

**Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem
Hadtudományi Doktori Iskola**

**AZ ÁLLAMHATÁR RENDJÉNEK JOGI VÉDELME
AZ EU-CSATLAKOZÁS TÜKRÉBEN**

doktori (PhD) értekezés

Készítette:

Tóthné dr. jur. Demus Mária

Témavezető:

**Prof. Dr. Sándor Vilmos, CSc
egyetemi tanár**

Budapest, 2007

TARTALOM

BEVEZETÉS	4
A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA	4
A TÉMAVÁLASZTÁS AKTUALITÁSA, INDOKLÁSA.....	7
A KUTATÁS CÉLKITŰZÉSEI.....	8
KUTATÁSI MÓDSZEREK.....	9
AZ ÉRTEKEZÉS TARTALMÁNAK KÖRÜLHATÁROLÁSA	10
A TÉMA BIBLIOMETRIAI VIZSGÁLATA	11
1 AZ ÁLLAMHATÁR, MINT TÉRBELI ÉS TÁRSADALMI JELENSÉG MEGHATÁROZÁSA, TARTALMÁNAK ÉS FUNKCIÓINAK VÁLTOZÁSAI A KÖZÉP-EURÓPAI NEMZETÁLLAMOK KIALAKULÁSÁTÓL NAPJAINK SCHENGENI EURÓPÁJÁIG	14
1.1 HATÁRDEFINÍCIÓK ÉS HATÁRTIPOPOLÓGIA	14
1.1.1 <i>A határok különböző fogalmi megközelítései</i>	14
1.1.2 <i>A határok tipológiai felosztása, az államhatárok fajtái</i>	19
1.2 A NEMZETÁLLAMI HATÁROK KIALAKULÁSA ÉS A HATÁRELMÉLETEK	21
1.2.1 <i>Az állami határok jelentéstartalmának változásai</i>	21
1.2.2 <i>Az államhatárok változásai a XX. századi Közép-Európában</i>	22
1.2.3 <i>A politikai földrajz államhatár-elméletei</i>	26
1.3 AZ ÁLLAMHATÁR FUNKCIÓI ÉS A FUNKCIONÁLIS HATÁROK	28
1.3.1 <i>A nemzetállami határok funkciói és azok változásai</i>	28
1.3.2 <i>A funkcionális határok típusai, sajátosságai</i>	30
1.4 KÖVETKEZTETÉSEK	31
2 A MOZGÁSSZABADSÁG ÉS A BIZTONSÁG VISSZATŰKRÖZŐDÉSE AZ EU-SCHENGEN JOGFEJLŐDÉSBEN ÉS A NEMZETI JOGHARMONIZÁCIÓS FOLYAMATBAN	34
2.1 A SZEMÉLYEK SZABAD ÁRAMLÁSA ÉS A SCHENGENI KÉRDÉS	34
2.1.1 <i>A szabad mozgás tartalmi változásai és a bel-és igazságügyi együttműködés kialakulása az európai integrációs folyamatban</i>	34
2.1.2 <i>Mozgásszabadság és kompenzációs intézkedések a Schengeni Egyezményekben és a schengeni bővülési folyamat</i>	35
2.2 A SZABADSÁG, BIZTONSÁG ÉS JOG ÖVEZETÉNEK MEGHATÁROZÁSA, KIALAKULÁSA ÉS ERŐSÍTÉSE	39
2.2.1 <i>A Szabadság, Biztonság és Jog övezetének kialakítása az Amszterdami Szerződés nyomán</i>	39
2.2.2 <i>A Schengeni Acquis rendelkezések gyakorlati megvalósításának kétlépcsős rendszere</i>	44
2.3 MAGYARORSZÁG FELKÉSZÜLÉSE AZ EU-SCHENGEN CSATLAKOZÁSRA.....	45
2.3.1 <i>Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozási folyamatának állomásai</i>	45
2.3.2 <i>Jogharmozáció a bel- és igazságügyi együttműködés területén az EU-hoz való csatlakozási folyamatban</i>	47
2.4 KÖVETKEZTETÉSEK	51
3 AZ ÁLLAMHATÁRHOZ KAPCSOLÓDÓ JOGI SZABÁLYOZÁS TARTALMI VÁLTOZÁSAI A MAGYAR JOGRENDszerben	54
3.1 AZ UTAZÁSI SZABADSÁG JOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK VÁLTOZÁSAI A MAGYAR KÖZTÁRSASÁGBAN, A JOGHARMONIZÁCIÓ FOLYAMATÁBAN	54
3.1.1 <i>A külföldre utazáshoz való jog a Magyar Köztársaságban</i>	54

3.1.2	<i>A külföldiek beutazásának feltételei és korlátozása a hatályos magyar jogi szabályozásban.....</i>	58
3.2	AZ ÁLLAMHATÁR RENDJÉNEK BÜNTETŐJOGI VÉDELME	62
3.2.1	<i>A határjelek büntetőjogi védelme.....</i>	62
3.2.2	<i>A tiltott határátlépés törvényi tényállásának tartalmi változásai és jelenlegi szabályozása.....</i>	65
3.2.3	<i>Az embercsempészás és az úti okmány tekintetében elkövetett közokirat-hamisítás büntetőjogi megítélése.....</i>	69
3.3	A HATÁRREND FENNTARTÁSÁT BIZTOSÍTÓ NEMZETKÖZI ÉS BELSŐ JOGI NORMÁK RENDSZERE	74
3.3.1	<i>A Magyar Köztársaság határszerződéseinek rendszere, sajátosságai</i>	74
3.3.2	<i>A határrend fenntartását biztosító kötelező, korlátozó és tiltó normák rendszere a belső jogban.....</i>	81
3.4	KÖVETKEZTETÉSEK	85
4	AZ ÁLLAMHATÁR RENDJÉNEK FENNTARTÁSÁT ELLÁTÓ SZERVEZET JOGÁLLÁSÁNAK ÉS FELADATRENDSZERÉNEK VÁLTOZÁSAI ÉS TARTALMA A RENDSZERVÁLTOZÁSTÓL NAPJAINKIG	89
4.1	A HATÁRŐRSÉG JOGÁLLÁSÁT ÉS FELADATRENDSZERÉT MEGHATÁROZÓ JOGSZABÁLYOK VÁLTOZÁSAI A RENDSZERVÁLTOZÁSTÓL NAPJAINKIG	89
4.2	A HATÁRŐRSÉG RENDÉSZETI ÉS BÜNÜLDÖZÉSI FELADATRENDSZERÉNEK TARTALMI ELEMEI A RENDSZERVÁLTOZÁS ÉS A JOGHARMONIZÁCIÓ TÜKRÉBEN	92
4.2.1	<i>A határrendészeti feladatkör tartalmi elemei a rendészet tükrében</i>	92
4.2.2	<i>A Határőrség bűnüldözési feladatai.....</i>	97
4.3	KÖVETKEZTETÉSEK	99
5	A SCHENGENI HATÁRBIZTONSÁGI RENDSZER ÉS MAGYARORSZÁG.....	101
5.1	A SZABADSÁG, A BIZTONSÁG ÉS A JOG ÉRVÉNYESÍTÉSE AZ EU-BAN A 2004. ÉVI BŐVÍTÉS UTÁN.....	101
5.1.1	<i>A Szabadság, Biztonság és Jog térségének megszilárdítására vonatkozó célkitűzések a Hágai Programban</i>	101
5.1.2	<i>Az Integrált Határigazgatási Stratégia, mint az EU határbiztonsági elemeinek rendszere</i>	105
5.2	AZ EURÓPAI UNIÓ INTEGRÁLT HATÁRBIZTONSÁGI RENDSZERÉNEK JOGI ALAPJAI.....	109
5.2.1	<i>A Schengeni Határellenőrzési Kódex, mint az integrált határigazgatás jogi pillére</i>	109
5.2.2	<i>Megerősített bűnüldözési együttműködés az Európai Unióban</i>	114
5.2.3	<i>Kishatárforgalom a schengeni rendszerben.....</i>	116
5.3	MAGYARORSZÁG HELYE A SCHENGENI HATÁRBIZTONSÁGI RENDSZERBEN	118
5.3.1	<i>Magyarország határellenőrzési rendszere az EU-csatlakozás után és a schengeni csatlakozás előtt</i>	118
5.3.2	<i>A komplex ellenőrző rendszer, mint az illegális migráció elleni fellépés egyik eszköze.....</i>	124
5.3.3	<i>Kétoldalú rendészeti együttműködés a belső határokat átlépő bűnözés visszaszorításában és megelőzésében.....</i>	126
5.4	KÖVETKEZTETÉSEK	129
	A KUTATÓMUNKA ÖSSZEGZÉSE	133
	ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK	133
	ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK	142
	A TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK GYAKORLATI HASZNOSÍTHATÓSÁGA, AJÁNLÁSOK	143
	JAVASLAT A KUTATÁS TOVÁBBI FOLYTATÁSÁRA	143
	FELHASZNÁLT SZAKIRODALOM	144
	MELLÉKLETEK	152

BEVEZETÉS

*„Az Unió egy határok nélküli,
a szabadságon, a biztonságon és
a jog érvényesülésén alapuló
társéget kínál polgárai számára.”¹*

A tudományos probléma megfogalmazása

A nemzetközi jog az általánosan elfogadott szabályai között rögzíti az államok szuverenitásának elvét, amelyhez elválaszthatatlanul kapcsolódik az államhatár fogalma. A nemzetközi jog egy másik általánosan elismert kogens szabálya az államhatárok sérthetlenségének elve, amely szorosan kapcsolódik a nemzetek közösségét létrehozó univerzális egyezményekben²rögzített erőszak tilalmának imperatív szabályához, továbbá az államok közötti együttműködés alapelvei között fogalmazódik meg.

Az államhatár, mint a szomszédos államok közötti érintkezés vonala – nemzetközi szerződésekben elismert – szükségképpen jogilag megállapított vonal, az állam területi felségjoga, joghatósága kiterjedésének jogi kerete. A mai értelemben vett államhatárok kialakulása a nemzetállamok létrejöttéhez kapcsolható, jelentéstartalma sok átalakuláson ment keresztül a történelem folyamán napjainkig. Az államhatárok funkciójukat tekintve magukban hordozzák az elkülönülés, bezárkózás, esetleg szembenállás lehetőségét, de a közeledés, a híd és az együttműködés lehetőségét is.

Az Európai Unióban a határok jellege és rendeltetése fokozatosan átalakul. Az Európai Közösség Alapító szerződésében a célkitűzések között szerepel a négy szabadság – személyek, áruk, szolgáltatások és tőke szabad mozgásának – biztosítása. A Európai Közösségen kívül, de a közösségi tagállamok közötti együttműködés keretében született meg –, mint államok közötti nemzetközi szerződés – a Schengeni Megállapodás és a Schengeni Végrehajtási Egyezmény.³A Schengeni Egyezmények célul tűzték ki a szerződő államok közötti közös határokon való ellenőrzés fokozatos eltörlését, és egyidejűleg a kieső ellenőrzés

¹Szerződés európai alkotmány létrehozásáról (a továbbiakban EU Alkotmány): Az Unió célkitűzései I. 3. cikk (2); Az EU Alkotmánytervezetét 2004. X. 29-én Rómában írták alá 25 tagállam állam- és kormányfői. Az MK Országgyűlése 2004. XII. 20-án kétharmados többséggel ratifikálta. Franciaország és Hollandia népszavazáson elutasította. Eredetileg 2006-ra tervezték a hatályba lépését. Egyelőre nem ismeretes a hatálybalépés időpontja. Amikor az EU Alkotmányt idézem az aláírt, de még hatályba nem lépett Alkotmányról van szó. Elérhető: <http://www.eur-lex.europa.eu/JOhtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:HU:HTML> (fellelés: 2006. XII.1.)

² 1929. évi XXXVI. Tc. a Nemzetek Szövetsége Egyezségokmányának 12. Cikk; 1956. évi I. törvény az ENSZ Alapokmányának törvénybe iktatásáról 2. Cikk 4. pont; 1975. Helsinkii EBEÉ Záróokmánya az ún. „első kosarában” az államok együttműködésének tíz alapelve között: a határok sérthetlenségének elve.

³ 1985. június 14. „a közös határokon való ellenőrzés fokozatos megszüntetéséről” A Schengeni Egyezmény aláírása; 1990. június 19. A Schengeni Végrehajtási Egyezmény parafálása. A két egyezményt a szakirodalom együttesen Schengeni Egyezményeknek nevezi. Hatályba lépés: 1995.

nyomán keletkező biztonsági deficit kompenzálására számos kiegyenlítő intézkedés fogantatását irányozták elő a külső határok ellenőrzése, a migráció kezelése, továbbá a büntetőügyekben való rendészeti és igazságszolgáltatási együttműködés terén.

Az Európai Unió létrejötte, fokozatos bővülése és az integráció elmélyülése okszerűen hangsúlyossá tette és fejlesztette a schengeni normák és joggyakorlat – közismert összefoglaló nevén a Schengeni Acquis – rendszerét, amely az Amszterdami Szerződés hatályba lépése óta a közösségi vívmányok részévé vált és mára nem pusztán a személyek szabad mozgása megteremtésének eszköze, hanem a szabadság, a biztonság és a jog övezetének folyamatosan változó eleme is.

Az Európai Unió Alkotmányában az Unió célkitűzései között szerepel a határok nélküli belső térség létrehozása, amely előrevetíti az egységes közbiztonsági tér kialakítását. Sok, más újabb szabály megalkotása, feltétel-rendszer biztosítása és intézkedés kidolgozása mellett ennek elengedhetetlen feltétele a külső határok biztonságának szavatolása.

Hazánk számára a schengeni rendszerhez történő csatlakozás jelentős kihívást jelent, mivel a schengeni normáknak megfelelő szabályozást, technikai és gyakorlati feltételeket egy szerteágazó – önmagában is egy folyamatosan átalakulóban, fejlődőben levő – rendszerhez kell illeszteni. További nehézséget okoz az a sajátos körülmény, hogy a Magyar Köztársaság határviszonylataiban egyidejűleg vannak jelen az ún. csatlakozási határok (ideiglenes külső határok), amelyek már nem minősülnek külső határnak, de még nem is tekinthetők ténylegesen belső határnak. Az Európai Unióhoz történt csatlakozásunkkal „de jure”, a schengeni övezet teljes jogú tagjává válásával „de facto” meghatározott határszakaszaink belső határnak minősülnek, ugyanakkor – egyelőre előre nem látható ideig – külső határszakaszokkal is számolnunk kell, mivel a környezetünkben levő egyes országok Európai Unióhoz, majd a schengeni térséghez történő csatlakozásának időpontjai eltérnek egymástól, illetve más országok integrációja a távolabbi jövő reménye. Az új helyzet számos kérdést vet fel. Hogyan változott meg napjainkra az államhatárok funkciója és ez hazánk számára mit jelent, hogyan tükröződik a funkcióváltozás az államhatárhoz kapcsolódó szabályozásban? Hogyan értelmezhető a határbiztonság és a határrend a szabadság, a biztonság és jog övezetében? Az államhatár rendjéhez kapcsolódóan, melyek azok a jogi eszközök, jogérvényesítési mechanizmusok, jogi garanciák, amelyek biztosítják a nemzetközi jog általánosan elfogadott elveinek érvényesülését, megfelelnek a közösségi elvárásoknak, a többi tagállam érdekeinek, nem utolsó sorban megjelenítik a Magyar Köztársaság érdekeit. Az iménti felvetésekhez szorosan kapcsolódik, hogy miként alakult át a határrendészet tartalma a

schengen-konform normák tükrében. E kérdések a tárgyhoz kapcsolódó korábbi ismereteink elemzését, újraértékelését kívánják meg, hogy ezeket ötvözve új ismereteinkkel megfelelő módon tudjuk meghatározni helyünket, szerepünket a schengeni rendszerben. Ezért érlelődött ki bennem az a gondolat, hogy a schengeni jogfejlődés tükrében átfogó módon vizsgáljam az államhatár rendjéhez kapcsolódó jogi szabályozás szerteágazó rendszerét, amely megítélésem szerint az államhatárral kapcsolatos kutatások újszerű megközelítése.

Az értekezésben az alábbi hipotéziseket állítottam fel:

- A nemzetállami határok funkciói az európai integrációs folyamatban átalakulnak. Az Európai Unióban formálódó új közbiztonsági térségében a tagállamok közötti belső határok fizikai elválasztó jellege megszűnik, miközben a külső határokon szigorú belépési feltétel- és ellenőrzési rendszer a határ elválasztó és szűrő jellegét erősíti meg. Ezért meg kell vizsgálni, hogy a nemzetállami határ-funkciók mennyiben adaptálhatóak a schengeni belső és külső határokra, illetve hogyan definiálható a határok státusza a schengeni rendszerben.
- Az Európai Unióban a személyek szabad mozgása alapvető szabadság, amely megillet mindenkit állampolgárságtól függetlenül, aki a belső térségben jogszerűen tartózkodik. A mozgásszabadság azonban elképzelhetetlen biztonság nélkül. A szabadság, a biztonság és a jog térségének kialakítása és érvényesítése is azt mutatja, hogy a szabadság mellett a biztonság és a jog alapvető érték az Európai Unióban. Ezért meg kell vizsgálni, hogy a mozgásszabadság érvényesülése milyen biztonsági garanciák mellett érvényesül és ez, hogyan tükröződik vissza a schengeni jogfejlődésben és a nemzeti jogharmonizáció folyamatában.
- A Magyar Köztársaság EU-csatlakozása, majd a schengeni rendszer teljes jogú tagjává válása egyidejűleg, ám térben elkülönülten sajátos kettősséget tükröz a különböző határviszonylatok tekintetében, miközben a további integrációs dinamika egy-egy határviszonylatban térben is, és időben is, feltételezi a dichotómiát. E sajátosság minden bizonnyal visszatükröződik a határrendészeti feladatok végrehajtását meghatározó jogi szabályozásban, valamint a szomszédos országokkal kötött kétoldalú egyezményekben. Ezért fontos megvizsgálni, hogy az átmeneti időszak visszatükröződik-e a jogi szabályozásban.
- Az államhatár rendjéhez kapcsolódó jogi szabályok rendszere szerteágazó. A jogharmonizációs folyamatban az államhatárral összefüggő szabályozás jelentősen módosult, ami érintette a belső jogba és a nemzetközi szerződések körébe tartozó

joganyagot egyaránt. Ezért szükséges az államhatárhoz kapcsolódó alkotmányjogi, büntetőjogi, közigazgatási, rendészeti és nemzetközi jogi normaanyag rendszerbe foglalása.

- Az utóbbi két évben megerősödött a schengeni biztonsági rendszer jogi alapja. 2005-ben megerősített bűnüldözési együttműködés jött létre hét EU-tagállam részvételével, 2006-ban hatályba lépett a Schengeni Határellenőrzési Kódex és a kishatárforgalmi rendszer szabályozásáról szóló közösségi rendelet. Szintén 2006-ban történt meg azoknak az államközi egyezményeknek a kihirdetése, amelyeket Magyarország a leendő belső határos szomszédjaival a határokon átnyúló bűnüldözési együttműködésről kötött. S megszületett az Európai Unió Integrált Határigazgatási Stratégiája. Ezért meg kell vizsgálni a határbiztonság elemeit, jogi pilléreinek tartalmát és Magyarország helyét a schengeni biztonsági rendszerben.

A témaválasztás aktualitása, indoklása

Az államhatár rendjének jogi védelmével összefüggő kérdéskör beható tanulmányozásának **aktualitását** az adja, hogy az 1990-es évektől a térségünkben végbement gazdasági, politikai és társadalmi változások, továbbá az integrációs folyamat és a globalizáció eredményeként új helyzet és új környezet alakult ki, amely új megvilágításba helyezi az államhatárok funkcióit, jelentőségét. A Magyar Köztársaság 2004. május 1-jén néhány szomszédos országgal együtt az Európai Unió teljes jogú tagjává vált, s küszöbön áll a schengeni övezethez történő csatlakozás, miközben 2007. január 1-jétől Románia is az EU teljes jogú tagja. Így a közeljövőben, Magyarország határviszonylataiban egyidejűleg meghatározott ideig három határszakasz-típussal (belső határ, külső határ, csatlakozási határ) kell számolni, amelyek vizsgálata önmagában is izgalmas kérdés.

A témaválasztást **indokolja**, hogy a schengeni belső térségben a mozgásszabadság, mint alapvető jog érvényesülésének elengedhetetlen feltétele a biztonság garantálása különösen napjainkban, amikor a határokon átnyúló globális veszélyek, ezek komplex megjelenése, mint az illegális migráció és a hozzá szorosan kapcsolódó határokon átnyúló szervezett bűnözés, továbbá a terrorizmus jelentős kihívást jelent, amely a schengeni jogfejlődés alapján kimutatható. Az EU-Schengen jogharmonizáció jelentős változásokat iktatott be az államhatárhoz kapcsolódó magyar jogi szabályozásban, amelyek összefüggéseinek feltárása és rendszerezése nélkülözhetetlen elméleti ismeretekkel gazdagíthatja az államhatárokhoz kapcsolódó elméleti kutatásokat.

A témaválasztást a fentiekén túl az is motiválta, hogy több mint egy évtizede foglalkozom az államhatárhoz kapcsolódó jogi szabályozás különböző jogágakhoz kapcsolódó területeivel. 1995-2004. között a ZMNE Határrendészeti és Védelmi Tanszék oktatójaként a határrendészeti és védelmi vezetői szakon a határrendészet jogi alapjait, valamint a határrendészeti igazgatás elméletének és szakirányításának rendszerét oktattam. Foglalkoztam a Határőrség alkotmányos jogállásának változásaival, és kitüntetett érdeklődéssel tanulmányoztam a Határőrség idegenrendészeti és bűnüldöző tevékenységéhez kapcsolódó jogi szabályozást, e szakterületek gyakorlatát. Ennek során tapasztaltam, hogy a 90-es évektől az államhatárok funkciói megváltoztak. Ezért fogalmazódott meg bennem az az igény, hogy megvizsgáljam miként alakult át az államhatárok funkciójának megváltozásával együtt a kapcsolódó jogi szabályozás és a határrendészetet ellátó szervezet feladatrendszere.

Az utóbbi években több olyan projektben vettem részt, amelyek az államhatárhoz kapcsolódó jogi szabályozás valamely területét érintették. Kiemelt helyet foglal el ezek között a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) égisze alatt 2003-2004. között megvalósult projekt, amely az emberkereskedelem témakörével foglalkozott. Jómagam tevékenyen részt vettem a projektben szakértőként, előadóként és kézikönyv szerzőjeként. Ennek során tapasztaltam, hogy a jogi szabályozás esetenként nem egyértelmű, ezért fontosnak tartom, hogy az államhatár rendjéhez kapcsolódó jogi szabályokat rendszerbe foglalva elemezzem és rámutassak az esetleges ellentmondásokra.

A kutatás célkitűzései

Kutatómunkám során az alábbi célkitűzéseim voltak:

- **Elemezni és megállapítani** az államhatárok jelentéstartalmát több tudományág szemszögéből és történelmi megközelítésben. **Vizsgálni és megállapítani** Magyarország jelenlegi határainak kialakulását. **Elemezni és feltárni** a nemzetállami határok funkciójának átalakulását a XX. század végére. **Mindezekből következtetni** a schengeni külső és belső határ fogalmára, funkcióira és státuszára.
- **Elemezni és értékelni** az Európai Unió alapszerződéseiben, egyéb dokumentumaiban a személyek szabad áramlásának elvét és érvényesülését, összefüggését a Schengeni Egyezményben rögzítettekkel. **Vizsgálni és értékelni** a szabadság, a biztonság és a jog övezetében a külső határok megerősítését szolgáló kompenzációs intézkedéseket. **Áttekinteni** a Schengeni Acquis kétlépcsős rendszerét. **Vizsgálni és értékelni** Magyarország EU-csatlakozási folyamatában a schengeni jogharmonizáció megvalósulását. **Mindezekből következtetni** arra, hogy a mozgásszabadság

elválaszthatatlan a biztonsági garanciáktól, ami a csatlakozási jogharmonizációban is visszatükröződik.

- **Rendszerbe foglalni** a határrendhez kapcsolódó belső jogszabályok és nemzetközi egyezmények rendszerét. A belső jogi szabályozás szintjén **áttekinteni és értékelni** a külföldre utazás és a külföldiek beutazásának szabályait, **elemezni és feltárni** az államhatár büntetőjogi védelméhez kapcsolódó anyagi jogi szabályok tartalmi változásainak tendenciáját a jogharmonizáció folyamatában, áttekinteni és rendszerbe foglalni az államhatárhoz kapcsolódó egyéb igazgatási normákat. A nemzetközi szabályozás szintjén – a szomszédos országokkal kötött kétoldalú egyezmények alapján – **vizsgálni és értelmezni** az ún. határegyezményeket, a visszafogadási egyezményeket és az államhatárhoz kapcsolódó egyéb egyezményeket. **Mindezekből következtetni** az államhatárhoz kapcsolódó szabályozás tendenciájára.
- **Áttekinteni és értékelni** az államhatár rendjének védelmét ellátó szervezet, a Határőrség alkotmányos fejlődését, a feladatrendszerét meghatározó jogszabályok változásait. **Meghatározni** a határrendszet jelenlegi tartalmát és **következtetést levonni** a határrendszetet ellátó szervezet jogállására.
- **Vizsgálni és értelmezni** a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítését szolgáló új intézkedéseket. **Vizsgálni és értékelni** a schengeni határbiztonsági rendszer pilléreit. **Elemezni és értelmezni** az EU integrált határigazgatási stratégiát, a Schengeni Határellenőrzési Kódexet, a megerősített bűnüldözési együttműködést és a kishatárforgalmi rendszert az Európai Unióban. **Vizsgálni és elemezni** Magyarország helyét a schengeni határbiztonsági rendszerben. **Mindezekből következtetést levonni** a schengeni határbiztonság jelenlegi és jövőbeni pilléreire, Magyarország határellenőrzési rendszerének jelenlegi és jövőbeni sajátosságaira és Magyarország szerepére a schengeni határbiztonsági rendszerben.

Kutatási módszerek

A kutatómunka során törekedtem az értekezés vertikális és horizontális összefüggéseinek kialakítására, a kutatási célok, az alkalmazott módszerek, a következtetések és a konklúzió alapján megfogalmazott tudományos eredmények összhangjának megtartására. Valamennyi kérdéskör vizsgálatánál a **módszerek komplex alkalmazására** törekedtem.

- Az államhatárokkal kapcsolatos alapvetést **nyelvtani, történeti és összehasonlító módszerrel** közelítettem meg, célom volt az ismeretek **szintetizálása**.

- A szabadság, biztonság, jog övezetének kialakulását, továbbá a schengeni jogfejlődés folyamatát **történeti-összehasonlító és rendszerszemléletű megközelítésben** elemeztem szem előtt tartva az ismeretek **szintetizálását**.
- Az államhatár rendjére vonatkozó jogi szabályozás tartalmi változásainak tendenciáját **történeti módszerrel elemeztem és interpretáltam** a vizsgált időszakot átfogó hatályos jogi szabályozás alapján. A joganyag rendszerezésénél az **analízis és szintézis** módszerét együttesen alkalmaztam.
- A Határőrség jogállásának és feladatrendszerének változásait **történeti és összehasonlító módszerrel** dolgoztam fel, az aktuális határőrségi feladatrendszert az **analízis és szintézis** együttes alkalmazásával elemeztem.
- A schengeni határbiztonság dimenzióit az **analízis módszerével rendszerszemléletű megközelítésben** tártam fel. Magyarország helyét a schengeni biztonsági rendszerben **rendszerszemléletű megközelítésben** elemeztem az **analízis és szintézis** módszerének alkalmazásával.

Az értekezés tartalmának körülhatárolása

Az első fejezetben ismertetem és elemzem a szakirodalomban fellelhető különböző – különösen a földrajzi, szociológiai és jogi megközelítésű – határdefiníciókat, és az államhatárok típusait. **Bemutatom** az állami határok történelmileg változó jelentéstartalmát, **áttekintem** a magyar államhatárok változásait a XX. században. Ismertetem a nemzetközi és magyar politikai földrajz határelméleteit, **elemzem és értelmezem** a nemzetállamok funkcióit és azok változásait, valamint az Európai Unió határ-típusainak **fogalmát és funkcióját**.

A második fejezetben bemutatom a mozgásszabadság tartalmi változásait az EK alapító szerződéseitől az Amszterdami Szerződésig. **Áttekintem** a belügyi és igazságügyi együttműködés létrejöttét, tartalmát. **Ismertetem** a Schengeni Egyezmények rövid és hosszú távú intézkedéseinek rendszerét, továbbá a schengeni bővülési folyamat állomásait és az együttműködés szintjeit. **Elemzem és értelmezem** a szabadság, a biztonság és a jog térségének kialakítását célzó konkrét tartalmi törekvések és intézkedések rendszerét az EU dokumentumok alapján, **vizsgálom** a Schengeni Acquis-lista rendelkezéseit. **Bemutatom és elemzem** hazánk felkészülését az EU-Schengen csatlakozásra a schengeni jogharmonizáció tükrében.

A harmadik fejezetben két aspektusból **vizsgálom** az államhatárhoz kapcsolódó jogi szabályozás változásait a magyar jogrendszerben: a belső jogi szabályozás és a szomszédos országokkal kötött nemzetközi egyezmények szintjén. A belső jogszabályi háttér **elemzése**

során kitérek a külföldre utazás és a külföldiek beutazási feltétel-rendszerének **ismertetésére**, az államhatárhoz kapcsolódó deliktumok és a bagatell kriminalitás körébe tartozó cselekmények **elemzésére**, rendszerezem az államhatárhoz kapcsolódó egyéb igazgatási szabályokat. **Tipológiai rendszerbe foglalom** a szomszédos országokkal kötött határegyezményeinket és **vizsgálom** azok sajátosságait az egyes határviszonylatokban.

A negyedik fejezetben elemzem és értelmezem a határrendészetet ellátó szervezet alkotmányos jogállásának, valamint feladatrendszerének változásait a rendszerváltozástól napjainkig. **Rendszerezem és elemzem** a határőrségi feladatrendszer egyes elemeit.

Az ötödik fejezetben bemutatom a szabadság, a biztonság és a jog térségének megszilárdítását előírányzó Hágai Program belső és külső dimenzióit. **Elemzem és rendszerezem** az EU integrált határbiztonsági rendszerének jogi alapjait. **Ismertetem** az EU Integrált Határigazgatási Stratégiáját, a külső és belső határokra vonatkozó közösségi jogi szabályozást a Schengeni Közösségi Kódex alapján, a megerősített bűnüldözési együttműködést a Prümi Egyezmény alapján, és a schengeni kishatárforgalmi rendszer közösségi szabályait. **Bemutatom** Magyarország helyét a schengeni határbiztonsági rendszerben, ezen belül ismertetem az EU-csatlakozás utáni magyar határellenőrzési rendszer sajátosságait, a komplex ellenőrző rendszer működését és a belső határokon átívelő bűnüldözési együttműködési formák jogi alapjait.

Befejezésként összegzem a kutatómunka eredményeit, amelyben rögzítem az összegzett következtetéseket, megfogalmazom az új tudományos eredményeket, és javaslatot teszek a tudományos eredmények hasznosíthatóságára, valamint a kutatás további folytatására.

Szűkítések

Az értekezésben **nem tettem vizsgálat tárgyává** az államhatárhoz kapcsolódó minősített időszaki feladatokra vonatkozó szabályozást, az államhatáron megvalósuló vámellenőrzés jogszabályi alapjait és eljárási rendjét és nem taglaltam a Határőrség szervezeti viszonyait sem. Nem vizsgáltam továbbá az EU bevándorlási- és menekültpolitikáját.

A téma bibliometriai vizsgálata

Az államhatár rendjének jogi védelme kutatási téma a társadalomtudományokon belül a hadtudományi tudományág rendvédelem tudomány szak határrendészeti témacsoportjába illeszkedik. A vizsgálandó szakirodalmi források körét is elsősorban a határrendészethez kapcsolódó nemzeti és közösségi jogforrások (EU dokumentumok), tankönyvek, publikációk, konferenciaanyagok és tudományos értekezések képezték.

Primer forrásanyagnak tekintetem számos – az államhatár rendjét közvetlenül szabályozó, illetve ahhoz közvetve kapcsolódó – nemzeti és európai jogforrást és kapcsolódó dokumentumot. Ezek száma napjainkban egyre inkább növekszik.

Az államhatárral összefüggő ismeretek korábban elsősorban a különböző lexikonokban és tankönyvekben voltak fellelhetők. A tankönyvek (egyetemi jegyzetek és tansegédletek) időtállósága sajnálatos módon lerövidült felgyorsult világunkban. Ennek ellenére a téma kutatásában jelentős tartalmi és módszertani forrást jelentettek.

A 90-es évek elejétől egyre több szakcikk, elméleti kérdéseket taglaló publikáció jelent a határrendészet kérdéskörben a Belügyi Szemle,⁴ a Hadtudomány,⁵ a Magyar Rendészet⁶ című folyóiratokban, továbbá a Határőrségi Tanulmányok, és napjainkban a „Határrendészeti Tanulmányok”⁷ című kiadványban. Számos publikációt tanulmányoztam és hivatkozva a forrásra beépítettem az értekezésbe.

A rendvédelem tudományszakhoz három jelentős tudományos társaság – a Magyar Rendészettudományi Társaság, a Magyar Hadtudományi Társaság és a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Társaság – tevékenysége is kapcsolódik. E tudományos fórumok évente több alkalommal is rendeznek különböző témakörökben tudományos konferenciákat, ahol kikristályosodnak a primer információk, amelyek kiadványokban is megjelennek. Így az államhatárhoz kapcsolódó konferenciaanyagok is jelentős mértékben gazdagították az államhatárhoz kapcsolódó kutatásomat.

Az utóbbi időben számos PhD-értekezés készült az államhatárok biztonsága, a komplex biztonság és az illegális migráció kezelésének kérdéskörében. Kutatási témámhoz kapcsolódóan mintegy 20 disszertációt tanulmányoztam át, amelyek tartalmi és formai szempontból egyaránt mértékadóan hatással voltak munkámra.

Az értekezésben felhasználtam **Gáspár László, Hardi Tamás, Sallai János, Suba János és Tóth József** munkáit, amelyeket konkrét hivatkozással, valamint a felhasznált szakirodalmi jegyzékben feltüntettem.

A szakirodalmi adatbázis tanulmányozása ráirányította a figyelmemet arra, hogy a kutatási téma kommunikációja viszonylag alulreprezentált, amelynek okai között szerepelhet, hogy:

- kialakult az a téves szemlélet, különösen a 90-es években, hogy ahol a jog jelen van és szabályoz, különösen a rendészet és a rendvédelem területén, ott szükségtelen az

⁴ A Belügyminisztérium szakmai, tudományos folyóirata

⁵ A Magyar Hadtudományi Társaság folyóirata

⁶ a Rendőrtiszti Főiskola szakmai tudományos folyóirata

⁷ A Határőrség Tudományos Tanácsának szakmai folyóirata

elméleti tudományos vizsgálódás. Természetesen minden alapot nélkülöz a jog és a tudomány ilyenfajta szembeállítása;

- az Európai Unióhoz és a schengeni térséghez történő csatlakozásnak sok közösségi jogi aspektusa van, amelyeknek inkább a gyakorlata alakult ki, ami később válhat elméletté. Az utóbbi időben azonban egyre inkább körvonalazódik a schengeni koherens joganyag, amely az elméleti kutatások alapjául szolgálhat.

Az eddig megjelent és szakirodalmi forrásként felhasználható publikációk zömmel részkérdéseket érintenek, azonban alkalmasak arra, hogy egy átfogó elméleti munka szintézisét képezzék. Bízom abban, hogy az államhatár rendjének jogi védelme témában sikerül egy széles szakirodalmi bázisra épülő, a forrásanyagot alkotó módon szintetizáló, alapkutatásnak minősülő és a tudományszakot gyarapító elméleti munkát megalkotni.

Kutatómunkámat nehezítette, hogy a választott témához kapcsolódó jelenlegi szabályozás sokrétű, a belső jogi szabályozásban inkoherencia is fellelhető, bizonyos tekintetben nem teljesen kiforrott, illetve állandóan átalakulóban van. Az EU dokumentumok és a schengeni joganyag előkeresése időnként gondot okozott. Sajnálatos tény, hogy 2004. május 1-jétől nem sikerült egy olyan nemzeti adatbázist létrehozni, ahol a közösségi dokumentumok folyamatos feltöltéssel akár idegen nyelven is rendelkezésre állnának. Így előfordult, hogy teljesen véletlenszerűen került látókörömbe egy-egy fontos dokumentum.

Kutatómunkámat könnyítette, hogy különösen a határmorfológia, határtipológia és a határtörténeti kérdésekben avatott kutatók publikációi álltak rendelkezésemre. Jelentős vívmánynak tartom a jogszabályok digitális elérhetőségét, amely lényegesen lerövidítette a korábbi és a jelenlegi szabályanyag kigyűjtését és feldolgozását. Nagy segítségemre volt a világháló, amely lehetővé tette, hogy a schengeni kérdéskörhöz kapcsolódó dokumentumokat közvetlenül megtaláljam. S nem utolsósorban támaszkodtam a Határőrség jogállására és feladatrendszerére, továbbá a hazánkat érintő illegális migrációra, az embercsempészs és emberkereskedelem büntetőjogi értékelésére vonatkozó korábban általam kidolgozott – az egyetemi oktatásban és más fórumokon tartott előadás alkalmával felhasznált – anyagokra.

Kutatásomat **2007. január 31-én zártam le**, így az azt követő jogszabályi és intézményi változásokat az értekezés értelemszerűen nem tartalmazza.

1 AZ ÁLLAMHATÁR, MINT TÉRBELI ÉS TÁRSADALMI JELENSÉG MEGHATÁROZÁSA, TARTALMÁNAK ÉS FUNKCIÓINAK VÁLTOZÁSAI A KÖZÉP-EURÓPAI NEMZETÁLLAMOK KIALAKULÁSÁTÓL NAPJAINK SCHENGENI EURÓPÁJÁIG

1.1 Határdefiníciók és határtipológia

1.1.1 *A határok különböző fogalmi megközelítései*

A **határ legáltalánosabb értelemben** valamely jelenség, dolog vagy formáció térbeli vagy időbeli végpontját, végét jelenti. A határ kifejezés a köznapi érzékelés számára térbeli dimenzióban két szomszédos (föld)területet elválasztó vonalként, vagy sávként jelenik meg, amely az egységet alkotó terület szélét, szegélyét alkotja, időbeli síkban valamely feladat vagy kötelezettség teljesítésének esedékességének időpontját (határidő) jelenti. A határ térben és időben viszonyítási szempontot is jelent az egyén és a közösség számára. A határ szó absztrakt értelmezésben is jelen van a mindennapi életben, pl. a gondolkodás határai, a létezés határai, amelyen túl – feltételezésünk szerint – minőségileg más létezik. **Szűkebb értelemben a határok** – földrajzi, politikai vagy közigazgatási – térségek között húzódó vonalak vagy zónák, melyek azok elválasztását s e tény jelölését szolgálják. A határok definícióját több tudományág értelmezi, így megközelíthetjük földrajzi értelemben, szociológiai szemszögből és jogi aspektusból.

A **határ földrajzi értelemben** a tér valamely jellemző szerinti minőségi homogenitását megszakító térelem.⁸Több irányú kiterjedése van, amely önálló minőséggel és jellemzőkkel rendelkezik. Sajátossága, hogy nem pusztán elválasztó elemként létezik, hanem maga is kölcsönhatásban áll az elválasztott térrészekkel. Az államhatárok tekintetében az adott állam szuverenitása jelenti a határral lezárt terület homogenitását. Térbeli változtatásuk elsősorban a politikai erőviszonyok függvénye, míg minőségi módosulásuk az elválasztott területek gazdasági-társadalmi jellemzői által determináltak. A határok földrajzi értelmezésével foglalkozó szakirodalom kiemelten foglalkozik a határzóna és a határvonal megkülönböztetésével.⁹A határzóna (frontier) az elhatárolt területtől kifelé orientált, egy kontaktus zóna, jelentése egy eltérő minőség. A kifejezést ma már elsősorban történelmi fogalomként használja a szakirodalom. A határzóna ugyanis korábban birodalom elhatárolását jelentette, amelynek térbeli és időbeli elválasztó szerepe volt. A határvonal (boundary) az

⁸ Hardi Tamás: Az államhatár. Rendvédelmi füzetek 2003/7. pp.: 27-28. **Hardi Tamás:** MTA RKK NYUTI tudományos munkatárs.

⁹ Hardi i.m. (2003.) p.: 27-28.

elhatárolt területtől befelé orientált, az elválasztás pontosan meghatározott vonala. Így az államhatár – eltérően a határzónától – elválasztó politikai vonalat jelent, amelyet a szomszédos államok kölcsönösen elfogadnak és földrajzilag pontos elméleti és fizikai kijelöléssel állapítanak meg.

A határ szociológiai szemszögből társadalmi jelenség, amely a „híd” és az „ajtó” metaforával jellemezhető. Böröcz József tanulmányában¹⁰ úgy fogalmaz, hogy „a határ azoknak a pontoknak az összessége, ahol a társadalom beveti és/vagy pihenteti az állami szuverenitás szétszakítási technológiáját”.¹¹ A szerző szerint a „híd” metafora társadalmi jelentése az összekapcsolás, egyesítés, amely győz valamely társadalmilag létrehozott kettészakítottság felett. Az „ajtó” metafora a határátkelőhely képzetét jeleníti meg, s a két lehetséges állása kifejezően megragadja azt a két állapotot, amelynek alkalmazásával a közhatalom a „kint” és „bent” közötti áramlásokat szabályozza. A globális szociológia számára a határ tehát egyszerre jelenti a kapcsolódás, és a kizárás/átengedés logikáját, amely ösztönzi is és akadályozza is a legkülönbözőbb áramlásokat. Képletesen kifejezve „A határ: ajtókkal felszerelt híd.”¹²

Az államhatár fogalmának jogi megközelítésével találkozhatunk mind a nemzetközi jogban, mind pedig, a belső jogban. A nemzetközi jogban az államhatárok kérdése statikus értelemben, mint nemzetközi jogi fogalom, és dinamikus értelemben, mint az államhatár megállapítását meghatározó nemzetközi jogi aktus szerepel. Az államhatárok megállapításának nincsenek nemzetközi anyagi jogi szabályai, mivel nem jogi, hanem politikai kérdés annak eldöntése, hogy konkrét esetben két állam között hol vonják meg a határt. Az államhatárok megállapítására vonatkozó nemzetközi jogszabályok eljárási szabályok, amelyek meghatározzák, hogy a határok megállapításakor konkrétan mely szervek, milyen formák között járnak el. A nemzetközi jog tudománya ezen kívül kifejti azokat az általános jogi alapelveket, amelyeket nem lehet figyelmen kívül hagyni a határok rendezésekor, ám ezek nem minősülnek tételes-jogi szabálynak.

Az államhatár a nemzetközi jog értelmezésében az állam területi felségjogának (impériumának) keretét jelenti, azt a területet fogja körül és zárja be, amelyen az állam az államhatalom gyakorlására jogosult. Az államhatár tehát elválaszthatatlan az állam területétől, amelyet körbezár. Az államterület viszont nem pusztán fizikai értelemben vett dolog, hanem

¹⁰ Böröcz József: A határ: társadalmi tény. Replika 47-48. (2002. június) pp.: 133-142. **Böröcz József:** Rutgers Magyar Intézet Igazgatója. MTA Politikai Tudományok Intézet főmunkatársa.

¹¹ Böröcz i.m. (2002.) p.: 134.

¹² Böröcz i.m. (2002.) p.: 135.

jogi fogalom is, amelynek középpontjában a területi felségjog áll. A területi főhatalom közjogi értelemben teljes, nemzetközi jogi értelemben pedig, kizárólagos. A teljesség azt jelenti, hogy mindenkire (beleértve az idegeneket is), aki az állam területén tartózkodik, az állam joghatósága kiterjed, függetlenül attól, hogy mely állam személyi felségjoga alá tartozik. A kizárólagosság azt jelenti, hogy az állam területén más államok és azok polgárai az adott állam engedélye nélkül nem végezhetnek semmiféle tevékenységet, amely alól vannak kivételek, mint például a nemzetközi szolgálat.

A nemzetközi jog megfogalmazásában¹³, „az államhatár olyan képzeletbeli vonal, amely az államok területét egymástól, illetve állami felségjog alatt nem álló térségektől elválasztja. A Föld belsejére és a légtérre is tekintettel államhatárnak azt a képzeletbeli síkot kell tekinteni, amely a képzeletbeli vonalra felfelé és lefelé merőleges.” Az államhatárok mindig a szárazföldi terület kiterjedését állapítják meg, az egymással szomszédos országok szükségképpen jogilag megállapított érintkezési vonala. Az államhatárok megvonása a terület szuverenitását, az állam jogrendszerének térbeli érvényességi körét és az adott állam szerveinek joghatóságát is kijelöli. Az államhatárokhoz kapcsolódóan a nemzetközi jog alapvető szabálya egyrészt, hogy az államnak szabatosan megállapított határokkal kell rendelkeznie, másrészt pedig, a határok sérthetlenségének követelménye, amely azt is jelenti, hogy az állam a másik állam területén semmilyen intézkedést nem fogantathat, illetve nem törhet másik állam határainak erőszakos megváltoztatására.¹⁴ Ez az elv az állam abszolút és szubjektív joga, amely hasonlít a magánjogi személyiségi jogokhoz. A határok sérthetlensége nemzetközi jogi szabályának érvényesítése mellett napjainkban az európai integrációs folyamat eredményeként a tagállamok között megszűnt a határok elválasztó funkciója, sőt törekvés mutatkozik arra, hogy a határok ne jelentsenek merev elválasztó vonalat még a Közösség és a harmadik országok közötti külső határokon sem.

A határ-megállapítás elvileg annak a két közvetlenül érdekelt államnak a közös megegyezése alapján történik, amelyeknek impériumait a határ elválasztja egymástól. Célja a konszolidált határ-viszonyok kialakítása, és mint nemzetközi jogi aktus, határegyezmény megkötésével történik, amely rögzíti a határkijelölés fázisait. Az államhatárok kijelölésének folyamatában két művelet különíthető el: a delimitáció és a demarkáció.

¹³ Bokorné Szegő Hanna: Nemzetközi jog. II. Javított kiadás. Aula Kiadó, 1998. p.: 151.

¹⁴ 1929. évi XXXVI. tc. 10. cikk: jogi kötelezettség a szövetség tagjainak egymás közötti viszonyában in: Buza László: Az állami határok kérdése a nemzetközi jogban. Minerva Irodalmi és Nyomdai Műintézet R.-T. Kolozsvár, 1946.; ENSZ Alapokmány: az erőszakkal történő határmódosítás tilalma (1956. évi I. tv. 2.§).

A delimitáció (határmegvonás)¹⁵ az adott terület – béke- vagy egyéb szerződésekben történő – politikai hovatartozásának eldöntését és a határvonal nemzetközi szerződésben való megállapítását jelenti. A demarkáció (határkitűzés, határjelölés) során az érdekelt államok – az e célra kinevezett – vegyes bizottságok közreműködésével földmérési úton pontosan kitűzik a delimitált határvonalat és azt, a terepen, határjelekkel megjelölik. Lényegében megtörténik a határ térben való megjelenítése, amelynek eredménye a határ távolról is jól felismerhető láthatósága. A határ-megállapítási eljáráshoz szorosan kapcsolódik a redemarkáció (újrajelölés) művelet, amelyre akkor kerül sor, ha a határjelölés ellenőrzése, felülvizsgálata alkalmával szükségessé válik új határjelzések elhelyezése, illetve a korábbiak megváltoztatása, kicserélése.

A történelem folyamán az államok előszeretettel hivatkoztak olyan általános elvekre, – mint a természetes határok elve, a történelmi határok elve, a hatalmi egyensúly elve és a népek önrendelkezésének elve – amelyek figyelembe vételét szorgalmazták az államhatárok megállapításakor. Ezek jobbra politikai célkitűzéseket tükröztek, így nem váltak a nemzetközi jog általánosan elismert alapelveivé.

Az államhatár definiálása a belső jogban a nemzetközi jogi államhatár-fogalom elemeit veszi alapul. A határörizetről és a Határórségről szóló 1997. évi XXXII. törvény¹⁶ (a továbbiakban: Hórtv.) alkalmazásában a Magyar Köztársaság államhatára azon képzeletbeli függőleges síkok összefüggő sorozata, amelyek Magyarország területét a légtérben, a föld (víz) felszínén, valamint a föld (víz) mélyében a szomszédos államok területétől elválasztják. A Magyar Köztársaság államhatárait nemzetközi szerződés állapítja meg, az államhatár vonalát a terepen elhelyezett határjelek jelölik. Az elhelyezkedésükre vonatkozó földmérési adatokat nemzetközi határokmányok tartalmazzák. A Magyar Köztársaság területén elhelyezett határjelek, továbbá azok a határjelek, amelyeknek létesítése és karbantartása nemzetközi szerződés alapján hazánk feladata, a magyar állam tulajdonát képezik.

Az államhatárhoz szorosan kapcsolódik a határrend és annak fenntartása. A határrend legáltalánosabban rendezett határ menti viszonyokat jelent, amelynek fenntartása a szomszédos államokat egymással szemben fennálló jogok és kötelezettségek tiszteletben tartásán és érvényesítésén alapul. A határrend fenntartása államcél, amely kifejezésre jut

¹⁵ Bokorné Szegő Hanna i.m. (1998.) p.: 153. A határ megvonása 3-féle módon történhet: az érdekelt állam egyoldalú elhatározása (kizárólag területi felségjog alatt nem álló térségektől való elválasztás); az érdekelt államok eseti közös megegyezése; bírói út;

¹⁶ Hórt. tv. 3.§ (1)-(3) bek.

abban, hogy az Alkotmány külön nevesíti¹⁷ az alkotmányos rendvédelem részeként. Az államhatár kérdésköréhez ezen kívül a belső jogszabályokban számos fogalom kapcsolódik, mint például a határterület, a határőrizet, az államhatár őrzése, a határforgalom ellenőrzése, a határutak, határvizek, határzár, határfigyelőztetés, határkörözés, határrendészeti feladatkör, amelyek értelmezésére a dolgozatban kitérek.

Az Európai Unió közösségi jogában a schengeni joganyag foglalkozik a határok definiálásával. Az Európai Unióban az integrációs folyamat fejlődésével a nemzetállami klasszikus értelemben vett államhatár-funkciók részben megszűnnek, részben átalakulnak. A napjainkig eltelt időszakot tekintve lényegében két fázist különböztethetünk meg. Az első szakasz a gazdasági unió, míg a második szakasz a politikai unió formálódásának időszakát öleli fel. Az integráció kezdetén fel sem merült a határok kérdése. Az okok között szerepelt többek között az a megfontolás, hogy a nemzetállamok között a nemzetállami keretek közötti gazdasági kooperáció megerősítése a cél. Másrészt pedig, érzékeny kérdést érintett volna az állami határok újra napirendre tűzése a világháborúk és az azt lezáró békeszerződések nem távoli élménye miatt. Ebben az időszakban tehát sem szüksége, sem indoka nem volt a határok újraértelmezésének. A gazdasági együttműködés szorosabbá válásának egy bizonyos idő után gátjává vált a tagállamok közös határain megvalósuló ellenőrzés, ezért döntöttek a Közösség eredeti alapító tagjai arról, hogy közös határaikon az ellenőrzést megszüntetik, ami nyomban felvetette a nem tagállami határokon való szigorúbb ellenőrzés kérdését. Így alakult ki a Schengeni Egyezmények nyomán a belső határ, illetve a külső határ megkülönböztetés, amelyek létrejöttéhez kollektív és individuális értékek és érdekek kapcsolódnak. A Schengeni Egyezményekben – kezdetben az Európai Uniót kívüli – egy államok közötti szerződéses kapcsolatban állapodtak meg a felek abban, hogy a közös (állam)határokon egymás javára lemondanak a formalizált ellenőrzésekről és megkönnyítik egymás állampolgárai számára a szabad mozgást. S tulajdonképpen ennek következtében rögzítették, hogy a nem szerződő felek közötti határ külső határnak minősül. A belső határhoz a mozgásszabadság és a szabad áramlás, a külső határokhöz a kollektív és az egyéni biztonsághoz való jog fűződik. A belső határok államhatári jellege szimbolikus értelemben és formális jelleggel, azaz jogilag meghatározható módon megmarad és minden bizonnyal igazgatási jellegű határként **regionális határrá** alakul át. A külső határok viszont az Unió területét **közjogi értelemben is körbevevő (állam)határt** jelentik. Lényegében ezt támasztja alá a Schengeni

¹⁷ MK Alk. 40/A. §. (3) bek.

Határellenőrzési Kódex¹⁸ külső határ-definíciója, amely a Schengeni Végrehajtási Egyezmény megfogalmazásától eltérően tagállami határokról szól, amely tagállamok egy új minőségű térséget alkotnak. Említést kell még tenni a csatlakozási folyamatban az ún. csatlakozási határokról.¹⁹ A csatlakozási határok megfogalmazása nem szerepel a schengeni joganyagban, ám a gyakorlatban létező forma, amely átmeneti időtartamban, kettős jelleggel bír (belső határ is és külső határ is, illetve sem nem belső határ, sem nem külső határ). A csatlakozási határokkal mindaddig számolni kell, amíg az Európai Unió területi bővülése folyamatban lesz, s az adott országok leendő belső határai tekintetében más-más időtartamig – az EU teljes jogú tagság elnyerésétől a schengeni teljes jogú taggá válásig – áll fenn ez az állapot. Mind a belső, mind, pedig a külső határ, a komplex nemzeti és európai biztonság határbiztonságának integráns része, amire a későbbi fejezetekben részletesen kitérek.

1.1.2 A határok tipológiai felosztása, az államhatárok fajtái

A határok, mint térbeli és társadalmi jelenség típusainak csoportosítását a vonatkozó szakirodalom²⁰ többféle megközelítésből és különböző szempontok szerinti felosztásban tárgyalja. Hagyományos felosztásban a határok lehetnek természetes, illetve mesterséges határok. **A természetes határok** körébe sorolhatjuk a természetes eredetű közlekedési akadályokat (állóvizek, hegláncok), a természettudományi jellegű határokat (hóhatár), a gazdasági jellegű határokat (a folyók hajózhatóságának határa) és a társadalmi jellegű határokat (etnikai, kulturális, vallási határok). Valamennyi természetes határ közös jellemzője, hogy igen nehéz megváltoztatni őket. **Mesterséges határok** lehetnek a különböző építmények (falak, kerítések); más telepített fizikai akadályok (aknazár);²¹ a történelmi és politikai határok (államhatár); a közigazgatási határok (megye-, településhatár, régióhatár); a szakmai-funkcionális szempontok szerint kialakított határok (nemzeti park határa). Valamennyi mesterséges határ közös jellemzője, hogy gyakran követnek természetes határokat, jól elkülöníthető szakaszokra oszthatók, átjárhatóságuk változó és térbeli pontokhoz köthető, viszonylag könnyen megváltoztathatók.

¹⁸ 2006.4.13. Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 105/1 Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK Rendelete (2006. III. 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni Határellenőrzési Kódex: SHK) létrehozásáról. Elérhető: <http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=1213> (fellelés: 2006.XII.1.)

¹⁹ Az ún. csatlakozási határ saját meghatározás. A kutatás során az „ideiglenes külső szárazföldi határ” elnevezéssel találkoztam.

²⁰ Földrajztudományi, politikai földrajzi, határrendészeti, regionális kutatásokkal foglalkozó szakirodalom.

²¹ 1949-ben az osztrák és a jugoszláv határszakaszon műszaki zár (drótakadály) kiépítése és elaknásítása történt. A műszaki zárt első alkalommal 1956-ban felszedték. Az 1957-ben csak az osztrák határszakaszon telepített zárrendszer aknazárát 1968-ban, drótakadályát 1989-ben szüntették meg.

Az európai és magyarországi régiók történelmi-földrajzi alapjainak tudományos vizsgálata szempontjából Tóth József²² műveiben különbséget tesz az országhatár és az államhatár fogalma között.²³ A felosztás alapja a térfelosztási rendszerek két típusa: a funkcionális és az igazgatási rendszer. A funkcionális rendszer szerinti térstruktúrának szervesen fejlődő, egymásra épülő téregységei a település, a vonzáskörzet a régió és az ország. Alapja és összekötő ereje a tartós együttlét, a közös hagyományok és értékek. Az ország tehát a már kialakult társadalmi-gazdasági berendezkedés által jön létre. Ennek megfelelően az országhatár egy objektív organikus fejlődési folyamat eredménye. Az igazgatási rendszer felülről lefelé haladva a hatalmi viszonyok és a közigazgatás térstruktúráját követi. Az adott állam területe képezi a téregységek alapját, amelyek elemei vonalszerű határokkal rendelkeznek. A rendszer térstruktúrájának egységei: a község (város), a megye és az állam. Az állam nem a természetes társadalmi-gazdasági folyamatok eredményeként kialakuló téregység és ebből következően az államhatár is pillanatnyi vagy tartós politikai erőviszonyok alapján jön létre.

Az államhatár kitüntetett fontosságú határ-típus, amely általában egymástól eltérő etnikai, politikai, gazdasági, kulturális, nyelvi sajátosságokkal rendelkező területeket választ el. Az államhatárok közkeletű felosztásban lehetnek természetes vagy mesterséges határok. A határokkal foglalkozó földrajzi szakirodalom²⁴ a természetes államhatár fogalmát elutasítja, kiindulva abból, hogy a határ az emberi térszemlélet eredménye, így legfeljebb természeti objektumok által kijelölt határról beszélhetünk, amelyre ráépülnek a politikai határok.²⁵ **A határrendészeti szakirodalom** különbséget tesz a természetes és mesterséges határ között, amelynek jogi értelemben nincs jelentősége, mivel a határ mindkét esetben az érdekelt államok megegyezésével megállapított vonal. A természetes (orografikus) határ egybeesik egy földrajzi adottsággal, ami lehet hegylánc, állóvíz vagy folyóvíz. Ebben az esetben is szükségképpen létezik egy képzeletbeli vonal. Nemzetközi gyakorlat alapján a hegynél ez a vonal a hegygerinc (a legmagasabb csúcsokat összekötő vonal), illetve a vízválasztó lehet. A folyónál a meder középső vonala vagy a folyó egyik vagy másik partja. Hajózható folyók esetében a határ a hajózható mederrész középvonala, az ún. sodorvonal. A mesterséges határ esetében a határvonal mindenféle terepalakulattól függetlenül, mesterségesen megállapított vonal, amely lehet geometriai vagy csillagászati (asztronómiai) határ. A geometrikus határok

²² **Dr. Tóth József** a földrajztudomány doktora (PTE TTK Földrajzi Intézet).

²³ Dr. Tóth József – Dr. Trócsányi András: A magyarországi régiók történelmi-földrajzi alapjai. Fejlesztés és Finanszírozás 2003/4 p.: 19-29.;

²⁴ Hardi i.m. (2003.) p.: 11.

²⁵ „A határ: politikai izobár.” Jacques Ancel: A határok geográfiája. In: Geopolitikai Szöveggyűjtemény (Szerk.: Csizmadia S.- Molnár G.- Pataki G. Zs.) Kiadja: Stratégiai és Védelmi Kutató Hivatal. Bp., 2002. p: 422.

az egyik határjeltől a másik határjelig összekötő egyenes mentén húzódnak, tekintet nélkül a természetes felszíni alakulatokra és viszonyokra. A csillagászati határok a földrajzi hosszúsági vagy szélességi köröket követik.

A határok tipológiai rendszerében tehát különleges helyet foglal el az államhatár, amelynek klasszikus megjelenési formája a nemzetállamok kialakulásához köthető.

1.2 A nemzetállami határok kialakulása és a határelméletek

1.2.1 Az állami határok jelentéstartalmának változásai

Az államhatár jelentéstartalma sok változáson ment keresztül az ókortól napjainkig és minden korszakban más-más értelmezése dominált. Míg a görög városállamok nem rendelkeztek semmiféle földrajzi kerettel, nem voltak sem katonai, sem vámhatáraik, úgy az erős központi hatalommal rendelkező ókori civilizációk²⁶ vonalszerű politikai határok kiépítésére törekedtek, amelynek célja a védelem és a barbároktól való elhatárolás biztosítása volt. A feudalizmus idején a területi széttagoltság következtében a mai értelemben vett államhatárokról nem beszélhetünk a korszakban sávszerű ütköző és védelmi övezetek rendszere alakult ki. Az államhatár fogalma az abszolút monarchiák korában jelent meg és a modern nemzetállamok kialakulásakor vált egyre nagyobb jelentőségűvé az államoknak az az igénye, hogy – nem utolsósorban a sűrlődások kiküszöbölése érdekében – a területi felségjog térbeli kiterjedését meghatározzák. Így a határtérségek helyébe a lineáris vonal lépett és ezt vették át az újonnan függetlenné váló államok is. A határral kapcsolatos felfogást ebben az időszakban a tudományos-technikai fejlődés (hadtudományok, földmérés), valamint az állam funkciójára vonatkozó modern elméletek alakították.

Magyarországon a honfoglalás korában alakult ki és a X-XII. században védelmi rendszerként működött a gyepűrendszer, amely jelentősen különbözött a birodalmak vonalszerű határaitól, széles és lakatlan volt. A korabeli törvények és oklevelek az országhatár megjelölésére a *confinia*²⁷ kifejezést használták, amely a határvidéket, határmentét jelentette és rendeltetése a jog megőrzése volt a középkori magyar állam területén. A XIII. században a határ a birtokhatárral esett egybe, ami a jogérvényesülés területi végpontjait jelölte. A XIV. században már létezett az államokat egymástól elválasztó államhatár fogalma, sőt, szabályozandó kérdésként is felmerült. Jogi alapját a Szent Korona, mint a királyi hatalom

²⁶ Római Birodalom – limes; az ókori Kína: Kínai Nagyfal

²⁷ Dr. Suba János: Magyarország államhatárának változásai 1867-1947 között. Tipico Design Kft., Bp., 2003. p.: 14.

szimbóluma képezte azáltal, hogy a határ a Szent Korona testét alkotó tagjainak birtokhatáraival esik egybe. Ennek ellenére a XV-XVII. században a magánbirtok és az államhatár megállapítása még nem teljesen különült el, a határvillongásokat is egyszerű birtokvitaként értékelték. Majd a XVIII. században fogalmilag és a valóságban egyaránt kialakultak a magyar állam határai. A törökök kiszorítását követő Karlócai béke (1699.) alapvető változást hozott a határ kijelölésében. A déli határokat meghatározott vonalon kitűzték és ezt, térképen is rögzítették.²⁸ A határmegjelölés történetében fontos állomás volt a dualizmus időszakában az 1888-as magyar-román²⁹ határszerződés, és az 1897-es magyar-bukovinai határszerződés.³⁰ Friedrich Ratzel német földrajztudós szerint az 1888. évi szerződés alapján tudományosan történt meg a határ kijelölése,³¹ amelynek eredményeként kialakult a – mai értelemben vett – terepen geodéziailag kitűzött, határjelekkel megjelölt, állandóan karban tartott és ellenőrzött határvonal, továbbá 1891-ben létrehozták a határ őrzésére a csendőrségen belül a határszéli csendőrséget és megjelent az országhatár megjelölésére szolgáló jel büntetőjogi védelme.

Tehát Magyarországon az államhatár jogi entitásként és ténylegesen a XIX. század végén alakult ki, amely az elkövetkező időszakban térben jelentősen változott.

1.2.2 Az államhatárok változásai a XX. századi Közép-Európában

Az államhatárok változása a történelmi tapasztalatok alapján bekövetkezhet diktatórikus úton vagy demokratikus módon. Az előbbi esetben fegyveres erőszak következtében vagy politikai kényszerrel születnek meg az új államhatárok, amelynek hosszú távon általában súlyos politikai-gazdasági és etnikai következményei lehetnek. A demokratikus úton történő államhatár-változás alapja a kölcsönös megegyezés. A történelem folyamán különböző okok álltak a határok megváltoztatásának hátterében. Az egyik ok a nagyhatalmi pozíció megszerzésére irányuló törekvés volt. E célból a különböző országok a területszerzés eszközeként sokszor nem riadtak vissza a háborúk és a különböző nemzetközi katonai konfliktusok kirobbantásától sem. Ennek tipikus példája volt a XX. században kitört két

²⁸Sallai János: Az államhatárok. Press Publica Kiadó, 2004. p.: 6. **Sallai János:** tudományos kutató, címzetes főiskolai tanár, az MRTT titkára.

²⁹ 1888. évi XIV. törvénycikk az osztrák-magyar Monarchiának Romániával, a Monarchia két állama és Románia közt fenforgott határvillongások kiegyenlítése végett, a határvonal újabb megállapítása és azzal kapcsolatos kérdések szabályozása tárgyában kötött, s Bukarestben 1887. XII. 7-én aláírt nemzetközi egyezmény beczikkelyezéséről (Corpus Juris Hungarici: CJH)

³⁰ 1897. évi XIV. tc. a Magyarország és Ausztria között, egyrészt Besztercze-Naszód és Máramaros vármegyék, másrészt Bukovina szélén elhúzódó országos határvonal megállapításáról (CJH)

³¹Friedrich Ratzel: Politikai Földrajz VI. Rész: A határok. In: Geopolitikai Szöveggyűjtemény (Szerk.: Csizmadia S.- Molnár G.- Pataki G. Zs.) Kiadja: Stratégiai és Védelmi Kutató Hivatal. Bp., 2002. p: 215.

világháború.³²A másik ok a nemzeti függetlenségi törekvések érvényesítése, illetve a nemzeti egység megteremtése volt.³³A harmadik ok a gazdasági-politikai együttműködés fejlesztésben jelölhető meg. A határok jellegének, funkcióinak megváltozása az Európai Unióban szintén erre az okra vezethető vissza.

A XX. századi Közép-Európában az államhatárok változásait tekintve több szakasz különíthető el. **1918-1920. között** az I. világháború következményeként Közép-Európa feldarabolódott,³⁴ így sokszorosára nőtt az államhatárok hossza. Magyarország határait az I. világháború után az 1920. június 4-én aláírt Trianoni Békeszerződés határozta meg, amelyet az 1921. évi XXXIII. Törvénycikk³⁵ iktatott be a magyar jogrendbe.



1. ábra Magyarország szétdarabolása a Trianoni Békeszerződés szerint³⁶

³² I. vh.:1914-1918.; II. vh.:1939-1945.

³³ Például 1860. olasz egység megteremtése.

³⁴ Németország komoly területi veszteségeket szenvedett el; O-M-M felbomlott; Lengyelország önállósult; Létrejött: Csehszlovákia (1918. X. 2.); Szerb-Horvát-Szlovén Királyság (Jugoszlávia) 1918. XII. 1.

³⁵ 1921. évi XXXIII. Tc. az Északamerikai Egyesült Államokkal, a Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal és Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nikaraguával, Panamával, Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlovén Állammal, Sziámmal és Cseh-Szlovákiával 1920. évi június hó 4. napján a Trianonban kötött békeszerződés becikkelyezéséről (Hatályba lépett: 1921. július 26-án; az USA 1921. VIII. 29-én írta alá) II. Rész: Magyarország határai 27-35. cikk.

³⁶ Forrás: <http://www.mindentudas.hu/mindentudasegyeteme/toth/20040602toth.html?pIdx=4> (2006. XII. 15.)

A határok kijelölése diktatórikus módon történt, az erőszakos államegyesítések etnikailag tiszta területek leválasztását eredményezték az anyaországról.³⁷ Ami Magyarországot illeti:³⁸ Erdély a Partiummal és Kelet-Bánáttal együtt Romániáé, a Felvidék Kárpátaljával Csehszlovákiáé, Horvátország, a Bácska és Nyugat-Bánát a Szerb-Horvát-Szlovén Királyságé, Burgenland Ausztriáé lett. Magyarország területe és lakossága Trianon előtt 325.411 km²; 20.900.000 fő volt; Trianon után maradt: 92.833 km²; 7.980.000 fő. Ennek következtében nagy létszámú nemzeti kisebbségek alakultak ki az újonnan húzott közös határok két oldalán, ami előrevetítette a szomszédos országok közötti nemzeti-etnikai konfliktushelyzetek kialakulását a megoldatlan kisebbségi politikák miatt. **1938-1941. között** a területrevíziók eredményeként Magyarország határai meghosszabbodtak. Ebben az időszakban korábbi magyar területek visszaszerzésére került sor, így 1938-ban az I. Bécsi Döntés értelmében Dél-Szlovákia, 1939-ben Kárpátalja, 1940-ben Észak-Erdély és 1941-ben a Bácska visszacsatolásával.



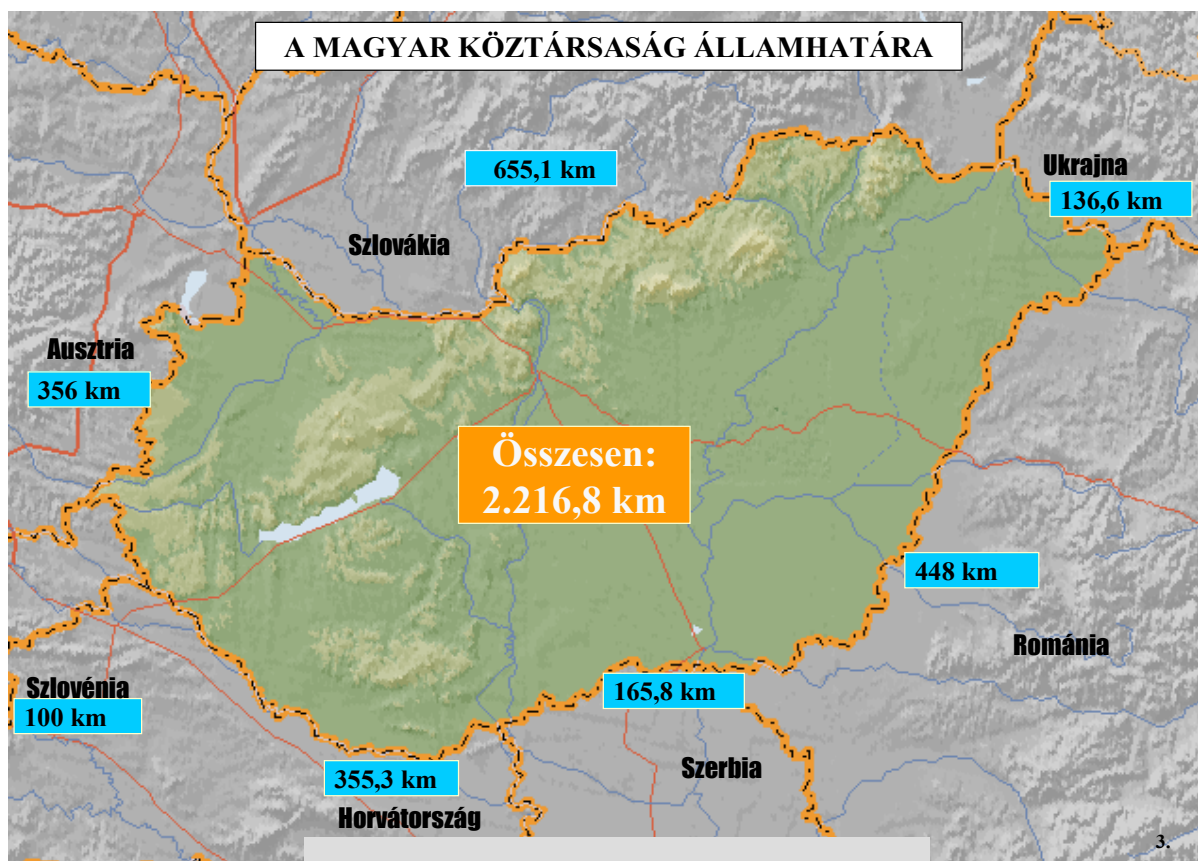
2. ábra Magyarország területgyarapodása 1938-1941. között³⁹

³⁷ Ausztria (Dél-Tirol), Németország (keleti területen) esetében és a Balkánon.

³⁸ <http://web.interware.hu/szentesi/trianon/trianon.htm> (Fellelés: 2006. XII. 15.)

³⁹ Forrás: <http://www.mindentudas.hu/mindentudasegyeteme/toth/20040602toth.html?pIdx=4> (2006. XII. 15.)

1945-1990. között Közép-Európa keleti része szovjet befolyás alá került. Magyarország határait az 1947. évi Párizsi Békeszerződés⁴⁰ rögzítette. Újabb államhatárok jelentek meg, így Magyarország öt országgal⁴¹ lett határos. Ebben az időszakban az államhatárok elválasztó szerepe erősödött, ami többek között abban nyilvánult meg, hogy a nemzetközi forgalom számára kevés határátkelőhely állt rendelkezésre, szigorú határőrizeti és határforgalom-ellenőrzési rendszert alakítottak ki, továbbá utazási korlátozásokat vezettek be a szocialista országok viszonylatában is. **1990 után** Közép-Európában a mesterségesen egyben tartott országok szétváltak. Számos belső határból nemzetközi határ lett és ezzel párhuzamosan a „szomszédok” száma is gyarapodott. Magyarország határszakaszainak száma Jugoszlávia szétesését követően⁴² hétre emelkedett. A Magyar Köztársaság államhatára⁴³ viszonylatonként az alábbiak szerint oszlik meg:



3. ábra A Magyar Köztársaság és a szomszédos államok közötti határszakaszok⁴⁴

⁴⁰1947. évi XVIII. Tc. a Párizsban 1947. évi II. 10. napján kelt békeszerződés becikkelyezése tárgyában I. Rész. Magyarország határai az ún. pozsonyi hídfő [Horvátújfalú, Oroszvár és Dunacsun (1. cikk 4. c.)] kivételével azonosak a Trianoni Békeszerződésben rögzített és az 1938. I. 1-jén fennállott határokkal.

⁴¹ Ausztria, Csehszlovákia, Szovjetunió, Románia, Jugoszlávia.

⁴² Ausztria, Románia, Szerbia, Szlovénia (1991.), Horvátország (1991.), Ukrajna (1991.), Szlovákia (1993.)

⁴³ Szám adatok: <http://www.magyarorszag.hu/orszaginfo/adatok/tarsadalom/foldrajz.html> (Fellelés: 2006. XII. 1.)

⁴⁴ A térkép forrása: Határőrség Országos Parancsnokság

A határok térbeli módosulásai szorosan összefüggnek az államok közötti politikai erőviszonyokkal, ami visszatükröződik a politikai földrajz államhatárra vonatkozó elméleteiben is.

1.2.3 A politikai földrajz államhatár-elméletei

Az alfejezetben az államhatárra vonatkozó nemzetközi és magyar politikai földrajz elméleteit kívánom bemutatni Dr. Suba János:⁴⁵ „A politikai földrajz történetileg változó államhatár-elmélete” című tanulmánya⁴⁶ alapján.

Az államhatárok politikai földrajzi elméletei mindenkor szorosan összekapcsolódtak az államról szóló elméletekkel. **A francia** politikai elméletek középpontjában a centralizált nemzetállam eszméje állt, amelyet természetes határok vesznek körül. Különösen a folyóhatároknak volt kitüntetett szerepe, a történelem folyamán sokszor volt a hatalmi törekvések ütközőpontja a Rajna, mint államhatár. **Az angol** politikai földrajz határelméletének jellegzetessége, hogy az államhatárok kialakulásban és a fennálló határokat tekintve egyetlen tényezőt sem emel ki. Ennek magyarázata a gyarmatbirodalmi érdekek, az egész világra kiterjedő érdekeltség. Az angol határszemlélet feltárta az államhatárok kialakulásának és változásainak területileg differenciált sokszínűségét. **Az Amerikai Egyesült Államok** földrajztudományában az államhatárok kutatása az I. világháború után vált hangsúlyossá. Az amerikai kontinensen jelentős szerepet tulajdonítanak a geometriai és asztronómiai határoknak, ami egy új megközelítés, és új elemeket iktatott be az államhatárok szerepének, jellegének, funkcióinak és formájának földrajzi kutatásába. **A német politikai földrajz határelméletét** Friedrich Ratzel⁴⁷ alapozta meg, aki az államhatárokat az állam külső szerveiként határozta meg. Az organikus határelméletből kiindulva – szerinte – az állam növekedésével, fejlődésével szükségszerűen szélesednek, tágulnak határai is. Az államhatárokat vizsgálva megkülönböztette a határvonalat és a határzónát. A határvonalat térképi, technikai elhatárolásnak tekintette, a határzónát katonai-védelmi funkcióval ruházta fel. Az államszervezet szempontjából különbséget tett a külső államhatár és a belső közigazgatási határok között. Az organikus államelmélet másik változatát a „sejtállam” elmélete képezi, amelynek egyik legjelentősebb német képviselője Otto Maull⁴⁸ volt. Szerinte

⁴⁵ **Dr. Suba János** a Hadtörténeti Térképtár kutatója. Az államhatárral kapcsolatos számos tanulmány szerzője.

⁴⁶ Dr. Suba János: A politikai földrajz történetileg változó államhatár-elmélete. A tanulmány elérhető: www.fomi.hu/internet/magyar/szaklap/2002/06/3.pdf (Fellelés: 2006.XII.9.)

⁴⁷ **Friedrich Ratzel** (1844–1904) német geográfus, akinek Politische Geographie (1897.) című műve jelentős lökést adott a politikai földrajz tudományterület létrejöttéhez. Ebben a műben elemzi a határokat. (17-19. fejezet)

⁴⁸ **Otto Maull** (1887-1957) német geográfus és geopolitikus. Fő művei: Politische Grenzen (1928), Das Wesen der Geopolitik (1936.), Politische Geographie (1956.)

az államhatár ugyanazt a funkciót tölti be az állam életében, mint a sejtek életében a sejthártya. Részből összetartja az államterületet, másrészt biztosítja a szükséges kapcsolatokat, az átjárhatóságot. **A Szovjetunióban** hosszú ideig tabu volt az államhatárok földrajzi problémakörének kutatása. A politikai földrajz feladata az volt, hogy a Szovjetunió pozícióinak védelmét elméleti szempontból igazolja. A nyugati megközelítéseket ideológiai és politikai értékek alapján mérlegelte. A Szovjetunió felbomlása után a határok kérdésköre előtérbe került, amelyben történeti, etnikai, gazdasági és katonai-biztonsági szempontok fogalmazódtak meg. **A Magyarországgal szomszédos államok** határelméleteiben az etnikai határoknak volt meghatározó szerepe. Ebből az elvből kiindulva fogalmazódott meg az etnikai határok államhatárrá való átalakításának igénye.

A magyar politikai földrajz államhatár-elméletének szakaszos fejlődése követhető nyomon. Az államhatár kezdetben, mint természetföldrajzi meghatározottságú dolog jelent meg **Hunfalvy János**⁴⁹ – az ország első modern – természetföldrajzi leírásában. Később a magyar politikai és földrajzi gondolkodásban a „jó államhatár” kifejezés a „természetes határ” fogalmával volt egyenértékű, azon belül is a hegygerinci vízválasztóvonalat tekintették a legfontosabbnak. **Hanusz István**⁵⁰ munkásságában a Szent-korona tan államfelfogásából kiindulva elsősorban történeti jogi és közjogi érvekkel egészült ki az államhatárok vizsgálata. **Milleker Rezső**⁵¹ az államhatárt az elkülönítés oldaláról elemezte. Álláspontja szerint az államokat a határaik alapján rögzítjük képzeletünkben és térképen, tehát a különálló államokat valójában határuk definiálja. Szerinte nem szerencsés, hogy összekapcsolták a természetes határokat és a tökéletes határ fogalmát, mert nem minden természetes határ jó államhatár, és a jó államhatár nem feltétlenül természetes. **Czirbusz Géza**⁵² műveiben azt hangsúlyozta, hogy az állam külső egységét a jó körülhatárolás biztosítja. A magyar politikai földrajz fejlődésében jelentős szerepe volt a Trianoni Békeszerződés előkészítésével kapcsolatos kutatómunkának. **Cholnoky Jenő**⁵³ a Trianoni Békeszerződésben tervezett államhatárokat bírálva bebizonyította, hogy azok szinte minden tekintetben megsértik a békekonferencia által hirdetett elveket. Nézete szerint sem a népek önrendelkezési jogára, sem az etnikai elvre nem

⁴⁹ **Hunfalvy János** (1820-1888) földrajztudós. Magyarország első földrajzprofesszora. Fő művei: A magyar birodalom természeti viszonyainak leírása 1862-65; Egyetemes földrajz I-III., Bp., 1884., 1886., 1890.

⁵⁰ **Hanusz István** (1840 –1909) A Természettudományi Társ, és a Magy. Földrajzi Társ. alapító tagja. Művei között szerepel: A Magyar Haza föld- és néprajzi jellemképekben (1901).

⁵¹ **Milleker Rezső** (1887- 1945): földrajztudós, egyetemi tanár. Művei: A politikai földrajz alapvonásai (1917.) Néprajzi térkép és nemzetiségi kataszter (Bp., 1936);

⁵² **Czirbusz Géza** (1853-1920) Hunfalvy J. utóda, piarista szerzetes, földrajzi író. Főbb művei: Egyetemes földrajz, 5 kötet, Magyarország a XX. évszázad elején (1902), Geopolitika (1919).

⁵³ **Cholnoky Jenő** a magyar geográfia legnagyobb tudósainak egyike. Fő művei: Általános földrajz I-II. (1923.) Magyarország földrajza (1929.)

voltak tekintettel Magyarország esetében. Az 1920-as békeszerződés életbe lépése után a magyar politikai földrajzi elemzések jelentős része a trianoni határ igazságtalanságainak bemutatásra terjedt ki. Kiemelkednek ezek közül a politikai és katonai elemzések, amelyek rámutatnak, hogy az ország nagy része határ menti zónába esik, államhatárai katonai szempontból nem védhetők jól.

A két világháború között szerteágazó irányok jelentek meg a politikai földrajzban. Ezt a korszakot fémjelzi Teleki Pál,⁵⁴Rónai András,⁵⁵és Princz Gyula⁵⁶munkássága. Princz Gyula határfelfogásának alapja, hogy különbséget tesz az ország és állam, az országhatár és az államhatár között. Számára az ország természetes területegység, míg az állam pillanatnyi uralmi terület. Álláspontja szerint az államhatár valójában széles sáv (limes), melyen belül van a történetileg változó határvonal.

Összegezve megállapítható, hogy a politikai földrajz különböző határelméleteiben megjelennek az államról szóló eltérő felfogások és az adott állam politikai célkitűzései is. Napjainkban a határok nem térben, hanem minőségi szempontból változnak, ezért került előtérbe az európai integráció folyamatában a határok funkcióinak vizsgálata.

1.3 Az államhatár funkciói és a funkcionális határok

1.3.1 A nemzetállami határok funkciói és azok változásai

A határokkal foglalkozó szakirodalomban gyakran találkozhatunk a határok funkcionális jellemzésével. Kétféle felosztási rendszer ismeretes, amelyekben az osztályozási alapelvek – mint, elválaszt, összeköt, illetve az elválaszt és összeköt szintézise – hasonlóak, mégis más-más elemek jelennek meg a különböző rendszerezésekben. Szélesebb értelmezésben a nemzetállam határainak öt funkcióját különböztethetjük meg. Ezek a funkciók a következők: védelmi és biztonsági, törvényességi, gazdasági, ideológiai és társadalomlélektani funkció.

A védelmi-biztonsági funkció tekintetében a hagyományos értelemben vett katonai-védelmi funkció a XX. század második felére a haditechnika fejlődése következtében háttérbe szorult. A határ – napjainkban – nem a katonailag erős, hanem inkább a gyenge szomszédától „véd”, amelynek területén gazdasági válság léphet fel, polgárháború törhet ki. Így napjainkban a

⁵⁴ **Teleki Pál** gróf (1879-1941) miniszterelnök, földrajztudós. Egyik legjelentősebb műve: A földrajzi gondolat története. (1914-18). T.P. fokozatosan eljutott a kompromisszumos jellegű revízió elfogadásáig, elfogadta az etnikai-nyelvi államhatár-megvonás elvét Magyarországra vonatkoztatva is.

⁵⁵ **Rónai András** geológus (1906-1991) jelentős eredményeket ért el a magyar és közép-európai államhatárok életrajzáinak kutatásában. Tudományos teljesítménye: határállandósági térkép kidolgozása és a magyar államhatárokra gyakorolt hatások.

⁵⁶ **Princz Gyula** (1882-1973) geológus-geográfus. Magyarország földrajza (1926).

biztonsági funkcióra kerül át a hangsúly. Az új globális kihívások –, mint a nemzetközi terrorizmus, a határokon átnyúló szervezett bűnözés és az illegális bevándorlás – kezelésére vonatkozó különböző szintű biztonsági stratégiák⁵⁷ új tartalommal jelenítik meg a határbiztonság kérdéskörét. Ez a funkció az Európai Unió dokumentumaiban is hangsúlyosan szerepel mind a belső, mind a külső határok térségében. **A jogi-törvényességi funkció** lényegében a politikai demarkációs vonalat jelenti.⁵⁸ Ebben az értelemben az államhatár az alkotmányos rend külső kerete, amelynek hatósugarán belül érvényesül a nemzeti jogrendszer és az állami szervek joghatósága. Az államhatárok funkcióinak átalakulása során ez funkció mindvégig fennmarad. **A gazdasági funkció**, amely lényegében a vámhatár funkciót jelenti, hosszú ideig alapvető célja volt az államhatárok létezésének. Napjainkban a szabadkereskedelmi övezetek, a globális pénzpiac és kereskedelem kialakulásával – az Európai Unióban a gazdasági unió létrejöttével – a határok fiskális funkciója a belső határokon megszűnt. E funkció kiesése azonban komplex kiegyenlítő biztonsági intézkedés-rendszer felállítását igényli például a fogyasztóvédelmi, élelmiszer-biztonsági és környezetbiztonsági területen. **Az ideológiai funkció** a határok politikai nézetek és eszmék mentén történő megosztó szerepére utal. A XX. században a határok ideológiai befolyási övezeteket választottak el, amelynek tipikus példája volt az ún. „vasfüggöny.”⁵⁹ **A társadalomlélektani funkció** azt jelenti, hogy a terület elhatárolása nemcsak az egyénre, hanem a közösségre is jellemző. A társadalom, mint politikai közösség bizonyos egység megvalósítását is célozza, amelynek egyik kerete a nemzetállam.

Az európai integráció során a nemzetállamok funkciói számottevően módosulnak, az államhatárok átalakulnak részben belső, részben külső határokká. Felmerül a kérdés, hogy minként határozható meg a belső és a külső határok funkciója a schengeni rendszerben? Álláspontom szerint mindkét határtípus esetében számolni kell – más-más tartalommal – a biztonsági és a jogi funkcióval. A külső határok viszonylatában ezen kívül véleményem szerint megmarad a gazdasági és a védelmi funkció is.

A tagállami belső határok biztonsági funkciójának lényege, hogy az egységes közbiztonsági térség integritása nem bomolhat meg a tagállami határok törésvonala mentén. A belső határokon a biztonság célja az Unió közrendjének és közbiztonságának fenntartása. Ennek közrendvédelmi szabályozási és intézkedési eszközrendszere értelemszerűen a

⁵⁷ NATO Stratégiai Konceptió, EU Biztonsági Stratégiája, MK Nemzeti Biztonsági Stratégia

⁵⁸ Hardi i.m. (2003.) p.:18.

⁵⁹ Európa hidegháborús kettéosztottságának politikai metaforája. Jelentése a két világrendszert elválasztó katonai, politikai és ideológiai „elszigetelő rendszer”, amely a szovjet és a nyugati blokk országai között épült ki. Az elnevezés W. Churchill 1946. március 5-i Fultoni beszédéből származik, az angol iron curtain tükörfordítása.

határtérségi léthez, sajátosságokhoz kapcsolódik. Alapfilozófiája a szomszédos tagállamok rendvédelmi szervei közötti kommunikáció, koordináció és kooperáció a belső határ térségében elkövetett bűncselekmények és más jogellenes cselekmények megelőzése, felderítése és megszakítása érdekében. **A belső határok jogi funkciója** a korábban ismertetett tartalommal továbbra is fennmarad, a nemzeti jogintézmények, normák érvényesülési kereteként. Meg kell jegyezni, hogy a nemzeti jogalkotás tárgykörei a közösségi jog elsőbbsége folytán az ún. előfoglalás jogintézménye⁶⁰ által csökkennek, amely az alkotmányi szintű csatlakozási klauzula⁶¹ szerint a jogalkotó joghatóság korlátozásával jár, ez azonban nem üresíti ki a határok jogi funkcióit. **A külső határok biztonsági funkciója** a határátlépés feltételeinek szigorú szabályozását, a belépés ellenőrzésének következetes végrehajtását, az ún. „zöldhatár” térségében megvalósuló mobil ellenőrző rendszert és az áruforgalomban a vámhatósági ellenőrzést jelenti. **A külső határok jogi funkciója** a közösségi jog, mint „sui generis”(önálló) jogrend érvényesülési keretét jelenti.

A nemzetállami határok funkcióinak átalakulása mellett az európai integrációs folyamatban a határok átjárhatósága is megváltozik, amely hatással van a szomszédos határtérségek közötti interakciók alakulására is.

1.3.2 A funkcionális határok típusai, sajátosságai

A határok átjárhatósága szempontjából⁶² az államhatár funkcióját tekintve kettős jelenség, amelyben az elválasztó és összekötő tényezők egyidejűleg vannak jelen. Az államhatárok a különböző rendszereket elválasztják egymástól, ugyanakkor az eltérő jellegű területek között összeköttetést hoznak létre. E funkciók alapján a határok három típusát határozhatjuk meg. Az **elválasztó határ** (barrier jellegű határ) zárt, erősen korlátoz és véd a külvilág káros jelenségeitől. Gazdasági és szociológiai értelemben a periférikus folyamatokat erősíti. Rendészeti és biztonsági szempontból a személyek és áruk államhatárokon történő beléptetésének szabály- és gyakorlati ellenőrző rendszere részleteiben is szigorúan formalizált és mindenkire kiterjed. A határtérségek közötti kapcsolatrendszer zárt és korlátozott. **A szűrő határ** (filter jellegű határ) nem akadályozza a szabad mozgást, csak a kívánatos jelenségek, személyek, és áruk átjutását engedélyezi, a nemkívánatos elemeket és jelenségeket távol tartja a határon belüli területektől. A határ átlépése csak meghatározott határátkelőhelyeken és

⁶⁰ Előfoglalás: a közösségi jog elsőbbségéhez kapcsolódó elv. Egyes jogterületeken, ahol a közösségi jog már kimerítően szabályoz, illetve ahol kizárólagos, ott nincs már lehetőség a nemzeti jogalkotásra.

⁶¹ MK Alk. 2/A § (1). (Megállapította a 2002. évi LXI. Alk.módosító tv. 1.§-a. Hatályos 2002. XII. 23-tól.).

⁶² Hardi Tamás: Az államhatárokon átnyúló régiók formálódása. Magyar Tudomány 2004/9. p.: 991.

külön erre a célra szolgáló okmányokkal lehetséges. A szűrő határok térségében többnyire kölcsönösen együttműködő határtérségek alakulnak ki. A **nyitott határ** (open borders) olyan államhatár, amely összeköt, a kapcsolattartás és együttműködés terepévé válik, megvalósul a tőke, a szolgáltatások, az áruk és a személyek szabad áramlása és az ehhez kapcsolódó adminisztratív tevékenység nem érezhető a mindennapokban. A nyitott határ lehetővé teszi az integrált határtérségek (határrégiók) kialakulását. A közbiztonság szempontból nemkívánatos jelenségek határokon történő átjutásának megelőzése és megakadályozása új bűnmegelőzési, rendészeti (rendvédelmi) munkamódszerek, együttműködési formák révén valósul meg.

Bár a határok elválasztó szerepe a globalizáció és a nemzetközi integrációk növekvő befolyása révén csökkenőben van, a schengeni biztonsági rendszerben a külső határoknál elsősorban az elválasztó jelleg érvényesül, míg a belső határokon az összeköttetés és az együttműködés dominál. A schengeni határok további sajátossága, hogy a szűrő jelleg más-más formában mindkét határtípusnál megmarad. Az ún. csatlakozási határok tekintetében pedig mindhárom jelleg egyidejűleg megtalálható. Az állami határok megváltozott funkciói a schengeni rendszerben szorosan összefüggnek a mozgásszabadság és a biztonság egymástól elválaszthatatlan, egymást kiegészítő kérdéskörével, amely a következő fejezet tárgyát képezi.

1.4 Következtetések

A határok definícióit és megjelenési típusait vizsgálva megállapítottam, hogy az államhatár, mint térbeli és társadalmi jelenség egyben jogi entitást is jelent, amelynek kettős dimenziója van. Belső dimenziója azt jelenti, hogy kijelöli az állam szárazföldi kiterjedését, a területi felségjog gyakorlásának terepét, amelyen belül érvényesül az adott állam jogrendje és az állami szervek joghatósága. Külső dimenziója pedig azt, hogy a szomszédos államok között jogilag megállapított érintkezési vonal, amelynek tiszteletben tartása egyetemes nemzetközi jogi alapelvként fogalmazódik meg. A határrend fenntartásának ezért kiemelt szerepe van az államok közötti kapcsolatokban. A határrend fenntartása a nemzeti jogban alkotmányos államcélként fogalmazódik meg, a nemzetközi jogban pedig, az egymással szomszédos államok kétoldalú egyezményekben rögzítik a határrendhez kapcsolódó jogok és kötelezettségek rendszerét. Az európai jog – az államhatárokkal kapcsolatos nemzetközi elvek és szerződések tiszteletben tartása mellett – megkülönbözteti az Európai Unióban a belső és a külső határ fogalmát. A belső határ az Uniót alkotó tagállamok közötti határt jelenti egy új minőségű belső térségben, amelyhez a mozgásszabadság, mint alapvető érték kapcsolódik. A külső határ az Unió területét körbevevő közjogi értelemben vett határ, amely egybeesik a

tagállamoknak a nem tagállamoktól elválasztó határával. A külső határhoz szorosan kapcsolódik a kollektív és egyéni biztonsághoz való jog. A schengeni integráció folyamatában, a gyakorlatban kialakult az ún. csatlakozási határ, amely átmeneti jelleget képez a külső és a belső határ között.

A nemzetállami határok kialakulását és a határelméleteket vizsgálva megállapítottam, hogy a történelem folyamán az állami határok hosszú ideig a külső ellenség elleni védekezési rendszert jelentették és nem voltak pontosan rögzítve. A modern nemzetállamok kialakulásakor jelent meg a mai értelemben vett vonalszerű határ, amelynek háttérében az állam funkciójára vonatkozó modern államelméletek és a tudományos-technikai fejlődés állt. Magyarországon az államalapítástól a XIX. század végéig a határok jelentéstartalmának különböző elemei domináltak. Kezdetben a védelmi rendszert, majd a birtokhatárt és végül a Szent Korona, mint jogi egység határát jelentette. 1888-ban a magyar-román határkijelöléssel alakult ki a mai értelemben vett határvonal, amelynek eredményeként megjelent az országhatár megjelölésére szolgáló jel büntetőjogi védelme és a határ őrzésére feljogosított szervezet. A XX. században Magyarország határai több alkalommal változtak térben és időben a háborúk és a területrevíziók következtében. Magyarország jelenlegi államhatárait az 1947. évi Párizsi Békeszerződés rögzíti. A szomszédos országok száma a 90-es években megváltozott a szomszédos szövetségi államok felbomlása következtében. A politikai földrajz nemzetközi és hazai határelméleteit áttekintve nyomon követhető, hogy az államhatárokra vonatkozó elméletek visszatükrözik az államnak, (államszövetségnek) az adott térségben és a világban elfoglalt helyét, befolyását, politikai törekvéseit.

Az államhatár funkcióit és azok változásait vizsgálva megállapítottam, hogy a nemzetállami határok hagyományos funkciói megváltoztak. Az Európai Unióban a határok jogi és biztonsági funkciója más-más tatalommal mind a belső, mind pedig a külső határokon megmarad. A belső határok jogi funkciója a nemzeti jog érvényesülését, az állami szervek joghatóságának keretét, míg biztonsági funkciója az Unióban az egységes közbiztonsági térség integritását biztosítja a közrend és a közbiztonság fenntartásával. A külső határok jogi funkciója a közösségi jogrend érvényesülési keretét jelenti, a biztonsági funkciója pedig azt, hogy lezárja és védi a Közösség területét a káros és veszélyes jelenségektől, továbbá szűri a személyek és áruk mozgását. A határok funkciója megváltozott az átjárhatóság szempontjából is. A belső határok térségében az államhatárok összekötő funkciója a kapcsolattartást és az együttműködést segíti elő, így lényegében integrált határtérségek alakulnak ki, míg a külső

határokon az elválasztó és a szűrő jelleg dominál. A külső határ az Európai Közösség, mint egy formálódó szövetségi állam és a harmadik országok közötti választóvonalat képezi. A külső határ szűrő funkciója ugyanakkor lehetővé teszi a külső határral rendelkező tagállam és a szomszédos harmadik ország közötti kétoldalú együttműködést. Funkcionális értelemben is megállapítható, hogy egyre inkább kirajzolódni látszik mind a belső határ, mind pedig a külső határ új közjogi státusza. Az állami határok megváltozott funkciói a schengeni rendszerben szorosan összefüggnek a mozgásszabadság és a biztonság komplementer kérdéskörével, az új határbiztonsági struktúra kialakításával.

2 A MOZGÁSSZABADSÁG ÉS A BIZTONSÁG VISSZATÜKRÖZŐDÉSE AZ EU-SCHENGEN JOGFEJLŐDÉSSEN ÉS A NEMZETI JOGHARMONIZÁCIÓS FOLYAMATBAN

2.1 A személyek szabad áramlása és a schengeni kérdés

2.1.1 *A szabad mozgás tartalmi változásai és a bel-és igazságügyi együttműködés kialakulása az európai integrációs folyamatban*

Már az **Európai Közösség Alapító szerződése** (Római Szerződés)⁶³ megfogalmazta az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad áramlásának eszméjét. Ebben az időszakban azonban a közös piac megfelelő működésének biztosítására fókuszáló felek a mozgásszabadság általános jogát nem terjesztették ki mindenkire, hanem csak a gazdaságilag aktív személyekre és családtagjaikra. Ilyen értelemben a mozgásszabadság a munkaerő szabad áramlásának biztosítást jelentette, amely gazdaságilag és társadalmilag is nagy jelentőségű volt. Gazdasági értelemben azért, mert lehetővé tette az alkalmazásban álló munkavállalók szabad mozgásán túl a szabadfoglalkozásúak és a vállalkozások letelepedésének szabadságát is. Társadalmi jelentősége pedig abban állt, hogy a diszkrimináció tilalma elvének rögzítésével⁶⁴ elősegítette az egyes kultúrák közelítését, a tagállamok társadalmainak integrálódását.

A munkavállalók szabad mozgása a Római Szerződés 48. cikkelye szerint magában foglalja a ténylegesen fennálló állásajánlatokra való jelentkezés lehetőségét, ebből a célból a ki- és beutazás továbbá a tartózkodás jogát, s úgyszintén az ott-maradás jogát.

Az évek során a személyek szabad mozgásának tartalma fokozatosan megváltozott és kiszélesedett. A Maastricht-i Szerződés⁶⁵ leszögezi, hogy az Unió a közösségi jog általános elveként tiszteletben tartja az EK-Szerződés és az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Európai Egyezményében⁶⁶ foglalt alapvető jogokat, és már alapjogként határozta meg a személyek szabad mozgását az Unió minden állampolgára számára. Ez a jog közvetlenül a tagállami állampolgársághoz kapcsolódik, azt mintegy kiegészíti és a csatlakozással automatikusan lép életbe.

A személyek szabad mozgásának elve alapján az EU bármely állampolgára korlátozások nélkül lépheti át a tagállamok közötti közös határokat, szabadon utazhat és tartózkodhat

⁶³ Az Európai Közösség Alapító Szerződése (Róma, 1957. III. 25. Hatályba lépés 1958. I. 1.) 7a cikkely

⁶⁴ Római Szerződés 6. cikkely

⁶⁵ Maastricht-i Szerződés az Európai Unióról (aláírás: 1992. II. 7.; hatálybalépés: 1993. XI. 1.).

⁶⁶ Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (Kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény).

három hónapos időtartamig egy másik tagállamban. A szabad mozgás ezen kívül magában foglalja a hosszabb tartózkodás, a munkavállalás és a letelepedés szabadságát is, ezekhez azonban egyéb feltételek megléte is szükséges (pl. szakképesítések elismerésére vonatkozó jogok). A személyek szabad mozgásának azonban vannak korlátai is. Az ilyen korlátozó intézkedések egyrészt a közrend, közbiztonság és a közegészség védelme érdekében, másrészt a közszolgáltatásban való alkalmazás tekintetében, harmadrészt pedig, a letelepedés kapcsán olyan szolgáltatások nyújtására vonatkozhatnak, amelyek a közhatalom gyakorlását jelentik. A mozgásszabadság személyi körének univerzálissá tétele az Amszterdami Szerződés (a továbbiakban: ASz.) hatályba lépésével⁶⁷ következett be, amely kimondta, hogy a mozgásszabadság joga megilleti az Unió területén jogszerűen tartózkodó harmadik országok állampolgárait is.

A mozgásszabadság fokozatos kiteljesedése okszerűen magával hozta a különböző biztonsági kockázatok megjelenését is, amely a 80-as évek közepétől felvetette a belügyi- és igazságügyi szervek közötti szorosabb együttműködést. Ezt még inkább alátámasztotta az a felismerés, hogy a belső biztonságot leginkább fenyegető globális kihívások, mint a szervezett bűnözés és az illegális migráció visszaszorítása csak együttes fellépéssel lehet hatékony. A tagállamok ebből a megfontolásból határozták el, hogy a bel- és az igazságügyi együttműködést a politikai integráció részévé teszik. Így jött létre az Európai Unióról szóló Maastricht-i Szerződés⁶⁸ harmadik pilléréként – kormányközi szinten – a bel- és igazságügyi együttműködés, amely kiterjedt a menekültügyi politika, a tagállamok külső határainak ellenőrzése, a bevándorlási politika területére, továbbá a rendészeti és igazságügyi szervek közötti együttműködés kialakítására és erősítésére a nemzetközi bűnözés (csalások, terrorizmus, kábítószer-bűnözés) elleni hatékonyabb fellépés érdekében. Majd a Maastricht-i Szerződést módosító ASz. új alapokra helyezte a harmadik pilléres együttműködést is, amelyhez szorosan kapcsolódik a schengeni együttműködés kialakulása.

2.1.2 Mozgásszabadság és kompenzációs intézkedések a Schengeni Egyezményekben és a schengeni bővülési folyamat

A személyek szabad mozgásának gyakorlati megvalósulásában döntő lépést jelentett a Közösség keretein kívül – nemzetközi szerződéssel megkötött – a személyek ellenőrzésének a belső határokon történő fokozatos megszüntetéséről szóló **Schengeni**

⁶⁷ Amszterdami Szerződés (a továbbiakban ASz.) jóváhagyás az állam- és kormányfők 1997. VI. 16-17-i amszterdami ülésén; aláírás: 1997. X. 2-án; hatálybalépés 1999. V. 1-jén.

⁶⁸ Maastricht-i Szerződés K1. cikk. I. pillér: Európai Közösségek; II. pillér: közös kül- és biztonságpolitika; III. pillér: bel- és igazságügyi együttműködés.

Megállapodás,⁶⁹ amelyet 1985. június 14-én írtak alá Franciaország, Németország és a Benelux államok. Ez az együttműködési forma bizonyos megerősített együttműködésnek is tekinthető a szerződő felek között. A Schengeni Megállapodás keretjellel, tartalma rövid, mindössze két címből áll. Az I. cím a rövidtávon bevezetendő intézkedéseket tartalmazza, amelyek bevezetésére 1985. június 25-étől kezdve fokozatosan került sor a szerződő államok közös határain a határátlépés formáságainak egyszerűsítése és ezzel együtt az ellenőrzések könnyítése érdekében. Néhány, a személyellenőrzés területén bevezetendő intézkedés:

- a hatóságok megállítás nélkül vizuálisan ellenőrzik a közös határon csökkentett sebességgel áthaladó személygépjárműveket;
- a hivatalos közúti személyszállítás ellenőrzése során a várakozási időt minimálisra csökkentik, a közúti áruszállítás terén szűrőpróbaszerű ellenőrzést vezetnek be;
- a szomszédos nemzeti határátkelőhelyeken közös ellenőrzést alakítanak ki;
- intézkedéseket hoznak a közös határok mentén levő települések lakóinak a kijelölt határátkelőhelyeken kívüli és nyitvatartási időn túli határátlépésére;
- közelítik egymáshoz vízumpolitikájukat a közös határokon kieső ellenőrzés nyomán adódó biztonsági kockázat ellensúlyozására, és intézkedéseket hoznak a vízumkiadás és a beutazás engedélyezésével kapcsolatos eljárások összehangolására;
- megerősítik a rendészeti szervek közötti együttműködést a bűnözés visszaszorítása érdekében.

A Megállapodás II. címében a felek elhatározták, hogy ki fogják dolgozni a hosszú távon alkalmazandó ún. „kompenzációs” intézkedéseket a személyek belső határokon való ellenőrzésének megszüntetéséről és az ellenőrzéseknek a külső határokra való áthelyezéséről.

A Schengeni Megállapodásban körvonalazódnak azok az elképzelések (célok és feladatmeghatározások), amelyek egy egységes gazdasági térségben az áruk, a szolgáltatások és a személyek szabad áramlását gátló fizikai akadályok megszüntetését szolgálják. A rövid és hosszú távon kidolgozandó és bevezetendő intézkedések híven tükrözik a gazdasági integráció céljának, az egységes belső piac kiteljesítésének igényét.

A Schengeni Megállapodás 1990. június 19-én kibővült a Schengeni Végrehajtási Egyezmény⁷⁰(a továbbiakban SVE), amely meghatározta a megállapodás megvalósításának folyamatát, s egyúttal életre keltette azt. A Schengeni Egyezmények

⁶⁹2000.9.22. EU Hivatalos Lapja L 239/13; elérhető: www.abiew.obh.hu/abi/index.php?menu=1210 (fellelés: 2006. XII. 10.)

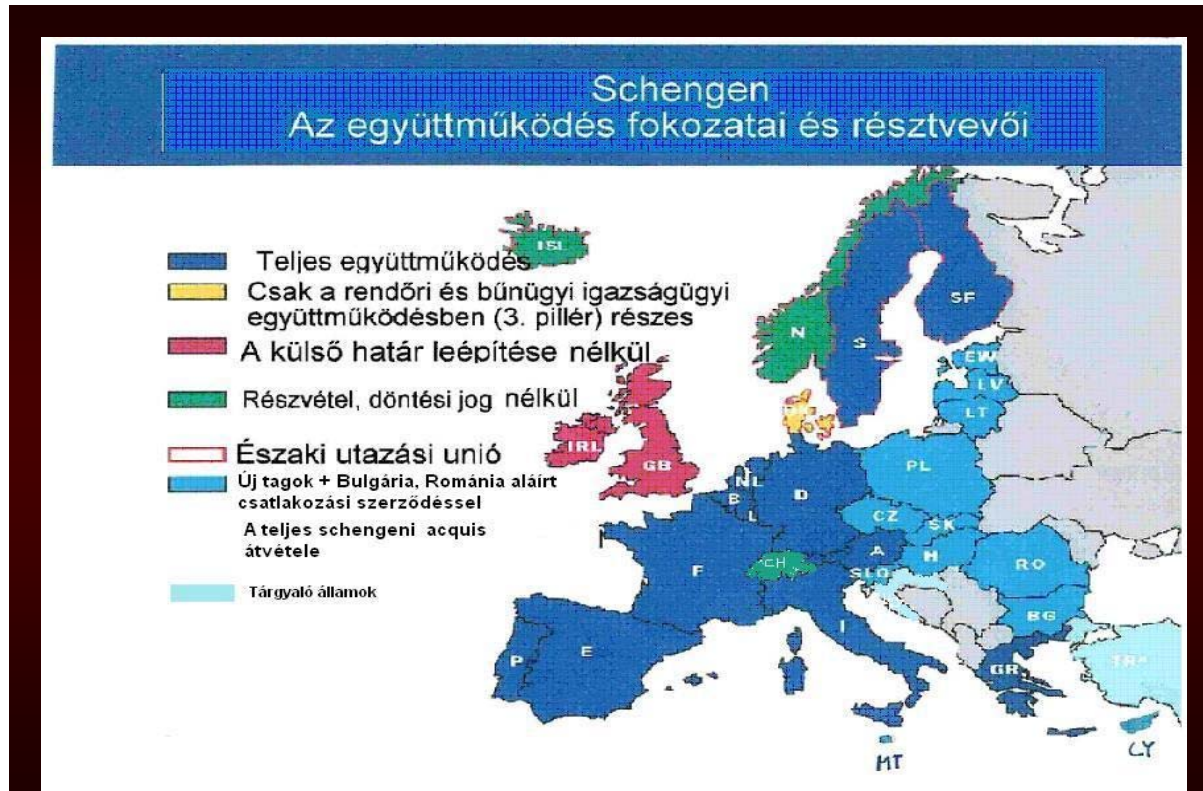
⁷⁰ Schengeni Végrehajtási Egyezmény (a továbbiakban: SVE) 2000.9.22. Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 239/19; Elérhető: www.eu2004.hu/kulugy/upload/M_26/rek5/4.pdf (Fellelés: 2006. XII. 10.).

alapfilozófiáját az SVE 2. cikke határozza meg, amely kimondja, hogy a belső határokon el kell törölni a személyforgalom ellenőrzését. Belső határnak minősülnek a Szerződő Felek szárazföldi határai, valamint a belföldi forgalmat lebonyolító repülőterei és tengeri kikötői, amelyek kizárólag a felek területén közlekedő menetrendszerű járatok kiinduló és célállomásai. Az SVE további részei az ebből származó biztonsági deficit ellensúlyozására kidolgozott intézkedések egymást kiegészítő és szinte mindenre kiterjedő rendszerét tartalmazzák. Ezek közül kiemelkedő jelentőségű a külső határokon a szigorú ellenőrzés bevezetése, a vízum-, menekültügyi és határellenőrzési szabályok harmonizálása, a rendészeti és igazságszolgáltatási együttműködés szorosabbá tétele, valamint a személy- és tárgykörözéssel kapcsolatos információk cseréjét elősegítő Schengeni Információs Rendszer felállítása.⁷¹ Igen lényeges, hogy az SVE határozza meg és értelmezi első ízben a **belső és a külső határ** fogalmát, ami lényegében egy szerződéses kapcsolatban a nemzetállami határok körében új típusú funkcionális határokat jelent. A belső és külső határ megkülönböztetés alapja az, hogy a szerződő felek egymás közötti viszonylatában deklarálják, hogy az államhatár a gazdasági együttműködés térségében nem jelenthet olyan elválasztó vonalat, ami a négy szabadságfok érvényesülésének gátját szabná. A döntő hangsúly tehát a belső határ meghatározásán van, lényegében azt definiálja, és az SVE abból vezeti le közvetetten a külső határ fogalmát. Külső határnak minősülnek a Szerződő Felek szárazföldi és tengeri határai, valamint repülőterei és tengeri kikötői, ha azok nem belső határok. A külső határon azért kell biztosítani a szigorú ellenőrzést, hogy a belső határokon eltörölt ellenőrzésből fakadó biztonsági deficit ne veszélyeztesse a szabad mozgás érvényesülését. A külső határok szigorú ellenőrzése egyúttal a határok elválasztó funkcióját erősíti. A határ összeköt-elválaszt kettős funkciója tehát, jól kirajzolódik a Schengeni Egyezményekben már a gazdasági integráció folyamatában is. A Schengeni Végrehajtási Egyezmény 1995. március 26-án lépett hatályba. A bővülési folyamat egyes állomásait,⁷² a résztvevők körét és az együttműködés fokozatait az alábbiak szerint lehet összefoglalni. Jelenleg a schengeni határok 13 EU-tagállamot (minden régi tagállamot, kivéve, az Egyesült Királyságot és Írországot), valamint Izlandot, Norvégiát és Svájcot érintik. Ez utóbbi három ország EU-tagság nélkül vesz részt a schengeni együttműködésben, míg Dánia szintén sajátos helyzetben van és csak a harmadik pilléres együttműködésben vesz részt. Az Európai Unióhoz 2004-ben csatlakozott új tagállamok teljes jogú schengeni tagsága várhatóan 2008. január 1-jétől valósul meg. Míg a 2007-ben Európai Unióhoz csatlakozott Románia és Bulgária schengeni teljes jogú tagsága egyelőre nem

⁷¹A SIS Strassbourg-i székhelyű hálózat.

⁷² II. kötet: 1. Melléklet: A Schengeni Egyezmények tagjai és alkalmazása

ismeretes. Különleges kivételek is érvényesülnek az egyezmény szempontjából. Vannak például olyan schengeni országok, amelyek területének egy részére nem terjed ki a Schengeni Egyezmények hatálya,⁷³ miközben más területeken nem hatályos, mégis „de facto” működésben van.⁷⁴



4. ábra A schengeni együttműködés résztvevői és fokozatai⁷⁵

A Schengeni Egyezmények mentén, elsősorban a Végrehajtó Bizottság⁷⁶ munkájának eredményeként a részes államok számos – a gyakorlati alkalmazást – kiegészítő, végrehajtó jellegű határozatot, nyilatkozatot, intézkedést fogadtak el, amelyek a Schengeni Egyezményekkel együtt egy átfogó joganyagot⁷⁷ képeznek. Ezt nevezi a szakirodalom schengeni vívmányoknak (Schengeni Acquis). Az ASz. új alapokra helyezte a schengeni

⁷³ Ciprus: Észak-Ciprus; Németország: Büsingen am Hochrhein és Heligoland-szigetek; Olaszország: Campione d'Italia; Görögország: Athosz-hegy; Franciaország: Francia Guyana, Guadeloupe, Martinique, [Réunion].

⁷⁴ (nincs útlevél-vizsgálat): Andorra; Farøer-szigetek; Grönland; Monaco; San Marino; Vatikán; Lichtenstein.

⁷⁵ Forrás: www.nagyboldizsar.hu; (Fellelés: 2006. XII. 12.). **Dr. Nagy Boldizsár**: ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék egyetemi adjunktusa, számos publikáció szerzője a migráció és a menekültügy kérdéskörben.

⁷⁶ Executive Committee: a részes államok illetékes miniszereiből állt, döntött az SVE végrehajtását szolgáló intézkedésekről. Az ASz. után helyét az EU Tanácsa foglalta el.

⁷⁷ A Schengeni Acquis keretében született rendelkezések: a külső határellenőrzés szabályai és a határőrizeti szervek közötti koordináció; a repülőtereken és kikötőkben a schengeni övezet utasainak elkülönítése az övezeten kívülről érkezőktől; a belépésre és a rövid tartamú vízumra vonatkozó szabályok harmonizálása; a menekültügyi kérdések; a szállítók szerepe az illegális bevándorlás elleni fellépésben; a jogi együttműködés erősítése a gyorsabb kiadatás és információszolgáltatás érdekében.

vívmányokat, a közösségi joganyagba történő beemelésével a szabadság, a biztonság és a jog térségének alapvető pillérévé tette.

2.2 A Szabadság, Biztonság és Jog övezetének meghatározása, kialakulása és erősítése

2.2.1 A Szabadság, Biztonság és Jog övezetének kialakítása az Amszterdami Szerződés nyomán

Az Amszterdami Szerződés (ASz.) volt az Európai Unióról szóló szerződés első jelentős módosítása, amely – a személyek szabad mozgásának elvéből kiindulva – az Unió egyik alapvető célkitűzéseként határozta meg a **Szabadság, Biztonság és Jog** övezetének kiépítését. Ebből a szempontból az ASz.-nek két fontos újítása volt. Átalakította az EU harmadik pillérét oly módon, hogy a bel- és igazságügyi együttműködés egyes területeit közösségiesítette, a megmaradt területeket pedig – kiegészítve a fajgyűlölet és az idegengyűlölet elleni fellépéssel – megerősítette, és jogforrási rendjét megváltoztatta. Közösségi hatáskörbe vonta és az EK Szerződésbe külön címként⁷⁸ illesztette be a vízum, a menedékjog és a bevándorlás kérdéskörét, valamint a személyek szabad mozgását érintő egyéb politikákat, mint a külső határok átlépését, valamint a polgári ügyekben való igazságügyi együttműködést. Ötéves átmeneti periódust határozott meg az egységes közösségi jog kidolgozására ezeken a területeken. A kormányközi együttműködés keretében maradó harmadik pillér elnevezése megváltozott büntető ügyekben való rendészeti és igazságügyi együttműködésre jelezve, hogy a bűnözés elleni összehangolt fellépés hangsúlyosabbá vált és új lendületet vett. Az ASz. kiemelten kezeli az egyes bűnözési formák, mint a szervezett bűnözés, a terrorizmus, az ember- és gyermekkereskedelem, a kábítószer- és fegyverkereskedelem, valamint a nemzetközi csalások, a korrupció és az idegengyűlölet elleni küzdelemben a szoros együttműködésen alapuló fellépést, a tagállamok büntetőjogi tényállásainak harmonizálást és az EUROPOL⁷⁹ szerepének erősítését. Az ASz. másik újítása az volt, hogy a kapcsolódó jegyzőkönyvek egyike⁸⁰ rendelkezett a **schengeni vívmányok** (Schengeni Acquis) részét képező elemeknek a közösségi vívmányok⁸¹ körébe, illetve a harmadik pillérbe történő

⁷⁸ Az Amszterdami Szerződés az EK Szerződésbe külön címként (EKSZ IV. cím, 61—69. cikkek) illesztette be a „Vízum-, menekültügyi, bevándorlási és a személyek szabad mozgását érintő egyéb politikák” területét.

⁷⁹ A Tanács 1995. július 26-i döntése alapján jött létre az Európai Rendőrségi Hivatal (EUROPOL- European Police Office), 1999. július 1-jén kezdte meg működését. Székhelye: Hága.

⁸⁰ Az Amszterdami Egyezményhez összesen 13 jegyzőkönyv kapcsolódik. Ezek egyike emelte be a schengeni acquis-t a közösségi joganyagba a Tanács 1999. május 20-i döntése alapján.

⁸¹ Acquis Communautaire: a közösségi jogrend egészét jelenti. Az alapszerződéseken és az azt kiegészítő megállapodásokon, illetve az ezek alapján hozott másodlagos jogszabályokon és joggyakorlaton alapul.

beemeléséről.⁸² E jegyzőkönyv azt is meghatározta, hogy a schengeni joganyagot a csatlakozni kívánó államoknak át kell venniük, ugyanúgy, mint az Európai Unió egyéb közösségi vívmányait.⁸³

Az ASz. bel- és igazságügyi területeket érintő módosítása, továbbá a schengeni joganyag közösségiesítése egyértelműen a politikai unió kiépítésének irányába mutató döntés volt. Ezek a változások azt is előrevetítették, hogy az integráció kezdeti fázisában megvalósuló kormányközi együttműködés az integráció előrehaladtával fokozatosan a közösségi együttműködés irányba halad.

A szabadság, a biztonság és a jog térségének kiépítésére vonatkozó elgondolás az ASz.-ben fogalmazódott meg, de az ezt célzó konkrét törekvések már a hatályba lépése előtt is megmutakoztak.

1998 nyarán az Európai Bizottság közleményt adott ki a szabadság, a biztonság és a jog térségének kialakítására vonatkozó feltétel- és eszközrendszeréről, amelyet az Európai Tanács csúcstalálkozóján Bécsben⁸⁴ megerősítettek. A dokumentum hangsúlyozta, hogy a személyek szabad mozgásának biztosítása a személyek biztonságának garantálásával együtt valósulhat meg, amelynek egyik eszköze a bűnözés elleni fellépés. A Cselekvési terv külön-külön is meghatározta a szabadság, a biztonság és a jog övezetének lényegi elemeit. **A szabadság térsége** azt jelenti, hogy a személyek szabad mozgása a schengeni modell szerint valósul meg, továbbá biztosított az alapvető jogok védelme és érvényesül a diszkrimináció tilalmának elve. **A biztonság övezete** kifejezésre juttatja a bűnözés valamennyi formája elleni együttes, hatékony fellépést, amelyben a két- és többoldalú együttműködési formákon kívül kiemelkedő szerepe van az EUROPOL-nak is. **A jog övezete** pedig, az igazságszolgáltatáshoz való egyenlő hozzáférést, az igazságügyi szervek közötti szoros együttműködést jelenti. A Cselekvési Terv prioritásokat állapított meg a menekültügy, a külső határok átlépése, a migráció, a rendőri együttműködés és a büntető igazságügyi együttműködés terén.

Az ASz. hatályba lépését követően a szabadság, a biztonság és a jog térségének kialakítása nagy hangsúlyt kapott **politikai síkon** is az 1999-2004. közötti időszakban az Európai Tanács csúcstalálkozóin, amelyeket az ún. Elnökségi Végkövetkeztetések (Presidency Conclusion) is tükröznek.

⁸² A III. pillérben maradtak: a rendőrségi együttműködés (SVE - 48-53. cikkek), a bűnügyi jogsegély (48-53. cikkek), a kettős büntethetőség tilalma (54-58. cikkek), a kiadatása (SVE 59-69. cikkek), a kábítószer-bűnözés elleni küzdelem (SVE 71, 72, 72, 75. cikkek), az adatvédelem (SVE 126-130. cikkek) jogalapjai.

⁸³ A Schengeni Egyezményben nem részes államoknak, az Egyesült Királyságnak és Írországnak, továbbra sem kell alkalmazniuk a Schengeni Acquist. Dánia pedig – bár teljes jogú tagja az Egyezményeknek – az ASz értelmében fenntarthatja magának a döntési jogot, hogy alkalmazza-e.

⁸⁴ 1998. december 11-12. Bécs Presidency Conclusions.

1999 őszén az Európai Tanács Tamperében megrendezett rendkívüli csúcstalálkozóján hangsúlyozták, hogy a szabadság, a biztonság és a jog övezetének megteremtése olyan horderejű feladat, mint annak idején az egységes piac létrehozása volt. Az állam- és kormányfők kinyilvánították, hogy a mozgásszabadság nem tekinthető az Unió polgárai kizárólagos előjogának. Cél a nyitott és biztonságos Európai Unió, amely képes a humanitárius igényekre a szolidaritás alapján válaszolni.”⁸⁵Tampere azt igazolja, hogy az Unió hangsúlyt helyez a szabad mozgásra és a biztonságra. A migrációt nem csupán teherként és veszélyként kezeli, hanem előnyökkel és hátrányokkal járó jelenségként is. A tamperei csúcson megfogalmazott dokumentum előírta a közös EU menekült- és migrációs politika kidolgozását, valamint döntés született arról, hogy létrehozzák a vádhatóságok közötti hatékony együttműködést és információcserét elősegítő EUROJUST-ot.

2001-ben Az Európai Unió alapszerződéseit módosító Nizzai Szerződés⁸⁶ az uniós intézményi és döntéshozatali rend reformján túl átalakította a harmadik pillérben az ún. megerősített együttműködés⁸⁷ feltételrendszerét, ami azt jelentette, hogy legalább nyolc tagállam – a tagállamok minősített támogatásával – kezdeményezhet megerősített együttműködést a rendészeti és büntetőügyekben való együttműködés területén.

A Szabadság, Biztonság és Jog övezetének kialakításában fordulatot jelentett az Amerikai Egyesült Államokat 2001. szeptember 11-én ért terrortámadás. **2001. szeptember 21-én Brüsszelben**⁸⁸ az Európai Tanács rendkívüli csúcstalálkozóján kitüntetett figyelmet szenteltek a terrorizmus visszaszorításának kérdéskörére. Ez az Európai Unió belső együttműködési rendszerében is új dimenziókat nyitott meg, ami elősegítette a belső biztonság kérdésében az integráció elmélyítését. Számos konkrét intézkedés is született, amelynek nyomán többek között 2002. március 6-án felállították az EUROJUST-ot.

2001 decemberében Laekenben⁸⁹ az Európai Tanács csúcstalálkozóján született Elnökségi Végkövetkeztetések többek között leszögezi, hogy a szabadság, biztonság és jog térségét meg kell erősíteni mindenekelőtt egy valóságos közös menedék- és bevándorlási politikával, és a külső határok hatékonyabb ellenőrzésével. A dokumentum kiemeli, hogy „Az Unió külső határain való hatékonyabb ellenőrzések hozzájárulnak a terrorizmus, a csempészettel

⁸⁵ Presidency Conclusion - Tampere, 15 and 16 October 1999. Elérhető:

www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm (fellelés: 2006. XII. 10.).

⁸⁶ közzétéve: Európai Közösségek Hivatalos Lapja 2001. 03.10. (Aláírás: 2001.II.16.; hatálybalépés: 2003. II. 1.)

⁸⁷ Enhanced cooperation: ha egyes tagállamok egy adott területen szorosabb integrációt kívánnak kialakítani. Az ASz. vezette be. Feltételei: a tagállamok több, mint felének részvétele + összes tagállam egyhangú engedélye, ezért alkalmazására nem került sor. A Nizzai szerződés a fentiek szerint módosította.

⁸⁸ Conclusion and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001. Elérhető: www.consilium.europa.eu/ue/Docs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/14.en.pdf (fellelés: 2006. XII.16.).

⁸⁹ Presidency Conclusion - Laeken, 14 and 15 December 2001.

kapcsolatos bűnözés és az emberkereskedelem elleni harchoz.”⁹⁰ Ki kell dolgozni a külső határok ellenőrzéséért felelős szervek közötti együttműködés rendszerét és meg kell vizsgálni azokat a feltételeket, amelyek a külső határokon a közös határellenőrzési mechanizmust lehetővé teszik.

2002-ben több dokumentum született a **külső határok** kérdéskörében:

- az ún. **Schengen Katalógus I. kötete**,⁹¹ amely a külső határok és a kiutasítás, valamint a visszafogadás kérdésében a schengeni vívmányok és az élenjáró gyakorlat helyes alkalmazását segítő ajánlásokat tartalmazza. Rendeltetése, hogy egyrészt, részletezze és tisztázza a schengeni vívmányokat, ismertesse az ajánlások, és az élenjáró gyakorlat elemeit, ezáltal elérendő célként és példaként szolgáljon a csatlakozni szándékozó és a már teljes jogú tagságot elért államok számára is, másrészt, a jelölt országokban, a jövőbeni értékelések referencia-anyagaként is szolgáljon;
- a **külső határok koordinált és integrált határigazgatásának fokozatos bevezetéséről szóló közlemény**,⁹² amely operatív és jogi szempontból elemzi az aktuális helyzetet és számos, olyan intézkedést fogalmaz meg, amelyek az Európai Unió szintjén végrehajtandóak;
- az **EU-tagállamok külső határigazgatására vonatkozó terv**,⁹³ amely a külső határok integrált igazgatására vonatkozó intézkedések mellett a határigazgatással kapcsolatos egyes fogalmakat értelmezi az egységes fogalmi rendszer kialakítása érdekében.

2002 nyarán Sevillában az Európai Tanács csúcsértekezletén született Elnökségi Véggöveztetésekben a menekültügy és bevándorlás fejezete szintén kitért a külső határok koordinált és integrált igazgatásának fokozatos bevezetésére,⁹⁴ amely a migrációs folyamatok hatékonyabb ellenőrzését szolgálja. A dokumentum konkrét lépések megtételét sürgette két

⁹⁰ „Better management of the Union’s external border controls will help in the fight against terrorism, illegal immigration networks and the traffic in human being...” (Fellelés: 2006. XII. 17.). Elérhető: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/68827.pdf p.:12.

⁹¹ A schengeni megállapodás vívmányainak és élenjáró gyakorlatának helyes alkalmazását elősegítő ajánlások katalógusa. Az Európai Unió Tanácsa Brüsszel, 2002, február 8. 5018/1/02Rev 1 Limite SCH-EVAL 1 COMIX 4 elérhető: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/catalogue20EN.pdf> (fellelés: 2006. XII. 17.) A Schengen Katalógusnak négy kötete jelent meg: 1. A külső határok + a kiutasítás és visszafogadás (2002.II.8.); 2. A Schengeni Információs Rendszer SIS – különös tekintettel a SIRENE-Irodákra (2002. XII. 19.); 3. A vízumkiadás (2003. III. 8.); 4. A rendészeti együttműködés (2003. június).

⁹² Brussels, 7.5.2002 COM(2002) 233 final Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the EU. Elérhető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0233en01.pdf (Fellelés: 2006. XI.10.).

⁹³ Az EU Tanácsa Brüsszel, 2002. június 14.(OR.en) 10019/02 LIMITE FRONT 58 COMIX A tervet 2002. VI. 13-án az Igazságügyi és Belügyi Tanács elfogadta. (fellelés: 2006. XII. 17.) Elérhető: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/doc/plan_management_external_borders.pdf

⁹⁴ Presidency Conclusion Seville 21 and 22 June 2002; Council of the EU, Brussels, 24. Oct. 2002 (29.10) Elérhető: www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72638.pdf (fellelés: 2006. XII. 15.)

fázisban. **2002 végéig előirányozta** közös műveletek végrehajtását a külső határokon, kísérleti projektek kezdeményezését valamennyi érdekelt tagállam számára és bevándorlási ügyekben összekötő tisztii hálózat létrehozását a tagállamok között. **2003 júniusáig** pedig, meghatározta közös kockázatelemzési modell elkészítését, amely lehetővé teszi az integrált, közös kockázat-becslést, a határőrizeti képzés közös alapjának megeremtését és a határokkal kapcsolatos európai intézkedések megerősítését, valamint a külső határok igazgatása tekintetében a tagállamok és az Unió közötti teherviselés megosztásának tanulmányozását.

2003 nyarán Thesszalonikiben az Európai Tanács csúcserkekezletén született Elnökségi Véggövetkeztetésekben⁹⁵ a bevándorlás, a határok, és menedékjog fejezetben kifejezésre jut, hogy a tamperei program valamennyi elemének gyakorlati megvalósítását fel kell gyorsítani, különösen a közös európai menedék és migrációs politika területén. Tovább kell fejleszteni az illegális migráció, a külső határok, a szabálytalan migránsok visszaszármasztásának és a harmadik országokkal való együttműködés közös politikáját. A külső határok vonatkozásában szorgalmazza közös egység felállítását, amely összehangolja a műveleti tevékenységeket, és stratégiai döntéseket hoz az EU-tagállamok külső határainak igazgatása terén.

2003 októberében Brüsszelben az Európai Tanács csúcserkekezletén hozott Elnökségi Véggövetkeztetésekben⁹⁶ megfogalmazódik a szabadság, a biztonság és a jog térségének erősítését célzó közös igény azzal összefüggésben, hogy a küszöbön álló bővítés még inkább felértékeli az EU külső határainak hatékonyabb igazgatását. A Tanács szükségesnek tartja egy légi határ központ, két tengeri határközpont felállítását is, amelyeknek szorosan együtt kell működni. S úgyszintén a Tanács üdvözli a Bizottságnak egy ún. Határigazgatási Ügynökség felállítására vonatkozó szándékát.

2003 decemberében Brüsszelben az Európai Tanács csúcserkekezletén hozott Elnökségi Véggövetkeztetések⁹⁷ ismételten megerősíti az EU külső határok igazgatásának fontosságát, határidőt tűz az Ügynökség felállítására, amelyet 2005. január 1-jében jelöli meg és üdvözli azokat az intézkedéseket, amelyek arra irányulnak, hogy a csatlakozás kapcsán a leendő belső határokon (csatlakozási határokon), a határforgalom-ellenőrzésben egyszerűsítéseket vezessenek be, amíg a külső határokon megeremtődnek a schengen-konform határellenőrzés feltételei.

⁹⁵ Council of the EU Brussels, 1 Oct. 2003 (11638/03; POLGEN 55) Presidency Conclusion Thessaloniki 19 and 20 June 2003. www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/76279.pdf (2006. XII. 15.)

⁹⁶ Council of the EU Brussels, 25 Nov. 2003. (15188/03; POLGEN77) Presidency Conclusion Brussels 16 and 17 Oct. 2003. www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/77679.pdf (2006. XII. 15.)

⁹⁷ Council of the EU Brussels, 2 Febr. 2004. (5381/04; POLGEN 2) Presidency Conclusion Brussels 12 and 12 Dec. 2003 http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/78364.pdf (2006. XII. 11.)

2004. május 1-jén az Európai Unió 25 tagúvá vált, ami az integráció történetében kiemelkedő állomást jelentett. Ettől kezdve lényegében egy minőségileg új szakasz kezdődött az Unió történetében. A Bizottság **2004. június 2-i közleményében**⁹⁸értékelt a megelőző öt év eredményeit a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség kialakítása terén. Noha nem sikerült valamennyi kezdeti célkitűzést megvalósítani, haladás történt a közös menekültügyi és bevándorlási politika bevezetésében, a határellenőrzések harmonizálásában, a rendőrségi együttműködésben, valamint a belbiztonsági és a büntetőjogi együttműködésben, amelynek alapját a Schengeni Acquis-lista két kategóriába sorolt rendelkezései képezték a csatlakozni szándékozó országok számára.

2.2.2 A Schengeni Acquis rendelkezések gyakorlati megvalósításának kétlépcsős rendszere

A Schengen Acquis **2000. december 31-én lépett hatályba**, mint közösségi joganyag. A csatlakozni szándékozó országok számára nyilvánvalóan nagy kihívást jelentett, hogy az EU-csatlakozás időpontjára a schengeni vívmányok kritériumainak megfeleljenek. Magyarország a többi csatlakozni kívánó országhoz hasonlóan derogáció nélkül vállalta az acquis átvételét. Ugyanakkor egyértelművé vált, hogy a schengeni vívmányok teljes körű alkalmazása **két fázisban** kerül bevezetésre. Az első szakasz az EU-csatlakozás időpontjától, a második szakasz a schengeni vívmányok teljes körű alkalmazását lehetővé tevő tanácsi határozat hatálybalépésével kezdődik. Lényegében ekkor következik be a csatlakozó országok teljes jogú schengeni tagsága. Ennek megfelelően az EU, a csatlakozó országok számára – az egységes és magas szintű határellenőrzés elérése céljából az egyértelmű felkészülési menetrend tartása érdekében – az SVE rendelkezéseit két kategóriába sorolta. A kettéválasztást elkerülhetetlenné tették technikai szempontok is, ugyanis erre az időre a schengeni rendszer technikai alapjainak tekintett számítógépes nyilvántartás, a SIS-rendszer kapacitása megtelt és ahhoz, hogy az új országok is rákapcsolódhassanak, a rendszert bővíteni kellett, lényegében egy új SIS-2 rendszer kiépítése vált szükségessé.

Ez a lista egyértelműen különbséget tett az EU-csatlakozás időpontjára teljesítendő követelmények (schengeni vívmányok 1. kategóriája) és a belső határellenőrzés megszüntetésére vonatkozó tanácsi döntéshez szükséges kritériumok teljesítése között (schengeni vívmányok 2. kategóriája). Az Európai Unió 2001 szeptemberében Magyarország rendelkezésére bocsátotta a Schengeni Acquis – két fázisban megvalósítandó –

⁹⁸ „A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség: A Tamperei Program értékelése és a jövőbeli perspektívák” – COM (2004) 401,2004.6.2.

rendelkezéseinek listáját. A jelölt országoknak a saját Schengeni Akciótervükben rendelkezni kellett e feladatok végrehajtásának ütemezéséről.

A külső határok átlépése terén alkalmazandó szabályok átültetése és a schengeni gyakorlat kialakítása a tagállamokban már az EU csatlakozás idejére követelményként fogalmazódott meg. Ez konkrétan a külső határok kijelölt határátkelőhelyen és a nyitva tartási időben történő átlépésének biztosítását, a rövid tartamú tartózkodás céljából történő belépés feltételeinek meghatározását és alkalmazását, a határforgalomban a személyek egységes elvek alapján megvalósuló ellenőrzését, a határ mozgó egységekkel való őrzését és a szerződő felek közötti együttműködés kialakítását jelentette. A belépés feltétel-rendszerében az *acquis-lista* úgy rendelkezett, hogy a beléptetési tilalomra vonatkozó szabályt csak a schengeni teljes jogú tagság elnyerése után kell alkalmazni, a pénzügyi fedezet mértékét pedig – a belső határokon történő ellenőrzés megszüntetéséig – a tagállamok szabadon határozhatják meg.

A közös vízumpolitika kialakítása a magas szintű határellenőrzés megvalósításának egyik kulcsfontosságú eleme, amely szorosan kapcsolódik a belső határellenőrzés lebontásához. A vízumok tekintetében – az *acquis-lista* rendelkezéseinek megfelelően – az EU-csatlakozás idejére el kell fogadni, és alkalmazhatóvá kell tenni az egységes vízumra és a közös vízumlistára⁹⁹ vonatkozó EU előírásokat, de tényleges alkalmazására a belső határokon történő ellenőrzés megszüntetését követően kerül sor. A külföldiek mozgásának szabályozására meg kell alkotni a rövid és hosszú távú tartózkodás, valamint a bejelentési kötelezettség szabályait.

A rendészeti együttműködés terén a bűnüldözési és bűnmegelőzési együttműködésben meg kell teremteni a közvetlen megkeresés intézményét, ki kell dolgozni a határokon átnyúló bűnüldözési együttműködési formák jogi alapjait, ugyanakkor e rendelkezéseket ugyancsak a belső határokon történő ellenőrzések megszüntetése után lehet alkalmazni. **A Schengeni Acquis-lista** rendelkezései alapján Magyarország az ütemezésnek megfelelően készült fel a schengeni teljes jogú tagságra. A jogharmonizáció konkrét megvalósulásának elemzése előtt célszerű azonban felidézni hazánk EU-csatlakozásának egyes mozzanatait is.

2.3 Magyarország felkészülése az EU-Schengen csatlakozásra

2.3.1 Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozási folyamatának állomásai

Az Európai Közösség megalakulását követően a Közösség és a közép- és kelet-európai államok viszonyát a politikai szembenállás és a mérsékelt gazdasági kapcsolatok jellemezték,

⁹⁹ 1683/95/EK rendelet és 539/2001/EK rendelet.

majd a 80-as évek végétől oldódni kezdett ez a helyzet. A vezető gazdasági hatalmak 1989-ben¹⁰⁰ felállították a PHARE¹⁰¹ programot, amely az EK Közép- és Kelet-Európa segélyezési programjává vált. A régióban lezajlott rendszerváltások eredményeként kialakult új helyzetben az EK az Európai Tanács 1990. áprilisi dublini ülésén felvetette többek között Magyarország számára is a társulási intézmény¹⁰² lehetőségét, amely alapján 1991-ben társulási szerződés¹⁰³ aláírására került sor. A társultak vállalták, hogy bizonyos területeken közelítik jogrendszerüket az EU normáihoz. Ekkor azonban még a teljes jogú tagság elérése elvi szinten is távolinak tűnt. A fordulat az 1993. júniusi koppenhágai csúcsértekezleten következett be, ahol az EU hivatalosan is kijelentette, hogy a Közösséghez csatlakozni szándékozó közép- és kelet-európai országok számára nyitva áll az út, amennyiben meghatározott politikai, gazdasági, valamint jogi és intézményi feltételeknek megfelelnek. Magyarország 1994. április 1-jén nyújtotta be hivatalos tagfelvételi kérelmét az Európai Unióhoz. 1998-ban, Brüsszelben megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások a tagjelölt országokkal,¹⁰⁴ közöttük Magyarországgal. A tagságra való felkészülés folyamatában a jogharmonizáció három nagy joganyag alapján történt: az 1985-ben kiadott Fehér Könyv,¹⁰⁵ az 1995-ben kiadott Cannes-i Fehér Könyv,¹⁰⁶ és a társulási szerződéssel létrejött Európai Megállapodás alapján. 2002 decemberében a Koppenhágai Európa Tanács ülésén¹⁰⁷ a csatlakozási tárgyalások lezárása megtörtént s úgyszintén döntés született az EU történetében legnagyobb arányú keleti bővítésről. Ezt a döntést az Európai Parlament 2003. április 9-én jóváhagyta. 2003. április 12-én, Magyarországon népszavazás¹⁰⁸ is megerősítette az Európai Unióhoz történő csatlakozást, amelyet 2003. április 16-án a parlamenti ratifikáció követett.¹⁰⁹ 2003. április 16-án Athénben megtörtént a csatlakozási szerződés aláírása és 2004. május 1-

¹⁰⁰ Vezető gazdasági hatalmak (G-7-ek) 1989. július 14. Párizsi csúcstalálkozó.

¹⁰¹ PHARE: „Poland and Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy”: Lengyelország és Magyarország Segélynyújtás a Gazdasági Újjáépítéshez. (In: Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról, 5. átdolgozott, bővített kiadás, Magyar Országgyűlés 2002. p: 400.)

¹⁰² Társulás az EK szerződés alapján: a Közösség és egy ország(csoport) kölcsönös jogokat és kötelezettségeket létesítenek, közös akciókat valósítanak meg a leendő tagság perspektívájával. (Horváth Zoltán i.m. p: 247.)

¹⁰³ 1994. évi I. törvény az MK és az EK és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről (Hatályba lépés: 1994. II.1.)

¹⁰⁴ 1996. III.31. Magyarország, Lengyelország, Észtország, Csehország, Szlovénia és Ciprus.

¹⁰⁵ 1985. évi Fehér Könyv: az Európai Közösségek belső piacának egységesítését tűzi ki célul és egyúttal az 1987-ben elfogadott Európai Okmány melléklete.

¹⁰⁶ Cannes-i Fehér Könyv: 1995. VI. 26-27-i cannes-i EU csúcs. Felsorolja azokat a közösségi jogszabályokat, amelyek átvételét javasolja a közép- és kelet-európai országoknak a jogharmonizáció megvalósítása céljából.

¹⁰⁷ Council of the EU Brussels, 29 Jan. 2003 15917/02 POLGEN 84 Copenhagen EU Council 12 and 13 Dec. 2002 Pres. Concl. www.consilium.europa.eu/ue/Docs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/73842.pdf 2006. XII.13.

¹⁰⁸ 2003. IV. 12. országos népszavazás: Részvételi arány az összes választópolgár 45,62%; az érvényesen szavazó választópolgárok 83,76 %-a IGEN választ adott) forrás: <http://www.valasztas.hu/nepszav03/hu/index.html>

¹⁰⁹ 2004. évi XXX. törvény (rövidítve: csatlakozási törvény) (Hatályba lépés: 2004. május 1.)

jétől Magyarország, Csehország, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia, Lettország, Litvánia, Észtország, Málta és Ciprus az Európai Unió teljes jogú tagjává vált.

A csatlakozási menetrenddel párhuzamosan került sor a bel- és igazságügyi együttműködés területén a jogharmonizáció megteremtésére.

2.3.2 Jogharmonizáció a bel- és igazságügyi együttműködés területén az EU-hoz való csatlakozási folyamatban

A Maastricht-i Szerződés céljai között találhatjuk a közösségi jogrend fenntartását és továbbfejlesztését. A **közösségi jog (Acquis communautaire)** többféle jogforrásra épül, amely az integrációs folyamat kezdetétől alakult ki. Ezek: az elsődleges, a másodlagos és az egyéb jogforrások. Az **elsődleges jogforrások** körébe tartoznak az alapító szerződések, azok módosításai, a költségvetési és csatlakozási szerződések. **Másodlagos jogforrásoknak**¹¹⁰ tekintendők a közösségi intézmények jogalkotó tevékenységének eredményeként – a közösségi döntéshozatal során – létrejövő kötelező erejű és nem kötelező erejű jogforrások. A kötelező erejű másodlagos jogforrások: a rendelet, az irányelv és a határozat, a nem kötelező erejű másodlagos jogforrás: az ajánlás és a vélemény. Az egyéb jogforrások között kell megemlíteni az EU Bíróság ítéleteit és jogértelmezési gyakorlatát, továbbá a Közösségek és a tagállamok által kötött nemzetközi egyezményeket és a nemzetközi jog általános elveit. Az EU teljes joganyaga **normákból és joggyakorlatból** áll. **A közösségi jog jellemzője**, hogy elsőbbséget élvez a tagállamok belső nemzeti jogrendszerének szabályaival szemben, közvetlenül alkalmazandó a tagállamok nemzeti jogában és közvetlenül hatályos a tagállamokban.

Az Európai Közösségben már a megalakulásakor¹¹¹ felvetődött a jogszabályok közelítésének igénye. A jogharmonizáció az Európai Közösségekben a másodlagos jogalkotáson keresztül valósult meg, amelynek fő eszköze az irányelv.¹¹² Noha a Római Szerződés nem határozta meg, hogy a tagállamokban milyen jogforrásban történjen az irányelv tartalmának átvétele, az Európai Bíróság olyan követelményrendszert fogalmazott meg, mely szerint az irányelvet olyan jogforrásban kell átvenni, amely általános, kötelező érvényű, és hatékony jogi eszköz. Éppen ezért hazánkban a törvényi szintű jogharmonizáció került előtérbe.

¹¹⁰ EK Szerz. 249. cikk

¹¹¹ Az EK Alapító Szerződésének (EK Szerződés) III. fejezet (94-97. cikk)

¹¹² Az irányelv csak a célt és a megvalósítás határidejét jelöli meg, miközben a jogszabály megalkotását és a nemzeti jogrendszerbe való illesztését a tagállamokra bízta. Az irányelveken kívül az Egységes Európai Okmány az ajánlásokat is a jogharmonizációs eszközök közé sorolta, bár azok nem kötelező erejűek.

A belügyi és igazságügyi fejezetbe (23. fejezet) tartozó területek jogharmonizációja lényegében 1999-2003 között fokozatosan valósult meg. Ami a schengeni joganyag harmonizálását illeti sajátos helyzet alakult ki. A Schengeni Acquis-lista kétlépcsős rendszerének megfelelően elkészült az ún. Schengeni Akcióterv, amely a schengeni joganyag átvételének és végrehajtásának részletes ütemezését adta a teljes jogú schengeni tagság időpontjáig, beleértve a Schengeni Információs Rendszerhez csatlakozás feltételeként a magyar rendszer kidolgozását. Az Akcióterv eredményeként készült el két belügyminiszteri utasítás.¹¹³ Ennek megfelelően az EU-csatlakozáshoz szükséges – a bel- és igazságügyi együttműködés területén szükséges – jogharmonizációs feladatok az alábbi területeken valósultak meg: a bűnözés elleni fellépés, az EU-konform határellenőrzés jogi és gyakorlati hátterének megteremtése és a migrációkezelés.

A bűnözés elleni fellépés terén a jogharmonizáció főbb csomópontjai a következők voltak. 1999-ben került sor a szervezett bűnözés elleni törvénycsomag¹¹⁴ („maffia-ellenes” törvény) elfogadására és hatályba lépésére, amely a csatlakozás követelményeire tekintettel különös hangsúlyt helyezett a szervezett bűnözés és a korrupció elleni küzdelemre, valamint a közrend és közbiztonság megerősítésére azáltal, hogy hatékonyabb fellépést biztosít e jelenségekkel szembeni fellépéshez. Létrehozták a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központot¹¹⁵ (NEBEK) a bűnüldöző szervek között két- és többoldalú nemzetközi szerződések keretében megvalósuló együttműködés és információcsere fórumaként. Együttműködési megállapodás parafálására került sor az EUROPOL-lal.¹¹⁶ A Btk. 2002. áprilisában hatályba lépett módosítása az államhatárhoz kapcsolódó bűncselekmények terén jelentős változást hozott: a tiltott határátlépés bűncselekményt dekriminalizálta, valamint módosította az embercsempészés tényállását, amely egyszerűbbé vált a bizonyíthatóság szempontjából is. Két jelentős törvény született a bűnügyi együttműködés terén.¹¹⁷ Az egyik a schengeni együttműködésben alkalmazandó határon átnyúló bűnüldözési együttműködés formák és

¹¹³ 17/2001. (BK 7.) BM ut. a schengeni joganyag átvételéről és annak gyakorlati megvalósításáról (Hatálytalan 2005. X. 17-től; hatályon kívül helyezte a 33/2005. (BK 19.) BM ut. Mo. teljes jogú schengeni csatlakozása érdekében szükséges felkészülési feladatok végrehajtásáról); 20/2000. (BK 13.) BM ut. a Schengeni Információs Rendszerhez (SIS) való csatlakozás feltételének előkészítéséről (Hatályon kívül helyezte a 8/2004. (BK 6.) BM ut. Mell.; hatálytalan: 2004. IV. 1-jétől) A tárgyban született a 21/2001. (BK 8.) BM ut. a SIS magyarországi megvalósításának előkészítéséről.

¹¹⁴ 1999. évi LXXV. tv. a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról (Hatálybalépés: 1999. szeptember 1.).

¹¹⁵ 1999. évi LIV. törvény az EU bűnüldözési információs rendszere és a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete keretében megvalósuló együttműködésről és információcsereéről.

¹¹⁶ 2001. évi LXXXIX. törvény az MK és az Európai Rendőrségi Hivatal között Budapesten, 2001. október 4-én aláírt Együttműködési Megállapodás kihirdetéséről (Hatálytalan: 2006.II.17. Hatályon kívül helyezte: az Europol Egyezmény kihirdetéséről szóló 2006. évi XIV. tv.).

¹¹⁷ 2002. évi LIV. tv. A bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről; 2003. évi CXXX. Az EU tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködéséről.

eszközök jogi háttérét teremtette meg. A másik rögzítette az európai elfogatóparancs alapján folytatott átadási eljárásban alkalmazandó szabályokat.

Az EU-konform határellenőrzés jogi és gyakorlati háttérének megteremtése az alábbiak szerint foglalható össze. 2001-ben sor került a Hőrtv. módosítására.¹¹⁸ A változások egy része 2002. január 1-jén hatályba lépett, amelyek elsősorban a Hőrtv. hatálybalépése óta eltelt időszak értelmezési és alkalmazási korrekcióit tartalmazták. A változások másik része a schengeni jogharmonizációval volt kapcsolatos. A jogalkotás szintjén megszülettek a Hőrtv. schengen-kompatibilis normái, ám ezek hatálybalépésére nem került sor, mert azok alkalmazásának feltétele a schengeni teljes jogú tagság elnyerése volt, amelyet a várakozások szerint akkor hozzávetőleg két éves időtartamban lehetett megbecsülni. Így nem léptek hatályba azok az alapvető rendelkezések, amelyek törvényi szinten határozták meg a schengeni rendszerben a határőrizet célját, a külső határ és a belső határ fogalmát. A schengeni teljes jogú tagság időpontja azonban ennél jóval későbbre tolódott ki, így az a helyzet állt elő, hogy a külső és belső határ fogalma a köztudatba bekerült, miközben a határokkal kapcsolatos hatályos jogi szabályozásban nem tükröződött vissza még az EU és a schengeni csatlakozás közötti átmeneti időszak szabályozása sem. Feltételezhetően ez azért következett be, mert a korábbi csatlakozások során nem volt hasonló átmeneti időszak, illetve a 2004. évi csatlakozást követően nem volt előre látható, illetve nem számított arra senki, hogy ez az átmenet jelentősen elhúzódik.

2001. júniusában megkezdte működését az osztrák-magyar határszakaszon (Hegyeshalom-Nickelsdorf) az első közös kapcsolattartási szolgálati hely,¹¹⁹ amely már a schengeni együttműködésnek megfelelően biztosította a kapcsolattartást a határőrizeti szervek között. Megtörtént a határforgalom ellenőrzését szabályozó kétoldalú megállapodások felülvizsgálatának és módosításának előkészítése osztrák, szlovén és szlovák viszonylatban.¹²⁰

A korábbi kishatárforgalmi megállapodások folyamatos felmondásához¹²¹ szükséges

¹¹⁸ A módosítások egyik része 2002. I. 1-jétől lépett hatályba, míg egyes szakaszok csak a schengeni teljes jogú tagság elérését követően lépnek hatályba.

¹¹⁹ 110/2001. (VI. 21.) Korm. rendelet az MK Kormánya és az Osztrák Szövetségi Kormány között a Hegyeshalom-Nickelsdorf határátkelőhely területén a közös kapcsolattartási szolgálati hely létrehozásáról szóló, Győrben, 2001. május 4-én aláírt Megállapodás kihirdetéséről

¹²⁰ Később hatályba léptek: 148/2004. (V. 7.) Korm. rend. az MK Kormánya és a Szlovén Köztársaság Kormánya között az MK és a Szlovén Közt. között a közúti és a vasúti határforgalom ellenőrzéséről szóló Egyezm. közúti forgalomban történő végrehajtásáról rendelkező, Ljubljánban, 2004. IV. 16-án aláírt Megállap. kihirdetéséről; 124/2004. (IV. 29.) Korm. rend. az MK Kormánya és az Osztrák Szövetségi Korm. között határforgalom ellenőrző helyek létesítéséről és a határforgalom ellenőrzésében való együttműködésről szóló, Bécsben, 2004. IV. 29-én aláírt Megállap. kihirdetéséről; 2004. évi CXIV. tv. az MK és a Szlovák Közt. között a közúti, a vasúti és a vízi határforgalom ellenőrzéséről szóló, Pozsonyban, 2003. X. 9-én aláírt Egyezm. kihirdetéséről.

¹²¹ A Schengeni Akcióterv szerinti ütemezés alapján a felmondás határnapja: 2002. december 31.

előkészületek megkezdődtek. Újabban az Európai Unióban felmerült a kishatárforgalom szabályozásának igénye. Ez azt mutatja, hogy időnként nem teljesen megfontolt döntések is születnek, és olykor áldozatul esnek korábbi jó megoldások, bevált gyakorlatok.

2001-ben megszületett az egységes határőrizeti rendszer megvalósításáról szóló kormányzati koncepció,¹²² amely az Európai Unióhoz való csatlakozással összefüggésben meghatározta a prioritásokat a határok őrzésével, a határforgalom ellenőrzésével és a határátkelőhelyek egységes, valamennyi ellenőrzési formát érintő fejlesztésével kapcsolatos feladatokról és intézkedésekről. A határforgalom-ellenőrzéshez szükséges eszközök, az ún. „zöldhatár” őrzésének speciális berendezései (mobil hőkamerás-felderítő rendszerek és járőrhajók, rendészeti felszerelések, speciálisan kialakított ellenőrző gépjárművek, mobil bevetési központok), valamint a bűnüldözést támogató eszközök és az egységes belső informatikai rendszer felállítása a Phare 1999-2002. évi ország-programok támogatásával folyamatosan megtörtént. 2002-ben elkészült a Schengeni Közös Kézikönyv magyar változata, amely meglehetősen bonyolult rendszerben feldolgozta a schengeni joganyagot, beleépítve az élenjáró gyakorlatot is.

A migráció kezelése területén a jogharmonizáció főbb csomópontjai az alábbiak szerint foglalható össze. A migrációs törvénycsomag 2001-ben történt elfogadása jelentős állomása volt a jogharmonizációnak. Elkészült a schengeni normáknak megfelelő új idegenrendészeti törvény¹²³ és módosultak a menedékjogi jogszabályok¹²⁴ is. A beutazással kapcsolatos szabályok terén az új idegenrendészeti törvény átvette a közösségi normák fogalmi elemeit és feltételrendszerét, beleértve a beutazás és tartózkodás akadályát jelentő közrendi és közbiztonsági előírásokat is. Fontos azonban kiemelni, hogy ezek közül meghatározott rendelkezések csak a schengeni teljes jogú tagsággal lépnek hatályba. A törvénybe beépültek azok a rendelkezések is, amelyek az egységes közösségi vízum kibocsátását teszik lehetővé a Magyar Köztársaság illetékes szervei számára a csatlakozást követően. A törvény az illegális bevándorlás és az illegális munkavállalás visszaszorítása érdekében szigorúbb szabályokat tartalmaz mindazokkal szemben, akik ezeket a nem kívánatos jelenségeket valamilyen módon előidézik, illetve elősegítik. (pl. beutazási feltételekkel nem rendelkező külföldit szállítanak vagy szabálytalanul tartózkodó külföldit engedély nélkül foglalkoztatnak stb.). A menedékjogi szabályozásban új elemként jelent meg a nyilvánvalóan megalapozatlan kérelem

¹²² 2013/2001. (I. 17.) Korm. hat. az EU-hoz történő csatlakozással összefüggésben az egységes határellenőrzési rendszer megvalósításáról szóló kormányzati koncepcióról (Hatálytalan: 2003.X.1-től) Hatályon kívül helyezte: 2241/2003. (X. 1.) Korm. határozat Melléklet.

¹²³ 2001. évi XXXIX. tv. a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról (Hatálybalépés: 2002. I. 1.)

¹²⁴ 1997. évi CXXXIX. törvény (MET.)

esetén történő eljárás. Az ún. mélységi ellenőrzésről szóló schengeni normáknak megfelelően több tárca részvételével 2002-ben együttes miniszteri utasítás¹²⁵ született az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények komplex mélységi ellenőrzésének kialakítására és működtetésére.

A hazai jogharmonizációs tevékenység tehát az Európai Közösségekkel és azok tagállamaival létesített társulásból eredő kötelezettségek teljesítésére és ezen túlmenően, az Európai Unióhoz való csatlakozás jogi előkészítésére irányult. A jogharmonizációs feladatok nagy része 2001-2002. során megvalósult és az EU-csatlakozás időpontjára teljesült. Az EU-csatlakozás után a közügyek egy részének intézése – az Alkotmány felhatalmazása alapján¹²⁶ – az Európai Közösségek többi tagállamával közösen, illetve az Európai Unió intézményei útján történik. Ettől az időponttól kezdve a jogharmonizációs tevékenységünk rendeltetése az uniós tagsággal vállalt kötelezettségeink teljesítése, illetve e kötelezettségek és a tagságból fakadó jogok érvényesítését biztosító belső jogi környezet megteremtése.

A jogharmonizáció nyomán az államhatárhoz kapcsolódó közigazgatási, büntetőjogi és nemzetközi jogi szabályozásban is lényeges változások következtek be és új elemek jelentek meg, amelyek kifejtésére az alábbi fejezetben kerül sor.

2.4 Következtetések

Az Európai Közösségen belüli mozgásszabadság tartalmi változásait elemezve megállapítottam, hogy az, az integrációs folyamat kezdetén korlátozottan érvényesült, mivel csak a gazdaságilag aktív személyekre terjedt ki. A Maastricht-i Szerződés azonban kiterjesztette a szabad mozgás jogát az Unió valamennyi állampolgárára, amelyet az Amszterdami Szerződés tett teljes körűvé. Így 1999 óta a mozgásszabadság megilleti az Unió területén jogszerűen tartózkodó harmadik országok állampolgárait is. Ezzel párhuzamosan kezdetben a biztonság kérdéskörének kezelése nemzeti keretek között maradt. A mozgásszabadság fokozatos bővülésével a belső biztonságot fenyegető kockázatok (illegális migráció, szervezett bűnözés) is megnövekedtek, amely életre hívta a Maastricht-i Szerződés harmadik pillérében kormányközi szinten a belügyi és az igazságügyi szervek közötti

¹²⁵ 2/2002. (BK 10.) BM-PM-SzCsM együttes utasítás az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények komplex mélységi ellenőrzésének kialakítására és működtetésére (Hatálytalan: 2004. VIII.31.) Hatályon kívül helyezte a tárgyban született új 20/2004. (BK 15.) BM-FMM-PM együttes utasítás.

¹²⁶ MK Alk. 2/A § (1). (Hatályos 2002. XII. 23-tól) "Az MK az EU-ban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az EU-t, ill. az EK-t alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is."

együttműködést a menekült- és bevándorlási politika, a tagállamok külső határainak ellenőrzése terén, valamint a nemzetközi bűnözés (csalások, terrorizmus, kábítószer-bűnözés) elleni hatékonyabb fellépés érdekében.

A schengeni együttműködés kialakulását vizsgálva megállapítottam, hogy a személyek szabad mozgásának gyakorlati megvalósulásában döntő lépés volt 1985-ben Schengeni Megállapodás parafálása. Ez a nemzetközi szerződés előírta a szerződő felek közötti határokon az ellenőrzések megkönnyítését, a fizikai és adminisztratív akadályok felszámolását a szorosabb gazdasági együttműködés zavartalanságának biztosítása érdekében, ami felvetette a kieső ellenőrzés folytán keletkező biztonsági hiány ellensúlyozására kialakítandó intézkedések sorát. 1990-ben a Schengeni Megállapodás kiegészült a Schengeni Végrehajtási Egyezményvel, amely definiálta a külső és a belső határ, mint új típusú funkcionális határokat, továbbá felvázolta azoknak a kompenzációs intézkedéseknek a keretét, amelyek szabályozása nélkülözhetetlen a külső határok ellenőrzésének megerősítése, valamint a belső határok térségében a határellenőrzés megszüntetése érdekében. A Maastricht-i Szerződés 1993-as, majd a Schengeni Egyezmények 1995-ös hatályba lépése és a schengeni vívmányok konszolidációja a 90-es évek közepére egyértelművé tette, hogy a mozgásszabadság és a biztonság szorosan összefüggnek, és a mozgásszabadság nem nélkülözheti a biztonsági garanciákat.

A szabadság, biztonság és jog térségének kialakítását előirányzó Amszterdami Szerződést vizsgálva megállapítottam, hogy az Amszterdami Szerződés (1999.) egyértelműen rögzíti e három érték egymástól elválaszthatatlan érvényesítését. Ezért ebből logikusan következett, hogy a biztonság és jog kérdéskörébe tartozó számos területet – a korábbi harmadik pilléres kormányközi együttműködés szintjéről, továbbá a külön szálon futó schengeni együttműködést – a közösségi jog szintjére emelt, ami a politikai integráció elmélyítésének irányát jelölte ki. Az 1999-2004. közötti időszakban Tamperétől Hágáig számos dokumentum konkrétan foglalkozott a Szabadság, Biztonság és Jog övezetének kiépítésével, megjelölve a konkrét teendőket: a közös menekült és migrációs politika kialakítását, a külső határokon a hatékony ellenőrzés megteremtését, az integrált határigazgatás fokozatos megvalósítását és a művelési tevékenységet összehangoló, valamint stratégiai döntéseket hozó közös egység felállítását. E dokumentumok meginkább alátámasztják, hogy a mozgásszabadság csakis biztonságos környezetben érvényesülhet, azaz

olyan biztonsági architektúra kialakítása szükséges, amely garantálja a szabad mozgás jogával rendelkező személyek mozgásszabadságát és biztonságát egyidejűleg.

Magyarország EU-Schengen csatlakozásra való felkészülését vizsgálva megállapítottam, hogy a bel- és igazságügyi együttműködés területén a Schengeni Acquis-lista rendelkezéseinek megfelelően valósult meg a jogharmonizáció. A bűnözés elleni fellépés, az EU-konform határellenőrzés jogi és intézményi hátterének megteremtése és a migrációkezelés terén megszülettek az EU-csatlakozáshoz és a schengeni teljes jogú tagsághoz nélkülözhetetlen új jogszabályok, mint például a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló törvény, a Hórtv. schengen-konform módosítása, az első közös kapcsolattartási szolgálati helyről szóló jogszabály és az új idegenrendészeti törvény. A jogharmonizáció megvalósult, ám a jogi normák jelentős részének hatályba léptetési időpontjaként a jogalkotó a schengeni teljes jogú tagság elnyerését határozta meg. Így nem léptek hatályba azok az alapvető rendelkezések, amelyek törvényi szinten határozták meg a schengeni rendszerben a határőrizet célját, a külső határ és a belső határ fogalmát. Az EU-csatlakozás után úgy tűnt, hogy a schengeni teljes jogú tagság elnyerésére 2006-ban sor kerül, ám mára kiderült, hogy ez egy optimista várakozás volt. Az EU-Schengen csatlakozás közötti átmenet időtartama jelentősen elhúzódott. A külső és belső határ fogalma a köztudatba bekerült, miközben a határokkal kapcsolatos hatályos jogi szabályozásban nem tükröződött vissza még az EU és a schengeni csatlakozás közötti átmeneti időszak szabályozása sem. Ezért indokolt lenne a jogalkotás szintjén meghatározni a csatlakozásai határ fogalmát, jogi státuszát, amely kifejezi térben és időben a külső határból a belső határrá válás folyamatát, továbbá pontosan rögzíteni a hozzá kapcsolódó szabályozást.

3 AZ ÁLLAMHATÁRHOZ KAPCSOLÓDÓ JOGI SZABÁLYOZÁS TARTALMI VÁLTOZÁSAI A MAGYAR JOGRENDszerben

3.1 Az utazási szabadság jogi szabályozásának változásai a Magyar Köztársaságban a jogharmonizáció folyamatában

3.1.1 A külföldre utazáshoz való jog a Magyar Köztársaságban

Az utazási szabadság jogtörténeti szempontból is meghatározható első nyomai az 1215. évi Magna Chartában lelhetőek fel. Ez a dokumentum tartalmazza a kereskedőknek a szabad beutazáshoz és a szabad mozgáshoz való jogát, illetve a saját állampolgárok kiutazásához való jogait.¹²⁷ A feudalizmus időszakában a földbirtokosok korlátozták a jobbágyok költözködési jogát, hogy ezáltal is biztosított legyen személyi függőségük. Az újkorban a polgárisodott államokban az I. világháború kitöréséig a szabad mozgás – mindenféle jogi garanciarendszer nélkül – természetes gyakorlatként működött. A két világháború közötti időszakban az utazáshoz és az útlevelhez való jog erőteljes korlátozása volt a jellemző, éppen ezért nem lehetett az utazáshoz való jogról, mint alapvető emberi jogról beszélni. A II. világháború befejezését követően 1948. december 10-én az ENSZ Közgyűlés elfogadta az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát,¹²⁸ amely rögzíti, hogy minden személynek joga van az államon belül szabadon mozogni és lakóhelyét szabadon megválasztani. Mindenkinek joga van minden országot, beleértve saját hazáját is, elhagyni, valamint saját hazájába visszatérni.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya¹²⁹ kimondja, hogy: „Minden olyan személynek, aki törvényesen tartózkodik valamely állam területén, joga van e területen a szabad mozgásra és a tartózkodási helye szabad megválasztására. Mindenki szabadon elhagyhat bármely országot, ideértve saját országát is. A fent említett jogok csak a törvényben meghatározott olyan korlátozásoknak vethetők alá, amelyek az állam biztonságának, a közrendnek, a közegészségügynek, a közérkölcnek, valamint mások jogainak és szabadságainak a védelme érdekében szükségesek, és amelyek összhangban vannak az Egyezségokmányban elismert egyéb jogokkal. Senkit nem lehet önkényesen megfosztani attól a jogától, hogy saját országába beléphessen.” Az Emberi Jogok Európai

¹²⁷ The Magna Carta (The Great Charter) 41. pont. Elérhető: <http://www.constitution.org/eng/magnacar.htm> (fellelés: 2007. I. 5.)

¹²⁸ ENSZ Közgyűlés 1950-ben hozott határozata értelmében december 10. az Emberi Jogok Napja; 13. cikkely.

¹²⁹ Elfogadva az ENSZ XXI. Ülésszakán 1966. XII. 16-án. Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya: 12. Cikk (1976. évi 8. tvr.).

Egyezményének 4. Kiegészítő Jegyzőkönyve¹³⁰ az univerzális egyezményhez hasonló tartalommal fogalmazza meg a mozgásszabadság és a tartózkodási hely megválasztásának jogát, amely csak nemzetbiztonsági, közrendi, illetve közbiztonsági okokból a köz érdekében korlátozható. Ehhez kapcsolódóan rögzíti a saját állampolgárok kiutasításának, továbbá a külföldiek kollektív kiutasításának tilalmát is. Az Európai Unióban érvényesülő mozgásszabadság kérdéskörrel részletesen foglalkoztam a dolgozat 2. fejezetében bemutatva, hogy az évek során hogyan teljesedett ki e jog tartalma. Ezért nem véletlen, hogy az Európai Unió Alkotmányába beépített Alapjogi Charta is lefekteti a polgárok jogai körében a mozgás és tartózkodás szabadságát, amely megilleti a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat is.¹³¹ Összegezve megállapítható, hogy az utazási szabadság és benne a külföldre utazáshoz való jog mára alapvető emberi joggá vált a mozgásszabadság és a tartózkodási hely szabad megválasztásának alapvető jogából fakadóan.

A Magyar Köztársaság Alkotmánya¹³² rögzíti, hogy mindenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén – törvényben meghatározott esetek kivételével – megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is. Az Alkotmány kimondja azt is,¹³³ hogy a magyar állampolgár külföldről bármikor hazatérhet, és ez olyan állampolgári alapjog, amely semmilyen korlátozásnak nem vethető alá, illetőleg feltételhez nem köthető.

Magyarországon a **XX. század 50-es és 60-as éveiben** az utazáshoz való jog korlátozottan érvényesült, amit tükröz az a tény is, hogy meglehetősen kevés és szelektív útlevélkiadásra került sor. Majd a 70-es évektől figyelhető meg az utazáshoz való jog liberalizációja. Az 1978. évi 20. tvr. 1.§-a mondta ki először, hogy „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy külföldre utazzék. Ez a jog a jogszabályokban meghatározott rendelkezéseknek megfelelően gyakorolható.” Ezt követően 1987-ben döntés született a világútlevél bevezetéséről, amelynek nyomán új jogszabály született a külföldre utazásról és útlevélről.¹³⁴ Az utazások korlátozására elsősorban olyan személyek esetében került sor, akik rendőrhatalom kényszerintézkedés, büntetőeljárás vagy végrehajtandó szabadságvesztés hatálya alatt álltak. A rendszerváltás kezdetén a külföldre utazáshoz, a hazautazáshoz és az útlevélhez való jog szabályozására két törvény született: a külföldre utazásról és az útlevélről

¹³⁰ 1993. évi XXXI. Tv. az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. XI. 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről. 4. Kiegészítő Jk. Cikk 2. pont.

¹³¹ EU Alkotmány: II. Rész: Az Unió Alapjogi Chartája, V. Cím II-105. cikk

¹³² MK Alk. 58.§ (1) – (2) bek.

¹³³ MK. Alk. 69. § (2) bek.

¹³⁴ 1987. évi 25. tvr. a külföldre utazásról és az útlevélről (Hatályba lépés: 1988. január 1.)

szóló 1989. évi XXVIII. törvény, valamint a ki- és bevándorlásról szóló 1989. évi XXIX. törvény. Ezek a jogszabályok alapjaiban biztosították a külföldre utazás szabadságát, azonban a 90-es években kibontakozó törvényalkotási folyamat következtében a törvények közötti összhang megteremtése, valamint az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggő jogharmonizációs igény új törvény megalkotását tette szükségessé. A bevándorlás szabályozása kikerült az említett törvény szabályozási köréből és 1993-ban a külföldiek beutazásának, tartózkodásának szabályaival együtt új törvénybe került, miközben a kivándorlás kérdéskörének elkülönült szabályozása indokolatlanná és fölöslegessé vált. Így született meg a jelenleg is hatályos külföldre utazásról szóló törvény 1998-ban (Utv.).¹³⁵

A külföldre utazás joga – főszabályként – érvényes úti okmánnyal gyakorolható. A magyar állampolgár érvényes személyazonosító igazolvánnyal¹³⁶ is utazhat az Európai Gazdasági Térségről (a továbbiakban: EGT) szóló Egyezményben részes tagállam területére, valamint ha azt nemzetközi szerződés¹³⁷ lehetővé teszi. Az úti okmányoknak két csoportja különböztethető meg az Utv. alapján. Az útlevel, amely lehet magánútlevel vagy hivatalos útlevel, valamint kormányrendeletben¹³⁸ meghatározott úti okmányok.

Az útlevel a Magyar Köztársaság tulajdonát képező hatósági igazolvány, amely hitelesen igazolja birtokosának személyazonosságát és állampolgárságát, valamint a világ összes országába utazásra, illetőleg hazatérésre való jogosultságát. A magánútlevel érvényességének időtartama életkortól függően eltérő.¹³⁹ Az állampolgár egyidejűleg általában csak egy érvényes magánútlevellel rendelkezhet. Lehetőség van azonban második magánútlevel kiadására is azok számára, akik hivatalos útlevelekre nem jogosultak, de foglalkozásuk rendszeres külföldre utazással jár. A második magánútlevel érvényessége az arra jogosító foglalkozás gyakorlásának időtartamára, de legfeljebb 5 évre szól. A hatályos szabályozás ismeri az ideiglenes magánútlevel fogalmát is, amely lényegében helyettesíti az érvényes magánútlevelet, ha az lejárt, elveszett vagy utazásra egyéb módon alkalmatlanná vált. A hivatalos útlevelet¹⁴⁰ a megbízatás időtartamára, de legfeljebb ötévi érvényességgel kell kiállítani, amely – a diplomata-útlevel kivételével – kizárólag hivatalos utazás céljára használható fel.

¹³⁵ 1998. évi XII. törvény (Utv.) (Hatálybalépés: 1998. szeptember 1.)

¹³⁶ 2004. évi XV. törvény a személyazonosító igazolvánnyal történő utazással összefüggő törvénymódosításokról

¹³⁷ pl. Horvátország esetében.

¹³⁸ 101/1998. (V. 22.) Korm. rendelet (Utv. Vhr.) 2. § meghatározza az útleveleken kívül az úti okmányok fajtáit: a határátlépési igazolvány, a hazatérési igazolvány, a menekültként elismert személyek kétnyelvű úti okmánya, a menedékesek úti okmánya, valamint a bevándorolt, a letelepedett és a hontalan külföldi személyek úti okmánya..

¹³⁹ Utv. 8. § (1) A magánútlevel érvényességének időtartama a) 4 éves életkor betöltéséig 2 év; b) 4-18 éves életkor közöttiek esetén 5 év; c) 18 éven felüliek esetén kérelemre 5 év vagy 10 év.

¹⁴⁰ Utv. 11. § (1) diplomata-útlevel; külügyi szolgálati útlevel; szolgálati útlevel; hajós szolgálati útlevel.

A külföldre utazás korlátozása az alaptörvénnyel összhangban elsődlegesen közbiztonsági érdekből, a közrend fenntartásához, illetve a bűnmegelőzéshez szükséges mértékben lehetséges. Az Utv. meghatározza azt a személyi kört, akik nem utazhatnak külföldre. Ez a korlátozás mindenekelőtt a büntetőeljáráshoz kapcsolódik, de fakadhat meghatározott közteherviselési kötelezettség elmulasztásából is. Ennek megfelelően nem utazhat külföldre, aki személyes szabadságot korlátozó büntetőeljárású kényszerintézkedés, végrehajtandó szabadságvesztés büntetés vagy kényszergyógykezelés büntetőjogi intézkedés hatálya alatt áll. Nem utazhat külföldre az a személy sem, akinek jogerős határozattal megállapított legalább 10 millió forint összegű köztartozása van a tartozás megfizetéséig vagy biztosíték nyújtásáig. A korlátozás hatálya alatt álló személy részére – kérelmére – különös méltányolást érdemlő okból meghatározott időtartamú külföldre utazás engedélyezhető, illetve hivatalból is kiadható, ha meghatározott kötelezettség teljesítése érdekében indokolt.

Az úti okmány elvételére, illetve visszavonására a külföldre utazási tilalom biztosítása¹⁴¹ érdekében büntetőeljárás keretében kerülhet sor. Őrizetbe vétel elrendelése esetén az úti okmányt el kell venni. Ha az őrizetbe vétel úgy szűnt meg, hogy további személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedés foganatosítására nem került sor, az úti okmányt vissza kell adni. Az előzetes letartóztatás, az ideiglenes kényszergyógykezelés, a lakhelyelhagyási tilalom és a házi őrizet elrendeléséről az úti okmány visszavonása érdekében az a bíróság, ügyész, illetőleg nyomozó hatóság, amely előtt az eljárás folyik, haladéktalanul értesíti az útlevelelhatóságot a külföldre utazási tilalom biztosítása érdekében. Az úti okmányt az útlevelelhatóság, továbbá a bíróság, az ügyészség, és a rendvédelmi szervek intézkedésre feljogosított tagja hivatalos eljárása során elveszi, ha az érvénytelen¹⁴² vagy a törvény szerint visszavonásnak van helye.

Összegezve megállapítható, hogy az utazási szabadság alapvető jog a Magyar Köztársaságban, amely csak törvényben meghatározott esetekben korlátozható. Napjainkra jelentősen csökkentek azok a formális adminisztratív szabályok is, amelyek korábban a külföldre utazási jog gyakorlásának gátját képezték.

¹⁴¹ 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról (Be.) 146.§ (Hatályos: 2006. július 1-jétől.)

¹⁴²Utv. 20. § (1) Érvénytelen az úti okmány, ha a) a személyazonosság megállapítására alkalmatlan, betelt, megrongálódott vagy meghamisították; b) az útlevelel hatóság visszavonta; c) azt nem az arra jogosult használja fel; d) érvényességi ideje lejárt; e) a használatára jogosult meghalt.

3.1.2 A külföldiek beutazásának feltételei és korlátozása a hatályos magyar jogi szabályozásban

A külföldre utazáshoz való jog általában alapvető emberi jog, ám ez nem jelenti azt, hogy egy másik állam köteles lenne a külföldi területére beengedni. A külföldieknek egy adott államba történő beutazási joga tehát nem abszolút jog. Ennek jogi alapja az állami szuverenitásból vezethető le, ami mára kiegészült a beutazni szándékozóval kapcsolatos potenciális biztonsági kockázatok számbavételével is. Ezért a saját állampolgár kiutazási szabadságának biztosítása és a külföldi beutazási joga között nincs összefüggés. Sőt, megfigyelhető egy olyan jelenség is, hogy minél nagyvonalúbban engedélyezi egy adott állam a kiutazást, annál erőteljesebben érvényesül a befogadó közösségben a beutazást nehezítő tendencia. A be- és kiutazás szabályozása mellett óhatatlanul meg kell jelennie a ki- és beutazások kapcsán a büntetőjogi védelemnek is. Például a tiltott határátlépés, embercsempészés, úti okmány hamisításának szankcionálása, hogy csak a legfontosabbakat említsük.

A **nemzetközi gyakorlatban** a külföldiek belépését illetően két – egymásnak ellentmondó, de mégis összeegyeztethető – elv alakult ki. Így egyetlen állam sem zárkozhat el attól, hogy idegeneket a területére beengedjen, ugyanakkor minden államnak saját joga, hogy szabályozza a külföldiek belépését. A 90-es években az utazási szabadság könnyítésére az egyes államok között olyan megállapodások jöttek létre, amelyek értelmében állampolgáraik a másik állam területére vízum nélkül léphetnek be. Az illegális migráció megakadályozására pedig, a személyek visszaküldéséről kötöttek ún. visszafogadási egyezményeket.

A **90-es években** a külföldiek beutazása Magyarországra ugrásszerűen emelkedett a közép- és kelet-európai rendszerváltozások nyomán felgyorsult migráció¹⁴³ következtében. Így a külföldiek helyzetére vonatkozó korábbi szabályozás mind tartalmában, mind formájában¹⁴⁴ elavulttá vált. A megváltozott helyzetben ellentmondásmentessé kellett tenni a legális céllal beutazó külföldiek jogi helyzetét, továbbá jogi alapot kellett teremteni a közrendet veszélyeztető, jogsértő cselekményeket elkövető külföldiekkel szembeni törvényes fellépésre, s úgyszintén biztosítani kellett a jogellenesen belépő személy számára az átmeneti védelmet meghatározott üldöztetési ok miatti menekülés esetén. Elkerülhetetlenné vált tehát a

¹⁴³ A migráció (latin): a lakosság országon belüli lakóhely-változtatása (belső migráció: évvándorlás), vagy egyik országból másikba történő áttelepülés (nemzetközi (külső) migráció. A nemzetközi migráció irányultságát tekintve: kivándorlás, illetve bevándorlás; másik megközelítés szerint: reguláris, illetve irreguláris migráció. A reguláris migráció körébe tartozik: az idegenjogi-, a bevándorlási- és a hosszú távú tartózkodásra vonatkozó politika. Az irreguláris migráció lehet: a menekült-, a menedékes- és az illegális migránsokkal szembeni politika.

¹⁴⁴ Ebben az időszakban az 1982. évi 19. tvr. a külföldiek magyarországi tartózkodásáról. Az MK. Alk. 58.§ (3) Az utazási és letelepedési szabadságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. (1990. évi XL. Alk.módosító tv 38.§-a iktatta be)

törvényi szintű szabályozás. Így született meg a külföldiek beutazásáról, tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény (Idtv.).¹⁴⁵ A külföldi fogalmát e törvény meglehetősen tömören határozza meg, azaz külföldinek minősül a nem magyar állampolgár, aki lehet más állam polgára, illetve a hontalan személy. A külföldiek beutazási feltételeiként meghatározta az érvényes útlevelel,¹⁴⁶ vízumkötelezettség esetén az érvényes vízum,¹⁴⁷ valamint külön jogszabályban¹⁴⁸ meghatározott anyagi fedezet meglétét. További feltételeként írta elő, hogy az államhatár átlépése kizárólag a nemzetközi vagy a két ország közötti határforgalom számára megnyitott határátkelőhelyen lehetséges. A korabeli törvény szerint a külföldi beutazásakor az államhatár átlépése előtt a beutazás és tartózkodás valamennyi feltételét a Határőrség, az anyagi fedezet meglétét a vám- és pénzügyőrség ellenőrizte. A beutazás bármely feltételének hiányában – a visszaküldési tilalomra vonatkozó klauzula figyelembe vételével¹⁴⁹ – a határőr visszairányítás hatósági döntést hozott hatósági határozat formájában, amellyel szemben a végrehajtásra halasztó hatállyal nem bíró fellebbezés volt benyújtható.

A visszaküldési tilalom kapcsán szükséges néhány mondat erejéig kitérni annak előzményeire. Hazánkban a 80-as évektől kezdve egyre több menekülő jelent meg, amelyre sem jogszabályi, sem intézményi oldalról nem voltunk felkészülve. Jelentős áttörést hozott ezen a területen az a körülmény, hogy Magyarország 1989-ben – területi korlátozással – csatlakozott a menekültek jogvédelmét biztosító Genfi menekültügyi konvencióhoz és az azt kiegészítő New-York-i jegyzőkönyvhöz.¹⁵⁰ Az egyezmény rögzíti a menekülő külföldi esetében a jogtalan belépés miatti büntetlenséget, amennyiben a menekülő haladéktalanul jelentkezik a hatóságoknál, és kellőképpen megindokolja a jogellenes belépést, továbbá a kiutasítás és a visszaküldés (refoulement) tilalmát. A non-refoulement elv alapján¹⁵¹ egyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki, vagy küldi vissza a menekültöt azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy

¹⁴⁵ 1993. évi LXXXVI. tv. Idtv. (Hatály: 1994. V.1.-2001. XII.31.)

¹⁴⁶ 1993. évi Idtv. 4. § (3) Útlevelnek minősül a nemzetközi szerződés vagy jogszabály alapján a magyar államhatár átlépésére jogosító más igazolvány vagy úti okmány is.

¹⁴⁷ 1993. évi Idtv. 9. § (1) A vízum az MK területére történő beutazásra, átutazásra, az abban meghatározott célú és időtartamú tartózkodásra, valamint a kiutazásra jogosító engedély.

¹⁴⁸ 11/1994. (IV. 6.) PM rendelet a külföldiek magyarországi beutazásához, tartózkodásához szükséges anyagi fedezet nagyságáról (beutazásonként 1000 Ft.)

¹⁴⁹ 1993. évi LXXXVI. tv. Idtv. 32. § (1)

¹⁵⁰ 1989. évi 15. tvr. a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi VII. 28-án elfogadott egyezmény valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi I. 31-én létrejött jk. kihirdetéséről (az Egyezmény 1989. VI. 12-én, a Jk. pedig 1989. III. 14-én lépett hatályba.) A földrajzi fenntartás azt jelentette, hogy az Európából érkező menedékkérőkre terjedt ki az Egyezmény hatálya. Ezt a korlátot később Magyarország feloldotta a menedékkérvény hatályba lépésével. 1997. évi CXXXIX. tv. a menedékkérvényről (Met.) (hatálybalépés: 1998. III.1.) 113/1997. (XII. 17.) OGY határozat a menekültek helyzetére vonatkozó Genfi Egyezményhez fűzött nyilatkozat visszavonásáról.

¹⁵¹ 1989. évi 15 tvr. 33. cikk

abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall. E kedvezmény azonban nem illeti meg azt a menekültöt, akiről alaposan feltehető, hogy veszélyezteti annak az országnak biztonságát, amelynek területén van. E rendelkezés beépült az akkor hatályos új idegenrendészeti törvénybe is. Az 1993. évi Idtv. jogharmonizációs célú felülvizsgálata során nyilvánvalóvá vált, hogy a schengeni vívmányok átültetése, valamint a jogalkalmazói gyakorlatban kiütköző ellentmondások nagyszámú és jelentős módosítást igényelnek, ezért új törvény megalkotása vált szükségessé. A migrációs törvénycsomag¹⁵² részeként született meg a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény (Idtv.), amely az emberi jogok védelme, továbbá a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségek teljesítésének hangsúlyozása mellett rögzíti a Magyar Köztársaság belső rendjének és közbiztonságának védelmi érdekeit is. Az új törvény már differenciáltan fogalmazza meg a külföldi fogalma alá tartozó személyi kört. A törvény szerint külföldi a nem magyar állampolgár és a hontalan. A nem magyar állampolgárok körében megkülönbözteti az EGT állampolgárát, aki az EGT-ről szóló egyezményben részes tagállam¹⁵³ állampolgárságával rendelkezik, valamint a harmadik ország állampolgárát, aki nem EGT állampolgár. A hontalan személy az, akit saját törvényei szerint egyetlen állam sem ismer el állampolgárának. Az Idtv. tételesen felsorolja a beutazás feltételeit, amelyek között az érvényes úti okmány és vízumkötelezettség esetén az érvényes vízum,¹⁵⁴ továbbá a be- és kiutazáshoz, valamint a tartózkodáshoz szükséges – jogszabályban meghatározott mértékű – anyagi fedezet meglétén túl követelményként fogalmazódik meg, hogy a beutazni szándékozó személy ne álljon kiutasítás, illetőleg beutazási és tartózkodási tilalom alatt és ne jelentsen veszélyt a Magyar Köztársaság, illetve az EGT valamely tagállamára. Ez utóbbi feltételek hatályba lépésének időpontjaként két különböző időpontot jelölt meg a törvény összhangban a Schengeni Acquis-lista ide vonatkozó rendelkezéseivel. A beutazási feltételek között a kiutasítás és beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt levő külföldiekre vonatkozó negatív feltétel 2004. május 1-jén lépett hatályba, míg az EGT

¹⁵² Migrációs törvénycsomag: Az állampolgárságról szóló 1993. évi LV.tv (Áptv.); a Hór.tv; a Met. módosítása.

¹⁵³ 2006. évi CXXVI. törvény a Cseh Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Ciprusi Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak, a Litván Köztársaságnak, a Magyar Köztársaságnak, a Máltai Köztársaságnak, a Lengyel Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak az EGT-ben való részvételéről szóló Megállap., valamint az EGT-ről szóló Megállap. kihirdetéséről (Hatályba lépés: 2005. XII. 6.)

¹⁵⁴ 2001. évi Idtv. 9. §. A schengen-konform idegenrendészeti törvény 4-féle vízum-típust is meghatározott a Schengeni Egyezményeknek megfelelően. A repülőtéri tranzitvízumot, az átutazóvízumot, amely – egyszeri vagy többszöri – alkalmanként öt napot meg nem haladó átutazásra jogosít, a rövid időtartamú beutazóvízumot, amely hat hónapon belül egyszeri vagy többszöri beutazásra, és összesen kilencven napig terjedő tartózkodásra jogosít, valamint a tartózkodási vízumot, amely egyszeri vagy többszöri beutazásra és kilencven napot meghaladó, de legfeljebb egy év időtartamú és meghatározott célú magyarországi tartózkodásra további külön engedély nélkül jogosít.

valamely tagállama közbiztonságának, illetve nemzetbiztonságának veszélyeztetésére vonatkozó negatív feltétel a teljes jogú schengeni tagság elérésekor válik hatályossá. A meghatározott feltételek hiányában a beutazás csak humanitárius megfontolásból, nemzeti érdekből vagy nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség teljesítése céljából engedélyezhető. A 2001. évi Idtv. is rendelkezik a visszairányítás intézményéről, mely szerint azzal a külföldivel szemben, aki a beutazáshoz előírt feltételekkel nem rendelkezik – a visszaküldési tilalom¹⁵⁵figyelembevételével – a Határőrség idegenrendészeti szerve visszairányítás intézkedést alkalmaz, amely ellen közigazgatási úton jogorvoslatnak nincs helye. A visszairányítás a 2001. évi Idtv. értelmében történhet annak az országnak a területére, ahonnan a külföldi érkezett, vagy amely őt visszafogadni köteles, vagy ahol a külföldi szokásos tartózkodási helye van, vagy bármely más államba, ahova a külföldi beutazhat. A visszairányítás végrehajtásának biztosítása érdekében a külföldi az érkezés napján köteles a határterület vagy a repülőtér meghatározott helyén vagy a tovább, illetve visszainduló járművön tartózkodni, vagy a visszaszállításra köteles szállító vállalat egy másik induló járatára átszállni. Amennyiben a visszairányítás azonnal nem hajtható végre, a külföldi meghatározott ideig köteles a határterület vagy a repülőtér meghatározott helyén tartózkodni.¹⁵⁶

A visszairányításokra vonatkozó statisztikai adatok¹⁵⁷alapján megállapítható, hogy azok számaránya növekvő tendenciát mutat. Az elmúlt két évben a visszairányítás intézkedés alkalmazására leggyakrabban a román, az ukrán és az osztrák határviszonylatban került sor. Ezen belül jelentősen megemelkedett a román viszonylatban a korábbi évhez képest, miközben az ukrán határszakaszon bizonyos visszaesés figyelhető meg. Ha a visszairányítások megoszlását a belső-külső határok szerinti megoszlásban vizsgáljuk, megállapítható, hogy azok, mintegy kétharmada a külső határokon valósul meg és csak egyharmad rész esik a belső határookra. A visszairányítottak között legnagyobb számarányban a román, az ukrán és a szerb állampolgárok szerepeltek. Elrendelésére jellemzően az érvényes vízum, illetve úti okmány hiánya miatt került sor, ám jelentős azoknak a személyeknek a visszairányítása is, akik beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt állnak.

¹⁵⁵ 2001. évi Idtv. 43. § (1): A visszaküldési tilalom lényegében a korábbiakban megfogalmazott üldöztetési okok fennforgása esetén merülhet fel, nevesítve külön a halálbüntetés fenyegetettségét, továbbá megjelöli a biztonságos származási, illetve biztonságos harmadik országot, amelynek tartalma a menedékjogi szabályokban található. az a külföldi személy, akivel kapcsolatban felmerül a visszaküldési tilalom, befogadott státuszt kap, amely átmeneti védelmet jelent számára.

¹⁵⁶ 2001. évi Idtv. 35.§ (2) bek. a vízi úton, vasúton vagy közúton érkezett külföldi az érkezésétől számított legfeljebb negyvennyolc óráig, a légi úton érkezett külföldi az érkezéstől számított legfeljebb nyolc napig.

¹⁵⁷ 2. sz Melléklet

Magyarország schengeni teljes jogú tagságának közeledtével az idegenrendészeti jogszabályok 2007. július 1-jétől jelentősen módosulnak. Ettől az időszaktól két külön törvény¹⁵⁸ tartalmazza a külföldiek magyarországi beutazásának és tartózkodásának szabályait. Az egyik a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek, a másik pedig a harmadik országbeli állampolgárok mozgását és tartózkodását szabályozza. Az idegenrendészeti jogszabályi változások szoros kapcsolatban állnak hazánk közelgő schengeni csatlakozásával.

A beutazási szabályok változásának tendenciája mutatja, hogy a schengen-konform 2001. évi idegenrendészeti törvény nagy hangsúlyt helyez a beutazási feltételek körében egyfelől az anyagi fedezet kérdésre, másfelől a külföldi személyével kapcsolatos biztonsági szempontokra. Az anyagi fedezet meglétét megköveteli az egész tartózkodás időtartamára, beleértve az egészségügyi ellátások teljes körére vonatkozó biztosítást is. Az érintett külföldi személyével összefüggő biztonsági tényezőket úgy határozza meg, hogy a beutazni szándékozó külföldi – az idegenrendészeti törvényben meghatározott elrendelési okok alapján – ne álljon kiutasítás vagy beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt, illetve ne veszélyeztesse az EGT tagállamok egyikének sem a közbiztonságát, nemzetbiztonságát. Ez utóbbi meglehetősen tágan értelmezhető feltétel és adott esetben a hatósági diszkrecionális jogkör eredményezheti a nem kellő szintű vagy a túlzott hatósági fellépést.

A külföldre utazás és a külföldiek beutazásának feltételeit igazgatási szabályok állapítják meg, amelyek az államhatár jogszerű átlépésével biztosítják a határrendet. Az államhatárhoz és annak rendjéhez azonban óhatatlanul kapcsolódnak jogellenes cselekmények is, amelyek szankcionálása biztosítja a megbomlott rend helyreállítását.

3.2 Az államhatár rendjének büntetőjogi védelme

3.2.1 A határjelek büntetőjogi védelme

A határjelek jogi védelme a jelenlegi szabályozásban megtalálható a Btk.-ban és a szabálysértési jogszabályokban egyaránt. A tényállások elemzése előtt szeretnék visszatekinteni arra, hogyan alakult ki és változott az idők folyamán az államhatár megjelölésére szolgáló jel büntetőjogi védelme.

¹⁵⁸ 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról. 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról.

Már a Csemegi-kódex¹⁵⁹ is tartalmazta a határjel-hamisítás vétségét¹⁶⁰ az okirat-hamisítás tényállásnál, de az országhatár megjelölésére szolgáló jelre ezt a szabályt csak később, az 1891. évi XLI. Törvénycikk¹⁶¹ terjesztette ki. Ennek az lehetett az oka, hogy az első államhatár kijelölésre 1888-ban került sor, ezért kézenfekvővé vált a büntetőjogi védelem kiterjesztése az államhatárt megtestesítő jelekre is. A szabályozás vétségnek minősítette az országhatár megjelölésére szolgáló jel (szobor, kő, faoszlop, árok, kő- vagy földhalom) megrongálását, vagy feliratának, egyéb megjelölésének részben vagy egészben történő olvashatatlanná, illetve felismerhetetlenné tételét. Súlyosabban minősült az országhatár megjelölésére szolgáló jel megsemmisítése, kidöntése, illetve áthelyezése. A cselekmény fokozott veszélyességére tekintettel a kísérlet stádiumát is büntetni rendelte és hivatalból üldözendőnek nyilvánította.

Az 1961. évi V. törvény¹⁶² (Btk.) a közbiztonság és a közrend elleni bűntettek körében nevesítette a határjel-hamisítást. Lényegében ez a törvény is az országhatár megjelölésére szolgáló hivatalos jel megsemmisítését, megrongálását, felismerhetetlenné tételét, kidöntését, elvitelét vagy áthelyezését rendelte büntetni. Az 1968-ban megjelent szabálysértési jogszabályok külön nem tartalmazták a határjel-hamisítás tényállását, mivel a Btk. biztosította a büntetőjogi védelmet. Az 1978. évi IV. törvény¹⁶³ (Btk.) e tényállás rendszertani elhelyezésében és tényállás megfogalmazásában változást hozott. A jogalkotó az államigazgatás, igazságszolgáltatás és közélet tisztasága elleni bűncselekmények fejezetében a rendészeti bűncselekmények között helyezte el a határjelrongálást, amely a mai napig változatlan tartalommal hatályos. Mindössze a szankciórendszerben történt változás miatt módosult e szakasz 1993-ban. A határjelrongálás bűncselekmény¹⁶⁴ jogi tárgya az államigazgatás rendje, azon belül az államhatár rendjének biztonsága. Elkövetési tárgya az államhatár megjelölésére szolgáló jel (például kő, betonoszlop, tábla, emlékmű, földhányás, földkúp, földbe szúrt karó, faoszlop, magaslati pontokat jelölő háromszög stb.), amelyet az egymással szomszédos államok a szárazföldi határaik megjelölésére használnak, és kölcsönösen elismernek. Az elkövetési magatartás az elkövetési tárgyak valamelyikének a

¹⁵⁹ Csemegi Károly (1826-99): büntetőjogász, kúriai bíró, az első modern magyar büntető törvénykönyv (1878. évi V. törvénycikk a bűntettekről és vétségekről) megalkotója. Innen az elnevezés: Csemegi-kódex.

¹⁶⁰ 1878. évi V. tc. 407. § Határjel-hamisítás vétségét képezi, és három évig terjedhető fogházzal büntetendő: ha valaki valamely határkövet, vagy a határ megjelölésére szolgáló jelzöt vagy más tárgyat károsítási szándékból megsemmisít, elvisz, vagy más helyre átesz.

¹⁶¹ 1891. évi XLI. Tc. a határ- és földmérési jelek büntetőjogi védelméről 1-2 §. (CJH)

¹⁶² 1961. évi V. törvény a Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről XII. fejezet 202.§

¹⁶³ 1978. évi IV. Tv. (Btk.) XV. Fejezet: 220.§

¹⁶⁴ Btk. 220.§ „Aki az államhatár megjelölésére szolgáló jelet megsemmisíti, megrongálja, vagy elmozdítja, vétséget követ el és egy évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával, vagy pénzbüntetéssel büntetendő.”

megsemmisítése, megrongálása vagy elmozdítása.¹⁶⁵A határjel megrongálás materiális bűncselekmény, befejezettségéhez a határjel megsemmisülése, megrongálása vagy helyének megváltoztatása szükséges. A bűncselekmény csak szándékosan követhető el, amelynek megállapítására csak akkor kerülhet sor, ha az elkövető felismerte a sértett tárgy rendeltetését, szerepét.

A 1978. évi Btk. hatályba lépésével párhuzamosan az egyes szabálysértéseket tartalmazó kormányrendelet¹⁶⁶ is módosult és ez a változás érintette a határjelekkel kapcsolatos szabályozást is, ugyanis ekkor iktatták be a szabálysértések körébe határjel-hamisítás és jelrongálás tényállásként. A bűncselekményi alakzattól abban különbözött, hogy a jogalkotó az államhatár megjelölésére szolgáló jel gondatlan megsemmisítését, megrongálását vagy elmozdítását rendelte büntetni. A tényállás vonatkozásában a – jelenleg is hatályos – új szabálysértési jogszabályok 2000. március 1-jén történt hatályba lépésével az a helyzet állt elő, hogy a szabálysértésekről szóló törvényben,¹⁶⁷ valamint az egyes szabálysértésekről szóló Kormányrendeletben¹⁶⁸ egyaránt találunk a határjel sérelmére elkövetett szabálysértési tényállást, ami nem teljesen következetes jogtechnikai megoldást tükröz. A bűncselekményi alakzattal sok tekintetben megegyezik, és nyilvánvalóan különbségek is vannak. A határjel-hamisítás és jelrongálás szabálysértés¹⁶⁹ jogi tárgya a közrend és azon belül az államhatár rendje, elkövetési magatartása a határjel megsemmisítésével vagy elmozdításával valósul meg, míg a bűnösség tekintetében csak gondatlanság állhat fenn, mivel a szándékos elkövetés már vétségnek minősül. Ellentmondás érződik a tényállás megnevezése és az elkövetési magatartás meghatározásában. A tényállás címében szerepel a „határjelrongálás” kifejezés, ugyanakkor az elkövetési magatartások között azt nem említi a jogalkotó.

Az államhatár megjelölésére szolgáló hivatalos jel gondatlan megrongálása szabálysértés¹⁷⁰ a tulajdon elleni szabálysértések között szerepel. Elkövetési magatartása az államhatár

¹⁶⁵ Megsemmisítés alatt a jelzésre szolgáló dolog elpusztítását, teljes tönkretételét kell érteni. Megrongálásnak minősül a jelzés felismerhetetlenné tétele, olyan megváltoztatása, amelynek következtében valódi rendeltetésének betöltésére alkalmatlanná válik (pl. a táblán levő felirat lekaparása, átfestése; a földbe helyezett jelzőoszlop földdel befedése, megfordítása stb.). Elmozdítás alatt a tárgy kidöntése, áthelyezése, elszállítása, kicserélése is értendő.

¹⁶⁶ 19/1979.(V.11.) MT rend. 4.§ beiktatta a határjel-hamisítás és jelrongálást a 17/1968.(IV. 14.) Korm. rend. I. Fej. I. Cím: Közrend és közbiztonság elleni szabálysértések közé 12.§ (1) (Hatály: 1979. VII. 1-jétől.)

¹⁶⁷ Sztv. XV. Fejezet: A tulajdon elleni szabálysértések 157.§ (3);

¹⁶⁸ 218/1999. (XII. 28.) Korm. Rend.: I. Fejezet A közrend elleni szabálysértések III. Cím Az államhatár rendje elleni szabálysértések: Határjel-hamisítás és jelrongálás 24.§

¹⁶⁹ 218/1999. (XII. 28.) Korm. rend. 24.§ „Aki az államhatár megjelölésére szolgáló jelet gondatlanul megsemmisíti, vagy elmozdítja, harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. A szabálysértés miatt határterületen a Határőrség helyszíni bírságot szabhat ki.”

¹⁷⁰ Sztv. 157.§ (3) „Aki műemléket, ... az államhatárt, a megye-, város-, községhatár ... megjelölésére szolgáló hivatalos jelet, ... gondatlanul megrongálja, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.”

megjelölésére szolgáló jel megrongálása, amelyre fentebb már utalás történt. A felróhatóság tekintetében a gondatlanságból történő elkövetést rendeli büntetni a jogalkotó. A kiszabható szankció tekintetében nem teljesen világos mi indokolja a két szabálysértésre megállapított szankciók közötti jelentős különbséget: a kormányrendeletben meghatározott határjelrongálás és jelhamisítás szabálysértés harmincezer forintig, míg a határjel megrongálása százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. Formális szempontból érthető az a logika, hogy az Sztv.-ben szereplő szabálysértések súlyuknál fogva szigorúbban büntetendők, mint a kormányrendeletben meghatározott szabálysértések, de ebben az esetben az elkövetési magatartást elemezve a súlyosabb cselekmény (határjel megsemmisítése) éppen a kormányrendeletben szereplő tényállásnál szerepel.

Összefoglalva: A határjelek büntetőjogi védelmét illetően jelenleg három tényállás van: a határjelrongálás (Btk. 220.§); a határjel-hamisítás és jelrongálás (R. 24.§); az államhatár megjelölésére szolgáló hivatalos jel gondatlan megrongálása [(Sztv. 157.§ (3)]. A három tényállás jogi tárgya különbözik, míg elkövetési tárgya ugyanazt jelenti. A bűncselekményi alakzat csak szándékosan valósulhat meg megsemmisítés, megrongálás vagy elmozdítás elkövetési magatartással. A szabálysértésként minősülő tényállás megállapítására csak gondatlan elkövetés esetén kerülhet sor, azzal a különbséggel, hogy a kormányrendeletben meghatározott szabálysértést megsemmisítő vagy elmozdító, míg az Sztv.-ben meghatározott szabálysértést a megrongálás elkövetési magatartással lehet megvalósítani.

Az államhatár rendjének büntetőjogi védelme a határjelek sérelmére elkövetett cselekmények szankcionálásán túl kiterjed az államhatárhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni fellépésre is.

3.2.2 A tiltott határátlépés törvényi tényállásának tartalmi változásai és jelenlegi szabályozása

A XX. századi magyar szabályozásban a tiltott határátlépés törvényi tényállásával először az útlevelügyről szóló 1903. évi VI. törvénycikkben¹⁷¹ találkozunk. Ez a törvény főszabályként engedélyezte az útlevel nélküli határátlépést, ám az útlevel-kötelezettséghez kötött esetekben az útlevel nélküli utazás és tartózkodás, vagy engedély nélküli határátlépés kihágásként volt büntetendő, amely egy tekintet alá esett a hamis, hamisított vagy más nevére szóló útlevel felhasználásával. Az 1903. évi VI. Törvénycikknek az útlevéllel és a tiltott határátlépéssel

¹⁷¹ 1903. évi VI. tc. az útlevelügyről 2. §. 15.§. (forrás:CJH)

kapcsolatos szakasza először 1940-ben módosult.¹⁷² Az indokolás rámutat arra, hogy e cselekmények kihágásként való értékelése túl enyhe, mert sok esetben az ilyen magatartások az állam fontos bel- vagy külpolitikai érdekét sértik, vagy veszélyeztetik. Ezért a tiltott útlevélhasználatot és a meg nem engedett módon történő határátlépést vétségnek minősítette, egyben a büntetés alá eső cselekmények tényállását kiterjesztette a határszéli lakosok részére rendszeresített határátlépési igazolványra,¹⁷³ továbbá a hadköteles belföldi honosok kiutazásához szükséges határátlépési engedélyre is. Ugyancsak ez a szakasz büntetendővé nyilvánította a hatóságnak a határátlépési jogosultság tekintetében való félrevezetését, a határnak más, meg nem engedett módon való átlépését, valamint a belföldi forgalomban elrendelt útlevél-kötelezettség esetében az útlevél nélküli utazást és közlekedést. A rendelkezés kihágásként rendelte büntetni, ha az elkövető a hatóság felszólítására azonnal engedelmeskedett, vagy a határátlépés után a legközelebbi hatóságnál önként jelentkezett. E törvénycikk megjelenésével beszélhetünk először a tiltott határátlépésről, mint kettős alakzatú cselekményről.

A II. világháború után a tiltott útlevélhasználatra és tiltott határátlépésre vonatkozó rendelkezések 1948-ban ismét változtak.¹⁷⁴ Az indokolás szerint a tiltott határátlépés minősítése és büntetési tétele túl enyhe és a kísérlete nem büntetendő. Ezáltal lényegében lehetetlen a cselekmény miatti eljárás, mert, amennyiben a cselekmény befejezetté válik – az elkövető a határt átlépi – bűnvádi felelősségre nem vonható. A korábbi szabályozás további hiányosságaként róta fel, hogy az nem rendelkezik az embercsempészás megfelelő megtorlásáról és tisztázatlan a viszony a tiltott útlevélhasználat és a hamis közokirat felhasználására vonatkozó büntetőjogi szabály között is. E fogyatékoságok orvoslása céljából a módosítás a tiltott határátlépés és tiltott útlevélhasználat vétségének büntetését öt évig terjedhető fogházra emelte fel és a vétség kísérletét is büntetni rendelte. Az elkövetési magatartások köréből a jogalkotó kirekesztette a hamis és hamisított útlevél használatát, amelynek szankcionálását a közokirat-hamisítás tényállási körébe vonta. A tényállás a bűnsegédi magatartást is büntetéssel fenyegette. Magyarországról 1948-ig a belpolitikai helyzet bizonytalansága miatt tömeges volt a kivándorlás, melynek lebonyolításában az embercsempész-szervezetek jelentős részt vállaltak. Ezt a helyzetet kívánta a jog szigorúbb szabályozással kezelni.

¹⁷² 1940. évi XVIII. törvénycikk a magyar állam biztonságát és nemzetközi érdekét veszélyeztető egyes cselekmények büntetéséről: Tiltott útlevélhasználat és tiltott határátlépés 10. §: (forrás: CJH)

¹⁷³ A 70.000/1904. BM sz. rendelet, amely a kishatárforgalomban bevezette a határátlépési igazolványt.

¹⁷⁴ 1948. évi XLVIII. Törvénycikk a büntetőtörvények egyes fogyatékoságainak megszüntetéséről és pótlásáról XII. Fejezet: A tiltott útlevélhasználatra és tiltott határátlépésre vonatkozó rendelkezések. 48. § (1)-(6) bek.

Az 1950-es években a BHÖ¹⁷⁵ szabályozása a tiltott határátlépést egységes tényállásként az állam elleni bűncselekmények körében helyezte el. Ebben az időszakban két alkalommal¹⁷⁶ is sor került a tiltott határátlépés és vele együtt az embercsempészség tényállásának módosítására. Büntetendővé vált a katona fogalma alá tartozó személyek külföldre szökése, a légi eszköz külföldre vitele, a tiltott határátlépésre való felbujtás (hírverés), a bűnsegédi magatartás, az embercsempészség (üzletszerű segítségnyújtás), és a feljelentési kötelezettség elmulasztása. A cselekmények fokozott társadalomra veszélyességét jelzi, hogy a kiszabható büntetési tételek jelentősen emelkedtek, sőt, a felfegyverkezve és csoportosan elkövetett cselekményeket halálbüntetéssel is fenyegette.

Ezt követően az **1961. évi V. törvény (Btk.)** a közbiztonság és a közrend elleni bűntettek körébe¹⁷⁷ helyezte el az államhatárhoz kapcsolódó bűncselekményeket. A tiltott határátlépés tényállása¹⁷⁸ jelentősen egyszerűsödött, ugyanis a cselekményt az a személy követte le, aki az országhatárt engedély nélkül, vagy a hatóság félrevezetésével szerzett okmánnyal, vagy egyébként meg nem engedett módon lépte át. A fegyveres és csoportos elkövetés, illetve a légi jármű külföldre vitele minősített eset lett, de továbbra is büntetni rendelte a kísérletet és az előkészületet is. A büntetések enyhültek, törölték a hírverői magatartást és a halálbüntetést. A tiltott határátlépéshez kapcsolódóan „sui generis” (sajátképi) bűncselekményként megjelent az embercsempészség tényállása¹⁷⁹ is, amelyben megfogalmazódott az üzletszerű segítségnyújtás. Mindkét bűncselekményhez feljelentési kötelezettség is társult, ugyanis a bűncselekmények feljelentésének elmulasztása is büntetendő cselekmény lett.¹⁸⁰

Az 1978. évi IV. törvény (Btk.) ismét megváltoztatta a tiltott határátlépés (a külföldre utazás és a külföldön tartózkodás szabályainak kijátszása) és az embercsempészség rendszerbeli helyét,¹⁸¹ vagyis az államigazgatás elleni bűncselekmények közé kerültek. Ez a változás azért volt indokolt, mert az államhatár átlépése mind kifelé, mind befelé igazgatási szabályokhoz kötött, így a jogellenes határátlépés az államhatár rendjét és ezzel végső soron, az államigazgatás rendjét sérti. E szabályok megtartásához tehát az államnak fontos érdeke fűződik, megszegésük az államhatár sérthetlenségéhez fűződő érdeket sérti, vagy

¹⁷⁵1950-ben hatályba lépett a Büntető Törvénykönyv Általános része (BTÁ); A különös rész kiadására nem került sor, hanem az IM az érvényes rendelkezéseket összefoglalta egy jogszabálygyűjteményben: Btk. (1952.) Hatályos Anyagi Büntetőjogi Szabályok Hivatalos Összeállítása 48.§.

¹⁷⁶ 1954. évi 12. tvr. az ország területének elhagyására vonatkozó büntető rendelkezések kiegészítéséről 1.§.; 1957. évi 12. tvr. az ország területének elhagyására vonatkozó büntető rendelkezések kiegészítéséről 1-3 §.

¹⁷⁷ 1961. évi V. törvény XII. fejezet: A közbiztonság és a közrend elleni bűntettek: 202.§-206§

¹⁷⁸ 1961. V. tv. 203. § (1)-(6) bek.

¹⁷⁹1961. V. tv. 204. §.

¹⁸⁰ 1961. évi V. tv. 206. §. Feljelentés elmulasztása (Hatályon kívül helyezte az 1989. évi XXVIII. törvény 20.§)

¹⁸¹ A Btk. XV. Fejezetében „Az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága elleni bűncselekmények” közé a rendészeti bűncselekmények alcím alá kerültek.

veszélyezteteti. A tiltott határátlépéssel kapcsolatban a büntetőjogi szigor tovább mérséklődött.¹⁸² Ennek oka egyrészt a világpolitikai helyzet enyhülése, másrészt az állampolgárok utazáshoz való jogának viszonylagos liberalizációja volt.

A 80-as évek második felében Magyarországot jószerével csak kifelé hagyták el ciklikus időszakokban a volt NDK, Lengyelország és Románia állampolgárai, jobbára nem magyar állampolgárságú embercsempészek segítségével. A hazánkba befelé történő tiltott határátlépés csak a keleti és északi határszakaszon alakult ki. Az 1989-es Közép- és Kelet-Európai változások tömeges migrációt (kényszervándorlást) váltottak ki, amelyeknek következménye lett az irreguláris migráció. Az újkori – elsősorban gazdasági jellegű – népvándorlásban Magyarország földrajzi elhelyezkedéséből fakadóan ütközőzónává vált, mivel a délkelet-északnyugati, illetve a kelet-nyugati migráció tengelyében helyezkedik el. 1988-ban a magyar állampolgárok számára a világútlevel bevezetésével legális lehetőség nyílt a nyugati országokba való utazásra, így a kifelé irányuló tiltott határátlépése száma csökkent. Ugyanakkor – a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeinkkel, valamint a társadalmunkban lezajlott változásokkal összhangban – az államhatárhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények társadalomra veszélyességének megítélése is csekélyebbé vált, amely viszont a befelé irányuló tiltott határátlépések elkövetését motiválta. A külföldre utazásról és az útlevelekről szóló 1989. évi XXVIII. törvény¹⁸³ az alábbiak szerint „osztotta meg” a tiltott határátlépés cselekményt:

- a tiltott határátlépés alapesetét (az államhatár jogellenes, azaz engedély nélkül vagy meg nem engedett módon történő átlépését, feltéve, hogy az nem bűncselekmény) kiemelte a Btk.-ból és beiktatta az akkor hatályos – az egyes szabálysértésekről szóló – 17/1968. (IV. 14.) Kormányrendelet 6.§-ban szereplő útlevelel és úti okmánnyal kapcsolatos szabálysértés mellé. Lényegében tehát a tiltott határátlépés szabálysértés lett a II. világháború előtti szabályozáshoz hasonlóan azzal az eltéréssel, hogy akkor kihágásnak minősült. A 2000-ben hatályba lépett új, az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999.(XII. 28.) Kormányrendelet¹⁸⁴ szintén tartalmazza a tiltott határátlépést hasonló tartalommal, kivéve a bűncselekményre utalást;
- a Btk. 217.§-ának címét „tiltott határátlépés”-re változtatta, törölve belőle a külföldre utazás és a külföldön tartózkodás szabályainak kijátszását, a bűncselekmény törvényi tényállásában pedig, az államhatár engedély nélküli vagy meg nem engedett módon

¹⁸² 1978. évi Btk. 217. §. közlönyállapot.

¹⁸³ 1990.I.1-jén lépett hatályba

¹⁸⁴ 218/1999. (XII. 29.) Korm.r. 22.§ (Hatályba lépés: 2000. III.1.)

történő elkövetéshez a fegyveres elkövetési módot határozta meg. A módosítást követően a tiltott határátlépés bűncselekmény – a tényállás ekként történt meghatározásával – elenyésző esetben valósult meg. Végül a 2002. IV. 1-jén hatályba lépett Btk.-módosítás¹⁸⁵ hatályon kívül helyezte a tiltott határátlépés bűncselekményt.

A tiltott határátlépés a mai jogi szabályozásban szabálysértésnek minősül, jogi tárgya a közrend, konkrétan az államhatár rendje, amely lényegében az államhatárral kapcsolatos nemzetközi szerződésekben és jogszabályban meghatározott jogok, és kötelezettségek érvényesülését jelenti. A tiltott határátlépés kétféle elkövetési magatartást foglal magában: az engedély nélküli, illetve a meg nem engedett módon történő határátlépést.¹⁸⁶ A tiltott határátlépés szabálysértés csak szándékosan követhető el, amelynek további sajátossága, hogy a szabálysértések körében nem jellemzően a kísérlet is büntetendő.

A tiltott határátlépések alakulására vonatkozó határőrségi statisztikai adatok alapján¹⁸⁷ megállapítható, hogy az ilyen cselekmények száma az utóbbi években csökkenő tendenciát mutat. Míg a 90-es években a tízezres nagyságrendet is elérte a tiltott határátlépések száma, mára 3000 körül stabilizálódott ez a szám. A tiltott határátlépés szabálysértések kifelé irányba jellemzően az osztrák és a szlovén viszonylatban, befelé irányba a román és a szerb viszonylatban fordulnak elő. Az esetek mintegy 60 %-ban a zöldhatáron valósulnak meg. Az elkövetők elsősorban ukrán, szerb, moldáv és román állampolgárok voltak az elmúlt időszakban.

A tiltott határátlépés szorosan kapcsolódik az embercsempészés bűncselekményéhez, pontosabban az embercsempészés, mint sajátképi tényállás a tiltott határátlépéshez való segítségnyújtást jelenti, amelynek elemzésére az alábbi alfejezetben kerül sor.

3.2.3 Az embercsempészés és az úti okmány tekintetében elkövetett közokirat-hamisítás büntetőjogi megítélése

Az embercsempészés és az úti okmány tekintetében elkövetett közokirat-hamisítás az államhatárhoz kapcsolódó legjellemzőbb bűnözési formák. Társadalomra veszélyességüket fokozza, hogy a 90-es évektől kezdődően a nemzetközi migrációra ráépülve mára a határokon átnyúló szervezett bűnözés legelterjedtebb formájává váltak.

¹⁸⁵ 2001. évi CXXI. törvény 88.§ (2) a) pont hatályon kívül helyezte a tiltott határátlépés bűncselekményt.

¹⁸⁶ Engedély nélkül lépi át az államhatárt, aki ahhoz a törvényben előírt érvényes úti okmánnyal nem rendelkezik. Meg nem engedett módon valósul meg a határ átlépése, ha nem az arra kijelölt helyen történik.

¹⁸⁷ 3. sz. Melléklet

Az embercsempészség a jogi szaknyelvben „sui generis” (sajátképi) bűncselekménynek minősül. Tartalmilag segítői magatartás, ám társadalomra veszélyességének fokozott volta miatt a jogalkotó kiemeli ebből a státuszából, és önálló tényállássá nyilvánítja. Az alapul fekvő cselekmény a tiltott határátlépés, ennek megfelelően az embercsempészség lényegében a tiltott határátlépéshez való segítségnyújtást jelenti.

Az embercsempészség tényállása a rendszerváltozás időszakától kezdve többször változott. A változást egyrészt a tiltott határátlépés tényállás módosításai idézték elő, másrészt az embercsempész bűncselekmények számszerű emelkedése és sokszor tragikus kimenete, harmadrészt pedig, a schengeni joganyaggal való összhang megteremtése váltotta ki. Az embercsempészségnek az 1990. január 1-jén hatályba lépett módosítása¹⁸⁸ alapján – követve a tiltott határátlépés kettősségét – büntetési és vétségi alakzatát különböztette meg. A büntetési esetben legfeljebb ötévi szabadságvesztés, míg a vétség esetén maximum két évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegetve. A büntetési alakzat értelemszerűen a tiltott határátlépés bűncselekmény elkövetéséhez történő segítségnyújtást jelentette, amelyhez párosulnia kellett a vagyoni haszonszerzés célzatnak, vagy a hasonló cselekményeket elősegítő szervezet tagjaként vagy megbízásából történő elkövetésnek. A vétségi alakzatnál a tiltott határátlépés szabálysértéshez történő segítségnyújtást jelentette, a büntetéstől nevesített módon. Az embercsempészség elkövetőjével szemben a tényállás szerint mellékbüntetésként vagyonekobzásnak és kitiltásnak is helye volt. Az 1993. évi Btk.-módosítás¹⁸⁹ csak a mellékbüntetéssel kapcsolatos rendelkezést érintette, amely a vagyonekobzást törölte és csak a kitiltás alkalmazásának lehetősége maradt. Az 1997. évi Btk.-módosítás¹⁹⁰ kiemelte a bűnszervezet tagjaként vagy annak megbízásából történő elkövetést és büntetést nyilvánította abban az esetben is, amikor a tiltott határátlépés szabálysértéshez történő segítségnyújtásról van szó és súlyosabb büntetést helyezett kilátásba. Így a tiltott határátlépés bűncselekmény esetében a bűnszervezet tagjaként vagy megbízásából történő segítségnyújtást két évtől nyolc évig terjedő, míg a tiltott határátlépés szabálysértés esetében a bűnszervezet tagjaként vagy megbízásából történő segítségnyújtást egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegette. Újdonsága volt ennek a módosításnak az is, hogy az embercsempészségre irányuló előkészületet is büntetendővé tette vétségként, ami mutatja, hogy a jogalkotó a cselekményt a társadalomra fokozottan veszélyesnek ítélte meg. Ugyanakkor az előkészület bizonyítása igen

¹⁸⁸ 1989. évi XXVIII. törvény

¹⁸⁹ 1993. évi XVII. törvény (Hatálybalépés: 1993. V.15.)

¹⁹⁰ 1997. évi LXXIII. törvény (Hatályba lépett: 1997. IX.15.)

nehéz volt. Az 1998. évi Btk.-módosítás¹⁹¹ változatlan tényállási elemek mellett a kiszabható büntetések mértékét emelte. A szövegváltozások tendenciája a deliktum szigorúbb büntetőjogi megítélését tükrözi. Az embercsempészség tényállásának legutóbbi módosított szabályozása, az SVE rendelkezéseinek¹⁹² megfelelően történt. Az embercsempészség, mint rendészeti bűncselekmény jogi tárgya az államigazgatás rendje. Elkövetési tárgya nincs, mert az államokat egymástól elválasztó képzeletbeli sík nem rendelkezik a dologgá válás feltételeivel. A Btk. 218. §-ában rögzített elkövetési magatartások a Btk.-hoz fűzött indokolás szerint azért minősülnek bűncselekménynek, mert sértik, vagy veszélyeztetik az állami szuverenitás teljes körű érvényesülését, és nem azért, mert az elkövető a határt, mint képzeletbeli vonalat megsérti. **Álláspontom szerint** napjainkban ezek a cselekmények inkább a belső biztonság (közbiztonság, illegális foglalkoztatás és a szervezett bűnözés) szempontjából jelentenek kockázatot. Az embercsempészség tényállása lényegében a szabálysértésnek minősülő tiltott határátlépéshez kapcsolódó bűnsegédi magatartást minősíti tettesi cselekménynek. Érdekes árnyalatbeli különbség, hogy míg a tiltott határátlépés szabálysértésnél a Magyar Köztársaság államhatárának jogellenes átlépéséről van szó, addig az embercsempészség nemcsak a Magyar Köztársaság államhatárának, hanem általában az államhatár jogellenes átlépéséhez nyújtott segítségnyújtást jelenti. Az embercsempészség kétféle elkövetési magatartást rögzít, függetlenül attól, hogy az államhatár átlépése milyen irányban történik, illetve függetlenül attól, hogy mely állam határának átlépéséről van szó. Az egyik az államhatár engedély nélküli átlépéséhez történő segítségnyújtás, a másik pedig, az államhatár meg nem engedett módon történő átlépéséhez való segítségnyújtás. Az elkövetési magatartásként megjelölt segítségnyújtás lehet fizikai, vagy pszichikai tevékenység.¹⁹³ A törvény a büntetési tételkeret szempontjából két súlyosabban minősülő fordulatot határoz meg. A büntetés 1-5 évig terjedő szabadságvesztés, ha az embercsempészséget vagyoni haszonszerzés végett, vagy az államhatár átlépéséhez több személynek segítséget nyújtva követik el. Vagyoni haszonszerzés akkor állapítható meg, ha az elkövető anyagi ellenszolgáltatás fejében nyújt segítséget az államhatár átlépőjének. A büntetés 2-8 évig terjedő szabadságvesztés, ha az embercsempészséget a

¹⁹¹ 1998. évi LXXXVII. törvény (Hatályba lépett: 1999.III.1).

¹⁹² 2001. évi CXXI. törvény. (Hatályos: 2002.IV.1.); SVE 27.cikk. (1): „a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megfelelő büntetőintézkedéseket vezetnek be mindazokkal szemben, akik haszonszerzés céljából külföldieknek segítenek, vagy kísérletet tesznek az ilyen segítségre annak érdekében, hogy a szerződő félnek – a külföldiek beléptetésére és tartózkodására vonatkozó törvényei megsértésével – a területére külföldiek belépjenek, vagy ott tartózkodjanak.”

¹⁹³ A fizikai segítségnyújtás általában a határvonalig való kalauzolásban, a határon való átkísérésben, az átlépést megkönnyítő eszközök rendelkezésre bocsátásában nyilvánul meg. A pszichikai segítségnyújtás leggyakoribb módja, hogy az államhatár átlépésére készülő személyt tanácsal, útbaigazítással, az átkelés helyének, illetve az ellenőrzési rendszer megfigyelésének alapján tények közlésével segítik cselekménye megvalósításában.

csempésztett személy sanyargatásával, fegyveresen vagy üzletszerűen¹⁹⁴ követik el. Fokozott társadalomra veszélyességére tekintettel az előkészület stádiuma is büntetendő cselekmény. A bűncselekmény csak egyenes szándékkal követhető el.

Az embercsempésztés bűncselekmények elkövetésével kapcsolatos tendencia a statisztikai adatok alapján¹⁹⁵ az alábbiak szerint jellemezhető. Az embercsempésztés elkövetések száma viszonylag stabil, évente mintegy 500-600 ilyen cselekmény válik ismertté. A bűncselekmények viszonylati megoszlására jellemző, hogy kiugróan magas az osztrák határszakaszon megvalósuló elkövetések száma. Az elkövetők állampolgársági kategóriáit vizsgálva megállapítható, hogy jelentős a magyar elkövetők aránya (mintegy 40 %), ugyanakkor az összes elkövetőhöz képest a külföldi csempészek vannak túlsúlyban. A külföldi embercsempészek között jelentős számmal szerepelnek ukrán és román elkövetők. A csempésztett személyek körében főként ukrán, moldáv és szerb állampolgárok fordulnak elő.

Az embercsempésztés kapcsán megemlítendő az emberkereskedelem bűncselekmény¹⁹⁶ is, amely egyre aggasztóbb jelenség napjainkban. A valóságban gyakran egymás szinonimáiként használják e két fogalmat, noha a két cselekmény és azok büntetőjogi megítélése lényegesen eltér egymástól, és világosan különbséget kell tenni közöttük. Az embercsempésztés esetében az illegális határátlépés és az illegális beutazás támogatásáról van szó, tehát az mindig tartalmaz egy nemzetek fölötti elemet és az esetek nagy többségében a személy kapcsolata az embercsempésszel véget ér az államhatár illegális átlépése után. Az emberkereskedelem esetében ez nem szükségszerű, ugyanis az emberkereskedelem elsődleges célja az áldozat kihasználása, kizsákmányolása és egy hosszabb időtartamú kizsákmányoló, kényszerítő erejű kapcsolat jön létre, mint az embercsempésztésnél. A kizsákmányolás tényállásának nincsen köze ahhoz a kérdéshez, hogy hogyan jutott az áldozat kizsákmányolásának helyére. Ha eközben határok átlépésére kerül sor, ez történhet a célországba való legális vagy illegális beutazás révén.

Az úti okmány tekintetében elkövetett közokirat-hamisítás tulajdonképpen a közokirat-hamisítás egyik speciális, kiemelt alakzata. A Btk.-ban a közokirat-hamisítás tényállást találhatjuk, ám a 90-es években ugrásszerűen megnövekedett a hamis úti okmányokkal

¹⁹⁴Sanyargatáson testi és lelki szenvedést, gyötrelem okozását, kínzást kell érteni, aminek sokféle módja lehetséges. Ilyen a csempésztett személy éheztetése, víz, ital megvonása, embertelen körülmények között, így sötét, fűtetlen helyiségben tartása, életveszélyes megfenyegetése, stb. Btk. 137. § 4. a) fegyveresen követi el a bűncselekményt, aki lőfegyvert vagy robbanóanyagot tart magánál. Btk. 137.§ 9. üzletszerűen követi el a bűncselekményt, aki ugyanolyan vagy hasonló jellegű bűncselekmények elkövetése révén rendszeres haszonszerzésre törekszik.

¹⁹⁵ 4. sz. Melléklet

¹⁹⁶ Btk. XII. Fejezet: Személy elleni bűncselekmények: III. cím: A szabadság és emberi méltóság elleni bűncselekmények körében 175/B.

elkövetett illegális határátlépések és embercsempészesek száma, ami mára, az illegális migráció negatív kísérőjelenségeként a szervezett bűnözés egyik jövedelmező ágazatává vált. Ezért vált indokolttá az ilyen cselekmények kiemelt kezelése. Az 1997. november 1-jén hatályba lépett Hőrtv.-vel módosított büntetőeljárás törvény (Be.) felruházta a Határőrséget – többek között az úti okmány tekintetében elkövetett közokirat-hamisítás bűncselekmények esetében nyomozóhatósági jogkörrel. Az ilyen jellegű cselekmények száma évről-évre növekvő tendenciát mutat. Nem véletlen, hogy a Be. legutóbbi módosítása¹⁹⁷ bővítette a Határőrség nyomozóhatósági jogkörét az utazásra használt okiratok tekintetében, és az úti okmányokon kívül kiterjesztette az országba beutazásra, az országon átutazásra, vagy az országból kiutazásra jogosító más okirat tekintetében elkövetett közokirat-hamisításra is. Az úti okmány tekintetében elkövetett közokirat-hamisítás tényállásánál a közokirat-hamisítás tényállás a kiinduló alap, amely a közrend elleni, azon belül a közbizalom elleni bűncselekmények körében található.¹⁹⁸ A közrendnek, mint a zavartalan társadalmi együttélésnek a közbiztonság és a köznyugalom mellett feltétele az is, hogy az egyes személyek működésének szabályszerűsége tekintetében kétségek ne álljanak fenn. Napjainkban a társadalmi érintkezés révén létrejött viszonyok legáltalánosabb tárgyi megtestesítői az okiratok. Bármilyen hamis okirat veszélyezteti mind a közélet, mind a magánélet szabályos menetét, megingatja az emberek biztonságérzését, ami károsan érinti a rendezett közösségi együttélést. A közokirat-hamisítás jogi tárgya a közokirat valódiságába vetett bizalom: a közhitelesség. Az úti okmány tekintetében elkövetett közokirat-hamisítás elkövetési tárgya az úti okmány, mint közokirat.¹⁹⁹ Az úti okmány fogalmát a külföldre utazásról szóló jogszabályok határozzák meg.²⁰⁰ A bűncselekmény háromféle magatartástípussal valósítható meg. Az első csoportba tartoznak a hamisítási cselekmények, ami lehet hamis közokirat készítése vagy valódi közokirat tartalmának meghamisítása. A második csoportba tartoznak a felhasználással kapcsolatos elkövetési magatartások, amelyek hamis, hamisított vagy más nevére szóló valódi közokirat felhasználását jelentik. A harmadik elkövetési magatartás-típus az ún. intellektuális közokirat-hamisítás. A bűncselekmény alanya tettesként bárki lehet, kivéve a hivatalos ügykörében eljáró hivatalos személyt. A hamis közokirat készítése és felhasználása csak szándékos elkövetés esetében büntetendő, míg az intellektuális közokirat-hamisításnak a gondatlan megvalósítása képez bűncselekményt. További sajátosság, hogy a hamisítással kapcsolatos magatartás, illetve a felhasználás

¹⁹⁷ 2006. évi LI. Tv. 17.§. (2). Hatályos 2006. VII. 1-jétől.

¹⁹⁸ Btk. XVI. Fejezet: A közrend elleni bűncselekmények III. Cím: A közbizalom elleni bűncselekmények. 274.§

¹⁹⁹ A közokirat fogalmát a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 195.§ (1) határozza meg.

²⁰⁰ Az úti okmányok részletes kifejtése a 3. 1. 1. alfejezetben megtörtént.

esetében az előkészület is büntetendő. A közokirat-hamisítás vonatkozásában különös jelentősége van a halmazati minősítésnek, tekintettel arra, hogy az okirat-hamisítási bűncselekmények önmagukban ritkán fordulnak elő, általában valamely másik bűncselekmény eszközcselekményét képezik. A közokirat-hamisítás rendszerint a célcselekménnyel halmazatot alkot, kivéve, ha a másik bűncselekmények szükségszerű eszközcselekménye.

Az úti okmány tekintetében elkövetett közokirat-hamisítás bűncselekmények alakulása a statisztikai adatok alapján²⁰¹ az alábbiak szerint összegezhető. Az ismertté vált ilyen jellegű cselekmények száma az elmúlt években emelkedő tendenciát mutat. A bűncselekmények elkövetése elsősorban az osztrák, illetve az ukrán határviszonylatban volt jelentős. Leggyakrabban a tartózkodási engedélyek, a magánútleivel és a személyazonossági igazolvány hamisítása fordult elő. Az elkövetési módszerek változatos képet mutatnak. Leggyakrabban előforduló módszerek voltak: a vízum- és tartózkodási engedély-hamisítás, a fényképcseré, az átléptető bélyegző hamisítása, a lapcsere, a személycsere és előfordult az utánezott útleivel történő elkövetés is.

Az embercsempészs és az úti okmány tekintetében elkövetett közokirat-hamisítás bűncselekmények önmagukban is veszélyesek a társadalomra, ám a gyakorlatban gyakran más súlyosabb bűnözési formák eszközcselekményeként is szolgálnak, ezért teljesen megalapozott az az igény, hogy a hatóságok hatékonyan lépjenek fel e magtartásokkal szemben.

A határ rendjét biztosító normák körében az államhatár jogszerű, illetve jogellenes átlépésére vonatkozó szabályok mellett megtalálhatjuk az egyéb igazgatási jellegű előírásokat is, amelyeket egyfelől a kétoldalú határszerződések, másfelől a nemzeti közigazgatási jogszabályok tartalmaznak.

3.3 A határrend fenntartását biztosító nemzetközi és belső jogi normák rendszere

3.3.1 A Magyar Köztársaság határszerződéseinek rendszere, sajátosságai

A határszerződés fogalma a határrendészeti szakirodalomban az államhatárhoz kapcsolódó – általában – kétoldalú egyezmények rendszerét jelenti. Tágabb értelemben beletartoznak a békeszerződések, az államhatárhoz közvetlenül, illetve közvetetten kapcsolódó határegyezmények. Szűkebb értelemben a határszerződések alatt kifejezetten a szomszédos

²⁰¹ 5. sz. Melléklet

államokkal kötött kétoldalú egyezményeket értjük. A határegyezmények olyan nemzetközi szerződések, amelyek az államhatárra vonatkozó és azzal kapcsolatos jogviszonyokat szabályozzák. A határrendészeti szakirodalom a határszerződéseket többféle megközelítésből csoportosítja:

Az országok elhelyezkedése szerint beszélhetünk a szomszédos országgal kötött, illetőleg a nem szomszédos országgal kötött határszerződésekről. Ebben az értelemben a Magyar Köztársaság államhatárát megállapító szerződések kizárólag a szomszédos országokkal megkötöttnek minősülnek, de az államhatárokról szóló döntést tartalmazó alapszerződésnek tekintett békeszerződéseket a győztes államok is aláírták. Így a Trianoni Békeszerződést, és az azt megerősítő Párizsi Békeszerződést tehát „határszerződésnek” tekinthetjük, amelyekre a szomszédos országokkal kötött határszerződéseink hivatkoznak.

A határszerződések tárgy és cél szerint lehetnek:

- Határjeles szerződések;
- Határrendi szerződések;
- Határforgalommal összefüggő szerződések: határforgalmat szabályozó és a határforgalom-ellenőrzést szabályozó szerződések;
- Határhoz kapcsolódó egyéb szerződések: hajózási, szolgálati célú határátlépési, vasútforgalmi, visszafogadási egyezmények, nemzetközi szervezett bűnözés elleni megállapodások.

A 90-es évektől a határszerződések rendszerében is bizonyos változásoknak lehetünk tanúi, egyfajta átrendeződés figyelhető meg ezen a téren is. A tendencia azt mutatja, hogy meghatározott tárgykörök szabályozása eltűnt és újraéledőben van, mint például a kishatárforgalom szabályozása, más tárgykör, mint például a határrendi szerződések egyre fajsúlytalanabbá váltak. A határforgalom-ellenőrzés terén is átalakulás érzékelhető, amely megnyilvánul többek között a csatlakozási határokon (a leendő belső határokon) a határforgalom-ellenőrzési technológia egyszerűsítésében. A 90-es évektől új típusú egyezmények születtek és születnek, mint például a visszafogadási egyezmények, vagy immár az EU-csatlakozás eredményeként a határokon átlépő bűnözés elleni fellépés és megelőzés tárgyában új típusú kétoldalú államközi egyezmények megkötésére került sor. Az államhatárhoz kapcsolódó egyezmények sajátossága az is, hogy noha többnyire kétoldalú megállapodások, a határtérség rendjének lokális biztosításán túl a közösségi biztonsági rendszer részei is. Ma már az államhatárhoz kapcsolódó szerződések a globális kihívások

elleni fellépést is elősegítik, miközben hozzájárulnak a közrend és közbiztonság fenntartásához egy egységes közbiztonsági térségben.

Napjainkban a Magyar Köztársaság államhatárokhoz kapcsolódó kétoldalú szerződéseit csoportosíthatjuk Magyarországnak a schengeni határbiztonsági rendszerben betöltött szerepe alapján is. Ilyen megközelítésben a határszerződéseket három kategóriába sorolhatjuk:

- valamennyi határviszonylatban meglévő szerződések: az ún. igazgatási kérdéseket rendező szerződések: határjeles, határforgalmi és határrendi egyezmények; a visszafogadási egyezmények, katasztrófavédelmi megállapodások; egyéb (a helyi életviszonyoknak megfelelően függetlenül a külső, illetve belső határtól): vízgazdálkodási együttműködésről, szolgálati célú határátlépési stb.
- a belső határok rendjéhez kapcsolódó szerződések: Határokon átívelő bűnüldözési együttműködési egyezmények²⁰²és a közös kapcsolattartási szolgálati hely létrehozásáról szóló egyezmények;
- a külső határok rendjéhez kapcsolódó szerződések: a kishatárforgalmi egyezmények,²⁰³a szervezett bűnözés elleni fellépés tárgyában kötött megállapodások.

A Magyar Köztársaság egyes határviszonylataiban hatályos, illetve előkészítés alatt álló határszerződéseinek listáját a 6. sz. Melléklet tartalmazza.

A hagyományos értelemben vett ún. **határegyezmények** a megváltozott környezetben új megvilágításba helyeződnek. E területen közvetlen jogharmonizációs kényszer nem merült fel, jóllehet a belső határok térségében e szerződések némelyike „okafogyottá” vált (válik). A felülvizsgálatukkal kapcsolatos igény eltér a szabályozási tárgyak alapján, illetve a két szerződő fél kölcsönös vagy egyoldalú szándéka szerint.

Az ún. **határjeles egyezmények** az államhatár láthatóságával kapcsolatos kérdéskört szabályozzák, így az államhatár felmérését, megjelölését, a határjelek karbantartását, felújítását és a határnyiladék tisztántartását. A Határőrség e tárgykörhöz kapcsolódó feladatait meghatározza a Hőrtv. is, amely szerint a Határőrség végrehajtja a nemzetközi szerződésekben meghatározott kötelezettségeit, felügyeli az államhatár felmérésével, megjelölésével, a határjelek felújításával kapcsolatos munkák végzését, gondoskodik a

²⁰² Az 5.3.3. alfejezetben részletes kifejtésre kerülnek a határokon átívelő bűnüldözési együttműködés tárgyában létrejött egyezmények tartalmi elemei, az együttműködés formái.

²⁰³ Jelenleg nincs a Magyar Köztársaságnak egyetlen szomszédos országgal sem kishatárforgalmi egyezménye. A 2.3.2 alfejezetben utalás történt arra, hogy a schengeni jogharmonizációs folyamatban az MK vállalta a kishatárforgalmi egyezmények felmondását, amely a gyakorlatban 2003. végére meg is valósult. 2006-ban viszont megjelent az a közösségi rendelet, amely a külső határokon a kishatárforgalom szabályozásának keretét határozza meg. Ennek alapján az érintett tagállamok a tárgyban kétoldalú megállapodásokat köthetnek. A rendelet részletes kifejtésére az 5.2.3 alfejezetben kerül sor.

határnyiladék tisztántartásáról.²⁰⁴ Az államhatár megjelölésével, karbantartásával kapcsolatos feladatok végrehajtását a Földmérési és Távérzékelési Intézet Államhatárügyi Osztálya látja el. A rendelkezésre álló szerződés-lista alapján megállapítható, hogy a korábbi határjeles szerződések módosítása, újakkal való kiváltása folyamatban van. Nemrégiben született meg osztrák viszonylatban²⁰⁵ lényegében az új szerződés.

A határrendi egyezmények szabályozási tárgyukat képező egyes tartalmi kérdések továbbra is jelentősek a szomszédos határőrizeti szervek együttműködésében. Más tartalmi kérdések (pl. egyes határrend-sértések) jelentősége a belső határokon teljesen megszűnik. A határrendi szerződések jövőbeni szerepe a belső határokon átalakul. Határrendi szerződéssel nem rendelkezünk osztrák²⁰⁶ és szlovén viszonylatban, így adott esetben viszonyosság alapján járunk el. Szlovákiával e tárgyban, az 1998-ban²⁰⁷ kihirdetett szerződés van hatályban, Romániával²⁰⁸ új határrendi egyezmény lépett hatályba 2006-ban, míg Szerbia és Horvátország viszonylatában az új egyezmények kidolgozása folyamatban van. Ukrajna viszonylatában sajátosság, hogy a határjelekkel és a határrenddel kapcsolatos kérdéskört egyaránt egy egyezmény tartalmazza.²⁰⁹ A határrendi egyezmények általános célként leszögezik a jószomszédi kapcsolatok elmélyítését, az együttműködés erősítését a határőrizet, a határforgalom-ellenőrzés és az államhatár rendjének biztosítása terén. További célkitűzésként fogalmazódik meg a kölcsönös segítségnyújtás a közös államhatár rendjének megsértése esetén, valamint a határokon átnyúló károk keletkezésének megakadályozásában.

Határrendi események alatt általában az államhatáron vagy annak közvetlen közelében bekövetkezett, a normális (szabályozott, engedélyezett) viszonyoktól eltérő olyan cselekményeket, eseményeket értjük, amelyek befolyásolják a határrendet. A határrendi esemény, mint gyűjtő elnevezés magába foglalja a súlyosabbnak minősülő határrend-sértéseket és az egyszerű határrendi eseteket. **Határrend-sértésnek** minősülnek az egyik Szerződő fél területéről kiinduló – az államhatáron, vagy annak közelében elkövetett – olyan

²⁰⁴ Hőrv. tv. 22. § (1) e) pont

²⁰⁵ 2006. évi LXXXIV. törvény az MK és az Osztrák Köztársaság között a közös államhatár láthatóságának biztosításáról és az ezzel összefüggő kérdések szabályozásáról, az MNK és az Osztrák Köztársaság által 1964. X. 31-én aláírt és 1987. IV. 29-én módosított és kiegészített Szerz. módosításáról és kiegészítéséről szóló, Budapesten, 2002. IV. 8-án aláírt Szerz. kihirdetéséről (Ogy. elfogadta 2006. október 30-án).

²⁰⁶ 1965. évi 11. tvr. az MNK és az Osztrák Köztársaság között a közös államhatáron előforduló események kivizsgálásával kapcsolatos eljárásról Budapesten, 1964. X. 31-én aláírt szerződés kihirdetéséről (Hatályát veszítette: 1996. VI. 14-én. Szabályozatlanná vált a közös államhatáron bekövetkezett események kivizsgálásának és rendezésének módja.)

²⁰⁷ 1998. évi LIV. tv. az MK és a Szlovák Köztársaság között a közös államhatár rendjéről és az együttműködéséről szóló, Budapesten, 1995. VI. 28-án aláírt Szerződés kihirdetéséről.

²⁰⁸ 2006. évi LXXXV. tv. az MK és Románia között a magyar-román államhatár rendjéről, az együttműködéséről és a kölcsönös segítségnyújtásról szóló, Bukarestben, 2005. X. 20-án aláírt Szerződés kihirdetéséről

²⁰⁹ Az MK és Ukrajna között a magyar-ukrán államhatár rendjéről, a határkérdésekben való együttműködéséről és a kölcsönös segítségnyújtásról szóló szerződés (Kihirdette: 1998. évi LV. Törvény)

cselekmények vagy mulasztások, amelyek sértik, veszélyeztetik, vagy károsítják a másik Szerződő Fél érdekeit, annak területét vagy a területén tartózkodó személyek életét, egészségét és ezek jogos érdekeit. Az egyes egyezmények konkrétan is leírják, hogy mi minősül határrend-sértésnek. Így pl. az átlövés, a légtérsértés, a területsértés,²¹⁰ az átkényszerítés, a tűzátterjedés vagy tűzokozás, a határjelrongálás, az áthatoló robbantás és a környezetszennyezés. (A korábbi egyezményekben határrend-sértésként szerepelt még az átfényképezés, átbeszélés, átvilágítás is. Ezek a mai viszonyok között nyilvánvalóan fölöslegessé váltak). Nem minősül határrend-sértésnek az áttévedés,²¹¹ a háziállat-átkóborlás, illetve a vízi jármű átsodródása. Ezeket **határrendi eseteknek** nevezzük. A határrend-sértéseket az egyezmények szerint ki kell vizsgálni, amelyre egyoldalú vagy közös eljárásban kerülhet sor. A román egyezmény a következő kivizsgálási szinteket jelöli meg konkrétan. A határrend-sértéseket általában a határrend-sértés helye szerint illetékes területi határellenőrző szervek vizsgálják ki, egyetértés hiányában pedig, a Szerződő Felek központi szervei. Amennyiben ezen a szinten is hiányzik a konszenzus, úgy diplomáciai úton kell kivizsgálni és rendezni a határrend-sértéseket. Minden esetben közösen kell kivizsgálni az államhatáron történő átlövést, az átható robbantást, amely a másik ország területén kárt okoz, illetőleg veszélyhelyzetet idéz elő, a lőfegyverrel történő átlövést, a fegyveres területsértést, a szándékos légtérsértést, az átkényszerítést, a szándékos légtérsértést, a környezetszennyezést, a tűzokozást és a határjelrongálást. Az egyezmények tartalmazzák a feladatok végrehajtására létrehozott tisztségeket és e tisztségeket betöltő személyek feladatait is. Ukrán, szlovák és román viszonylatban határügyi főmegbízott, illetve határmegbízott van, mindkét tisztség helyettessel megerősítve. A határügyi főmegbízottak feladatai különösen a határrend és a határőrizet általános helyzetének értékelése, a határátkelőhelyek rendjének és a határforgalom ellenőrzés biztosítása, valamint a határmegbízottak tevékenységének irányítása, összehangolása és a határmegbízottak által – egyetértés hiányában – nem rendezett ügyekben döntés. A határmegbízottak közösen értékelik a határőrizet, a határforgalom-ellenőrzés és a határrend helyzetét, és összehangolják a határőrizeti szervek tevékenységét. Haladéktalanul tájékoztatják egymást a rendkívüli eseményekről, az előkészületben lévő vagy megtörtént jogellenes határátlépésről, továbbá az államhatár közelében végzett olyan tevékenységekről, amelyek kárt okozhatnak a másik Fél területén, vagy veszélyeztetik az ott-tartózkodó személyek életét vagy egészségét.

²¹⁰ Az államhatár jogellenes átlépése, ha a személy onnan önszántából visszatér, vagy visszatérni szándékozik;

²¹¹ az államhatár nem szándékos átlépése a tájékozódás, a helyismeret hiánya, a nemzetközi vonaton történő elalvás, időjárás viszonyok vagy a beszámítási képesség hiánya miatt;

A határrendi események alakulása a statisztikai adatok alapján²¹² az alábbiak szerint foglalható össze. A határrendi események száma éves szinten 300 körül mozog, amelyek között kétharmad arányban fordul elő határrend-sértés és egyharmad arányban határrendi eset. Jellemző, hogy ezen belül a határrend-sértések száma 2002 óta növekvő tendenciát mutat. A határrendi események között a vizsgált időszakban főként a területsértés, az áttévedés és a határjel-rongálás fordult elő legnagyobb számban. Ezen belül a területsértések és a határjel-rongálások számának növekvő tendenciája figyelhető meg. Csak néhány eset regisztrálására került sor állat átköborlása, légtérsértés és vízi jármű átsodródása gyanánt. A vizsgált időszakban a területsértések leginkább az ukrán és a horvát határszakaszon, az áttévedések a szlovák, a román és a szerb határviszonylatban és a határjel-rongálások jellemzően a román, a horvát és az osztrák határon valósultak meg. A határrend-sértések viszonylatonkénti alakulását illetően megállapítható, hogy azokat többnyire az ukrán, a horvát és a román határszakaszon követték el és jellemzően növekvő tendencia figyelhető meg. A határrendi esetek legnagyobb aránya az ukrán, a román, a szlovák és a szerb határviszonylatra jellemző.

A határforgalmi egyezmények körében több altípus különböztethető meg: közúti, vízi, vasúti forgalom szabályozásáról szóló egyezmények, a közúti, vasúti, vízi határforgalom-ellenőrzéséről szóló egyezmények, és a kishatárforgalmi egyezmények. 2004-től az osztrák, a szlovák és a szlovén határok viszonylatában új egyezmények születtek a határforgalom-ellenőrzés terén. Bevezették az ún. egyszeri megállással történő ellenőrzést. Ez azt jelenti, hogy az államhatáron ellenőrzésre feljogosított hatóságok egy ellenőrzési folyamatban látják el az utas ellenőrzését. A határforgalom-ellenőrzés tárgyában meglévő egyezmények a belső határszakaszokon bizonyos tekintetben „főlőslegessé” válnak a schengeni teljes jogú tagság elérésével, hatályon kívül helyezésük mégsem indokolt, mivel a schengeni határellenőrzési rendszerben a belső határokon továbbra is fenn kell maradnia a határforgalom-ellenőrzés lehetőségének,²¹³ amennyiben a Közösség közrendje vagy a nemzetbiztonság érdekében szükséges.

A visszafogadási egyezmények. Az illegális migráció kezelésére a 90-es évek elejétől jelentek meg a kétoldalú nemzetközi egyezmények, amelyeket kezdetben közismert néven tolonc-egyezményeknek nevezünk, ma pedig, visszafogadási egyezményeknek. A visszafogadási egyezmény²¹⁴ személyeknek az államhatáron történő átadás-átvételéről, hatósági kíséréssel történő átszállításának, illetve átutazásának engedélyezéséről szóló

²¹² 7. sz. Melléklet

²¹³ SHK:23. cikk: A határellenőrzés ideiglenes visszaállítása a belső határokon

²¹⁴ 2001. évi XXXIX. (Idtv.) 2.§ (1) i)

nemzetközi szerződés. E kétoldalú nemzetközi egyezmények célja a Szerződő Felek államának területére jogellenesen belépő vagy ott jogellenesen tartózkodó személyek visszafogadása céljából az együttműködés fejlesztése, az illegális migráció áttekinthető, kezelhető mederben tartása. A Magyar Köztársaságnak jelenleg 24 hatályos és kihirdetett nemzetközi egyezménye van a személyek államhatáron történő átadás-átvétele tárgyában. Valamennyi szomszédos ország viszonylatában rendelkezünk hatályos visszafogadási egyezménnyel. A szomszédos országok közül utolsóként Szerbia és Montenegróval jött létre 2001-ben a vonatkozó egyezmény, amelyet a 2003. évi XXII. törvény hirdetett ki. A visszafogadási egyezmények száma egyre több, szabályozási tárgyuk az Európai Unió Tanácsának ajánlásain²¹⁵ alapulnak, így azok tartalmi és formai szempontból EU-konform kétoldalú egyezményeknek minősülnek, amelyeket ún. második generációs egyezményeknek is szokás nevezni. A hatályos visszafogadási egyezmények közül jelenleg már csak az ukrán egyezmény²¹⁶ nem felel meg az EU normáknak. A Magyar Köztársaság visszafogadási egyezményeinek személyi hatálya kiterjed a saját állampolgárok, illetve a harmadik országok állampolgárainak visszafogadására. Az egyezmények részletesen tartalmazzák az eljárások tartalmi és formai elemeit, amely lehet egyszerűsített eljárás vagy rendes eljárás, a határidőket, ugyanakkor az átadásra felajánlott személyek szabadságának korlátozására csak a szerződő felek belső jogszabályaiban meghatározott módon kerülhet sor. Mindegyik egyezmény kitér a személyes adatok védelmének és a költségek viselésének kérdésére. A visszafogadási egyezmények részletesen meghatározzák a hatósági kísérettel történő átszállítások végrehajtásával kapcsolatos eljárásokat is. A korábbi idegenrendészeti törvény nem kapcsolódott szervesen a visszafogadási egyezményekhez, míg a hatályos idegenrendészeti törvényben nevesített visszautasítás²¹⁷ intézkedés kifejezetten a visszafogadási egyezmények hatálya alá tartozó személyekkel függ össze. A visszafogadási egyezmények végrehajtásával összefüggő jelentések, statisztikai adatok²¹⁸ alapján az alábbi tendencia írható le. Az elmúlt években a visszafogadási egyezmények alapján átadott-átvett személyek száma csökkent. Az átvett és átadott személyek számának egymáshoz viszonyított arányában az átadások száma a meghatározó. Osztrák, szlovén viszonylatban elsősorban az átvételek jellemzőek, míg román, ukrán és szlovák viszonylatban az átadások dominálnak. A

²¹⁵ EU Tanács 1994. november 30-i, 1995. július 24-i ajánlása

²¹⁶ 1995. évi XXIV. Törvény az MK Kormánya és Ukrajna Kormánya között személyeknek a közös államhatáron történő átadásáról és átvételéről szóló, Budapesten, 1993. év február hónap 26. napján aláírt Egyezmény kihirdetéséről (Az EU előírásainak megfelelő visszafogadási egyezményt már parafálták.)

²¹⁷ 2001. évi I. tv. 36. § (1) bek.

²¹⁸ 2005-ben: átadás: 2.158; átadás megghiúsulás: 41; átvétel: 444; átvétel megtagadása: 9.; 2006-ban: átadás: 2.105; átadás megghiúsulás: 70; átvétel: 457; átvétel megtagadás: 5.

magyar és a más országok hatóságai részéről a személyek átvételére vonatkozó megtagadások csökkentek. A hatósági átszállítások számában az elmúlt években nem következett be jelentős változás.

Összességében az államhatárhoz kapcsolódó nemzetközi szerződésekben meghatározott kölcsönös jogok, és kötelezettségek gyakorlati megvalósulása jelentős mértékben befolyásolja a határ menti viszonyokat, amelyek a belső jogban kapcsolódó igazgatási normákkal együtt hozzájárulnak a határrendhez, végső soron pedig a közrendhez.

3.3.2 A határrend fenntartását biztosító kötelező, korlátozó és tiltó normák rendszere a belső jogban

A határrend az államhatárral kapcsolatos nemzetközi szerződésekben és jogszabályban meghatározott jogok, és kötelezettségek érvényesülését jelenti. Az államhatár rendjének védelme kiemelt állami feladat. A hatályos Alkotmány akként nevesíti, hogy a Határőrség, mint rendvédelmi szerv egyik alapvető alkotmányos kötelessége a határrend fenntartása. A határrend a közrend részeként szorosan kapcsolódik az államhatár mentén húzódó meghatározott kiterjedésű térséghez, amelyet határterületnek nevezünk. A tág értelemben vett határőrizeti célok megvalósításának is ez a fő terepe, ugyanis a Határőrség határrendészeti tevékenységének két alaptevékenységi formája – az államhatár őrzése és a határforgalom ellenőrzése – a határterülethez köthető. A határterület egyrészt a határvonaltól számított meghatározott területsávot jelenti, amelyet kormányrendeletben meghatározott települések közigazgatási területe alkot.²¹⁹ Határterületnek minősül továbbá a nemzetközi forgalom számára megnyitott repülőtér, vasútállomás és kikötő (kikötőhely) külön-külön meghatározott területe, valamint a nemzetközi forgalomban közlekedő, menet közbeni határforgalom ellenőrzésre kijelölt jármű.²²⁰

Az államhatár rendjének fenntartását biztosító szabályok között tág értelemben lényegében három nagy normacsoport különböztethető meg. Az államhatár jogellenes átlépésének megakadályozását és az ahhoz kapcsolódó hatósági jogosítványok és eljárások rendjét szabályozó normák, amelyek az államhatár őrzésével valósulnak meg. Az államhatár

²¹⁹ 184/1997. (X.28.) Korm.rend. az ideiglenes határátkelőhelyek megnyitásának szabályairól, a határátkelőhely területére nem határátlépés céljából történő belépés, tartózkodás és távozás rendjéről, a határterülethez tartozó települések felsorolásáról

²²⁰ 34/2001. (XII.22.) BM rend. a katonai alakulatok és szállítmányok államhatáron történő átlépéséről, a határterületnek minősülő repülőterekről, kikötőkről és vasútállomásokról, a menet közbeni ellenőrzésre kijelölt vasútvonalokról és vízi utakról, a nemzetközi forgalom számára ideiglenesen megnyitott repülőtéren közlekedő légi járművek határforgalmi ellenőrzéséről. 5.§ A repülőterek határterülete; 6.§ A kikötők (kikötőhelyek) határterülete; 7.§ A vasútállomások és pályaudvarok határterülete; 9.§ Határterület a vonatok és hajók menet közbeni ellenőrzése során; 8-10.§§ 1. és 2. számú melléklet.

jogszerű átlépését, annak ellenőrzését, valamint az államhatár átlépésének feltételeivel nem rendelkező személyek beutazásának és kiutazásának megakadályozását és az ahhoz kapcsolódó hatósági jogosítványok és eljárások rendjét szabályozó normák, amelyek a határforgalom-ellenőrzéssel valósulnak meg és az egyéb igazgatási normák rendszere. Ez utóbbi szabályok az államhatár térségében (a határvonal közvetlen közelében, a határterületen, illetve a határátkelőhelyen) folytatandó rendszeres munkavégzés, időszakos munkálatok, más eseti jellegű tevékenységek gyakorlását, a határátlépés szabályait, valamint a korlátozó intézkedések bevezetésének esetköreit szabályozzák. Szűkebb értelemben tehát ezeket a szabályokat értjük az államhatár rendjének fenntartását biztosító normák alatt. Az államhatárhoz kapcsolódó jogszabályokban több helyen elszórtan szerepelnek az államhatár rendjének fenntartását szolgáló normák, amelyek rendszerbe foglalása szerteágazó voltuk miatt meglehetősen nehéz. Egyfajta megközelítésben a következő rendszerezésük lehetséges: az államhatárhoz közvetlenül és a határforgalomhoz kapcsolódó szabályok. Mindkét esetben e normák szorosan kapcsolódnak a határrendészeti tevékenységhez.

Az államhatárhoz közvetlenül kapcsolódó igazgatási jellegű normák konkrétan a határterületen bevezethető korlátozó intézkedések, a szakhatósági döntéshez kötött, valamint a bejelentési kötelezettség alá tartozó tevékenységek, továbbá a nemzetközi szerződésből és belső jogszabályokból fakadó egyéb igazgatási tevékenységek rendszerét fogják át. Ennek megfelelően a határterületen a határrendészeti feladatok ellátásához szükséges mértékben lehetséges út, terület lezárása, átkutatása, s úgyszintén korlátozható a határutakon való közlekedés. Meghatározott területen való tartózkodás vagy munkavégzés az ideiglenes korlátozáson túl meg is tiltható. Az államhatár közelében szakhatósági állásfoglaláshoz kötött bizonyos építmények létesítése, továbbá a határvonal közvetlen közelében vagy azt is érintő munkálatok elvégzése.²²¹ Bejelentési kötelezettség²²² alá tartoznak az államhatártól számított meghatározott távolságon belül egyes tevékenységek, mint pl. a vadászat, lőtérrel rendezett éleslövészet, valamint légi járművel végzett munkák. A bejelentési kötelezettséghez vagy a szakhatósági hozzájáruláshoz kötött tevékenység megtiltható, ha a bejelentést vagy hozzájárulást megszerzését elmulasztották.

²²¹ Hórtv. 42.§. Az államhatártól számított 10 km-en belüli lőtér létesítése; a határvízen és partján kikötőhely, egyéb építmény létesítése, fürdőhely kijelölése és fenntartása; a határvonaltól számított 100 méteren belüli bányaművelés, kutatás, mérés, vízügyi és építési munkálatok; a szomszéd állam területét is érintő, illetve a határvonal szárazföldi vagy vízi jelleg megváltoztatását eredményező munkák végzése; az államhatáron átnyúló vagy átvezető építmények és műtárgyak létesítése, megváltoztatása, karbantartása, illetve megszüntetése.

²²² Hórtv. 12.§.

A nemzetközi szerződésből és belső jogszabályokból fakadó egyéb szabályok között lehet megemlíteni, hogy az államhatár láthatóságát biztosító határnyiladék (legfeljebb 5 m széles) területén műtárgy nem létesíthető, az ingatlantulajdonos –, akinek ingatlanhatára megegyezik az államhatár vonalával – túrni köteles a határrendészeti feladatok teljesítését. A határút és a határvíz használatának általános szabályait szintén nemzetközi szerződés állapítja meg, továbbá a határvízi halászatra és horgászatra, illetve a határvízen való közlekedésre belső jogszabályok is vonatkoznak.²²³

A határforgalomhoz kapcsolódó igazgatási normák felölelik az államhatár átlépésének általános és kivételes szabályait, a határforgalomban bevezethető korlátozásokra vonatkozó előírásokat, valamint a határforgalomhoz és a határátkelőhelyhez kapcsolódó hatósági engedélyezési jogköröket. **Az államhatár átlépésének általános szabályai** között említendő meg, hogy az államhatárt a hatályos szabályozás szerint – nemzetközi szerződésben és jogszabályban meghatározott feltételekkel – kizárólag a forgalom számára megnyitott közúti, vasúti, vízi vagy légi határátkelőhelyen, a Határőrség és jogszabályban feljogosított más hatóságok ellenőrzése mellett szabad átlépni. Az államhatár átlépésének általános formái között szerepel továbbá a menet közbeni ellenőrzés (menetrend szerint közlekedő autóbusszon, hajón, vonaton), valamint az egyéni és csoportos menetparancs a katonai alakulatok és szállítmányok hivatásos állományú tagjai esetében.²²⁴

Az államhatár átlépésének kivételes szabályai érvényesülnek a szomszéd állam területét érintő munkavégzés során, ha a határ átlépésével is jár, a határvízen való áthaladás közben, a peage forgalom²²⁵ esetén, katasztrófa miatt a mentésben résztvevők és a menekülő lakosság határátlépésekor, légi jármű kényszerleszállása, vízi jármű kényszerkikötése, valamint kiadatás, kitoloncolás, személy átadása, átvétele, átszállítása esetén.

A határforgalomban a közegészséget,²²⁶ illetve a nemzetbiztonságot, valamint a közbiztonságot veszélyeztető helyzetekben, továbbá katasztrófa vagy egyéb veszély esetén vezethetők be korlátozások.

A határforgalomhoz és a határátkelőhelyhez kapcsolódó hatósági engedélyezési jogkörök közül kiemelendő a határátkelőhely területére nem határátlépés céljából történő belépés, tartózkodás engedélyezése annak a személynek a kérelmére, aki a határátkelőhely területén az

²²³ 56/1997. (X. 21.) BM-FM együttes rendelet 3. §, 4. §

²²⁴ 29/2000. (X. 13.) HM-BM együttes rendelet a NATO menetparancs alkalmazásával kapcsolatos szabályokról

²²⁵ Hór.tv.11.§ (1) Azonos állam területén lévő vasútállomások között, de a másik állam területén áthaladó vasútvonalon az államhatár átlépésére és a közlekedésre nemzetközi szerződés rendelkezése az irányadó.

²²⁶ Humán fertőző betegségek, fertőző állatbetegség vagy veszélyes növényi károsító behurcolásának megakadályozása érdekében.

utas- és áruforgalomhoz kapcsolódó kereskedelmi, pénzügyi és más szolgáltató tevékenység végzéséhez engedéllyel rendelkezik,²²⁷ valamint az ideiglenes határátkelőhely megnyitásának engedélyezése, amely központi hatáskörbe tartozik.

A határforgalom ellenőrzéséhez szorosan kapcsolódik a határátkelőhely,²²⁸ amely a közúti, vasúti határállomás, a nemzetközi forgalom számára megnyitott repülőtér és kikötő (kikötőhely) – ideiglenes határnyitás esetén egyéb helyszín – azon területe, ahol a határforgalomban a személyek, a járművek, az okmányok és szállítmányok ellenőrzése és az államhatáron való átléptetése történik. A határátkelőhely rendje²²⁹ a határrend része, amely a határforgalomra, a határátkelőhelyen történő tartózkodásra vonatkozó előírások, korlátozások vagy tilalmak révén biztosítja az ellenőrzés melletti határátléptetést, a határforgalom és a közlekedés biztonságát, a nemzetközi szerződésekben foglalt feladatok végrehajtását és a határforgalmi ellenőrzésben részt vevő szervekkel a folyamatos együttműködést.

Az államhatár rendjének fenntartását a fentiek alapján kötelező, korlátozó és tiltó normák biztosítják. Ezek megsértése esetén állapítható meg a határrendészeti szabálysértés.²³⁰ Összegezve megállapítható, hogy az államhatár rendjéhez kapcsolódó igazgatási normák a határ menti térségben a mindennapi életviszonyok normális menetét, zavartalanságát hivatottak biztosítani. Ez az igény kölcsönös a határon innen és a szomszédos országok élő határ menti lakosok számára egyaránt. E normák sajátossága, hogy kívül esnek a közösségi jog köréből, ezért e szabályok tekintetében közvetlen jogharmonizációs kötelezettség nem áll fenn.

Az államhatár rendjének fent bemutatott szabályai szorosan kapcsolódnak a határrendészeti feladatkörhöz, amelynek tartalmi elemzésére a következő fejezetben kerül sor.

²²⁷ 184/1997. (X. 28.) Korm. rendelet (7-15.§)

²²⁸ Hőrv. tv. 4.§ (1) 4. pont

²²⁹ 34/2001. (XII.22.) BM rend. 1.§ A határátkelőhely rendje tartalmazza: a) a személyek, járművek ellenőrzésének és áthaladásának rendjét; b) az ellenőrzésre kijelölt helyeket; c) az át nem léptethető személyek és járművek visszairányításának rendjét; d) a személyek és járművek mozgására, tartózkodására kijelölt helyeket; e) a veszélyes szállítmányok ellenőrzésére szolgáló helyeket; f) a szállítmányok fertőtlenítésére, illetve megsemmisítésére kijelölt helyeket; g) a baleset-elhárítási szabályokat; h) a korlátozott nyitva tartású határátkelőhelyek nyitvatartási idejét.

²³⁰ 218/1999. (XII. 28.) Korm.rend. 23.§. (1) Aki a) a határterületen fekvő ingatlan használatára vonatkozó jogszabály alapján elrendelt korlátozó vagy egyéb intézkedésnek nem tesz eleget, b) az államhatár rendjével és őrzésével vagy a határforgalom ellenőrzésével összefüggő tiltó vagy korlátozó rendelkezést megszegi, ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.”

3.4 Következtetések

A külföldre utazáshoz való jog szabályozásának változásait vizsgálva megállapítottam, hogy az utazási szabadság a történelem folyamán az egyes korszakokban eltérően érvényesült. A II. világháborút követően az emberi jogok védelmét rögzítő nemzetközi dokumentumok a mozgásszabadságot alapvető emberi jogként definiálták. Magyarországon a 70-es évektől figyelhető meg az utazáshoz való jog liberalizációja, amely összefügg azzal, hogy Magyarország 1976-ban csatlakozott a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához. Jelentős vívmány volt 1988-tól a magyar állampolgárok utazási szabadságának biztosítása terén a világútlevel bevezetése. Jelenleg a magyar szabályozás alapvető jogként garantálja a külföldre utazás jogát, valamint a hazatéréshez való jogot. A külföldre utazás főszabályként úti okmánnyal gyakorolható, illetve az EGT-tagállamokba és nemzetközi szerződés alapján más országokba személyazonosító igazolvánnyal is utazhat a magyar állampolgár. A külföldre utazás korlátozására közbiztonsági érdekből, a közrend fenntartásához és a bűnmegelőzéshez szükséges mértékben, a törvényben meghatározott esetekben kerülhet sor. Az utóbbi években a külföldre utazási jog gyakorlásának gátját képező formális adminisztratív akadályok is jelentősen csökkentek.

A külföldiek beutazásának feltételeit vizsgálva megállapítottam, hogy a 90-es évek idegenrendészeti szabályozása előírta a beutazás feltételeként az anyagi fedezet meglétét is, amelynek mértéke azonban jelképes volt. Úgyszintén új elemként jelent meg ebben az időszakban a beutazási feltételekkel nem rendelkező személy visszairányításakor az ún. visszaküldési tilalom figyelembe vételének kötelezettsége, amely a Genfi Menekültügyi Konvencióval összhangban került be a magyar szabályozásba. A 2002-től hatályos Irtv. a beutazás feltételeinek meghatározásánál nagy hangsúlyt helyezett az anyagi fedezet meglétére immár az egész tartózkodás időtartamára. Magyarország EU-csatlakozásától a beutazás feltételei kiterjednek a beutazni szándékozó külföldi személyével kapcsolatos biztonsági szempontokra is, azaz, amennyiben az érintett személy beutazási vagy tartózkodási tilalom hatálya alatt áll, vagy veszélyezteti a Magyar Köztársaság közbiztonságát, nem léptethető be. A schengeni csatlakozással bővül a tilalmi kör, azaz a beutazni szándékozó személy nem veszélyeztetheti az EGT valamely tagállamának közbiztonságát. A 2007. július 1-jén hatályba lépő idegenrendészeti jogszabályok két külön törvényben rendelkeznek a szabad mozgás és

tartózkodás jogával rendelkező személyek, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról.

Az államhatár büntetőjogi védelmét vizsgálva megállapítottam, hogy

A határjelek büntetőjogi védelme nem sokkal az első mai értelemben vett államhatár-kijelölést követően jelent meg. Napjainkban a határjelek sérelmére elkövetett jogellenes cselekményeknek egy bűncselekményi és két szabálysértési alakzata van. A határjelrongálás bűncselekmény különös jogi tárgya az államigazgatás rendje, az elkövetési magatartás szándékos megsemmisítéssel, megrongálással, illetve elmozdítással valósul meg. A szabálysértési alakzatoknál közös jellemző a gondatlan elkövetés, ugyanakkor az egyik a tulajdon elleni szabálysértések között szerepel az Sztv.-ben, a másik pedig az államhatár rendje elleni szabálysértéseket is tartalmazó kormányrendeletben. Megállapítható, hogy a szabályozás némi jogalkotói következetlenséget tükröz. **Fontos azonban azt is leszögezni,** hogy a határjelek büntetőjogi védelme a schengeni csatlakozást követően is indokolt lesz.

A tiltott határátlépés tényállása sok és jelentős változáson ment keresztül a XX. századi magyar szabályozásban. Szankcionálása már 1903-ban megjelent. Kezdetben kihágásnak, majd 1940-től vétségnek minősült. Az 50-es években a tiltott határátlépés egységes tényállásként az állam elleni bűncselekmények között, a 60-as évektől a közbiztonság és a közrend elleni bűncselekmények fejezetében, majd az 1978. évi IV. törvény (Btk.) az államigazgatás elleni bűncselekmények körében helyezte el. A rendszerváltozás a tiltott határátlépés megítélésében is jelentős változást hozott, 1990-től kettős alakzatú cselekmény lett. A korábbi tiltott határátlépés bűncselekmény alapesete szabálysértés lett, miközben egyszerűsödött a bűncselekményi tényállás, mely szerint a Magyar Köztársaság államhatárának engedély nélküli vagy meg nem engedett módon fegyveresen történő átlépése maradt meg büntettként. A tiltott határátlépés ilyen módon való elkövetésére ebben az időszakban, elenyésző számban került sor. Ez az alakzat 2002. április 1-jétől hatálytalan, így ma a tiltott határátlépés és kísérlete szabálysértésnek minősül. Ez a tendencia a tiltott határátlépés társadalomra veszélyességének fokozatos csökkenését igazolja. A tiltott határátlépések száma évről-évre csökkenő tendenciát mutat. Ennek ellenére megítélésem szerint szankcionálása szabálysértésként a jövőben is indokolt marad, noha hazánk teljes jogú schengeni tagságát követően bizonyára felmerül e jogellenes cselekmény szankcionálásának újragondolása.

Az embercsempészes az illegális migrációhoz kapcsolódó szervezett bűnözés egyik megjelenési formája, amelynek büntetőjogi megítélése a 90-es években több alkalommal jelentősen változott. Jogi tárgya az államigazgatás rendjéhez fűződő érdek. Sajátossága, hogy ún. sui generis bűncselekmény, amely tartalmilag a tiltott határátlépéshez való segítségnyújtást jelenti. Egy alapeseti tényállása és két súlyosabban minősülő fordulata van. Az elkövetések száma az utóbbi években viszonylag stabil tendenciát mutat. **Megállapítható**, hogy napjainkban az embercsempészes bűncselekmények inkább a belső biztonság szempontjából jelentenek kockázatot, ezért **álláspontom szerint** indokolt lenne a Btk. rendszerében a közrend és közbiztonság elleni bűncselekmények között elhelyezni.

Az úti okmány tekintetében elkövetett közokirat-hamisítás, hasonlóan az embercsempészeshez, az illegális migrációhoz kapcsolódó szervezett bűnözés egyik megjelenési formája. Sajátossága, hogy gyakran más cselekmény elkövetéséhez eszköz-cselekményként kapcsolódik. Az utóbbi években megnövekedett az úti okmány tekintetében elkövetett közokirat-hamisítások száma, amelyek leggyakrabban hamisítási és felhasználási magatartással valósulnak meg fényképcsere, személycsere, lapcsere, vízum- és tartózkodási engedély-hamisítás módszerrel. **Álláspontom szerint** Magyarország schengeni teljes jogú tagságának elnyerésével méginkább számolni lehet a hamis úti okmányok felhasználásával történő bűncselekmények elkövetésével.

A Magyar Köztársaság határszerződéseinek rendszerét és sajátosságait vizsgálva megállapítottam, hogy a 90-es évektől bizonyos átrendeződés és változás figyelhető meg a határszerződések rendszerében is. A hagyományos határegyezmények közül az ún. határjeles egyezmények valamennyi határviszonylatban hatályosak, módosításuk mindenkor a szomszédos államok megegyezésén alapul. A határforgalomhoz kapcsolódó szerződések, különösen a határforgalom-ellenőrzési megállapodások a belső határok viszonylatában módosultak a jogharmonizációs folyamatban. A határrendi egyezmények változatosabb képet mutatnak. Megállapítható, hogy a külső határos szomszédos országok viszonylatában a határrendészeti együttműködés szabályozása kérdésében továbbra is megmarad jelentőségük, ugyanakkor a belső határok térségében jelentőségük egyértelműen csökken. Osztrák viszonylatban a 90-es évektől nem rendelkezünk határrendi szerződéssel, ugyanakkor új, ilyen tárgyú szerződés született román viszonylatban, 2006-ban. A határrendi események alakulását vizsgálva megállapítottam, hogy a határrend-sértések dominálnak a határrendi esetekhez képest. Az illegális migráció kezelésére a 90-es évektől jelentek meg a visszafogadási

egyezmények, amelyekkel valamennyi szomszédos állam viszonylatában rendelkezünk. Az EU-Schengen csatlakozási folyamatban új típusú – az államhatárhoz kapcsolódó – szerződések is megjelentek, így pl. a határokon átívelő kétoldalú bűnüldözési együttműködés tárgyában a belső határos szomszédos országokkal, miközben újraéledőben van a kishatárforgalom szabályozása a külső határos szomszédokkal a közösségi joggal összhangban. **Megállapítottam**, hogy a határszerződések rendszere új szempont figyelembe vételével – Magyarország schengeni rendszerben betöltött szerepe alapján – is tipológiai rendszerbe foglalható. Összességében az államhatárhoz kapcsolódó szerződések mára a globális kihívások elleni fellépést is elősegítik, miközben hozzájárulnak a határtérség közrendjének és közbiztonságának fenntartásához.

A határrend fenntartásához kapcsolódó kötelező, korlátozó és tiltó igazgatási normák rendszerét vizsgálva megállapítottam, hogy ezek a szabályok heterogén jellegűek és elsősorban a határterülethez, illetve a határátkelőhelyhez kapcsolódnak. Szűkebb értelemben az államhatárhoz kapcsolódó tevékenységek gyakorlását, a határátlépés szabályait, valamint a korlátozó intézkedések bevezetésének esetköreit szabályozó igazgatási normák rendszerét ölelik fel, amelyeket két csoportba sorolva rendszereztem. Az egyik csoportot az államhatárhoz közvetlenül kapcsolódó igazgatási szabályok képezik, amelyek a határterületen bevezethető korlátozó intézkedésekre, a szakhatósági állásfoglaláshoz kötött, valamint a bejelentési kötelezettséghez alá eső tevékenységekre, továbbá a nemzetközi szerződésből és belső jogszabályokból fakadó egyéb igazgatási tevékenységekre vonatkoznak. A másik csoportban a határforgalomhoz kapcsolódó igazgatási normák felölelik az államhatár átlépésének általános és kivételes szabályait, a határforgalomban bevezethető korlátozásokra vonatkozó előírásokat, valamint a határforgalomhoz és a határátkelőhelyhez kapcsolódó hatósági engedélyezési jogköröket. **Megállapítható**, hogy az államhatár rendjéhez kapcsolódó igazgatási normák elsősorban a határ menti térségekben élők mindennapi életviszonyainak normális menetét, zavartalanságát hivatottak biztosítani, ezért e normák tekintetében közvetlen jogharmonizációs kötelezettség nem áll fenn.

4 AZ ÁLLAMHATÁR RENDJÉNEK FENNTARTÁSÁT ELLÁTÓ SZERVEZET JOGÁLLÁSÁNAK ÉS FELADATRENDSZERÉNEK VÁLTOZÁSAI ÉS TARTALMA A RENDSZERVÁLTOZÁSTÓL NAPJAINKIG

4.1 A Határőrség jogállását és feladatrendszerét meghatározó jogszabályok változásai a rendszerváltozástól napjainkig

A rendszerváltás előtti időszakban a fegyveres szervek jogállásának szabályozása nem szerepelt az Alkotmányban. Az 1989. évi alkotmánymódosító törvény²³¹e tekintetben is nívumot jelentett, ez a törvény iktatta be többek között a Határőrség alkotmányos köteletségére vonatkozó jogtételt is. Mivel az akkor hatályos honvédelmi törvény az államhatár őrzését a fegyveres erők feladataként határozta meg, így formailag egyenesen következett ebből, hogy a szabályozás alkotmányos szintre emelésével a Határőrséget is a fegyveres erők részeként definiálta a haza katonai védelmének kötelezettségével. Ugyanakkor ez nem érintette a Határőrség szervezeti önállóságát és belügyi ágazati irányítását. Az alkotmánymódosító törvény a fegyveres erők alapvető kötelességeként azonban kizárólag a haza katonai védelmét határozta meg. A Határőrség szempontjából az a paradox helyzet állt elő, hogy miközben alkotmányos kötelessége a haza katonai védelmére vonatkozott, ugyanakkor más törvények és alacsonyabb szintű jogszabályok²³² alapján rendészeti jellegű feladatokat látott el, amelyek elsősorban az ország jogellenes elhagyásának megakadályozását célozták. Ezt az ellentmondásos helyzetet oldotta fel részben az alaptörvény 1993-ban²³³elfogadott módosítása, amely beiktatta a Határőrség rendészeti feladatkörére vonatkozó alkotmányos jogtételt. Így 1994. január 1-jétől a Határőrség sajátos jogállású, kettős rendeltetésű – védelmi és rendészeti feladatokkal felruházott – szervezet lett. Már ekkor felmerült a határőrizet átfogó törvényi szabályozásának igénye és megkezdődtek a jogalkotási előkészületek, de csak később került sor a törvény elfogadására. A Határőrség rendészeti feladatkörének fajsúlyosabbá tételét jelentette az 1993. évi Idtv.,²³⁴ valamint a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.)²³⁵ hatálya lépése. Ettől az időszaktól kezdve a Határőrség idegenrendészeti hatósági jogkörrel felruházott szerv lett, amely alapján

²³¹ 1989. évi XXXI. törvény 26. §. beiktatta az MK Alk.-ba VIII. Fejezet: A fegyveres erők és a rendőrség. 40/A. § (1) bek. (Hatálybalépés: 1989. X. 23.)

²³² Az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. tvr.; Az MK államhatárának őrizetéről szóló 40/1974. (X.1.) MT rendelet és a végrehajtására kiadott 1/1975. (IV.2.) BM rendelet

²³³ 1993. évi CVII. tv. 2.§ az MK Alk. 40/A.§ (1) bekezdés kiegészítése. (hatálybalépés: 1994. I. 1.).

²³⁴ 1993. évi LXXXVI. törvény (Idtv.) (Hatály: 1994.V. 1. -2001. XII.31.)

²³⁵ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről (Rtv.). Hatályba lépett: 1994. október 1-jén.

a jogellenesen beutazni szándékozó, illetve Magyarországon tartózkodó külföldiekkel kapcsolatos ügyekben – visszairányítás, kiutasítás, idegenrendészeti őrizet, valamint kijelölt helyen való tartózkodás elrendelése esetén – a Határőrség is jogosult lett közigazgatási határozat meghozatalára. Az Rtv. hatályba lépésével pedig körvonalazódott a Határőrség jogállásának, feladatrendszerének és a feladatok végrehajtását biztosító eszközrendszerének tartalma, ugyanis az Rtv. kimondta, hogy a törvény IV-IX. Fejezeteiben²³⁶ foglaltak – a bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés kivételével – irányadók a Határőrségre is az Alkotmányban meghatározott rendészeti feladatkörében.²³⁷ E rendelkezés azért volt jelentős, mert ebben az időszakban még nem született meg a határőrizet törvényi szintű szabályozása. S bár ez csupán közvetett módon és meglehetősen általános megfogalmazással, de mégis megteremtette 1994-ben a Határőrség működésének, az intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazásának, továbbá a Határőrség titkos információgyűjtésének, valamint a határőrségi adatkezelés törvényi alapjait. Az Rtv. más vonatkozásban is jelentős volt a Határőrség szempontjából. E törvény nevesítette első alkalommal értelmező rendelkezéseiben a Határőrséget a rendvédelmi szervek²³⁸ között. A Határőrség jogállásának, feladatrendszerének, hatáskörének, illetékességének, szervezetének, irányítási viszonyainak teljes körű törvényi szintű szabályozására 1997. április 29-én került sor. Az Országgyűlés ezen a napon fogadta el a határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvényt (Hőrtv.), amely 1997. november 1-jén lépett hatályba. A törvény hatálybalépése mérföldkőnek tekinthető a Határőrség tevékenységének jogi alapjait illetően, ugyanakkor számos kérdést, mint például a Határőrség idegenrendészeti és nemzetközi feladatait, az intézkedések, kényszerítő eszközök és a titkos információgyűjtés szabályait, a szabálysértésekkel kapcsolatos jogköröket, a bűnüldözési tevékenységet csak keretjellegű szabályozással, illetve hivatkozó vagy utaló normákkal állapította meg. A Hőrtv.-ben új elemként jelent meg a Határőrség nyomozóhatósági jogköre meghatározott bűncselekmények esetén, s úgyszintén bővült helyszínbírságotlasi jogköre is. Ezt követően további új jogszabályok jelentek meg, amelyek a Határőrség szempontjából is jelentősek voltak. Így pl. a menedékjogról szóló törvény, amely a Határőrséget a menekültügyben közreműködő szervként nevesítette,²³⁹ az új szabálysértési

²³⁶ Rtv. .IV. Fejezet: A rendőrség működésének általános elvei és szabályai; V. Fejezet: A rendőri intézkedések; VI. Fejezet: A kényszerítő eszközök; VII. Fejezet: A titkos információgyűjtés; VIII. Fejezet: A rendőrség adatkezelése; IX. Fejezet: Jogorvoslat.

²³⁷ Rtv. 98. § a közlönyállapotnak megfelelően. E rendelkezést hatályon kívül helyezte a Hőrtv. 86. § b) pontja

²³⁸ Rtv. 97. § (1) bekezdés g) pont

²³⁹ 1997. évi CXXXIX. törvény a menedékjogról (MET.) 30. § (2) bekezdés.

jogszabályok,²⁴⁰ amelyek alapján bővültek a Határőrség szabálysértési jogkörei, valamint megjelent a katasztrófavédelem szervezet- és feladatrendszerének átfogó szabályozása, amely taxatívén meghatározta a Határőrség katasztrófavédelmi feladatait is.²⁴¹ A biztonság és védelempolitikai alapelveket meghatározó országgyűlési határozat²⁴² pedig, az ország biztonságát veszélyeztető kockázati tényezők között nevesítve például a tömeges migrációt, illetve a szervezett bűnözést a komplex biztonság garantálásában jelentős feladatot jelölt ki a Határőrség számára is.

2001-ben a Határőrség tevékenységéhez kapcsolódó jogszabályi háttér részben az EU-kompatibilis és schengen-konform jogharmonizáció jegyében, részben pedig, a Hőrtv. hatályba lépése óta eltelt időszak jogalkalmazói tapasztalatainak megfelelően megváltozott. A Határőrség idegenrendészeti jogkörei is jelentősen módosultak. Klasszikus értelemben vett közigazgatási hatósági jogkörei csökkentek, ugyanakkor a rendészeti jogalkalmazás körébe tartozó jogosultságai bővültek. A Határőrség szempontjából jelentős új jogszabályok léptek hatályba, mint például a Határőrség Szolgálati Szabályzata.²⁴³

A 2004-ben elfogadott honvédelmi törvénycsomag²⁴⁴ gyökeresen megváltoztatta a Határőrség alkotmányos jogállását. Ennek megfelelően a Határőrség az alkotmányos rendvédelem része, és mint rendvédelmi szervnek alkotmányos feladata az államhatár őrzése és a határrend fenntartása. A Határőrség alkotmányos jogállása 2005. január 1-jétől ugyan egyértelmű, de elmaradt a Hőrtv.-nek az alaptörvényhez való hozzáigazítása. Így a hatályos Hőrtv. továbbra is tartalmazza a kettős jogállásra vonatkozó rendelkezéseket, az abból fakadó feladatokat. **2006-ban** kormányzati döntés született arról, hogy **2008. január 1-jén** a Határőrség önálló szervként megszűnik és a Rendőrséggel együtt integrált szervezet jön létre. Ennek oka elsősorban az államhatárhoz kapcsolódó feladatok minőségi átalakulása a schengeni rendszerben, amely más, adekvát szervezeti struktúrát követel meg.

A Határőrség alkotmányos státusza jelentős változáson ment keresztül az elmúlt évtizedben a fegyveres erők részeként történt meghatározástól a rendvédelmi szerv jogállásig. Ez a jogfejlődési tendencia megmutatkozik a Határőrség rendészeti feladatkörét meghatározó új jogszabályok megjelenésében is, amelyek tartalmi elemzésére a következőkben térek ki.

²⁴⁰ 1999. évi XLIX. törvény a szabálysértésekről (Sztv.); 218/1999. (XII.28.) Korm.rendelet az egyes szabálysértésekről; 10/2000. (II. 23.) BM rendelet a helyszíni bírságolás részletes szabályairól.

²⁴¹ 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről; 179/1999. (XII.10.) Kormányrendelet (Vhr.); 48/1999.(XII.15.) BM rendelet A belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek katasztrófavédelmi feladatairól és a védekezés végrehajtásának rendjéről, valamint e szervek irányítási és működési rendjéről

²⁴² 94/1998. (XII.29.) OGY. határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről

²⁴³ 40/2001. (XII.23.) BM rendelet a Határőrség Szolgálati Szabályzatáról

²⁴⁴ az MK Alk. módosításáról szóló 2004. évi CIV. törvény 1.§

4.2 A Határőrség rendészeti és bűnüldözési feladatrendszerének tartalmi elemei a rendszerváltozás és a jogharmonizáció tükrében

4.2.1 A határrendészeti feladatkör tartalmi elemei a rendészet tükrében

A határrendészeti feladatkör meghatározása előtt célszerű tisztázni a **rendészet fogalmi elemeit**. A szakirodalomban nincs egységes álláspont a rendészet definícióját illetően, jóllehet korábban is és napjainkban is törekvések vannak meghatározására. Bonyolítja a problémát, hogy a rendészet és a rendvédelem fogalom egymással konkurál. A jogi szabályozásban is megjelenik bizonyos jogalkotói következetlenséggel mindkét fogalom. Az Alkotmány, illetve a szervezeti törvények alapján jogállásukat tekintve rendvédelmi szervnek minősülnek a Rendőrség, a Határőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a Vám- és Pénzügyőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, ugyanakkor például a Határőrségnek a Hőrtv. alapján rendészeti feladatköre van.

Szamel Lajos szerint a rendészet „olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.”²⁴⁵

Berényi Sándor szerint a rendészet ” közigazgatási tevékenység, s mint ilyen, elsősorban olyan hatósági tevékenységnek minősül, amelynek célja a közbiztonság, a közrend jogilag szabályozott rendjének megóvása, fenntartása, a közreműködés a megsértett jogrend helyreállításában.”²⁴⁶

Katona Géza, továbbfejlesztve a szameli fogalmat, felhívja a figyelmet arra, hogy rendészeti feladatai nemcsak állami szerveknek vannak, hanem törvényi felhatalmazás alapján önkormányzati, sőt társadalmi szervezeteknek, illetve gazdasági vállalkozásoknak is.²⁴⁷

A rendészet elemei az alábbiakban foglalhatók össze:

- célja a közbiztonság és a köznyugalom biztosítása, fenntartása. A közbiztonság olyan jogilag szabályozott tényleges közállapot, amelyben az emberek, a közösségek életét, vagyonát, intézményeit nem fenyegeti veszély. A köznyugalom pedig az a nyugodt társadalmi légkör, amelyben a törvényes rend tisztelete, egymás személyiségének és jogos érdekeinek tiszteletben tartása érvényesül;

²⁴⁵ Szamel Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának alapjai, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990. o.: 30. **Szamel Lajos**: a magyar közigazgatástudomány kiemelkedő alakja.

²⁴⁶ Magyar Államigazgatási jog. Különös rész, ideiglenes jegyzet. ELTE AJTK, Budapest, 1993. o.: 213. **Berényi Sándor** DSc.: ELTE ÁJK, közigazgatástudomány.

²⁴⁷ Dr. Katona Géza: A rendészet fogalma és tagozódása, Magyar Rendészet 4/2003:11-19.; **Dr. Katona Géza**: c. egyetemi tanár, ny.dttb. a bűnügyi tudományok, különösen a kriminalisztika nagy formátumú kutatója.

- általános feladata a veszélyelhárítás, mint általános államcél megvalósítása;
- hagyományos értelemben hatósági jogérvényesítő tevékenységek rendszere, az állam biztonságszolgáltató funkciójának része. Az állami szervek struktúrájában a közigazgatás részeként a végrehajtási-igazgatási hatalmi ágazat keretébe tartozik. Lényegében ezt nevezhetjük közrendészetnek. Napjainkban, a magánszférában is egyre inkább megjelenik a rendészet, mint az üzleti érdekeket védő biztonságszolgáltató tevékenység. Ezt nevezhetjük magánrendészetnek;
- komplex tevékenység, ami magában foglalja a közrend megzavarásának megelőzését, megszakítását és a megbomlott rend helyreállítását. A közrend szűkebb értelemben a közjog által létesített rendet jelenti, amelyben az egyén és a közösség, az állam és polgárainak szabályozott interakciói találhatóak. A rendészeti megelőzés a jogsértés olyan időpontban való felfedését jelenti, amikor az még csak előkészület, vagy nem következett be súlyos károsodás, tehát még csak a veszélyhelyzet áll fenn. A rendészeti szerv a folyamatban lévő jogsértés esetén megszakítja a közrendet sértő cselekményt, helyreállítja a helyszínen a rendet vagy megteremti annak feltételeit;
- a rendészeti szervek tevékenysége jogilag kötött tevékenység. Tehát jogszabályok határozzák meg azokat az életviszonyokat, amelyek rendészeti beavatkozást igényelnek (rendészeti anyagi jogi normák), illetve jogszabályok rögzítik a beavatkozás mértékét, módját, eszközeit, eljárási rendjét (rendészeti alaki jogi normák). Egyes esetekben a jogszabály azonban csak a keretet – a célt és az eszközt – adja meg a rendészeti szerv tevékenységének.
- a rendészeti szervek tevékenységének közös jellemzője a törvényen alapuló, különböző mértékű legitim erőszak alkalmazása. A rendészeti jog lehetőséget biztosít a szabad belátáson alapuló ún. diszkrecionális jogkör gyakorlására, amely jogkör szélesebb jogosítványokat jelent a közigazgatási hatósági eljárásban ismert mérlegelési jogkörnél. Megnyilvánul például a veszélyelhárítás során, illetve azokban az esetekben, amikor keretszabályozással találkozunk;
- a rendészeti szervek hatósági jogalkalmazói aktusainak tipikus formája a hatósági intézkedés, amely az eljáró rendészeti szerv képviselőjének közvetlen cselekvése, szóbeli aktusa. A tételes jogi szabályok szerint az érintett haladéktalanul köteles eleget tenni az intézkedésnek, azzal szemben nincs halasztó hatályú jogorvoslat, azt akár kényszer segítségével is végre lehet hajtani. Az intézkedéssel azonban közigazgatási

jogviszony keletkezik, ezért azzal szemben panaszt lehet tenni, elutasítása esetén pedig bírósági felülvizsgálat kérhető.²⁴⁸

Összefoglalva tehát a rendészet a közigazgatás része, amely a modern társadalomban legáltalánosabban a jogilag szabályozott közrend, közbiztonság köznyugalom megóvását jelenti – az azt sértő, zavaró, veszélyeztető magatartásokkal szemben – közjogi eszközökkel. A rendészeti tevékenység sajátossága a jogellenességből eredő kockázatok megelőzése (örködé), az erőszak monopóliuma (hatósági kényszer) és az igazságszolgáltatás előkészítése (nyomozás).

A határrendészet meghatározásánál irányadóak a rendészet tartalmi leírásánál megfogalmazott sajátosságok, elsősorban nyilvánvalóan a határrend fenntartásához és a határbiztonság garantálásához kapcsolódóan. Meg kell jegyezni, hogy a határrend és a határbiztonság elválaszthatatlan része a közrendnek és a közbiztonságnak, így a határrendészet is szorosan kapcsolódik a közrendészetéhez, annak speciális, kiemelt területe. Az alkotmány a határrend fenntartását külön nevesíti, ebből következik, hogy kiemelt államcél a határbiztonság és ehhez kapcsolódóan állami feladat a határrend fenntartása.

A határrendészet definíciója több síkon határozható meg. A határrendészeti szakirodalom a határrendészetet tudományos megközelítésben²⁴⁹ az alábbi meghatározásokkal írja le:

1. A határrend előfeltételeinek létrehozására és fenntartására irányuló (állami) tevékenység.
2. a határrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányuló, a rendészet részét képező (állami) tevékenység;
3. A határrenddel összefüggő azon eljárási cselekmények összessége, melyeket a határőrség feljogosított szolgálati személyei a jogellenes cselekményeket elkövetőkkel szemben – hatáskörükben és illetékességi területükön belül – kezdeményezhetnek, vagy lefolytathatnak, illetve az a tevékenység, melynek során államigazgatási aktussal az államhatárral összefüggésben valakit, vagy valakit korlátoznak, tiltanak, vagy engedélyeznek.
4. az államhatár rendészetét, őrzését, védelmét, a határforgalom ellenőrzését ellátó szervezetek megnyilvánulásának általános megnevezése.

²⁴⁸ 1/1999. Közigazgatási jogegységi határozat a felettes rendőri szerv vezetőjének a panasz elbírálása tárgyában hozott határozata bíróság általi felülvizsgálatáról.

²⁴⁹ Hadtudományi lexikon I. Kötet (A-L) Főszerk.: Szabó József MHTT Budapest 1995. ISBN 963 04 5226 p.: 533-534.

A határrendészeti feladatkör jogi értelemben az államhatár rendjének védelmét biztosító közigazgatási, idegenrendészeti, büntető és szabálysértési, valamint nemzetközi jogi normák betartatását, betartásuk ellenőrzését, megsértésük esetén pedig, a szükséges eljárások lefolytatását jelenti. A határrendészetet ellátó szervezet a határ menti zavartalan viszonyok megőrzésére irányuló tevékenységét az államhatár őrzésével, a határforgalom ellenőrzésével, a határrend fenntartásával és a jogszabályokban meghatározott egyéb feladatok végrehajtásával valósítja meg. Ezáltal biztosítja az **államhatár rendjének védelmét**.

A Hőrtv. taxatív felsorolja a Határőrség rendészeti feladatkörében ellátandó feladatait,²⁵⁰ amelyeket négy csoportba lehet sorolni: az államhatár őrzése, a határforgalom ellenőrzése, idegenrendészeti feladatok és a határrend fenntartásához kapcsolódó egyéb igazgatási és veszély-elhárítási feladatok.

Az államhatár őrzése a Határőrségnek a határterületen folytatott olyan szolgálati tevékenysége, amely az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető cselekmények megelőzésére, felderítésére és megszakítására irányul. Az államhatár őrzése egyrészt az államhatárral összefüggő jogszerű tevékenységek biztosításán, másrészt pedig, a jogellenes magatartást tanúsító személyek jogainak törvényen alapuló korlátozásán keresztül valósul meg. Évente az ún. „zöldhatáron” átlagosan 4500 – az illegális migrációhoz kapcsolódó – jogellenes cselekmény miatt indul eljárás.

A határforgalom ellenőrzése a Határőrségnek a határforgalom számára megnyitott határátkelőhelyen vagy az ellenőrzésre kijelölt más helyen folytatott olyan szolgálati tevékenysége, amely a személyek, járművek és szállítmányok ellenőrzésére (kivéve a vámellenőrzést), jogszerű átléptetésére, továbbá az államhatár jogellenes átlépésének megakadályozására és a hatáskörébe tartozó más jogsértő cselekményeknek a megelőzésére, felderítésére és megszakítására irányul. A határforgalom-ellenőrzés során a Határőrség hatékonyan lép fel az illegális migráció elleni küzdelemben, elsősorban a közokirat-hamisítás, a beutazási és tartózkodási tilalom megsértése és az embercsempészés bűncselekmény felfedésében.

A Határőrség **idegenrendészeti feladatkörének** tágabb értelemben három fő területe van. Az idegenrendészeti hatósági feladatok ellátása, ezen belül a beutazási feltételek ellenőrzése, a visszairányítás, a beutazási és tartózkodási tilalom elrendelése, a visszautasítás, a visszautasítási őrizet elrendelése, az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtása, a külföldiek ellenőrzése és a kitoloncolás. A visszafogadási egyezményekből fakadó

²⁵⁰ Hőrtv. 22.§.(1) bekezdés

feladatok, amelyek az egyezmények hatálya alá tartozó személyek államhatáron történő átadás-átvételét, valamint hatósági kíséréssel történő szállítását jelenti. A menekültügyi hatósági feladatokban való közreműködés, amely többek között a menekülési szándékukat kinyilvánító külföldiek elsődleges meghallgatását jelenti. E feladatkör tartalmilag a Határőrség tágabb értelemben vett idegenrendészeti hatáskörébe tartozik, mivel az esetek túlnyomó többségében az idegenrendészeti eljárás keretében történik e szándék kinyilvánítása.

Az államhatár rendjének fenntartásához tágabb értelemben a Határőrség valamennyi feladatkörébe utalt tevékenységével hozzájárul, szűkebb értelemben kifejezetten a határterülethez kapcsolódó igazgatási és rendészeti szabályokhoz kapcsolódó feladatok ellátását jelenti. A határrend fenntartása magában foglalja: a jogszabályokban és kétoldalú nemzetközi szerződésekben meghatározott feladatok végrehajtását,²⁵¹ meghatározott szabálysértési jogkörök gyakorlását, valamint az államhatár rendje elleni különböző veszélyek elhárítását.

A Határőrség szabálysértésekkel kapcsolatos tevékenységének a Hőrtv. alapján elvileg három jól elkülöníthető része van. Az egyik feladat az intézkedési kötelezettség szabálysértés észlelése esetén. Ez magában foglalja a cselekmény megszakítását, a tényállás és a bizonyítékok rögzítését, vagy az illetékes szabálysértési hatóság értesítését és eljárás kezdeményezést. A másik terület a helyszínbírságot alkalmazó jogkör. A Határőrség helyszíni bírságot alkalmazhat a külföldiek rendészetével, a tiltott határátlépéssel, az útlevéllal és úti okmánnal kapcsolatos, a határrendészeti, a határjel-hamisítás és jelrongálás szabálysértés, továbbá határvizek tekintetében tiltott fürdés és a jégen tartózkodás szabályainak megszegése esetén, valamint a közúti határátkelőhelyen közlekedési szabálysértés elkövetése miatt. A harmadik a szabálysértési hatósági jogkör. A Határőrség jogszabályban meghatározott esetben szabálysértési hatóságként jár el.²⁵² A Határőrség szabálysértési hatósági jogkörére vonatkozó törvényi felhatalmazás azonban csak elvi lehetőség, mivel hiányzik a konkrét tartalmi szabályozás.

Az államhatár rendje elleni különböző fokozatú veszélyek lehetnek az erőszakos cselekmények, a határrendet közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet²⁵³ vagy menekültügyi

²⁵¹ Részletes kifejtésére a 3.3 alfejezetben került sor.

²⁵² Hőrtv.45.§ (1) bekezdés. Megállapította: 2001. évi XXXIII. törvény 18. §. Hatályos 2002. január 1-jétől.

²⁵³ Hőrtv. 4.§ (1) 11. pont: A konfliktushelyzet: egy vagy több állam területén a határ közelében kialakult olyan fegyveres cselekmény, amely közvetlenül veszélyezteti az államhatár rendjét;

veszély,²⁵⁴ az Alkotmányban nevesített minősített időszakok,²⁵⁵ valamint a különböző katasztrófák. A Határőrség, mint katasztrófavédelemben közreműködő szerv a védekezés során közreműködik a határterületi lakosság tájékoztatásában, az egészségügyi és járványügyi rendszabályok betartásában, a menekültek fogadásában, részt vesz veszélyeztetett határterületi lakosság kimenekítésében, kitelepítésében, a katasztrófa következményeinek elhárításában és végzi a mentő és segítő erők államhatáron történő átkelésének biztosítását, átléptetését, az államhatár veszélyeztetett szakaszainak lezárását, és a rendészeti célú határbiztosítási feladatok végrehajtását.

A határrendészet tartalma a schengeni rendszerben módosul. Az államhatár őrzése és a határforgalom ellenőrzése a közösségi joggal összhangban kizárólag a külső határokon valósul meg. Az idegenrendészeti feladatok tartalma is megváltozik, pl. a beléptetés megtagadása és a visszairányítás a külső határokon megvalósuló ellenőrzéshez kapcsolódik. A tiltott határátlépés elkövetését a belső határon csak abban az esetben lehet megállapítani, amennyiben az adott személy nem rendelkezik a szabad mozgás, és tartózkodás jogával és jogszerűtlen a tartózkodása a schengeni belső térségben. A határrendhez kapcsolódó jogkörök tekintetében kiesnek a belső határon a határforgalomhoz, illetve a határátkelőhelyhez kapcsolódó jogosítványok. A határrendészet tartalma tehát jelentősen differenciálódik a külső és a belső határok térségében.

A határőrségi feladatrendszer sajátossága, hogy a határrendészeti feladatkör mellett tartalmazza az államhatárhoz kapcsolódó bűncselekmények elleni fellépést is, amelynek ismertetésére az alábbiakban kerül sor.

4.2.2 A Határőrség bűnüldözési feladatai

A Határőrség feladatrendszerének egyik legfontosabb eleme a bűnüldözés és a bűnmegelőzés. A Határőrség bűnüldözési feladatainak három fő területe van: külön törvényben hatáskörbe utalt bűnüldözési feladatok, a Hőrtv.-ben meghatározott nyomozási cselekmények foganatosítása és a nyomozóhatósági jogkör.

²⁵⁴ Hőrtv. 4.§ (1) 12. pont: menekültügyi veszély: a szomszéd állam területéről emberek tömeges menekülése, amely közvetlenül veszélyezteti az államhatár rendjét

²⁵⁵ MK Alk. rendkívüli állapot (19.§ (3) h); szükségállapot (19.§ (3) i); megelőző védelmi helyzet (19.§ (3) n); külső fegyveres csoportok váratlan betörése 19/E.§; veszélyhelyzet (35.§ (1) i).

A Határőrség törvényben hatáskörébe utalt bűnüldözési feladatai többek között az ismeretlen helyen tartózkodó külföldi személykörözésének elrendelésére,²⁵⁶ továbbá a titkos információgyűjtés²⁵⁷ alkalmazására való jogosultságot jelentik.

A Határőrség Hőrtv.-ben hatáskörébe utalt nyomozási cselekményei alatt azt értjük, hogy a határterületen észlelt, a nyomozó hatósági jogkörébe nem tartozó bűncselekmények esetén köteles a bűncselekményt megszakítani, a bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható személyt elfogni, és a bizonyítási eszközök megjelölésével együtt az illetékes hatóságnak átadni. A bizonyítási eszközök megőrzése céljából halaszthatatlan nyomozási cselekményeket foganatosíthat. A Határőrség – megkeresésre vagy saját hatáskörben – határkörözést²⁵⁸ foganatosíthat, továbbá határfigyelőztetést²⁵⁹ végezhet.

S végül a Határőrség nyomozó hatóságként jár el a külön törvényben meghatározott büntetőügyekben. A Hőrtv. hatályba lépésével lett a Határőrség nyomozó hatósági jogkörrel felruházott szerv. Az 1997-ben hatályos büntetőeljárásról szóló törvény (Be.) eredetileg öt bűncselekmény²⁶⁰ esetén tette lehetővé a Határőrség számára a nyomozóhatósági jogkör gyakorlását, ha az alapos gyanút a Határőrség észlelte. Időközben a büntető anyagi jogszabályok módosultak, miközben 2003-ban új Be. lépett hatályba, amelynek 2006-ban bekövetkezett módosítása értelmében²⁶¹ bővült a Határőrség nyomozóhatósági jogköre. A hatályos szabályozás szerint tíz²⁶² bűncselekmény nyomozását a Határőrség végzi, ha a bűncselekményt a határrendészettel kapcsolatos tevékenysége során észleli, vagy e bűncselekmények miatti feljelentést a Határőrségnél teszik meg. A nyomozó hatósági

²⁵⁶ 2001. évi XXXIX. törvény (Idtv.) 62.§.

²⁵⁷ Rtv. VII. fejezet: Titkos információgyűjtés

²⁵⁸ Hőrtv. 4.§ (1) 7. pont: A határkörözés olyan nyílt szolgálati tevékenység, amely a külön jogszabályokban meghatározott nyilvántartásban szereplő körözött személyek, járművek, útlevelek, más okmányok, és tárgyak határon történő felfedésére irányul.

²⁵⁹ Hőrtv. 4.§ (1) 5. pont: A határfigyelőztetés bírói engedélyhez nem kötött rejtett tevékenység. A határforgalom ellenőrzését szolgáló nyilvántartási rendszerben olyan jelzések elhelyezése, amelyek alapján a Határőrség a határforgalom ellenőrzése során a bűnüldöző hatóságok és a nemzetbiztonsági szolgálatok által meghatározott személyek, járművek, úti okmányok vagy egyéb tárgyak megfigyelésére, jelzésére, felfedésére irányul.

²⁶⁰ A büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény 16.§ (4) (Be.); jogellenes belföldi tartózkodás (Btk. 214.§), tiltott határátlépés (Btk. 217.§), embercsempészség (Btk. 218.§) határjelrongálás (Btk.22.§), úti okmány tekintetében elkövetett közokirat-hamisítás (Btk.274.§)

²⁶¹ a tiltott határátlépés bűncselekmény 2002. IV. 1-jétől hatálytalan, új tényállásként pedig, megjelent a beutazási és tartózkodási tilalom megsértése és a jogellenes tartózkodás elősegítése. Hatályba lépett 2003. július 1-jén az 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról (Be.) 36.§ (3) bek. (megállapította a 2006. évi LI. Tv. 17.§ (2); hatályos 2006. VII. 1-jétől).

²⁶² személyi szabadság megsértése (Btk. 175.§), emberkereskedelem (Btk. 175/B.§), beutazási és tartózkodási tilalom megsértése (Btk.214.§) , jogellenes tartózkodás elősegítése (Btk. 214/A.§), embercsempészség (Btk.218.§), határjelrongálás (Btk. 220.§), úti okmány, továbbá az országba beutazásra, az országon átutazásra, vagy az országból kiutazásra jogosító más okirat tekintetében elkövetett közokirat-hamisítás (Btk. 274.§), visszaélés okirattal (Btk. 277.§), fegyvercsempészet (Btk. 263/B.§), a felsorolt bűncselekményekkel kapcsolatos bűnszervezetben részvétel (Btk. 263/C.§).

jogkörrel kapcsolatban meg kell említeni, hogy a hatályos szabályozás szerint, amennyiben a Határőrség hatáskörébe tartozó bűncselekménnyel halmazatban olyan bűncselekmény is megvalósult, amelynek nyomozására hatásköre nem terjed ki, és az eljárás elkülönítése nem célszerű, az eljáró nyomozó hatóságot az ügyész jelöli ki.²⁶³ A Határőrség nyomozási tevékenységének fő iránya az embercsempészség és az úti okmány tekintetében elkövetett közokirat-hamisítás felderítése és nyomozása.

Összességében megállapítható, hogy a Határőrség napjainkban jelentős szerepet játszik a hazánkat érintő illegális migráció kezelésében és az ahhoz kapcsolódó határokon átlépő bűnözés elleni fellépésben, amely a schengeni rendszerben a határbiztonság érvényesülésének fontos eleme.

4.3 Következtetések

A határrendészetet ellátó szervezet jogállásának és feladatrendszerének változásait vizsgálva megállapítottam, hogy 1989-ben került sor alkotmányos jogállásának meghatározására. A jogalkotó a fegyveres erők részeként definiálta, ami nem tükrözte teljes következetességgel az akkori tényleges határőrségi feladatrendszert. 1994-től a Határőrség alkotmányos meghatározása szerint sajátos jogállású szervezet lett védelmi és rendészeti feladatkörrel. 2005. január 1-jétől kikerült az Alkotmányból a Határőrség fegyveres erők részeként történő definiálása és jelenleg rendvédelmi szervnek minősül. A Határőrség feladatrendszerében is jelentős változások történtek a rendszerváltozástól napjainkig. 1994-től idegenrendészeti hatáskört kapott, amely erősítette rendészeti feladatkörét. 1997-től meghatározott bűncselekmények nyomozása esetén nyomozóhatósági jogkörrel felruházott szerv lett és bővült a helyszínbírságolási jogköre. Idegenrendészeti feladatköre a 2002-ben hatályba lépett idegenrendészeti jogszabályok alapján átalakult, a klasszikus közigazgatási hatósági jogkörei szűkültek, miközben a rendészeti jogalkalmazás körébe tartozó idegenrendészeti feladatai szélesedtek. 2006-ban tovább szélesedett a Határőrség nyomozóhatósági jogköre. A schengen-konform jogharmonizáció érintette a Határőrség tevékenységéhez kapcsolódó jogszabályi háttér módosítását is, noha azok jelentős része nem lépett hatályba. 2006-ban kormányzati döntés született arról, hogy 2008. január 1-jén a Határőrség önálló szervként megszűnik és a Rendőrséggel együtt integrált szervezet jön létre,

²⁶³ 1973. évi I. törvény Be.16.§ (7) bekezdés. Megállapította az 1999. évi CX. törvény 57.§ (2) bekezdése. Hatályos 2000. január 1-jétől. 1998. évi XIX. tv. (hatályos Be.) 37.§ (2) bek.

mivel a schengeni rendszerben az államhatárhoz kapcsolódó feladatok minőségi változásai új, adekvát szervezeti struktúrát követelnek meg.

A határrendészeti feladatrendszer tartalmi elemeit vizsgálva megállapítottam, hogy a határrendészet a rendészet, ezen belül a közrendészet kiemelt része. A rendészet az állam biztonságszolgáltató funkciójának része, célja a közbiztonság és köznyugalom fenntartása, általános feladata a veszélyelhárítás. A rendészet olyan komplex tevékenységek rendszere, amely magában foglalja a közrend megzavarásának megelőzését, megszakítását és a megbomlott rend helyreállítását. A határrendészet a határrend fenntartásához és a határbiztonság garantálásához kapcsolódik, amely elválaszthatatlan része a közrendnek és a közbiztonságnak. Az Alkotmány a határrend fenntartását kiemelt államcélként fogalmazza meg. A határrendészeti feladatkör jogi értelemben az államhatár rendjének védelmét biztosító közigazgatási, idegenrendészeti, büntető és szabálysértési, valamint nemzetközi jogi normák betartatását, betartásuk ellenőrzését, megsértésük esetén a szükséges eljárások lefolytatását jelenti. A Határőrség határrendészeti feladatai szerteágazóak, amelyeket a Hőrtv. taxatív felsorolja. A hatályos szabályozás alapján négy csoportba sorolhatók: az államhatár őrzése, a határforgalom ellenőrzése, az idegenrendészeti feladatok és a határrend fenntartásához kapcsolódó egyéb igazgatási és veszély-elhárítási feladatok. A határrendészet tartalma a schengeni rendszerben módosul, és jelentősen differenciálódik a külső és a belső határok térségében.

A Határőrség bűnüldözési feladatrendszerének tartalmi elemeit vizsgálva megállapítottam, hogy a határőrségi feladatrendszer fajsúlyos eleme, amelynek három csomópontja van: külön törvényben hatáskörbe utalt bűnüldözési és bűnmegelőzési feladatok ellátása, a Hőrtv.-ben meghatározott nyomozási cselekmények foganatosítása (határkörözés, határfigyelőztetés, halaszthatatlan nyomozási cselekmények) és a Be.-ben meghatározott bűncselekmények elkövetése esetén nyomozóhatósági jogkör gyakorlása, amely 1997-től fokozatosan bővült. Nyomozási tevékenységének fő iránya az embercsempészet és az úti okmány tekintetében elkövetett közokirat-hamisítás. 2006. július 1-jétől a Határőrség az államhatárhoz kapcsolódó más súlyos, a szervezett bűnözés körébe tartozó bűncselekmények miatt is eljárhat, ilyenek például az emberkereskedelem és a fegyvercsempészet.

5 A SCHENGENI HATÁRBIZTONSÁGI RENDSZER ÉS MAGYARORSZÁG

5.1 A szabadság, a biztonság és a jog érvényesítése az EU-ban a 2004. évi bővítés után

5.1.1 *A Szabadság, Biztonság és Jog térségének megszilárdítására vonatkozó célkitűzések a Hágai Programban*

Az EU és tagállamai biztonságának védelme érdekében, különösen a terrortámadások megjelenésével²⁶⁴ sürgetővé vált, hogy a Közösség egységes szemlélet alapján közelítse meg az olyan határokon átnyúló problémákat, valamint azok megelőzését, mint az illegális migráció, az emberkereskedelem, az embercsempészség, a terrorizmus és a szervezett bűnözés. A Maastricht-i, Amszterdami és Nizzai Szerződés, majd a 2004 októberében aláírt EU Alkotmány szerződés fokozatosan létrehozta egy közös jogi keretrendszert a bel- és igazságügy területén, és egységbe rendezték azt az Unió többi politikájával. Így a rendőri és a büntető igazságügyi együttműködés újra egyesült a migrációval és az Alkotmányban „a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége”²⁶⁵ cím alatt jelent meg. A határok ellenőrzésével kapcsolatban az Alkotmány hangsúlyozza, hogy az Unió olyan politikát alakít ki, amelynek célja, hogy az Európai Unió belső határain a személyek számára – állampolgárságtól függetlenül – biztosított legyen az ellenőrzések alóli mentesség. Ebből következik, hogy az Európai Unió külső határain végzett személy-ellenőrzéseket meg kell erősíteni, és fokozatosan be kell vezetni az integrált határőrizeti rendszert.

A közös menekültpolitika kialakítása terén szükséges az EU egész területén egységes menekült státusz létrehozása, kiegészítő védelmet nyújtó jogállás biztosítása és az ideiglenes védelem közös rendszerének megteremtése tömeges beáramlás esetén. A közös bevándorlás-politika célja a migrációs folyamatok hatékony kezelése, a jogszerűen tartózkodó harmadik országok állampolgárai számára méltányos bánásmód biztosítása, valamint az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem megelőzése és megakadályozása.

A rendészeti együttműködés területén az Alkotmány hangsúlyozza, hogy abban a tagállamok valamennyi – a bűncselekmények megelőzésére és felderítésére szakosodott – hatáskörrel rendelkező hatósága részt vesz. Ennek érdekében fontos az információcsere, az állományképzésnek támogatása, közös nyomozási technikák kidolgozása és alkalmazása. **2004. december 4-5-én** Brüsszelben ülésezett az Európai Tanács és elfogadta a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség továbbfejlesztését célzó többéves **Hágai**

²⁶⁴ 2001. szeptember 11. Egyesült Államok, 2004. Madrid, 2005. London.

²⁶⁵ EU Alk. III.Rész IV. fejezet

Programot,²⁶⁶ amely a Tamperei Program folytatója és tükrözi az Európai Alkotmánytervezetben megfogalmazott célkitűzéseket. A 2005-2009-es időszakra vonatkozó stratégiai célkitűzések²⁶⁷ elsősorban a partnerség kialakítására irányulnak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség további erősítése érdekében. **A szabadság erősítésének** kulcskérdése az uniós polgár szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joga a tagállamok területén. Ezért a migrációra, a menekültügyre és a határookra vonatkozó közös politika új szakasza kezdődött 2004. május 1-jén. A migráció területén átfogó megközelítésre van szükség, amely magában foglalja a migráció valamennyi szakaszát. A határellenőrzés terén hangsúlyozottan szerepel a belső határellenőrzések mielőbbi megszüntetése, emellett pedig a külső határok integrált irányítási rendszerének további fokozatos kialakítása és az Unió külső határai ellenőrzésének és őrizetének megerősítése. A külső határok ellenőrzése és őrzete a nemzeti határellenőrzési hatóságok hatáskörébe tartozik, ugyanakkor különleges esetekben (pl. migrációs nyomás) szükséges olyan nemzeti szakértőkből álló csoport létrehozása, amely gyors technikai és operatív segítséget tud nyújtani az azt igénylő tagállamoknak. E tekintetben kiemelendő a tagállamok közötti szolidaritás és felelősség méltányos megosztásának szükségessége, beleértve a pénzügyi vonatkozásokat is. A dokumentum javaslatot tesz egy közösségi határellenőrzési alap létrehozására, s úgyszintén a belső határokon az ellenőrzés megszüntetését követően a fennálló schengeni értékelési mechanizmus felügyeleti mechanizmussal történő kiegészítésére, beleértve az előre be nem jelentett ellenőrzéseket is. A Hágai Program kitér arra is, hogy a belső határellenőrzés megszüntetésének lehetővé tétele érdekében a nem SIS-2 vonatkozású közösségi vívmányok végrehajtásának értékelése 2006-ban kezdődjön meg. Az Európai Tanács felkéri a tagállamokat, hogy javítsák a migrációs útvonalakra, a csempész- és a kereskedelmi gyakorlatokra, valamint az e területen működő bűnözői hálózatokra vonatkozó közös elemzéseket, többek között a határigazgatási ügynökség keretében, illetve szoros együttműködésben az EUROPOL-lal és az EUROJUST-tal. A migrációs hullámok kezelését erősíteni kell egy olyan biztonsági intézkedésekből álló folyamat létrehozásával, amely hatékonyan kapcsolja össze a vízumigénylési eljárásokat és a külső határátkelőhelyeknél a be- és a kilépési eljárásokat. Meg kell teremteni a Schengeni Információs Rendszer (SIS-2), a

²⁶⁶ Elnökségi következtetések Brüsszel, 2004. XI. 4–5. 14292/1/04 REV 1 mlh/CAD/es HU Az EU Tanácsa Brüsszel, 2004. XII. 8. 14292/1/04 REV 1 CONCL 3

A dokumentum elérhető: www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/91997.pdf

²⁶⁷ „Stratégiai célkitűzések 2005-2009, Európa 2010: partnerség Európa megújulásáért”– COM (2005) 12, 2005.1.26.

Vízuminformációs Rendszer (VIS) és az EUODAC²⁶⁸ közötti kölcsönös átjárhatóságot, ki kell alakítani annak lehetőségét, hogy a biometrikus azonosítók az úti okmányokba és az információs rendszerekbe beilleszthetők legyenek, és ki kell dolgozni a nemzeti személyazonosító okmányok minimum-szabályait.

A biztonság erősítése céljából hatékonyabbá kell tenni az információcserét, amely során szükséges az adatok sértetlenségének, az információforrások védelmének és a titkosság biztosítása. A rendészeti együttműködésben kulcsszerepe van a határokon átnyúló szervezett bűnözés elleni fellépésnek. A biztonság erősítésének további eleme a bűnüldöző szervek és más szervek operatív együttműködésének összehangolása a stratégiai prioritások figyelemmel kísérésére. A biztonság elengedhetetlen feltétele a bűnmegelőzés. Az Európai Biztonsági Stratégia²⁶⁹ egy jobb világban egy biztonságos Európát vázol fel, amelynek része a határokon átnyúló hatású válságkezelés is.

A jogérvényesülés megerősítésének alappillére az Európai Igazságügyi Térség megteremtése. Tovább kell erősíteni az igazságügyi együttműködést, könnyíteni kell az igazságszolgáltatás igénybevételi lehetőségét, és alkalmazni kell a kölcsönös elismerés intézményét a büntető és a polgári ügyekben egyaránt. Különösen a határokon átnyúló, súlyos bűncselekmények esetében fontos mind az anyagi jogszabályok, mind az eljárási szabályok közelítése.

A Hágai Program végrehajtására a Bizottság két dokumentumot dolgozott ki. **2005. május 5-én** a Bizottság elfogadta azt a Cselekvési Tervet,²⁷⁰ amelyben a program céljai és prioritásai konkrét intézkedésekben nyernek megfogalmazást a végrehajtás ütemezésével együtt a következő öt évben. **A határokkal összefüggésben** a dokumentum hangsúlyozza, hogy a személyek szabad mozgását korlátlanul biztosító térség létrehozása további erőfeszítéseket igényel, amelyek célja az Unió területére való belépés integrált ellenőrzése. Az integrált ellenőrzés magában foglalja a külső határok integrált igazgatását, a közös vízumpolitikát és az új technológiák alkalmazását (beleértve a biometrikus azonosítást is). Az Unió 2004-es bővítését követően elsőbbséget élvez az Unión belüli szabad mozgás megvalósítása, valamint a személy-forgalom ellenőrzésének megszüntetése a belső határokon. Ebből a szempontból az új tagállamok vonatkozásában nagy jelentősége van a – csatlakozási szerződésekben előírányzott – SIS-2 bevezetésének és a „Schengen-érettség”-gel kapcsolatos értékelések

²⁶⁸ A menedékkérelmek elbírálását segítő ujjnyomat-azonosító rendszer az EU-ban. 2003. I. 15-től működik.

²⁶⁹ 2003. december 12-én az Európai Tanács elfogadta az Európai Biztonsági Stratégiát.

²⁷⁰ A Hágai Program (HL 2005 C 53/I.o.) és a végrehajtásáról szóló, tíz prioritást kibontó „Akcióterv” (COM (2005) 184 final, 2005.05.13.) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/com/2005/com2005_0184hu01.pdf

lefolytatásának. A külső határigazgatási rendszer kialakításának egyik jelentős lépése az Európai Unió Tagállamai Külső Határain való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (a továbbiakban: FRONTEX) létrehozása,²⁷¹ amely a tagállamoknak a külső határok felügyelete és ellenőrzése keretében hozott intézkedéseit hangolja össze és segíti. A Cselekvési Terv konkrét intézkedéseket is előír a határellenőrzés területén. **A belső határokon a személyellenőrzés megszüntetése** körében, pl. az új tagállamokban a nem SIS-2 keretbe tartozó vívmányok végrehajtására vonatkozó értékelés megkezdését 2006-ban, az új tagállamokkal közös határokon az ellenőrzés megszüntetéséről szóló tanácsi határozat elfogadását 2007-ben és ezt követően az aktuális schengeni értékelő rendszer felügyeleti mechanizmussal való kiegészítésére vonatkozó javaslat elfogadását. **A külső határok integrált igazgatási rendszerének kialakítása** körében, pl. a FRONTEX égisze alatt nemzeti szakértői csoportok felállításáról szóló javaslat, a „Határőrök kézikönyvének” elkészítését a közösségi kódex elfogadása után, a külső határokon szolgálati feladatokat ellátó más tagállami tisztviselők jogköreire vonatkozó javaslat megfogalmazását, az európai határőrök rendszerének megvalósíthatóságára vonatkozó értékelést, valamint a Külső Határok Finanszírozási Alapjának létrehozását. Az itt előírt konkrét intézkedések közül néhány már a gyakorlatban is megvalósult (pl. a „határőrök kézikönyvének” megjelenése), illetve folyamatosan valósul meg (pl. "Schengen-érettség" értékelése).

2005. október 12-én a Bizottság elfogadta a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség külső dimenziójáról szóló stratégiát,²⁷² amely megfogalmazta az Unió külkapcsolatainak prioritásait azzal a céllal, hogy javuljon a jogállamiság, a stabilitás és a biztonság az Európai Unió határain kívül. Az Unión belüli szabad mozgás, a nyitottabb határok a nemzetközi együttműködés új dimenzióját nyitja meg. A hatékony határigazgatás fontos eszköze a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni fellépésnek, ugyanakkor a szomszédos államokkal fenntartott jó kapcsolatokhoz is hozzájárul. Az EU ösztönzi a regionális együttműködést, mivel vannak olyan határokon átnyúló kihívások – illegális migrációk, szervezett bűnözés – amelyeket legjobban regionális szintű együttműködéssel lehet megoldani.

²⁷¹ www.frontex.europa.eu/ Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 Oct. 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the EU Official Journal L 349, 25/11/2004 P. 0001 – 011; Frontex: közösségi szervezet, önálló jogi személyiséggel rendelkezik, székhelye Varsóban van. Rendeltetése: a tagállamok nemzeti határbiztonsági rendszereinek integrálása az Európai Unió határain megjelenő valamennyi veszélyforrással szemben és ez által hozzájáruljon az európai biztonsághoz.

²⁷² A Bizottság Közleménye: A szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség külső dimenziójára irányuló stratégia – Európai Közösségek Bizottsága, Brüsszel, 12.10.2005. COM (2005) 491 elérhető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/com/2005/com2005_0491hu01.pdf

A Hágai Program a szabadság, biztonság és jog térségének stabilizálása részeként körvonalazta az integrált határbiztonság lényegi elemeit is, amely a 2006-ban elfogadott határigazgatási (határbiztonsági) stratégia kiindulópontjaként szolgált.

5.1.2 Az Integrált Határigazgatási Stratégia, mint az EU határbiztonsági elemeinek rendszere

A határbiztonság elemzésénél elengedhetetlen néhány – a biztonság fogalomkörébe tartozó – kifejezés értelmezése. **A biztonság legáltalánosabban** a veszély, fenyegetés hiányát jelenti, olyan objektív helyzet, amelyben egy adott személyt, közösséget, infrastrukturális rendszert nem fenyegeti veszély. Egy ország akkor van biztonságban, ha sem kívülről, sem belülről nem veszélyeztetik a területi integritását, szuverenitását, a lakosság életfeltételeit. **A biztonság hagyományos értelemben** a katonai biztonságot jelenti, korábban ugyanis a legnagyobb és legkomolyabb veszély az államok között fegyveres összeütközés volt. Napjainkban a hagyományos háború potenciális veszélye igen alacsony, ám újabb – a biztonságot veszélyeztető – kihívások jelentek meg, amelyek összetettebbek, kiszámíthatatlanok. A biztonság fogalmának ma már több dimenziója van, nem véletlen, hogy a szakirodalomban megjelent a **komplex biztonság** fogalma, amely a hagyományos értelemben vett politikai és katonai tényezőkön túl, magában foglalja a gazdasági és pénzügyi, az emberi jogi, az információs és technológiai, valamint a környezeti aspektusokat is.²⁷³ A biztonság átfogó értelmezésével párhuzamosan új biztonsági kockázatok is megjelentek,²⁷⁴ mint pl. a nemzetközi szervezett bűnözés, a terrorizmus, az illegális migráció, a természeti, civilizációs és egészségügyi veszélyforrások, amelyek határokon átnyúló hatásúak és a rendvédelmi szervek számára is komoly kihívást jelentenek.

A biztonság kérdésköréhez szorosan kapcsolódik annak belső és külső dimenziója. **A közbiztonság** az ország belső biztonságának kérdéskörébe tartozik, amelynek érvényesülését az ország általános biztonságának megvalósulása keretében kell szavatolni. Ez az objektív biztonság és a polgárok biztonságérzetének alappillére. A közbiztonság jogilag szabályozott olyan közállapot, a társadalmi együttélés olyan tényleges helyzete, amelyben biztosított a természetes személyek és közösségek életének, testi épségének, vagyonának jogtalan támadás elleni védelme. A közbiztonság egy kockázatok és veszélyek nélküli statikus állapot, amelyet döntően meghatároz a bűnügyi fertőzöttség. A bűnözés és azon belül az

²⁷³ 94/1998. (XII.29.) OGY. hat. Az MK biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről 1. pont

²⁷⁴ 2073/2004. (IV. 15.) Korm.hat. Az MK nemzeti biztonsági stratégiájáról: II. Biztonsági környezet – fenyegetések, kockázatok, kihívások

erőszakos, továbbá a vagyon elleni bűncselekmények növekedése rontja az emberek objektív biztonságérzetét, és ha ezzel párosul a bűnüldöző szervek eredményességi mutatóinak romlása, megjelenik a bűnözéstől való félelem, amely csökkenti az emberek szubjektív biztonságérzetét is. A közbiztonság az alkotmányjog szabályozási tárgyaként államcél, a rendészeti igazgatásban pedig, megvédendő értéket jelent. A közbiztonság, mint államcél állami feladatot jelent, amelynek elkülönült állami szerve a Rendőrség. Ez kifejezésre jut az Alkotmány vonatkozó szakaszából, mely szerint „a Rendőrség alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme.”²⁷⁵ A közbiztonság egy szolgáltatás a társadalom számára, amelynek alakításában aktívan részt vesznek a társadalom tagjai, így felfogható kooperációs terméként is. A közbiztonságnak különböző dimenziói vannak, így beszélhetünk helyi, regionális, országos, integrált és globális közbiztonságról is.

A biztonság külső vetülete a határbiztonság. „A **határbiztonság** olyan állapot, helyzet, amely megelőző, visszatartó, szabályozó és ellenőrző jellegű komplex, kooperatív, koordinált tevékenység, intézkedés és magatartás által vagy annak következményeként jön létre, és az országra, illetve a közösségre nézve potenciális veszélyt jelentő vagy nem kívánatos személyek, tárgyak, technológiák bejutási esélyének szintjét jelöli meg.”²⁷⁶ A határbiztonság nélkülözhetetlen eleme a komplex nemzeti és európai biztonság. Az Európai Biztonsági Stratégia is kiemeli három olyan veszélyforrást – a terrorizmust, a szervezett bűnözést és az illegális migrációt –, amelyek határokon átnyúló jelenségek és az ellenük való fellépés hatékony és hosszútávon mással nem helyettesíthető eszköze, módszere és megoldása a határbiztonsági rendszer hatékony működtetése. A határbiztonság tehát politikai tényező. A határbiztonság terén a belső és külső dimenziók összehangoltsága és együttes kezelése egyre fontosabbá válik.

„A **belső határok nélküli közös térség belső biztonsága** a térségben a természetes és jogi személyek, áruk és javak, vagyon, szolgáltatások és valamennyi jogszerű kereskedelmi ügylet, továbbá a szellemi és művészeti alkotások jogainak védelmét, érdekeinek és integritásának biztosítását jelenti az alábbi veszélyekkel szemben: a nemzeti vagy közösségi jog megsértése, a bűnözés, a terrorizmus, az ember- és fegyverkereskedelem, a korrupció, a csalás, továbbá a kábítószer-kereskedelem.”²⁷⁷ A térség belső biztonságának ekként történő meghatározása a magánbiztonság elemeit hangsúlyozza, amelyek együttese adja a közösség

²⁷⁵ MK Alk. 40/A.§ (2) bek.

²⁷⁶ http://www.im.hu/download/helyzetertekeles_a_biztonsagrol2.doc/helyzetertekeles_a_biztonsagrol2.doc (p.9; fellelés: 2006. XII.22.)

²⁷⁷ Az EU Tanácsa Brüsszel, 2002. június 14. (or.en) 10019/02 limite front 58 comix 398 Határvédelmi terv az EU tagállamainak külső határaitra vonatkozóan (fogalom-meghatározások)

biztonságát. Másrészt pedig, minden tagállam maga is gondoskodik területén a közbiztonság fenntartásáról. Így jöhet létre az **integrált közbiztonsági térség**, amely a Közösség szintjén még nem fogalmazódott meg, de annak egyes elemei már megtalálhatóak. Maga a szabadság, biztonság és jog térségének koncepciója, belső és külső dimenzióját alkotó elemei is magukban hordozzák az integrált közbiztonsági térség létrehozását. **A külső határok biztonsága** azt jelenti, hogy a külső határok a tagállamok számára „gátként” vagy megbízható szűrőként szolgálnak olyan tevékenységekkel szemben, amelyek veszélyeztetik az ellenőrzés és az őrizet hatékonyságát, a nemzeti vagy közösségi jog betartását. A külső határok biztonsága elválaszthatatlan a belső biztonság szintjétől a belső határok nélküli közös térségben és a tagállamok közrendjétől és közbiztonságától.

2006. december 5-én az EU Bel- és Igazságügyi Tanácsa elfogadta az Integrált Határigazgatás Stratégiáját.²⁷⁸ Tekintettel arra, hogy a schengeni övezet közeljövőbeli bővítésével 23 államot foglal magába, ezért folyamatosan javítani kell az Európai Unióban az integrált határigazgatást, mivel a határellenőrzésnek valamennyi tagállamban azonos színvonalúnak kell lennie. Az integrált határigazgatás kérdéskörben már korábban is megjelentek különböző dokumentumok.²⁷⁹ Az integrált határigazgatás kialakulásában jelentős lépésnek tekinthető a közös jogi alap kialakítása a Schengeni Határellenőrzési Kódex által, s úgyszintén a nemzeti szabályozás megteremtése, továbbá a tagállamok közötti operatív együttműködés, beleértve a FRONTEX-et is és végül a tagállamok és a közösség közötti szolidaritás jegyében a Külső Határok Pénzalap megteremtése. Az integrált határigazgatás lényegében a határrendészetet ellátó szerv tevékenységeinek szervezése és igazgatása abból a célból, hogy a személyek, és javak szabad áramlásának könnyítéséből fakadó közös kihívásokat kezelje fenntartva a határok biztonságát és a nemzeti törvényes követelményeket. Az integrált határigazgatás tehát az integrált határbiztonság megvalósításának eszköztárához tartozik. Az integrált határbiztonság célja pedig végső soron a belső biztonság megőrzésének, mindenekelőtt az illegális bevándorlás megakadályozásának fontos eszköze. A határigazgatás dimenziói a schengeni rendszerben: a határellenőrzés (a külső határokon), a határokon átnyúló bűnüldözés (bűnmegelőzés), a tagállamokon belül a különböző hatóságok közötti rendészeti együttműködés az illegális migráció kezelésében, valamint a tagállamok (intézmények és más közösségi szerveződések) és az Unió tevékenységeinek összehangolása.

²⁷⁸ Council of the EU 15801/06 (Presse 341) Press Release 2768th Council Meeting, JHA, Brussels, 4-5 Dec. 2006 p: 26-28. www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/91997.pdf (2007.I.4.)

²⁷⁹ pl. a Tamperei Program, a Schengen Katalógus I. kötete, „Az Európai Unió tagállamai külső határainak integrált igazgatása irányában” c. Bizottsági Közlemény, az EU külső határai igazgatására vonatkozó 2002. évi Terv, a 2004. évi Hági program, a migráció globális megközelítéséről szóló 2005. évi brüsszeli elnökségi végkövetkeztetések és a 2006 októberében elfogadott tanácsi konklúzió a déli tengeri külső határok erősítéséről.

Az integrált határigazgatás tág értelemben négyszintű – egymást kiegészítő – ellenőrzési (szűrő) struktúrát jelent, amelyet már lényegében a Schengen Katalógus külső határokra vonatkozó kötete is részletesen modellezett.

Az első szint a harmadik országokban végzett tevékenységeket öleli fel. Ezen a szinten jelentős a bevándorlási ügyekben delegált összekötő tisztviselők, a konzulátusok és a közlekedési vállalatok képviselőinek szerepe az illegális bevándorlás megelőzésében és megakadályozásában.

A második szint a két- és többoldalú határbiztonsági együttműködést jelenti. Ezen a szinten jelentős szerepe van a határbiztonság szavatolásában a helyi kapcsolati pontoknak, a közös munkavégzési mechanizmusok kialakításának, továbbá a tranzitállamok segítségnyújtásának a visszatoloncolásokban.

A harmadik szint a külső határokon megvalósuló intézkedések rendszerét tartalmazza. Az általános határbiztonsági stratégia központi eleme a működőképes határigazgatás, amely a külső határokat átlépő minden személy szisztematikus ellenőrzését (határforgalom-ellenőrzés) és a határátkelőhelyek közötti hatékony határőrzés biztosítását jelenti. Minden indokolt intézkedést meg kell tenni a belső biztonság fenntartása és az illegális bevándorlás megakadályozása érdekében, amelynek biztosítékai: a schengeni követelményeken alapuló koherens joganyag, a megfelelő infrastruktúra, eszközök, felszerelések és humán erőforrás, a szakmai és nyelvi felkészültség, a belső koordináció, az információcsere, a kölcsönösen elfogadott nemzetközi (kétoldalú) együttműködés és a különböző határ-típusokra vonatkozó különleges követelmények teljesülése.

A negyedik szint a schengeni belső térségben megvalósuló intézkedéseket jelenti, mindenekelőtt az illegális bevándorlás és a határokon átnyúló bűnözés megakadályozását, a nemzetközi útvonalakon a nemzetközi jognak megfelelő rendőri intézkedéseket, a belső határokon a határellenőrzés ideiglenes visszaállítását a közrend vagy a nemzetbiztonság érdekében és végül a jogosulatlan belépés vagy tartózkodás esetén a visszatoloncolást.

Az integrált határigazgatás szűkebb értelemben a határokhöz közvetlenül kötődő dimenziókat jelenti, amelynek két szintje van: az adott országon belüli és a nemzetközi szint.

A külső határok ellenőrzése kiemelt helyet foglal el az integrált határigazgatásban, amelyben a nemzeti hatóság látja el a közösségi Határellenőrzési Kódex rendelkezéseivel összhangban megalkotott nemzeti jogszabályok alapján a határellenőrzést lényegében a Külső Határok Felügyeletére létrehozott Ügynökség irányítása (felügyelete) alatt. A külső határok ellenőrzése tekintetében vertikális együttműködés jelenik meg. A külső határokon az adott

szomszédos országgal megvalósul horizontális együttműködés is egyrészt a kishatárforgalom – közösségi joggal összhangban történő – kétoldalú szabályozása révén, másrészt a határrendhez kapcsolódó egyéb igazgatási kérdésekben való együttműködés révén, ami része a schengeni határbiztonságnak, ám kívül esik a közösségi szabályozáson.

A hazai integrált határigazgatásban általában a horizontális együttműködés jellemző, tipikus megnyilvánulása az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények megakadályozására, megelőzésére létrehozott komplex ellenőrző rendszer. A nemzetközi integrált határigazgatás horizontális szinten, a belső határok térségében a kétoldalú – határokon átnyúló – bűnüldözési és egyéb rendészeti együttműködési formákat, míg vertikális szinten az EU által létrehozott ügynökségekkel való együttműködést jelenti.

2006. decemberében az Európai Tanács brüsszeli csúcstalálkozóján²⁸⁰ megfogalmazódott az átfogó migrációs politika megvalósítása, ennek keretében szorosabb és mélyebb nemzetközi együttműködés és párbeszéd a harmadik országokkal, az együttműködés szorosabbra fűzése a tagállamok között az illegális bevándorlás területén és az EU külső határigazgatásának továbbfejlesztése a 2006-ban elfogadott Integrált Határigazgatási Stratégia alapján.

5.2 Az Európai Unió integrált határbiztonsági rendszerének jogi alapjai

5.2.1 A Schengeni Határellenőrzési Kódex, mint az integrált határigazgatás jogi pillére

A nemzetközi szerződésként létrejött Schengeni Egyezményektől jelentős evolúció következett be a határellenőrzés területén a közösségi kódex megalkotásáig. A Schengeni Egyezmények lényegében a szerződő felek közötti közös határokon az ellenőrzések megszüntetését és az ebből fakadó biztonsági hiány ellensúlyozására kompenzációs intézkedések bevezetését tűzték ki célul, amelynek nyomán a 90-es évektől kialakult a Schengeni Acquis, amelyet az Amszterdami Szerződés közösségiesített. 2002-ben elkészült a schengeni vívmányok alapján a külső határookra vonatkozó részletes szabályokat és eljárásokat tartalmazó Schengeni Közös Kézikönyv. Egyrészt a határőrök számára készült szakmai kézikönyv funkcióját töltötte be, másrészt a külső határokkal kapcsolatos jogok és köteleességek jogi alapját is képezte. 2004-ben az EU Bizottsága döntést hozott arról, hogy a kézikönyvet át kell alakítani oly módon, hogy a jogi alapok és a szakmai eljárási szabályok között egyértelművé váljanak a különbségek és meg kell alkotni a határellenőrzés szabályainak kódexét a külső határok és a belső határok kérdésének köré csoportosítva. Így

²⁸⁰ Council of the EU, Brussels, 15 Dec. 2006. (16879/06) elérhető: www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf (fellelés: 2006. XII. 22.)

született meg a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex az Európai Parlament és Tanács 2006. március 15-i rendeletével, amely 2006. október 13-án lépett hatályba. A kódexben szerkezetileg 5 egység különíthető el. A preambulum meghatározza a célokat, az indokolást, a főbb csomóponti kérdéseket és a hatályra vonatkozó rendelkezéseket. Ezt követi a rendelet tárgyának és értelmező rendelkezéseinek meghatározása. A kódex gerincét képezi a külső határok és a belső határok fejezete. A záró rendelkezések különböző technikai jellegű és a hatálybalépésre, hatályon kívül helyezésre vonatkozó szabályokat tartalmazzák.

A kódex megalkotásának célja az Unió létrejöttének alapfilozófiájából fakad, azaz egy belső határok nélküli térség létrehozása, amelyben biztosított a személyek szabad mozgása. Ez a célkitűzés azonban csak más kiegyenlítő intézkedésekkel együtt érhető el, amelyek sorában helyezkedik el a külső határok átlépésére vonatkozó közös politika. A külső határok ellenőrzése tekintetében a közös kódex létrehozása a külső határok rendészeti igazgatásának egyik alapvető összetevője. A határellenőrzés végrehajtása ugyanis nemcsak a külső határokkal rendelkező államok érdeke, hanem a kizárólag belső határokkal rendelkező tagállamoké is. **A határellenőrzés célja** tehát az illegális migráció és az emberkereskedelem megakadályozása, a belső biztonságot, közrendet, közegészséget és nemzetközi kapcsolatokat fenyegető veszélyek megelőzése.

Külső határoknak minősülnek a Schengeni Határellenőrzési Kódex szerint a tagállamok szárazföldi határai, továbbá az álló- vagy folyóvizeken áthaladó határok, a tengeri határok és a repülőterek, folyami, tengeri és tavi kikötők, amennyiben ezek nem belső határok. A külső határok átlépése – meghatározott kivételekkel – csak a határátkelőhelyeken és azok hivatalos nyitvatartási ideje alatt lehetséges.

A Kódex meghatározza a harmadik állam polgárai számára a beutazás általános és speciális szabályait. **A beutazás általános feltételei** körében négy pozitív és két negatív feltétel együttes megléte szükséges a hat hónapot meg nem haladó tartózkodás esetén. Pozitív feltételek: az érvényes úti okmány;²⁸¹ az érvényes vízum (vízumkötelezettség esetén);²⁸² a tervezett tartózkodás céljának és körülményeinek igazolása; és az anyagi fedezet²⁸³ (vagy jogszerű biztosításának lehetősége), amely kiterjed a tervezett tartózkodás időtartamára, a származási országba való visszatéréshez vagy egy harmadik országba történő átutazáshoz. A beutazás negatív feltételei, hogy a beutazni szándékozó személy ne álljon beutazási tilalmat

²⁸¹ SHK I. Melléklet meghatározza a beutazási feltételek teljesítését igazoló okmányokat.

²⁸² vízumkötelezettség alá eső, illetve e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló, 2001. március 15-i 539/2001/EK tanácsi rendelet (1) értelmében

²⁸³ SHK 5.cikk (3)

elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt a SIS-ben, továbbá ne jelentsen veszélyt a tagállamok közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira. Az általános beutazási feltételekhez képest **speciális szabályok** érvényesülnek azokban az esetekben, amikor a beutazási feltételeket nem teljesítő harmadik országbeli állampolgár beutazásának engedélyezésére humanitárius okból, nemzeti érdekből vagy nemzetközi kötelezettségvállalás alapján kerül sor.

A külső határok ellenőrzése a határforgalom-ellenőrzéssel és a határőrizettel valósul meg. A határforgalom-ellenőrzés a határátkelőhelyeken végzett ellenőrzés. Célja annak megállapítása, hogy a személyek (beleértve a birtokukban lévő közlekedési eszközöket és tárgyakat is) beléptethetőek-e a tagállamok területére, illetve elhagyhatják-e azt. A határforgalom-ellenőrzések lefolytatásával kapcsolatban alapelvi szintű követelmény az emberi méltóság tiszteletben tartása, az arányosság és a diszkrimináció tilalmának érvényesítése. Az átvizsgálás során az érintett tagállam nemzeti jogszabályait kell alkalmazni. A személyek ellenőrzése a határátkelőhelyeken történhet minimum-ellenőrzés vagy alapos ellenőrzés keretében, amelyek lefolytatásához a tagállamok külön sávokat biztosítanak. A minimum-ellenőrzés mindenkire kiterjed, amelynek célja a személyazonosság megállapítása. Ennek keretében a határátlépési okmányok gyors és egyszerű ellenőrzése történik szükség esetén technikai eszközök segítségével. Az alapos ellenőrzést a harmadik országok állampolgárainak be- és kiutazásakor kell végrehajtani. Beutazáskor kiterjed a határátlépési okmányok érvényességének, a tervezett tartózkodás céljának, az anyagi fedezet meglétének, továbbá a birtokban tartott egyéb tárgyak (jármű) vizsgálatára. Kiutazáskor az alapos ellenőrzés kiterjed a határátlépéshez szükséges okmány érvényességének, valamint annak vizsgálatára, hogy az érintett személy nem minősül-e valamely tagállam közrendjét, belső biztonságát veszélyeztető személynek. A harmadik országbeli állampolgárok úti okmányait – főszabályként – mind belépéskor, mind pedig kilépéskor el kell látni bélyegzőlenyomattal. A beléptetést meg kell tagadni,²⁸⁴ ha a beutazni szándékozó személy nem felel meg a beutazás általánosan meghatározott feltétel-rendszerének, és nem vonatkoznak rá a beutazás speciális szabályai. A beutazás megtagadásáról szóló indokolt döntést az erre szolgáló formanyomtatványon²⁸⁵ a nemzeti hatóság hozza meg, amellyel szemben jogorvoslattal lehet élni. A harmadik országbeli állampolgár részére írásban rendelkezésére kell bocsátani azoknak a kapcsolattartó helyeknek a listáját, ahol tájékoztatást kaphatnak jogi képviselőjük lehetőségéről. A határőrök

²⁸⁴ SHK: V. Melléklet: A beléptetés megtagadására vonatkozó részletes szabályok.

²⁸⁵ SHK V. Melléklet B. rész: A határon a beléptetés megtagadásához használt formanyomtatvány.

feladata annak megakadályozása, hogy az a személy, akinek a beléptetését megtagadták, ne léphessen be az érintett tagállam területére.

A **határforgalom-ellenőrzésben könnyített ellenőrzés** vezethető be átmeneti jelleggel a rendkívüli és előre nem látott körülmények esetén, amennyiben a várakozási idő jelentősen meghosszabbodik és a határforgalom-ellenőrzés személyi és egyéb infrastrukturális kapacitása teljes mértékben kihasznál. Ilyenkor a belépő forgalom ellenőrzése elsőbbséget élvez a kilépő forgalom ellenőrzésével szemben.

A külső határokon történő ellenőrzés másik tevékenység-fajtája a **határőrizet**, amely a határátkelőhelyek között, valamint a határátkelőhelyeknek a hivatalos nyitvatartási időn túli őrzését jelenti a határforgalom-ellenőrzés megkerülésének megakadályozása érdekében. Célja a jogellenes határátlépések megakadályozása, a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem, valamint a határt illegálisan átlépő személyek elleni intézkedések foganatosítása. A határőrzés végrehajtására a határőrök álló vagy mozgó egységeket, továbbá technikai eszközöket alkalmaznak.

Követelményként fogalmazódik meg a külső határokon a hatékony, egységes és magas szintű ellenőrzés megvalósulása. A határellenőrzést a közösségi kódex rendelkezéseivel és a nemzeti joggal összhangban a határőrök hajtják végre. A tagállamok feladata annak biztosítása, hogy a határőrök megfelelően kiképzettek legyenek, szakképzettséggel és nyelvismerettel rendelkezzenek. Az eredményes határellenőrzés érdekében a tagállamok a határellenőrzésért felelős nemzeti szolgálatok között szoros és folyamatos együttműködést biztosítanak, amely kiterjed az információcserére és a segítségnyújtásra.

A tagállamok közötti, a külső határok ellenőrzésével kapcsolatos operatív együttműködést a FRONTEX koordinálja, amely szoros kapcsolatot tart fenn a külső határok biztonságáért felelős többi közösségi szintű és tagállami társszervekkel, például az EUROPOL-lal, a CEPOL-lal,²⁸⁶ az OLAF-fal,²⁸⁷ a vámszervekkel, illetve a növény- és állategészségügyi szolgálatokkal.

Azok a tagállamok, amelyek a schengeni övezetnek még nem teljes jogú tagjai – és a szárazföldi belső határok átlépésére vonatkozóan még nem alkalmazzák a közösségi

²⁸⁶ A CEPOL: Európai Rendőr-akadémia. A Miniszterek Tanácsa alapította (2000. december 22-i határozat). Célja a rendőri szolgálatok vezető beosztású tisztjeinek határokon átívelő képzése, a bűnözés elleni küzdelem, a bűnmegelőzés, valamint a közrend és a közbiztonság fenntartása terén a tagállamok előtt álló határokon átnyúló problémák integrált európai megközelítésének támogatása és fejlesztése.

²⁸⁷ Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) küldetése az EU pénzügyi érdekeinek védelme, a csalás, korrupció és egyéb szabálytalanságok, pl. az európai intézményeken belüli hivatali kötelességmulasztás elleni küzdelem.

szabályt²⁸⁸ – a közös határaikon olyan közös ellenőrzést végezhetnek a kódex e rendelkezésének hatályba lépéséig, amely esetében egy személy csak egy alkalommal állítható meg határforgalom-ellenőrzés céljából a tagállamok egyéni kötelezettségének sérelme nélkül. E célból a tagállamok kétoldalú megállapodásokat köthetnek, amelyekről értesítik a Bizottságot.

A belső határok a tagállamok közös szárazföldi határai (beleértve az álló és folyóvizeken áthaladó határokat is), a tagállamok belső légi járatok indítására és fogadására szolgáló repülőterei (tengeri, folyami és tavi kikötői). A belső határok bárhol átléphetők személyellenőrzés nélkül, függetlenül az adott személy állampolgárságától. A határellenőrzés megszüntetése a belső határok térségében nem érinti a tagállamok területén alkalmazott – a nemzeti jog alapján gyakorolt – rendőrségi hatáskörbe tartozó ellenőrzéseket, a repülőtereken, illetve a kikötőkben végzett biztonsági személyellenőrzéseket, továbbá a személyazonosságot igazoló okmány birtokban tartására vonatkozó jogszabályi előírások betartásának ellenőrzését. A tagállamoknak a belső határokon meg kell szüntetni a közúti határátkelőhelyeken áthaladó folyamatos forgalom akadályait, különösen a nem kizárólag a közúti közlekedésbiztonság miatt elrendelt sebességkorlátozásokat, ugyanakkor készen kell állniuk arra az esetre is, ha a határellenőrzés visszaállítása szükségessé válik. A közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély esetén **két esetkörben** állíthatják vissza a tagállamok az ellenőrzést a belső határaikon: előrelátható események bekövetkezésekor vagy azonnali intézkedést igénylő esetekben (veszélyhelyzetben). A belső határokon történő határellenőrzés visszaállítása ideiglenes, amennyiben időtartama és alkalmazási köre korlátozott. Időtartama legfeljebb 30 nap (illetve a komoly veszély várható időtartama), amely indokolt esetben újabb 30 nappal meghosszabbítható a többi tagállam és a Bizottság számára nyújtott haladéktalan értesítési és indokolási kötelezettsége mellett. A belső határon történő határellenőrzés visszaállításáról a nyilvánosságot is tájékoztatni kell, feltéve, hogy az, biztonsági szempontokat nem sért.

Megítélésem szerint a személyek határátlépésére irányadó szabályok egységes keretbe foglalása jelentős előrelépés a Szabadság, Biztonság és Jog övezetének gyakorlati megerősítésében. Erénye, hogy kiváltotta a szerteágazó és nagy terjedelmű szabályanyagot tartalmazó Schengeni Közös Kézikönyvet, amely a gyakorlati végrehajtók számára átláthatatlan és nehézkesen kezelhető útmutatásul szolgált. A Schengeni Határellenőrzési Kódex átlátható rendszerbe foglalta a külső határok átlépésének feltétel-rendszerét, a

²⁸⁸ SHK 20. cikk A belső határok átlépése

határforgalom-ellenőrzés általános és speciális (könnyített ellenőrzés) eljárási rendjét, a határőrzésének hatékony módszereit, a határellenőrzés személyi-, tárgyi feltételeit és az együttműködés rendszerét, s úgyszintén a belső határokkal összefüggésben a határellenőrzés megszüntetésével nem érintett lehetséges tagállami ellenőrzések célját és módjait, valamint a határellenőrzés ideiglenes visszaállítására vonatkozó szabályokat. Az irányadó közös keretszabályok megkönnyítik a nemzeti jogalkotás számára a külső határok ellenőrzésével kapcsolatos egyértelmű végrehajtási szabályok megalkotását. Igen fontosnak tartom, hogy a határellenőrzés, határforgalom-ellenőrzés és határőrizet fogalmak tartalmi meghatározására sor került, ami természetesen kiindulópontja lehet újfent a határrendészethez kapcsolódó jogi és szakmai fogalom-rendszer áttekintésének.

5.2.2 Megerősített bűnüldözési együttműködés az Európai Unióban

2005. május 27-én hét EU-tagállam²⁸⁹ aláírta a Prümi Egyezményt, amely a bűnüldözési együttműködés jelenlegi legfejlettebb formájának tekinthető, noha kézzelfogható eredményei még nincsenek. Az egyezmény megkötésének kiinduló pontja a Hágai programban a belső biztonság fokozása érdekében megfogalmazott célkitűzések gyakorlati átültetésének igénye. Az Egyezmény rendelkezik a közösségi jog elsőbbségéről, de célként tűzi ki a közösségi jog kereteibe való beemelését, ami ebben az esetben perspektivikusan jogharmonizációt igényel. A keletkezésének körülményei ilyen értelemben hasonlóak a Schengeni Egyezményekhez. Az egyezmény célja az Unió belső térségében – a mozgásszabadság biztosítása érdekében – a tagállamok között a határokon átnyúló együttműködés elmélyítése különösen a terrorizmus, a határokon átnyúló bűnözés és az illegális migráció elleni fellépésben. Ennek során a szerződő felek tiszteletben tartják az EU Alapjogi Chartája és a részes államok közös alkotmányos hagyományai által elismert alapvető jogokat, különös tekintettel az adatvédelmi szempontok megtartását. Az egyezmény 7 fejezetből áll.

Az 1. fejezet az általános rendelkezések között lefekteti az egyezmény alapelveit, amelyek a következők:

- a határokon átnyúló együttműködés erősítése különösen az információcsere terén;
- nyitottság az EU többi tagállama számára is;
- az európai együttműködés megerősítése az érintett területeken;
- az egyezmény beemelése a későbbiekben a közösségi jogba;

²⁸⁹a Belga Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, valamint az Osztrák Köztársaság. A dokumentum elérhető német nyelven: <http://www.bmj.bund.de/media/archive/974.pdf>;

- a szerződő felek tájékoztatási kötelezettsége.

A **2. fejezet** részletesen szabályozza a DNS-profilok, ujjnyomat-adatok, személyes adatok és gépjármű-nyilvántartási adatok bűnüldözési célból történő automatizált lekérdezésének, összehasonlításának és átadásának szabályait. Kiemelendő, hogy az Egyezmény 13-15. cikkei lényegében a bűncselekmények megelőzésére, a közrend fenntartása érdekében a szerződő felek bűnüldöző szervei közötti operatív információcseréjére irányulnak. Hasonló cikkely a Schengeni Egyezményben is volt, ám a Prümi Egyezmény ezt árnyalja azzal, hogy a határon átnyúló jelentőségű, nagyszabású események, különösen sportrendezvények biztonságának megőrzése és a közrend, közbiztonság védelme, valamint az ehhez kapcsolható bűncselekmények megelőzése érdekében írja elő a személyes és nem személyes adatok cseréjét.

A **3. fejezet** a terrorcselekmények megelőzésére irányuló intézkedések körében történő közvetlen információátadást és a légi biztonsági kísérők alkalmazását szabályozza az adott államban honos repülőjáratokon. A légi biztonsági kísérő alkalmazása előtt az igénybevevő fél írásban előzetesen értesíti az érintett részes állam nemzeti kapcsolattartó és koordináló pontját, ahová a repülőjárat irányul. A légi biztonsági kísérő általános jelleggel rendelkezik szolgálati fegyverviselési joggal.

A **4. fejezet** az illegális migráció elleni fellépéshez szükséges intézkedéseket szabályozza, így pl. az okmányszakértők²⁹⁰ küldését a forrás-, vagy tranzitországba és a felek az illegális migrációra vonatkozó – az okmányszakértők által tudomásukra jutott – információkról tájékoztatják egymást. Az okmányszakértők feladatai, különösen a konzuli hatóságok számára tanácsadás és képzés útlevél- és vízumügyekben, különös tekintettel a hamis vagy hamisított okmányok felismerésére, valamint az okmányokkal való visszaélésre és az illegális migrációra; a légitársaságok számára tanácsadás és képzés a kötelezettségeikről, továbbá a hamis vagy hamisított okmányok felismeréséről, és a vonatkozó bevándorlási szabályokról, valamint tanácsadás és képzés a fogadó ország határellenőrzésben illetékes hatóságai és intézményei számára.

Az **5. fejezet** részletezi az együttműködés egyéb formáit:

- közös műveletek végrehajtása (közös járőrözés, közös bevetés) a közrend és a közbiztonság fenntartása, valamint a bűncselekmények megelőzése érdekében. A

²⁹⁰ a Tanács 2004. február 19-i, a bevándorlási összekötő tisztviselők hálózatának létrehozásáról szóló 377/2004/EK rendeletére

fogadó állam hatósági jogkörrel ruházhatja fel a küldő állam hozzájárulásával és nemzeti jogával összhangban, a műveletekben résztvevő személyeket;

- közvetlenül fenyegető veszély esetén teendő intézkedések: előzetes engedély nélkül is átléphető a közös államhatár azért, hogy a személyek életét vagy testi épségét fenyegető veszély elhárításához szükséges átmeneti intézkedéseket megtegyék. Ilyenkor a fogadó államot haladéktalanul értesíteni kell;
- segítségnyújtás nagyszabású rendezvények, katasztrófák és súlyos balesetek esetén: kölcsönös tájékoztatás minden határon átnyúló jelentőségű eseményről, és minden releváns adatról; a határon átnyúló hatással járó helyzetekben a szükséges rendőri intézkedések foganatosítása és koordinálása a saját területen; annak a Szerződő Félnek a megkeresésére, amelynek a területén az adott helyzet előállt, segítségnyújtás, amennyiben lehetséges, tisztek, szakértők és tanácsadók kiküldésével, illetve felszerelés biztosításával.
- együttműködés megkeresés alapján, ami lényegében közvetlen rendészeti jogsegélynek tekinthető kiiktatva a központi hatóságokat.

A további fejezetek (6-8) részletesen rendelkeznek az egyezményhez kapcsolódó lőfegyverviselési, felelősségi, továbbá az adatvédelemre vonatkozó általános szabályokról.

A Prümi Egyezmény gyakorlati tapasztalatai egyelőre nem állnak rendelkezésre. Mindazonáltal a közvetlen és egyszerűsített együttműködés hozzájárulhat az illegális migráció és a határokon átnyúló bűnözés elleni eredményesebb fellépéshez. Az Egyezmény, mint ahogyan azt a bevezetőben is jeleztem, kifejezetten előírányozza, hogy a későbbiekben a közösségi jog részévé váljon. Így előbb vagy utóbb valamennyi tagállamnak meg kell teremtenie az összhangot az Egyezmény és a nemzeti jog normái között.

5.2.3 Kishatárforgalom a schengeni rendszerben

A kishatárforgalom intézményével kapcsolatban paradox helyzet állt elő a schengeni csatlakozási folyamatban. Miközben Magyarországnak a kishatárforgalommal kapcsolatos csaknem egy évszázados hagyománya a schengeni jogharmonizációban megszakadt, mert a Schengeni Akcióterv alapján fel kellett mondani a korábban született kishatárforgalmi egyezményeit 2002. január 31.-éig, az Európai Unióban felmerült a kérdéskörrel való foglalkozás gondolata.

2002-ben az Európai Unió tagállamai külső határainak integrált igazgatásáról szóló közlemény is megfogalmazta a kishatárforgalmat érintő vívmányok továbbfejlesztésének

szükségességét, amelyet a 2002. júniusi sevillai Európai Tanács is megerősített. Ezen túlmenően a Bizottság „Szélesebb Európa-szomszédság: új keret az EU keleti és déli szomszédaival fenntartott kapcsolatokhoz” című közleménye²⁹¹ is hangsúlyozta, hogy mind az EU, mind az EU szomszédainak közös érdeke annak biztosítása, hogy az új külső határ ne képezzen akadályt a kereskedelem, a szociális és kulturális csere, illetve a regionális együttműködés előtt.

2005-ben elkészült egy rendelet-javaslat a kishatárforgalom kritériumrendszerének kialakítására, és végül 2006. december 20-án megjelent az Európai Parlament és a Tanács rendelete a tagállamok külső szárazföldi határain való kishatárforgalom szabályainak meghatározásáról.²⁹² Ez a rendelet tehát a kishatárforgalmi rendszer közösségi szabályait tartalmazza, amelynek keretei között a tagállamok a rendszer végrehajtása céljából kétoldalú megállapodásokat köthetnek a szomszédos harmadik országokkal. A kishatárforgalom a határ menti lakosok által egy külső határ rendszeres átlépése, például a határterületen való szociális, kulturális vagy megalapozott gazdasági, illetve családi indokú tartózkodás céljából, amely nem haladhatja meg a három hónapot. Határ menti lakosnak minősül a harmadik ország állampolgára, aki a tagállammal szomszédos ország határ menti területén a kétoldalú megállapodásban meghatározott időtartam óta, de legalább egy éve jogszerűen tartózkodik. Általános szabályként a kétoldalú megállapodások ennél hosszabb tartózkodási időt is előírhatnak, rövidebb tartózkodási idő meghatározására csak kivételes és kellően indokolt esetekben lehetséges. A kishatárforgalmi engedély a határ menti lakosok részére adható ki függetlenül attól, hogy vízumkötelezett, avagy vízummentes harmadik országok állampolgárai. A határ menti terület nem haladja meg a határtól számított 30 km-es távolságot. Az érintett államok kétoldalú megállapodásokban határozzák meg azokat a közigazgatási egységeket, amelyeket határ menti területnek kell tekinteni.

A kishatárforgalmi rendszerben a közösségi jogszabály a tagállamok külső szárazföldi határain történő határátlépés céljából kishatárforgalmi engedélyt vezet be. Ez az engedély különleges okmány, amely feljogosítja a határ menti lakost, hogy a kishatárforgalmi rendszer alapján lépje át külső szárazföldi határt. Érvényességi ideje legkevesebb egy év és legfeljebb öt év. A kishatárforgalmi rendszer kivételt képez a Schengeni Közösségi Kódexben foglalt

²⁹¹ COM (2003) 104 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours.

²⁹² Az Európai Parlament és a Tanács 1931/2006/EK rendelete (2006. december 20.) a tagállamok külső szárazföldi határain való kishatárforgalom szabályainak meghatározásáról, valamint a Schengeni Egyezmény módosításáról. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/oj/2006/l_405/l_40520061230hu00010022.pdf (fellelés: 2007. I. 5.)

határellenőrzési szabályok alól. A beutazáshoz három feltétel szükséges: a kishatárforgalmi engedély, illetve az adott személy ne álljon a SIS-ben beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztetés hatálya alatt, továbbá ne jelentsen veszélyt a tagállamok közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére. A kishatárforgalomra vonatkozó kétoldalú megállapodások rendelkezhetnek a határátlépés könnyítéséről is, amely nem növelheti az illegális belépés, illetve a bűnözés biztonsági kockázatát. A könnyített határátlépés céljából az érintett országok kizárólag a határ menti lakosok részére rendelkezésre álló, külön határátkelőhelyeket létesíthetnek, a rendes határátkelőhelyen sávot tarthatnak fenn, illetve engedélyezhetik meghatározott helyeken, a hivatalos határátkelőhelyeken és a hivatalos időn kívüli határátlépést. Amennyiben a határátlépés könnyítésére sor kerül, azt ki kell terjeszteni a határ menti területen tartózkodó, a szabad mozgás közösségi jogával rendelkező személyekre is. A tagállamok feladata, hogy a kishatárforgalmi rendszerrel való visszaélés esetén a nemzeti jogszabályokban megállapított szankciókat alkalmazzák.

A kishatárforgalmi rendszer adaptálása a schengeni határbiztonság rendszerébe előremutató lépés, amely hozzájárul a külső határos országok közötti gazdasági, társadalmi és kulturális kapcsolatok fejlődéséhez, az együttműködő határtérségek kialakításához, összességében a zavartalan határ menti viszonyok kialakításához.

5.3 Magyarország helye a schengeni határbiztonsági rendszerben

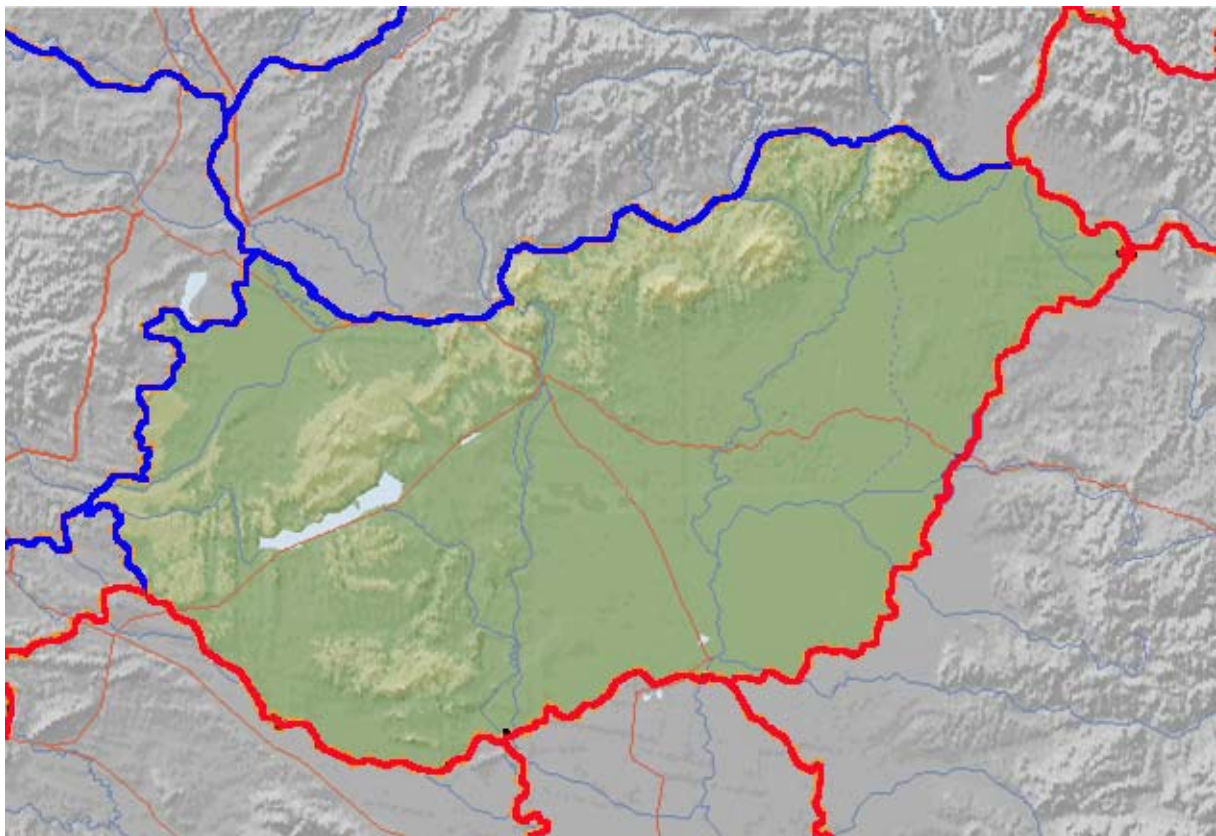
5.3.1 Magyarország határellenőrzési rendszere az EU-csatlakozás után és a schengeni csatlakozás előtt

A schengeni integráció folyamatában lényeges változást hozott az EU keleti bővítése és az EU Alkotmányának aláírása. Magyarország többi 9 országgal együtt csatlakozott 2004. május 1-jén az Európai Unióhoz, miközben ezek az államok nem nyerték el a schengeni teljes jogú tagságot, amelynek céldátuma 2008. január 1. Ezért az EU-csatlakozás óta átmeneti időszakban élünk, amely a személyek mozgásszabadsága terén sajátosan alakult. Az új tagállamok polgárai szabadon utazhatnak az Unió területén, ugyanakkor a csatlakozási szerződés néhány átmeneti szabályozást tartalmaz. Pl. a munkavállalás területén. A csatlakozott országok átvették a schengeni vívmányokat, amelyek közül számos rendelkezés hatályossá vált, de vannak olyan schengeni normák is, amelyek későbbi időpontban, az EU Tanács határozatával lépnek hatályba.²⁹³

²⁹³ 2004. évi XXX. tv. Csatlakozási Okmány 3. Cikk (1) (2)

További sajátosság, hogy 2004. május 1-jétől Szlovéniával, Ausztriával és Szlovákiával közös határunk 1111,1 km hosszúságban elvileg („de jure”) az Európai Unió belső határa lett, noha gyakorlatilag mégsem lett az. Jelenleg ez a határszakasz átmeneti jellegű határ, már nem külső, de még nem belső határ. Az átmeneti, ideiglenes jellegét kifejezve ideiglenes külső határnak is nevezhetjük, vagy tömörebben csatlakozási határnak. Ez a határtípus nincs nevesítve a schengeni joganyagban,²⁹⁴ de logikusan következett az ilyen átmeneti határnak a megjelenése a schengeni joganyag közösségiesítéséből, illetve a technikai alapját képező rendszer időközbeni átalakításából.

Az Ukrajnával, Romániával, Szerbiával és Horvátországgal közös határszakaszunk pedig, 1105, 7 km hosszúságban az EU külső határává vált. Az alábbi térkép szemlélteti az EU-csatlakozással a magyar államhatárok jellegében bekövetkezett minőségi változást.

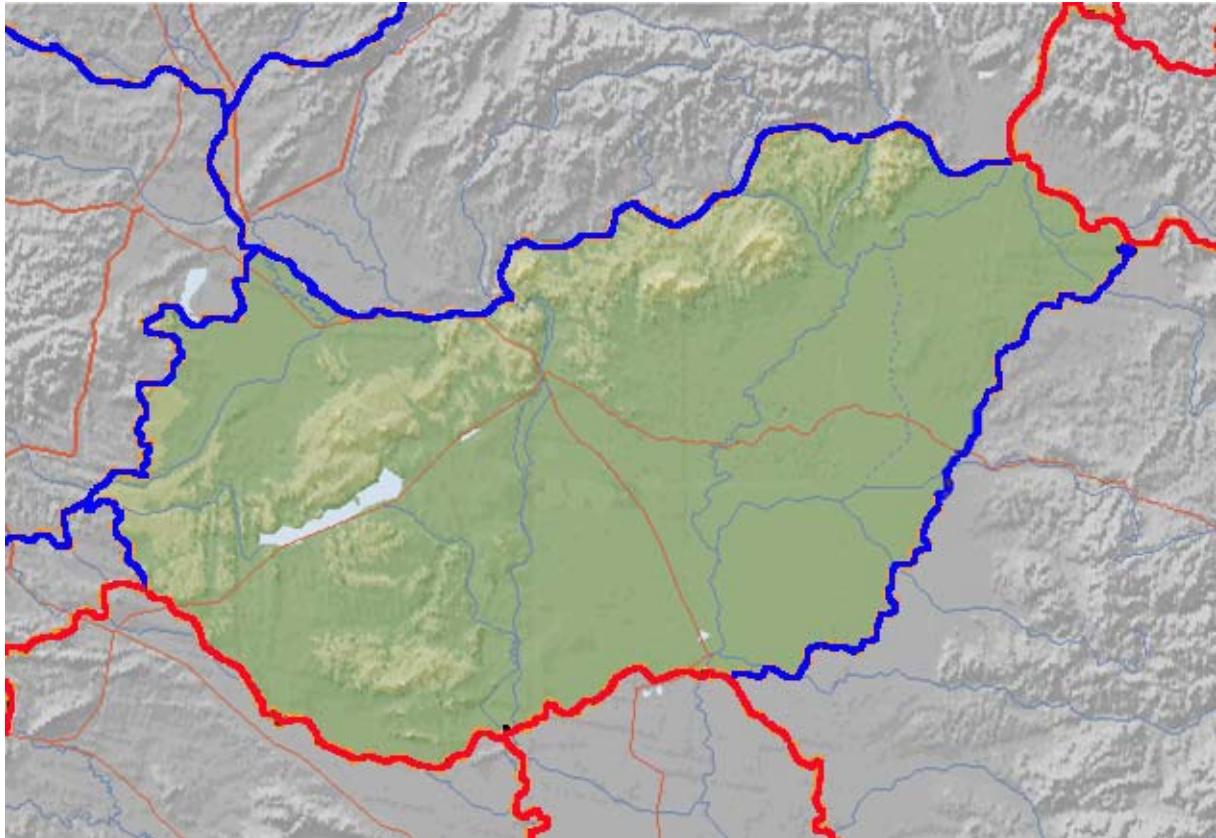


5. ábra A Magyar Köztársaság államhatára 2004-2007. között

A képet tovább árnyalja az a körülmény, hogy időközben 2007. január 1-jén Románia Bulgáriával együtt az Unió tagjává vált, noha a schengeni csatlakozásuk még várat magára. A román-magyar határszakasz (448 km) „de jure” belső határ lett, ám „de facto” nem belső

²⁹⁴ Ez alatt a Schengeni Egyezményeket, és a határok kérdésében azt kiváltó Schengeni Határellenőrzési Kódexet értem.

határ. Tehát a román-magyar határszakasz is ún. csatlakozási határnak nevezhető, jelezve az ideiglenes, átmeneti jellegét. Ennek megfelelően 2007-2008. között Szlovéniával, Ausztriával, Szlovákiával és Romániával közös határunk 1559, 1 km hosszúságban „de jure” belső határ, illetve csatlakozási határ (ideiglenes külső határ), míg Horvátországgal, Szerbiával és Ukrajnával közös határszakaszunk 657,7 km hosszúságban külső határnak minősül. Az alábbi térkép szemlélteti a 2007. január 1-jétől bekövetkezett minőségi változást a magyar államhatárok jellegében.



6. ábra A Magyar Köztársaság államhatára 2007-2008. között

A határok jellegének megváltozásával a határellenőrzésben is jelentős változások következtek be hazánk EU-csatlakozásával.

2004. május 1-jétől **a szomszédos EU-tagállamokkal közös határszakaszokon** (szlovén-magyar, osztrák-magyar és szlovák-magyar jelenleg ún. csatlakozási határ) a határforgalom-ellenőrzéssel kapcsolatban az alábbi utazást könnyítő változások következtek be:

- a magyar állampolgárok személyi igazolvánnyal is átléphetik az EU és az EGT országok államhatárát és külön engedély nélkül három hónapig tartózkodhatnak a térség tagállamaiban. Az engedély nélküli tartózkodás nem vonatkozik a jövedelemszerző vagy munkavállalói tevékenységre, amely engedélyhez kötött

(úgyszintén a csatlakozott országok állampolgárai hozzánk is hasonló módon léphetnek be);

- a határátkelőhelyeken megszűnt a vámellenőrzés, de néhány határátkelőhelyen megmaradtak a vámhivatalok, amelyek az utasforgalmat nem ellenőrzik, hanem szolgáltató jelleggel belterületi vámfeladatokat látnak el;
- a személy-ellenőrzésben egyszerűsített ellenőrzés bevezetésére került sor, amely az úti okmány érvényességnek ellenőrzését, a személyazonosítást és a gépjármű megtekintését jelenti. Azoknál a személyeknél, akiknél az úti okmányban az átlépést regisztrálni kell az ellenőrzés kiegészül a bélyegzéssel;
- egyszerűsödött a határforgalom-ellenőrzés technológiája. A belső határokon – az uniós szabályoknak megfelelően – a szomszédos határellenőrző szervekkel összehangolt, közös, ún. „egy megállásos” ellenőrzést vezettek be azokon a határátkelőhelyeken, ahol az infrastruktúra ezt lehetővé teszi. A „Kézből kézbe” ellenőrzési rendszer kidolgozásánál a Határőrség figyelembe vette az Európai Unió határellenőrzési elveit és ajánlásait. Maga az elnevezés a német fordításból származik. Az egy megállással történő ellenőrzésnél mindkét ország határőre egy helyen, egy időben hajtja végre az ellenőrzést úgy, hogy az ellenőrzési feladatok sorrendjét elosztják. Pl. amíg az egyik határőr az úti okmányokat ellenőrzi, addig a másik az autót, vagy a csomagtartót. Az átlépés során mindkét állam határőre önállóan dönt arról, hogy az ellenőrzés eredményeként az érintett személyt továbbengedi-e. Az ellenőrzést mindig a kiléptető ország határőre kezdi. Ha az utassal szemben valamilyen gyanú merül fel, amely alaposabb ellenőrzést tesz szükségessé, akkor azt, az arra kijelölt helyen kell végrehajtani, hogy a folyamatos forgalmat ne zavarja. Néhány határátkelőhelyen, ahol az átkelőhelyek távolsága, vagy más feltétel azt nem teszi lehetővé, az egy megállásos ellenőrzési rend nem kerül bevezetésre.

Az ún. „zöldhatár” tekintetében a belső határ engedély nélküli átlépése továbbra is szabálysértés, mivel az államhatár csak a kijelölt határátkelőhelyeken léphető át. A határjelek büntetőjogi védelme továbbra is fennmarad, megrongálásuk, illetve megsemmisítésük – a cselekmény súlyosságától függően – továbbra is szabálysértés vagy bűncselekmény. Nem változtak a határrendre vonatkozó szabályok sem. Sőt, azt gondolom, hogy azok kívül esnek mindenkor a Schengeni Határellenőrzési Kódex tárgykörén, mivel ezek a kérdések a közrendhez kapcsolódó közigazgatási, rendészeti jellegű kérdések vagy a szomszédos országgal együtt megoldandó kérdések, amelyekre vonatkozó eljárási rend a kétoldalú

egyezményekben van rögzítve. Továbbra is lehetőség van ideiglenes határátkelőhelyek nyitására.

A külső határokon – az Ukrajnával, Romániával, Szerbiával és Horvátországgal közös határszakaszokon – a határfogalom ellenőrzésével kapcsolatos változások:

- a határátkelőhelyeken a Magyarországra érkező – harmadik országok állampolgárait – teljes körű ellenőrzés mellett lehet csak beléptetni. Ez magában foglalja: az okmányok számítógépes ellenőrzését, a tartózkodáshoz vagy a továbbutazáshoz szükséges anyagi feltételek vizsgálatát, vízumkötelezettség esetén az érvényes vízum ellenőrzését, a gépjármű-okmányok ellenőrzését és a jármű megvizsgálását, továbbá annak tisztázását, hogy a belépni szándékozó személy nem áll-e beutazási tilalom hatálya alatt vagy nem jelent-e veszélyt az ország biztonságára;
- azokon a határátkelőhelyeken, ahol az infrastrukturális feltételek lehetővé teszik, külön sávokon történik az Európai Unióhoz tartozó és az EU-n kívüli államok polgárainak átléptetése, amit tájékoztató táblák jeleznek. Mindez gyorsítja az átléptetést, ami a várakozási idő csökkenését eredményezi;
- továbbra is lehetőség van ideiglenes határátkelőhelyek nyitására, ahol a forgalmat teljes körűen kell ellenőrizni a schengeni határellenőrzési szabályoknak megfelelően.

A külső határokon a „zöld határ” őrzése erősödött nem utolsósorban a rendészet-technikai eszközök alkalmazásának köszönhetően.

2004. május 1-jétől tehát a magyar határellenőrzési rendszer a határrendészeti szakmai szóhasználatban – az EU közösségi vívmányainak megfelelően – módszereit tekintve: külső határellenőrzés, illetve belső határellenőrzés. Ez a megkülönböztetés azonban a magyar jogi szabályozásban nem jelenik meg, hanem elsősorban a határrendészet gyakorlatában. A belső határellenőrzés kifejezés eleve jogi nonszensz, ha a Schengeni Határellenőrzési Kódex fogalomrendszerét vesszük alapul, mivel ez egy jogilag nem létező forma. A gyakorlat alakította ki szükségképpen a schengeni teljes jogú tagság elnyeréséig terjedő átmeneti időszakra vonatkozóan ezt a formulát. Álláspontom szerint azonban indokolt lenne kialakítani az EU-Schengen csatlakozás közötti időszak egyértelmű határellenőrzési szabályrendszerét is.

A magyar határellenőrzési rendszer további sajátossága, hogy mindkét ellenőrzés-típus infrastrukturális feltételeinek kialakítására egyidejűleg került sor, amelynél figyelembe kellett venni, hogy hazánk az Európai Unióba irányuló fő migrációs útvonalba esik és EU-tagságunk gerjeszti a Magyarországon keresztül, illetve a hazánkba irányuló migrációt.

A magyar határellenőrzési rendszer szűrőpontjai: a külső határok, az ország közlekedési hálózata, a fontosabb közigazgatási központok és a belső határ térsége, tehát a külső határoktól a belső határokig az ország egész területére kiterjed.

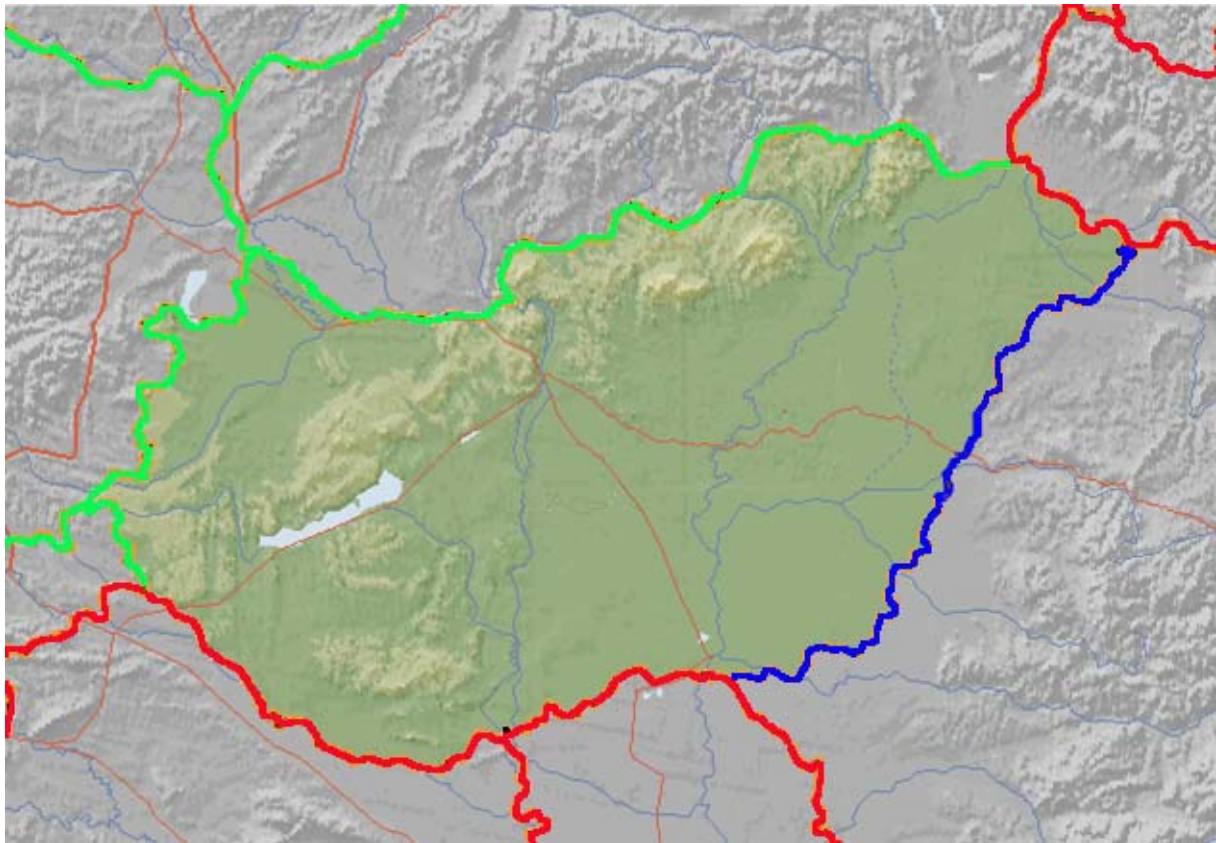
Az ún. belső határellenőrzés a schengeni teljes jogú tagsággal megszűnik és átveszi szerepét az országon belüli és a szomszédos országok közötti integrált együttműködés a közbiztonság és közrend védelme érdekében. A belső határellenőrzés tehát egy átmeneti forma, amely a határokon történő átlépés fizikai és más formális akadályainak leépítését szolgálja.

A schengeni teljes jogú tagság elérésével a határellenőrzésnek a Magyar Köztársaság határviszonylataiban is a Schengeni Határellenőrzési Kódex rendelkezéseivel összhangban kell megvalósulnia.

Az Európai Unió igazságügyi és belügyminiszterei 2006. december 5-én elfogadták a schengeni övezet kiterjesztését az Unió 2004-ben felvett 10 tagállamára. A megszületett egyezség a határellenőrzések 2007 decemberétől kezdődő fokozatos megszüntetését irányozza elő, azzal a feltétellel, hogy a többségükben kelet-európaiakból álló csoport országai addigra eleget tesznek az Unió által megkövetelt szigorú határőrizeti, vám- és biztonsági előírásoknak. A schengeni határbiztonsági rendszer legkorábban 2007 decemberében lesz bővíthető, a repülőtereken pedig, meg kell várni 2008 márciusát, a nyári időszakításra való átállás napját.

Az EU szakértői 2007 nyár végéig még további ellenőrzéseket végeznek az érintett államokban, és feltehetően ősz elején döntenek véglegesen arról, hogy közülük melyek csatlakozhatnak az elsők között az övezethez. Magyarországon és Lettországon már megtörtént az ún. „Schengen-érettség” ellenőrzése, így csaknem bizonyos hogy az elsők között csatlakozhatunk a schengeni térséghez.

Várhatóan 2008. január 1-jétől kerül sor a schengeni rendelkezések teljes körű bevezetésére, amelynek eredményeként a szlovák, az osztrák és a szlovén belső határokon megszűnik a határforgalom ellenőrzés, a határ bárhol átléphető lesz ellenőrzés nélkül. Ennek megfelelően 1111,1 km hosszúságban belső határunk, 448 km hosszú ideiglenes külső határunk és 657,7 km hosszú külső határszakaszunk lesz, amelyet az alábbi térkép illusztrál. Egyszerre lesz jelen 3-féle határtípus: belső határ, csatlakozási határ és külső határ.



7. ábra A Magyar Köztársaság államhatára előreláthatóan 2008-tól

5.3.2 A komplex ellenőrző rendszer, mint az illegális migráció elleni fellépés egyik eszköze

A schengeni térségen a mozgásszabadság és a biztonság egyensúlyának megteremtése érdekében a kiegyenlítő intézkedések egyikeként Magyarországon 2002-ben kialakították öt hatóság részvételével az ún. komplex mélységi ellenőrzés rendszerét (migrációt ellenőrző háló: CheckNet).²⁹⁵Jogalapját többek között az Irtv. adja, amely rendelkezik a külföldiek ellenőrzéséről. Az integrált horizontális együttműködés célja a közrend és közbiztonság javítása érdekében a jogellenesen Magyarországra belépő és itt tartózkodó, illetve az illegálisan munkát vállaló külföldiek, valamint a tagállamok biztonságára veszélyt jelentő személyek felfedése és intézkedések végrehajtása. A komplex ellenőrző rendszer a totális ellenőrzés mellőzésével, differenciált és szelektív módon, az általános rendészeti tevékenységek keretében, a rendelkezésre álló erők és eszközök leggazdaságosabb felhasználásával működik.

²⁹⁵ 2013/2001. Korm. hat. 11.(a) pont: „kompenzációs intézkedések bevezetése”; 17/2001. BM. ut. 3. pont: „A komplex mélységi mobil ellenőrzés kialakítása érdekében az érintett minisztériumok közötti együttműködési megállapodások előkészítése, megkötése”, míg a 12. pont: a „komplex mélységi mobil ellenőrzés kialakítása.” 2/2002. (BK 10.) BM-PM-SzCsM együttes utasítás az illeg. migr. és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények komplex mélységi ellenőrzésének kialakításáról és működtetéséről.

Az együttműködési rendszer feladata, hogy összehangolja idő, hely és módszer alapján a Határőrség, a Rendőrség, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, a Vám- és Pénzügyőrség, valamint az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség ellenőrző tevékenységét az illegális migráció és a hozzá kapcsolódó jogellenes cselekmények hatékony felfedése és a szükséges intézkedések végrehajtása érdekében.

A rendszer szabályozási alapja 2004-ben megváltozott,²⁹⁶ továbbfejlesztve a hatékony hatósági fellépés érdekében az együttműködés összehangolását. Elnevezésében is módosult, ma már komplex ellenőrző rendszerről beszélünk. A hatóságok együttműködésének területei:

- az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni közös fellépés stratégiájának kialakítása, az együttműködés kiemelt irányainak meghatározása, elvek és gyakorlat kidolgozása, a jogi feltételrendszer megteremtése;
- a hazai és nemzetközi pénzalapok felhasználásának összehangolása, közös technikai fejlesztésekre vonatkozó javaslatok kidolgozása, közös képzés megvalósítása;
- átfogó helyzetelemzések készítése, tapasztalat- és információcsere;
- a végrehajtó állomány (hivatásos, köztisztviselő) összehangolt, közös felkészítése;
- az illegális migrációval fertőzött területek, útvonalak, csomópontok összehangolt vagy közös idegenrendészeti és munkaügyi, ill. közrendvédelmi/közbiztonsági ellenőrzése.

A komplex ellenőrző rendszer folyamatos működtetését az ún. Integrált Vezetési Központ látja el, amelynek központi szerve a Vezetői Tanács, operatív végrehajtó szerve pedig az Integrált Vezetési Csoport. Emellett a konkrét feladatok összehangolásáért az együttműködési feladatok végrehajtásáért az ún. összekötők felelnek. Feladatkörükbe tartozik az illetékességi területükön akciók, bevetések, ellenőrzések (intézkedések) tervezése, szervezése, összehangolása, a tervezett intézkedések helyéről, idejéről, a résztvevőkről az Integrált Vezetési Csoport tájékoztatása, a saját illetékességi területük adatainak folyamatos gyűjtése, elemzése-értékelése. Közös ellenőrzés vagy akció esetén végrehajtó állomány a rá vonatkozó jogszabályok szerint intézkedhet.

A komplex ellenőrző rendszer, mint az illegális migráció elleni fellépés egyik eszköze a schengeni határbiztonsági rendszer belső dimenziójának fontos eleme, amely a különböző rendészeti hatóságok integrált horizontális együttműködésével valósul meg.

²⁹⁶20/2004. (BK 15.) BM-FMM-PM együttes utasítás az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növelésére, illetve összehangolására.

5.3.3 Kétoldalú rendészeti együttműködés a belső határokat átlépő bűnözés visszaszorításában és megelőzésében

A határokon átnyúló bűnüldözés klasszikus formáit, így a határon átnyúló megfigyelést és üldözést már a Schengeni Végrehajtási Egyezmény is tartalmazta. Az ASz. hatályba lépését követően az Európai Unióban hangsúlyossá vált a büntetőügyekben való együttműködés az igazságügyi és a rendőri szervek között, mivel a belső határok megszüntetésével a térségben a biztonság megteremtése kulcsfontosságú kérdéssé vált és szükség volt olyan új mechanizmusok bevezetésére, amelyek kompenzálják a korábbi határellenőrzés kiesésével járó biztonsági hiányt. Ezért fogalmazódott meg a tagállamok rendőri és igazságügyi szervei közötti együttműködés szorosabbá tétele, annak közvetlenül az érintett szervek közötti megvalósulása. A határokon átnyúló szervezett bűnözés elleni sikeres fellépést pedig az szolgálhatja, ha a bűnüldöző szervek – meghatározott feltételek érvényesülése esetén – a saját államuk határain túl is folytathatják e tevékenységüket.

Az Európai Unión belüli nemzetközi rendőri együttműködés alapelveit és legalapvetőbb módjait a Maastricht-i Szerződés²⁹⁷ határozza meg. Az Európai Unió Tanácsa 2000. május 29-én fogadta el a tagállamok közötti, büntetőügyekben való kölcsönös segítségnyújtásról szóló Egyezményt, amely elsősorban a tagállamok igazságügyi szerveinek egymás közötti együttműködésének kérdéseit szabályozza. Ennek nyomán született meg Magyarországon a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. törvény, amelynek célja a magyar bűnüldöző szervek külföldi hatóságokkal folytatott bűnprevenziós és bűnüldözési együttműködésének szabályozása, valamint az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnüldözési együttműködéséről szóló 2003. évi CXXX. törvény, amely a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés formáit és szabályait tartalmazza.

A bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködését szabályozó törvény nyomán 2004-ben Ausztriával,²⁹⁸ 2006-ban pedig, Szlovákiával²⁹⁹ és Szlovéniával³⁰⁰ kétoldalú államközi szerződés aláírására került sor a határokat átlépő bűnözés megelőzése és leküzdése érdekében

²⁹⁷ Maastricht-i Szerződés 30. cikk: „...együttműködés a rendőri, vám- és más speciális rendvédelmi szervek között bűncselekmények megelőzésében, felderítésében és nyomozásában információk gyűjtése, kezelése, elemzése és cseréje, képzések és összekötő tisztviselők cseréje, a szervezett bűnözéssel kapcsolatos nyomozati technikák, módszerek közös értékelése.”

²⁹⁸ 2006. évi XXXVII. tv. az MK és az Osztrák Közt. között a határokat átlépő bűnözés megelőzése és leküzdése érdekében folytatandó emü.-ről szóló, Heiligenbrunnban, 2004. VI. 6-án aláírt Szerz. kihirdetéséről. (Hatályba lépett 2006. VI. 1-jén) A szerződés 2-3 §-t a 13/2006. (VI.7.) KüM.hat. léptett hatályba.

²⁹⁹ 2006. évi XCI. tv. az MK és a Szlovák Közt. között a határokat átlépő bűnözés megelőzésében és a szervezett bűnözés elleni harcban folytatott emü.-ről szóló, Pozsonyban, 2006. X. 2-án aláírt Egyezm. kihirdetéséről. Hatályba léptetésére később kerül sor, amelyet a külügyminiszter tesz közzé a Magyar Közlönyben.

³⁰⁰ 2006. évi CVIII. tv. az MK és a Szlovén Közt. között a bűnüldöző szervek határokon átnyúló emü.-ről szóló, Brdóban, 2006. X. 25-én aláírt Megállap. kihirdetéséről. Hatályba léptetésére később kerül sor, amelyet a külügyminiszter tesz közzé a Magyar Közlönyben.

folytatott együttműködésről. Mindhárom szerződésben az együttműködés általános szabályai, formái, továbbá a másik szerződő fél területén történő eljárás során keletkező jogviszonyok és az adatvédelem tekintetében lényegében azonos szabályok érvényesülnek. Csak annyiban találkozhatunk eltérő rendelkezésekkel, amennyiben azok a szerződő felek konkrét együttműködő szerveinek megnevezésére, illetékességi területét határozzák meg.

A szerződések célja a közös biztonság érdekében a szerződő államok bűnüldöző szervei és a határ menti területek kölcsönös együttműködésének megszilárdítása és továbbfejlesztése a határokat átlépő – a közbiztonságot és a közrendet fenyegető – veszélyek, valamint a nemzetközi bűnözéssel szemben. Az együttműködés általános formái:

- a központi szervek közötti írásbeli (sürgős esetekben szóbeli) megkeresés;
- közvetlen információcsere a határterületen illetékes hatóságok között (ha az kizárólag a határterülethez kapcsolódik);
- halaszthatatlan intézkedések foganatosítása megkeresésre a nyomok és a bizonyítékok biztosítása érdekében (pl. igazoltatás, fokozott ellenőrzés, épület, építmény, helyszín, ruházat, csomag és jármű átvizsgálása és előállítás).

Az együttműködés különös formái: a határokon átnyúló megfigyelés, a határon átlépő üldözés, a fedett nyomozó alkalmazása, a közös bűnfelderítő csoport létrehozása, az ellenőrzött szállítás, az összekötő tisztviselő delegálása, a közös kapcsolattartási szolgálati helyek működtetése és a közös határ menti járőrszolgálat szervezése. Az első négy esetben meghatározott együttműködési formák alkalmazásának alapja olyan bűncselekmény (ún. „listás” bűncselekmény) gyanúja, amely egy európai elfogatóparancs³⁰¹ kibocsátásának alapjául szolgálhat.

A határon átnyúló megfigyelés esetén a szerződő államok hatóságai a saját államuk területén végzett felderítő tevékenységük során jogosultak a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható, illetve a vele kapcsolatban álló személy megfigyelését – előzetes megkeresésre adott hozzájárulás alapján – a másik állam területén is folytatni. A megfigyelés előzetes hozzájárulás nélkül is folytatható, ha a késedelem veszéllyel jár, de ilyenkor is fennáll az államhatár átlépésekor a haladéktalan értesítési kötelezettség.

A határon átlépő üldözés előzetes jóváhagyás nélkül folytatható valamely bűncselekmény” elkövetésével vagy kísérletével gyanúsítható személy esetében. További vagylagos feltétel, az

³⁰¹ 2003. évi CXXX. tv. 3.sz. Melléklet: az európai elfogatóparancs alapjául szolgáló bűncselekmények. Pl. terrorizmus, ember-, szerv-, fegyverkereskedelem, korrupció, pénzhamisítás, fegyveres rablás, csalás, stb.

elkövető tetten érése vagy a fogva tartás helyéről történő szökés, illetve az értesítéssel járó késedelem.

Fedett nyomozó alkalmazására megkeresés alapján kerülhet sor, amennyiben ez a megkereső állam területén elkövetett vagy előkészületben lévő bűncselekmény eredményes felderítése érdekében szükséges. Ha a fedett nyomozó alkalmazásához a belső jog szerint bírói engedély szükséges, alkalmazására csak az engedély beszerzését követően kerülhet sor. A fedett nyomozó alkalmazása mindig egyedi esetre korlátozódik és meghatározott ideig, de legfeljebb egy hónapig tart, amely meghosszabbítható.

A szerződő államok központi hatóságai belső jogszabályaik alapján **közös bűnfelderítő-csoportot** hozhatnak létre bűncselekmény felderítésére, ha több tagállamra terjed ki, illetve a bűncselekmény miatt több államban folyik bűnügyi felderítés, és ezért a felderítő munka összehangolására van szükség. A közös bűnfelderítő-csoport a központi szervek eseti megállapodásával jön létre. Ha a közös bűnfelderítő-csoport meghatározott eljárásában való részvételéhez a megkeresett állam belső joga szerint a bírói engedély szükséges, a részvételre csak az engedély beszerzését követően kerülhet sor. A közös bűnfelderítő-csoportot a megkeresett fél megállapodás szerinti hatósága vezeti.

Ellenőrzött szállításra a szerződő államok hatóságai közötti eseti megállapodás alapján kerülhet sor. Az ellenőrzött szállítást a megkeresett fél hatóságai irányítják, amelyet úgy kell végrehajtani, hogy a szállítmány bármikor feltartóztatható legyen. Az átvételt követően a megkereső fél hatóságai a szállítmányt kísérhetik, de hatósági jogosítványokat nem gyakorolhatnak

A szerződő államok határozott vagy határozatlan időtartamra **összekötő tisztviselőket** küldhetnek egymás bűnüldöző hatóságaihoz a központi hatóságok hozzájárulásával. Célja a bűnüldözési együttműködés meggyorsítása, a folyamatos segítségnyújtás biztosítása a bűnözéssel kapcsolatos információcsere, a bűnügyi megkeresések teljesítése, a külső határok védelme és a visszafogadási egyezmények végrehajtása terén. Az összekötő tisztviselők segítséget nyújtanak a közbiztonságot és a közrendet fenyegető veszélyek elhárításával megbízott hatóságoknak is a szükséges információk átadásával, de bűnmegelőzési és bűnüldözési intézkedések önálló foganatosítására nem jogosultak.

A szerződő államok bűnüldöző hatóságaik közötti információcsere és együttműködés megkönnyítése érdekében **közös kapcsolattartási szolgálati helyeket** létesíthetnek. A közös kapcsolattartási szolgálati helyeken a hatóságok tisztviselői saját hatáskörükben, egymás közvetlen térbeli szomszédságában teljesítik szolgálatukat. Ennek során közreműködnek a

közvetlen információcserében, valamint támogatják a határon átnyúló együttműködés összehangolását. Az együttműködés kiterjedhet a személyek átadásának és visszafogadásának előkészítésére és az abban való közreműködésre. A közös kapcsolattartási szolgálati helyeken szolgálatot teljesítő tisztviselők nem jogosultak egyéb eljárási cselekmények önálló végzésére.

A közös államhatártól számított tíz kilométeres távolságig **közös határ menti járőrszolgálatot** teljesíthetnek a szerződő államok hatóságai. Ennek során a másik fél hatóságának tagjai is jogosultak a személyek személyazonosságát megállapítani és az intézkedés szerinti állam nemzeti jogszabályai alapján feltartóztatni. Egyéb intézkedésekre, kényszerítő eszközök alkalmazására annak az államnak a tisztviselői jogosultak, amelynek területén a közös járőrszolgálatot teljesítik.

A belső határok térségében a bűnüldöző és a rendészeti szervek közötti határokon átívelő új integrált horizontális együttműködési formák a schengeni biztonsági rendszer belső dimenziójának egyik pillérét képezik, amelyek jelentősen hozzájárulnak a szabadság, biztonság és jog térségében a közbiztonság megfelelő szintű fenntartásához.

5.4 Következtetések

A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének továbbfejlődését elemezve megállapítottam, hogy 2004-től ezen a területen új fejezet kezdődött. Az Unió 2004. őszén aláírt Alkotmánya létrehozott egy egységes jogi keretrendszert, amelyben a migrációkezelés, a határok kérdése és a büntetőügyekben való rendőri együttműködés ismét egységbe rendeződött. Az Alkotmány leszögezi, hogy a belső térségben mindenkit megillet a mozgásszabadság állampolgárságtól függetlenül, ugyanakkor az Unió külső határain meg kell erősíteni, és fokozatosan be kell vezetni az integrált határőrizeti rendszert.

2004. decemberében az Európai Tanács elfogadta a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség továbbfejlesztését célzó többéves Hágai programot, amelynek végrehajtására 2005-ben két dokumentum jelent meg. A belső dimenziót taglaló Akcióterv tíz prioritást határozott meg, ezek között szerepel a határok kérdése is. A belső határokon a személyellenőrzést mielőbb meg kell szüntetni, a külső határokon ki kell alakítani a belépés integrált ellenőrzését, amely magában foglalja az integrált határigazgatást, a közös vízumpolitikát és új technológiák alkalmazását is. A Cselekvési Terv mind a belső határok,

mind pedig, a külső határok tekintetében konkrét intézkedéseket is előirányoz, így pl. a Schengen-érettséggel kapcsolatos értékeléseket, a schengeni értékelő rendszer felügyeleti mechanizmussal való kiegészítését, nemzeti szakértő csoport felállítását a FRONTEX égisze alatt, valamint a Schengeni Alap létrehozását. A Hágai Program külső dimenziójáról szóló stratégia célja az Unió belső biztonsága szempontjából fontos alapvető értékek védelme, és a biztonságos Európa kialakítása, amelynek egyik fő eszköze a regionális együttműködés.

Az Európai Unió integrált határbiztonsági rendszerének jogi alapjait elemezve megállapítottam, hogy:

- **a komplex biztonság** belső dimenziója a közbiztonság (belső biztonság), a külső dimenziója a határbiztonság. A közbiztonság államcél, amely megvédendő értéket jelent. A közbiztonság szolgáltatás a társadalom számára, amelynek alakításában aktívan részt vesznek a társadalom tagjai is, tehát felfogható kooperációs termékként. A **határbiztonság** olyan állapot, amely az állami szervek szabályozó, ellenőrző, megelőző és visszatartó tevékenységeinek eredményeként jön létre. A határbiztonságnak különös jelentősége van a schengeni rendszerben. A belső térségben a mozgásszabadság érvényesülésének elengedhetetlen feltétele, ugyanakkor a globális veszélyforrások, új határokon átnyúló kihívások is felértékelik.
- **az integrált határigazgatás** az integrált határbiztonság eszközrendszere, amelynek célja a belső biztonság megőrzése. Az integrált határigazgatás egymást kiegészítő ellenőrzési struktúrát jelent, amely magába foglalja a külső határokon megvalósuló ellenőrzést, a belső határok térségében a határokon átívelő horizontális bűnüldözési együttműködést, a tagállamokon belüli hatóságok közötti horizontális együttműködést a belső térségben, a külső határos szomszédos országgal a kétoldalú horizontális együttműködést (határrendi kérdések, kishatárforgalom), a külső és a belső határokon a tagállamok hatóságai és az Unió ügynökségei közötti vertikális együttműködést.
- **a Schengeni Határellenőrzési Kódex** mérföldkövet jelentett az Unió határellenőrzési rendszerének kialakításában, amely a schengeni határbiztonsági rendszerben az integrált határigazgatás jogi pillére, kerete. Közösségi jogszabályként legitímálta a külső határ és a belső határ fogalmát és egyértelművé tette a külső határ közjogi státuszát. Pontosan rögzíti a határellenőrzés tartalmát, amely magában foglalja a határátkelőhelyen a határforgalom-ellenőrzést, a határátkelőhelyek közötti határőrizetet, a belső biztonsággal kapcsolatos kockázat-elemzést és a külső határok

biztonságával kapcsolatos potenciális veszélyek elemzését. Fogalomrendszerével, egyértelmű szabályaival új korszakot nyitott a schengeni határellenőrzési rendszerben.

- **a megerősített bűnüldözési együttműködés a Prümi Egyezmény alapján** szintén egyik építőköve a schengeni biztonsági rendszernek, amely a korábbi többoldalú és kétoldalú rendőri együttműködési formákon túl előíranyozza a határokon átnyúló együttműködés erősítését a terrorcselekmények megelőzése és az illegális migráció kezelése terén. Az egyezmény szabályozza a közrend és közbiztonság fenntartása érdekében közös műveletek végrehajtását, továbbá nagyszabású rendezvények, katasztrófák, súlyos balesetek és közvetlenül fenyegető veszély esetén a segítségnyújtást, valamint a közvetlen rendészeti jogsegély nyújtását. Célkitűzései között szerepel az európai együttműködés erősítése és ennek érdekében az egyezmény beemelése a közösségi jogba;
- **a kishatárforgalom** – a korábbi elutasító vélekedéssel szemben – a schengeni biztonsági rendszerben jelentős helyet foglal el. Ezt támasztja alá az a körülmény, hogy 2006 decemberében közösségi rendelet született a tagállamok külső szárazföldi határain kialakítandó kishatárforgalom szabályairól. A kishatárforgalmi rendszer kialakítására az érintett tagállam és a szomszédos harmadik állam közötti kétoldalú megállapodásban kerül sor a közösségi rendelet keretei és feltételrendszere között. A kishatárforgalom, a szomszédos politikai ápolásával a schengeni biztonsági rendszer részeként nagyban hozzájárul a szélesebb és biztonságos Európa eszméjéhez.

Magyarországnak a schengeni határbiztonsági rendszerben elfoglalt helyét elemezve megállapítottam, hogy:

- **2004-től a magyar határok jellege megváltozott.** Az osztrák, szlovák és szlovén határszakasz jogilag belső határnak minősül, ténylegesen ideiglenes külső határ (csatlakozási határ), míg az ukrán, román, szerb és horvát határszakasz külső határként definiálható. 2007. január 1-jétől már a magyar-román határszakasz is csatlakozási határ. 2008-tól Magyarország várhatóan a schengeni rendszer teljes jogú tagjává válik, ettől az időponttól kezdve viszonylatunkban 3-féle határtípus lesz előre nem látható ideig. Az osztrák, szlovák és szlovén határszakasz belső határ, a román határszakasz csatlakozási határ és a horvát, szerb és ukrán határszakasz külső határ lesz. 2004. május 1-jétől a magyar határellenőrzési rendszer a határrendészeti szakmai szóhasználatban – az EU közösségi vívmányainak megfelelően – módszereit tekintve:

külső határellenőrzés, illetve belső határellenőrzés. Ez utóbbi a schengeni jog szerint nonszensz, mivel a belső határokon az ellenőrzés megszűnik. A belső határellenőrzés formulát a gyakorlat alakította ki az EU-csatlakozást követően a leendő belső határokon alkalmazott ellenőrzésekre, amely a schengeni csatlakozásig valósul meg. Lényegében a belső határellenőrzés egyszerűsített ellenőrzési technológia alkalmazását jelenti az ún. csatlakozási határokon.

- **A komplex ellenőrző rendszer**, mint az integrált határbiztonsági rendszer része, a tagállamon belüli horizontális integrált együttműködés hatékony eszköze az illegális migráció és a kapcsolódó jogellenes cselekmények elleni fellépésben. A komplex ellenőrző rendszer hozzájárul az Unió belső biztonságának erősítéséhez, amely az egységes közbiztonsági térség kialakulásának irányába mutat.
- **A határokat átlépő bűnözés visszaszorítása és megelőzése érdekében** a bűnüldöző szervek közötti együttműködés jogi alapjainak megteremtése jelentős lépés volt. 2006-ban az Ausztriával, Szlovákiával és Szlovéniával e tárgyban kötött kétoldalú államközi megállapodásokat az országgyűlés törvénnyel kihirdette. Az egyezmények meghatározzák az információcsere keretében megvalósuló általános együttműködési formákon túl a határokon átnyúló bűnüldözési együttműködés különös formáit is, így különösen a határon átnyúló figyelést, üldözést, a fedett nyomozó alkalmazását, a közös bűnfelderítő csoport létrehozásának konkrét szabályait, az együttműködő szerveket és a konkrét eljárási szabályokat. Az egyezmények rögzítik a kapcsolattartási szolgálati helyeken történő együttműködés szabályait is, s úgyszintén a közbiztonság és a közrend védelme érdekében a közös járőrszolgálat megszervezésének lehetőségét is. A belső határok térségében megvalósuló határokon átvívelő új integrált horizontális bűnüldözési és rendészeti együttműködési formák a schengeni biztonsági rendszer belső dimenziójának részeként jelentős mértékben hozzájárulnak a szabadság, biztonság és jog övezetében a belső biztonság megfelelő szintű fenntartásához.

A KUTATÓMUNKA ÖSSZEGZÉSE

Összegzett következtetések

Az államhatár rendjének jogi védelmét vizsgáló kutatómunka során alkalmazott módszerek lehetővé tették a témában szereplő kutatási tárgykörök átfogó és beható megismerését, a közöttük levő összefüggések feltárását és a kitűzött célok elérését. Mindezek együttes eredményeként az alábbi összegzett következtetésekre jutottam:

Az államhatár fogalmának, tartalmának, térbeli megjelenésének és funkcióinak változásait vizsgálva megállapítottam, hogy:

- térbeli és társadalmi jelenségként jogi entitást is jelent. Az államhatár belső dimenziója kijelöli az állam jogrendszerének és az állami szervek joghatóságának keretét, külső dimenziója a szomszédos államok közötti jogilag megállapított érintkezési vonalat jelenti. A határok tiszteletben tartása nemzetközi jogelvként fogalmazódik meg. Ezért a határrend érvényesülésének kiemelt szerepe van a zavartalan határ menti viszonyok megvalósításában, amely az Alkotmányban államcélként fogalmazódik meg;
- a közösségi jogban a belső határ egy új minőségű térségben a tagállamok közötti határt jelenti, amelyhez szorosan kapcsolódik a személyek, áruk, szolgáltatások és tőke szabad áramlása. A külső határ az Unió területét körülvevő közjogi értelemben vett határ, amely egybeesik a tagállamoknak a nem tagállamoktól elválasztó határával, és amelyhez a kollektív és egyéni biztonsághoz való jog kapcsolódik. A schengeni integráció folyamatában a gyakorlatban megjelent az ún. csatlakozási határ is, amely átmenetet képez a külső és a belső határ között;
- az állami határok évszázadokon keresztül a külső ellenséggel szembeni védelmi rendszert jelentették, majd a nemzetállamok megjelenésével alakult ki az államok közötti vonalszerű határ. Magyarországon a XX. században a magyar határok térben és időben többször megváltoztak a háborúk és területrevíziók következtében. Hazánk jelenlegi államhatárait az 1947. évi Párizsi Békeszerződés rögzíti. Szomszédaink száma a 90-es években megváltozott a környező szövetségi államok felbomlása következtében;
- mára a nemzetállami határok hagyományos funkciói jelentősen megváltoztak. Az Európai Unióban a belső és a külső határok biztonsági és jogi funkciója azonban továbbra is megmarad más-más tartalommal. A belső határ biztosítja az egységes

közbiztonsági térség integritását és kijelöli a nemzeti jog érvényesülési keretét. A külső határ lezárja és védi a Közösség területét, megakadályozza a nemkívánatos jelenségeknek (személyeknek) a belső térségbe jutását és kijelöli a közösségi jogrend érvényesülési keretét;

- az államhatárok funkciója az átjárhatóság szempontjából is megváltozott. A schengeni rendszerben a belső határok összekötő funkciója révén a határok nyitottsága érvényesül, amely elősegíti az integrált határtérségek kialakulását a rendészeti együttműködésben is, míg a külső határok, mint a minőségileg eltérő struktúrákat elválasztó ún. barrier, illetve szűrő határként funkcionálnak. Tehát funkcionális értelemben is megállapítható, hogy egyre inkább kirajzolódni látszik a belső és a külső határ új közjogi státusza. Az állami határok megváltozott funkciói a schengeni rendszerben szorosan összefüggnek a mozgásszabadság és a biztonság egymást kiegészítő kérdéskörével, az új határbiztonsági struktúra kialakításával.

A mozgásszabadság és a biztonság összefüggését elemezve az EU-Schengen jogfejlődésben és vizsgálva annak visszatükröződését a nemzeti jogharmonizációs folyamatban megállapítottam, hogy:

- a személyek szabad mozgásának tartalma fokozatosan bővült az integrációs folyamatban. Kezdetben a munkavállalókra, majd az EU állampolgáira és az ASz. hatályba lépése óta az Unió területén jogszerűen tartózkodó harmadik állam polgáira is kiterjed. A mozgásszabadság kiszélesedése okszerűen felvetette a biztonsági kockázatok megjelenését is. Ez a körülmény hívta életre az EU bel- és igazságügyi együttműködésének kormányközi szintű együttműködési pillérét a bevándorlási és menekültpolitika, a tagállami külső határellenőrzés és a nemzetközi bűnözés elleni fellépés területén;
- a schengeni folyamat kezdetben a közös szárazföldi határral rendelkező államok közötti együttműködésként jött létre a határokon megvalósuló ellenőrzések megkönnyítésére és ennek nyomán bizonyos kompenzációs intézkedések bevezetésére a külső és a belső határok térségében. Az együttműködés fokozatosan bővült és ezzel párhuzamosan a Schengeni Egyezmények mentén létrejött a schengeni vívmányok konszolidációja, melynek nyomán nyilvánvalóvá vált, hogy a mozgásszabadság a gyakorlatban csakis biztonsági garanciák mellett valósulhat meg;
- az Amszterdami Szerződés a szabadság, a biztonság és a jog övezetének kialakításának igényével egyértelművé tette, hogy e három érték egymástól

elválaszthatatlan. Ezt alátámasztja az a tény is, hogy a biztonság és jog kérdéskörébe tartozó számos területet – a korábbi harmadik pilléres kormányközi együttműködés szintjéről, továbbá a külön szálon futó schengeni együttműködést – a közösségi jog szintjére emelte.

- az 1999-2004. közötti időszakban Tamperétől Hágáig számos dokumentum konkrétan foglalkozott a szabadság, biztonság és jog övezetének kiépítésével, amelyek szorgalmazták a közös menekült és migrációs politika megteremtése mellett a külső határokon a hatékony ellenőrzés megteremtését és az integrált határigazgatás fokozatos megvalósítását. Ezek a dokumentumok is alátámasztják, hogy olyan biztonsági rendszer kialakítása szükséges, amely biztosítja a szabad mozgás jogával rendelkező személyek mozgásszabadságát és biztonságát egyidejűleg;
- Magyarország felkészülése a schengeni csatlakozásra a Schengeni Acquis-lista rendelkezéseinek megfelelően valósult meg. A jogharmonizáció a Schengeni Akciótervben foglalt ütemezésnek megfelelően valósult meg a bűnözés elleni fellépés, az EU-konform határellenőrzés megteremtése és a migrációkezelés terén. Meg kell azonban jegyezni, hogy a jogharmonizációval a jogközelítésnek csak az elvi lehetősége teremtődött meg, mivel számos Schengen-konform norma nem lépett hatályba. Az EU és a schengeni teljes jogú tagság közötti időszak az előzetes várakozásokhoz képest jelentősen elhúzódott, melynek következtében az átmeneti időszak szabályozásában joghézagok vannak, miközben az érvényes, ám még nem hatályos schengen-konform szabályok módosítása (hatálybalépés előtti törlése) sem kizárt az időközben szintén folyamatosan alakuló schengeni rendszerben. Jelenleg a külső és a belső határ fogalma a köztudatba bekerült, a jogi szabályozásban megtalálhatjuk még nem hatályosult normaként, a gyakorlatban pedig, az EU-tagállamokkal közös határaink átmenetet képeznek a külső és a belső határ között, azaz ún. csatlakozási határok. Álláspontom szerint indokolt lenne meghatározni az ideiglenes külső határ (csatlakozási határ) státuszát és az EU-Schengen csatlakozás közötti időszak átmeneti szabályozását.

Az államhatárhoz kapcsolódó magyar jogi szabályozás tartalmi változásait elemezve megállapítottam, hogy:

- **a külföldre utazáshoz való jog** a mozgásszabadság részeként a Magyar Köztársaságban alapvető jog. Főszabályként úti okmánnyal, illetve az EU-tagságunk óta az EGT tagállamokba személyazonosító igazolvánnyal is gyakorolható. A

külföldre utazás korlátozása törvényben meghatározott esetekben lehetséges közbiztonsági érdekből, illetve a közrend fenntartásához szükséges mértékben. Napjainkban a külföldre utazási jog gyakorlásának formális akadályai az államhatáron is csökkentek;

- **a külföldiek magyarországi beutazásának feltételeit** vizsgálva megállapítottam, hogy azok a 90-es évektől jelentősen megváltoztak. Az érvényes okmányok mellett hangsúlyozottan szerepel az anyagi fedezet megléte a tartózkodás egész időtartamára, továbbá Magyarország EU-csatlakozásának időpontjától a beutazás feltételei kiterjednek a beutazni szándékozó külföldi személyével kapcsolatos biztonsági szempontokra is. A schengeni jogharmonizáció alapján a teljes jogú tagság elérésével a beutazás feltételeinél bővül a tilalmi kör, így a beutazni szándékozó harmadik állam polgára nem veszélyeztetheti az EGT közbiztonságát. A beutazási feltételekkel nem rendelkező személyt a hatóságok visszairányítják a visszaküldési tilalom figyelembe vételével. 2007. július 1-jétől a hazánkba beutazni szándékozó külföldiek tekintetében külön törvény szabályozza a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező, illetve a harmadik országok állampolgárai beutazásának és tartózkodásának feltételeit;
- **az államhatárhoz kapcsolódó büntetőjogi védelem** már a XIX. század végén megjelent a mai értelemben vett határvonal kijelölését követően. A jelenlegi szabályozásban a **határjelek sérelmére elkövetett jogellenes cselekményeknek** két szabálysértési és egy bűncselekményi alakzata van. A határjelrongálás bűncselekmény jogi tárgya az államigazgatás rendje, az Sztv.-ben szereplő alakzat a tulajdon elleni, míg a kormányrendeletben nevesített határjelrongálás a közrend elleni szabálysértések között található. Megállapítható, hogy a szabályozás némileg ellentmondásos. **Álláspontom szerint** a határjelek büntetőjogi védelme a schengeni csatlakozást követően is indokolt lesz;
- **a tiltott határátlépés** jogi megítélése több alkalommal és jelentősen változott a XX. században. Az 50-es években állam elleni bűncselekménynek, a 60-as években a közbiztonság és a közrend elleni bűncselekménynek minősült, majd az 1978. évi IV. törvényben (Btk.) az államigazgatás elleni bűncselekmények közé került. 1990-től kettős alakzatú (bűncselekmény és szabálysértés) cselekmény lett, és 2002-től a bűncselekményei alakzat hatálytalan, így ma a tiltott határátlépés és kísérlete szabálysértésnek minősül. Ez a tendencia a tiltott határátlépés társadalomra veszélyességének fokozatos csökkenését igazolja. A tiltott határátlépések száma évről-

évre egyre kevesebb. Hazánk teljes jogú schengeni tagságát követően bizonyára felmerül e jogellenes cselekmény szankcionálásának újragondolása;

- **az embercsempészség** az illegális migrációhoz kapcsolódó szervezett bűnözés egyik megjelenési formája, amelynek büntetőjogi megítélése a 90-es években több alkalommal jelentősen változott. A módosítások tendenciája alapján megállapítható, hogy a bizonyíthatóság szempontjából egyszerűsödött a tényállás, fokozott társadalomra veszélyességére tekintettel pedig, emelkedett a kiszabható büntetés tételkerete. Sajátossága, hogy ún. sui generis bűncselekmény, amely tartalmilag a tiltott határátlépéshez való segítségnyújtást jelenti. Egy alapeseti tényállása és két súlyosabban minősülő fordulata van a Btk. szerint. Az embercsempészség bűncselekmények elkövetésében viszonylag stabil tendencia figyelhető meg az utóbbi években. Megállapítható, hogy az embercsempészség mára elsősorban a belső biztonság szempontjából jelent kockázatot, ezért indokolt lenne a Btk. rendszerében a közrend és közbiztonság elleni bűncselekmények körében szankcionálni;
- **az úti okmány tekintetében elkövetett közokirat-hamisítás** az embercsempészséghez hasonlóan az illegális migrációhoz kapcsolódó szervezett bűnözés egyik megjelenési formája. Sajátossága, hogy az embercsempészség elkövetéséhez gyakran eszköz-cselekményként kapcsolódik. Az utóbbi években az úti okmányokhoz kapcsolódó hamisítási cselekmények növekvő tendenciát mutatnak. Leginkább hamisítási és felhasználási magatartással valósulnak fénykép-, személy-, laptárcsere, illetve vízum és tartózkodási engedély meghamisításával. Magyarország teljes jogú schengeni tagságának elnyerésével méginkább számolni kell a hamis úti okmányok felhasználásával történő bűncselekmények elkövetésével;
- **a Magyar Köztársaság határszerződéseinek rendszerében** a 90-es évektől bizonyos átrendeződés és változás figyelhető meg. A határjeles egyezmények valamennyi határviszonylatban hatályosak, módosításuk mindenkor a szomszédos államok megegyezésén alapul. A határforgalomhoz kapcsolódó szerződések, különösen a határforgalom-ellenőrzési megállapodások a belső határok viszonylatában módosultak a jogharmonizációs folyamatban. A határrendi egyezmények esetében megállapítható, hogy jelentőségük a külső határos országok viszonylatában a határrendészeti együttműködés szabályozásában továbbra is fennmarad, ugyanakkor a belső határok térségében egyértelműen csökken. A 90-es évektől megjelentek az illegális migráció kezelésére a személyek államhatáron történő átadás-átvétele és hatósági átszállítása tárgyában az ún. a visszafogadási egyezmények, amelyek valamennyi

határviszonylatban megtalálhatók. 2006-ban kerültek kihirdetésre a határokon átívelő kétoldalú bűnüldözési együttműködést szabályozó új típusú államközi szerződések osztrák, szlovák és szlovén viszonylatban, s újraéledőben van a kishatárforgalom szabályozása a külső határos szomszédos országokkal a közösségi joggal összhangban. A határszerződések csoportosítását az elmúlt időszakban bekövetkezett változások tendenciájának figyelembe vételével új szempont szerint foglaltam tipológiai rendszerbe. Összességében az államhatárhoz kapcsolódó szerződések mára a globális kihívások elleni fellépést is elősegítik, miközben hozzájárulnak a határtérség közrendjének és közbiztonságának fenntartásához;

- **a határrend fenntartásához** kapcsolódó kötelező, korlátozó és tiltó igazgatási normák heterogén jellegűek, a határterülethez, illetve a határátkelőhelyhez kapcsolódnak. Szűkebb értelemben ezek a szabályok képezik az államhatár rendjének fenntartását biztosító normarendszert. Ezen belül megkülönböztethetjük az államhatárhoz (határvonalhoz) közvetlenül kapcsolódó igazgatási (rendészeti) jellegű szabályokat (a korlátozó intézkedéseket, a szakhatósági döntéshez, bejelentési kötelezettség alá eső tevékenységeket, egyéb igazgatási szabályokat), valamint a határforgalomhoz kötődő igazgatási normákat (az államhatár átlépésének általános és kivételes szabályait, a határforgalomban bevezethető korlátozásokat, és az engedélyezési jogköröket). E normák a határ menti térségekben élők mindennapi életviszonyainak normális menetét, zavartalanságát hivatottak biztosítani, sajátosságuk, hogy kívül esnek a közösségi jogharmonizáció körén.

Az államhatár rendjének fenntartását ellátó szervezet jogállásának és

feladatrendszerének változásait és tartalmát vizsgálva megállapítottam, hogy:

- a Határőrség alkotmányos jogállása a rendszerváltástól jelentősen megváltozott. 1989-ben az Alkotmány a fegyveres erők részeként definiálta, 1994-től megjelent az alaptörvényben a rendészeti feladatkörre vonatkozó jogtétel, ezáltal kettős jogállású szervezet lett. A 2005. január 1-jétől hatályos meghatározás szerint rendvédelmi szerv;
- a Határőrség feladatrendszerében is jelentős változások történtek a rendszerváltástól napjainkig. 1994-től idegenrendészeti hatáskörrel felruházott szerv lett, amely erősítette a rendészeti feladatkörét. 1997-től pedig, meghatározott bűncselekmények nyomozása esetén nyomozóhatósági jogkörrel rendelkezik. Az idegenrendészeti feladatköre 2002-ben átalakult, a klasszikus közigazgatási hatósági jogkörei szűkültek, miközben a rendészeti jogalkalmazás körébe tartozó idegenrendészeti feladatai

bővültek. 2006-ban bővült a Határőrség nyomozóhatósági jogköre is. A schengenkonform jogharmonizáció érintette a Határőrség tevékenységéhez kapcsolódó jogi háttér módosítását is, ám azok jelentős része nem lépett hatályba. 2006-ban kormányzati döntés született a Határőrség és a Rendőrség integrációjáról tekintettel arra, hogy a schengeni rendszerben az államhatárhoz kapcsolódó feladatok változásai új, adekvát szervezeti struktúrát követelnek meg;

- a határrendészet a határrend fenntartásához és a határbiztonság garantálásához kapcsolódik, amely elválaszthatatlan része a közrendnek és a közbiztonságnak. Az Alkotmány a Határőrség feladataként határozza meg a határrend fenntartását. A határrendészeti feladatkör jogi értelemben az államhatár rendjének védelmét biztosító közigazgatási, idegenrendészeti, büntető és szabálysértési, valamint nemzetközi jogi normák betartását, betartásuk ellenőrzését, megsértésük esetén pedig, a szükséges eljárások lefolytatását jelenti. A Határőrség határrendészeti feladatai szerteágazóak, a Hórtv. alapján négy csoportba sorolhatók: az államhatár őrzése, a határforgalom ellenőrzése, az idegenrendészeti feladatok és a határrend fenntartásához kapcsolódó egyéb igazgatási és veszély-elhárítási feladatok. A határrendészet tartalma a schengeni rendszerben módosul, és jelentősen differenciálódik a külső és a belső határok térségében;
- a Határőrség bűnüldözési feladatrendszerének tartalmi elemeit vizsgálva megállapítottam, hogy három fő területe van: külön törvényben a Határőrség hatáskörébe utalt bűnüldözési és bűnmegelőzési feladatok, a Hórtv.-ben meghatározott nyomozási cselekmények foganatosítása és a Be.-ben meghatározott bűncselekmények elkövetése esetén nyomozóhatósági jogkör gyakorlása, amely 1997 óta fokozatosan bővült. Nyomozási tevékenységének fő iránya az embercsempészet és az úti okmány tekintetében elkövetett közokirat-hamisítás, továbbá az államhatárhoz kapcsolódó más súlyos, a szervezett bűnözés körébe tartozó olyan bűncselekmények, mint az emberkereskedelem és a fegyvercsempészet.

A schengeni határbiztonsági rendszert és benne Magyarország helyét vizsgálva megállapítottam, hogy:

- **2004-től** a szabadság, a biztonság és a jog térségnek megszilárdítása érdekében új korszak kezdődött a Hágai Program alapján, amelynek belső dimenzióját taglaló Cselekvési Terv hangsúlyozza a belső határokon a személyellenőrzés mielőbbi megszüntetését, a külső határokon pedig, az integrált határellenőrzés megteremtését.

Ennek érdekében konkrét intézkedéseket is előírnak, pl. a Schengen-érettséggel kapcsolatos értékelést, a schengeni értékelő rendszer felügyeleti mechanizmusának kialakítását, nemzeti szakértői csoport felállítását a külső határokon és a Schengeni Alap létrehozását. A Hágai Program külső dimenziójáról szóló stratégia célja az Unió belső biztonsága szempontjából fontos alapvető értékek védelme, és a biztonságos Európa kialakítása.

- **az EU integrált határbiztonsági rendszerének** fő pillérei: az Integrált Határigazgatási Stratégia, a Schengeni Határellenőrzési Kódex, a megerősített bűnüldözési együttműködés és a kishatárforgalmi rendszer.
- **az integrált határigazgatás** a határbiztonság eszközrendszere. Az integrált határigazgatás magába foglalja a külső határellenőrzést, a belső határok térségében a határokon átívelő bűnüldözési együttműködést, a tagállamokon belüli hatóságok közötti együttműködést a belső térségben, a külső határos szomszédos országgal a kétoldalú együttműködést, a külső és a belső határokon a tagállamok hatóságai és az Unió ügynökségei közötti együttműködést;
- **a Schengeni Határellenőrzési Kódex** hatálybalépése mérföldkövet jelentett az Unió határellenőrzési rendszerének kialakításában, amely a schengeni határbiztonsági rendszerben az integrált határigazgatás jogi pillére, kerete. Közösségi jogszabályként legitímálta a külső határ és a belső határ fogalmát és egyértelművé tette a külső határ közjogi státuszát. Egyértelművé vált a határellenőrzés kifejezés tartalma is. Fogalomrendszerével, egyértelmű szabályaival új korszakot nyitott a schengeni határellenőrzési rendszerben;
- **a megerősített bűnüldözési együttműködés** a Prümi Egyezmény alapján szintén egyik építőköve a schengeni biztonsági rendszernek, amely előírja a belső határokon átnyúló együttműködés erősítését a nagyszabású rendezvények, katasztrófák, illetve közvetlenül fenyegető veszély esetén a közrend és közbiztonság fenntartása érdekében;
- **a kishatárforgalom** – a korábbi elutasító vélekedéssel szemben – a schengeni biztonsági rendszerben jelentős helyet foglal el. Ezt támasztja alá az a tény, hogy 2006 decemberében közösségi rendelet született a tagállamok külső szárazföldi határain kialakítandó kishatárforgalom szabályairól. A kishatárforgalmi rendszer nagyban hozzájárul a szélesebb és biztonságos Európa megteremtéséhez;
- **2004-től a magyar határok jellege megváltozott.** Az osztrák, szlovák és szlovén határszakasz jogilag belső határnak minősül, ténylegesen ideiglenes külső határ

(csatlakozási határ). Az ukrán, román, szerb és horvát határszakasz külső határnak minősül. 2007. január 1-jétől már a magyar-román határszakasz is csatlakozási határ. 2008-tól Magyarország várhatóan a schengeni rendszer teljes jogú tagjává válik, ettől az időponttól kezdve viszonylatunkban 3-féle határtípus lesz előre nem látható ideig. Az osztrák, szlovák és szlovén határszakasz belső határ, a román határszakasz csatlakozási határ és a horvát, szerb és ukrán határszakasz külső határ lesz. 2004. május 1-jétől a magyar határellenőrzési rendszer módszereit tekintve: külső határellenőrzés, illetve belső határellenőrzés. Ez utóbbit a gyakorlat alakította ki az EU-csatlakozást követően a leendő belső határokon (csatlakozási határokon) alkalmazott ellenőrzésekre, amely egyszerűsített határellenőrzési technológiát jelent és átmeneti jellegű;

- **a komplex ellenőrző rendszer**, mint az integrált határbiztonsági rendszer része, a tagállamon belüli horizontális integrált együttműködés hatékony eszköze az illegális migráció és a kapcsolódó jogellenes cselekmények elleni fellépésben. Hozzájárul az Unió belső biztonságának erősítéséhez, amely az egységes közbiztonsági térség kialakulásának irányába mutat;
- **a határokat átlépő bűnözés visszaszorítása és megelőzése** érdekében a bűnüldöző szervek közötti együttműködés jogi alapjainak megteremtése jelentős lépés volt. 2006-ban az Ausztriával, Szlovákiával és Szlovéniával e tárgyban kötött kétoldalú államközi megállapodásokat az Országgyűlés kihirdette, a schengeni jogharmonizáció megteremtődött. Az osztrák szerződés 2006-ban hatályba lépett, míg a másik két egyezmény később lép hatályba. Az egyezmények meghatározzák a határokon átnyúló bűnüldözési együttműködési formákat és rögzítik a kapcsolattartási szolgálati helyeken történő együttműködés szabályait is, s úgyszintén a közbiztonság és a közrend védelme érdekében a közös járőrszolgálat megszervezésének lehetőségét is. A határokon átívelő új bűnüldözési és rendészeti együttműködési formák hatékony eszközei a szabadság, biztonság és jog térségében a belső biztonság fenntartásának.

Új tudományos eredmények

Az értekezésben megfogalmazottak alapján kutatásaim új tudományos eredményeinek tartom a következőket:

1. **Bizonyítottam**, hogy az Európai Unióban az integráció térbeli és intézményi bővülése eredményeként egyre inkább kirajzolódni látszik egy közjogi területiséggel is jellemezhető föderatív állam-közösség, amelyben a schengeni jog alapján kimutatható a határok új közjogi státuszának formálódása. Jogi értelemben a belső határok tagállami joghatósági és illetékességi határokká, míg a tagállami külső határok egy közjogi területiséggel és önálló közösségi jogrenddel rendelkező föderalista államot övező szövetségi határokká válnak.
2. **Bebizonyítottam**, hogy a schengeni kétlépcsős jogharmonizáció az államhatárhoz kapcsolódó magyar jogi szabályozásban általában megvalósult, ugyanakkor 2004 után a térségünkben bekövetkező – az egyes határviszonylatainkat érintő – kettős csatlakozások térbeli és időbeli eltolódással történő megvalósulása nem tükröződik vissza a hatályos jogi szabályozásban. Szükséges az átmeneti időszak fogalom- és szabályrendszerének megalkotása, mivel a jövőben csatlakozni szándékozó környező országok EU-tagságának elérésével számolni kell a schengeni teljes jogú tagságuk elnyeréséig meghatározott határviszonylatokban az ún. csatlakozási határokkal.
3. **Elemeztem és feltártam** az államhatárral és annak rendjével összefüggő több jogág – a büntetőjog, a közigazgatási és rendészeti jog, valamint a nemzetközi jog – tárgykörébe tartozó normaanyag tartalmi változásainak jelentős időszakot átfogó fejlődéstörténetét és tendenciáit. Mindezek alapján **rendszerbe foglaltam** az államhatár rendjének jogi védelmét biztosító komplex jogi szabályozást.
4. **Bebizonyítottam**, hogy a schengeni rendszerben a mozgásszabadság érvényesülésének elengedhetetlen feltétele az integrált határbiztonság, amelynek egymást kiegészítő eszközrendszere a külső határokon a közösségi szabályoknak megfelelő következetes határellenőrzés, a belső határok térségében a határokon átívelő rendészeti és bűnüldözési együttműködés, valamint a tagállami belső térségben az illegális migráció elleni integrált rendészeti fellépés.

A tudományos eredmények gyakorlati hasznosíthatósága, ajánlások

A kutatás során feltárt és az értekezésben megfogalmazott tudományos eredmények felhasználására három területen látok reális lehetőséget:

- A jogalkotásban történő felhasználására, figyelembe vételére elsősorban az egyes fogalmak tartalmi jegyeinek átvételével kerülhet sor;
- A jogalkalmazás területén elsősorban a határrendészeti jogalkalmazás során nyerhetnek alkalmazást az értekezésben levont következtetések, eredmények;
- Az oktatás területén a felsőfokú képzésben, mindenekelőtt a határrendészeti és védelmi vezetői szakon tanuló hallgatók számára nyújthat ismeretanyagot az államhatár rendjét jogi aspektusból elemző értekezés.

Javaslat a kutatás további folytatására

Az értekezés ráirányította a figyelmet a schengeni határbiztonság sarkalatos kérdéseire, sok területet azonban terjedelmi okok miatt vagy közvetett csak részben vagy egyáltalán nem érintett. Ezért ezek a kérdések további kutatásokat igényelnek. Ilyenek többek között:

- A kishatárforgalom kétoldalú szabályozásának és kialakításának új rendszere;
- A határokon átívelő rendészeti együttműködés kialakításának modellezése;
- A kettős csatlakozás közötti átmeneti időszak fogalom- és szabályrendszerének megalkotása.

Meggyőződésem, hogy a kutatómunkám több olyan kérdéskört is felvetett, amelyek megfelelő alapot nyújtanak az államhatárhoz kapcsolódó jogi szabályozás további kutatásaihoz.

Köszönetet mondok mindazoknak, akik megosztották velem szakmai, oktatói és kutatói tapasztalataikat és nélkülözhetetlen javaslatokat adtak az értekezés-tervezet kialakításához. Külön köszönet illeti a Határőrség Országos Parancsnokság munkatársait, akik rendelkezésemre bocsátották a dolgozatban felhasznált statisztikai adatokat, és Prof. Dr. Sándor Vilmos hőr. ezredes urat, aki mindvégig figyelemmel kísérte és irányította munkámat.

Budapest, 2007. február 12.

Tóthné dr.jur. Demus Mária
egyetemi adjunktus

FELHASZNÁLT SZAKIRODALOM

Könyvek, tanulmányok

„Az embercsempészet és az ellene folytatott tevékenység a Magyar Köztársaság Határőrségénél” (tanulmány) Szerzők: Engi E.- Grónás J.- dr. Gubicza J.- Józai J.- Olajos L.- dr. Sándor V.- Szőke I.- **Tóthné dr. Demus M.**- Zsigovits L. Budapest, 1997. Kiadja: Határőrség Országos Parancsnoksága.

A Büntető Törvénykönyv Kommentárja Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1968.

A magyar büntető törvények és szabályok magyarázatokkal és jegyzetekkel Budapest, Franklin-társulat 1909.

Békési László: A politika földrajza. Budapest, Aula Kiadó Kft. ISBN 963 9478 93 8.

Bokorné Szegő Hanna: Nemzetközi jog. II. Javított kiadás. Aula Kiadó, 1998. ISBN 963 9078 77 8.

Böröcz József: A határ: társadalmi tény. Replika 47-48. (2002. június) pp.: 133-142.

Buza László: Az állami határok kérdése a nemzetközi jogban Kolozsvár, 1946. Minerva Irodalmi és Nyomdai Műintézet R.-T.

Búza László-Hajdú Gyula: Nemzetközi jog 3. átdolgozott kiadás. Budapest, Tankönyvkiadó 1961.

Dr. Auer György: A büntetőtörvények egyes fogyatékoságainak megszüntetéséről és pótlásáról szóló 1948. évi XLVIII. Tc. magyarázata (Budapest, 1948. Grill Károly könyvkiadó vállalat)

Dr. Bruhács János: Nemzetközi jog II. Különös rész. Bp-Pécs, Dialóg Campus Kiadó 1999.

Dr. Finszter Géza: A rendészet elmélete. Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. 2003. ISBN9632247019

Dr. Gáspár László: A határőrzés története I. Bp., ZMKA Határőr Tanszék. 1988. (Tansegédlet)

Dr. Gáspár László: A magyar határőrzés története II. Bp., ZMKA Határőr Tanszék. 1992. (Tansegédlet)

Dr. Gáspár László: A MAGYAR KIRÁLYI HATÁRRENDŐRSÉG az első önálló magyar határőrizeti szervezet. Budapest, Kiadja: Határőrség Országos Parancsnoksága 1993.

Dr. Gubicza József: A határőrség menekültügyi feladatai. (doktori PhD-értekezés) ZMNE 2000.

Dr. Hardi Tamás: Az államhatár. Budapest, Kiadja: Rendőrtiszti Főiskola, 2003. Rendvédelmi füzetek, ISSN 1585-1249; 2003/7. ISBN 9639405841

Dr. Hardi Tamás: Az államhatárokon átnyúló régiók formálódása. In: Magyar tudomány ISSN 0025-0325. - CX. kötet - Új folyam, XLIX. kötet, 2004/9. szám, 991-1001. p.

Dr. Katona Géza: A rendészet fogalma és tagozódása. Magyar Rendészet 4/2003: p.: 11-19. HU-ISSN 1586-2895

Dr. Nagy György: A határforgalom ellenőrzése és az azt végrehajtó szervezet fejlődése 1950-1991. ZMKA Határőr Tanszék 1992. (jegyzet).

- Dr. Pálvölgyi László:** Az államhatár rendje a Magyar Köztársaság határképviselési rendszere. Budapest, ZMNE jegyzet. Kiadja: Határőrség Országos Parancsnokság 2000.
- Dr. Ruttkay Éva:** Államhatárok, határmentiség és regionális politika (Válaszok Európában és Magyarországon). In: Európa Fórum. - 1996. 3. sz. 105-117. p.,
- Dr. Sallai János:** A bel- és igazságügyi együttműködés általános jogi tudnivalói. Hans Seidel Alapítvány. "Pro Renovanda Cultura Hungariae" Alapítvány, Bp., 2004. ISBN 963 214 797 9.
- Dr. Sallai János:** A Magyar Köztársaság határrendje és a határ biztonsága a "schengeni" elvek EU-ba való beépülése, illetve Magyarország uniós csatlakozása tükrében / Sallai János, Ritecz György. - Budapest: Rendőrtiszti Főiskola, 1999.
- Dr. Sallai János:** Az államhatárok ISSN 1219 5235 Változó világ; ISBN 963 9001 85 6; Press Publica Kiadó, 2004.
- Dr. Sándor Vilmos:** A határrendészetet ellátó szervezetek összetevékenységében ható törvényszerűségek és általános elvek. Bp, ZMKA Határőr Tanszék 1995. (ideiglenes jegyzet)
- Dr. Suba János:** Magyarország államhatárának változásai 1867-1947 között: a határmegállapító bizottságok működése Magyarországon a XIX-XX. században. Budapest, 2003. Tipico Design Kft., ISBN 9637623299
- Dr. Suba János:** Magyarország határain végzett aknatelepítési munkálatok műszaki-technikai biztosítása 1950-ben. Bp., Új Honvédségi Szemle (ISSN 11216-7436) 1998/8 pp.: 52-59.
- Dr. Szabó A. Ferenc:** A migráció történelmi és biztonságpolitikai jelentősége az EU-bővítés tükrében. Budapest, 2000. Kiadja: Stratégiai és Védelmi Kutató Hivatal. Védelmi Tanulmányok kétnyelvű kiadvány No.39. (ISSN 1216-4704; ISBN 963 8117)
- Dr. Szamel Lajos:** A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának alapjai, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest 1990.
- Dr. Teke András:** Az őrzés, mint rendészeti alaptevékenység II. Budapest, 2000. Kiadja: Rendőrtiszti Főiskola. Rendvédelmi Füzetek 2000/17. ISSN 1585-1249.
- Dr. Tóth József:** Az európai ország- és államhatárok biztonságpolitikai hatásai. IN: A biztonságpolitika specifikus területei c. tudományos konferencián elhangzott előadások anyaga. Szakmai Tudományos Közlemények – a KBH Tudományos Kutatóhely és az MH Térképész Szolgálat kiadványa 2001. május 23. ISSN 1586-199X
- Dr. Verhóczy János- Stóberl Sándor:** Határutak és határvizek. Budapest, Rendőrtiszti Főiskola, 2001. (Rendvédelmi füzetek, ISSN 1585-1249; 2001/21.) ISBN 963940506X
- Dr. Virányi Gergely** (szerk.) Határellenőrzés az Európai Unióban, Tempus –projekt Institut Bildung Jep – 13165 – 98, Rendőrtiszti Főiskola és Hans Seidel Alapítvány Budapest, 2000. ISBN 963 00 2582 5.
- Dr. Tóth József – Dr. Trócsányi András:** A magyarországi régiók történelmi-földrajzi alapjai. Fejlesztés és Finanszírozás 2003/4 p.: 19-29.;
- Európai Unió Fogalomtár.** Általános kifejezések. Budapest, Kiadja: Szaktudás Kiadó Ház, 2001. ISBN 963 861 669 5.
- Friedrich Ratzel:** Politikai Földrajz VI. Rész: A határok In: Geopolitikai Szöveggyűjtemény (Szerk.: Csizmadia S.- Molnár G.- Pataki G. Zs.) Bp., 2002. Kiadja: Stratégiai és Védelmi Kutató Hivatal ISBN 963 8117 89 3.
- Gaál Gyula:** A hazánkban működő embercsempész szervezetek jellemzői. In: Belügyi szemle ISSN 1218-8956. - 2002. 11-12. sz., 227-237. p.

Hadtudományi lexikon I. Kötet (A-L) (Főszerk.: Szabó J.) MHTT, Bp., 1995. ISBN 963 04 5226)

Herbert Dittgen: Welt ohne Grenzen? Überelegungen zur Zukunft der Nationalstaaten. Merkur. 1997./9-10. írása nyomán a Korunk című folyóiratban.

Horváth Zoltán: Kézikönyv az EU-ról 5. átdolgozott, bővített kiadás. Kiadta: Magyar Országgyűlés 2002.

Jacques Ancel: A határok geográfiája. In: Geopolitikai Szöveggyűjtemény (Szerk.: Csizmadia S.- Molnár G.- Pataki G. Zs.) Kiadja: Stratégiai és Védelmi Kutató Hivatal Budapest, 2002. ISBN 963 8117 89 3. (p.: 413-422.)

Magyar Államigazgatási jog. Különös rész, ideiglenes jegyzet. ELTE AJTK, Budapest, 1993.

Magyar Törvénytár **1903. évi törvények**, Budapest, Franklin-társulat 1904.

Pósa Zoltán: Az államhatár jogi védelmének történelmi fejlődése Magyarországon. Budapest, ZMNE, 2000. (diplomamunka)

Révai kislexikona (Szerk.: Varjú Elemér, Bp., Révai Irodalmi Intézet kiadása, 1936.)

Rítecz György: Az illegális migráció és az EU-csatlakozás hatása a magyar határőrizetre. (doktori (PhD) értekezés). Budapest, ZMNE 2003.

Schwarz Karl-Peter: Európai határok a párizsi szerződések óta: jog és jogtalanság. In: Cikkek a nemzetközi sajtóból. - 1992. 40. sz. 12-30. p.,

Tóthné dr. Demus Mária: A Határőrség lehetséges bűnmegelőzési feladatai a leendő belső határok térségében (Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. kötet pp.: 203-215. ISSN **1589-1674** MHTT Határőr Szakosztály 2003.)

Tóthné dr. Demus Mária: Az államhatár rendjének jogi védelme az EU-hoz való csatlakozás tükrében PhD koncepció (Nemzetvédelmi Doktorandorum 2002. évi 4. Szám 2. Kötet ZMNE Tudomány- és Kutatásszervező Koordinációs Központ)

Tóthné dr. Demus Mária: Kézikönyv az emberkereskedelemlről III. kötet: Rendvédelmi szervek (társszerzőként) I. fejezet 1.1.pont.; II.- III. IV. fejezet: Kiadó: 2004. IOM (Nemzetközi Migrációs Szervezet Budapesti Képvisellete, ISBN-92-9068-203-5)

Jogforrások és egyéb normatív dokumentumok

„A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség: A Tamperei Program értékelése és a jövőbeli perspektívák” – COM (2004) 401,2004.6.2.

Az Európai Parlamentnek és a Tanács **562/2006/EK RENDELETE** (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex) létrehozásáról

2211/1998. (IX. 30.) Korm. határozat az EU-hoz történő csatlakozásra irányuló tárgyalásokkal, illetőleg a csatlakozásra való felkészüléssel összefüggő egyes további kérdésekről

17/2001. (BK 7.) BM utasítás a schengeni joganyag átvételéről és annak gyakorlati megvalósításáról

33/2005. (BK 19.) BM utasítás Magyarország teljes jogú schengeni csatlakozása érdekében szükséges felkészülési feladatok végrehajtásáról

20/2000. (BK 13.) BM utasítás a Schengeni Információs Rendszerhez (SIS) való csatlakozás feltételének előkészítéséről

21/2001. (BK 8.) BM utasítás a Schengeni Információs Rendszer magyarországi megvalósításának előkészítéséről

40/2001. (XII. 23.) BM rendelet a Határőrség Szolgálati Szabályzatáról

110/2001. (VI. 21.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és az Osztrák Szövetségi Kormány között a Hegyeshalom-Nickelsdorf határátkelőhely területén a közös kapcsolattartási szolgálati hely létrehozásáról szóló, Győrben, 2001. május 4-én aláírt Megállapodás kihirdetéséről

148/2004. (V. 7.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovén Köztársaság Kormánya között a Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között a közúti és a vasúti határforgalom ellenőrzéséről szóló Egyezmény közúti forgalomban történő végrehajtásáról rendelkező, Ljubljánban, 2004. április 16-án aláírt Megállapodás kihirdetéséről

124/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és az Osztrák Szövetségi Kormány között határforgalom ellenőrző helyek létesítéséről és a határforgalom ellenőrzésében való együttműködésről szóló, Bécsben, 2004. április 29-én aláírt Megállapodás kihirdetéséről

2013/2001. (I. 17.) Korm. határozat az EU-hoz történő csatlakozással összefüggésben az egységes határellenőrzési rendszer megvalósításáról szóló kormányzati koncepcióról

20/2004. (BK 15.) BM-FMM-PM együttes utasítás az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növelésére, illetve összehangolására.

Szerződés Európai Alkotmány létrehozásáról – Az Európai Unió Hivatalos Lapja ISSN 1725-518X C310047. évfolyam 2004. december 16. 2004/C 310/01. Magyar nyelvű kiadás

101/1998. (V. 22.) Korm. rendelet a külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény végrehajtásáról

218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet az egyes szabálysértésekről

184/1997. (X.28.) Korm. rendelet az ideiglenes határátkelőhelyek megnyitásának szabályairól, a határátkelőhely területére nem határátlépés céljából történő belépés, tartózkodás és távozás rendjéről, a határterülethez tartozó települések felsorolásáról

34/2001. (XII.22.) BM rendelet a katonai alakulatok és szállítmányok államhatárom történő átlépéséről, a határterületnek minősülő repülőterekről, kikötőkről és vasútállomásokról, a menet közbeni ellenőrzésre kijelölt vasútvonalokról és vízi utakról, a nemzetközi forgalom számára ideiglenesen megnyitott repülőtéren közlekedő légi járművek határforgalmi ellenőrzéséről

56/1997. (X. 21.) BM-FM együttes rendelet határterületen a vadászat, határvízen a közlekedés, a halászat és a horgászat rendjéről

29/2000. (X. 13.) HM-BM együttes rendelet a NATO menetparancs alkalmazásával kapcsolatos szabályokról

40/1974. (X.1.) MT rendelet A Magyar Köztársaság államhatárának őrizetéről

48/1999.(XII.15.) BM rendelet A belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek katasztrófavédelmi feladatairól és a védekezés végrehajtásának rendjéről, valamint e szervek irányítási és működési rendjéről

94/1998. (XII.29.) OGY. hat. az MK biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről

30/2001. (XII.11.) BM rendelet a Határőrség határrendészeti szerveinek és nyomozó hatóságainak illetékességi területéről

305/2001. (XII.27.) Korm. rendelet a határátkelőhely megnyitásának, megszüntetésének, a működtetés rendjének és feltételeinek szabályairól;

1878. évi V. törvénycikk a magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekről és vétségekről

1879. évi XL. törvénycikk a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról.

1888. évi XIV. törvénycikk az osztrák-magyar Monarchiának Romániával, a Monarchia két állama és Románia közt fenforgott határvillongások kiegyenlítése végett, a határvonal újabb megállapítása és azzal kapcsolatos kérdések szabályozása tárgyában kötött, s Bukarestben 1887. évi december 7-én november 25-én aláírt nemzetközi egyezmény becikkelyezéséről

1891. évi XLI. törvénycikk a határ- és földmérési jelek büntetőjogi védelméről

1897. évi XIV. törvénycikk a Magyarország és Ausztria között, egyrészt Besztercze-Naszód és Máramaros vármegyék, másrészt Bukovina szélén elhúzódó országos határvonal megállapításáról

1897. évi II. törvénycikk a Magyarország és Ausztria közt Szepes vármegye és Gácsország szélén, ugynevezett Halastó körüli területen, az országos határvonalnak választott bíróság által leendő megállapítása tárgyában

1903. évi VI. törvénycikk az útlevelügyről

1903. évi VIII. törvénycikk a határrendőrségről

1921. évi XXXIII. törvénycikk az Északamerikai Egyesült Államokkal, a Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal és Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nikaraguával, Panamával, Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlovén Állammal, Sziámmal és Cseh-Szlovákiával 1920. évi június hó 4. napján a Trianonban kötött békeszerződés becikkelyezéséről

1922. évi VIII. törvénycikk a m. kir. vámőrség és a m. kir. pénzügyőrség létszámának, kiegészítési módjainak és felfegyverzésének megállapításáról

1939. évi II. törvénycikk a honvédelemről

1940. évi XVIII. tc. A magyar állam biztonságát veszélyeztető cselekmények (Magyar Törvénytar, 1940. évi törvénycikkek Budapest, Franklin-társulat 1941.)

1948. évi XLVIII. Tc. Büntetőtörvénykönyvek kiegészítése (Magyar Törvénytar, 1948. évi törvénycikkek, Budapest, Franklin-társulat 1949.)

1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmánya

1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról

1961. évi V. tv. A Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről (Törvények és Rendelet Hivatalos Gyűjteménye, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1962.)

1954. évi 12. tvr az ország területének elhagyására vonatkozó büntető rendelkezések kiegészítéséről (törvények és rendeletek hivatalos gyűjteménye 1954. közzéteszi az Igazságügy-minisztérium közreműködésével a Minisztertanács Titkársága, Budapest, 1955.)

1957. évi 12. tvr az ország területének elhagyására vonatkozó büntető rendelkezések kiegészítéséről (törvények és rendeletek hivatalos gyűjteménye 1957. közzéteszi az Igazságügy-minisztérium közreműködésével a Minisztertanács Titkársága, Budapest, 1958.)

1973. évi törvény a büntetőeljárásról

1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről

Az Európai Közösség Alapító Szerződése (Róma, 1957. III. 25. Hatályba lépés 1958. I. 1.)

1976. évi 8. tvr. az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről;

1989. évi XXVIII. törvény a külföldre utazásról és az útleveletről

1974. évi 17. tvr. az állam és közbiztonságról

1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

1993. évi LXXXVI. törvény a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről (Rtv.)

1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről

1997. évi CXXXIX. törvény a menedékjogról

1998. évi XII. törvény (Utv.) a külföldre utazásról

1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról

Maastricht-i Szerződés az Európai Unióról (aláírás: 1992. II. 7. hatálybalépés: 1993. XI. 1.).

1999. évi LXXV. törvény a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról

1999. évi LIV. törvény az EU bűnüldözési információs rendszere és a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete keretében megvalósuló együttműködésről és információcseréről

1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről

2001. évi LXXXIX. törvény a Magyar Köztársaság és az Európai Rendőrségi Hivatal között Budapesten, 2001. október 4-én aláírt Együttműködési Megállapodás kihirdetéséről

2006. évi XIV. törvény az EU-ról szóló Szerződés K.3. cikkén alapuló, az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló, 1995. július 26-án kelt Egyezmény (Europol Egyezmény) és Jegyzőkönyveinek kihirdetéséről

2001. évi XXXIX. törvény a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról

2002. évi LIV. törvény a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről

2003. évi CXXX. törvény az EU tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről

2004. évi XXIV. törvény a lőfegyverekről és lőszerkekről

2004. évi XXX. törvény az EU-hoz történő csatlakozásáról szóló szerződés kihirdetéséről

2004. évi CXIV. törvény a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a közúti, a vasúti és a vízi határforgalom ellenőrzéséről szóló, Pozsonyban, 2003. október 9. napján aláírt Egyezmény kihirdetéséről

2004. évi XV. törvény a személyazonosító igazolvánnyal történő utazással összefüggő törvénymódosításokról

2004. évi XXIX. törvény az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

2006. évi XXXVII. törvény a Magyar Köztársaság és az Osztrák Köztársaság között a határokat átlépő bűnözés megelőzése és leküzdése érdekében folytatandó együttműködésről szóló, Heiligenbrunnban, 2004. június 6-án aláírt Szerződés kihirdetéséről;

2006. évi CXXVI. törvény a Cseh Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Ciprusi Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak, a Litván Köztársaságnak, a Magyar Köztársaságnak, a Máltai Köztársaságnak, a Lengyel Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak az Európai Gazdasági Térségben való részvételéről szóló Megállapodás, valamint az Európai Gazdasági Térségről szóló Megállapodás kihirdetéséről

2006. évi LXXXIV. törvény a Magyar Köztársaság és az Osztrák Köztársaság között a közös államhatár láthatóságának biztosításáról és az ezzel összefüggő kérdések szabályozásáról, a Magyar Népköztársaság és az Osztrák Köztársaság által 1964. október 31-én aláírt és 1987. április 29-én módosított és kiegészített Szerződés módosításáról és kiegészítéséről szóló, Budapesten, 2002. április 8-án aláírt Szerződés kihirdetéséről

2006. évi LXXXV. törvény a Magyar Köztársaság és Románia között a magyar-román államhatár rendjéről, az együttműködésről és a kölcsönös segítségnyújtásról szóló, Bukarestben, 2005. október 20-án aláírt Szerződés kihirdetéséről

2006. évi CVIII. törvény a Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között a bűnüldöző szervek határokon átnyúló együttműködéséről szóló, Brdóban, 2006. október 25-én aláírt Megállapodás kihirdetéséről

2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról

2007. évi II. törvény a harmadik ország állampolgárainak beutazásáról és tartózkodásáról

1987. évi 25. tvr. a külföldre utazásról és az útlevélről

1989. évi 15. tvr. a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről

2006. évi XCI. törvény a Magyar Köztársaság 2006. évi XCI. törvény a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a határokat átlépő bűnözés megelőzésében és a szervezett bűnözés elleni harcban folytatott együttműködésről szóló, Pozsonyban, 2006. október 2-án aláírt Egyezmény kihirdetéséről

Web-lapok

A Bizottság Közleménye: A szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség külső dimenziójára irányuló stratégiáról – Európai Közösségek Bizottsága, Brüsszel, 12.10.2005. Elérhető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/com/2005/com2005_0491hu01.pdf, fellelés: 2006. XII.13.

A biztonsági helyzet javulása HELYZETÉRTÉKELÉS Elérhető: http://www.im.hu/download/helyzetertekeles_a_biztonsagrol2.doc/helyzetertekeles_a_biztonsagrol2.doc fellelés: 2006. XII.13.

A Hágai Program és a végrehajtásáról szóló, tíz prioritást kibontó „Akcióterv” elérhető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/com/2005/com2005_0184hu01.pdf
Fellelés: 2006. XII.13.

A schengeni megállapodás vívmányainak és élenjáró gyakorlatának helyes alkalmazását elősegítő ajánlások katalógusa. Az Európai Unió Tanácsa Brüsszel, 2002, II. 8. elérhető: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/catalogue20EN.pdf>
Fellelés: 2006. XII.1.

Az EU Alkotmánya. Elérhető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/oj/2004/c_310/c_31020041216hu00550185.pdf
Fellelés: 2006. XII. 11.

Az Európai Parlament és a Tanács 1931/2006/EK rendelete (2006. 12. 20) a tagállamok külső szárazföldi határain való kishatárforgalom szabályainak meghatározásáról, valamint a Schengeni Egyezmény módosításáról. Elérhető: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/oj/2006/l_405/l_40520061230hu00010022.pdf
Fellelés: 2007. I.4.

Dr. Hardi Tamás: Az eurorégiók, mint a határon átnyúló fejlesztés eszközei a Kárpát-medencében. Elérhető: www.magyarország2015.hu1/tanulmanyok/Hardi_Tamas051103.pdf
Fellelés időpontja. 2006.XII.10.

Dr. Suba János: A politikai földrajz történetileg változó államhatár-elmélete. Elérhető: www.fomi.hu/internet/magyar/szaklap/2002/06/3.pdf
Fellelés: 2006. XII. 9.

Grónás József-Sallai János: Kishatárforgalom története és jövője az EU-ban. Elérhető: http://www.zmne.hu/kulso/mhtt/hadtudomany/2005/2/2005_2_11.html. Fellelés:2006.XII. 12.

Prümi Egyezmény. Elérhető:<http://www.bmj.bund.de/media/archive/974.pdf>

Schengeni Megállapodás. Elérhető: www.abiew.obh.hu/abi/index.php?menu=1210
Fellelés időpontja: 2006. XII. 10.

Schengeni Végrehajtási Egyezmény: EGYEZMÉNY a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről 1985. június 14-én kötött Schengeni Megállapodás Végrehajtásáról; www.eu2004.hu/kulugy/upload/M_26/rek5/4.pdf,
fellelés: 2006. XII. 10.

Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the European Union. Elérhető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0233en01.pdf, fellelés: 2006. XI.10.

2006.4.13. Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 105/1 Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK Rendelete (2006. III. 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (**Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex**) létrehozásáról. Elérhető: <http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=1213>, fellelés: 2006.XII.1.

MELLÉKLETEK³⁰²

1. Melléklet:

A schengeni együttműködés bővülési folyamatának állomásai és alkalmazása

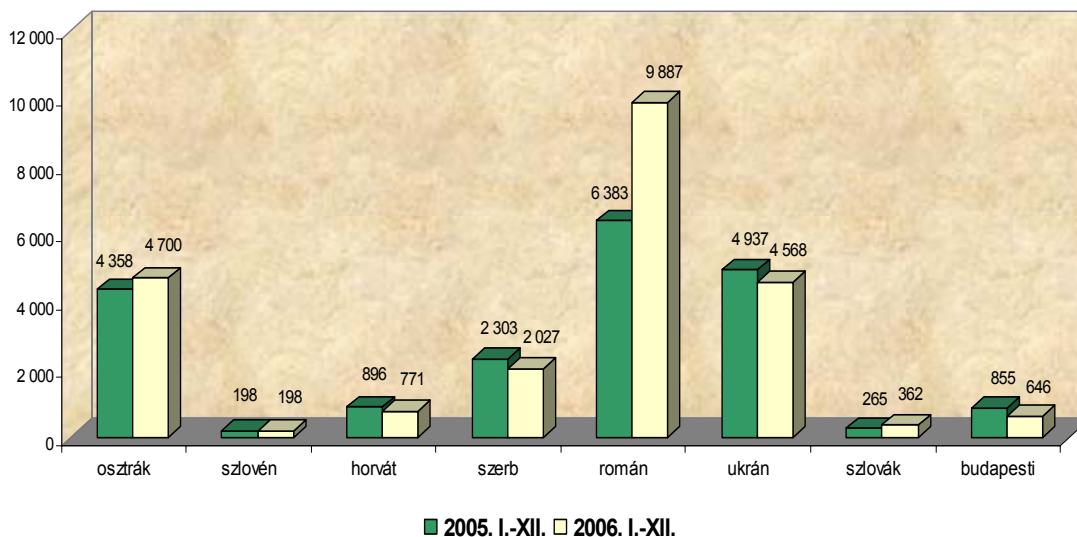
A Schengeni Egyezmények tagjai	Az alkalmazás kezdőpontja
1985. Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Németország	1995. március 26.
1990. Olaszország	1997. október 26.
1991. Portugália, Spanyolország	1995. március 26.
1992. Görögország	1997. december 8.
1995. Ausztria	1997. december 1.
1996. Dánia, ³⁰³ Finnország, Svédország, Izland (EU-tagság nélkül), Norvégia (EU-tagság nélkül)	2001. március 25.
1999. Svájc ³⁰⁴ (EU-tagság nélkül)	2002. június 1.
2004. Ciprus, Csehország, Észtország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Magyarország, Málta, Szlovákia, Szlovénia	Várhatóan: 2008. január 1.
2007. Bulgária, Románia	Az időpont egyelőre nem ismeretes

³⁰² A 2-5 sz., továbbá a 7. sz. mellékletben szereplő statisztikai adatokat bemutató ábrákat a HŐR OPK-ság Elemző és Értékelő Osztálya, a 6. sz. mellékletben szereplő nemzetközi szerződések és tervezetek listáját a HŐR OPK-ság Nemzetközi és Jogi Főosztálya bocsátotta rendelkezésemre.

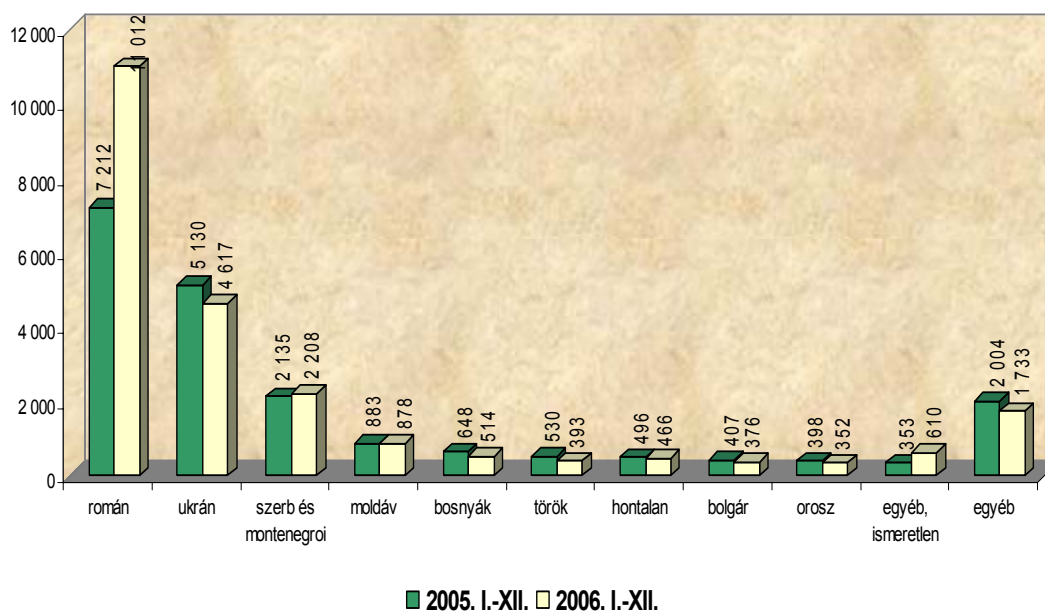
³⁰³ Dánia csak a III. pilléres együttműködésben vesz részt.

³⁰⁴ A Svájci Államszövetség az Európai Közösség és annak tagállamaival 1999. július 1-jén írta alá a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodást, amely 2002. június 1-jén lépett hatályba. A megállapodáshoz csatolt jegyzőkönyv alapján az együttműködés kiterjed a 2004. május 1-jén csatlakozott 10 új tagállamra is, amely jegyzőkönyvet a 2006. évi CXXV.tv. hirdette ki. (Hatálybalépés: 2007. I. 1-jén)

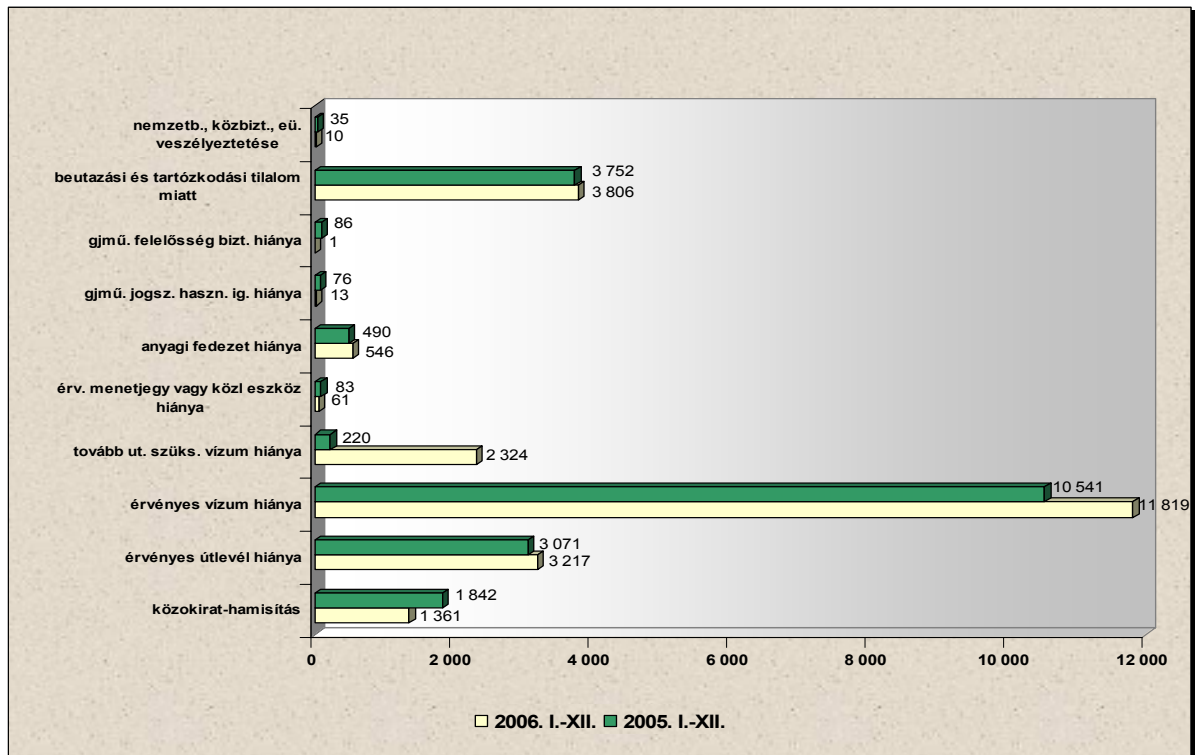
**2. Melléklet:
A visszairányítások alakulásának jellemzői az elmúlt években**



1. ábra: A visszairányítások viszonylati alakulása 2005-2006-ban

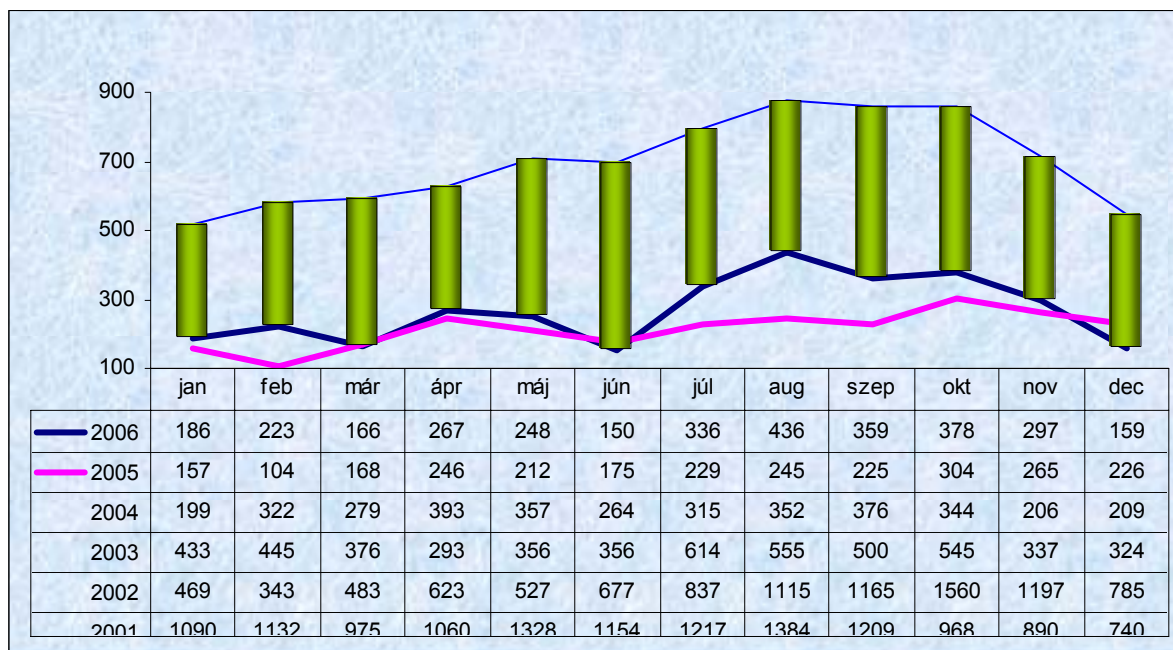


2. ábra: A visszairányítottak főbb állampolgársági kategóriái 2005-2006-ban

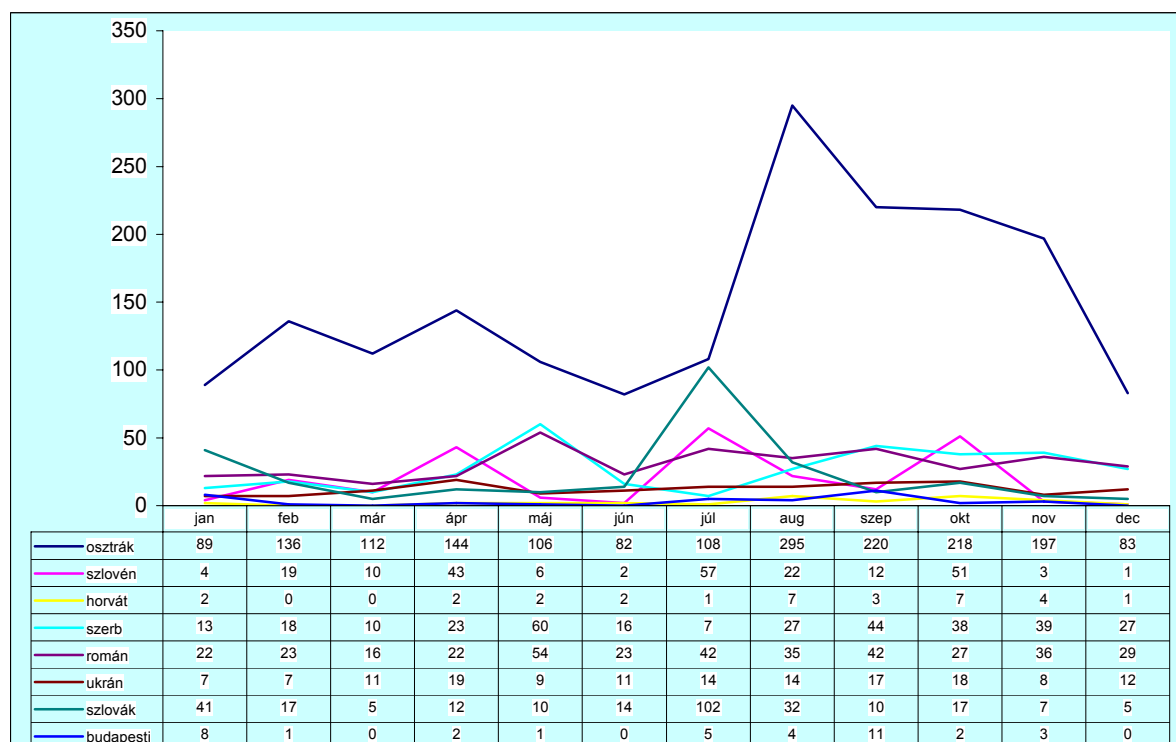


3. ábra: A visszairányítások okai 2005-2006-ban

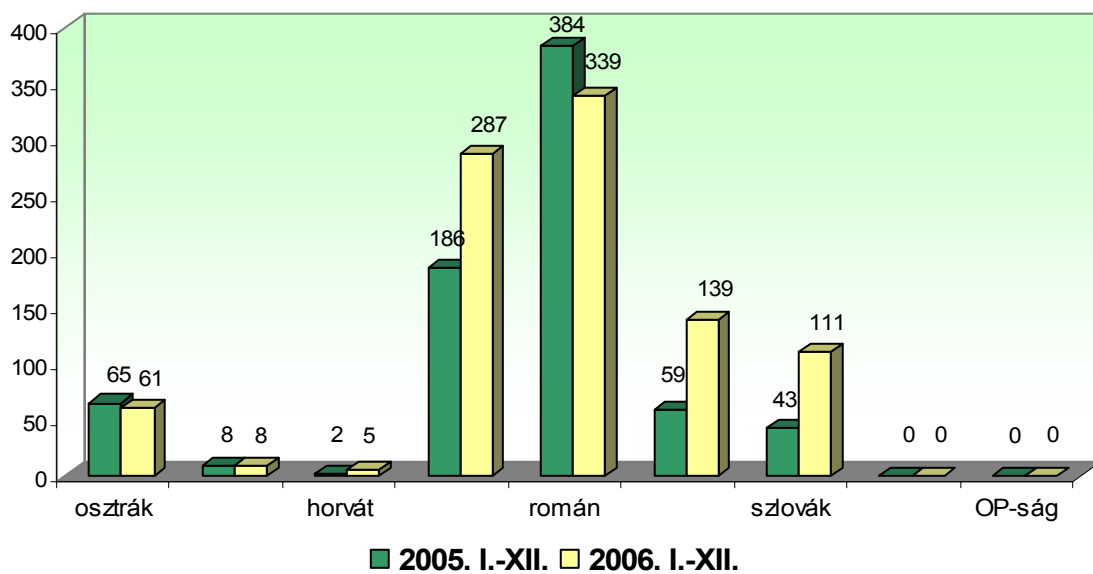
3. Melléklet: A tiltott határátlépés tendencia-összetevőinek jellemzői



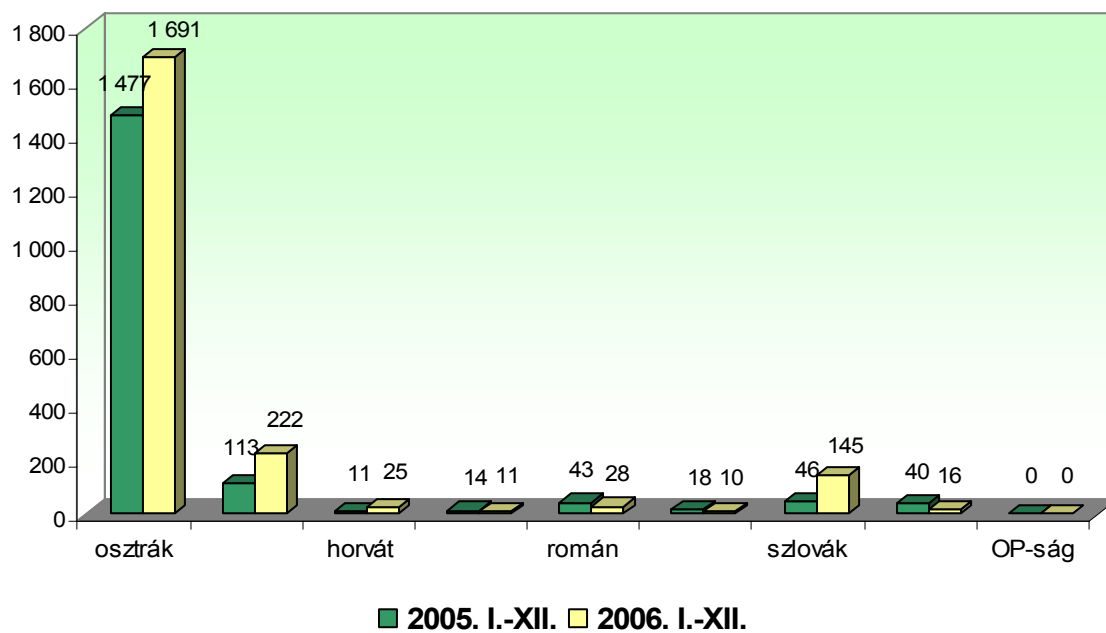
1. ábra: A tiltott határátlépés és kísérlete szabálysértések alakulása 2000-2006 között



2. ábra: A tiltott határátlépés és kísérlete szabálysértések viszonylati alakulása

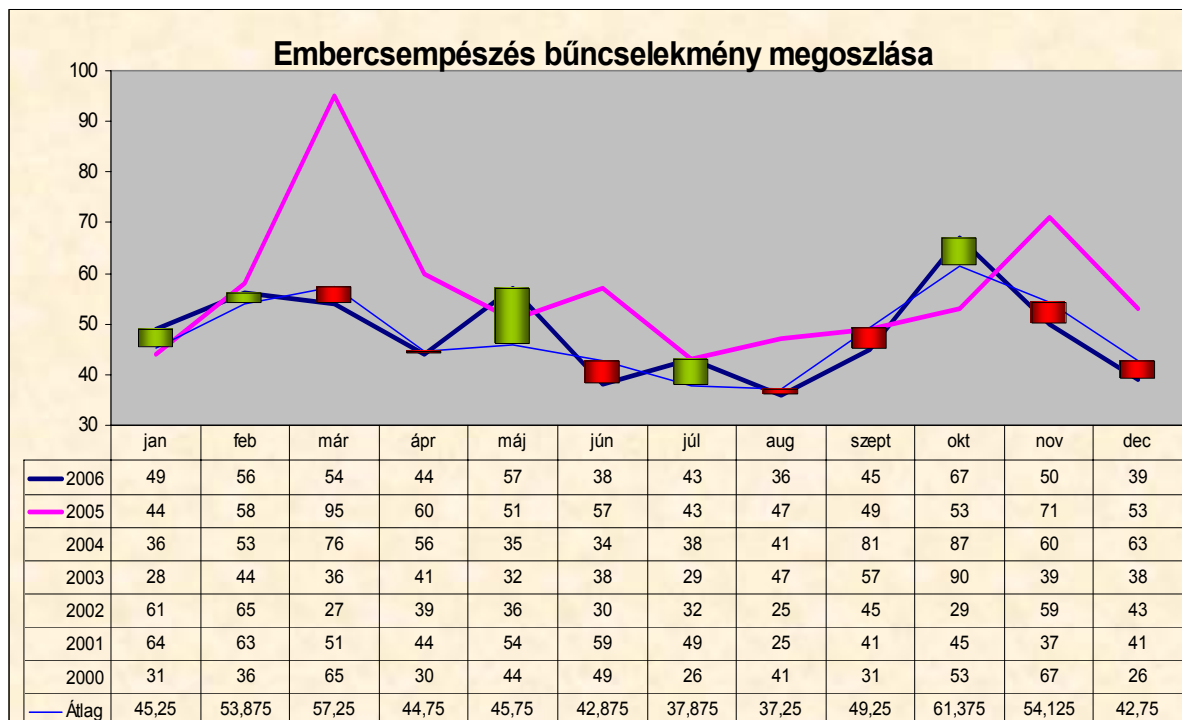


3. ábra: A tiltott határátlépés alakulása befelé irányba

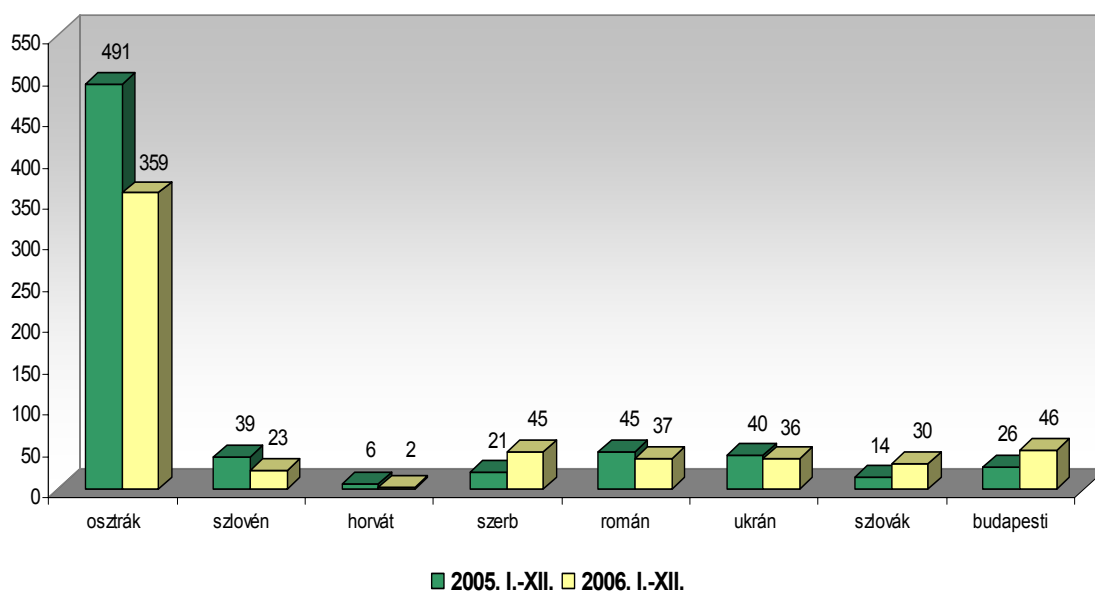


4. ábra: A tiltott határátlépés és kísérlete szabálysértések alakulása kifelé irányba

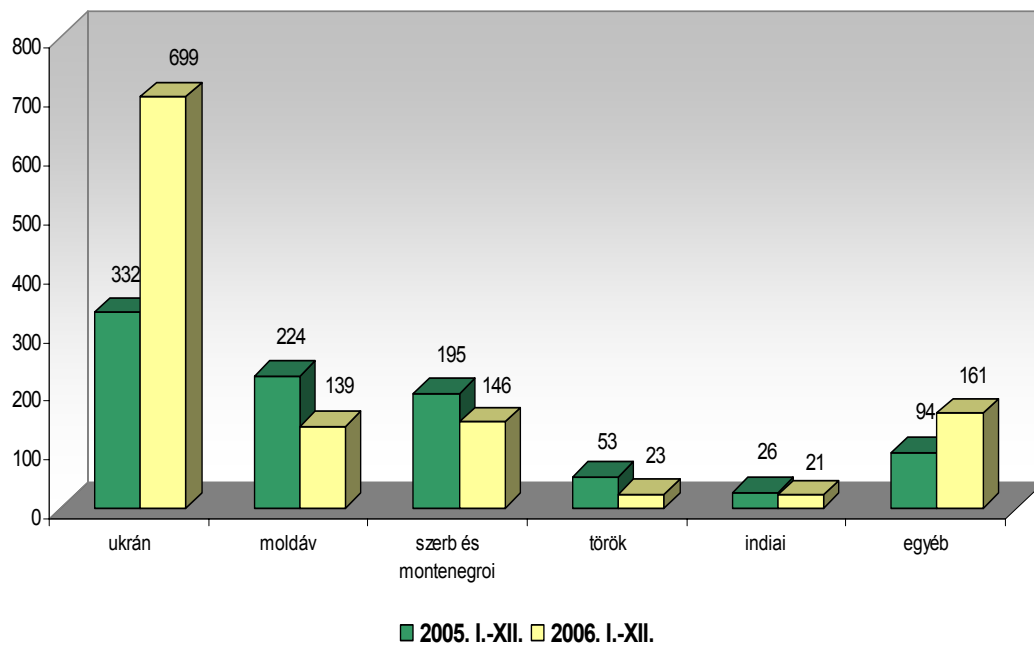
4. Melléklet:
Az embercsempészás tendencia-mutatói az elmúlt években



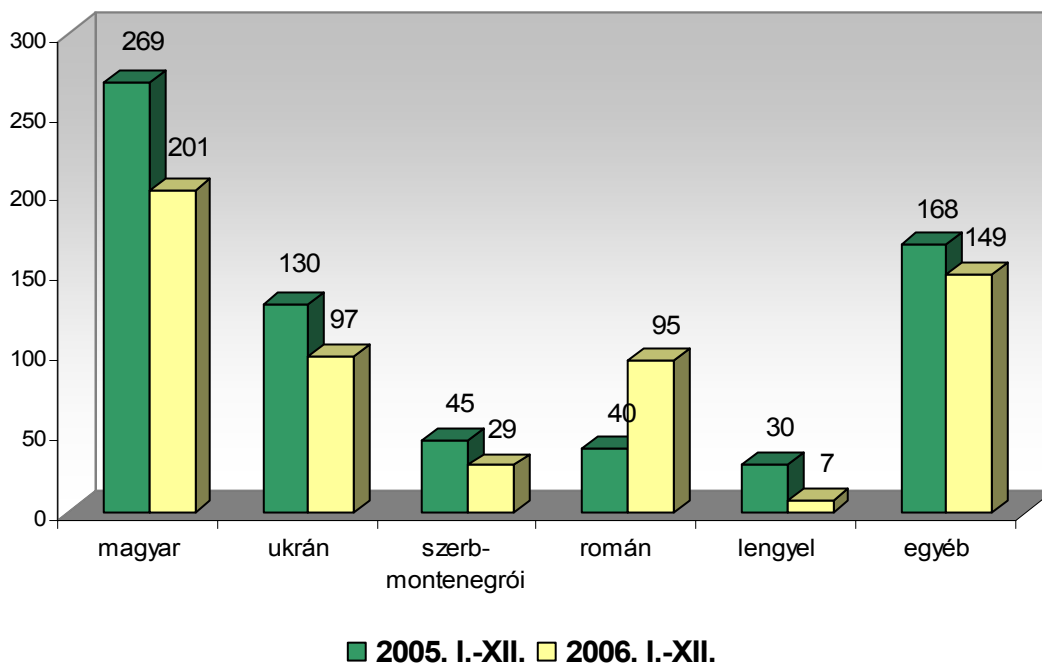
1. ábra: Az embercsempészás tendenciájának alakulása 2000-2006. között



2. ábra: Az embercsempészás határviszonylatonkénti megoszlása 2005-2006-ban



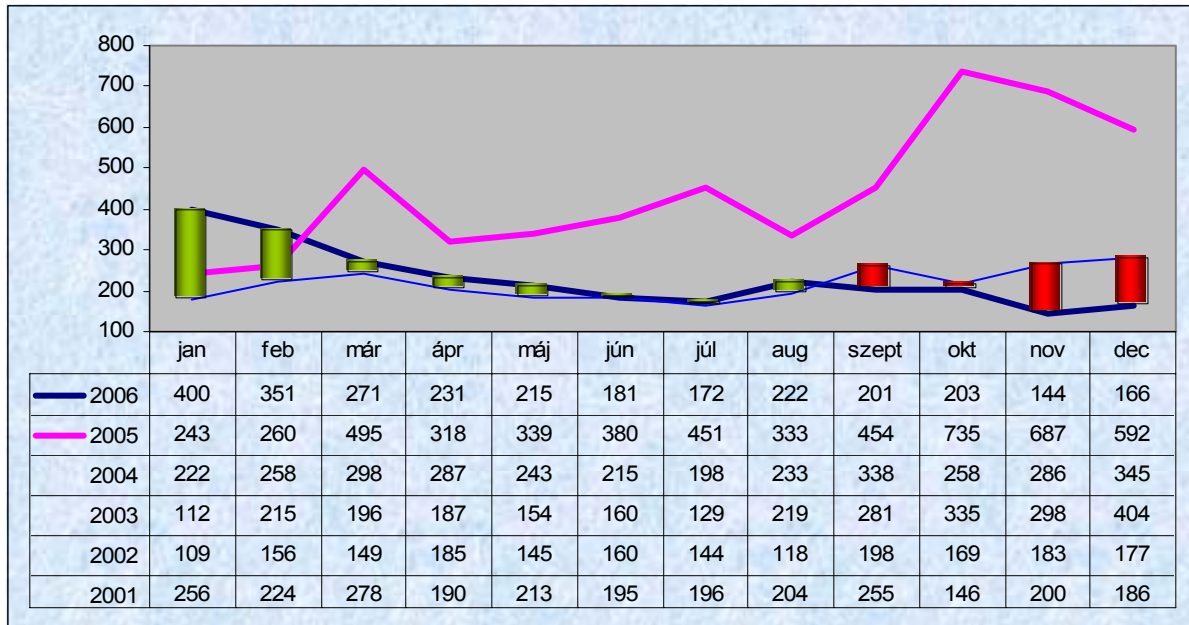
3. ábra: A csempésztett személyek főbb állampolgársági kategóriái



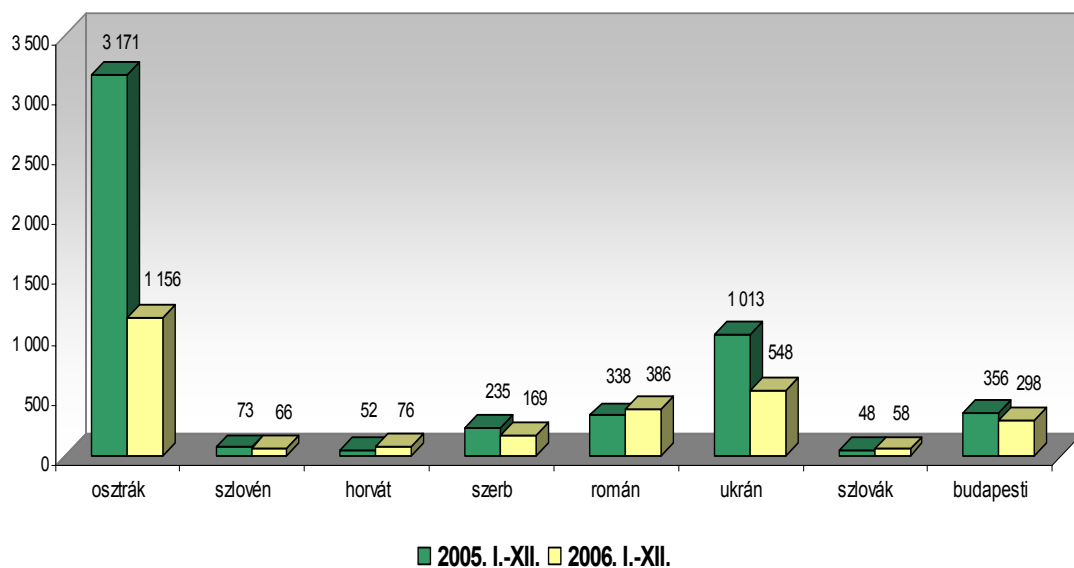
4. ábra: az embercsempésztést elkövetők főbb állampolgársági kategóriái

5. Melléklet:

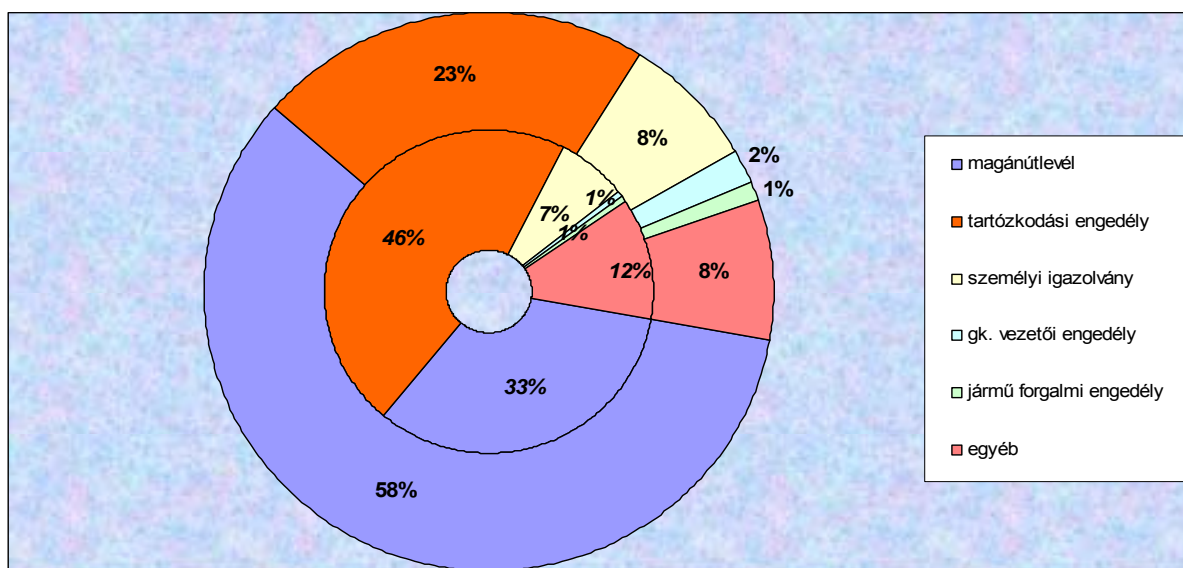
Az úti okmány tekintetében elkövetett közokirat-hamisítás tendencia-mutatói



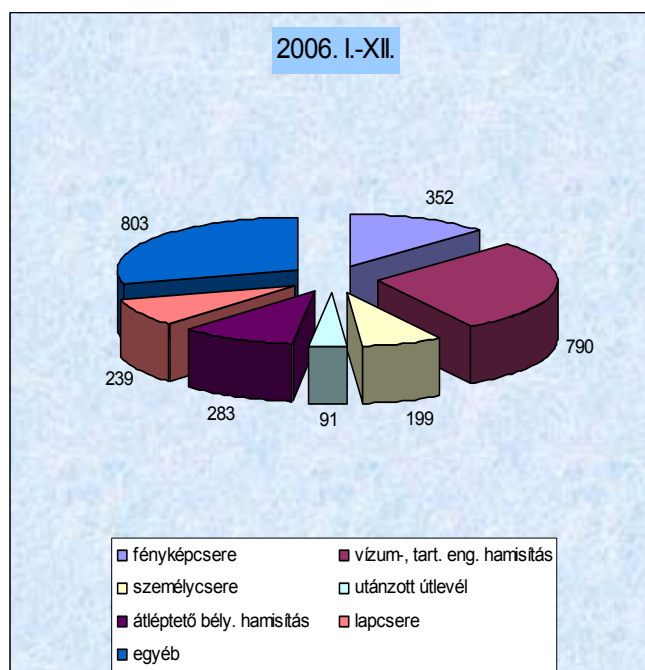
1. ábra: Az úti okmány tekintetében elkövetett közokirat-hamisítások tendenciájának alakulása 2000-2006 között



2. ábra: Az úti okmány tekintetében elkövetett közokirat-hamisítás bűncselekmények viszonylati alakulása 2005-2006-ban



3. ábra: Az úti okmány tekintetében elkövetett közokirat-hamisítás bűncselekmények megoszlása okmány-típusok szerint 2006-ban



4. ábra: Az úti okmány tekintetében elkövetett közokirat-hamisítás elkövetési módszerei 2006-ban

6. Melléklet:

Kimutatás a szomszédos országokkal kötött, a Határőrség tevékenységét érintő hatályos kétoldalú nemzetközi szerződésekről és az előkészítés alatt álló tervezetekről (2006. július 15-i állapot)

A szerződés megnevezése	Aláírva	Kihirdetve	Alkalmazhatóság
1. Ukrán viszonylat			
A Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között a szervezett bűnözés elleni harcban történő együttműködésről szóló Egyezmény Végrehajtására: határőrségi szintű együttműködési jegyzőkönyv	Kijev, 1995. 05. 19. 1997. 11. 19. Csernyigov	135/1995. (XI. 22.) Korm. rendelettel	kiváltására az alábbi megállapodás tervezet elkészült
A Magyar Köztársaság és Ukrajna között a határokat átlépő bűnözés megelőzésében és a szervezett bűnözés elleni harcban folytatott együttműködésről szóló Megállapodás	magyar tervezet	belső államközi egyeztetése megtörtént	hatálybalépésével a fenti Egyezmény hatályon kívül helyezve
A Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között személyeknek a közös államhatáron történő átadásáról és átvételéről szóló Egyezmény az Egyezmény végrehajtásáról szóló Megállapodás.	Budapest, 1993. 02. 26. Kijev, 1994. 10. 27.	1995. évi XXIV. tv	Elavult. Az EU előírásainak megfelelő visszafogadási egyezményt már parafálták.
A Magyar Köztársaság és Ukrajna között a magyar-ukrán államhatár rendjéről, a határkérdésekben való együttműködésről és kölcsönös segítségnyújtásról szóló Szerződés	Kijev, 1995. május 19.	1998. évi LV. tv.	Végrehajtására: Határmegbízott, Főhatármegbízott,Hat árbizottság
A magyar-ukrán államhatár új határokmányai	Budapest, 2003. 06. 17.	ukrán részről 2003. 11. 26-án ratifikálták,	
A Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között, a határforgalom ellenőrzéséről a közúti, vasúti és vízi közlekedésben szóló egyezmény, végrehajtására Megállapodás	Kijev, 2002. 02. 06.	kihirdetve: 78/2003. (VI.4.) Korm. rendelettel	Végrehajtására: Határforgalom Ellenőrzési Vegyes Bizottság
A Magyar Köztársaság és Ukrajna között, a határforgalom ellenőrzéséről szóló egyezmény és végrehajtására Megállapodás	magyar tervezet	előterjesztése a Kormány előtt	
A Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között a két ország közötti államhatáron lévő határátkelőhelyekről szóló Megállapodás	Budapest, 1993. 02. 26.	Közzétéve: az 1993/13. PÜM szerződéssel,	hatályos, alkalmazható
A Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között az államhatáron keresztül megvalósuló vasúti forgalomról szóló Egyezmény	Kijev, 1995. 05 19.	176/1996. (XI. 29.) Korm. rendelettel	hatályos, alkalmazható
A Magyar Népköztársaság Kormánya és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének Kormánya között a vasúti határforgalomról szóló Egyezmény	Budapest, 1986. 01. 15.	50/1986. (XI. 26.) MT rendelettel	csak a 10. cikkely hatályos
A Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között a határvizekkel kapcsolatos	Budapest, 1997. 11. 11.	117/1999. (VIII. 6) Korm.	hatályos, alkalmazható

A szerződés megnevezése	Aláírva	Kihirdetve	Alkalmazhatóság
vízgazdálkodási kérdésekről szóló Egyezmény		rendelettel	
A Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között a katasztrófák és súlyos balesetek megelőzése és azok következményeinek felszámolása érdekében történő együttműködésről és kölcsönös segítségnyújtásról szóló Egyezmény	Budapest, 1998. 10. 27.	2000. évi IX. tv-el	hatályos, alkalmazható
A Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között a magyar-ukrán államhatár szolgálati célú átlépéséhez szükséges okmányok egységesítéséről szóló Egyezmény	Kijev, 2002. 02. 06.	kihirdetve: 64/2003. (V.13.) Korm. rendelettel	az egyezmény 2003. 02. 23-tól hatályos
A Magyar Köztársaság és Ukrajna között a minősített információk kölcsönös védelméről szóló Megállapodás	Magyar tervezet	belső egyeztetése megtörtént	
a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Miniszteri Kabinetje között az állampolgárok utazásának feltételeiről szóló Megállapodás	Kijev 2003. okt. 09.	199/2003. (XII.10) Korm. rendelet	
2. Román viszonylat			
A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a szervezett bűnözés, a terrorizmus és a kábítószer tiltott forgalma elleni harcban történő együttműködésről szóló Egyezmény Végrehajtására: határőrségi szintű együttműködési jegyzőkönyv	Budapest, 1997. 02. 19. Budapest, 1998. 10. 30.	151/1997. (IX. 16.) Korm. rendelettel	1997. augusztus 5-től alkalmazva, hatályos: 1997. 09. 24-től
A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között az állampolgáraik és más személyek visszafogadásáról szóló Egyezmény és végrehajtási Jegyzőkönyv	Bukarest 2001. december 10-én	2002. évi LX tv.	2002. 11. 30-tól alkalmazva, hatályos: 2002. 12. 28-tól
A Magyar Népköztársaság Kormánya és a Román Szocialista Köztársaság Kormánya között, a magyar-román államhatár rendjéről, határkérdésekben való együttműködésről és kölcsönös segítségnyújtásról szóló Egyezmény	Budapest, 1983. 10. 28.	MK. 1986. 30. szám	Csak az államhatárról szóló része hatályos, kiváltása az alábbi szerződéssel folyamatban
A Magyar Köztársaság és Románia között a közös államhatár láthatóságának biztosításáról és az ezzel összefüggő kérdések szabályozásáról szóló szerződés-tervezet	a 2112/2001. (V. 18.) Korm. határozat	Aláírásra előkészítve	végrehajtására: Határbizottság
Magyar-ukrán-román kormányközi megállapodás a „Túr” határjelről		a magyar tervezetet elkészítettük, a tárgyalások megkezdéséhez miniszterelnöki felhatalmazást kell kérni	
a Magyar Köztársaság és Románia között a magyar-román államhatár rendjéről, az együttműködésről és a kölcsönös segítségnyújtásról szóló Szerződés	Bukarest 2005. 10. 20.	2006. évi tv.	végrehajtásra: OPK-i munkatalálkozók
A Magyar Köztársaság és Románia között a közúti és a vasúti határforgalom ellenőrzéséről szóló Egyezmény valamint a végrehajtásáról szóló Megállapodás	Bukarest 2004. április 27-én.	2005. évi CIV. tv. 214/2005 (X.7.) Korm. r.	Felhatalmazása alapján létesült a Bors-Ártándi KKSZH.

A szerződés megnevezése	Aláírva	Kihirdetve	Alkalmazhatóság
A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között, a közös államhatáron új nemzetközi határátkelőhelyek létesítéséről szóló Megállapodás	Bukarest, 1992. 09. 01.	3088/1994. Korm. határozat	hatályos, alkalmazható
A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között az államhatáron keresztül megvalósuló vasúti határforgalom lebonyolításáról szóló Egyezmény	Budapest, 1997. 03. 12.	170/1998. (X. 14.) Korm. rendelettel	kiváltására az alábbi megállapodás tervezet készült
a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között az államhatáron keresztül megvalósuló vasúti határforgalom lebonyolításáról szóló Megállapodás	magyar tervezet	belső egyeztetése megtörtént	hatálybalépésével a fenti Egyezmény hatályát veszti
A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a nemzetközi kombinált áruszállításról szóló Egyezmény	Budapest, 1997. 03.12.	136/1998. (VIII. 15.) Korm. rendelet	hatályos, alkalmazható
A Magyar Köztársaság Vám és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága, a Határőrség Országos Parancsnoksága, a Románia Vám Főigazgatósága és az Útlevel és Határrendőrségi Főigazgatósága által a közös közúti határátkelőhelyeken a személy-, teher- és áruforgalom folyamatos átléptetése, a hosszú várakozási idő megelőzésére és megszüntetésére készített jegyzőkönyv	Csengersima, 2000. 10. 12.		hatályos,
A Magyar Népköztársaság Kormánya és a Román Szocialista Köztársaság Kormánya között a magyar-román államhatár szolgálati célú átlépéséhez szükséges Határátlépési Igazolványok egységesítéséről szóló Egyezmény	Budapest, 1982. 03. 18.	38/1986. (IX. 11.) MT rendelettel	hatályos, új típusú okmányok alkalmazásával új szerződés nem szükséges
A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a környezet védelme terén való együttműködésről szóló Egyezmény	Bukarest, 1997. 05. 26.	a környezetvéd. M. 9/2001. nk-i szerződésével	hatályos, alkalmazható
a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a határvizek védelme és hasznosítása céljából folytatandó együttműködésről szóló Egyezmény	Budapest 2003. 09. 15.	196/2004. (VI. 21.) Korm. rendelet	hatályos, alkalmazható
A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a katasztrófák és súlyos balesetek megelőzése és azok következményeinek felszámolása érdekében történő együttműködésről és kölcsönös segítségnyújtásról szóló Egyezmény	Bukarest, 2003. április 9.	2004. évi LXXXI. törvény	hatályos, alkalmazható
A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a vízumkötelezettség kölcsönös megszüntetéséről szóló Megállapodás	Budapest, 2003. április 9.	171/2003. (X. 27.) Korm. rendelet	hatályos, alkalmazható
A Magyar Népköztársaság és a Román Népköztársaság között a polgári, családjogi és bűnügyi jogsegély tárgyában aláírt Szerződés	Bukarest, 1958. 10. 7.	1959. évi 19. tvr.	A 10. és az 59. cikk kivételével hatálytalan
3. Szerbia-Montenegró viszonylatában:			
A Magyar Népköztársaság Kormánya és a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság Kormánya között a magyar-jugoszláv államhatáron	Budapest 1978. 10. 04.	1979. évi 15. sz. tvr.	Végrehajtása: Fővegyesbizottság, Helyi Vegyesbizott.

A szerződés megnevezése	Aláírva	Kihirdetve	Alkalmazhatóság
a határrendsértékek megelőzéséről és rendezéséről szóló Egyezmény			Elavult, kiváltása az alábbi egyezménnyel történik
A Magyar Köztársaság Kormánya és a Szerb és Montenegrói Kormány között a közös államhatáron a határrendsértékek megelőzéséről és rendezéséről szóló Egyezmény-tervezet		magyar tervezet megküldve a szerb félnek	megkötésével az előző egyezmény hatályát veszti
A Magyar Népköztársaság Kormánya és a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság Képviselőházának Végrehajtó Tanácsa között a magyar - jugoszláv államhatáron a határvonal és a határjelek felújítására, megjelölésére és karbantartására aláírt Egyezmény	Belgrád, 1983. 10. 20.	1984/3. Nemzetközi Szerződés a belügyminiszter től	Végrehajtása: Vegyesbizottság elavult, kiváltása az alábbi egyezménnyel történik
A Magyar Köztársaság és a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság között a közös államhatár láthatóságának biztosításáról szóló szerződés tervezet		Szakértői egyeztetés folyik	megkötésével az előző egyezmény hatályát veszti
Magyar-szerb és montenegrói államhatár „E” és „F” szakaszra vonatkozó határokmányok jóváhagyása		közigazgatási egyeztetés alatt	
Magyar-szerb és montenegrói-román hármashatár megjelöléséről szóló megállapodás	2006. 04. 19	kihirdetése folyamatban	
A Magyar Köztársaság Kormánya és a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság Szövetségi Kormánya között a két állam területén jogellenesen tartózkodó személyek átadásáról és visszafogadásáról szóló Egyezmény és végrehajtási Jegyzőkönyv	Belgrád, 2001. 11. 07.	2003. évi XXII. tv.	hatályos, alkalmazható
Magyar-szerb és montenegrói közúti, vasúti és vízi határforgalom ellenőrzéséről szóló megállapodás		kormány felhatalmazás megvan, szakértői tárgyalásokra sor fog kerülni	
A Magyar Népköztársaság Kormánya és a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság Kormánya között a szolgálati célú határátlépésekhez szükséges okmányok egységesítéséről szóló Egyezmény	Budapest, 1975. 11. 27.	1976. évi 25. sz. tvr	hatályos, új típusú okmányok alkalmazásával új szerződés nem kell
A Magyar Népköztársaság Kormánya és Jugoszláv Szövetségi Szocialista Szövetségi Köztársaság Képviselőházának Szövetségi Végrehajtó Tanácsa között, a dunai határforgalomnak Mohácson és Bezdánban való ellenőrzéséről szóló Egyezmény	Pécs, 1983. 04. 28.	13/1986. (V. 6.) MT rendelettel	Végrehajtása: Határforgalmi Vegyesbizottság az egyezmény végrehajtása szünetel.
A Magyar Népköztársaság és a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság között a Dráva folyón történő hajózásról szóló Egyezmény	Belgrád, 1975. 06. 11.	1978. évi 14. tvr.	Módosítása szükségszerű, tervezet a BM előtt
A Magyar Népköztársaság Kormánya és a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság Kormánya között a vasúti határforgalom szabályozásáról szóló Egyezmény.	Budapest, 1972. 03. 16.	1973. évi 8. tvr.	szerb viszonylatban még hatályos végrehajtása: Vegyesbizottság
A Magyar Köztársaság Kormánya és a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság Kormánya között a szervezett bűnözés, különösen , a kábítószeres és pszichotrop anyagok illegális forgalmazása, a terrorizmus és a bűnözés más formái elleni harcban	Belgrád, 2001. 11. 19.		új szerződés

A szerződés megnevezése	Aláírva	Kihirdetve	Alkalmazhatóság
történő együttműködésről szóló Egyezmény Végrehajtására: A Magyar Köztársaság Határőrsége és a Szerbia-Montenegrói Államszövetség Rendőrsége Határ- Idegen- és Igazgatásrendészeti Igazgatósága között együttműködési jegyzőkönyv készült			
A Magyar Köztársaság és Szerbia és Montenegró között a közúti, a vasúti és a vízi határforgalom ellenőrzéséről szóló Megállapodás	magyar tervezet	belső egyeztetése megtörtént	
4. Horvát viszonylat			
A Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a terrorizmus, a kábítószer tiltott forgalma és a szervezett bűnözés elleni harcban történő együttműködésről szóló Megállapodás és végrehajtására határőrségi szintű jegyzőkönyv	Zágráb, 1992. 12. 09. Pécs, 1997. 12. 10.	135/1994. (X. 26.) Korm. rendelettel	hatályos, alkalmazható
A Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között az államaik területén jogellenesen tartózkodó személyek visszafogadásáról szóló Egyezmény és végrehajtási jegyzőkönyve	Zágráb, 2001. 11. 15.	2003. évi XXXV. tv	2003. május 10-től hatályos
A Magyar Népköztársaság Kormánya és a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság Kormánya között a magyar-jugoszláv államhatáron a határrendsértések megelőzéséről és rendezéséről aláírt Egyezmény	Budapest, az 1978. 10. 04.	1979. évi 15. sz. tvr.	hatályos, végrehajtása: Vegyesbizottsággal
Magyar-horvát határrendi egyezmény		szakértői tárgyalás alatt	
A Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között a közös államhatár láthatóságának biztosításáról szóló szerződés	parafálták: 1997. 09. 26-án, de szakértőire ismét megnyitották	Aláírásra a hármashatárpontok kijelölésének hiánya miatt nem került sor végrehajtás: Határbizottsággal	
A Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a szolgálati célú határátlépésekhez szükséges okmányok egységesítéséről szóló Egyezmény	Budapest, 1997. 07. 09.	138/1998. (VIII. 19.) Korm. rendelettel	hatályos, alkalmazható
A Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a vasúti határforgalomról szóló Egyezmény	Budapest, 1994. 10. 28.	57/1996. (IV. 13.) Korm. rendelettel	Végrehajtása: vegyesbizottság a 24. cikk kivételével hatályos,
A Magyar Népköztársaság és a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság között a Dráva folyón történő hajózásról szóló Egyezmény	Belgrád, 1975. 06. 11.	1978. évi 14. tvr.	módosítását felterjesztették a BM-be
A Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a vízumkötelezettség kölcsönös megszüntetéséről szóló Megállapodás	Budapest, 2000. 05. 23.	96/2000. (VI. 22.) Korm. rendelettel	hatályos
A Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a vízgazdálkodási együttműködés kérdéseiről szóló Egyezmény	Pécs, 1994. 06. 10.	127/1996. (VII.25.)Korm. rendelettel.	hatályos, alkalmazható

A szerződés megnevezése	Aláírva	Kihirdetve	Alkalmazhatóság
A Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelemről szóló Egyezmény	1997. 04. 21	114/1998. (VI. 11.) Korm. rendelettel	hatályos
A Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között a közúti, vasúti és vízi határforgalom ellenőrzéséről szóló Egyezmény Végrehajtására Megállapodás	2003. 09. 29. Budapest	2004. évi CXVIII. tv.; 337/2004. (XII. 18.) Korm. rendelet	Végrehajtása: Határforgalmi vegyesbizottság
5. Szlovén viszonylat			
A Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovén Köztársaság Kormánya között a terrorizmus, a kábítószer tiltott forgalma és a szervezett bűnözés elleni harcban történő együttműködésről szóló Megállapodás Végrehajtására: határőrségi együttműködési Jkv.	Budapest, 1993. 05. 19. Ljubljana, 1994. 09. 26.	16/1994. (II.14.) Korm. rendelettel	hatályos, alkalmazható
A Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között a határokat átlépő bűnözés megelőzésében és a szervezett bűnözés elleni harcban folytatott együttműködésről szóló Megállapodás	tervezet	tárgyalás alatt álló megállapodás, várhatóan 2006. elején aláírják	
A Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovén Köztársaság Kormánya között a jogellenesen tartózkodó személyeknek a közös államhatáron történő visszafogadásáról szóló Egyezmény és a végrehajtási Megállapodás	Ljubljana, 1999. 02. 05.	1999. évi LXXXI. törvény	hatályos, alkalmazható
A Magyar Köztársaság Kormánya, valamint a Szlovén Köztársaság Kormánya között a vízumkötelezettség kölcsönös megszüntetéséről szóló Egyezmény és a kiegészítése tárgyában készült Egyezmény,	Felsőszölnök,, 1992. 08. 21. Budapest, 1997. 11. 12.	a 61/1993. (IV. 15.) és a 165/1998. (X. 6.) Korm. rendeletekkel	hatályos, alkalmazható
A Magyar Népköztársaság Kormánya és a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság Képviselőházának Végrehajtó Tanácsa között a magyar - jugoszláv államhatáron a határvonal és a határjelek felújítására, megjelölésére és karbantartására aláírt Egyezmény	Belgrád, 1983. 10. 20.	1984/3. Nemzetközi Szerződés a belügyminiszter től	Végrehajtása: Vegyesbizottság elavult, hatályon kívül helyezése az alábbi szerződéssel
A Magyar Köztársaság és Szlovén Köztársaság között a közös államhatár megjelöléséről, láthatóságának biztosításáról, a határjelek felújításáról és karbantartásáról szóló Szerződés, annak kiegészítő jegyzőkönyve	.	a 2096/2006. (V.9.) Korm. h. felhatalmazásával. Aláírására 2006-ban kerülhet sor	
A Szlovén Köztársaságnak a Magyar Köztársaság és a JSZSZK közötti kétoldalú nemzetközi szerződéseiben való jogutódlásról szóló Jegyzőkönyv	Budapesten, 1995. 02. 06.-	20/1996 OGY Határozattal	alkalmazása: 1996. 03. 28-tól, hatályos
A Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között a közúti és vasúti határforgalom ellenőrzéséről szóló Egyezmény , valamint a vasúti határforgalomban történő végrehajtásáról szóló Megállapodás.	Budapest, 2000. 10. 12.	2001. évi XXX. tv. 127/2001. (VII.11.) Korm. rendelet	hatályos, alkalmazható

A szerződés megnevezése	Aláírva	Kihirdetve	Alkalmazhatóság
Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovén Köztársaság Kormánya között a Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között a közúti és a vasúti határforgalom ellenőrzéséről szóló Egyezmény végrehajtásáról a közúti forgalomban szóló Megállapodás	Ljubljana, 2004. 04. 16.	148/2004. (V.7.) Korm rend.	hatályos, alkalmazható
A Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovén Köztársaság Kormánya között a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelemről szóló Egyezmény	1995. 03. 22.	150/1995. (XII. 12.) Korm. rendlet	hatályos, alkalmazható
Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovén Köztársaság Kormánya között a magyar-szlovén államhatáron a határrendszertések megelőzéséről és rendezéséről aláírt Egyezmény-tervezet	felhatalmzás: 2187/1998. (VIII. 25.) Korm. h.	A tárgyaló küldöttség vezetőjének és tagjainak kijelölése nem történt meg. A közeli schengen csatlakozásra tekintettel pedig időszerültlenné vált.	
A Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovén Köztársaság Kormánya között új határátkelőhelyek létesítéséről a közös államhatáron tárgyában aláírt Megállapodás	Ptuj, 1992. 05. 20.	2/1993. (I. 13.) PM rendelettel	hatályos, alkalmazható
A Magyar Köztársaság Kormánya, az Osztrák Szövetségi Kormány és a Szlovén Köztársaság Kormánya között a Raab-Goricko-Örség Natúrpark turisztikai céllal történő látogatásáról szóló Megállapodás		Nemzetközi tárgyalás alatt áll	
6. Osztrák viszonylat			
a Magyar Köztársaság és az Osztrák Köztársaság között a határokat átlépő bűnözés megelőzése és leküzdése érdekében folytatandó együttműködésről szóló, aláírt Szerződés	Heilingenbrun, 2004. június 6.	2006. évi XXXVII. tv.	06.06.01-től hatályos
A Magyar Köztársaság Kormánya és az Osztrák Köztársaság Kormánya között, személyeknek a közös államhatáron történő átvételéről szóló Egyezmény és a módosításáról szóló Megállapodás Végrehajtására: levélváltás útján kötött Megállapodás és annak módosítása	Salzburg, 1992. 10. 09. Bécs, 1997. 04. 17. Salzburg, 1992. 10. 19. Bécs, 1997. 04. 17.	1996. évi V. tv. 1998. évi LIII. tv.	hatályos, alkalmazható
A Magyar Népköztársaság és az Osztrák Köztársaság Kormány között a közös államhatár láthatóságának biztosításáról és az ezzel összefüggő kérdések szabályozásáról szóló Szerződés, és az Osztrák Köztársaság és a módosításáról és kiegészítéséről szóló Szerződés, valamint ennek módosításáról és kiegészítéséről szóló Szerződés	Budapest, 1964. 10. 31. Bécs, 1987. 04. 29. 2002. 04. 08	1965. évi 10. sz. tvr. 1993. évi XXXIV. Tv. 2006. ...tv.	Végrehajtására: Határbizottság 2006.03.01-től hatályos
A Magyar Köztársaság Kormánya és az Osztrák Szövetségi Kormány között a Hegyeshalom-Nickelsdorf határátkelőhely területén a közös kapcsolattartási szolgálati hely létrehozásáról szóló	Győr, 2001. 05. 04.	110/2001. (VI. 21.) Korm. rendelettel	hatályos, alkalmazható a Büfe Sz. alapján lehet bővíteni

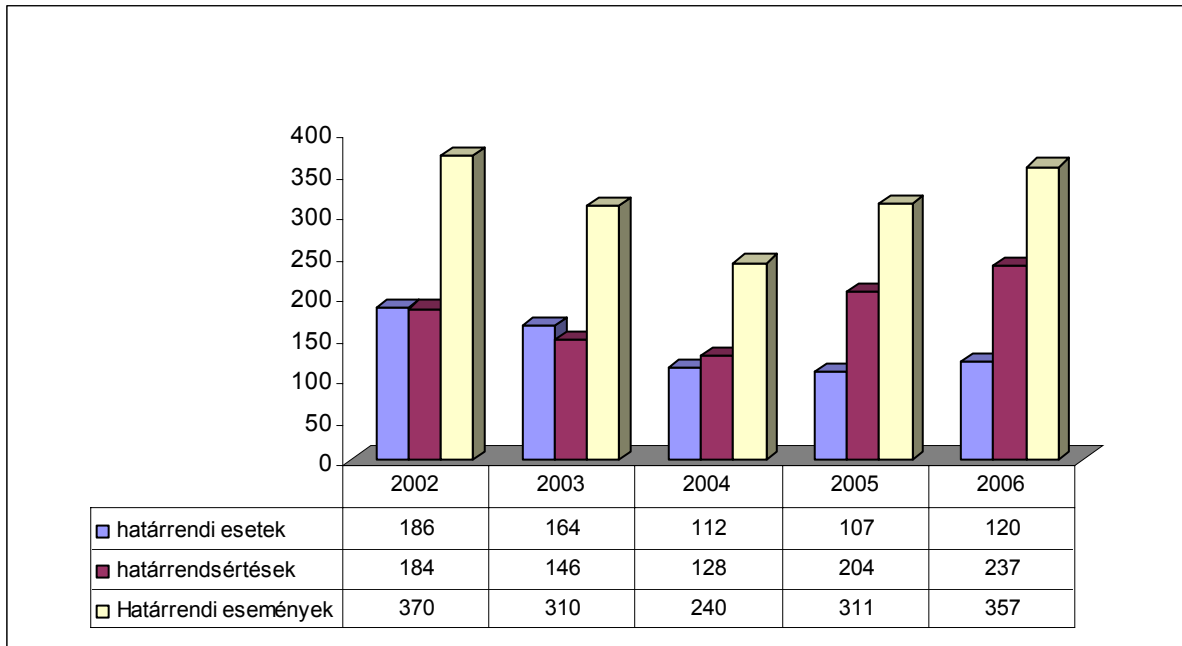
A szerződés megnevezése	Aláírva	Kihirdetve	Alkalmazhatóság
Megállapodás.			
Magyar Köztársaság és az Osztrák Köztársaság közötti vasúti határforgalom ellenőrzéséről szóló Egyezmény és végrehajtása tárgyában a Magyar Köztársaság és az Osztrák Köztársaság között aláírt Megállapodás, a végrehajtási Megállapodásának módosításáról szóló Megállapodás	Bécs, 1991. 7.05. Budapest, 1993. 04. 14. Mörbisch, 1995. 08. 21.	1993. évi XV. Tv. 75/1993. (V.12.) és a 146/1995. (XII. 7.) Korm. rendelettel	az esetleges változásokat folyamatosan, a szerződések módosításával aktualizálják
A Magyar Köztársaság és az Osztrák Köztársaság között a közúti és a vízi közlekedésben a határforgalom ellenőrzéséről szóló Egyezmény, az Egyezmény végrehajtására a Magyar Köztársaság Kormánya és az Osztrák Szövetségi Kormány között határforgalom ellenőrző helyek létesítéséről és a határforgalom ellenőrzésében való együttműködésről szóló Megállapodás, módosítására Megállapodás	Budapest, 1992. 05. 15. Bécs, 2004. 04.29. szakértőin elkészítve	1993. évi XXXV. tv. 124/2004. (IV.29.) Korm. Rendelet K-II-vel kiegészítve	hatályos, alkalmazható
A Magyar Népköztársaság és az Osztrák Köztársaság között a határon átmenő vasúti forgalomról szóló Egyezmény	Budapest, 1978. 09. 14.	1979. évi 17. sz. tvr.	hatályos, alkalmazható
A Magyar Népköztársaság és az Osztrák Köztársaság között a Sopron városon és környékén átmenő vasúti forgalomról aláírt Egyezmény	Budapest, 1980. 09. 13.	1982. évi 14. sz. tvr.	hatályos, alkalmazható
A Magyar Köztársaság Kormánya és az Osztrák Szövetségi Kormány között a Mörbisch-Siegenderf összekötő út használatáról szóló Egyezmény,	Mörbisch, 1995. 08. 21.	1997. évi XXV. tv.	hatályos, alkalmazható
Magyar Köztársaság Kormánya és az Osztrák Szövetségi Kormány között az államhatáron átvezető turistaútvonalakon történő államhatár-átlépésről szóló Megállapodás	végleges tervezet	2006. 06. 14-én elfogadva a szakértők által	elfogadásával az alábbi megállapodás hatályát veszti
A Magyar Népköztársaság Kormánya és az Osztrák Szövetségi Kormány között a rönöki Szent Imre templom megközelíthetőségéről szóló Egyezmény	Bécs, 1989. 09. 15.	10/1991. (I.18.) Korm. rendelettel	hatályos, a fenti Megállapodás hatálybalépéséig
A Magyar Köztársaság Kormánya és az Osztrák Köztársaság Kormánya között az Andau-i híd megközelíthetőségéről szóló Szerződés.	Bécs, 1998. 11. 24.	58/1999. (IV. 21.) Korm. rendelettel.	hatályos,
A Magyar Köztársaság Kormánya és az Osztrák Szövetségi Kormány között az Irottkő Natúrpark és a Naturpark Geschriebenstein között, az államhatárt átlépő turistaforgalomról szóló Megállapodás, egységes szerkezetben a Magyar Köztársaság Kormánya és az Osztrák Szövetségi Kormány között a közös államhatáron új határátkelőhelyek létesítéséről 1991. április 5-én aláírt Megállapodás módosításával.	Lutzmannsburg 2002. 02. 23.	65/2002. (III. 30.) Korm. rendelettel	hatályos,

A szerződés megnevezése	Aláírva	Kihirdetve	Alkalmazhatóság
A Magyar Köztársaság Kormánya és az Osztrák Köztársaság Kormánya között a Szentgotthárd város környéki magyar-osztrák ipari park vasúti átmenő forgalmáról szóló Egyezmény.	Bécs, 1998. 11. 24.	1999. évi CIII. tv.	hatályos, alkalmazható
A Magyar Köztársaság Kormánya és az Osztrák Szövetségi Kormány között a Mörbisch – Fertőrákos közúti határátkelőhelyen, az osztrák állam területén közös határforgalom ellenőrző hely létesítéséről szóló Megállapodás	Lutzmannsburg 2002. 02. 23.	64/2002. (III. 30.) Korm. rendelettel	hatályos, alkalmazható
A Magyar Köztársaság Kormánya és az Osztrák Szövetségi Kormány között Fertőrákoson, Fertő-tavi vízi határátkelőhely és a magyar állam területén közös határforgalom ellenőrző hely létesítéséről szóló Megállapodás	Lutzmannsburg 2002. 02. 23.	63/2002. (III. 30.) Korm. rendelettel	hatályos, alkalmazható
A Magyar Köztársaság Kormánya és az Osztrák Szövetségi Kormány között a Zsira-Lutzmannsburg települések között határátkelőhely létesítéséről, valamint osztrák államterületen közös határforgalom-ellenőrző hely kialakításáról szóló Megállapodás	Budapest, 2001. 10. 10.	18/2002. (II. 20.) Korm. rendelettel	hatályos, alkalmazható
A Magyar Népköztársaság és az Osztrák Köztársaság között a határvidék vízgazdálkodási kérdéseinek szabályozása tárgyában aláírt Egyezmény	Bécs, 1956. 04. 09.	1959. évi 32. tvr.	hatályos, alkalmazható
A Magyar Köztársaság és az Osztrák Köztársaság között a betegszállító, kutató és mentőrepülések megkönnyítéséről szóló jegyzékváltás	1993. 06. 23.	59/1997. (IV. 18.) Korm. rendelettel	hatályos, alkalmazható
A Magyar Köztársaság Kormánya és az Osztrák Köztársaság Kormánya között a határmenti térségben történő foglalkoztatásról aláírt Egyezmény	Szombathely, 1997. 03. 26.	37/1998. (III. 1.) Korm. rendelettel	hatályos, alkalmazható
A Magyar Népköztársaság Kormánya és az Osztrák Szövetségi Kormány között az útlevel- és vámkezelésről 1965. április 9-én aláírt Egyezmény végrehajtására megkötött Megállapodás	Bécs, 1971. 04. 28.	1971. évi 13. tvr.	hatályos, alkalmazható
A Magyar Köztársaság és az Osztrák Köztársaság között a katasztrófák vagy súlyos szerencsétlenségek esetén történő kölcsönös segítségnyújtásról szóló Egyezmény	1996. 04. 26.	1999. évi XCII. tv.	hatályos, alkalmazható
7. Szlovák viszonylat			
A Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a terrorizmus, a kábítószer tiltott forgalma és az egyéb szervezett bűnözés elleni küzdelemben történő együttműködésről szóló Megállapodás. Végrehajtására határőrségi szinten együttműködési jegyzőkönyvet	Budapest, 1995. 06. 28. Győr, 1997. 07. 04.	120/1995. (X. 4.) Korm. rendelettel	hatályos, alkalmazható
a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a határokat átlépő bűnözés megelőzésében és a szervezett bűnözés elleni harcban folytatott	tervezet	2085/2006. (IV.28.) Korm h.	

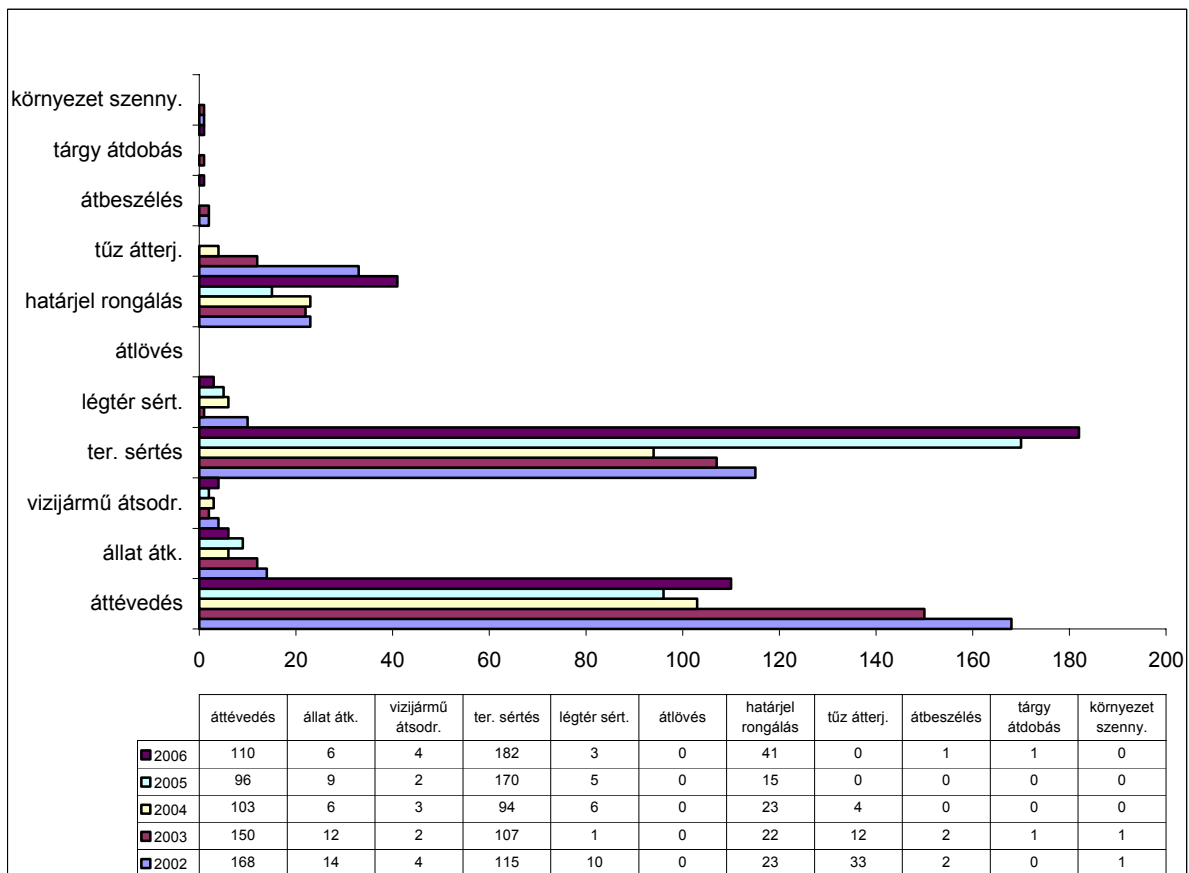
A szerződés megnevezése	Aláírva	Kihirdetve	Alkalmazhatóság
együtműködésről szóló Egyezmény		felhatalmazásával	
A Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között, személyeknek a közös államhatáron történő átadásáról és átvételéről szóló Egyezmény és a végrehajtásáról szóló Megállapodás	Budapest, 2002. szeptember 12.	2004. évi VII. tv.	2003. október 22-től hatályos
A Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a közös államhatár rendjéről és az együtműködésről szóló Szerződés	Budapest, 1995. 06. 28.	1998. évi LIV. tv.	végrehajtása: Határmegbízottak hatályos, alkalmazható
A Magyar Népköztársaság és a Csehszlovák Köztársaság között az államhatár rendjének szabályozásáról szóló Szerződés	Prága, 1956. 10. 13.	1958. évi 15. sz. tvr.	elavult, kiváltására új szerződés készül végrehajtására: Határbizottság
A Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a közös államhatárról szóló szerződés-tervezet		szakmai tervezetét a magyar-szlovák Határbizottság kidolgozta, tárcaközi egyeztetése folyik	
A Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között az Ipoly, a Sajó és a Ronyva határfolyók vízgazdálkodási szabályozása következtében az államhatár megváltoztatásáról szóló Szerződés.	Pozsony, 1997. 04. 21.	1999. évi LXXX. tv.	a határjeles szerződés kiegészítése hatályos,
a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között az Ipoly határfolyó természetes mederváltozásai következtében az államhatár megváltoztatásáról szóló Szerződés	Kormány-előterjesztés	szakmai tervezetét a magyar-szlovák Határbizottság kidolgozta, 2005. április 25-én a BM –be megküldte	
A Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a Szlovák Köztársaság államterületén található földterületeknek a magyar Salgótarján-Somoskőújfalú település által szennyvízcsatorna építésére és üzemeltetésére történő ideiglenes igénybeviteléről szóló Megállapodás jegyzékváltás útján történő Megállapodás létrehozásáról .	jegyzékváltás megtörtént,	előterjesztés a Kormány előtt	az új határjeles szerződés hatálybalépéséig él,
A Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a közúti, vasúti és a vízi határforgalom ellenőrzéséről szóló Egyezmény, valamint az annak végrehajtásáról szóló Megállapodás	Pozsony 2003. 10. 09.	2004. évi CXIV. tv. 91/2005. (V. 6.). Korm. rend.	hatályos: 2004. május 1-jétől
A Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a közúti, vasúti és a vízi határforgalom ellenőrzéséről szóló Egyezmény, végrehajtásáról rendelkező Megállapodás módosításáról szóló jegyzékváltással létrejött Megállapodás	utolsó értesítés kézhezvétele: 2006. 06. 06.	154/2005. Korm. rend.	hatályos: 2006. június 21-től
Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a közös kapcsolattartási szolgálati helyeken történő együtműködésről szóló Megállapodás	végleges szöveg tervezet	2095/2006. (V.9.) Korm h.	
A Magyar Népköztársaság Kormánya és a Csehszlovák Szocialista Köztársaság Kormánya között a vasúti forgalom szabályozásáról szóló Egyezmény	Budapest, 1986. 11. 24.	23/1987. (VII. 22.) MT rendelettel.	hatályos, alkalmazható

A szerződés megnevezése	Aláírva	Kihirdetve	Alkalmazhatóság
A Magyar Népköztársaság és a Csehszlovák Köztársaság között a Selce-Nógrádszakál-Ipolytarnóc-Kalonda vasútvonalon át történő és Csehszlovákiába irányuló átmenő vasúti forgalomról szóló Egyezmény	Budapest, 1951. 03. 23.		hatályos, alkalmazható
A Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a közös államhatáron autópálya-határátkelőhely létesítéséről és megépítéséről szóló Megállapodás	Kalonda, 1996. 04. 30.	109/1998. (VI. 3.) Korm. rendelettel	hatályos, alkalmazható
A Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között katasztrófák esetén történő együttműködésről és kölcsönös segítségnyújtásról szóló Egyezmény	Pozsony, 1997. 04. 21.	212/1997. (XII. 1.) Korm. rendelettel	hatályos, alkalmazható
A Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között, a két ország közös államhatárán, Esztergom és Párkány (Sturovó) városok közötti közúti Duna-híd újjáépítéséről és a kapcsolódó létesítmények megépítéséről szóló Egyezmény	Esztergom-Párkány, 1999. 09. 16.	57/2000. (IV. 19.) Korm. rendelettel	hatályos, alkalmazható
A Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a két ország közös államhatárának közelében található műemlékek, természeti képződmények megtekintettségéről szóló Egyezmény.	Budapest, 2001. 04. 23.	152/2001. (IX. 5.) Korm. rendelettel	hatályos, alkalmazható
A Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között az államhatáron átvezető turistaútvonalakon turisztikai céllal történő államhatár-átlépésről szóló Megállapodás.	2006. május 10.	120/2006. (V.17.) Korm. rendelet	hatályba lépett: 2006. 07. 08.

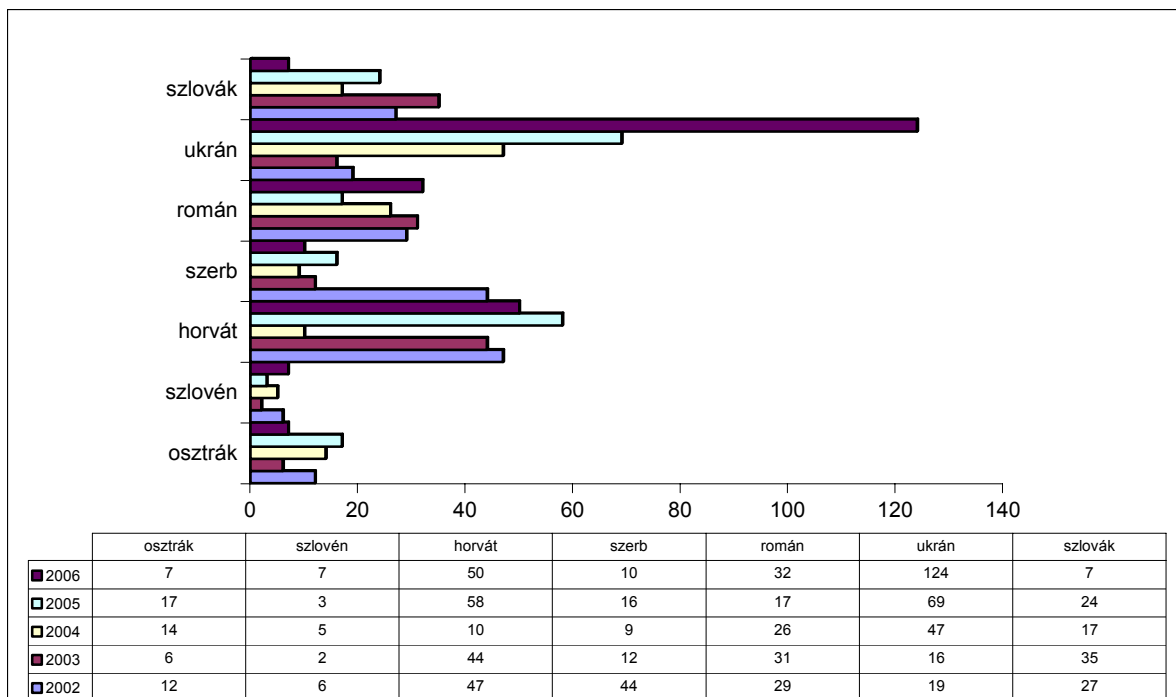
7. Melléklet:
A határrendi események alakulásának tendencia-összetevői az elmúlt években



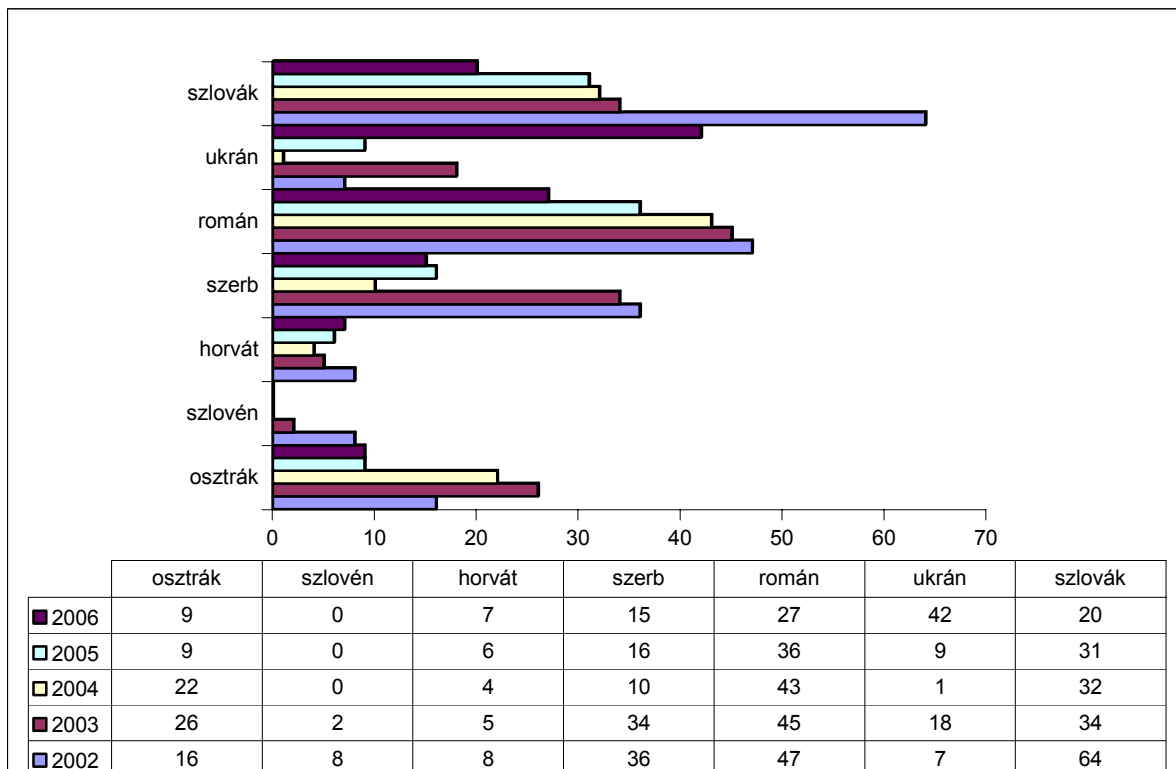
1. ábra A határrendi események megoszlása 2002-2006. között



2. ábra A határrendi események alakulása 2002-2006. között



3. ábra: A határrendsértékek viszonylati megoszlása 2002-2006. között



4. ábra: A határrendi esetek viszonylati megoszlása 2002-2006 között