenység folytatásához szükséges engedélyek kiterjesztésének lehetőségeit, és megfogalmazták az erre vonatkozó végleges javaslatukat. Az ülés második felében tisztázásra kerültek a korábban megválaszolatlanul maradt kérdések, és a határ menti ellátási területek kijelölésének módszertana is véglegessé vált.

A negyedik találkozó előtt elkészült az alprojekt fő eredményeit képező átfogó tanulmány és határon átnyúló sürgősségi mentési tevékenységre vonatkozó bilaterális egyezmény tervezete. A találkozó előtt mindkét anyag megosztásra került a munkacsoport szakértőivel, akik még a találkozó előtt megküldték kérdéseiket és javaslataikat az elkészült dokumentumokkal kapcsolatban. A találkozón a résztvevők külön-külön áttekintették a beérkezett javaslatokat, tisztázták a vitatott részek tartalmát, amely alapján a CESCI munkatársai véglegesítették a fent hivatkozott dokumentumokat.

A munkacsoportüléseken megbeszélte, a mentőautók sürgős esetben való határátlépését hátráltató jogi és adminisztratív akadályok az egészségügy mellett számos területet érintenek. Az ezekkel kapcsolatos kérdések tisztázása érdekében, **információgyűjtési** céllal a következő szereplőkkel vettük fel a kapcsolatot.

- A nem schengeni határok szabad átlépésére vonatkozóan kétoldalú egyezmények létrehozására tettünk javaslatot. Annak tisztázása érdekében, hogy az ilyen irányú kétoldalú szabályozás sért-e magasabb rendű nemzetközi vagy európai uniós

rendeleteket, az *Országos Rendőrfőkapitányság Rendészeti Főigazgatóságának Határrendészeti Főosztálya* munkatársaival egyeztettünk.

- A mentők és az irányítási központ közötti rádiós kapcsolat határátlépést követő megteremtésének lehetőségével kapcsolatban az *Országos Rendőrfőkapitányság Rendészeti Főigazgatóságának Ügyeleti Osztályával*, valamint a *Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.-n* belül működő *Pro-M Zrt.* munkatársaival konzultáltunk.
- A mentőautók CASCO és felelősségbiztosításának, valamint a személyzet felelősségbiztosításának területi hatályáról és kiterjesztésének lehetőségeiről az *ERIX Biztosítási Alkusz és Tanácsadó Kft.-t* kérdeztük meg.
- A felmerült akadályok megszüntetésére vonatkozó javaslatok megfogalmazása érdekében felvettük a kapcsolatot a *Nordic Council* Koppenhágában működő titkárságával, akik a svéd-norvég határon megvalósuló mentési együttműködés részleteinek megismeréséhez nyújtottak segítséget, és az ehhez kapcsolódó alapvető dokumentumaikat is megküldték belső használatra.

A tanulmány keretében megvalósult határ menti ellátási körzetek területi modellezéséhez széleskörű **adatgyűjtés**re volt szükség. Az adatok beszerzése érdekében, a munkacsoporti tagok segítségével a következő szervezetekkel és intézményekkel vettük fel a kapcsolatot:

- Landessicherheitszentrale Burgenland GmbH (Burgenlandi Biztonsági Központ)- Ausztria
- Rotes Kreuz Burgenland (Burgenlandi Vöröskereszt) - Ausztria
- Internationale und Europäische Angelegenheiten der Sozialversicherung (Osztrák Társadalombiztosítási Intézmények Egyesülete) – Ausztria
- Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou (Egészségügyi Felügyeleti Hatóság) – Szlovákia
- Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (Szlovénia Egészségbiztosítási Intézete) – Szlovénia
- Ministrstvo za zdravje (Egészségügyi Minisztérium) – Szlovénia
- Hrvatski zavod za hitnu medicinu (Horvát Sürgősségi Intézet) – Horvátország
- Tisza ETT – Ukrajna viszonylatában
- Kárpátaljai Egészségügyi Főosztály – Ukrajna
- CESCI Balkans – Szerbia.

Az alprojekt eredményeinek összefoglalása

Az alprojekt kiindulási pontja

A kiindulási pontot a CESCI 2016-os elemzése jelentette, melynek főbb megállapításai az alábbiak voltak.

- 1)** A sürgősségi mentés jelenlegi szabályozása szigorú területiséget mutat. *A mentésről szóló 5/2006.(II.7.) EüM-rendelet* egyértelműen Magyarország területére terjed ki. Másrészt az idézett jogszabály (nyilvánvalóan minőségbiztosítási okokból) rendkívül szűk mozgásteret biztosít az Országos Mentőszolgálaton kívüli szereplők, így a határon túli mentők számára is. A mentési működési engedélyek 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, 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 katasztrófahelyzet esetében teljesen életszerűtlen, és a balesetet szenvedett uniós állampolgárnak az ellátáshoz való jogát is korlátozza.
- 2)** Ezért alakult ki az a gyakorlat, hogy katasztrófahelyzetekre vonatkozóan *bilaterális megállapodásokat* kötnek egymással a szomszédos országok kormányai. Magyarországnak minden szomszédjával van érvényes megállapodása, melyek részletesen meghatározzák a határ túloldalán történő beavatkozások feltételeit (közös elfogadott definíciókra alapozva), a segítségnyújtásba bevonható illetékes szervek körét, a koordináció felelősségét, a mentőcsapatok mozgásának szabályait, valamint a segítségnyújtáshoz kapcsolódó költségek rendezésének módját.
- 3)** A 2016-os projekt során az is világossá vált, 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.
- 4)** A fenti jogi akadályokon túl figyelembe kell venni technológiai (rádiós kommunikáció), nyelvi és egyéb adminisztratív és finanszírozási szempontokat is, melyek jelenleg adminisztratív akadályként jelentkeznek.
- 5)** Az akkor megkérdezett szakértők véleménye szerint a határon átnyúló mentési szolgáltatások rendszerének kialakítása csak fokozatosan, lépésről lépésre haladva képzelhető el. Elsőként azt kellene elérni, hogy a mentőautók szabadon átléphessék a határt, és az ott felvett sérültet az állampolgársága szerinti legközelebbi kórházba szállíthassák. Ezt követően kerülhetne sor a kórházi sürgősségi szolgáltatások határon átnyúló megosztására.

A szakértői munkacsoport hozzájárulása

Rendkívül hasznosnak bizonyult a szakértői munkacsoport hozzájárulása a végső dokumentumokhoz, ugyanis az érintett szakemberek saját szakterületük szabályozási hátterének ismeretében jelentősen hozzájárultak a ténylegesen létező problémák, akadályok teljes körének feltárásához, az ezek megoldására vonatkozó javaslatok megfogalmazásához, valamint a területi modellezéshez szükséges módszertan kidolgozásához és az adatok beszerzéséhez.

Emellett a CESCI előzetes koncepciója is részben változott a szakértők javaslatára. Az eredeti elképzelés szerint szerettünk volna lépéseket tenni a kórházi sürgősségi szolgáltatások határon átnyúló megosztása érdekében. Ez a gyakorlatban azt jelentette volna, hogy határon túli sürgősségi mentés esetén, a beteget nem feltétlenül a legközelebbi hazai kórházba, hanem a megfelelő ellátást biztosítani képes legközelebbi, akár határon túli kórházba lehetett volna szállítani. Bár sürgősségi ellátás esetén e tekintetben alapvetően nem jelentkeznek jogi és finanszírozási akadályok, azonban a sérültek esélyegyenlősége sérülne. Ennek elkerülése érdekében a szakértők javaslatára úgy kellene eljárni, hogy függetlenül attól, hogy a sérültet hazai vagy határon túli mentőegység látja el, minden esetben mérlegelni kellene, hogy a bevetés szerinti államban vagy a szomszédos ország(ok)ban kapna-e magasabb színvonalú és/vagy gyorsabb ellátást a beteg. A határok ilyen irányú megnyitása azonban a sürgősségi esetszámok várható növekedése következtében kapacitásbeli és pénzügyi kockázatot generálna, melynek mértéke jelen pillanatban nem ismert. A problémakör tehát jelentősen túlmutat jelen projekt és tanulmány keretein, ennek következtében csak érintőlegesen foglalkoztunk a témakörrel.

A tanulmány főbb megállapításai, javaslatai

A szakértői tanulmány három nagyobb részre osztható:

- A dokumentum **első részében** rövid áttekintést adunk a mentők határon átnyúló szabad mozgásának indokoltságáról, valamint bemutatjuk a kapcsolódó európai uniós folyamatokat. Ezt követően elméleti betekintést nyújtunk a sürgősségi betegellátás alapjaiba, és ismertetjük a hazai és a szomszédos államok sürgősségi ellátó rendszereit, külön figyelmet fordítva a határon átnyúló együttműködést befolyásoló tényezőkre.
- A dokumentum **második, leghangsúlyosabb részében** tematikus bontásban elemeztük a határon átnyúló sürgősségi mentés megvalósításának feltételeit, majd ezekhez kapcsolódóan megfogalmaztuk jogi és szakpolitikai javaslatainkat. A fejezetben a következő témák kerültek feldolgozásra:
 - a határátlépés feltételei: schengeni, nem schengeni belső határok és külső határok
 - működési engedélyek: tárgyi és személyi feltételek
 - a megkülönböztető jelzések használatának feltételei

- o adminisztratív-technikai ügyek: felelősség- és gépjármű biztosítás, tankolás, menetlevél, stb.
- o szakmai határon átnyúló együttműködés a mentők riasztásától a beteg kórházba szállításáig
- o kommunikáció: rádiós kapcsolat, nyelvi akadályok
- o finanszírozási kérdések: a mentési tevékenység és a kórházi sürgősségi ellátás pénzügyi vonatkozásai.

A fejezetben megfogalmazott jogi javaslatokat és szakpolitikai ajánlásokat végül európai, bilaterális és nemzeti szinten, külön-külön összefoglaltuk, áttekintettük az ajánlások prioritását, megvalósításának időhorizontját és megfogalmaztuk a gyakorlati megvalósítás irányába mutató akciók sorát.

- a) Európai Unió szinten tettünk javaslatot a határon átnyúló mentés fogalmának meghatározására, működési és a megkülönböztető jelzések határon túli használatához szükséges hatósági engedélyek kölcsönös elfogadásának irányelvi szabályozására (hasonlóan a 2011/24-es direktívához). Az irányelv alkalmazhatóságának feltétele lenne, hogy az érintett tagállamok önkéntes alapon rendezik a határon átnyúló együttműködés feltételeit és részleteit.
- b) Bilaterális egyezményben javasoljuk szabályozni a határon túli mentés következő aspektusait:
 - i. a határon túli mentés során érinthető határ menti zónákat;
 - ii. a nem schengeni határokon a megkülönböztető jelzést használó mentőgépjárművek szabad mozgását;
 - iii. a határon átküldhető mentőcsapat típusát, összetételének minimumfeltételeit és kompetenciáját;
 - iv. a határon túli mentőegység riasztásának és vezénylésének rendjét;
 - v. a hazai illetékes szervek (mentők, diszpécserközpont, stb.) és a határon túli mentőegység együttműködésének részleteit;
 - vi. a sérült hazai mentőegységnek vagy kórházba szállításának rendjét;
 - vii. a határon túli mentőegységet megillető védelmet és támogatást;
 - viii. a mentést segítő tolmácsügylet felállítását.
- c) Az európai és a bilaterális szintű új rendelkezések függvényében egyes esetekben szükségessé válik a kapcsolódó hazai jogszabályok módosítása. Az általunk javasolt új joganyagok a következő hazai rendelkezések tartalmát befolyásolnák az alábbiak szerint:
 - i. *az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet*

tartalmának bővítése a működési engedélyek kölcsönös elfogadására vonatkozóan;

- ii. a mentésről szóló 5/2006 (II. 7.) EüM rendelet módosítása a személyi és tárgyi feltételekre, a határon túli mentők riasztására és vezénylésére, valamint a beteg átadására és kórházba szállítására vonatkozóan;
- iii. a 12/2007. (III.13.)) IMR rendelet bővítése a megkülönböztető jelzések vonatkozásában;
- iv. a 41/2004. (IV. 7.) GKM rendelet módosítása a megkülönböztető jelzések vonatkozásában.

d) Szakpolitikai ajánlások, az ajánlások prioritása, illetve a megvalósításukhoz szükséges lépések, azok időhorizontja és költségvonzata.

A projekt során egyértelművé vált, hogy a jogi anyagok módosítása önmagában nem elegendő a határon átnyúló sürgősségi mentés feltételeinek megteremtéséhez, minden érintett téma esetében európai és/vagy bilaterális szintű szakpolitikai ajánlások megfogalmazása vált szükségessé.

1. táblázat: ajánlások az Európai Unió számára

JAVASLAT	PRIORITÁS	A MEGVALÓSÍT-HATÓSÁG IDŐTÁVJA	A MEGVALÓSÍTÁSHOZ SZÜKSÉGES AKCIÓK	FORRÁS-IGÉNY
1789:2007-es európai uniós szabvány kiegészítése az orvosi eszközökre, felszerelésekre és hatóanyagokra vonatkozóan	3	közép	<ul style="list-style-type: none"> • "piacelemzés": a használatban lévő eszköz- és gyógyszer típusok felmérése • szakértői és tagállamok közötti egyeztetés 	közepes
Egységes, többnyelvű, a betegátadást segítő formanyomtatványok létrehozása	2	rövid	<ul style="list-style-type: none"> • a használatban lévő nyomtatványok összehasonlítása • szakértői és tagállamok közötti egyeztetés 	alacsony

JAVASLAT	PRIORITÁS	A MEGVALÓSÍT-HATÓSÁG IDŐTÁVJA	A MEGVALÓSÍTÁSHOZ SZÜKSÉGES AKCIÓK	FORRÁS-IGÉNY
Az európai szabvány szerinti rádiós standardok népszerűsítése és tagállami alkalmazásának pénzügyi támogatása	1	közép	<ul style="list-style-type: none"> • népszerűsítő kampány indítása • önálló pénzalap létrehozása vagy a meglévők tematikus fókuszának kiegészítése 	magas
Az európai polgárok személyes és alapvető egészségügyi adatainak biztonságos tárolására és megosztására alkalmas szabvány kidolgozása és alkalmazásának tagállami szintű ösztönzése	3	közép/hosszú	<ul style="list-style-type: none"> • szakértői és tagállamok közötti egyeztetés a megvalósítás formájáról (kártya, azonosító) • az infrastrukturális háttér specifikációinak meghatározása • az adatvédelmi kérdések rendezése • technológiai fejlesztés • önálló pénzalap létrehozása vagy a meglévők tematikus fókuszának kiegészítése 	magas

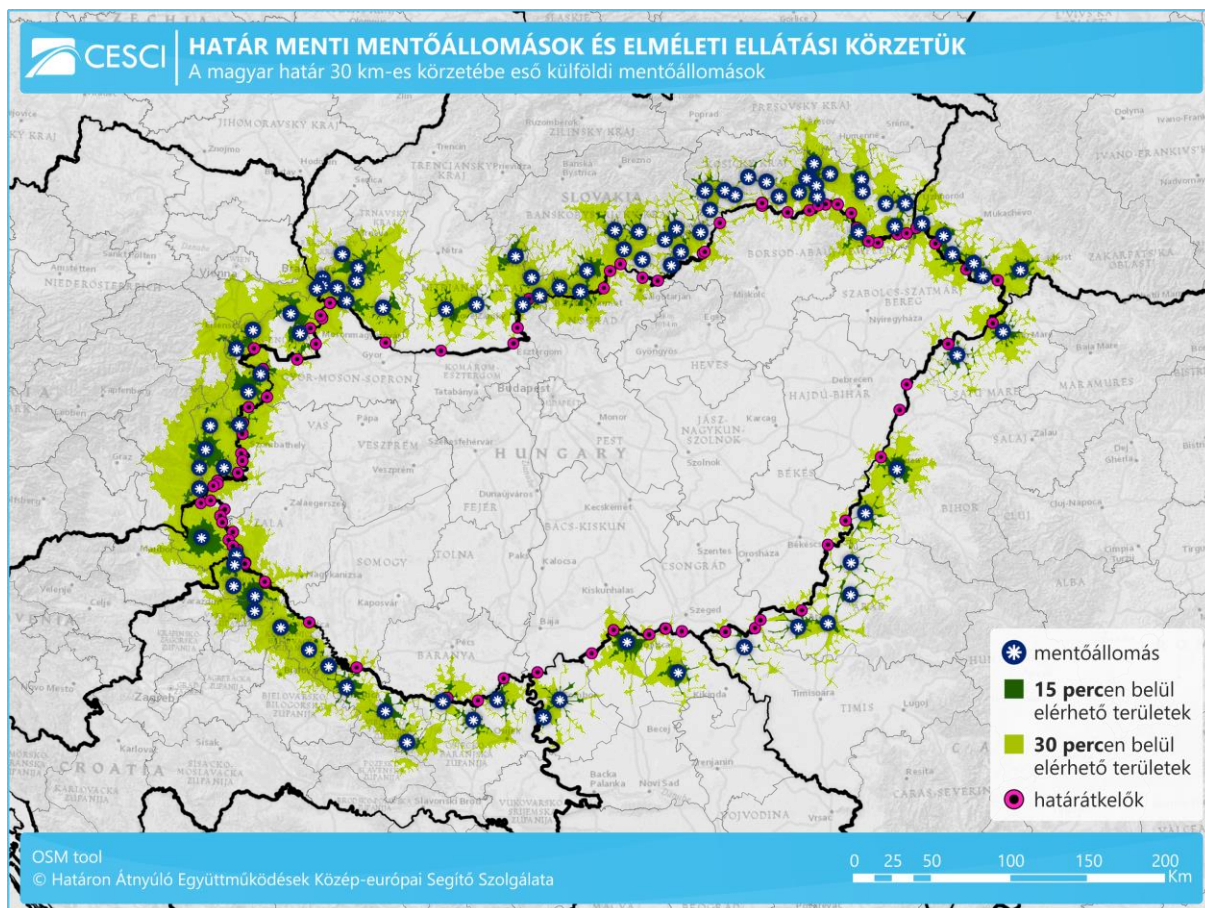
2. táblázat: Hazai és vagy bilaterális szintű szakpolitikai ajánlások

JAVASLAT	PRIORITÁS	A MEGVALÓSÍT-HATÓSÁG IDŐTÁVJA	A MEGVALÓSÍTÁSHOZ SZÜKSÉGES AKCIÓK	FORRÁS-IGÉNY
Közös gyakorlatok, (nyelvi) képzések, tudás- és tapasztalatomegosztó alkalmak szervezése az érintett szervek részére	2	rövid	<ul style="list-style-type: none"> A mentőszolgálatok a krízishelyzetek közös kezelésére vonatkozó egyezmények szerint jelenleg is szerveznek közös képzéseket és gyakorlatokat, így a találkozási alkalmak számának növelésére és tematikai fókuszának bővítésére lenne szükség. 	közepes
A szakmai szervek belső protokolljának kiegészítése a határon túli munkavégzésre vonatkozóan (menetlevél, tankolás, a mentőegység ellátmánya, stb.)	1	rövid	<ul style="list-style-type: none"> A belső protokollok áttekintése és belső szakmai egyeztetés. 	alacsony
A személyi állomány felelősségbiztosításának területi hatályának kiterjesztése	1	rövid	<ul style="list-style-type: none"> egyeztetés az illetékes biztosító társasággal az új szolgáltatás megrendelése 	alacsony
A határ menti területeken feladatot ellátó gépjárművek GPS adatbázisának bővítése az érintett szomszédos országok térképeivel	1	rövid	<ul style="list-style-type: none"> Az új térképek beszerzése. 	alacsony

JAVASLAT	PRIORITÁS	A MEGVALÓSÍTHATÓSÁG IDŐTÁVJA	A MEGVALÓSÍTÁSHOZ SZÜKSÉGES AKCIÓK	FORRÁS-IGÉNY
Határszakaszonként közös adatbázis a területileg illetékes segélyhívó központok elérhetőségeivel, valamint a sürgősségi ellátást nyújtó határ menti kórházak és progresszivitási szintjük vonatkozásában	1	közép	<ul style="list-style-type: none"> szakértői és tagállamok közötti egyeztetés közös módszertanfejlesztés adatgyűjtés, adatrendezés az adatok közös adatbázisba rendezése 	alacsony
Az alkalmazott rádiós szabványok feltérképezése és összehasonlítása, a további lépések meghatározása	1	rövid	<ul style="list-style-type: none"> szakértői és tagállamok közötti egyeztetés 	alacsony
Határszakaszonként közös mentési szótár összeállítása	4	közép	<ul style="list-style-type: none"> szakértői és tagállamok közötti egyeztetés a szótár szakmai tartalmának meghatározása a nyelvi változatok elkészítése és megosztása 	közepes
A nyelvtudás felvétele a szolgálat-szervezés szempontjai közé	2	rövid	<ul style="list-style-type: none"> a tagállami illetékes szervek belső protokolljának bővítése/módosítása 	alacsony
Tolmácsügyelet működtetése	1	hosszú	<ul style="list-style-type: none"> a technológiai és infrastrukturális háttér megtervezése és felállítása munkaerő-toborzás felkészítő képzés szervezése 	magas

A tanulmány **harmadik részében** elméleti szinten modelleztük és elemeztük a határon átnyúló mentés és a kórházi sürgősségi ellátás területi vonatkozásait és potenciáljait.

- a) A határátkelési ponttól számított 50-km-es, a magyar sürgősségi mentésben használt módszertan alapján egyben 50 perc alatt elérhető területek összességéként határoztuk meg azt a területet, melyen belül érdemes felvetni a határon átnyúló mentési tevékenység engedélyezésének lehetőségét. A projektben résztvevő szakértők véleménye szerint ez az a zóna, melyen belül megvalósulhat, hogy a sérült előbb jut megfelelő helyszíni vagy kórházi ellátáshoz a szomszédos állam mentőegységeinek közbenjárása révén.
- b) A határ menti mentőellátottság területi mintázatának elemzése során a mentőállomások és határátkelők elhelyezkedését, valamint a helyszínre érkezéshez kapcsolódó időtényezőt (15 és 30 perces zónák) vettük figyelembe.
- c) Habár a projekt keretében csak korlátozott mértékben foglalkoztunk a határon átnyúló kórházi sürgősségi ellátás lehetőségeinek jogi és adminisztratív aspektusaival, szerettünk volna rámutatni a határon átnyúló együttműködésben rejlő potenciálra. Az erre vonatkozó ábra szemlélteti a sürgősségi ellátást kínáló kórházakat a projektben kijelölt határ menti sávban; valamint igyekszik megmutatni az intézmények által kínált ellátások spektrumát.



Ez és az összes többi akadály megszüntetése egyértelműen megkívánja nemcsak a szakmai szervezetek széles körének hatékony és magas szintű határon átnyúló együttműködését, de szükséges a szomszédos tagállamok magas politikai szinten jelentkező együttműködési és problémamegoldási szándéka is, mely tekintetben jelenleg még hiányosságok tapasztalhatók.

Az alprojekthez meghatározott indikátorok teljesülése

INDIKÁTOR MEGNEVEZÉSE	ELŐIRÁNYZAT	TELJESÍTÉS
Ad-hoc egészségügyi munkacsoport	1 db	1 db
Az egészségügyi munkacsoport üléseinek száma	4 db	4 db
Ad-hoc munkacsoportba meghívott szakértők száma	10 fő	12 fő
A határon át történő betegszállítást érintő szabályozási és szakpolitikai dokumentum	1 db	1 db

Az alprojekt folytatásának lehetőségei

A megfogalmazott javaslatok és a beazonosított nehézségek alapján az alábbi folytatási lehetőség rajzolódik ki.

- 1) A határon átnyúló sürgősségi mentés megszervezése érdekében javasoljuk a szomszédos országok illetékes hatóságainak megszólítását és bevonását, annak érdekében, hogy feltárjuk a szomszédos országok hatóságainak álláspontját a meglévő szakpolitikai irányvonalakat és fejlesztéseket illetően. Ez tenné lehetővé a jogszabály-harmonizációra vonatkozó kétoldalú javaslatok megfogalmazását és véglegesítését.
- 2) A határon átnyúló sürgősségi együttműködés másik szegmensét a kórházi sürgősségi ellátások jelentik. A kórházi szolgáltatások határon átnyúló megosztása azonban jelenleg ismeretlen mértékű kockázatot hordoz, mely a tagállamok számára elfogadhatatlan. A helyzet kezeléséhez szükség lenne a problémakör részletes feltérképezésére és a potenciális határon átnyúló betegmozgás volumenének és következményeinek számszerűsítésére.

3.3 Helyi termékek, rövid ellátási láncok

Az alprojekt célkitűzése

A 2016-os *Jogi akadálymentesítés* projekt során kiemelt témaként került beazonosításra a helyi termékek határon átnyúló kereskedelme, mivel több stakeholder-műhelyen is felmerült a kérdés, amely ráadásul komplex jogszabályi háttérrel is rendelkezik. Ezért a 2017-es projekt tervezésekor természetes módon kapott külön hangsúlyt a helyi termékek és határ menti rövid ellátási láncok ügye.

Az alprojekt keretében az volt a cél, hogy egyrészt külső szakértők megbízásával, másrészt egy szakértői munkacsoporton keresztül tárjuk fel részleteiben a kérdés jogi hátterét, és fogalmazzunk meg javaslatokat a meglévő akadályok eltávolítása érdekében. Ezáltal azt szerettük volna elérni, hogy

- a határtérségben élőknek a helyi piacokra vonatkozó magyar jogszabályok területi hatálya miatt kialakult hátrányos helyzetét enyhítsük a piactérségek magyar vonatkozó rendeletben szereplő 40 km-es övezetének határon túli kiterjesztésével;
- ezáltal járuljunk hozzá a határ mentén élők egészséges élelmiszerekkel történő ellátásához, életminőségének javításához;
- a határok által szétvágott, korábban szervesen összetartozó kultúrtájak összenövése induljon meg, erősödjön, a határok elválasztó hatása pedig gyengüljön, az egységesülő gazdasági tér kialakítása révén;
- a kistermelők piaci értékesítési lehetőségei bővüljenek a szomszédos államokkal közösen egymás irányában megnyitandó értékesítési lehetőségek révén.

Az alprojekt végül nem a várt eredményt hozta, így a jogszabály-harmonizációról le kellett mondanunk, és alternatív javaslatokat fogalmaztunk meg az eredeti célkitűzések teljesülése érdekében.

Az alprojekt keretében megvalósított tevékenységek bemutatása

Az alprojekt gazdája Ocskay Gyula főtitkár volt, a munkaterv **május 10-én** készült el.

Az alprojekt keretében egy átfogó tanulmány készült a helyi termékek határ menti kereskedelmének jogi és szakpolitikai háttéréről. A tanulmány 2017. július és december között került kidolgozásra.

A megfelelő szakértők bevonása érdekében a CESCI 2017. június 20-án árajánlatot kért be három jogi szakértőtől. Az ajánlatok június 23-án érkeztek be, amelyek közül június 26-án az egyesület által felállított bizottság dr. Major Ágnes ajánlatát fogadta el. A kiválasztott szolgáltató a

tanulmány kidolgozásába két további szakembert vont be: Szabadkai Andreát, a Kislépték Egyesület (Kisléptékű Termékelőállítók és Szolgáltatók Országos Érdekképviseletének Egyesülete²⁰) elnökét, valamint Horváth János adózási szakértőt, az egyesület elnökségi tagját. A háromfős team szeptember végére dolgozta ki a tanulmány első változatát, majd a szakértői csoport észrevételei alapján november végére véglegesítette azt. Ezt követően a CESCI munkatársai további kiegészítéseket végeztek el a dokumentumon, amely így nyerte el végső formáját, az év végére.

A tanulmánykészítést támogatandó egy szakértői munkacsoportot is felállítottunk. Ennek első találkozására még a CESCI irodájában került sor, 2017. június 20-án. Ezen a Földművelésügyi Minisztérium Nemzetközi és Kárpát-medencei Kapcsolatok Főosztályáról jelenlévő dr. Torda Márta osztályvezető asszony felajánlotta, hogy a minisztériumon belül és a partnerszervezetek között is meghirdeti a kezdeményezést, és szívesen biztosítanak helyet is a munkacsoporti ülésekhez. Ettől kezdve az ülések helyszíne a Földművelésügyi Minisztérium Kossuth téri épülete volt.

A munkacsoport munkájába a tanulmánykészítéssel megbízott szakértőkön, valamint a CESCI munkatársain (dr. Jankai Norbert, Ocskay Gyula) kívül az alábbi szakemberek kapcsolódtak be:

- Balázs Ágota referens: Földművelésügyi Minisztérium Élelmiszerlánc-felügyeleti Főosztály
- Deák Ferenc főosztályvezető-helyettes, Földművelésügyi Minisztérium Élelmiszerlánc-felügyeleti Főosztály
- Dr. Hancsók Szabolcs referens: Földművelésügyi Minisztérium Nemzetközi és Kárpát-medencei Kapcsolatok Főosztálya
- Jakab Annamária referens: Földművelésügyi Minisztérium Nemzetközi és Kárpát-medencei Kapcsolatok Főosztálya
- Kujáni Katalin kutatási menedzser: Discovery Kutatás-Fejlesztési Központ
- Lantos Gergely főosztályvezető: Földművelésügyi Minisztérium Agrárfejlesztési és Vidékstratégiai Főosztály
- Dr. Matus László referens: Földművelésügyi Minisztérium Agrárfejlesztési és Vidékstratégiai Főosztály
- Szalay Mihály: Nemzeti Agrárgazdasági Kamara Vidékfejlesztési és Szaktanácsadási Igazgatóság
- Székely Erika igazgató: Nemzeti Agrárgazdasági Kamara Vidékfejlesztési és Szaktanácsadási Igazgatóság

²⁰ <https://www.kisleptek.hu/>

- Szomi Edina referens: Nemzeti Agrárgazdasági Kamara Vidékfejlesztési és Szaktanácsadási Igazgatóság
- Dr. Torda Márta osztályvezető: Földművelésügyi Minisztérium Nemzetközi és Kárpát-medencei Kapcsolatok Főosztálya
- Tószegi Orsolya REL-referens: Miniszterelnökség EMVA Stratégiai Főosztály

A munkacsoport összesen négy összejövetelt tartott: **június 20-án, július 4-én, október 2-án és november 28-án.**

Az első ülésen jelöltük ki a bevonandó szakemberek körét. Előzetesen a CESCI készített egy összefoglalót az előző évi projekt eredményei alapján a kérdéskör összefoglalásaképpen. Ez is megvitatásra került a találkozón.

A második ülésen (amelyhez a kiválasztott szakértő egy újabb előkészítő anyagot állított össze) a tanulmány elkészítéséhez szükséges jogszabályi és szakpolitikai környezet különböző aspektusait tekintettük át, és elfogadtuk a tanulmány összeállításának elvi kereteit. Ugyancsak ekkor született döntés egy kérdőívezés elindításáról, mivel a jelenlévők azon félelmüknek adtak hangot, hogy a határ mentén működő termelők számára esetleg hátrányos lenne a jelenlegi szabályozási rendszer megbolygatása. Ezért a szakemberek fontosnak tartották megkérdezni a tervezetről az ő véleményüket is. A kérdéssort a megbízott szakértők állították össze, a kérdőívek publikálását, valamint az eredmények feldolgozását (később beleértve a kézzel kitöltött űrlapok digitalizálását is) a CESCI vállalta fel. A kérdőív linkjét a munkacsoportban résztvevő szakemberek osztották meg a saját szakmai hálózataikon keresztül.

Október 2-án a tanulmány első változatát vitatták meg a munkacsoport tagjai, minimális módosítási javaslatokat megfogalmazva. Ezen kívül téma volt a kérdőívek eredménye is, amelynek alacsony elemszáma miatt arról született döntés, hogy a kérdőívezést a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara (NAK) megyei irodahálózatának segítségével kiterjesztjük, és papír alapon is fogadunk válaszokat.

November 28-án a véglegesített tanulmány tartalmát és a kérdőívezés eredményét mutattuk be, amelynek eredményeit a jelenlévők tudomásul vették.

Maga a kérdőívezés **augusztus 3-tól november 20-ig** tartott. Két kérdőív készült: egy a fogyasztókat célozta, egy másik pedig a termelői oldalt. Az első határidő szeptember vége volt. Addig az időpontig összesen 94 fogyasztói és 34 termelői kérdőív érkezett be. A NAK munkatársainak segítségével november 20-ra ezt a két számot sikerült jelentősen meghaladni: összesen 452 fogyasztói és 341 termelői kérdőív feldolgozására került sor. Az eredmények elemzését beillesztettük a tanulmány végleges változatába, amely december folyamán készült el.

Az alprojekt eredményeinek összefoglalása

Az alprojekt kiindulási pontja

A kiindulási pontot a CESCI 2016-os elemzése jelentette, melynek főbb érvei az alábbiak voltak.

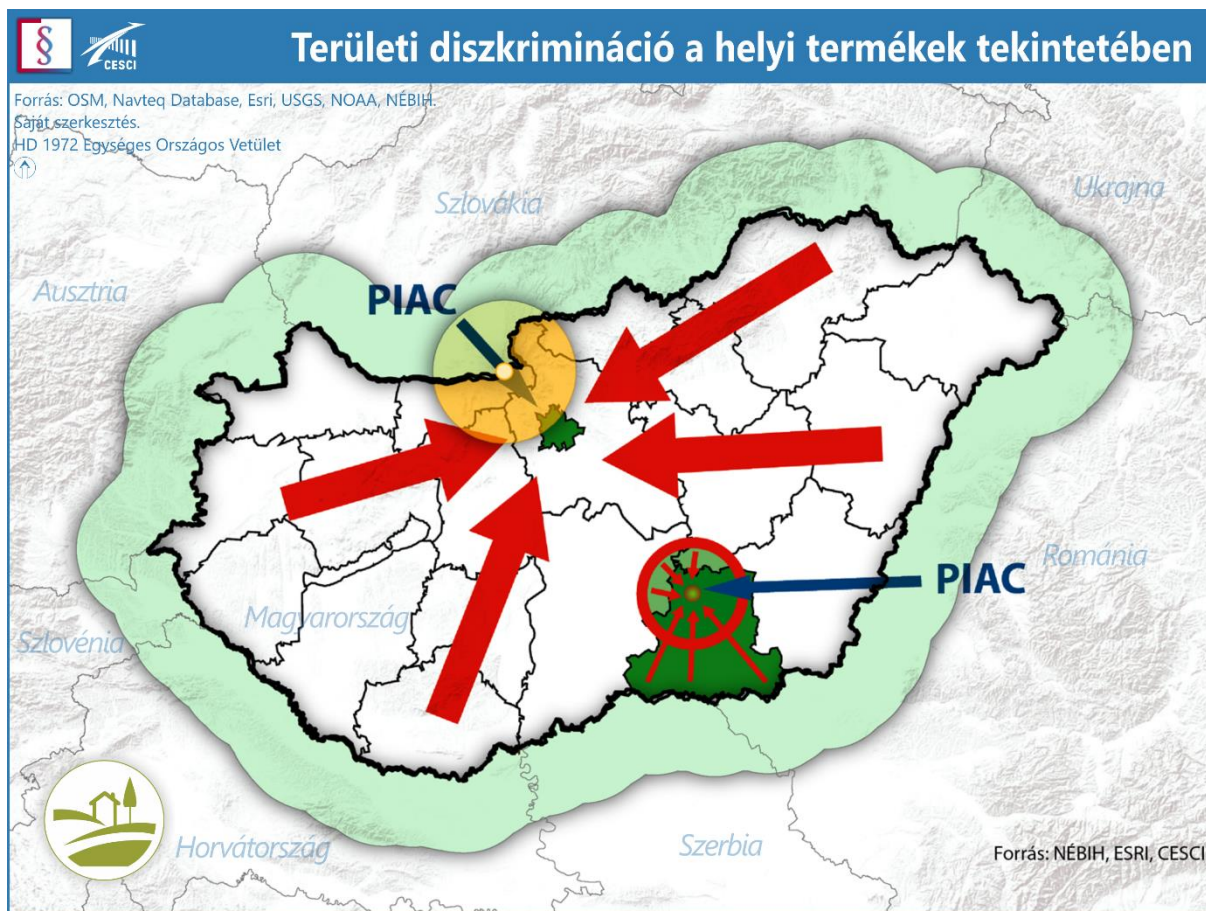
(1) A jelenlegi magyar szabályozás következtében a határtérségekben élők alkotmányos jogai sérülnek. Magyarország Alaptörvénye kimondja, hogy:

„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.” (kiemelés tőlünk- a szerk.)*

Ugyanakkor az 55/2009. (III. 13.) Korm. rendelet A vásárokról, a piacokról, és a bevásárlóközpontokról olyan módon definiálja a helyi termelői piac fogalmát, hogy azon csak magyarországi kistermelő értékesítheti a saját termékét, aki a megye területéről vagy ha az adott piac a megye szélső területén található, akkor 40 km-es körzetből érkezik. (Budapest kivételt képez: könnyű megközelíthetősége miatt itt bármely magyarországi kistermelő árusíthatja termékeit.) A területi diszkrimináció abban áll, hogy a szentesi piacra valóban egész Csongrád megyéből és egy további 40 km-es sugarú körön belül Jász-Nagykun-Szolnok, Békés és Bács-Kiskun megyéből is érkezhetnek termelők, míg pl. Esztergom esetében csak egy félkörrel beszélhetünk, Sopron esetében pedig még arról sem. A CESCI érvelése arra épült, hogy amennyiben az utóbbi városok polgárai nem juthatnak hozzá hasonló területről egészséges élelmiszerhez, alkotmányos jogaik sérülnek.

(2) A fenti diszkrimináció megszüntetését az biztosíthatná, hogyha a 40 km-es területi hatály az országhatárnál nem érne véget, hanem a határon túlról is érkezhetnének a helyi piacra termelők. Ennek alapját az Európai Unió személyek, szolgáltatások és áruk szabad mozgását garantáló jogrendje jelenthetné. Ugyanakkor az érvényben lévő jogszabályi háttér, amely nemzetállami hatáskörbe utalja a helyi termékek és a kistermelői értékesítés szabályozását, ideértve az élelmiszer-biztonsági és adózási kérdéseket is, rendkívül hátrányos helyzetet teremt a szomszédos uniós országok kistermelői számára, ha Magyarországon kistermelőként szeretnének értékesíteni. Az adminisztratív és logisztikai terhek miatt csak a magyarországi termelőkénél jóval magasabb áron tudnák kínálni az árujukat, ami értelmetlenné teszi a megjelenésüket a magyar oldalon.



2. ábra: A területi diszkrimináció szemléltetése térképen

A CESCI ezért jogszabályi módosításokat javasolt a meglévő rendeletek szövegében, valamint javaslatot tett egy bilaterális egyezményre, amelynek révén a magyar kormány a szomszédos országok kormányaival megállapodhatna a helyi kistermelők határon átnyúló értékesítésének kölcsönös elismeréséről.

A fogyasztók és termelők véleménye – a kérdőívzés eredményeiről

A szakértői munkacsoport kezdeményezése nyomán megkérdeztük a magyarországi fogyasztókat és a határ menti megyék kistermelőit, hogy mit szólnának ahhoz, ha a fenti módon a határon túlról is érkeznének helyi termelők a hazai határ menti piacokra.

A fogyasztói kérdőívet összesen 464-en töltötték ki. Ezek közül 12-t nem tudtunk figyelembe venni, mivel a kitöltője vagy határon túli magánszemély volt, vagy nem határ menti magyar megyében él (pl. Tolnában). A legtöbb válasz Békés és Komárom-Esztergom megyéből érkezett, e két megye válaszadói az összes válaszadó három negyedét tették ki.

Az egyes kérdésekre adott válaszok megoszlását az alábbi táblázat szemlélteti.

3. táblázat: A fogyasztói kérdőíves kutatás eredményei

KÉRDÉS		TÁMOGATÓ ²¹	ELLENZŐ	TARTÓZKODOTT, NEM VÁLASZOLT
Amennyiben a határ túloldaláról 40 km távolságból átjöhet külföldi sajáttermék-előállító végfogyasztóknak történő értékesítés céljából Magyarországra, határ menti megye piacára, rendezvényére, az Önt hogy érintené?	Örülne neki, mert több termék gazdagítja a választékot, több vevőt vonz.	68%	32%	0%
	Örülne neki, ha nyilvántartott termelő az illető.	74%	26%	0%
	Örülne neki, ha lenne magyar nyelvű címke, irat a termékéről (vagy beszél magyarul).	80%	19%	1%
	Bízom a piacszervezőben, hogy csak olyan termelőt enged értékesíteni, aki nem jelent kockázatot a fogyasztókra.	76%	23%	1%
	Nem örülne neki, tartok az élelmiszerbiztonsági kockázattól.	59%	40%	1%
	Nem örülne, ha a hazai termelők számára konkurenciát jelentene.	45%	54%	1%
	Akkor tudnám elfogadni, ha a magyarországi termelők is árusíthatnának a szomszédos országokban.	73%	26%	1%

²¹ Támogatónak azokat a válaszadókat tekintettük, akik az adott kérdésre adott válaszukban azt a véleményüket fejezték ki, hogy el tudnák fogadni a határon túli termelők megjelenését a hazai piacokon.

A kérdőívek eredménye azt mutatja, hogy a fogyasztók nem szeretnék, ha a határon túli termelők konkurenciát jelentenének a magyarországiaknak. Ugyanakkor el tudnák fogadni a megjelenésüket bizonyos feltételek – pl. kölcsönösség – esetén.

A termelői kérdőívet 355-en töltötték ki, amelyek közül a fenti indokok miatt 14-et nem tudtunk figyelembe venni. Ebben az esetben is a Békés és a Komárom-Esztergom megyei válaszadók voltak a legtöbben.

4. táblázat: A termelői kérdőíves kutatás eredményei

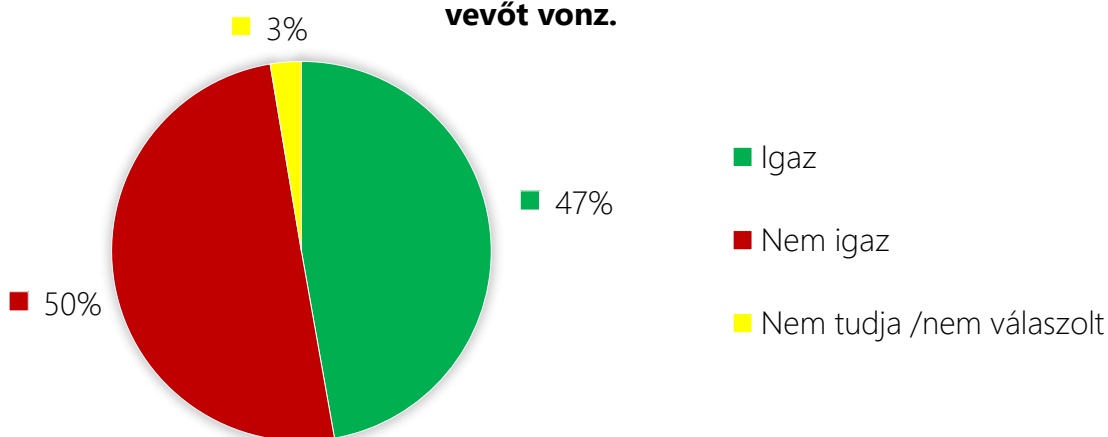
KÉRDÉS		TÁMOGATÓ	ELLENZŐ	TARTÓZKODOTT, NEM VÁLASZOLT
Amennyiben a határ túloldaláról 40 km távolságból átjöhet külhoni sajáttermék-előállító, végfogyasztóknak történő értékesítés céljából Magyarországra, határmenti megye piacára, rendezvényére, az Önt hogy érintené?	Örülnek neki, mert több termék gazdagítja a választékot, több vevőt vonz.	47%	50%	3%
	Nem zavar, nem érzem konkurenciának.	47%	50%	3%
	Bízom a piacszervezőben, hogy csak olyan termelőt enged értékesíteni, aki nem jelent azonos termékével konkurenciát.	54%	44%	2%
	Elfogadom, ha a kistermelői mennyiséget ő is betartja.	66%	31%	3%
	Elfogadom, ha azonos áfa terheli az ő termékét, mint az enyémet.	66%	30%	4%
	Elfogadom, ha (viszonyossági alapon) én is mehetek az ő piacukra/rendezvényükre.	68%	29%	3%
	Konkurencia, ne jöjjön határon túli termelő a határ menti piacokra, rendezvényekre.	44%	53%	3%

A termelői oldalon a konkurenciától való félelem erősebb, mint a fogyasztók körében, de ez érthető. Ezzel indokolható, hogy a legtöbb kérdés jelentősen megosztónak bizonyult: mintegy fele-fele arányban jelentek meg a könnyítés támogatói és ellenzői. Ugyanakkor a termelők

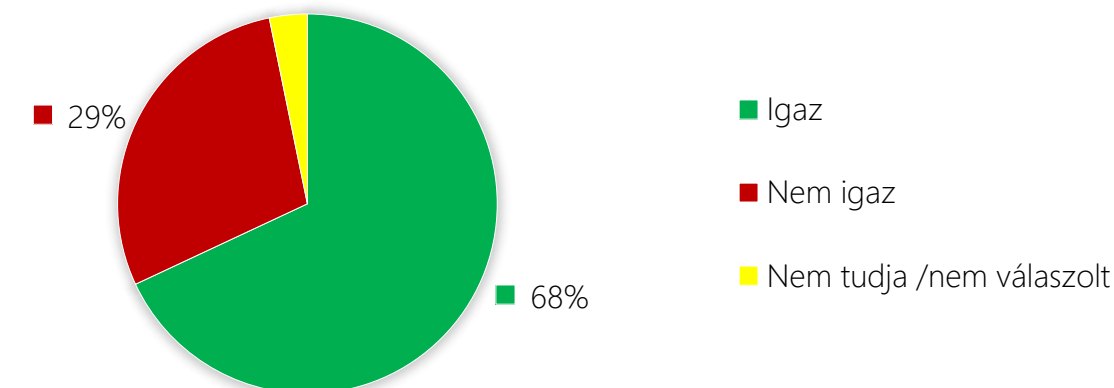
körében is könnyebb elfogadtatni a javaslatot, ha az nem teremt versenyelőnyt a határon túliak számára. Különösen igaz ez, ha a könnyítések kölcsönösek a szomszédos országokkal.

A kérdőívezés eredményei azt mutatják, hogy elvi szinten mind a fogyasztók, mind a termelők inkább támogatnák a liberalizációt, mintsem elutasítják – főként, ha a könnyítések kölcsönösen történnek.

Örülnek neki, mert több termék gazdagítja a választékot, több vevőt vonz.



Elfogadom, ha (viszonossági alapon) én is mehetek az ő piacukra/rendezvényükre.



A szakértői munkacsoport hozzájárulása

Rendkívül hasznosnak bizonyult a szakértői munkacsoport hozzájárulása a végső dokumentumhoz, ugyanis az érintett szakemberek saját szakterületük szabályozási hátterének ismeretében jelentősen befolyásolták az előzetes koncepció alakulását.

- (1) **Az egészséges ételmező problémájája.** A CESCI érvelésének legerősebb pontja volt az egészséges ételmezőhöz való hozzájárulás alkotmányos jogára történő hivatkozás. A munkacsoport szakértői felhívták a figyelmet, hogy a közelmúltban a földművelésügyi miniszter kérésére egy másik munkacsoport kísérletet tett az 'egészséges ételmező' fogalmának definiálására – sikertelenül. De ha sikerülne is definiálni, akkor sem következnenek ebből konkrét intézkedések. További problémát jelent, hogy a helyi előállítású ételmező nem garantáltan egészségesebb, mint a bolti.

Ennek megfelelően a végső dokumentumban az érvelés hangsúlya a területi diszkrimináció megszüntetésére, a vidéki térségek versenyképességére, valamint a rövid ellátási láncok környezeti jelentőségére helyeződött.

- (2) **Ételmező-biztonság.** A kezdeményezés legnagyobb kockázatát az jelenti, hogy nem lehet ellenőrizni, hogy a határon túli termelő valóban a saját termékeit árusítja-e, és hogy azok előállítása során az ételmező-higiéniai feltételek teljesültek-e. Az ételmező nyomon követhetőségéhez a szomszédos országokkal közös adatbázisra volna szükség, vagy a meglévő adatbázisok megosztására – egymás számára is érthető nyelven.

Ennek megfelelően a tanulmányban megfogalmazott javaslatok külön is foglalkoznak az ételmező-biztonsági kérdésekkel, és a kockázatok elkerülésére irányulnak.

- (3) **A konkurencia kérdése.** A helyi termékek meghatározásának alapvető aspektusa, hogy azok egy adott térség specialitását jelentik (helyi tradíció, tradicionális alapanyagok és speciális előállítási eljárások). Ez az egyediség biztosítja a termelők számára a keresletet. Amennyiben határon túlról is érkeznek árusok hasonló termékekkel, akkor ez valójában a helyi tradíciók továbbélését veszélyezteti (lásd a „Tokaji” névhasználat körüli vitákat vagy a kürtős kalács eredetvédelmi problémáit).

Ezért a tanulmány különös gonddal kezeli a kölcsönösség kérdését, amely a kérdőívezésnek is az egyik legfontosabb következtetése volt.

- (4) **Az áruszállítás adminisztrációja.** Magyarországon – elsősorban az adózási fegyelem javítása és az illegális árukereskedelem visszaszorítása érdekében – az elmúlt években szigorodtak az áruszállítás szabályai. A nyilvántartások adminisztrációja azonban csak nagy volumen esetében bír racionalitással. A kistermelők kis mennyiségű értékesítését a szabályok nem érintik, ugyanakkor a súlykorlát alacsony, könnyű a hatályuk alá kerülni

(500 kg). A határon túlról érkező árut ráadásul az első betárolási helyén (ez esetben a helyi termelői piacon) kötelező bejelenteni. Ha ez nem történik meg, a piacszervezőt vonják felelősségre. Ugyancsak kötelező a határon túli termelőnek adószámot kiváltania, és mivel határon túli, ezért áfa-mentességet nem kérhet. Ha viszont áfa-val növelt értéken árusít, jelentős versenyhátrányba kerülhet a magyarországi termelővel szemben, aki 8 milliós forgalomig áfa-mentességet élvez.

A fenti problémák többségével a tanulmány nem tud mit kezdeni. Az egyes szabályok egymást korlátozzák, ha az egyik korlátozást sikerül is feloldani, egy másikba bonyolódunk bele. A magyar gazdaság „kifehérítésére” tett kormányzati erőfeszítések sikeresek, általuk jelentősen bővültek az állami adóbevételek, nem remélhető, hogy a határ menti kistermelők kedvéért egy ilyen sikeres jogszabálycsomagot módosítanának. Viszont a munkacsoport szakértői felvetettek egyéb, alternatív megoldási lehetőségeket is, amelyeket végül a tanulmány készítői be is fogadtak.

- (5) **Pragmatikus megfontolások.** A munkacsoport fölvetette továbbá, hogy célszerű a tanulmány fókuszát szűkíteni. Egyrészt a harmadik országokkal kapcsolatos harmonizáció rendkívül komplex voltára tekintettel, a vizsgálatot korlátozzuk az uniós szomszédos tagországokra, itt ugyanis az uniós keretek már adóttak. A javaslatok területi szempontból a határ menti 40 km-es sávra koncentrálnak, ezáltal a helyi termelői rendeletet nem szükséges módosítani. A tanulmánynak ne a jogszabály-harmonizáció legyen a célja, hiszen Magyarország öt uniós szomszédjánál más-más jogi keretek között működnek a helyi termelői piacok, hanem a magyar vonatkozó jogszabályok módosítása, amely aztán a szomszédokkal folytatandó egyeztetések alapjául szolgálhat.

Össességében megállapítható, hogy a szakértői munkacsoport számos ponton kritizálta meg az eredeti koncepciót, viszont éppen ezáltal tette lehetővé gyakorlatiasabb javaslatok kidolgozását.

A tanulmány főbb megállapításai, javaslatai

A szakértői tanulmányt három nagyobb részre lehet osztani.

Az **első rész**ben a határon átnyúló helyitermék-értékesítés *elvi kereteit* foglalják össze a szerzők. Érintik egyrészt a jogszabály-harmonizációval kapcsolatos legújabb uniós fejleményeket, a DG Regio Cross-Border Review projektjét, valamint a projekt eredményeként megjelent bizottsági közleményt, illetve annak várható következményeit. Az EU szintjén elindult, a meglévő jogi-adminisztratív akadályok felszámolását célul kitűző programok mellett a tanulmány felhívja a figyelmet más nagyrégiós és nemzeti szintű kezdeményezésekre is. Kiemeli ezen kívül a magyar

Partnerségi Megállapodásban a gazdasági bürokrácia csökkentésére vonatkozó országspecifikus ajánlást.

A szerzők bemutatják a helyi termékekkel kapcsolatos uniós szakpolitika legújabb fejleményeit, és felhívják a figyelmet a határon átnyúló aspektusokra. Megemlítenek néhány próbálkozást is, amikor uniós tagországok tettek kísérletet a helyi termék-piacok határon átnyúló integrációjára vagy a kistermelők határon túli értékesítésének könnyítésére. Összességében elmondható, hogy ezek a kísérletek egyelőre nem jártak látványos sikerrel, legtöbbjük megbukott.

Végül kitérnek a közép-európai térség sajátosságára is, kiemelve, hogy a XX. században meghúzott, korábban átjárhatatlan határok megnyitásával régi, szervesen összetartozó térségi kapcsolatok szövődnek újra, ami lehetőséget teremt a gazdasági együttműködés fejlesztésére is.

A **második rész** mutatja be az *alprojekt keretében elvégzett tevékenységeket*: a CESCI 2016-os projektjének eredményeit, a kérdőívezést és a munkacsoport munkáját (ezekről lásd fentebb).

Végül, a **harmadik rész**be került az átfogó jogi elemzés, amely az áruk és szolgáltatások szabad áramlásának uniós pilléréből vezeti le a harmonizáció szükségességét. Ebből a szempontból a szerzők a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK rendeletet tekintik kiinduló pontnak. Az irányelv előírja, hogy a határon túl megjelenő szolgáltatónak (kivéve az irányelvben megjelölt ún. „szabályozott szakmákat”) külön engedélyre nincs szüksége, illetve külön nyilvántartásba vételi kötelezettsége sincsen: csak olyan engedélyek megszerzésére, illetve bejelentések megtételére kötelezhető, amelyre az adott tagállam szolgáltatója is köteles. A megkülönböztetés tilalma alapján a határon túlról érkező termelővel szemben sem lehetne külön korlátozásokat alkalmazni.

„A tagállamok saját területükön a szolgáltatásnyújtásra való jogosultságot csak a szükségesség és arányosság elvére alapozva akadályozhatják, korlátozhatják, azaz csak olyan – arányos – jogosultsági követelményeket írhatnak elő, amelyekre a közrend, a közbiztonság, a közegészségügy, a környezet védelme, és a fogyasztó védelme miatt lehet szükség.”²²

A problémát az jelenti, hogy az élelmiszerek határon túli értékesítése minden esetben felveti az élelmiszer-higiéniát, így a *közegészségügyi* kockázat kérdését – ez még akkor is így van, ha a mi esetünkben kismennyiségű, végfelhasználónak történő értékesítésről van szó, rövid ellátási lánc keretében.

²² Szabadkai Andrea – dr. Major Ágnes – Horváth János – CESCI (2017): *Határon átnyúló helyi termék-értékesítés. Tanulmány és jogalkotói javaslatok*, 36.

Az Európai Unió tagállamainak a közösségi jog előírásait kell követniük az élelmiszer-biztonság és élelmiszer-higiéncia tekintetében, amelyek esetében a nyomon követhetőség a legfontosabb szempont. Hüvelykujjszabályként elfogadható, hogy azon termékek, amelyek előállítása során a vonatkozó uniós rendeletek előírásait betartották, biztonságosnak tekintendők, korlátozás nélkül hozhatóak forgalomba – elvileg a határ túloldalán is. Ehhez arra van szükség, hogy a termelő a saját országában regisztrálja magát, biztosítva ezzel a hatóságok számára az ellenőrzést. A *853/2004/EK rendelet*²³ útmutatója reflektál is a potenciális határon túli értékesítés lehetőségére.

Az uniós élelmiszerjogot a *2008. évi XLVI. törvény az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről* ültette át a magyar jogrendbe. Ennek értelmében az élelmiszer-biztonságért a termék magyarországi forgalomba hozója felel.

A felelősségi rendszer követhetősége érdekében a magyarországi kistermelőnek is be kell jelentenie, hogy kereskedelmi tevékenységet folytat. Itt fontos kiemelni, hogy ezt magyar nyelven kell megtennie, és fel kell tüntetnie a regisztrációs számát. A határon túli kistermelő azonban nem szükségszerűen tud magyarul, és a regisztrációs száma a magyar rendszernek nem felel meg. Ezek a problémák azonban kisebb módosításokkal (pl. az űrlapoknak a szomszédos államok hivatalos nyelvén történő elérhetővé tételével, valamint a külföldi regisztrációs adatbázisokkal való interoperabilitás megteremtésével) kezelhetőek lennének.

Ugyanakkor a magyar kereskedelmi törvény értelmében helyi termelői piacon kizárólag a magyar jog szerinti kistermelő értékesíthet. Az uniós tagállamokból érkező termelők számára a jogszabályok abban az esetben engedélyezik az árusítást, ha megfelelnek a magyar adó- és számviteli szabályoknak, és a szükséges bejelentési kötelezettségüknek eleget tettek. Ez azt jelenti, hogy magyar adószámot kell kérniük, amely – a gazdálkodó külföldi illetékességére tekintettel („közösségen belüli termékbeszerzés”) – automatikusan áfa-körbe történő besorolást von maga után. Míg tehát a magyarországi gazdálkodók 8 millió forintos éves forgalom alatt áfa-mentességet kérhetnek, addig ez a lehetőség nem áll fent a külföldiek számára. Mivel az EU-ban a magyar a legmagasabb áfa-kulcs (27%), a külföldi gazdálkodók egyforma feltételek mellett is 27%-kal magasabb áron tudják a termékeiket értékesíteni Magyarországon, mint magyar versenytársaik. Ráadásul az áfa-körbe tartozás jóval nagyobb adminisztrációs teherrel is jár, külföldi gazdálkodó esetében ráadásul belső számla kiállítása is kötelező – mindez magyar nyelven.

²³ Az Európai Parlament és a Tanács 853/2004/EK rendelete (2004. április 29.) az állati eredetű élelmiszerek különleges higiéniai szabályainak megállapításáról

Ennél is nagyobb problémát jelentenek a magyar gazdaság „kifehértését” célzó, az áruforgalmat szabályozó rendeletek:

- 3/2010. (VII. 5.) VM rendelet az élelmiszer-előállítással és -forgalmazással kapcsolatos adatszolgáltatásról és nyomon követhetőségről,
- 82/2004. (V. 11.) FVM rendelet a gyümölcs és zöldség ellenőrzéséről,
- 5/2015. (II. 27.) NGM rendelet az Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer működéséről,
- 51/2014. (XII. 31.) NGM rendelet az Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer működésével összefüggésben a kockázatos termékek meghatározásáról.

A 3/2010. (VII. 5.) VM rendelet értelmében 2 üveg külföldi lekvár kereskedelmi célú értékesítésekor is bejelentési kötelezettsége keletkezik a piac üzemeltetőjének (számos esetben előzetesen, ami azt jelenti, hogy 2-3 nappal előre kell tudnia, hogy ki és mit fog árusítani a piacon). Az 500 kg-ot vagy az 1 millió forintos értékhatárt meghaladó áru esetében már az Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszerben (EKÁER) kell regisztrálni a kockázatos termékeket (köztük az élelmiszereket). A bejelentésre a címzett kötelezett (a mi esetünkben ez szintén a helyi piac üzemeltetője).

A fentiekből látható, hogy a határon túli helyi termékek magyarországi értékesítése olyan mértékű adminisztrációs teherrel jár, ami kérdésessé teszi, hogy megéri-e legálisan behozni kis mennyiségű élelmiszert. A jelenlegi szabályozás inkább az illegális behozatalnak kedvez, hiszen az adminisztratív terhekhez képest az értékesített mennyiség eltörpül. Ezt az érvet a munkacsoport vitái során többször is megemlítettük.

A fenti nehézségekre tekintettel a tanulmány készítői nem ajánlják a jogszabályok módosítását. Ehelyett az alábbi javaslatokat fogalmazták meg.

- 1)** „Egyszerűbb a más tagállamból származó termékértékesítés akkor, ha az érintettek társas vállalkozást alapítanak Magyarországon, vagy magyarországi vállalkozást, szervezetet vonnak be az értékesítésbe. Ebben az esetben minimális az adójogi kockázat, egyértelmű és nem túl bonyolult gazdasági és pénzügyi viszonyok állnak fenn. Továbbá a határon túli kistermelő így választhatja az alanyi adómentességet is, éves 8 millió forint árbevételig. Ekkor a magyar telephely lesz a címzett, de továbbra is hátrány, hogy a társaságnak magyar adóalanyként is teljesítenie kell a 3/2010 VM rendelet szerinti betárolási, bejelentési kötelezettséget, és szükség esetén EKÁER-számot kell kérnie, ha a szállítmány eléri a súly- vagy értékhatárt.”²⁴
- 2)** Határ menti termelői igazolvány kibocsátásával el lehetne érni, hogy a határon túli kistermelők bekerüljenek a magyarországi nyilvántartásba, és rájuk érvényessé lehetne

²⁴ Szabadkai et alii: i.m. 55.

tenni a magyarországi termelőkre vonatkozó szabályokat. Ez ugyanakkor még mindig nem garantálja, hogy a magyar oldalon megjelenő eladó a saját termékét értékesíti-e. Ezért további feladat a szomszédos országokkal a nyilvántartások átjárhatóságának megteremtése. Ugyancsak szükségesnek látják a szerzők, hogy kétoldalú egyezmények keretében kerüljenek definiálásra a helyi értékesítés fogalmai – közös nomenklatúra alapján. Itt a magyar fél a 40 km-es távolságot preferálná.

- 3)** A magyar kereskedelmi törvény módosítására is szükség volna (2.§ 5. pont):
- 4)** *„olyan piac, ahol a kistermelő, vagy a határ menti uniós tagországban regisztrált termelő, 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”.*
- 5)** A jelenlegi korlátozások megkerülhetőek azzal, ha a határ két oldalán ugyanazon időpontban tartják a helyi termelői piacokat, így a környékbeli fogyasztók egyszerre, és tulajdonképpen egy helyen juthatnak hozzá a termékekhez. Ez különösen azon határtérségekben javasolt eljárás, ahol a határ maga jogilag szabadon átjárható, és a két piac könnyen kialakítható úgy, hogy a határ átlépése nem jelent fizikai nehézséget sem.
- 6)** A könnyebb ügyintézés érdekében célszerű volna az űrlapokat elérhetővé tenni a szomszédos országok hivatalos nyelvein is. Az azonos űrlapszerkezet lehetővé tenné, hogy a magyarországi ügyintéző is értse a határ túloldalán kitöltött adatlapok tartalmát.

Mint látható, a tanulmány végül kevésbé jogi, inkább szakpolitikai és praktikus tanácsokkal, javaslatokkal szolgált. A fél éves munkát mégsem tekinthetjük sikertelennek, hiszen a kérdést sikerült minden aspektusára tekintettel, megfelelő mélységgel tanulmányozni.

Az alprojekthez meghatározott indikátorok teljesülése

INDIKÁTOR MEGNEVEZÉSE	ELŐIRÁNYZAT	TELJESÍTÉS
A helyi termékekkel kapcsolatos munkacsoport	1 db	1 db
A helyi termékes munkacsoportba meghívott szakértők száma	10 fő	15 fő
A helyi termékes munkacsoport üléseinek száma	4 db	4 db
A kistermelők határ menti integrációját segítő átfogó szakpolitikai és jogi ajánlás	1 db	1 db

Az alprojekt folytatásának lehetőségei

A megfogalmazott javaslatok és a beazonosított nehézségek alapján az alábbi folytatási lehetőség rajzolódik ki.

- 1)** A Nemzeti Agrárgazdasági Kamara keretein belül célszerű volna megvizsgálni a határ menti kistermelői igazolványok kibocsátásának kérdését, és hogy mivel járna a bevezetésük.
- 2)** A szomszédos országokkal kezdeményezhető a nyilvántartások harmonizációja, valamint a közös nomenklatúra kialakítása.
- 3)** A bejelentésekhez és a magyarországi értékesítéshez kapcsolódó űrlapok elérhetővé tehetőek a szomszédos államok hivatalos nyelvén.
- 4)** Mindenképpen célszerű volna összeállítást készíteni a magyar és a szomszédos országok vonatkozó jogszabályaiból és összehasonlítani őket, valamint egyfajta útmutatót készíteni, ha valaki mégis a határ másik oldalán szeretné értékesíteni a termékeit.
- 5)** Fel kell hívni az uniós jogszabályalkotók figyelmét a nemzeti szabályozásokból fakadó akadályokra. Bár az egyes országok nemzetgazdaságainak szintjén a helyi termékek határon átnyúló értékesítése nem képvisel jelentős súlyt, össz-európai szinten mindez összeadódik, ráadásul szimbolikus jelentőséggel is bír. Nem várható a kérdés EU-szintű rendezése, de az európai intézmények megfogalmazhatnak ajánlásokat a tagállamok részére, és ez katalizálhatja a magyar jogalkotási folyamatokat is.

3.4 A határtérségek hétköznapjait segítő jogi információs háttér megteremtésének támogatása

Az alprojekt célkitűzése

A 2016-os *Jogi akadálymentesítés* projekt egyik fő konklúziója az volt, hogy a legtöbb esetben a határtérségekben élők alulinformáltsága jelenti a legnagyobb akadályát az együttműködésnek. Éppen ezért az első projekt horizontális javaslatként fogalmazta meg a tájékoztatási mechanizmusok javítását.

A 2017-es projekten belül „*a határtérségek hétköznapjait segítő jogi információs háttér megteremtésének támogatása*” alprojektnek a célja az volt, hogy a határon átnyúló élethelyzetekhez kapcsolódó elektronikus tájékoztatási rendszereket áttekintse, elemezze, és értékelje a jelenlegi megoldásokat; a feltárt információk alapján pedig fogalmazzon meg javaslatot az információs hiányok megszüntetésére. Ezáltal azt szerették volna a szerzők elérni, hogy

- beazonosításra kerüljenek a határon átnyúló mobilitásban résztvevők legfőbb hivatalos informálódási lehetőségei,
- rendszer szinten lássuk a tájékoztatási rendszerek helyzetét,
- azonosításra kerüljenek azon élethelyzetek, melyeknél jelentősek a tájékoztatási hiányok,
- elkezdjük előkészíteni a határon átnyúló mobilitásban résztvevők információszerzési lehetőségeinek fejlesztését.

Az alprojekt egyrészt teljesítette célkitűzéseit, hiszen a legfőbb hivatalos informálódási lehetőségeket áttekintette, és fejlesztési lehetőségeket is megfogalmazott. Ugyanakkor az is egyértelművé vált, hogy az elmúlt években rengeteg olyan hivatalos online platform jött létre Európa-szerte, melyek elsődleges, vagy többedleges célja az állampolgárok különböző szintű tájékoztatása. Ezen platformok megtalálása, azonosítása azonban sokszor nagymértékben a szerencsén (megtalálja-e az ember az adott oldalt) múlik. Ez egyrészt magában hordozza annak a veszélyét, hogy az elkészült tanulmány sem tudta teljes körűen áttekinteni a tájékoztatási rendszereket, másrészt jelentősen nehezíti a határon átnyúló mobilitásban résztvevők tájékozódási gyakorlatát. Ezzel párhuzamosan EU-szinten elindult az információforrások integrációját segítő munka, amely várhatóan 2025 körül eredményezheti az egységes digitális ügyfélkapu elindítását.

Az alprojekt keretében megvalósított tevékenységek bemutatása

Az alprojekt keretében megvalósult főtevékenység egy tanulmány összeállítása volt, melyben a CESCI munkatársai a határon átnyúló mobilitás szempontjából releváns élethelyzetekhez kapcsolódó információk internetes megjelenését vizsgálták meg, és a vizsgálatok alapján javaslatokat fogalmaztak meg. A tanulmány készítéséhez kapcsolódóan különböző kutatási, kérdőívezési, elemzési, értékelési és egyeztetési aktivitások valósultak meg.

A tanulmány főbb megállapításai, javaslatai

Az alprojekt keretében elkészített tanulmányt három nagyobb részre lehet osztani.

Az **első részben** az internetes tájékoztatás helyzetképét tárták fel a CESCI munkatársai. Az alprojekt aktualitását igazolja a növekvő határon átnyúló mobilitás, ami új igényeket teremtett az állampolgárok tájékoztatása szempontjából. A sokszor nem helyben jelentkező információigényre egyrészt az e-kormányzás keretében az e-tájékoztatás nyújthat megoldást, melynek kialakulását és elterjedését nagyban segítette az elmúlt évtizedekben megindult információs boom, az információszerzés forrásainak drámai átalakulása. A tanulmányban mindhárom téma röviden áttekintésre került.



A helyzetkép feltárása a szabályozási környezet áttekintésével folytatódott, melyben helyet kaptak a legfőbb európai uniós tervek mellett a magyarországi stratégiai dokumentumok, jogszabályok is. A szabályozási környezet feltárása alapján megállapítható, hogy a döntéshozók egyértelműen töreksenek a felhasználóbarát e-kormányzás kialakítására. Ugyan az Európai Unió tagállamainak saját stratégiáik vannak az e-kormányzási gyakorlatuk fejlesztésére, ám az *uniós e-kormányzati cselekvési terv 2016–2020* tartalmazza a közös elveket. Ezen elvek közül az egyik „a határokon átnyúló mobilitás biztosítása interoperábilis digitális közszolgáltatások segítségével”. A cselekvési terv megállapításaival szinte azonos eredményre jutott az alprojekt keretében elkészült tanulmány is:

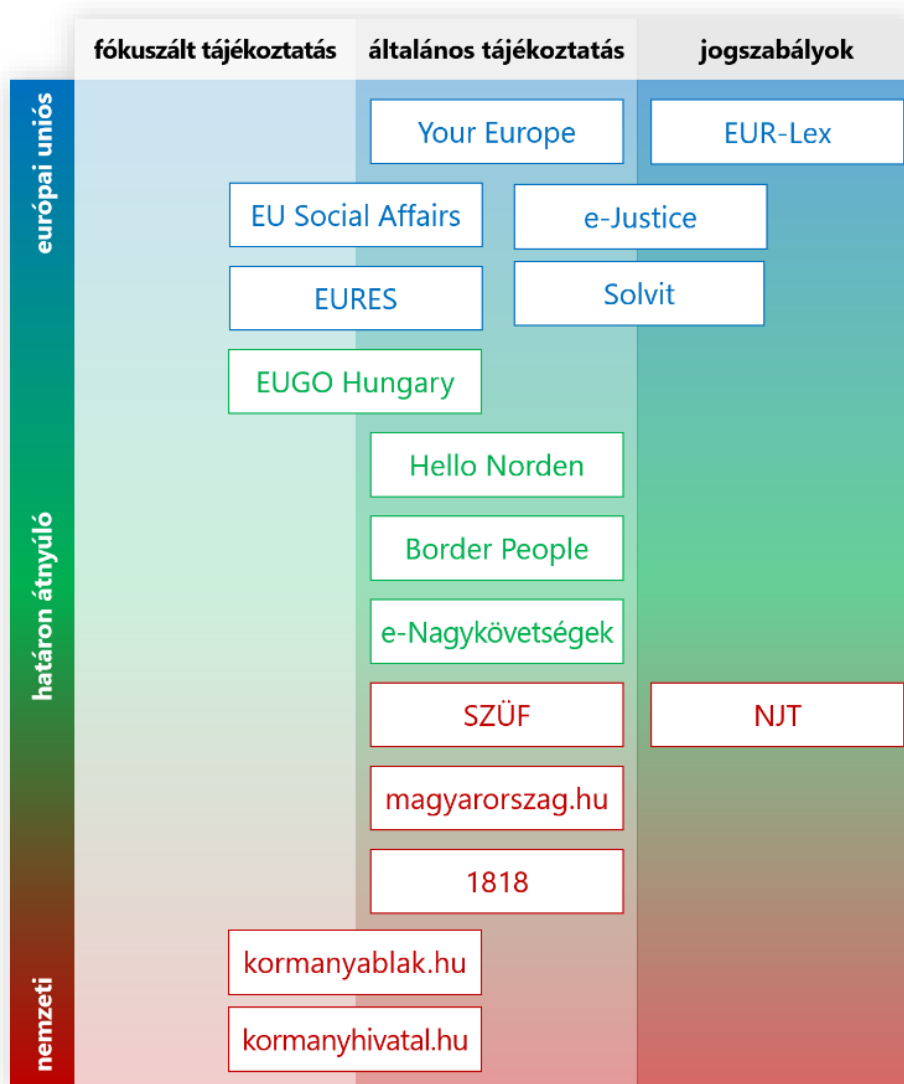
„Jelenleg az egységes piaccal kapcsolatos információk, tanácsadás, problémamegoldó mechanizmusok, kapcsolattartási pontok és eljárások nem egységes eszkézként működnek, hanem mind uniós, mind tagállami szinten szétdaraboltak, hiányosak, nem eléggé integráltak és nem következetesen felhasználóbarátak. Ezért a felhasználók csak nehezen találják meg a megfelelő információt és a szükséges segítséget.”

Uniós e-kormányzati cselekvési terv 2016–2020

A vizsgálat a meglévő értékelési rendszerek áttekintésével folytatódott. Az áttekintés abból a megállapításból indul ki, hogy az e-kormányzati rendszerek felfutásával párhuzamosan magától értetődő igény keletkezett az eredmények kvantifikálására, illetve ezek rangsorolására. Egy rövid módszertani bevezető után négy nemzetközi benchmark módszertana került áttekintésre, külön kitérve Magyarország eredményeire. A benchmarkok eredményeinek összegzéséből az alábbi következtetések vonhatóak le Magyarországra vonatkozóan:

- Magyarország gyengén teljesít az e-demokrácia terén;
- ezzel szemben kiemelkedően jól teljesít a kormányzat a határon átnyúló természetű ügyek kezelésében, megoldásában;
- a magyarországi határon átnyúló információszolgáltatás valamivel az uniós átlag alatt van, de a lemaradásunk a nyelvi elszigeteltségünk ellenére nem súlyos a környező országokhoz képest – leszámítva Ausztriát; ezen a téren ugyanakkor számos szempontból lehetne és kellene javítani a helyzeten;
- a Single Digital Gateway kialakítása felé vezető úton Magyarország nincs jelentősen lemaradva az uniós átlaghoz képest, ugyanakkor a közvetlen határ menti együttműködéseket segítő információs szolgáltatások szempontjából (amely szempontból a jelen tanulmány is készült) sokkal kedvezőtlenebb a helyzet, mint akár a szomszédos uniós és esetenként Unión kívüli országokban.

A szabályozási környezet után a meglévő tájékoztatási rendszerek áttekintésére került sor. A tanulmányban összesen 16 tájékoztatási platformot vizsgáltunk. A szűk fókuszú, ágazati portálok nem képezték a vizsgálat tárgyát. Ugyanakkor a tanulmány foglalkozik mind az európai uniós, mind a magyarországi hivatalos online jogszabálytárral. Az európai uniós és a hazai platformok mellett olyan oldalakat is áttekintettünk, melyek célzottan a határon átnyúló mobilitásban résztvevők tájékoztatása érdekében jöttek létre, és csak részben sorolhatóak be az uniós vagy nemzeti kezdeményezések közé.



A **második részben** az első rész összeállítása során szerzett tapasztalatok alapján a szerzők a meglévő elektronikus tájékoztatási rendszereket értékelték két módszerrel. A két értékelésben közös volt, hogy mind a kettő a határon átnyúló mobilitás szempontjából releváns élethelyzetek felől közelítette meg a tájékoztatás színvonalának értékelését. Az első (külső) értékelésnél az ún. próbavásárlások módszerét alkalmaztuk. A második (belső) értékelésnél a Belügyminisztérium munkatársainak bevonásával a magyarországi hivatalos, általános tájékoztatási platformok felmérése történt meg. A külső értékelés mellett a belső értékelés lefolytatását a szerzők azért tartották szükségesnek, mert a vizsgálati rész tanulságai alapján az, hogy a tájékozódni kívánó nem talál meg egy információt, még nem jelenti azt, hogy az az információ ne lenne hivatalosan benne a tájékoztatási rendszerben. A két értékelés együttes alkalmazásával lehetőség nyílt annak feltárására, hogy mely élethelyzetekre milyen nyelven szolgáltatnak információt, és ehhez képest milyen nyelven találja meg azt egy átlagos felhasználó.

A próbavásárlásos külső értékelés arról ad áttekintést, hogy ha az adott szomszédos ország állampolgára Magyarországon kíván bizonyos élethelyzetek kapcsán tevékenységeket folytatni (pl. továbbtanulni, lakást bérelni), az adott élethelyzetre vonatkozóan milyen szintű és mélységű elektronikus tájékoztatást talál a saját nyelvén. A külső értékelés az alábbi lépésekben valósult meg:

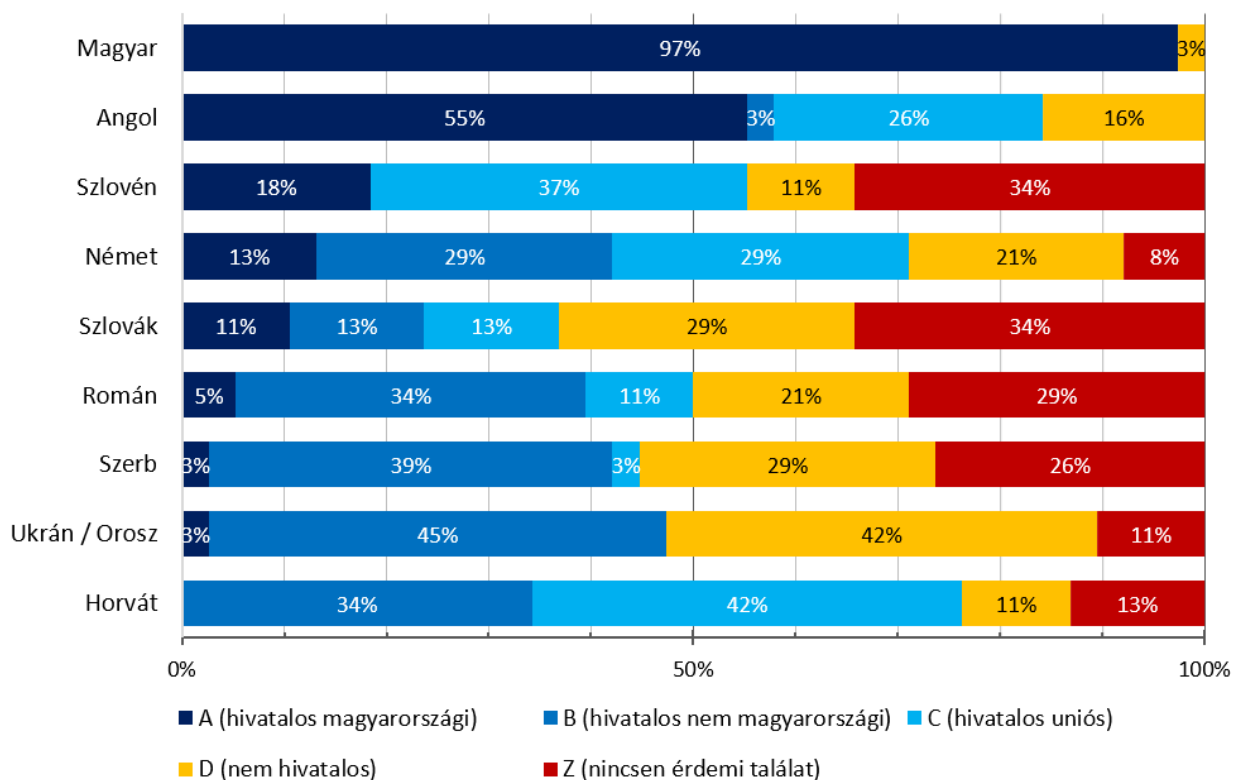
- 1)** A külső értékelés a próbavásárlás **módszertanának kidolgozásával** kezdődött meg. Ennek keretében meghatározásra kerültek a vizsgálandó élethelyzetek, melyek egyrészt a vonatkozó szakirodalom, másrészt az első jogi akadálymentesítési projekt tapasztalatai alapján kerültek meghatározásra. A próbavásárlás lépései is ebben a szakaszban kerültek lefektetésre.
- 2)** A **próbavásárlók körének meghatározása**, kapcsolatfelvétel a próbavásárlókkal. Mivel a módszertan lényege a magyarországi tartalmak külföldről történő kereshetősége, ezért a kereséseket a szomszédos országok hivatalos nyelvén (pl. szlovák és román), valamint a térségben a legnagyobb számban beszélt idegen nyelven, angolul kellett elvégezni, így a próbavásárlásokhoz az adott nyelvet anyanyelvi szinten beszélő felhasználókra volt szükség.
- 3)** A **próbavásárlások** az alábbi lépések kilenc nyelven történő végrehajtásából álltak:
 - a meghatározott élethelyzetek nyers lefordítása a keresés nyelvére,
 - a nyers keresőkifejezés(ek) beírása a Google keresőjébe²⁵, a keresés lefuttatása,
 - szükség esetén a keresőkifejezés(ek) pontosítása
 - az adott élethelyzetre vonatkozó „legerősebb” találat kvalitatív értékelése, melynek során az alábbi értékek adhatók a szerint, hogy az adott élethelyzet szempontjából releváns információ milyen oldalon található meg a keresés nyelvén:
 - A = hivatalos magyarországi oldalon
 - B = más ország hivatalos oldalán
 - C = hivatalos európai uniós oldalon
 - D = nem hivatalos oldalon
 - Z = a keresés nem hozott érdemi találatot
- 4)** A **próbavásárlások eredményeinek összegzése, kiértékelése.**

²⁵ A Google keresőjének piaci részesedése 2017-ben, Európában meghaladta a 90%-ot. Forrás: <http://gs.statcounter.com/search-engine-market-share/all/europe/2016>

A próbavásárlásos külső értékelés legfőbb megállapításai:

- a próbavásárlások tanulsága alapján megállapítható, hogy az egyes élethelyzetekre vonatkozóan a legtöbb hivatalos információ magyar nyelven érhető el;
- a vizsgált élethelyzetek felére vonatkozóan található meg internetes keresés által angol nyelven hivatalos magyarországi tájékoztatás;
- a szomszédos országok nyelvein azonban csak igen korlátozottan található magyarországi hivatalos oldalakon tájékoztatás;
- a tapasztalatok szerint jelentős a szerepe a szomszédos országok hivatalos tájékoztatási platformjainak is, néhány esetben a nagykövetségek által publikált információknak;
- az EU tagországok esetében fontos kiegészítő szerepe van a különböző európai uniós hivatalos tájékoztatási platformoknak;
- az élethelyzetek harmadára vonatkozóan nem található releváns információ szlovén, szlovák és román, valamint az élethelyzetek negyedére vonatkozóan szerb nyelven.

Az **adott nyelven** indított keresések találati forrásainak összegzése



Az üzemeltetők által végrehajtott belső értékelés²⁶ arról ad tájékoztatást, hogy az egyes hivatalos magyarországi tájékoztatói platformokon mely élethelyzetekre vonatkozóan milyen jellegű információ, milyen nyelveken érthető el. A belső értékelés az alábbi lépésekben valósult meg:

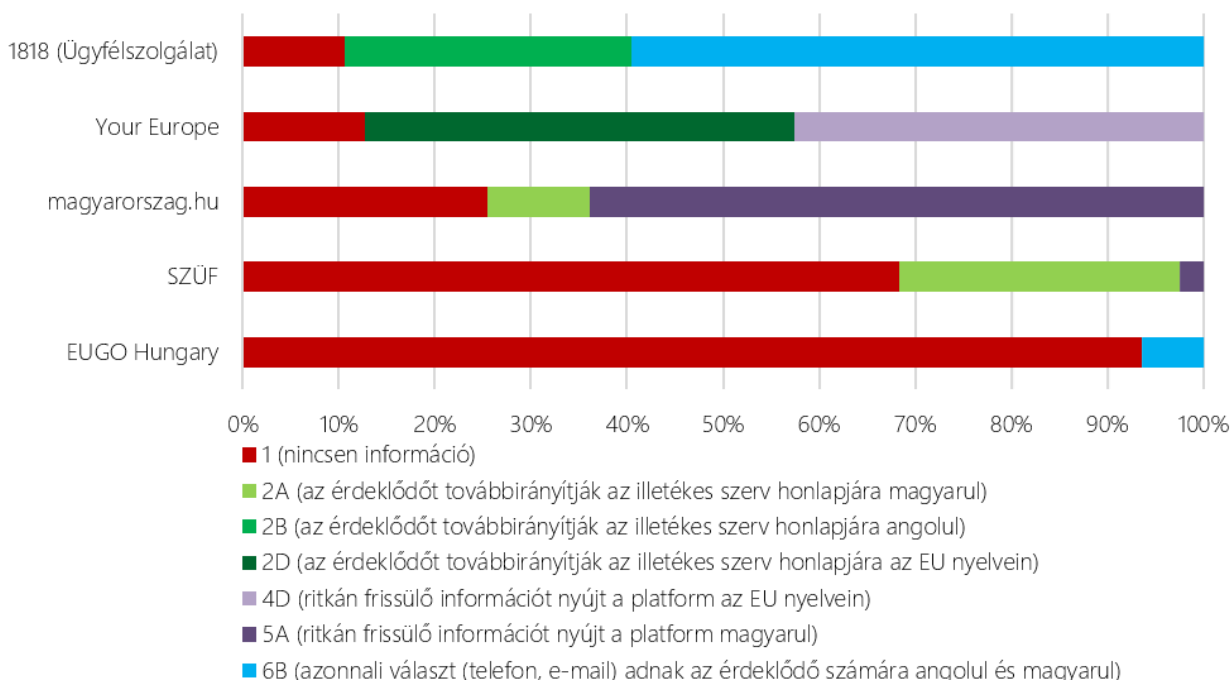
- 1)** A belső értékelés az **értékelési módszertan kidolgozásával** kezdődött meg. Ennek keretében meghatározásra kerültek a vizsgálandó élethelyzetek, melyek egyrészt a vonatkozó szakirodalom, másrészt az első jogi akadálymentesítési projekt tapasztalatai alapján kerültek meghatározásra. Az értékelés kritériumai is ebben a szakaszban kerültek lefektetésre.
- 2) Kapcsolatfelvétel a szakmai értékelőkkel.** A szakmai értékelőkkel korábban folytatott egyeztetés során döntöttük el az értékelés elvégzését. A CESCI a szakértőknek megküldte azon platformok előzetes listáját, mely tekintetében a belső értékelés lefolytatását kérte. A vizsgálat alá vont platformok listáját a szakértők némileg módosították.
- 3) A belső értékelés** hat platformra (1818 Ügyfélszolgálat, Your Europe, magyarorszag.hu, SZÜF, EUGO Hungary) vonatkozóan az alábbi lépéseken keresztül valósult meg:
 - Az adott élethelyzetről az adott platformon rendelkezésre álló információ jellegének megállapítása:
 - 1: nincs információ
 - 2: az érdeklődőt továbbirányítják az illetékes szerv honlapjára
 - 3: az érdeklődőt továbbirányítják az illetékes szerv ügyintézőjéhez
 - 4: ritkán frissülő információt nyújt a platform
 - 5: rendszeresen frissülő információt nyújt a platform
 - 6: azonnali választ (telefon, e-mail) adnak az érdeklődő számára
 - 7: belátható időn belül visszajelzést adnak az érdeklődő számára (visszahívja, e-mailben értesíti az érdeklődőt).
 - Az adott élethelyzetről az adott platformon rendelkezésre álló információ nyelvi elérhetőségének megállapítása:
 - A: magyar nyelven
 - B: angol nyelven
 - C: egyéb nyelven
 - D: az Európai Unió összes hivatalos nyelvén.
- 4) A belső értékelés eredményeinek összegzése, kiértékelése.**

²⁶ A belső értékelés lehetősége a BM Belügyminisztérium Informatikai Helyettes Államtitkárságának, valamint a NISZ Zrt. illetékes munkatársaival lefolytatott egyeztetésen került azonosításra.

A belső értékelés legfőbb megállapításai:

- nagyfokú információhiány azonosítható be minden ötödik élethelyzetre vonatkozóan; kevés a tájékoztatás egyes élethelyzetek esetén a vizsgált platformokon²⁷: lakásbérleti szerződés, közoktatási tandíj, bölcsődei és óvodai térítési díj, ingatlanvásárlás, útdíjrendszer, külföldi rendszámú autó vezetése, külföldön szerzett szakmai végzettség elismerése;
- számos élethelyzetnél egyetlen nyelven sem biztosított bárminemű tájékoztatási szint: ingatlanvásárlás, az útdíjrendszer, külföldi rendszámú autó vezetése, külföldön szerzett szakmai végzettség elismerése, magyarországi érettségihez szükséges önkéntes tevékenység, lakásbérleti szerződés, közoktatásbeli tandíj, óvodai és a bölcsődei térítési díjak;
- kevés élethelyzet terén elterjedt az angol nyelvű tájékoztatás;
- alacsony szintű a többnyelvűség, a tartalmak nagyarányban kizárólag magyar nyelven érhetőek el; ez alól érdemi kivételt a 1818 Ügyfélszolgálat, valamint a Your Europe jelent;
- az egyes platformok által nyújtott tájékoztatási szintek heterogének, összehangolatlanok;
- az információtartalmak és tájékoztatási szerepkörök több portál között oszlanak meg.

Az egyes vizsgált platformokra **jellemző tájékoztatási szint** a vizsgált határon átnyúló élethelyzetekre vonatkozóan



²⁷ A külső értékelés alapján az útdíjrendszerre vonatkozóan például több nyelven is elérhető hivatalos tájékoztatás más platformon.

A **harmadik részben** az információhiányok felszámolása érdekében a szerzők az alábbi témákban fogalmazták meg javaslatokat (az egyes javaslatok kifejtését lásd „Az alprojekt eredményeinek összefoglalása” c. pont alatt):

- az ideális határon átnyúló tájékoztatási platform meghatározása,
- a meglévő tájékoztatási szolgáltatások jobb kommunikációja,
- a megfelelő tartalomszolgáltatás támogatása,
- az értékelések alapján kimutatható tájékoztatási hiányok pótlása,
- együttműködés a Magyarországgal szomszédos országok nagykövetségeivel,
- a Személyre Szabott Ügyintézési Felület fejlesztése.

Az alprojekt eredményeinek összefoglalása

Az alprojekt legfőbb eredménye, hogy empirikus úton feltárta, hogy a magyar határok mentén milyen online tájékoztatási hiányok nehezítik a határon átnyúló mobilitásban érdekeltek tájékozódását. Az értékelések alapján azonosításra kerültek a legfőbb akadályok, kihívások és az azokra adható potenciális válaszok, javaslatok. Az azonosított kihívások és javaslatok kapcsolatát az alábbi ábrán foglalták össze a szerzők:

	↓ JAVASLATOK					
↓ KIHÍVÁSOK ↓	1	2	3	4	5	6
	Az ideális határon átnyúló tájékoztatási platform meghatározása	A meglévő tájékoztatási szolgáltatások jobb kommunikációja	A megfelelő tartalomszolgáltatás támogatása	Az értékelések alapján kimutatható tájékoztatási hiányok pótlása	Együttműködés a Magyarországgal szomszédos országok nagykövetségeivel	Személyre Szabott Ügyintézési Felület további fejlesztése
Nagyfokú információhiány számos élethelyzetre vonatkozóan	×		×	×	×	×
Belföldi fókuszú , saját állampolgárokra összpontosító tájékoztatás kizárólagossága	×			×	×	×
A magyar nyelvű tájékoztatás mellett kevés az idegen nyelveken elérhető tartalom	×		×		×	
A szomszédos országok nagykövetségei által online publikált tájékoztatásoknak jelentős a szerepe, azonban országonként jelentősen eltér az információk köre és mélysége.					×	
A határon átnyúló élethelyzetekről szóló információk nehéz fellelhetősége		×		×	×	×
Az egyes platformok által nyújtott tájékoztatások heterogenitása, összehangolatlansága , kihasználatlan szinergiák, integrátor platform hiánya	×				×	×
Nagy arányban elavult, ritkán vagy egyáltalán nem aktualizált weboldalak , dokumentumok	×		×			
Az információk hatályossága , aktualitása bizonyos platformokon nehezen tetten érhető	×		×		×	×

A kihívások első csoportja (bordóval jelölve) a tartalomfejlesztés különböző módjainak javítását, erősítését, fejlesztését teszi szükségessé. A második csoportba sorolható kihívások (késsel jelölve) inkább módszertani, gyakorlati fejlesztéseket igényelnek. Az ábráról leolvasható, hogy az egyes javaslatok egyszerre akár több kihívást is kezelni tudnak, és egy akadály feloldásához több javaslat megvalósítása is hozzájárulhat.

Így például a **nagyfokú információhiány**ként azonosított kihívás feloldásához az egyes javaslatok többek között az alábbiak szerint tudnak hozzájárulni:

1. **Az ideális határon átnyúló tájékoztatási platform meghatározása:** a javaslat keretében meghatározásra kerültek azon élethelyzetek, melyek a határon átnyúló mobilitás szempontjából relevánsak, és amelyek tekintetében szükséges lenne a tájékoztatás tartalmi fejlesztése.
2. **A meglévő tájékoztatási szolgáltatások jobb kommunikációja:** a nevezett akadály feloldására ennek a javaslatnak csak közvetett hatása van. A kihívás fő kérdése, hogy a rendelkezésre álló információt a felhasználó meg tudja-e találni.
3. **A megfelelő tartalomszolgáltatás támogatása:** az első javaslat keretében azonosított élethelyzetekre vonatkozóan szükséges tájékoztatási anyagok összeállításához a tartalomszolgáltatás támogatására lenne szükség. A meglévő rendszereknél is az egyik legfőbb problémát az erőforráshiány okozza. A feladatra dedikált munkaerő nélkül a szükséges információk rendszerbe áramoltatása, a rendszeres adat- és információcsere egyre nehezebben képzelhető el.
4. **Az értékelések alapján kimutatható tájékoztatási hiányok pótlása:** az első javaslat keretében azonosított élethelyzetek közül jó néhányra vonatkozóan már ma is rendelkezésre állnak tájékoztatási anyagok. Azonban még mindig nagy azon élethelyzetek száma, melyekre vonatkozóan nem állnak rendelkezésre (vagy nem találhatók meg) hivatalos tájékoztatók. A tájékoztató anyagok fejlesztését ezen élethelyzetekkel javasolt kezdeni.
5. **Együttműködés a Magyarországgal szomszédos országok nagykövetségeivel: a harmadik javaslat értelmében** az első javaslat keretében azonosított élethelyzetekre vonatkozó tájékoztatási anyagok összeállítását és rendszeres aktualizálását különböző erőforrásokkal támogatni kell. Ezen ötödik pont keretében a szomszédos országok nagykövetségeivel együttműködésben az előzőekben előállított tájékoztatási anyagok nyelvi mutációi készülhetnének el, emellett pedig a szomszédos országok állampolgárai számára könnyen elérhetővé válnának a tartalmak.
6. **Személyre Szabott Ügyintézési Felület további fejlesztése:** a várhatóan 2018-tól élesedő új e-ügyintézési felületre tervezett tartalmak általános struktúráját érdemes lenne kiegészíteni azon információkkal, hogy az adott tájékoztatás milyen állampolgárokra vonatkozik, és hogy a nem magyar állampolgárokra vonatkozó információk hol érhetőek el. Az 1., 3. és 5. pontban előállított tartalmakat szintén célszerű lenne integrálni az oldalba.

Ahogy az látható, az egyes javaslatok alapvetően önállóan is megállják a helyüket, azonban legjobb hatásukat egymással szinergiában tudnák kifejteni. Hasonló logikai láncolatok a többi kihívással kapcsolatosan is megfogalmazhatóak.

Az alprojekthez meghatározott indikátorok teljesülése

INDIKÁTOR MEGNEVEZÉSE	ELŐIRÁNYZAT	TELJESÍTÉS
A különböző élethelyzetekhez kapcsolódó jogi információk internetes megjelenítésére vonatkozó elemzés és javaslat	1 db	1 db

Az alprojekt folytatásának lehetőségei

A megfogalmazott javaslatok és a beazonosított nehézségek alapján az alábbi folytatási lehetőség rajzolódik ki.

- 1) A projekt keretében az általános tájékoztatással foglalkozó platformokra vonatkozóan elvégzett belső értékeléshez hasonló értékelés lefolytatása az ágazati tájékoztató / ügyintézési honlapokra vonatkozóan.
- 2) Marketing kampány elindítása a meglévő tájékoztatási rendszerek széleskörű megismertetése érdekében.
- 3) Munkacsoport felállítása a megfelelő tartalomszolgáltatás támogatására.
- 4) Együttműködés kezdeményezése a közös tájékoztatási megoldások kialakítása érdekében a szomszédos országok nagykövetségeivel.
- 5) Konkrét javaslatok összeállítása a várhatóan 2018-tól élesedő új e-ügyintézési felületre tervezett tartalmak általános struktúrájának minimális kiegészítése érdekében.

4. Összegzés, az akadálymentesítés folytatásának lehetőségei

A második mérföldkő számos ponton tette szükségessé a harmadik mérföldkő megvalósítását.

A **szerbiai jogszabály-harmonizáció** folytatása érdekében a Külgazdasági és Külügyminisztériummal vettük fel a kapcsolatot, mivel a minisztérium a felelős a kétoldalú vegyes bizottságok működtetéséért, valamint a közös kormányülések előkészítéséért. A tanulmány és a törvénytervezet kidolgozása során a CESCI Balkans munkatársai folyamatosan egyeztettek az érintett szerbiai minisztériumokkal, de a kezdeményezése fogadtatása nem volt pozitív. A szerbiai szakértők általános véleménye szerint a határon átnyúló együttműködések most is kiválóan tudják koordinálni, a meglévő eszközökön túlmenően nincs szükség további fejlesztésekre, ezeket elegendő lesz az uniós csatlakozást követően bevezetni.

Mindeközben 8 szerbiai község 2010 óta szeretne csatlakozni egy magyar bejegyzésű ETT-hez, és formálódik egy bolgár-szerb(-román) ETT is: volna igény tehát a korábbi bevezetésre. Az újvidéki konferencián az EGTC Platform horvát származású koordinátora, Slaven Klobucar éppen azt húzta alá, hogy náluk már szembesültek a problémával, hogy sokkal jobban járt volna az ország az EGTC-rendelet csatlakozás előtti ratifikálásával.

A fentiekre tekintettel a tanulmányt szeretnénk népszerűsíteni különböző szerbiai hatóságok szintjén, és támogatjuk a bilaterális vegyes bizottságok munkáját, hogy a téma rendszeresen szerepeljen az ülések napirendjén.

Az **egészségügyi integráció** az uniós állampolgárok számára létkérdés, a közép-európai betegbiztosítási kasszák számára pedig racionalitás. A területi gazdaságosság elve alapján a francia-belga, a francia-spanyol vagy a német-holland határhoz hasonlóan Közép-Európában is célszerű volna határon átnyúló módon megszervezni az ellátást. Ennek első lépése lehet a mentőszolgálatok együttműködése.

Annak érdekében, hogy a tanulmányban megfogalmazott javaslatok életbe léphessenek, a CESCI kezdeményezni fogja a szomszédos országok mentőszolgálataival közös egyeztetések elindítását. Ezekon lehetne tisztázni azokat a kérdéseket (pl. a kommunikációs frekvenciák, a vonatkozó KRESZ-előírások, a beavatkozási zónák kiterjedése stb.), amelyekre a jelen projekt keretében elkészült tanulmány rávilágított. Emellett célszerű volna megvizsgálni, hogy a határon átnyúló egészségügyi szolgáltatásoknak hol lehetne megtalálni a gazdaságilag is értelmezhető rendszereit (várhatóan azokkal a szomszédos országokkal közösen lenne erre mód, ahol a szolgáltatások díjaiban nincs nagy különbség). Ennek az első lépését a sürgősségi ellátás megszervezése jelenthetné, a mentési zónák kijelölése alapján.

A **helyi termékek** határon átnyúló kereskedelmének jogszabályi hátterét nem sikerült megalkotnunk, mivel a történet számos ponton ütközik (egymást tételező) akadályokba. Itt a fokozatos előrehaladás jelenthet megoldást. Ebben a tekintetben a Nemzeti Agrárgazdasági Kamaránál elindított fejlesztések jelenthetik a követendő utat. Az általuk bevezetendő kistermelői kártyák rendszerén belül látunk lehetőséget határ menti kistermelői igazolványok kibocsátására, amelyet mindkét érintett ország használhatna, és így fokozatosan kiterjeszthetők lennének az érintett állam rendelkezései a határ menti termelőkre is. Ehhez akár a tervezett Európai Határmenti Egyezmény (ECBC) is segítséget nyújthat.

Az **információs szolgáltatások** integrációját az Európai Unió fokozatosan el fogja végezni. Az Egységes Digitális Ügyfélkapu bevezetésével a ma még meglévő problémák nagy része el fog tűnni. Természetesen a tartalmak rendszeres frissítésének igénye megmarad, így a humán kapacitások irányában meglévő igény nem fog megszűnni. Emellett azzal is számolni kell, hogy az együttműködések erősödésével mindig újabb és újabb akadályok fognak felmerülni. Ezek az akadályok ad-hoc, helyi beavatkozásokat fognak szükségessé tenni, az ehhez kapcsolódó információ nem szükségszerűen lesz elérhető az uniós portálon keresztül. A tájékoztatási feladatok tehát a tagállamok szintjén nem szűnnek meg.

Ráadásul a tervezett nagy uniós fejlesztés előtt még számos akadály tornyosul. Ilyen például az adatvédelem és a kibervédelem ügye, amelyek miatt várható, hogy az egységes rendszer nem a közeljövőben fog elindulni. Addig is van teendő, és e tekintetben az első lépést az jelenthetné, ha a szomszédos országok nagykövetségeivel összefogva indulna el egyfajta információsplatform-fejlesztés. Ugyancsak javasolható, hogy a tematikus információforrások gazdáival is kezdődjenek egyeztetések annak érdekében, hogy az információk integrációja megvalósulhasson.

További fejlesztési igény a fordítói kapacitások fejlesztése, ami elsősorban kormányzati finanszírozási kérdés.

Végül meg kell említeni a 2016-os projekt egyik legfőbb tanulságát: az **akadálymentesítés mechanizmusainak** kialakítására nagy szükség van. A CESCI egy háromszintű rendszer kialakítását javasolta, ahol az első szintet egy magyar tárcaközi munkacsoport képviselhetné (az év folyamán ezzel kapcsolatban az igazságügyi miniszter kérésére három változatban készítettük el a javaslatunkat); a második szintet a szomszédos országokkal közös vegyes bizottságok rendszere (a Külgazdasági és Külügyminisztériummal egyeztetünk a kérdésről, és a minisztérium képviselői nyitottságot mutattak a kérdésben); a harmadikat pedig az Északi Tanács által alkalmazott megoldás Visegrádi Négyekre adaptált változata jelenthetné (erre vonatkozóan a Visegrádi Alaphoz nyújtottunk be partnereinkkel közös pályázatot – a rendszer kialakítását készítenénk elő).

A projekt megvalósításával párhuzamosan hoztuk létre a jogi akadálymentesítési aktivitásainkat magyarul és angolul bemutató új honlapunkat, amelyen a tevékenységünk folyamatosan követhető: <http://legalaccess.cesci-net.eu/>

Fontos további eleme a kezdeményezés folytatásának a folyamatos kapcsolattartás az uniós intézményekkel. A *Cross-Border Review* projektet lezáró, egy új folyamatot elindító bizottsági Közlemény kijelölte azokat a szakpolitikai lépéseket, amelyek mentén az akadálymentesítés kérdésében az Európai Bizottság szeretne előrehaladni. Várható, hogy a következő években ez a téma nem fog lekerülni a napirendről: a határ mentén élő, az Unió népességének egy harmadát kitevő lakosság életkörülményeinek javítása ezek nélkül a lépések nélkül nem képzelhető el.

A magyarországi és közép-európai munkát ezekhez a folyamatokhoz kell igazítani. A *Jogi akadálymentesítés* projektek tanulságai, eredményei kiválóan hasznosíthatóak annak érdekében, hogy Magyarország is aktív résztvevője legyen az akadályokról szóló európai diskurzusnak.

5. Mellékletek

5.1 Az EGTC rendelet témájában, Szerbiában megrendezett nemzetközi konferenciához kapcsolódó dokumentumok, fényképek



**New opportunities
in cross-border cooperation in the Balkans**

International conference
Assembly Hall of the Autonomous Province of Vojvodina, Novi Sad, 20th of November 2017

MINISTER OF JUSTICE      

Legal Accessibility
Serbia's participation in European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) and Euroregional Cooperation Grouping (ECG)

Agenda 20th November 2017

10:00 – 10:30
Opening ceremony, greetings

Mr István Pásztor, President of the Assembly of the Autonomous province of Vojvodina
Ms Hajnalka Juhász, Head of the Ministerial cabinet, Ministry of Justice, Hungary
Mr Slobodan Vukčević, Ambassador, Head of Department for Neighboring Countries, Ministry of Foreign Affairs, Republic of Serbia

10:30 – 11:30
European frames of cross-border cooperation

Mr Tim Cartwright, Head of the Council of Europe Office in Belgrade
Mr Martín Guillermo Ramírez, General Secretary, Association of European Border Regions
Mr Slaven Klobučar, Coordinator of the EGTC Platform, Committee of the Regions

11:30 – 11:45 Coffee break

11:45 – 13:00
Examples of institutionalised cross-border cooperation

Mr Péter Kiss-Parciu, Deputy Minister of State, Ministry of Foreign Affairs and Trade, Hungary
Ms Yolanda Puiggròs Jiménez de Anta, Legal Expert of Roca Junyent, Barcelona, Spain
Mr Zoltán Bara, Director, Pons Danubii EGTC, Slovakia

13:00 – 14:00
Legal Accessibility – Serbia's participation in EGTC and ECG

Ms Ana Nikolov, Director of Planning, Central European Service for Cross-Border Initiatives Balkans / Director, AEBR Balkans
Ms Sanda Šimić, Ministry of European Integration, Government of the Republic of Serbia
Mr Gyula Ocskay, General Secretary, Central European Service for Cross-Border Initiatives

14:10
Concluding remarks

Mr Ervin Erős, Director, Central European Service for Cross-Border Initiatives Balkans

14:30
Lunch



5.2 Az egészségügyi munkacsoport üléseihez kapcsolódó dokumentumok, fényképek

5.2.1 Az egészségügyi munkacsoport első ülése (2017. július 6.)

1. Bemutatkozás

2. A CESCI és a „Jogi akadálymentesítés” projekt bemutatása

3. A közös munka várható eredményeinek meghatározása a következő altémakörök mentén, figyelembe véve a betegszállítás és a mentési tevékenység eltérő jellemzőit:

- I. *A határon túli mozgás szabályai*
 - a. *határátlépés feltételei*
 - b. *a megkülönböztető jelzés használatának feltételei*
 - c. *működési engedélyek elismerése/ EU-s szintű működési engedélyek*
- II. *A koordinációs mechanizmusok kialakítása*
 - a. *a diszpécsterszolgálatok együttműködésének technikai feltételei*
 - b. *nyelvi kérdések, többnyelvű humán erőforrás állomány*
- III. *A mentés, betegellátás feltételeinek kialakítása: nyelvi kérdések, többnyelvű humán erőforrás állomány*
- IV. *Finanszírozás: az országok és szolgáltatók közötti költség elszámolási mechanizmusok kialakítása*

Megválaszolandó kérdések:

- az egyes altémák esetében felmerülő kérdések milyen szinten kezelendők: a) bilaterális, b) EU-s szinten, egységesen.
- az egyes altémák esetében milyen outputot tudunk várhatóan előállítani: a) jogi ajánlás, b) szakpolitikai ajánlás, c) egyéb d) egyik sem.

4. Munka- és ütemterv összeállítása



5.2.2 Az egészségügyi munkacsoport második ülése (2017. szeptember 13.)

Napirend

1. A sürgősségi mentés kapcsán felmerült kérdések átbeszélése a következő tematika mentén:

- I. *A határon túli mozgás szabályai*
 - a. *határátlépés feltételei*
 - b. *a megkülönböztető jelzés használatának feltételei*
 - c. *működési engedélyek elismerése/ EU-s szintű működési engedélyek*
- II. *A koordinációs mechanizmusok kialakítása*
 - a. *szakmai együttműködés: vezénylés, ellátás-koordináció, együttműködési protokoll, minőségbiztosítás*
 - b. *infokommunikációs együttműködés: riasztás, irányítási protokoll, nyelvi kérdések*
- III. *A mentés, betegellátás feltételeinek kialakítása:*
 - a. *nyelvi kérdések, többnyelvű humán erőforrás állomány*
 - b. *műszaki-technikai feltételek: GPS, menetlevél, tankolás, autó műszaki felszereltsége*
 - c. *ellátási protokoll: betegellátás, kórházba szállítás*
- IV. *Finanszírozás: az országok és szolgáltatók közötti költség elszámolási mechanizmusok kialakítása*

Megválaszolandó kérdések:

- az egyes altémák esetében felmerülő kérdések milyen szinten kezelendők: a) bilaterális, b) EU-s szinten, egységesen.
- az egyes altémák esetében milyen outputot tudunk várhatóan előállítani: a) jogi ajánlás, b) szakpolitikai ajánlás, c) egyéb d) egyik sem.

2. Ellátási körzetek meghatározása:

- adatgyűjtés menete
- módszertan meghatározása (progresszivitási szint bevonása)



5.2.3 Az egészségügyi munkacsoport harmadik ülése (2017. október 11.)

Napirend

1. Beszámoló a projekt előrehaladásáról

- a. szakmai kérdések: szomszédos országok sürgősségi rendszerei, rádiós kapcsolat kialakítása a határon túl, határon túli gépjármű és felelősségbiztosítás
- b. jogszabálygyűjtemény
- c. adatgyűjtés

2. A mentőautók engedélyének kiterjesztése - Barbélyné dr. Niertit Annamária, főosztályvezető, Országos Tisztifőorvosi Feladatokért felelős helyettes Államtitkárság Egészségügyi Igazgatási Főosztály

3. A fennmaradó kérdések tisztázása:

- a. Gyógyszerek és eszközök kölcsönös használata
- b. Segélykocsinak hívható-e külső mentőerő?
- c. Szekunder transzport

4. Határ menti ellátási körzetek: a módszertan meghatározása

5. A fennmaradó időszak ütemtervének egyeztetése



5.2.4 Az egészségügyi munkacsoport negyedik ülése (2017. november 23.)

Napirend

1. Beszámoló a projekt előrehaladásáról
 - a. a bilaterális egyezmény tervezet első változata
 - b. a tanulmány első változata
 - c. adathiányok kezelése, az elkészült ábrák bemutatása
2. A bilaterális egyezmény tervezettel kapcsolatos kérdések és javaslatok áttekintése
3. A tanulmánnyal kapcsolatos kérdések és javaslatok áttekintése
4. Az ábrák áttekintése és a területi modellezés módszertanának véglegesítése



5.3 A helyi termékes munkacsoport üléseihez kapcsolódó dokumentumok, fényképek

5.3.1 A helyi termékes munkacsoport első ülése (2017. június 20.)

Jelen voltak:

- dr. Hancsók Szabolcs Földművelésügyi Minisztérium
- dr. Jankai Norbert CESCI
- Ocskay Gyula CESCI
- dr. Torda Márta Földművelésügyi Minisztérium

A megjelenteket Ocskay Gyula köszöntötte a CESCI nevében, megköszönve, hogy elfogadták a meghívást. Röviden bemutatta a szervezetet, majd áttekintést adott az egyesület által az előző évben megvalósított *Jogi akadálymentesítés* című projektről, és annak a helyi termékek határ menti kereskedelmét érintő eredményeiről.

Az előzetesen kiküldött háttéranyag ismeretében Torda Márta osztályvezető jelezte, hogy szívesen együttműködnek a kérdés megvitatása érdekében a CESCI-vel. Felajánlotta egyrészt, hogy az összejöveteleket a Földművelésügyi Minisztériumban tartásuk, ami másrészt abban is segíthet, hogy a minisztérium érintett főosztályai is képviseltessék magukat a találkozókra – ehhez szintén segítséget ígért. Javaslatot tett emellett a további meghívandók körére: a NÉBIH, a Miniszterelnökség és a Nemzet Agrárgazdasági Kamara szakértőire. Ehhez elérhetőségeket ígért.

Ocskay Gyula megköszönte a felajánlott segítséget, és röviden beszélt a 2017-es akadálymentesítési projekt ütemezéséről és indikátorairól. Megemlítette, hogy a mai nappal három szakértőtől kérnek be árajánlatot jogi tanácsadási munkára.

A jelenlévők megegyeztek abban, hogy a kibővített munkacsoport következő ülésére július 4-én kerül sor, a minisztérium épületében.

5.3.2 A helyi termékes munkacsoport második ülése (2017. július 4.)

Jelen voltak:

- dr. Balázs Ágota Földművelésügyi Minisztérium
- Deák Ferenc Földművelésügyi Minisztérium
- dr. Hancsók Szabolcs Földművelésügyi Minisztérium
- dr. Jankai Norbert CESCI
- Kovács Szilvia Első Magyar Kert Szövetkezet (EMKSZ) és Kislépték Egyesület
- Lantos Gergely Földművelésügyi Minisztérium
- dr. Major Ágnes ügyvéd
- dr. Matus László Földművelésügyi Minisztérium
- Ocskay Gyula CESCI
- Szabadkai Andrea Kislépték Egyesület
- Székely Erika Nemzeti Agrárgazdasági Kamara
- Szomi Edina Nemzeti Agrárgazdasági Kamara

Az összejövetel elején Hancsók Szabolcs köszöntötte a megjelenteket, majd Ocskay Gyula ismertette a jogi akadálymentesítési projektet, amelynek célja jogi és szakpolitikai megoldásokat javasolni a határok elválasztó hatásainak csökkentése és ezáltal a határtérségekben élők életminőségének javítása érdekében. Mint a találkozón elhangzott, számos kísérlet történt korábban a helyi termékek határ menti kereskedelmével kapcsolatos probléma kezelésére, mindeddig sikertelenül.

Ezt követően az alábbi témákat járták körül a résztvevők.

I. A találkozón megvitattott témák

Szabályozási környezet: probléma, hogy országoként eltérő a szabályozás a (kis)termelőkre vonatkozóan, a legtöbb országban a definíció is eltér, ezért célszerű kerülni a 'kistermelő' elnevezés használatát, és inkább a 'termelő által a közvetlen végfelhasználónak történő értékesítés'-re koncentrálni. A szlovák vonatkozó jogszabályról pl. köztudott, hogy sokkal szigorúbb a magyarnál. Az országoként eltérő szabályozási háttér megnehezíti a harmonizációt, hiszen nem egy, hanem minimum 5 uniós tagállam szomszédal kellene megtalálni a harmonizáció módját. A legegyszerűbb egy EU-szintű jogszabály megalkotása lenne. Ugyanakkor az EU-ban létezik egy Better Food képzési rendszer, amin belül a Flexibility képzésen kiderült, hogy a kistermelőkre vonatkozóan minden országban más elképzelés van érvényben.

Szabályozási rugalmasság: az elv alkalmazásának az alapja a helyi tradíció, a tradicionális alapanyagok és speciális előállítási eljárások megléte és tisztelete (kis mennyiségű értékesítés!). A helyi termékek határon át történő szállítása tulajdonképpen ezt az elvet kérdőjelezi meg. A

helyi termékek értékesítésének alapja továbbá a vevői bizalom. Ezt ugyanakkor a határon átnyúló értékesítés se zárja ki.

Élelmiszer-biztonság: a kockázatot az jelenti, hogy nem ellenőrizhető a határon túlról érkező élelmiszer útja. Nem lehet biztosan tudni, hogy az adott termék valóban az azt árusító személy terméke-e. A szlovák termelőt az ottani hatóságok regisztrálják és ellenőrzik. Arra nincs mód, hogy egy külföldi termelőt magyar regiszterbe jegyezzék be. Egymás adatbázisához kellene tudni hozzáférni. Meg kell tudni bizonyosodni arról, hogy az adott termelő jogosult-e árusítani, és hogy az adott termék nem káros-e az egészségre (nyomon követhetőség).

Egészséges élelmiszer: ezzel a témával kapcsolatban a közelmúltban egy munkacsoport állt fel a miniszter felkérése nyomán, de nem sikerült definiálni, mi tekinthető egészséges élelmiszernek. Ezért – bár az Alaptörvényben szerepel az egészséges élelmiszerhez való jog – nem célszerű erre hivatkozni. A hivatkozást gyengíti az is, hogy a XX. cikk által megemlített alapjogból nem vezethetőek le konkrét intézkedések. Óvatosságot követel a fogalom használata abból a szempontból is, hogy egészséges élelmiszer nem csak a kistermelő által házilag előállított termék lehet.

Területiség / területen kívüliség: az államhatár adminisztratív korlátja területi diszkriminációt hoz létre – ahogy minden nemzeti szintű jogszabály. A magyar Alaptörvény és számos más jogszabály (pl. állampolgársági törvény) ugyanakkor alkalmaz területen kívüli rendelkezéseket. A lehetséges megoldás viszont nem tartalmazhat nemzetiségi diszkriminációt, de a magyar állampolgárság se lehet kritérium. A helyi termelői piac szabályozását kellene módosítani, amihez az NGM is hozzá fog szólni.

Konkurencia: a határon túli árusok megjelenése konkurenciát jelent a hazai termelőknek. Tény, hogy számos helyi kistermelői piac alakult az utóbbi években, és sokuk esetében kevés az árus, és ezen a helyzeten javíthatna, ha bővülne a potenciális árusok köre. Ugyanakkor a viszonyosság nélkül az egyoldalú magyar jogszabály-módosítás hátrányos helyzetbe hozhatja a magyar termelőket. Fontos aspektusa a kérdésnek, hogy az árusítás milyen rendszerességgel és milyen mennyiségben történik – elsősorban itt is a magyarországi termelők védelme miatt. A külföldi árusításra létezik példa: a Kislépték elnökségi tagjai közül valaki Ausztriában értékesít. Ha sor kerül magyarországi árusításra, az kizárólag a magyar termelőkével azonos feltételekkel történhet.

II. Javaslatok a továbblépés tekintetében

1. A nem uniós tagállam szomszédokkal ne foglalkozzunk.
2. A jogszabályvizsgálattal párhuzamosan végezzünk el egy kérdőíves kutatást a hazai termelők és fogyasztók körében, hogy miként viszonyulnának a javasolt derogációhoz. (A kérdőívre a Kislépték és a CESCI közösen tesz javaslatot, de mindenki véleményezheti.)

3. Ne a jogszabály-harmonizációt állítsuk a középpontba, hanem a magyar szabályozás módosítására törekedjünk, a legkisebb ellenállás felé közelítve. A magyar javaslat lehet a kiinduló pontja a szomszédos országokkal történő egyeztetéseknek, hogy a kölcsönösséget biztosítsuk.
4. A javaslat csak a magyarországi, határ menti árusításra vonatkozzon, így km-távolsághoz köthető az engedély, ezzel is csökkentve a konkurenciát. Ehhez a kistermelői rendeletet nem kell módosítani.



5.3.3 A helyi termékes munkacsoport harmadik ülése (2017. október 2.)

Jelen voltak:

- Deák Ferenc Földművelésügyi Minisztérium
- dr. Hancsók Szabolcs Földművelésügyi Minisztérium
- Horváth János Kislépték Egyesület
- Jakab Annamária Földművelésügyi Minisztérium
- dr. Jankai Norbert CESCI
- Kujáni Katalin Discovery Kutatási Ügynökség
- Lantos Gergely Földművelésügyi Minisztérium
- dr. Major Ágnes ügyvéd
- Ocskay Gyula CESCI
- Szabadkai Andrea Kislépték Egyesület
- Szalai Mihály Nemzeti Agrárgazdasági Kamara
- Székely Erika Nemzeti Agrárgazdasági Kamara
- Szomi Edina Nemzeti Agrárgazdasági Kamara
- Tószegi Orsolya, Miniszterelnökség

Az összejövetel kezdetén dr. Hancsók Szabolcs köszöntötte a megjelenteket a helyszínt biztosító Földművelésügyi Minisztérium nevében, és elnézést kért, hogy el kell mennie. Ezt követően Ocskay Gyula mutatta be az elkészült tanulmányt, valamint a kérdőíves felmérés eredményeit.

A tanulmány eredményeivel kapcsolatban elhangzott észrevételek

ÁLTALÁNOS JELLEGŰ ÉSZREVÉTELEK

Minden tagállam saját hatáskörben állapítja meg, hogy mi a meghatározása a „helyi és marginális” előállításnak. Az élelmiszer-higiéniái szabályok mindenkire egyformán kötelezőek, itt nincs különbség, de a helyi termelők körülmények teljesen helyi hagyományokon alapulnak. Ez azt eredményezi, hogy nagyon nehéz lesz a harmonizáció a szomszédos országokkal, hiszen minden kormánnyal külön-külön megállapodásra lesz szükség.

Azonos feltételeket kell biztosítani a magyarországi kistermelőknek is a határ túloldalán. Viszont a termelési költségek nem egyformák a határ két oldalán. Miként lehet biztosítani, hogy a magyar kistermelők ne kerüljenek hátrányba?

Fontos, hogy ne keltse azt a benyomást a tanulmány, hogy mi nem tarjuk be az uniós szabályokat.

A kistermelői rendelet módosítása nincs tervbe véve. A helyi piacról szóló rendelet módosítását javasolják a tanulmány készítői.

KONKRÉT FELVETÉSEK

A módosítások jelentősége: bejelentett üzemek esetében nem merülnek fel azok a problémák, amelyek a kistermelők esetében. Van-e akkora gazdasági jelentősége a helyi termékek határ menti kereskedelmének, ami miatt megéri a jogszabályok rendkívül bonyolult módosítása?

Ellenőrzés nehézségei: a határon túli kis mennyiséget lehetetlen összevetni a magyarországi eladott mennyiséggel, mivel az adatbázisok nincsenek összekötve, és mindkét oldalon kellene ellenőrizni. Így viszont fennáll a veszélye a dömpingnek.

FELIR-azonosító: csak FELIR-azonosítóval lehet értékesíteni. Az élelmiszer-ellenőrzéseket ez alapján végzik, de a feketegazdaság elleni küzdelem is fontos szempont. Emiatt a vonatkozó szabályok módosítása nem lenne előnyös.

Bejelentési kötelezettség: a Magyarországra behozott élelmiszert be kell jelenteni, az első betárolási hely alapján, ami ebben az esetben a piac. A piacszervező felelős a bejelentésért; de a NÉBIH is őt fogja megbüntetni.

Szállító kiléte: a kistermelő webshopot (csomagküldő kereskedelem) nem üzemeltethet, ezt a törvény kizárja. A szállítás a vevő feladata lesz. A kistermelő hirdetheti magát, hogy jöjjenek hozzá vásárolni. Úgy tűnik, ez egyszerűbb volna, mivel így nem kell jogszabályt módosítani: nem a termelő szállítja át a határon az árut, hanem a vásárló – saját felelősségére.

Közvetlen ellátás kérdése: a szövetkezet maga lehet csak az értékesítő, tovább már nem adhatja, mert a 852-es rendelet csak a közvetlen értékesítésre vonatkozik.

Definíciós nehézségek: az összetett élelmiszerek esetében az összetevők meghatározásában is vannak különbségek az egyes országok között.

MEGOLDÁSI JAVASLATOK

- A 2/2010-es rendeletet lehetne módosítani könnyítésekkel: kis mennyiséget lehessen csak árusítani; a határon túli termelőnek be kell jelentkeznie on-line, vagy legyen neki is magyar kistermelői kártyája. Ehhez megfelelő megoldást jelenthetne a NAK által fejlesztés alatt álló chipkártyás rendszer, ami így akár telefonnal is lehetővé teszi az ellenőrzést.
- Ugyancsak a NAK egy digitális rendszerben köti össze a piacokat és a gazdálkodókat. Regisztrálják a termelőt, a termékköröket (esetleg a mennyiségeket is). Ezt a rendszert akár ki lehetne terjeszteni a határ menti túloldali termelőkre is.
- A helyi termelői piac rendeletét lehetne módosítani úgy, hogy az ottani szabályok szerinti „kistermelő” jöhessen át árusítani a magyar oldalra.

- Az elektronikus kereskedelmet újraszabályozza az Unió, ami fölül fog írni mindent, várhatóan a tanulmány által felvetett problémákat is megoldva.

A résztvevők kérésére a CESCI vállalta, hogy a tanulmányt word formátumban mindenki számára szerkeszthető formában elérhetővé teszi. Az észrevételek megtételére a határidő: **november 10.**

A kérdőívessel kapcsolatban elhangzott észrevételek

Egymásnak ellentmondó eredmények születtek: a konkurencia kizárását érintő két kérdésre adott termelői válaszok nem azonos eredményt hoztak. Vajon értették-e a kérdéseket?

Nagyon alacsony a válaszok száma (valószínűleg a nyári meghirdetés miatt is), ez alapján nem lehet valós képet alkotni a fogyasztók és a termelők véleményéről. A NAK felajánlotta, hogy a megyei irodahálózaton keresztül újraindítják a kérdőívezést. Azt kérték, hogy lehessen papír alapon is kitölteni, mivel sok kistermelő számára ez az egyszerűbb megoldás. A jelenlévők megállapodtak benne, hogy **november 10-i határidővel** meghosszabbítják a kérdőíves felmérést. Ehhez a CESCI újra megnyitja az on-line felületet is, a linket pedig mindenki megosztja a saját hálózatán belül. A CESCI vállalta a kézzel kitöltött kérdőívek digitalizálását.

Az eredményekről egy novemberi találkozón tájékoztatják a műhely szakértőit.



5.3.4 A helyi termékes munkacsoport negyedik ülése (2017. november 28.)

Jelen voltak:

- Deák Ferenc Földművelésügyi Minisztérium
- dr. Hancsók Szabolcs Földművelésügyi Minisztérium
- Lantos Gergely Földművelésügyi Minisztérium
- dr. Major Ágnes ügyvéd
- Ocskay Gyula CESCI
- Szalai Mihály Nemzeti Agrárgazdasági Kamara

Az összejövetel kezdetén dr. Hancsók Szabolcs köszöntötte a megjelenteket a helyszínt biztosító Földművelésügyi Minisztérium nevében. Ezt követően Ocskay Gyula mutatta be a kiterjesztett kérdőíves felmérés eredményeit. Bevezetőjében elmondta, hogy a kérdőíveket végül november 20-ig fogadták, ezt követően tudták befejezni a digitalizálást, amelynek eredményeiről prezentáció készült.

A korábbi méréssel szemben végül 452 fogyasztói és 341 termelői kérdőívet tudtak feldolgozni, ami megfelelő elemszám a reális következtetések levonásához. Azt is kiemelte, hogy a végleges eredmények nem térnek el jelentősen a korábbi, csonka felmérés eredményeihez képest: a válaszadók döntő többsége bizonyos feltételek (főként a kölcsönösség) megléte esetén el tudja fogadni a határon túli kistermelők magyarországi értékesítését.

A kérdőívezéssel kapcsolatban kérdés, észrevétel nem érkezett.

Ezt követően került szóba a tanulmány, amelyhez mindössze két észrevétel érkezett. Ezeket – néhány elemzési résszel együtt – a CESCI átvezette a dokumentumon. A tanulmány publikálására 2017 végén kerülhet sor, a CESCI honlapján. Az elemzés következtetései közül kiemelte, hogy végül nem kezdeményeznek jogszabály-változtatást, mivel a szakértők által feltárt nehézségek megoldása aránytalanul nagy feladatot jelentene a várható forgalom mértékéhez képest. Ehelyett a tanulmány alternatív megoldásokat fog javasolni.

A találkozó végén Ocskay Gyula megköszönte a munkacsoport résztvevőinek a közös munkát.



5.4 A meglévő tájékoztatási rendszerek értékelésének összeállításában résztvevő szakemberek

Az alábbi felsorolásban szereplő szakemberek „a határtérségek hétköznapjait segítő jogi információs háttér megteremtésének támogatása” megnevezésű alprojekt értékelési folyamatának első, pontozási fázisában vettek részt. A beérkezett adatok alapján elkészített szöveges értékelésben, a konklúziók megállapításában nem vettek részt, így az abban leírtak tekintetében felelősség őket nem terheli. Segítségüket ezúton is köszönjük!

- Bajnóczi Viktória (NISZ)
- Bálint Čeh Júlia
- Barócsi Edit Ditta (BM)
- Bos Michaela Lilla
- Böszörményi Anna (NISZ)
- Dán Mihály (BM)
- Dancs Karolina (Tisza ETT)
- Dávid Róbert dr. (BM)
- Fazekas Csaba (NISZ)
- Fülöp Csaba (NISZ)
- Gyelník Teodor (CESCI)
- Hesz Roland (CESCI)
- Illés Tamás (CESCI)
- Joó Gábor (NISZ)
- Krizsán János Norbert (BM)
- Molnár Emil (NISZ)
- Sara Andjelkovic (CESCI Balkans)
- Valdinger Gábor (NISZ)