

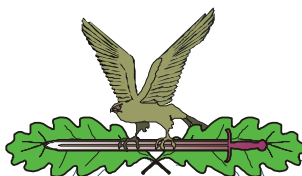
IV. évfolyam 4. szám

HATÁRRENDÉSZETI TANULMÁNYOK

2007/3. KÜLÖNSZÁM



BUDAPEST
- 2007 -



**A HATÁRŐRSÉG TUDOMÁNYOS TANÁCSA TUDOMÁNYOS,
SZAKMAI KIADVÁNYA**

Felelős kiadó:

SAMU ISTVÁN
határőr vezérőrnagy
Határőrség rendészeti főigazgatója
Határőrség Tudományos Tanácsa elnöke

Szerkesztő:

GÖRBE ATTILÁNÉ ZÁN KRISZTINA
hőr. alezredes

ISSN: 1786-2345

Nyomdai munkák:

Határőrség Nyomda

ZRÍNYI MIKLÓS NEMZETVÉDELMI EGYETEM
BUDAPEST

Doktori (PhD) Értekezés

TÁJOK PÉTER:

**A HATÁRELLENŐRZÉST VÉGREHAJTÓ SZERVEZETEK FELADATAI AZ
ÁLLAMHATÁRHOZ KAPCSOLÓDÓ, SZABÁLYSÉRTÉSEKNEK MINŐSÜLŐ
JOGELLENES CSELEKMÉNYEK MEGAKADÁLYOZÁSÁBAN, FELDERÍTÉSÉBEN ÉS
SZANKCIONÁLÁSÁBAN**

TÉMAVEZETŐ

DR. SÁNDOR VILMOS
EGYETEMI TANÁR

Budapest
2007.

Bevezetés

„Deliberando saepe perit occasio.”

„A fontolgatással gyakran elmúlik az
alkalom.”

(Pubilius Syrus)

A XXI. század legelején, úgy tűnik minden eddiginél jobban felértékelődött a biztonság szerepének kérdésköre. Elemzések sokasága tett és tesz kísérletet a biztonság fogalmának meghatározására, ismérveinek bemutatására. A fellelhető értékelések szinte ugyanazon metódus alapján, a társadalmi és gazdasági változásokkal összhangban tesznek kísérletet a biztonság, mint fogalom meghatározására, a napjainkban ránk váró veszélyhelyzetek jellegének elemzésére.

A biztonság igen nehezen definiálható, összetett képzet. A biztonságon legegyszerűbb megközelítésben a fenyegetettség nélküli állapotot, vagy bármiféle veszélyeztetettség hiányát értjük.¹ Más megfogalmazásban a biztonság mindazoknak a céloknak, feladatoknak és eszközöknek a rendszere, amelyek felhasználásával csökkenthető a fenyegetettség és hatékonyan elhárítható bármiféle veszélyhelyzet. A biztonság fogalmának meghatározásakor figyelembe kell venni, hogy az másként értelmezhető az egyén, az állam, illetve a nemzetközi közösség szintjén. Napjaink egyik alapvető kérdése az, hogy miként erősíthető saját biztonságunk. Ennek hatékony és eredményes módjai azok a tevékenységek, amelyek hatására félelemérzetünk valószínűsíthetően csökken.

A sok-sok kockázati tényező között állandó elemként van jelen, - meghatározó társadalmi-gazdasági biztonsági tényezőként - a migráció, azon belül az illegális migráció. A migráció meglehetősen komplex fogalom, szociológiai értelemben ide tartozik az összes népességmozgás. A migránsokkal kapcsolatos jogi szabályozás minden állam diszkrecionális² joga, ez alól kivételt a menekültekre vonatkozó szabályozás jelent. Az Európai Unióban (továbbiakban EU) az eltérő tagállami szabályozásokat a tamperei csúcs³ óta folyamatosan próbálják egységessé tenni. Megszületett az ún. Tamperei Program, amely abból indul ki, hogy a legális és az illegális migrációt csak együtt lehet kezelni, mert a legális migrációval kapcsolatos politika sikere és hitelessége elsősorban az illegális elleni harc hatékonyságától függ. Ha az illegális migrációval szemben az államok nem lépnek fel elég határozottan, azt a képzetet keltheti, hogy "felesleges" végigjárni a legális utat. A tamperei csúcs megállapította, hogy a „szabadság,

¹ A "biztonság" szó latin megfelelője a "securitas sine cura" ("securitas" ill. "securus", két összetevője "sine=nélkül", és "cura=aggodalom/félelem").

² Diszkrecionális jelentése kizárólagos, Magyar Értelmező Kéziszótár, Akadémiai kiadó, Budapest, 1972, 234.p

³ Az Európai Tanács 1999. október 15–16-i tamperei rendkívüli ülése.

biztonság, jog térségének megteremtése” horderejét tekintve a belső piachoz és a közös pénzhez hasonlítható.

A tamperei csúcst követték a sevilla -i⁴, nizza -i⁵, és thesszaloniki⁶ Európai Tanácsi ülések, amelyek tovább mélyítették a politikai területen folytatott együttműködést. Közülük is kiemelkedik az EU 10 bővítésére összehívott nizzai csúcstalálkozó. A szabadság, a biztonság, a jog térségének megteremtése érdekében kiemelkedő esemény volt az Alapjogi Charta elfogadása, és ünnepélyes deklaráció formájában az érvényes szerződésekhez csatolása. A folyamat következő állomása laeken -i⁷ csúcs volt, amelyre rányomta bélyegét a 2001. szeptember 11-kei terrormerénylet.

A 2001. szeptember 11-kei eseményeket,⁸ valamint a madridi⁹, majd a londoni¹⁰ terrortámadást követően bevezetett intézkedések sem voltak képesek meggátolni, de talán még csökkenteni sem az illegális migráció veszélyét. A probléma eredőjét az is okozza, hogy jelenleg az EU-ban 11 millió törvényes, továbbá 4 millió illegálisan bevándorolt személy él. Ehhez jön még évente félmillió menedékkérelmet kérő és további félmillió becsempészett személy.¹¹ A kilencvenes évek fordulójától a korábbi politikai, etnikai, vallási okból való menekülést egyre inkább a gazdasági vándorlás váltotta fel. A külföldiek, migránsok jelenléte inspirálta idegengyűlölet és a szélső jobboldali megnyilvánulások fokozódása folytán „paradox módon magának a demokráciának a védelme is megköveteli az idegenek befogadásának lassítását.”¹²

Az embernek alapvető joga van a biztonságra és a szabadságra egyaránt, hiszen szabadság nem létezik biztonságérzet nélkül. Az Európai Közösség alapeszméi¹³ között kiemelt fontosságú a mozgás szabadsága, ugyanakkor a tagállamok képviselői éveken át csak keveset tettek azért, hogy a jogi szabadság a gyakorlatban is megvalósulhasson.

Ezt a biztonságot, illetve biztonságérzetet hivatott garantálni, fenntartani – egyebek mellett - a határellenőrzés. Az államhatár ellenőrzésének minőségét, fontosságát mindenkor az államhatáron jelentkező, vagy az államhatár átlépéséhez kapcsolódó, a társadalom által jogellenesnek minősített cselekmények veszélyességi foka határozza meg. Olyan ellentmondások

⁴ Az EU Tanács 2002 júniusi 22-23. között Sevillában megtartott ülése

⁵ Az EU Tanács 2000. december 7-10. között Nizzában megtartott ülése

⁶ Az EU Tanács 2003. június 19-20. között Thesszalonikiben megtartott ülése

⁷ Az EU Tanács 2001. december 16-án Laekenben megtartott ülése

⁸ 2001. szeptember 11-én az Al-Kaida 19 terroristája négy gépet tértítet el az Egyesült Államok keleti partvidékén, amelyek közül kettő a World Trade Center (WTC) északi tornyába, egy a Pentagonba csapódott, a negyedik gép lakatlan területen lezuhant. A támadásokban közel háromezren életüket veszítették, mintegy hatezer fő megsérült. A legtöbb áldozatot a WTC ikertornyaitól összeomlása követelte.

⁹ 2004. március 11-én Madridban elkövetett merényletsorozat, amelynek során tíz, hátizsákba rejtett pokolgépet robbantottak fel négy különböző helyszínen, a városközpontba tartó vasútvonalakon, illetve a madridi pályaudvarokon. A merényletsorozatban 199-en veszítették életüket, csaknem 1500-an megsérültek.

¹⁰ Radikális iszlám terroristák által a londoni metróban 2005. július 7-én elkövetett robbantásos merénylet. A terroristák három metrót és egy buszt robbantottak fel. A támadás 52 emberéletet követelt.

¹¹ Füzes Oszkár: EU-határrendőrség alakul – Népszabadság, 2002. 02. 16., 3.p.

¹² Szabó A. Ferenc: Migráció, biztonság, EU bővítés, Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet, 2000. 37. p.

¹³ Az Európai Közösség szerződésének 3. c. cikkében négy alapszabadság megvalósítását tűzte ki célul, melyek alapvető fontosságúak a közös piac szempontjából. Nélkülük nem valósítható meg a nemzeti határok nélkül működő európai piac. A négy alapszabadságnak (árak, személyek, szolgáltatások és a tőke szabad mozgása) alapjog jellege van.

folyamat az, amelyben a határellenőrzésért felelős szervezetek állandó küzdelmet folytatnak a jogsértések megelőzése, felderítése és megakadályozása érdekében, úgy, hogy fellépésük során mindenkor az arányosság elsődleges szempontja mellett, folyamatosan a gazdasági feltételrendszer hiányosságaival kell szembesülniük.

Az önálló magyar államiság kialakulását követően több mint ezer évvel, hosszú évszázadok gazdasági, politikai, katonai és társadalmi buktatói - olykor sikerei - után, hazánk az államhatár ellenőrzése terén is egy teljesen új típusú kapcsolatrendszert alakított ki.

2004. május 1-jén Európa politikai térképe átrajzolódott és a korábbi 15 résztvevős EU ma már 25 tagországot számlál. Az új tagállamok EU tagsága ugyanakkor nem jelentett schengen tagságot, ezért 2004. május elsejétől egy átmeneti időszakról beszélhetünk, amely a személyek szabad áramlása területén sajátosan alakul. Az új tagállamok polgárai szabadon utazhatnak a kibővült EU területén, ugyanakkor a csatlakozási szerződés az átmeneti szabályozások sorát idézte elő. Többek között hétéves terv készült a munkavállalók szabad lakóhely választásának jogairól. A csatlakozó országok átvették a schengeni vívmányokat, a rendelkezések jelentős része azonnal¹⁴ hatályossá vált, és vannak, amelyeket csak később, az EU tanács megfelelő határozata után kell alkalmazniuk. A Magyar Köztársaság 2004. május elseje óta tagja az EU-nak, állampolgáraink az EU polgáraivá váltak. A csatlakozás hatására jelentős változásokat tapasztalnak a határ mentén élők és a határon átutazók. Ez később a teljes jogú Schengen tagsággal tovább bővül. Jelenleg átmeneti időszakot élünk. EU tagként a Magyar Köztársaság részese a vámunióknak, de még nem teljes jogú tagállama a schengeni közösségnek.

Az EU-ba történő betagozódáshoz, a bel- és igazságügyi együttműködés határok ellenőrzésére vonatkozó részterületén is új minőséget és képességeket kellett elérni, majd folyamatosan fenntartani. A Magyar Köztársaság Határőrsége (továbbiakban: Határőrség) fontos, de nem egyetlen szereplője annak a bonyolult folyamatnak, amely átalakította határőrizeti, határrendészeti rendszert, a szervezetet, a működési elveket és a gyakorlatot.

Most, az EU csatlakozást követően¹⁵, a tennivalók nem csökkentek, sőt a magyar határellenőrzési tevékenység legkomolyabb erőpróbája és vizsgálója - a Schengeni Megállapodás¹⁶ (a továbbiakban: SE) és a Schengeni Végrehajtási Egyezmény¹⁷ (a továbbiakban: SVE) teljeskörű alkalmazása - még előttünk áll. A komplex schengeni ellenőrzési rendszer feltételeinek megteremtése, a felkészülés és a konform gyakorlat bevezetése kialakult. Ezt bizonyítja az a tény, hogy a Határőrség 2006 évi feladattervében a következő meghatározás szerepel:

„A Határőrség fő feladatai ez évben: a teljes jogú Schengen-tagságra történő eredményes felkészülés; az uniós együttműködés kibővítése, elmélyítése; az illegális migráció és szervezett

¹⁴ 2004. május 1. az EU csatlakozás időpontja

¹⁵ A kézirat lezárása 2007. január hónap.

¹⁶ „Megállapodás a Benelux Gazdasági Unió, a Német Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság között a közös határaikon gyakorolt ellenőrzés fokozatos megszüntetéséről.” Az aláírásra a hollandiai Schengen városában, 1985. június 14-én került sor.

¹⁷ „Egyezmény az 1985. június 14-én a Benelux Gazdasági Unió, a Német Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság között a közös határaikon gyakorolt ellenőrzés fokozatos megszüntetéséről kötött Megállapodás alkalmazásáról.” Az aláírásra szintén Schengen városában került sor, 1990. június 19-én.

bűnözés elleni hatékony fellépés; a komplex biztonságot elősegítő stratégiai partnerség a rendvédelmi szervekkel; továbbá az intézménykorszerűsítés, valamint minőségfejlesztés és innováció folytatása; racionális és takarékos gazdálkodás megvalósítása.

Az év legnagyobb kihívása számunkra a teljes jogú Schengen-tagság eléréséhez szükséges követelmények maradéktalan teljesítése”.¹⁸

Az un. „Schengenland”-ba¹⁹ történő belépésünk²⁰ meg nem kerülhető feltétele, hogy a határellenőrzésben és migrációkezelésben résztvevő szervek képesek legyenek a biztonságos, gyors és hatékony ellenőrzésre a határokon és a határterületeken kívül is.

A teljes jogú schengeni tagság után sem lesz azonban sok idő saját vállunkat veregetni, mivel az EU most is, és a későbbiekben is meg kíván győződni a gyakorlati végrehajtás színvonaláról és hatékonyságáról. Ennek érdekében döntés született egy Állandó Bizottság felállításáról a Schengeni Egyezmény(ek) végrehajtásának értékelésére, kettős funkcióval. Egyrészt a csatlakozni kívánó vagy az Egyezményt már aláírt, de azt még nem alkalmazó államok felkészültségi helyzetének értékelésére (ez az un. Értékelő Bizottság), másrészt pedig az Egyezményt már alkalmazó államok vizsgálatára, annak tisztázása érdekében, hogy azok mennyire megfelelően és hatékonyan hajtják végre a schengeni acquis elvárásait (ez az un. Végrehajtási Bizottság).

A szigorú kritériumok megfogalmazásán túl segítő szándék és nem kevés anyagi-technikai forrás is érkezett illetve érkezik a közösségtől, ami a tapasztalatom szerint a katonás rendhez és „fapados” költségvetéshez szoktatott magyar határőr „közszolgáknak” üdítő újdonság.

A határrendészeti tevékenység minden állam számára a biztonság fenntartásának egyik garanciája, egyben a migrációs politika fontos részterülete is. A migráció, illetve az illegális migráció kezelésének, valamint az EU-s csatlakozásból eredő feladatok végrehajtásához szükséges jogszabályi és intézményi háttér kialakításának folyamata megkezdődött. Mind az EU-ban, mind hazánkban jelentős lépések történtek a korszerű, a társadalmi elvárásoknak és a humanitárius elveknek megfelelő határellenőrzés kialakítására. Az EU-ba történő betagozódás Határőrséget érintő aspektusainak és nehézségeinek megismerése komoly tanulságokkal szolgálhat.

Mindezek indítottak arra, hogy kutatásom tárgyává tegyem a határellenőrzést végrehajtó szervezetek feladatrendszerének vizsgálatát, a változó körülményekben rejlő lehetőségek, megoldások keresését. Kutatásomat kizárólag az államhatárhoz kapcsolódó, a hatályos magyar jogszabályok alapján szabálysértésnek minősülő jogellenes cselekményekkel szembeni intézményi fellépésre, a határrendészettel szemben támasztott társadalmi normáknak történő megfelelés érdekében végrehajtandó feladatok meghatározására összpontosítottam. Értekezésem az 1990-től 2006-ig terjedő időszakra terjed ki, 17 évet ölel fel. Természetesen, ahol a téma előzményeinek

¹⁸ Határőrség 2006 évi feladatterve, iktatószám: 2446/2006, Határőrség Országos Parancsnokság, Budapest, 2. p.

¹⁹ A „Schengenland” kifejezés szakmai zsargon, a schengeni tagállamok együttes földrajzi területét jelentő térség értendő alatta.

²⁰ A teljes jogú Schengen-tagság jelenleg ismert és tervezett időpontja 2008 január 1.

áttekintése vagy a jövőre vonatkozó megállapítás megkívánta, ezt az időszakot szükség szerint bővítettem.

Bizonyítani kívánom hipotézisemet, amely szerint a határellenőrzést végrehajtó szervezetek valamennyi szempontból alkalmasak arra, hogy hatékonyan, a mindenkori társadalmi elvárásoknak megfelelően, lépjenek fel az államhatárral kapcsolatos szabálysértést elkövető személyekkel szemben, és képesek kezelni az államhatárhoz kapcsolódó szabálysértések elkövetésével összefüggésben a lakosság biztonságát veszélyeztető cselekedeteket.

A téma aktualitásából adódóan szükségesnek és indokoltnak láttam - a tudományos kutatómunka követelményeinek megfelelően - az államhatár funkcióinak, valamint a hozzá kapcsolódó szabálysértéseknek vizsgálatát, különösen a magyar Határőrség tevékenységében rejlő lehetőségek felkutatását.

Kutatási célként jelöltem meg:

1. A Határőrség szabálysértések megelőzésével, felderítésével és megakadályozásával kapcsolatos feladatainak egységes rendszerbe foglalásával egyidejűleg elemezni és értékelni a Határőrség szabálysértéseket elkövető személyekkel szembeni fellépésének módszereit, bemutatni a feladatellátás hatékonyabbá tételének lehetőségeit, megvizsgálni azokat az eljárási rendeket, amelyek az átalakuló Határőrség vagy a majdani határellenőrzésért felelős szervezet által is alkalmazhatóak.
2. Rendszerszemléletű vizsgálatban bemutatni, hogy a magyar határellenőrzésre hogyan hatottak, illetve hatnak hazánk integrációs törekvései, valamint az illegális migrációban bekövetkező változások. Megvizsgálni az illegális migráció és a szabálysértések közötti kapcsolatrendszer, különösen a schengeni „határok nélküli Európa” tekintetében a társadalmi és jogi normák változásait, illetve ezzel összhangban a biztonsági kockázati tényezők alakulását.
3. Összehasonlítani az EU határellenőrzési rendszerét a Határőrség határellenőrzési rendszerével, vizsgálni e rendszer kor követelményeinek való megfelelését, valamint tanulmányozni a szabálysértések elkövetésének megelőzése és szankcionálása szempontjából a még abban rejlő lehetőségeket.
4. Vizsgálni és elemezni a visszafogadási egyezmények migráció kezelésében betöltött szerepét, az államhatárhoz kapcsolódó szabálysértéseket elkövető személyek hazánkból történő kitoloncolásának gyakorlatát, bemutatni a szabálysértésekkel szembeni eredményes fellépés érdekében a visszafogadási egyezmények alkalmazásában rejlő és kiaknázható további lehetőségeket.

5. Az analízis és a szintézis módszereinek alkalmazásával meghatározni és modellezni a magyar határellenőrzésért felelős szervezet jövőbeni lehetséges feladatait, eljárását a szabálysértéseket elkövető személyekkel szemben.

Ezek figyelembevételével kutató munkám során vizsgálom és értelmezem a migráció, azon belül - különös tekintettel - az illegális migráció és az államhatárhoz kapcsolódó szabálysértések viszonyrendszerét, a jogi normák változásait az EU-hoz, a SVE-hez való csatlakozásra tekintettel.

Nemzetközi és hazai statisztikai adatok alapján elemzem a Közép-kelet-európai és különösen a Magyarországot érintő migrációs folyamatok alakulását.

Megkísérlem egységes rendszerbe foglalni a Határőrség szabálysértési feladatait, feltárni a feladatok végrehajtását érdemben befolyásoló tényezőket, azokat rendszerezve, gyakorlati oldalról megfogalmazni olyan javaslatokat a hatékonyabb feladat végrehajtás rendjére, szervezeti rendszerére vonatkozóan, amelyek a magyar határellenőrzési rendszerben is felhasználhatóak. Amennyiben indokolt, a hatályos jogszabályok egyes rendelkezéseire vonatkozó módosítási javaslatokat fogalmazok meg.

Az értekezésemben a címmel, illetve a kitűzött célokkal összhangban, nem kívánok foglalkozni a határellenőrzésért felelős szervek államhatárhoz kapcsolódó bűncselekményekkel szembeni, valamint közigazgatási jogi fellépésével, illetve a nem rendészeti feladatkörben jelentkező tevékenységekkel, valamint egyes részterületek elmélyült taglalásával. A feldolgozott kutatási téma jellegéből adódóan értekezésemben - mivel az szorosan kapcsolódik az illegális migráció kezelésének problémáihoz - gyakran kellett vizsgálnom a Határőrség idegenrendészeti feladatainak végrehajtására vonatkozó jogi és egyéb szabályozókat, a feladatvégrehajtás jelenlegi és jövőbeni helyzetét.

Kutatási módszerként alkalmaztam a rendelkezésre álló dokumentumok, a témához kapcsolódó publikációk, a külföldi és a hazai szakirodalom, információbázisok adatainak tanulmányozását, elemzését, értékelését. Ehhez kapcsolódóan elvégzett kutató munkám során tanulmányoztam a vonatkozó magyar és EU-s jogforrásokat és egyéb szabályozási dokumentumokat, a szakterületen dolgozó, illetve kutatómunkát végző kollégákkal és munkatársakkal konzultáltam, határőrségi irattári dokumentumokba tekintetem be és felméréseket végeztem, végül de nem utolsósorban egyéb írásokat, újságcikkeket használtam fel a téma többirányú bemutatására. Tanulmányutakon vettem részt több EU-s tagállamban és csatlakozásra váró országban, valamint felkerestem a Határőrség (központi, helyi és területi) szerveit tapasztalatszerzés céljából. Problémafeltáró, elemző és rendszerező beszélgetéseket folytattam hazai és nemzetközi határőr (schengeni) szakértőkkel, a migráció kezelésében résztvevő szervek képviselőivel. Hasznosítható tapasztalatokat szereztem, és előadásokon ismerttettem megállapításaimat több, a migrációval és a határőrizettel foglalkozó hazai és nemzetközi szemináriumon és konferencián. Hipotéziseimet tudományos kutató munkám alapján szerzett ismereteim, tapasztalataim, az azokból levont következtetésem bemutatásán keresztül kívánom igazolni.

1. A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ÁLLAMHATÁRÁHOZ KAPCSOLÓDÓ SZABÁLYSÉRTÉSEK MEGJELENÉSI FORMÁI NAPJAINKBAN, A HATÁRŐRSÉG FELADATAI A JOGSÉRTÉSEK MEGAKADÁLYOZÁSÁBAN, FELDERÍTÉSÉBEN ÉS SZANKCIONÁLÁSÁBAN.

1.1. TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉS

1.1.1. A SZABÁLYSÉRTÉSI JOGÁG KIALAKULÁSA

Ahhoz, hogy megértsük a határellenőrzésért felelős szervezetek szabálysértésekkel kapcsolatos feladatainak történeti fejlődését, a változások eredőit, a társadalmi normák átalakulásainak okait, a jogszabályi háttér módosulásainak részletes vizsgálatára van szükség.

Az államhatár rendjének megsértését jelentő jogellenes cselekmények kialakulása több ezer éves múltra tekint vissza. Értekezésem nem hivatott arra, hogy ezeket a történelmi korokat vizsgálja, viszont azt meg kell jegyezni, hogy valamennyi korszakban az államhatár rendjének megsértése, mint jogellenes cselekmény a mindenkori államhatalmi rendszer által üldözendő és szankcionálandó tett volt. Az elkövetőkkel szembeni eljárási rendet és szankciórendszert elsődlegesen a mai értelemben vett büntetőjogi szabályok tartalmazták. Nem volt ez másképp a II. világháborút követő időszakban sem, amikor az államhatárhoz kapcsolódó egyes cselekedetek (például tiltott határátlépés elkövetése) az úgynevezett szocialista relációban súlyos bűncselekménynek minősültek, míg más elkövetési magatartások (például a mai értelemben vett határrendszettel kapcsolatos esetek) a büntetőjog ma már nem alkalmazott kategóriájába, a kihágások közé tartoztak.

A jelenlegi értelemben vett szabálysértésekről 1968. április 14-től beszélhetünk, amikor hosszú jogalkotási munkát követően, az Országgyűlés kihirdette a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvényt, amely ugyanazon év október 1-jén lépett hatályba. Én ezt a napot tekintem a szabálysértési jogág születésnapjának Magyarországon. Abban a történelmi korban - hazánk társadalmi berendezkedésétől függetlenül - megjelent az a közösségi igény, hogy a kevésbé veszélyes cselekedetek az addig megszokott büntetőjogi szabályoktól eltérően „enyhébb” eljárási rendben kerüljenek elbírálásra. Ezt az elvet tartalmazza maga a hivatkozott törvény preambuluma is, amely szerint:

„Ez a törvény azoknak a jogellenes cselekményeknek a szabályait határozza meg, amelyek a társadalomra csekély fokban veszélyesek. Az államigazgatási tevékenység eredményességének előmozdítása, továbbá általában a jogsértések megelőzése végett büntetéssel sújtja az államigazgatási szervek munkáját akadályozó, valamint a társadalmi együttélés szabályait sértő személyeket. Egyben olyan eljárási rendet állapít meg, amely biztosítja az ilyen ügyek gyors intézését. Azt kívánja elérni, hogy e cselekményekkel szemben a küzdelem minél eredményesebb legyen.”²¹

²¹ A szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény preambuluma, Magyar Közlöny 1968/31 (IV. 14.), 1 p.

A szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény rendelkezéseinek részletes elemzését mellőzve is megállapítható, hogy a jogalkotók szándéka az akkori politikai és társadalmi viszonyoknak történő megfelelés volt. A joganyag enyhébb eljárási és szankcionálási rend bevezetésével beváltotta a hozzáfűzött reményeket, hiszen tükrözte a szocialista államapparátus által megfogalmazott elvárásokat. Magában hordozta - ez születéséből eredeztethető is - a büntetőjoghoz kapcsolódó ismérveket, azokat a szocialista jellegű állami igazgatás szabályaival megfelelően tudta ötvözni, és így egységes rendszert képezett. A jogszabály társadalmi elvárásoknak történő megfelelését legjobban 32 éves története igazolja. Egyike volt a hosszú ideig hatályban lévő jogszabályoknak.²² Rendszerváltásunkat is, igaz módosításokkal, de „túlélte”, ez felépítésének és szerkezeti struktúrájának helyességét igazolta.

A szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény 88-116. szakaszai tartalmaztak ugyan konkrét szabálysértési tényállásokat, de az általam vizsgált, államhatárhoz kapcsolódó szabálysértéseket az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV. 14.) Kormányrendelet²³ részletezte.

1.1.2. AZ ÁLLAMHATÁRHOZ KAPCSOLÓDÓ SZABÁLYSÉRTÉSEK MEGJELENÉSE

A Határőrség tevékenységét leginkább érintő szabálysértési tényállások először az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV. 14.) Kormányrendeletben kerültek nevesítésre. Ezek a tényállások a Kormányrendeletben a közrend és közbiztonság elleni valamint a honvédelmi szabálysértések fejezeti cím, közrend és közbiztonság elleni szabálysértések cím alatt szerepeltek ezek a következők voltak:

- Személyi igazolvánnyal kapcsolatos kötelesség megszegése,
- Külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés,
- Személyazonosság igazolásának megtagadása,
- Útlevelel kapcsolatos szabálysértés,
- Határrendészeti szabálysértés,
- Határjel-hamisítás és jelrongálás.

A szabálysértési tényállások közlönyállapotnak megfelelő normaszövegeit az 1. számú melléklet tartalmazza (lásd.1. számú melléklet).

²² A szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény 1968. október 1-én lépett hatályba, és 2000. március 1-én veszítette hatályát, a közel 32 év alatt 48 alkalommal került kisebb-nagyobb jellegű módosításra.

²³ Az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV. 14.) Kormányrendelet, Magyar Közlöny 1968/31 (IV. 14.)

A szabálysértési tényállások Kormányrendeletben történő fejezeti elhelyezkedése arra utal, hogy a kodifikátor ezeket a közrendet és közbiztonságot ugyan veszélyeztető, de a társadalomra amúgy csekély fokban veszélyes cselekményeknek minősítette. Szankcionálásukat elégségesnek tekintette szabálysértési eljárás keretében. Eljáró hatóságként a jogalkotó a tényállásoknál elsődlegesen a rendőrséget nevesítette. Ez alól a kivételt a határjel-hamisítás és jelrongálás szabálysértési tényállás képezte, ahol a rendszerváltásig eljáró hatóság első fokon a községi tanács végrehajtó bizottságának szakigazgatási szerve volt, majd azt követően ezt a szerepet az önkormányzatok vették át.

1.1.3. A HATÁRŐRSÉG SZABÁLYSÉRTÉSEKKEL KAPCSOLATOS FELADATAINAK VÉGREHAJTÁSA A SZABÁLYSÉRTÉSEKRŐL SZÓLÓ 1968. ÉVI I. TÖRVÉNY HATÁLYA ALATT

A szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény hatálybalépése a Határőrség feladatrendszerében - az államhatárhoz kapcsolódó jogsértő cselekményekkel kapcsolatban - érdemi változást nem hozott, feladatai továbbra is a jogellenes cselekmények felismerésére, felderítésére, azok megszakítására korlátozódott. A Határőrség a jogsértő személyekkel szemben feljelentést tett az illetékes hatóság felé, amely ezt követően már nem a büntetőügyben, hanem a szabálysértési ügyben eljáró hatóság volt.

Változást az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV. 14.) Kormányrendelet módosításáról szóló 19/1979. (V.11.) MT rendelet 1979. június 1-ei hatálybalépése hozott. A jogszabályváltozás a Határőrség számára azt jelentette, hogy külföldiek rendszetével kapcsolatos szabálysértés esetén a Határőrség helyszíni bírságot szabhatott ki.²⁴

Ez a dátum a Határőrség szabálysértéseket elkövető személyekkel szembeni fellépésében mérföldkövet jelentett. Először adatott meg a határőröknek, hogy a szabálysértést elkövetők cselekedeteit minősítsék és egyúttal - ha csak helyszíni bírság keretében is - szankcionálják.

1.1.4. A TILTOTT HATÁRÁTLÉPÉS TÁRSADALMI ÉS JOGI MEGÍTÉLÉSÉNEK VÁLTOZÁSA

A szocialista típusú államberendezkedések egységes fellépést mutattak az államhatárokat nem megengedett módon átlépni kívánó személyekkel szemben. A cselekmény minősítése a büntetőjog feladata volt hazánkban is. A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény gyakorlatilag a rendszerváltásig fenntartotta ezt az állapotot és önálló tényállásként „A külföldre utazás és a külföldön tartózkodás szabályainak kijátszása” elnevezéssel tartalmazta. A jogszabály rendelkezése alapján

²⁴ Az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV. 14.) Kormányrendelet módosításáról szóló 19/1979. (V.11.) MT rendelet 32. § (1) b) pontja építette be a hatásköri rendelkezést. Magyar Közlöny 1979/26 (V. 11.)

*„aki a Magyar Népköztársaság államhatárát engedély nélkül vagy meg nem engedett módon lépte át” vagy „a külföldre utazás és a külföldön tartózkodás szabályainak kijátszásával tartósan külföldön maradt, és ezzel a Magyar Népköztársaság érdekeit jelentősen sértette, büntetett követett el és három évig terjedő szabadságvesztéssel volt büntetendő”.*²⁵

A jogszabály minősített esetként értékelte azt, ha valaki a cselekményt szolgálatával vagy hivatalos megbízásával visszaélve követte el, illetve azt, ha fegyveresen vagy csoportosan követte el. Ilyenkor a büntetési tétel egytől öt évig terjedő szabadságvesztés volt. Külön definiálták a légi jármű jogellenes külföldre vitelével elkövetett tiltott határátlépés tényállását, ahol a büntetés tétele akár tíz évig terjedhetett.

Büntetendő cselekedet volt a tiltott határátlépésre történő előkészület is, valamint a cselekményt elkövetővel szemben még kitiltás alkalmazásának is helye volt. A kitiltás jogintézménye olyan hatósági szankció volt, amelynek elrendelését akkor tartották indokoltnak, ha az elkövető meghatározott helyen bűnisméltést feltehetően elősegítő személyi kapcsolatokkal rendelkezett, vagy a cselekmény meghatározott helyhez kötődött, és fenn állt az újabb elkövetés veszélye. Törvényben meghatározott esetekben azt, akit szabadságvesztésre ítélték, egy vagy több helységről vagy az ország meghatározott részéből ki lehetett tiltani, ha e helyeken tartózkodása a közérdeket veszélyeztette. A kitiltás meghatározott időtartamra szólt. A kitiltott a korlátozás figyelembevételével amúgy szabadon választhatta meg lakóhelyét.²⁶

Önálló szabálysértési tényállásként a tiltott határátlépés nem létezett, az csak az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV. 14.) Kormányrendelet 6. szakasz (2) bekezdésében foglalt magatartási norma megsértésével valósulhatott meg:

*„...a tényállás akkor valósul meg, ha az útlevelelhatóság az útlevelel érvényességi idején belül rövidebb időt (rendszerint 30 nap) szabott meg a kint tartózkodásra, de az útlevelel birtokosa e rendelkezést megszegve, később de még az útlevelel érvényességének tartama alatt hazatér. Az R. 6.§ (2) bekezdése szerinti szabálysértést követi el az, aki az útlevelel olyan állam területére lép vagy kísérel meg lépni, ahová utazásának engedélyezését nem kérte...”*²⁷

Az önként haza nem tért személy nem szabálysértést, hanem a Btk. 205. szakaszába ütköző hazatérés megtagadásának bűncselekményét követte el, valamint ugyanezen bűncselekményt valósította meg az is, akinek a kinttartózkodási ideje ugyan még nem járt le, de félreérthetetlen módon juttatta kifejezésre azt az elhatározását, hogy végleg külföldön marad.²⁸

A hazánkban végbemenő demokratizálódási folyamat már a nyolcvanas évek közepétől előrevetítette azt, hogy a jogi normáknak is változniuk kell az államhatárt jogellenesen átlépő személyekkel szembeni fellépés tekintetében, hiszen társadalmunk egyre kisebb mértékben tartotta

²⁵ Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 217. § (1) bekezdése, Magyar Közlöny 1978/92 (XII. 31.), hatályos 1989.12.31.-ig

²⁶ Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 217. § (2)-(7) bekezdései, Magyar Közlöny 1978/92 (XII. 31.), hatályosak 1989.12.31.-ig

²⁷ Dr. Kövesdi Ferenc szerkesztő, A szabálysértési jogszabályok magyarázata, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976, ISBN 9632203089, 474 p.

²⁸ Legfőbb Ügyészség 59. sorszámú állásfoglalása, Ügyészi Közlöny, 1966 évi 5. szám

„veszélyesnek” azokat a személyeket, akiket évekkel azelőtt még „disszidenseknek”²⁹ minősítették. Igazi értékrend változást e felfogásban csak a rendszerváltás hozott.

A Magyar Köztársaság újbóli kikiáltását követően elkezdődött egyfajta jogalkotási dömping, erre való tekintettel e kérdés megnyugtató rendezése már tovább nem volt odázható, így került sor a tárgykörben érintett jogszabályok módosításaira. A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 217. szakasza ezt követően csak a jogellenes államhatár fegyveresen elkövetett átlépését minősítette bűncselekménynek.³⁰ Ezzel egyidejűleg az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV. 14.) Kormányrendelet 6. szakaszának módosításával megjelent új szabálysértési tényállásként a tiltott határátlépés, útiokmánnyal kapcsolatos szabálysértés, amely rendelkezés már a következőket tartalmazta:

„6. § (1) Aki a Magyar Köztársaság államhatárát engedély nélkül, vagy meg nem engedett módon lépi át, vagy ezt megkísérli, feltéve, hogy a cselekmény nem bűncselekmény tízezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható

.(2) Aki az útlevelel, útiokmánnyal kapcsolatos rendelkezéseket megszegi, ötezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(3) Az (1)-(2) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt az eljárás a rendőrség hatáskörébe tartozik.”³¹

A jogalkotó a tiltott határátlépés megvalósulási formáinak - mint jogsértő cselekedeteknek - a büntető és a szabálysértési jog általi elhatárolásával érvényre juttatta azt, a demokratizálódási folyamatunkhoz szorosan kapcsolódó társadalmi igényt, hogy a külföldre utazás valóban alkotmányos jogként gyakorolható legyen, illetve, hogy ezzel a joggal élhessen minden magyar állampolgár, és a Magyarországon jogszerűen tartózkodó valamennyi külföldi. A jogsértő cselekedetek az államhatár rendjének megsértésére kellett irányulnia. A tiltott határátlépés szabálysértését kétféle elkövetési magatartással lehetett megvalósítani, vagy engedély nélkül, vagy meg nem engedett módon kellett átlépni az államhatárt, illetve az átlépést megkísérelni.

1.1.5. A SZABÁLYSÉRTÉSEKRŐL SZÓLÓ 1999. ÉVI LXIX. TÖRVÉNY ÉS VÉGREHAJTÁSI RENDELETEINEK MEGALKOTÁSA ÉS HATÁLYBALÉPÉSE

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (továbbiakban: Sztv.) kodifikációja hat évig tartott, és kezdete pontosan meghatározható. Ez 1993 októberére datálható, amikor is a BM Duna Palotában nemzetközi szabálysértési konferenciát rendeztek és a meghívottak - többek

²⁹ „Disszidál – aki hazája törvényeinek megsértésével külföldre távozik, ill. kinttartózkodási engedélyének lejáratát után a hazatérést megtagadja” Magyar Értelmező Kéziszótár, Akadémiai kiadó, Budapest, 1972, 235.p.

³⁰ A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 217. §-t a külföldre utazásról és az útleveleléről szóló 1989. évi XXVIII. törvény 20.§. (2) bekezdése módosította, Magyar Közlöny 1989/71 (X. 19.), hatályos 1990.01.01.-től

³¹ Módosította a külföldre utazásról és az útleveleléről szóló 1989. évi XXVIII. törvény, Magyar Közlöny 1989/71 (X. 19.), hatályos 1990.01.01.-től

között - a szabálysértési eljárás német mintájáról kaptak részletes tájékoztatást. Ezen a konferencián fogalmazódtak meg azok az elvek és keretek, amelyek később a törvénybe beépítésre kerültek.

„Az „elterelés kontra visszaterelés” évszázados vitájában 1993-ra nyilvánvalóvá vált, hogy a kodifikáció menetét meghatározó szakmai és politikai erőtenyezők nem akarják - a szabálysértés csaknem négy évtizedes „országglása” után - a kihágási jog restaurációját Magyarországon. A szabálysértések bagatell bűncselekménnyé történő visszaminősítésével szemben egy pragmatikus és egy kriminológiai érv kínálkozott, mely argumentumokat -megítélésünk szerint- azóta sem sikerült megcáfolni.”³² A szakmai viták, az érvek és ellenérvek összevetése alapján világossá vált, hogy a szabálysértési jog létjogosultsága a továbbiakban már nem képezhetette érdemi vita tárgyát.

Az Sztv. újrafogalmazta a szabálysértés törvényi fogalmát, amely szerint a szabálysértések a bűncselekményekhez képest enyhébb fokban veszélyesek a társadalomra, ugyanakkor megtartják „büntetőjogias” jellegüket. Ez a jogterület a természetes személyek múltban elkövetett anyagi, jogi normasértéseit hivatott szankcionálni a felróhatóság alapján meghatározott, represszív jellegű, a jogsértéssel arányos büntetéssel.

„A szabálysértési jog változatlanul a büntető típusú logikába illeszkedik, „szankciós” jog tehát, mely kizárólag a felelősségre vonásban gondolkodik, a „iusticia distributiva”, a „mindenkinek, ami jár neki” ősi igazságosság elvén nyugodva.”³³

A szabálysértési törvény megalkotásával egyidejűleg szükségessé vált maguknak a szabálysértési tényállásoknak is az újragondolása, hiszen a modern közigazgatásnak már át kellett fognia a társadalmi élet valamennyi dimenzióját. A korábbi szabálysértési tényállásokat tartalmazó kormányrendelet, számtalan módosítás és kiegészítés ellenére szerkezeti felépítését, fogalomhasználatát és tartalmát tekintve elavult, nem tükrözte a társadalom értékrendjében a rendszerváltással kapcsolatos módosulásokat.

A közigazgatás anyagi jogában bekövetkezett változásokat úgy kellett leképezni a jogalkotónak, hogy ezzel egyidejűleg mind a jóléti (megvalósító), mind pedig a rendészeti (veszélyelhárító) igazgatás területén létrejöttek az adott jogterület alapjait meghatározó ágazati törvények. Ez eredményezte azt, hogy a korábbi elkövetési magatartások újraértékelése, restaurációja, illetve új elkövetési magatartások szabálysértéssé való nyilvánítása mellett nem sikerült elkerülni azt, hogy nagy számban ne jelenjenek meg keretszabályozások, amelyek az ágazati joganyagokra utalnak vissza, és az elkövetők és a jogalkalmazók számára is bonyolultabbá teszik a normatívák megismerését, esetenkénti megértését.

³² Kincses Ildikó-Kántás Péter, Szabálysértési jog, 1. kötet, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999, ISBN 9632243498, 19 p.

³³ Kincses Ildikó-Kántás Péter, Szabálysértési jog, 1. kötet, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999, ISBN 9632243498, 21 p.

1.2. A HATÁLYOS SZABÁLYSÉRTÉSI JOG ALAPVETŐ, AZ ÉRTEKEZÉS SZEMPONTJÁBÓL LEGFONTOSABB RENDELKEZÉSEI

1.2.1. A SZABÁLYSÉRTÉSI TÖRVÉNY CÉLJA

Az Sztv. rendeltetése az, hogy gyors és eredményes fellépést biztosítson azokkal a jogsértő magatartásokkal szemben, amelyek a bűncselekményekhez képest enyhébb fokban sértik vagy veszélyeztetik a társadalom általánosan elfogadott együttélési normáit, akadályozzák vagy zavarják a közigazgatás működését, illetve meghatározott tevékenység vagy foglalkozás gyakorlására vonatkozó jogszabályokba ütköznek. E célok megvalósítása érdekében a törvény meghatározza a szabálysértések elkövetése miatt alkalmazható joghátrányokat, a cselekmények elbírálásának rendjét, s ennek keretében azt a jogot, hogy az érintettek a törvényben meghatározott feltételek mellett bírósághoz fordulhatnak.³⁴

Az Sztv. tartalmában és szerkezetében több követelménynek kívánt eleget tenni, ezek közül a legfontosabbak:

- megtartani a jogintézmény anyagi és eljárásjogi önállóságát és egységét, valamint a bűncselekményekhez képest enyhébb társadalomra veszélyes cselekményi körrel szemben biztosítani a szabálysértési felelősség „büntetőjogias” jellegét, úgy, hogy ez a jogterület a természetes személyek múltban elkövetett anyagi jogi normasértését szankcionálja a felrőhatóság alapján meghatározott, represszív jellegű, a jogsértéssel arányos szankciókkal,
- megfelelni annak a követelménynek, hogy a szabálysértési szankciónak igazodnia kell az adott jogellenességi kör súlyához, a jogterület egészének jellegzetességeihez, így nem vehette át sem a büntetőjog, sem a közigazgatás szerepét.
- megtartani a szabálysértési hatóságok korábbi első fokú hatáskörét, illetőleg eljárásjogi pozícióját és mindazokat az eljárási cselekményeket, amelyekre a korábban hatályos Sztv. is jogot adott,
- olyan eljárási rendet kialakítani, amely lehetővé teszi, hogy a „fair” eljárás szabályainak megfelelően az érintettek - amennyiben ezt kívánják - a bíróság előtt vitathassák a szabálysértési hatóság határozatát, ugyanakkor az igazságszolgáltatás hosszú ideje tartó rendkívüli leterheltségére is figyelemmel kell lenni, úgy kell a szabályokat kialakítani, hogy az érintettek többsége érdekelt legyen a közigazgatási szervek határozatának elfogadásában,
- a törvény általánossá kívánta tenni a végrehajtási eljárásban annak a célnak a teljesítését, hogy a hatékony, fegyelmezett bírságbefizetés biztosított legyen, a törvény a szabálysértési ügyekben eljáró közigazgatási szervek részére új

³⁴ A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény preambuluma, Magyar Közlöny 1999/57 (VI. 28.)

feladatot nem kívánt megállapítani, így az Sztv. hatálybalépésével nem merültek fel többlet igények.

1.2.2. A SZABÁLYSÉRTÉS FOGALMI MEGHATÁROZÁSA

A szabálysértés fogalmának legegyszerűbb meghatározását a szofisztikai értelmezés adja, amely szerint az nem más, mint az államigazgatás rendjének pénzbírsággal büntetendő megsértése.³⁵ A mindennapi nyelvhasználatban olyan cselekményt, emberi magatartást jelöl amely - nevéből is következően – szabályt sért, tehát szabályellenes, törvénybe, vagy szabályba ütközik.

Számomra a legpontosabb fogalmi meghatározást maga a hatályos jogszabály adja, amely szerint:

„1. § (1) Szabálysértés az a jogellenes, tevékenységben vagy mulasztásban megnyilvánuló cselekmény, melyet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet szabálysértésnek nyilvánít, s amelynek elkövetőit az e törvényben meghatározott joghátrány fenyeget.

(2) Szabálysértés nem állapítható meg, ha a cselekmény büncselekményt valósít meg.”³⁶

A szabálysértés fogalma a szabálysértési jog alapvető kategóriája. A szabálysértés jogi fogalom, az emberi magatartás a jogalkotó értékítélete alapján válik szabálysértéssé, tehát a jogellenesség materiális értelemben nem más, mint a jogalkotó értékítélete egy adott jog védte érdeket (jogtárgyat) sértő, illetve veszélyeztető magatartásról, ezért bizonyos értelemben objektív, a felróhatóságtól független kategória. El lehet ugyanakkor határolni a tényállásszerűségtől, hiszen számos esetben előfordul, hogy az adott cselekmény tényállásszerű ugyan, de a jogellenesség valamely feltételének hiányában mégsem vonható az eljárás alá vont személy felelősségre.

Az Sztv. meghatározza a szabálysértéssé nyilvánítás jogforrasi körét, továbbá - a „nulla poena sine lege”³⁷ elvének a szabálysértési jogban történő átvételével - azt a garanciális követelményt, hogy az eljárás alá vont személyt a cselekményéért csak magában a törvényben meghatározott joghátrányokkal lehet súlytani.

Az Sztv. 1. szakaszában foglalt definíció a szabálysértés objektív és egyben formális fogalmát tartalmazza. Eszerint a szabálysértés olyan - meghatározott szintű jogszabályok által - szabálysértéssé nyilvánított cselekmény, amely jogellenes és büntetendő...e definíció kiegészül

³⁵ Magyar Értelmező Kéziszótár, Akadémiai kiadó, Budapest, 1972, 1236.p.

³⁶ A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 1. §, Magyar Közlöny 1999/57 (VI. 28.)

³⁷ „Nulla poena sine lege” jogelv jelentése: nincs büntetés törvény nélkül, Békés-Földvári-Gáspár-Tokaji, Magyar Büntetőjog Általános Rész, BM Könyvkiadó Budapest, 1980, 49-50 p.

azzal, hogy a szabálysértés kisebb mértékben veszélyes, mint a bűncselekmény, másfelől a szabálysértés szubjektív elemével, a bűnösséggel, azaz a szándékossággal és a gondatlansággal.”³⁸

A szabálysértés meghatározására tett kísérletek összegzését követően megállapítottam, hogy az:

- olyan emberi magatartás (cselekmény), amely
- jogellenes (bár kisebb mértékben veszélyes, mint a bűncselekmény),
- tényállásszerű,
- bűnös (szándékos vagy gondatlan) és
- büntetendő.

1.2.3. A SZABÁLYSÉRTÉSI TÖRVÉNY HATÁLYA

Az Sztv. területi és személyi hatálya azt szabályozza, hogy a magyar államnak, mely területen és milyen állampolgárságú személyekre van szabálysértési joghatósága. A területiség elvének (princípum territoriale) alkalmazásával a főszabály szerint a törvényi rendelkezéseket a belföldön elkövetett szabálysértésekre kell alkalmazni, az eljárás alá vont személy állampolgárságára tekintet nélkül. Ez alól kivételt a nemzetközi szerződés vagy a szabálysértést meghatározó jogszabály tehet.

Ennek tisztázása az értekezés szempontjából azért fontos, mert a későbbiekben a határellenőrzést végző szervezetek szabálysértésekkel kapcsolatos feladatellátásában rejlő lehetőségeket vizsgálom, ezért annak, hogy a határőrök szolgálatellátásának helye mikor minősül belföldnek, illetve külföldnek meghatározó szempontjai vannak.

1.2.4. A SZABÁLYSÉRTÉS MIATT ELJÁRÓ HATÓSÁGOK ÉS SZABÁLYSÉRTÉS MIATT ELJÁRÓ MÁŠ SZERVEK

Az Sztv. a szabálysértési hatóságok szervezetét elsősorban a szabálysértést elbíró közigazgatási szervekre alapozza. Magyarországon 1991 óta általános hatáskörű szabálysértési hatóság a helyi önkormányzat jegyzője, mint önkormányzati szabálysértési hatóság. Az általános hatáskör azt jelenti, hogy a jegyző jár el minden olyan szabálysértési ügyben, amelyet a jogszabály nem utal más szabálysértési hatóság hatáskörébe. Ha az adott szabálysértési tényálláshoz nem kapcsolódik külön hatásköri rendelkezés, akkor az jegyzői hatáskört jelent. Az általános hatáskörű szabálysértési hatósághoz képest különös szabálysértési hatósági jogkörrel rendelkezik a

³⁸ Károlyiné Dr. Müller Erzsébet-Dr. Kovalik Pál-Dr. Mészáros József-Dr. Papp László, Új szabálysértési jogszabályok magyarázatokkal 2. átdolgozott kiadás, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2002, ISBN 9639404152, 31 p.

rendőrség, a vám- és pénzügyőrség. A Magyarországon ténylegesen előforduló szabálysértések döntő többségét (mintegy nyolcvan százalékát, amelynek legnagyobb részét a közúti közlekedési szabálysértések alkotják) a rendőri szervek bírálják el. A rendőrség szabálysértési jogkörét, az ezzel összefüggő kényszerintézkedéseket, illetve adatkezelési szabályokat a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény is tartalmazza.

Meghatározott ügyekre kiterjedő szabálysértési hatáskörrel rendelkeznek az Sztv. 35. szakaszában említett szabálysértés miatt eljáró más szervek, amelyek között a Határőrség is nevesített. Az államigazgatási szervek rendszerében speciális helyet foglalnak el a különböző szakmai felügyeletet ellátó szervek, a „felügyeletet”. A felügyeletet nem elsősorban szabálysértési hatóságok, feladatuk az, hogy a külön jogszabályban hatáskörükbe utalt ügycsoportok tekintetében ellenőrzést gyakoroljanak, a jogsértéseket feltárják, s azokkal szemben az államigazgatás szankciórendszerének teljes birtokában fellépjenek. A felügyeletet által elbírált cselekmények az engedélyköteles tevékenységgel, meghatározott foglalkozással összefüggő, ún. szakszabálysértések körébe tartoznak, ahol az elbíráláshoz különleges szakértelem szükséges. A Határőrség a hatályos jogszabályok alapján az államhatár rendjének védelmét szolgáló szabálysértések, a külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértések, valamint egyes közlekedési jellegű szabálysértések esetén helyszíni bírságolási jogkörrel rendelkezik.

Értekezésem egyik fő hipotézise az, hogy ez a jogi helyzet egy ellentmondásos, nem kellően hatékony rendszert működtet. A későbbiekben ezt az ellentmondást még vizsgálni fogom, illetve ennek a problémának a megoldására javaslatot teszek.

1.2.5. A HELYSZÍNI BÍRSÁG

A helyszíni bírság a szabálysértés elkövetése miatt alkalmazott joghátrány. A szabálysértési jogban a sommás eljárási módok legtisztább, legolcsóbb, pedagógiai értelemben talán leghatékonyabb változata, ahol az eljárás anélkül, hogy elkezdődne, máris befejeződik. A helyszíni bírság maga is közigazgatási intézkedés, mert a felelősségre vonás és annak végrehajtása általában egyidejűleg történik. Még egy további egyidejűséget feltételez ez a jogintézmény, nevezetesen az elkövetés és szankcionálás egyidejűségét.

A helyszíni bírság alkalmazásának három feltétele van:

- csak a szabálysértést meghatározó jogszabályokban megállapított esetekben szabható ki,
- a törvényben meghatározott hatóság részéről eljáró, arra feljogosított személy alkalmazhatja,
- csak tettenérés esetén alkalmazható.

„A helyszíni bírság kiszabása egy sajátos „alku” eredménye: az elkövető ugyanis nem kötelezhető arra, hogy a helyszíni bírságolásnak alávesse magát, de ugyanakkor a hatóság részéről eljáró személy sem köteles ebben a „sommás” formában elbírálni a szabálysértést, s bármikor választhatja a feljelentést is.”³⁹

Fontos kritérium az is, hogy helyszíni bírság kiszabásának csak akkor van helye, ha ezt a szabálysértést megállapító külön jogszabály lehetővé teszi.

1.2.6. A SZABÁLYSÉRTÉSI ELJÁRÁS LEGFONTOSABB ISMÉRVEI

A szabálysértési eljárás a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szabálysértési hatóság azon tevékenysége, amelynek során tisztázza az elkövetett jogsértő cselekmény bekövetkezésének körülményeit, az elkövető személyének kilétét, és megállapítja a cselekmény elkövetéséért kiszabásra kerülő joghátrány, büntetés mértékét. A hatáskör az eljárási jog absztrakt lehetőségét teremti meg, az illetékesség mindezt konkretizálja. Az illetékességi szabály tehát arra ad választ, hogy az azonos jellegű (ugyanolyan hatáskörrel rendelkező) és fokú hatóságok közül a konkrét ügyben melyiknek van eljárási jogosultsága. A szabálysértési hatóság csak akkor járhat el a feljelentett cselekmény miatt, ha arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkezik.

Az eljárásra - alapesetben - az eljárás alá vont személy lakóhelye szerinti szabálysértési hatóság illetékes. Ha azonban az eljárás gyorsabb és eredményesebb lefolytatása indokolja, a törvény szerint lehetőség van kivételes illetékességi szabályok alkalmazására, így eljárhat az eljárás alá vont személy tartózkodási helye, munkahelye, szolgálati helye, az elkövetés helye, továbbá a felderítés helye szerint illetékes szabálysértési hatóság is. Több különböző helyen lakó eljárás alá vont személy esetében az illetékesség vagylagos, bármelyikük lakóhelye megalapozhatja azt. Ha vitássá vált, hogy több szabálysértési hatóság közül melyiknek kell eljárnia, az eljáró hatóságot a közvetlen közös felettes szervük, ha pedig ilyen nincs, a felügyeletüket ellátó miniszter jelöli ki.

³⁹ Kincses Ildikó-Kántás Péter, Szabálysértési jog, 1. kötet, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999, ISBN 9632243498, 266 p.

1.3. A HATÁRŐRSÉG SZABÁLYSÉRTÉSEKKEL KAPCSOLATOS FELADATAINAK VÉGRAHAJTÁSI RENDJE

1.3.1. A HATÁRŐRSÉG SZABÁLYSÉRTÉSEKKEL KAPCSOLATOS JOGSZABÁLYI FELHATALMAZÁSAI

A határőrizetről és a Határőrségről az 1997. évi XXXII. törvény (továbbiakban: Hőr.tv.) V. Fejezetének, az "Eljárás bűncselekmény és szabálysértés gyanúja esetén" alcím 45. szakasza rendelkezik arról, hogy a Határőrség rendészeti tevékenysége során egyes szabálysértési ügyekben gyakorolja, ellátja a számára jogszabályban meghatározott jogköröket.

Ezek a jogkörök a következők:

- jogszabályban meghatározott esetben szabálysértési hatóságként jár el.
- feladatainak végrehajtása során észlelt, hatáskörébe nem tartozó szabálysértés esetén:
 - intézkedik a cselekmény megszakítására,
 - rögzíti a tényállást és a bizonyítékokat, vagy ebből a célból értesíti az illetékes szabálysértési hatóságot,
 - feljelentést tesz.⁴⁰

A Hőr.tv. tehát alapvetően háromirányú feladatot határoz meg. A határterületen észlelt jogsértés esetén intézkedni kell a cselekmény megszakítására, a tényállás és a bizonyítékok rögzítésére, a hatáskörbe tartozó szabálysértések esetén az eljárás lefolytatására, valamint a nem hatáskörbe tartozó szabálysértések esetén a feljelentés megtételére.

A Határőrség hatósági jogosultsága szabálysértési esetekben az egyes szabálysértésekről szóló, többször módosított és hatályos 218/1999. (XII. 28.) Kormányrendelet⁴¹ (továbbiakban: Korm. rendelet) szabálysértési tényállásainál nevesített.

A törvény módosításával a Határőrség szabálysértési hatósági jogkört kapott, intézkedésre kötelezett, illetve helyszíni bírság kiszabására feljogosított, szabálysértés miatt eljáró szerv.

„Az Sztv. 35.§ a.) pontjában a határőrséget a jogszabályokban hatáskörükbe utalt szabálysértési ügyekben a szabálysértési hatóság jogkörét gyakorló szervként említi. A határőrizetről és a Határőrségről az 1997. évi XXXII. törvény rendelkezik. Sem az Sztv., sem az R.

⁴⁰ A határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény 45.§, hatályos 2002.01.01.-től, Magyar Közlöny 1997/42 (V. 14.)

⁴¹ az egyes szabálysértésekről szóló, többször módosított és hatályos 218/1999. (XII. 28.) Kormányrendelet, Magyar Közlöny 1999/125 (XII. 28.)

nem tartalmaz jelenleg olyan tényállást, amely alapján a határőrség szabálysértési jogkört látna el.”⁴²

A határterületen elkövetett szabálysértésekkel kapcsolatos intézkedési kötelezettség teljesítéséhez valamennyi szabálysértési tényállás olyan szintű ismerete szükséges, hogy a határőr felismerje a cselekmény jogellenes voltát.

„Azon szabálysértések elkövetése esetén, amelyben a Határőrség helyszíni bírságot alkalmazhat, jogosult az eljárás alá vont személy és a tanúk meghallgatására, a helyszín meg szemlélésére, a tárgyi bizonyítékok beszerzésére, visszatartására, továbbá - törvényben meghatározott feltételek megléte esetén - az elkövető előállítására. A határterületen elkövetett szabálysértésekkel kapcsolatos intézkedési kötelezettség teljesítéséhez valamennyi szabálysértési tényállás olyan szintű ismerete szükséges, hogy a határőr felismerje a cselekmény jogellenes voltát. Ahol a jogszabály hatósági jogosultságot biztosít vagy helyszíni bírság alkalmazását teszi lehetővé, a tényállások sokkal mélyebb ismerete szükséges, ugyanis ott a jogellenes cselekmény felismerését követően döntenie kell az intézkedőnek, hogy él-e a helyszíni bírságotlasi lehetőségével, vagy kezdeményezi-e a szabálysértési eljárás lefolytatását.”⁴³

Azon szabálysértések elkövetése esetén, amelyben a határőrség helyszíni bírságot alkalmazhat, jogosult az eljárás alá vont személy és a tanúk meghallgatására, a helyszín meg szemlélésére, a tárgyi bizonyítékok beszerzésére, visszatartására, továbbá - törvényben meghatározott feltételek megléte esetén - az elkövető előállítására.

A jogszabályok valamennyi határőrt kötelezik, illetve feljogosítják szabálysértés észlelése esetén az intézkedésekre, de a gyakorlatban ezeket az intézkedéseket alapvetően a Határőrség végrehajtói feladatokat ellátó állománya, útlevélezézők, járőrök, a bevetési, az idegenrendészeti és a felderítő szakterület munkatársai fogatosítják.

1.3.2. A HATÁRŐRSÉG HELYSZÍNI FIGYELMEZTETÉSI LEHETŐSÉGÉNEK ÉRTELMEZÉSE

A helyszíni figyelmeztetés olyan jogsértő cselekmények esetén alkalmazható, ahol a jogsértés foka oly mértékben csekély, hogy magának a szabálysértési jogszabályoknak az alkalmazása sem indokolt. Különösen igaz ez például a permanensen elkövethető jogsértések még be nem fejezett változataira, amikor az intézkedő határőr azt már kezdeti stádiumában felfedi, és intézkedését megkezdi.

⁴² Károlyiné Dr. Müller Erzsébet-Dr. Kovalik Pál-Dr. Mészáros József-Dr. Papp László, Új szabálysértési jogszabályok magyarázatokkal 2. átdolgozott kiadás, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2002, ISBN 9639404152, 107 p.

⁴³ Tájok Péter, Oktatási segédlet a Határőrség szabálysértési kézikönyvéből, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Egyetemi Kiadó, Budapest, 2002, 9 p.

A határőr a szabálysértés elkövetőjével szemben a helyszínen figyelmeztetést a Határőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 40/2001. (XII. 23.) BM rendelet alapján alkalmazhat, amely szerint:

„33. § A határőr szabálysértés észlelése esetén feljelentést tesz, vagy - külön jogszabályban meghatározott esetben és módon - figyelmeztetést alkalmaz, illetve helyszíni bírságot szab ki. Figyelmeztetést csak azon szabálysértés esetén alkalmazhat, ahol helyszíni bírságot szabhat ki.”

A határőr e jogszabályi felhatalmazás alapján elsősorban megelőző tevékenységet folytat. A helyszíni figyelmeztetéssel a jogsértő cselekmény megvalósulását akadályozza meg, vagy az egészen csekély súlyú jogsértés folytatását szakítja meg. A határőrök szolgálati tevékenységének sikeressége napjainkban is gyakran függ a lakossággal való kapcsolattartás minőségétől. Különösen az államhatárhoz közeli településeken kiemelt jelentősége van annak, hogy a Határőrség szolgálati személyei ne vívják ki a helyi lakosság ellenszenvét, és alapvetően csak a társadalomra veszélyt jelentő, elsősorban a helyszínen meg nem szüntethető jogellenes cselekmények elkövetőivel szemben alkalmazzanak olyan intézkedéseket, amelyek amúgy az elkövetők szempontjából is „érdemben érzékelhető” szankciók.

A differenciált jogalkalmazás keretein belül, a megfelelő egyensúly folyamatos fenntartásával, a helyszíni figyelmeztetés megfelelő alkalmazásával kettős cél érhető el:

- a csekély súlyú jogsértések tekintetében is a lakosság „jogkövető magatartásra szoktatható”,
- a lakosság és a határőr szolgálati személyek közötti kapcsolat nem romlik meg, továbbra is alkalmas marad a szükséges együttműködésekre.

1.3.3. A HATÁRŐRSÉG HELYSZÍNI BÍRSÁGOLÁSI GYAKORLATÁNAK KÉRDÉSEI

Helyszíni bírság kiszabására a Határőrség hivatásos és szerződéses állományú tagja jogosult, amennyiben az előírt továbbképzésen részt vett és helyszíni bírságolási ismeretekből eredményes vizsgát tett.⁴⁴ A Határőrség rendészeti főigazgatójának évente kiadott Képzési Intézkedésében a felkészítés és vizsgáztatás rendje visszatérően szabályozásra került, illetve kerül.

A határőr helyszíni bírsággal sújtja a szabálysértés elkövetőjét akkor, ha a cselekmény súlyára, az elkövetés körülményeire tekintettel a helyszíni figyelmeztetéstől kellő visszatartó hatás nem várható, azonban a szabálysértési eljárás kezdeményezése nem indokolt. A helyszíni bírság összege 500 forinttól 10.000 forintig terjedhet.

⁴⁴ A rendőrség közlekedési és helyszíni bírság kiszabására jogosult egyéb közterületi szolgálatot ellátó valamint a Határőrség határforgalom ellenőrzését végző állománya, továbbá ezek irányításában résztvevő vezetők továbbképzéséről és vizsgáztatásáról szóló 14/2001. (BK.5.) BM utasítás írta elő, Belügyi Közlöny 2001/5 (III. 21.)

Helyszíni bírság kiszabására nincs lehetőség akkor, ha a tényállás további bizonyítása indokolt, valamint ha a tényállás ugyan bizonyított, az elkövetett cselekmény csekély fokban veszélyes a társadalomra, de az elkövető a jogsértést nem hagyja abba, nem ismeri el, vagy a készpénz átutalási megbízás átvételét megtagadja, a helyszíni bírság összegét vitatja.

A helyszíni bírság kiszabásakor az elkövetőnek átadásra kerül a helyszíni bírságolási formanyomtatvány 2. számú példánya (zöld színű), illetve az összegbeírását követően a készpénz átutalási megbízás *(lásd. 2. számú melléklet)*.

Ha az elkövető a helyszíni bírság kiszabását - a jogkövetkezményekről szóló tájékoztatás után - tudomásul veszi, a bírságolás után jogorvoslatnak helye nincs.

Az intézkedő határőr a kiszabásra kerülő helyszíni bírság összegét az elkövetett szabálysértés súlyának, az elkövetés módjának, okának, körülményeinek és esetleges következményeinek együttes mérlegelése alapján differenciáltan kell, hogy megállapítsa.

Helyszíni bírság kiszabásakor a határőrnek a helyszínen a következő feladatokat kell, hogy végrehajtsa:

- kitölteni a helyszíni bírság kiszabásáról szóló formanyomtatványt, kiemelt figyelmet fordítani azon belül az elkövető személyi adatainak, okmányainak, az elkövetett szabálysértés minősítésének és a kiszabott helyszíni bírság összegének pontos rögzítésére⁴⁵
- átadás előtt kitölteni a készpénz átutalási megbízáson a helyszíni bírság összegét számjeggyel és betűvel is,
- a helyszíni bírság kiszabásáról szóló formanyomtatványt az elkövetővel aláírattni,
- átadni a megbírságoltak a helyszíni bírság kiszabásáról szóló formanyomtatvány 2. számú példányát és a készpénz átutalási megbízást,
- felhívni a megbírságolt figyelmét, hogy a helyszíni bírságot 30 napon belül köteles megfizetni, illetve a helyszíni bírság megfizetésének elmulasztása esetén adó módjára történő behajtásra, közérdekű munkára, illetve elzárásra történő átváltoztatásra van lehetőség.

Helyszíni bírság kiszabását követően a következő feladatokat kell végrehajtania:

- a határőr szolgálatának leteltét követően a helyszíni bírság kiszabásáról szóló formanyomtatvány 1. számú (fehér színű) példányát az előjárójának, ügyeletesének leadni,

⁴⁵ Tájok Péter: A Határőrség szabálysértési kézikönyve, Határőrség Rendészeti Főigazgatósága (azonosító szám 7252/2002.), Budapest, 2002, 1. számú melléklete tartalmazza a részletes kitöltési útmutatót

- a helyszíni bírságotlasi formanyomtatvány 1. számú példányát a határrendészeti kirendeltség⁴⁶ vezetője köteles az ügyviteli szabályoknak megfelelően, öt munkanapon belül, a határőr igazgatóság idegenrendészeti és szabálysértési osztályán keresztül továbbítani a központi adatfeldolgozást és nyilvántartást végző Határőrség Országos Parancsnokság Idegenrendészeti és Szabálysértési Főosztályának.

1.3.4. A HATÁRŐR SZABÁLYSÉRTÉSEK ÉSZLELESE ESETÉN MEGTETT INTÉZKEDÉSEIVEL KAPCSOLATOS ALAPVETŐ ELVI KÉRDÉSEK

A szabálysértéssel kapcsolatos tevékenység során alapvető követelmény a törvényesség és a differenciált jogalkalmazás érvényre juttatása. Az intézkedések nem sérthetik a diplomáciai vagy egyéb mentességet élvező külföldi személyek nemzetközi szerződés, jogszabály vagy viszonyosság alapján biztosított jogait.

Az egyes intézkedések foganatosítására a Hór. tv. 54-56. szakaszaiban foglalt felhatalmazás alapján - a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben megfogalmazottak szerint - kerülhet sor úgy, hogy az intézkedés alkalmával folyamatosan vizsgálni kell a jogsértés és az elkövetés körülményeit, és el kell kerülni a jogszabályi előírások mechanikus alkalmazását.

A szabálysértés észlelése esetén a határőrnek tisztáznia kell az enyhítő és súlyosbító körülményeket. Súlyosbító körülmény különösen, ha az elkövetett cselekmény közrendre, közbiztonságra, az államhatár rendjére fokozott veszélyt jelent, enyhítő körülmény pedig, az elkövetett cselekmény veszélyességének csekély foka, az elkövetés módja, körülménye lehet.

A jogszabályok a szabálysértéssel kapcsolatos jogkör gyakorlóját mérlegelési jogkörrel ruházzák fel, amelyet önállóan, külső befolyások nélkül gyakorolhat. A mérlegelési jogkörben tett intézkedésekért, a hozott döntésért - ha az egyébként megfelel a jogszabályi előírásoknak - az ügyintézőt elmarasztalni, kérdőre vonni, döntésének megváltoztatására kényszeríteni nem lehet.

A kettős alakzatú jogsértésekkel kapcsolatos intézkedések esetében, - ott, ahol a cselekménynek szabálysértési és bűncselekményi alakzata is van - és az intézkedő személy nem tudja egyértelműen megállapítani, hogy a tetten ért elkövetővel szemben mely eljárás megindítása lesz indokolt, akkor a bűncselekmény elkövetése esetén előírt feladatokat kell teljesíteni, elkerülve ezzel az esetleges téves minősítésből adódó mulasztást.

⁴⁶ határrendészeti kirendeltség– a Határőrség helyi szintű szerve

1.3.5. A HATÁRŐR SZABÁLYSÉRTÉSEK ÉSZLELÉSE ESETÉN VÉGREHAJTANDÓ INTÉZKEDÉSEI ÉS FELADATAI⁴⁷

A hatályos jogszabályi rendelkezések alapján a határőrnek szabálysértés észlelése esetén, a következő feladatokat kell végrehajtania:

- ha a határterületen észlelt közúti közlekedési szabálysértés következménye személyi sérülés, haladéktalanul elsősegélyt nyújtani, illetve az egészségügyi ellátás biztosítására intézkedni (orvos, mentő igénybevétele), továbbá ilyen esetekben a rendőri intézkedést igénybe venni,
- ha a szabálysértésen tetten ért személy sérült, haladéktalanul intézkedni az elsősegély, illetve egészségügyi ellátása biztosítására,
- a határterületen bármely más szabálysértés elkövetésén tetten ért, vagy azzal gyanúsítható személyt felszólítani a jogsértő cselekmény azonnali befejezésére,
- ha a felszólítás ellenére az elkövető nem áll el a jogsértő magatartás folytatásától, intézkedni a cselekmény megszakítására, majd az elkövetőt igazoltatni és az illetékes szabálysértési hatóság elé állítani (például rendőrség, önkormányzat, stb.).
- ha az elkövető a felszólításnak eleget tesz, személyazonossága megállapítása érdekében igazoltatni. Az igazoltatás során a feljelentéshez szükséges adatokat rögzíteni,
- ha a szabálysértésen tetten ért személy személyazonosságát hitelt érdemlően nem tudja igazolni, vagy az igazolást megtagadja:
 - magyar állampolgárt az illetékes szabálysértési hatóság elé állítani,
 - ha a külföldi szabálysértő személyazonosságát, magyarországi tartózkodása jogszerűségét hitelt érdemlően nem tudja igazolni, vagy nincs érvényes tartózkodási engedélye, őt mérlegelés alapján vagy a szabálysértési vagy az idegenrendészeti eljárás lefolytatására illetékes hatóság elé állítani,
- közúti határátkelőhelyen járművel belépésre jelentkező külföldi személy beléptetését megtagadni ha:
 - a jármű vezetője vezetésre alkalmatlan állapotban van, és járművel kíván belépni az országba,
 - a jármű biztonságos közlekedésre alkalmatlan állapotban van, vagy a KRESZ-ben előírt más feltételeknek nem felel meg.⁴⁸

⁴⁷ Tájok Péter, Oktatási segédlet a Határőrség szabálysértési kézikönyvéből, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest, 2002, 12-14. p.

⁴⁸ KRESZ - a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II.5) KPM-BM együttes rendelet, Magyar Közlöny 1975/7 (II. 5.)

A jármű biztonságos közlekedésre alkalmatlan állapota, vagy a KRESZ-ben előírt más feltételeknek nem megfelelése csak a jármű továbbhaladásának szab gátat, a személy - jármű nélkül - a Magyar Köztársaság területére egyébként beléptethető.

A Korm. rendelet alapján a Határország egyes közlekedési szabálysértések esetén, közúti határátkelőhelyen jogosult figyelmeztetést alkalmazni, helyszíni bírságot kiszabni, illetve szabálysértési feljelentést tenni az elkövetőkkel szemben. A szabálysértési jogszabályokban további fontos feladatként jelentkezik a jogsértő állapot megszüntetése is, amely ez esetben a nem megfelelő műszaki állapotú járművek továbbhaladásának megakadályozását jelenti.

1.3.6. A HATÁRŐR ELŐÁLLÍTÁSSAL KAPCSOLATOS FELADATAI

Az intézkedő határőr a személyi szabadságot előállítással csak a szükséges ideig, de legfeljebb nyolc órára korlátozhatja. Ha az előállítás célja ez idő alatt nem valósul meg, egy alkalommal annak ideje négy órával meghosszabbítható. Az előállítás időtartamát az intézkedés kezdetétől (például igazoltatás) kell számítani.

Az igazoltatás eredményétől függetlenül a határőrnek intézkednie kell a tényállás és a bizonyítékok rögzítésére, visszatartására (például az elkövetett szabálysértéstől függően át kell kutatnia az elkövető által megjelölt vagy feltételezett útvonalat, a hátrahagyott eszközöket, felszerelési tárgyakat, bizonyítékokat a rögzítésük érdekében).

Ha az előállítás az illetékes szabálysértési hatósághoz történik, az elkövető személyt a feljelentéssel együtt (amely történhet szóban vagy írásban) át kell adni az eljárás lefolytatásának érdekében. Az előállítás végrehajtása során figyelemmel kell lenni a Hör. tv. és az annak végrehajtására kiadott, a Határország Szolgálati Szabályzatáról szóló 40/2001. (XII.23.) BM rendelet⁴⁹ szabályaira.

Ha az intézkedés alkalmával a magyar állampolgárságú elkövető előállítására, helyszíni figyelmeztetésére, vagy vele szemben helyszíni bírság kiszabására nem kerül sor, közölni kell vele a feljelentés tényét, majd a jogsértésen tetten ért személyt a helyszínről el kell engedni. Az intézkedő határőrnek a személyi adatok, a tényállás és a rögzített bizonyítékok alapján szükséges elkészítenie a szabálysértési feljelentést, amelyet az ügyviteli szabályoknak megfelelően kell az illetékes szabálysértési hatósághoz eljuttatni.

Helyszíni bírság kiszabása helyett a szabálysértés elkövetője ellen feljelentést kell tenni, ha:

- a szabálysértés elkövetését nem ismeri el,
- a helyszíni bírságot nem hajlandó megfizetni.

⁴⁹ A Határország Szolgálati Szabályzatáról szóló 40/2001. (XII.23.) BM rendelet, Magyar Közlöny 2001/152 (XII. 23.)

Az elkövető ellen, a cselekmény veszélyességi fokára, az elkövetés módjára és a körülményeire tekintettel, célszerű feljelentést tenni közúti közlekedési szabálysértés esetén - annak ellenére, hogy esetleg a helyszíni bírság kiszabásának feltételei is fenn állnak - akkor ha:

- az ittas vezetés szabálysértést elkövető vezető a gépi meghajtású járművel a forgalomba bekapcsolódott,
- az engedély nélküli vezetés szabálysértése esetén a gépjármű vezetését átengedő és a vezetést átvevő személy ellen, ha a vezetést átvevő semmiféle gépjármű vezetésére nem rendelkezik hatósági engedéllyel;
- az áthaladási elsőbbség vagy az előzés szabályainak megszegése szándékos volt vagy kirívó figyelmetlenségből eredt és megvalósításának módja folytán a közvetlen veszélyhez közelálló helyzet alakult ki;
- a járművezető ellen, ha a közúti tilos jelzés ellenére továbbhaladt és ezzel balesetveszélyes helyzetet hozott létre;
- veszélyes (tűzveszélyes, mérgező, maró, fertőző, sugárzó vagy robbanó) anyagot szállító jármű vezetője járművét őrizetlenül hagyta, illetve a követési, személyszállítási, megállási vagy várakozási szabályokat megszegte;
- gépjármű vezetői engedély (igazolvány) visszavonása látszik indokoltnak,
- a gépjármű továbbhaladását további jogsértések elkerülése érdekében kell megakadályozni.

1.4. A HATÁRÓRSÉG HELYSZÍNI BÍRSÁGOLÁSI JOGOSULTSÁGAI

A korábban hivatkozott Korm. rendelet alapján a határőr helyszíni bírság kiszabására az alábbi szabálysértéseket elkövető személyekkel szemben jogosult:

- Tiltott fürdés (határvízen)
- Jégen tartózkodás szabályainak megsértése (határvízen)
- Tiltott határátlépés, úti okmánnyal kapcsolatos szabálysértés
- Határrendészeti szabálysértés
- Határjel-hamisítás és jelrongálás
- Külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés (közúti határátkelőhelyen)
- Ittas vezetés (közúti határátkelőhelyen)
- Sebességkorlátozás jelentős túllépése (közúti határátkelőhelyen)
- Az elsőbbség és az előzés szabályainak megsértése (közúti határátkelőhelyen)

- Engedély nélküli vezetés (közúti határátkelőhelyen)
- Biztonságos közlekedésre alkalmatlan jármű vezetése (közúti határátkelőhelyen)
- Közúti jelzéssel kapcsolatos szabálytalanság (közúti határátkelőhelyen)
- Nehéz tehergépkocsikra vonatkozó korlátozások megszegése (közúti határátkelőhelyen)
- Érvényes gépjármű-felelősségbiztosítási szerződés nélküli vezetés (közúti határátkelőhelyen)
- Közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése (közúti határátkelőhelyen)
- Gépjármű közlekedéssel összefüggő okmányokkal elkövetett szabálysértés (határterületen)

A tényállások normaszövegeit, és azok részletes magyarázatait az értekezés melléklete tartalmazza *(lásd. 3. számú melléklet)*.

A fent felsorolt szabálysértési tényállások magvalósulásuk jellege és fő jellemzőik alapján - megítélésem szerint - az alábbiak szerint csoportosíthatók:

- Az államhatár rendjéhez, illetve a határterülethez szorosan kapcsolódó szabálysértések
 [tiltott fürdés (határvízen), jégen tartózkodás szabályainak megsértése (határvízen), tiltott határátlépés, úti okmánnyal kapcsolatos szabálysértés, határrendészeti szabálysértés, határjel-hamisítás és jelrongálás],
- Idegenrendészettel kapcsolatos szabálysértés
 [külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés (közúti határátkelőhelyen)],
- Közlekedéssel kapcsolatos szabálysértések
 [ittas vezetés (közúti határátkelőhelyen), sebességkorlátozás jelentős túllépése (közúti határátkelőhelyen), az elsőbbség és az előzés szabályainak megsértése (közúti határátkelőhelyen), engedély nélküli vezetés (közúti határátkelőhelyen), biztonságos közlekedésre alkalmatlan jármű vezetése (közúti határátkelőhelyen), közúti jelzéssel kapcsolatos szabálytalanság (közúti határátkelőhelyen), nehéz tehergépkocsikra vonatkozó korlátozások megszegése (közúti határátkelőhelyen), érvényes gépjármű-felelősségbiztosítási szerződés nélküli vezetés (közúti határátkelőhelyen), közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése (közúti határátkelőhelyen), gépjármű közlekedéssel összefüggő okmányokkal elkövetett szabálysértés (határterületen)].

A szabálysértési tényállások csoportosítását (tipizálását) követően a csoportok rövid jellemzésére teszek kísérletet úgy, hogy a Határőrség szabálysértésekkel kapcsolatos gyakorlati tevékenységének vizsgálata során szerzett tapasztalataimra támaszkodom.

1.4.1. AZ ÁLLAMHATÁR RENDJÉHEZ, ILLETVE A HATÁRTERÜLETHEZ SZOROSAN KAPCSOLÓDÓ SZABÁLYSÉRTÉSEK

A Határőrség alapvető feladata a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 40/A szakasz (3) bekezdése alapján:

„A Határőrség alapvető feladata az államhatár őrzése, rendjének fenntartása.”

Az Alkotmányban meghatározott alapvető feladatok végrehajtása természetesen egy komplex tevékenységi rendszert jelent, amelynek bemutatására ez az értekezés nem hivatott. A Határőrség működése során számtalan, rendészeti jellegű szabálysértés elkövetését fedí fel. Ezek jelentős része az államhatár őrzetével illetve a határrend fenntartásával kapcsolatos szabályok megsértésével valósul meg, és az elvárások betartására irányuló ellenőrző tevékenység eredményeként kerülnek felfedésre az ilyen típusú jogsértések.

Az alapvető feladat tényéből fakad az is, hogy a határőrök azok a „profik” szakemberek, akik az államhatár rendje elleni szabálysértések elkövetőivel szemben hatékonyan fel tudnak lépni. A határőrnek szolgálati feladatellátása során, gyakorlati tapasztalatok alapján -különös tekintettel a külföldi elkövetőkre- a szabálysértéseket elkövető személyek két különböző kategóriájával szemben kell, hogy intézkedjen. Az elkövető személyek és az elkövetett cselekmények egyik részét a társadalomra veszélyt jelentő illegális migránsok alkotják, míg a másikat a társadalomra „csak” csekély veszélyt jelentő szabálysértő külföldiek képezik. A Határőrségnek - a jelenleg hatályos jogszabályok alapján - a nem migrációs céllal jogsértést elkövető külföldiekkel szemben csak a helyszíni bírság kiszabására, esetleg idegenrendészeti szankció alkalmazására van lehetősége. A szabálysértéseket nem migrációs céllal elkövető külföldiek esetében az idegenrendészeti szankció kiszabása túlzott és nem is indokolt, mivel cselekményük valóban a társadalomra csekély fokban veszélyes, a helyszíni bírság kiszabása általában kellő visszatartó erőt jelent számukra.

Az érintett szabálysértési tényállások elbírálásához, a határőrök kellő szakértelemmel rendelkeznek, a hatályos jogszabályok alapján a Határőrség a számára biztosított szabálysértési jogosultságokat hatékonyan tudja alkalmazni, a helyszíni bírságolás, mint szankció beváltotta a hozzáfűzött reményeket.

1.4.2. KÜLFÖLDIEK RENDÉSZETÉVEL KAPCSOLATOS SZABÁLYSÉRTÉS

Történetileg a legrégebbi helyszíni bírságolási jogosultságát jelenti a Határőrségnek. E tényállás elkövetőivel szemben 1979. június 1-jétől szabhatnak ki helyszíni bírságot a határőrök,⁵⁰ mégis talán ez a legtöbb ellentmondással bíró szabályozás e tárgykörben.

A Korm. rendelet jelenleg hatályos 30. szakaszában foglalt külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés elkövetőivel szemben a határőr ma kizárólag közúti határátkelőhelyen szabhat ki helyszíni bírságot. Az ellentmondásos jogi szabályozás alapján sem az ország mélységében, sem más típusú határátkelőhelyen (pld. légi határátkelőhelyen vagy vasúti átkelőhelyen) nincs jogosultsága a határőrnek helyszíni bírságot kiszabni. A szabálysértés elkövetői többnyire az ország elhagyására vonatkozó kötelezettségeiknek nem tesznek eleget, ún. "túltartózkodók"⁵¹, amely állapot bekövetkezése és szankcionálása nem helyhez, hanem kizárólag időhöz köthető. A jelenlegi szabályozás az elkövetők szempontjából alkotmányjogi aggályokat is felvet, mivel a szabályozás diszkriminatív. Jelenleg ha a külföldi elköveti e szabálysértési tényállást, cselekménye attól függően kerül enyhébb vagy súlyosabb elbírálásra, hogy vele szemben hol intézkedik a határőr. Amennyiben az intézkedésre közúti határátkelőhelyen kerül sor akkor a szankció figyelmeztetés vagy helyszíni bírság kiszabása is lehet, míg más típusú határátkelőhelyeken szolgálatot teljesítő határőr kizárólag idegenrendészeti eljárást folytathat le, vagy szabálysértési feljelentést tehet a személlyel szemben. Ezt az ellentmondásos helyzetet – véleményem szerint - a jogalkotó tovább nem konzerválhatja.

Alkotmányjogi szempontból aggályos, ha egy szabálysértést elkövető személlyel szemben a szankció attól függ, hogy a jogellenes cselekményt felfedő és intézkedő hatóság a Rendőrség, vagy a Határőrség. Jelen esetben a rendőr e tényállás elkövetőivel szemben jogosult az ország egész területén helyszíni bírságot kiszabni, míg a nem közúti határátkelőhelyen szolgálatot teljesítő határőrnek csak feljelentési jogosultsága van. Figyelmeztetést nem alkalmazhat, mert a Határőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 40/2001.(XII.23.) BM rendelet 33. szakasza alapján arra csak abban az esetben van lehetősége, ha amúgy helyszíni bírságolási jogosultsággal bír. E tényállás tekintetében – úgy vélem - a Korm. rendelet módosítása elengedhetetlen.

⁵⁰ Az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV. 14.) Kormányrendelet módosításáról szóló 19/1979. (V.11.) MT rendelet 32. § (1) b) pontja építette be a hatásköri rendelkezést. Magyar Közlöny 1979/26 (V. 11.)

⁵¹ túltartózkodó szakzsargonban jelentése: „az a külföldi, aki bár a Magyar Köztársaság területére jogszerűen utazott be és tartózkodott területén, a számára jogszabályban előírt határideig annak területét nem hagyta el, ezért tartózkodása jogellenessé vált”.

1.4.3. KÖZLEKEDÉSEL KAPCSOLATOS SZABÁLYSÉRTÉSEK

Az értekezés szempontjából vizsgált időszakban felértékelődött a közlekedéssel kapcsolatos jogsértések szerepe annál is inkább, hogy sajnálatos módon állandó és visszatérő híreként jelennek meg a médiában a súlyosabbnál súlyosabb közúti balesetéről szóló tudósítások.

Álláspontom szerint a közlekedési baleset olyan, a közlekedési tevékenységgel kapcsolatos váratlan, nem szándékosan előidézett forgalmi esemény, amelynek következtében haláleset, illetve személysérülés történik, és általában jelentős anyagi kár keletkezik.

A bekövetkezett tragikus események miatt ma már egyértelmű és világos az a jogalkotói szándék, valamint széleskörű társadalmi igény, hogy az általános közlekedési fegyelmet javítani kell hazánkban. A Határőrség a közúti határátkelőhelyeken (illetve bizonyos tényállások esetében határterületen) hatékonyan alkalmazza helyszíni bírságolási jogosultságát a közlekedési szabályokat megsértő személyekkel szemben.

A közlekedési szabálysértések jelenleg még nem „profilba illőeknek” tekinthetők a Határőrség számára. A Határőrség rendészeti szervvé válásának, valamint az átalakulási folyamatának (lehetséges rendőrségi integrációjának) köszönhetően ezek a szabálysértési tényállások egyre közelebb kerülnek a határrendészekhez, ezért rövid időn belül képesek lesznek majd a tényállások rendőrségi gyakorlattal azonos módon történő kezelésére.

A határőrségi profil átalakulás, valamint a jelenlegi hatékonyan, jól működő helyszíni bírságolási gyakorlat önmagában indokolja a közlekedési szabálysértésekhez kapcsolódó helyszíni bírságolási jogosultság általános, de minimum határterületre történő kiterjesztését. Ennek érdekében indokolt a Korm. rendelet vonatkozó szakaszainak módosítása.

A közlekedési szabálysértések talán a leggyakrabban és legdinamikusabban változó szabálysértési kategóriák, számtalan keretszabályozással. A legismertebb ilyen keretszabály például maga a KRESZ⁵². A számtalan változtatás, módosulás a végrehajtóktól és az állomány szakmai irányítóitól is pontos, naprakész ismereteket követel meg.

A jelenleg hatályos - és a Határőrség helyszíni bírságolási feladatait érintő - tényállások közül indokoltnak tűnik a Korm. rendelet 42. szakaszába foglalt ittas vezetés szabálysértési tényállás módosítása. Az ittas vezetés szabálysértés elkövetőinek megfelelő felelősségre vonása érdekében a jogszabály szabálysértéssé nyilvánítja azt, ha valaki gépi meghajtású járművet úgy vezet, hogy szervezetében szeszital-fogyasztásából származó alkohol van, vagy a jármű vezetését ilyen személynek engedi át. Az ittaság hitelt érdemlő bizonyítása több módszerrel lehetséges, a 0.008 ezrelék alkoholszint pontos meghatározásához, és az ittas állapot minősítéséhez komoly technikai feltételek, eszközök szükségesek, amelyekkel a Határőrség javarészt nem rendelkezik. Ha a technikai feltételek nem biztosítottak, a helyszínen nem

⁵² Lásd 48. számú lábjegyzet

minősíthető egyértelműen a cselekmény, ezért ilyenkor indokolt rendőri segítség igénybevétele. Különösen igaz ez azért is, mert a hivatkozott alkoholszint feletti ittaság már bűncselekményi kategória, tehát a jogsértést más eljárási rendben, más hatóságnak kell elbírálnia. Ezt igazolja az a körülmény is, hogy a rendőr - aki általánosságban amúgy nagyobb tapasztalattal, és komolyabb technikai eszközökkel rendelkezik – nem jogosult helyszíni bírság kiszabására ittas gépjárművezetés szabálysértési tényállás elkövetőivel szemben.

1.5. A HATÁRŐRSÉG KÖZÚTI KÖZLEKEDÉSI ELŐÉLETI PONTOK KISZABÁSÁVAL KAPCSOLATOS FELADATAI

A közúti közlekedési előéleti pontrendszerrel szóló 2000. évi CXXVIII. törvény⁵³ a Határőrség számára feladatként határozza meg, hogy a törvényben meghatározott közlekedési szabálysértések esetén a kiszabott helyszíni bírság mellé közúti közlekedési előéleti pontot is rendeljen az intézkedő határőr.

A közúti közlekedési előéleti pontrendszerrel szóló 2000. évi CXXVIII. törvény személyi hatályra vonatkozó alapvető rendelkezése a következő:

„ 1. § (1) E törvény rendelkezéseit a Magyar Köztársaság területén magyar hatóság által kiállított járművezetésre jogosító okmánnal (a továbbiakban: vezetői engedéllyel) rendelkező, illetve járművezetéstől eltiltás, illetőleg a vezetői engedély visszavonásának hatálya alatt álló személy által - a vezetői engedéllyel vezethető járművekkel elkövetett - a közúti közlekedéssel összefüggő bűncselekmény és a közúti közlekedés biztonságát fokozottan veszélyeztető szabálysértés esetén (a továbbiakban együtt: szabályszegés) kell alkalmazni.

(2) E törvény hatálya kiterjed arra a gépjárművezetőre is, aki a szabályszegés elkövetésekor olyan járművet vezetett, amelyre vezetői engedélye nem érvényes.”

A határőr helyszíni bírságolási jogosultságából adódóan - tekintettel a közúti közlekedési előéleti pontrendszerrel szóló 2000. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról szóló 236/2000. (XII. 23.) Kormányrendelet⁵⁴ hatályos rendelkezéseire - egy, kettő illetve három közúti közlekedési előéleti pontot rendelhet az elkövetett szabálysértéshez. (lásd 4. számú melléklet).

A törvény a szabályszegés tárgyi súlyát és gyakoriságát figyelembe véve határozza meg a közlekedési szabálysértéseket és a kiszabandó pontok számát.

A törvény végrehajtására kiadott 236/2000. (XII. 23.) Kormányrendelet alapján a Határőrség eleget tesz az adatszolgáltatási kötelezettségének. A szabálysértési ügyben eljáró hatóság a nyilvántartás részére a kiállított formanyomtatványt a Határőrség Országos Parancsnoksága küldi

⁵³ A közúti közlekedési előéleti pontrendszerrel szóló 2000. évi CXXVIII. törvény, Magyar Közlöny 2000/126 (XII. 20.)

⁵⁴ A közúti közlekedési előéleti pontrendszerrel szóló 2000. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról szóló 236/2000. (XII. 23.) Kormányrendelet, Magyar Közlöny 2000/129 (XII. 23.)

meg elektronikus úton a közúti közlekedési nyilvántartást végző Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatalnak.

1.6. A SZABÁLYSÉRTÉSI FELJELENTÉSSSEL SZEMBEN TÁMASZTOTT KÖVETELMÉNYEK⁵⁵

A Határórség szolgálati személyei által elkészített szabálysértési feljelentésnek meg kell felelnie mindazon követelményeknek, amelyek biztosítják a feljelentés alapján eljáró szabálysértési hatóság számára az eljárás lefolytatásához szükséges valamennyi adatot, bizonyítékokat, egyéb információkat, erre való tekintettel a szabálysértési feljelentésnek az alábbi adatokat tartalmaznia kell:

- az intézkedő határőr szolgálati helye,
- a feljelentett személyi adatai:
- családi és utóneve, asszonyoknál leánykori név is,
- születési helye, éve, hónapja, napja,
- anyja neve (külföldinél nem kötelező),
- külföldi elkövető esetén állampolgársága,
- lakcíme (ideiglenes lakcíme is) külföldi esetén magyarországi tartózkodási helye,
- foglalkozása,
- munkáltatójának megnevezése,
- fiatalokorú esetén a szülő (gondozó vagy gyám) családi és utóneve, lakcíme, tanintézet megnevezése és címe,
- katona esetén beosztási helye és címe,
- havi jövedelme és az eltartott családtagok száma (gyermek, szülő),
- személyi igazolványának száma,
- külföldi esetén útlevelének, vízumszámának vagy tartózkodási engedélyének száma külföldiek esetén a rendelkezésre álló személyi adatokat kell feltüntetni,
- a szabálysértés elkövetéséről az intézkedő milyen módon értesült:
 - észlelte,
 - felkérésre intézkedett,
- a szabálysértés elkövetésének leírása:

⁵⁵ Tájok Péter: A Határórség szabálysértési kézikönyve, Határórség Rendészeti Főigazgatósága (azonosító szám 7252/2002.), Budapest, 2002, 44-46. p.

- időpontja,
- helye (nyilvános, nem nyilvános hely, helyiség, utca, házszám, útszakasz és kilométerkő, határjel számának megnevezése),
- a cselekmény leírása,
- az esetleges tanú megnevezése (név, születési hely, év, hónap, nap, anyja neve, lakcíme, munkahelye és annak címe),
- a cselekmény elkövetését bizonyító egyéb körülmények vagy eszközök, rögzített bizonyítékok felsorolása,
- a feljelentés keltezése, az intézkedő határőr, valamint a feljelentést ellenőrző parancsnok aláírása.

A feljelentésnek a szabálysértés jellegétől és következményétől függően még a további adatokat is tartalmaznia kell:

- személyi sérülés esetén: a sérültet az orvos a helyszínen részesítette-e elsősegélyben (az orvos neve), illetve kórházba szállították (a kórház megnevezése és címe); a sérülés várható gyógykezelésének időtartama az előzetes orvosi vélemény szerint;
- károkozás esetén: a károkozó és a károsult megnevezése (személyi adataik, lakcímük); a kár jellege (ruházat, jármű, határjel, stb. rongálódása); a kár hozzávetőleges értéke;
- a határőr a sértettet, illetve a károsultat a magánindítvány, illetve a kárigény megtételének lehetőségére felhívta;
- a lefoglalás érdekében visszatartott - a szabálysértés elkövetését bizonyító vagy elkobzás alá eső - dolgok (bokszer, légpuska, stb.) megnevezése és csatolása a feljelentéshez, illetve a megőrzéssel megbízott személy neve, az őrzési helye;
- a visszaélés lőfegyverrel vagy lőszerrel szabálysértés esetén a lőfegyver-tartási engedély száma, a kiállító hatóság megnevezése, az engedélyezett és az engedély nélkül tartott fegyver fajtája, gyártmánya, gyári száma, kalibere, illetve az engedélyezett és az engedély nélkül tartott lőszer fajtája, mennyisége;
- közlekedési szabálysértés járművel történt elkövetése esetén:
 - a vezetői engedély (igazolvány) száma, a kiállító hatóság megnevezése,
 - a járművet üzemeltető személy vagy szerv adatai,

A feljelentésnek tartalmaznia kell az egyéb sajátosságokat is amennyiben voltak ilyenek, ezek lehetnek:

- ha volt felbujtó vagy segítő, az arra történő utalást és személyi adataikat,
- ha az intézkedés során felelősséget kizáró okra való utalás merül fel, vagy az az intézkedő tudomására jut, annak tényét.

A feljelentést az intézkedő határőr közvetlen parancsnoka ellenőrzi és aláírja. Ha az érdemi döntéshez szükséges adatokat a feljelentés nem tartalmazza - a szabálysértési hatósághoz való továbbítás előtt - elrendeli annak kiegészítését.

A szabálysértési feljelentést - előzetes intézkedés esetén annak irataival együtt - az eljárásra illetékes szabálysértési hatósághoz kell megküldeni 8 napon belül. Az eljárásra általában az elkövető állandó lakhelye szerinti szabálysértési hatóság illetékes. Ha az eljárás gyorsabb és eredményesebb lefolytatása indokolja, szabálysértési ügyben az elkövető tartózkodási helye, munkahelye vagy az elkövetés helye szerint illetékes szabálysértési hatóság is eljárhat.

Ha több elkövető van és különböző helyen laknak, továbbá ha a szabálysértést több szabálysértési hatóság területén követték el, vagy az elkövetés helyét nem lehet megállapítani, az a szabálysértési hatóság illetékes az eljárásra, amelynél a feljelentést megtették (amely a szabálysértést észlelte), illetőleg amely az ügyben korábban intézkedett.

A Határőrség által leggyakrabban észlelt szabálysértések esetén célszerű:

- magyar állampolgár, tartózkodási engedéllyel rendelkező külföldi esetén az állandó lakóhely (tartózkodási hely) szerint illetékes szabálysértési hatósághoz,
- Magyarországon tartózkodó egyéb külföldi esetén - az eljárás gyorsabb és eredményesebb lefolytatása érdekében - az elkövetés helye vagy a tartózkodási helye szerint illetékes szabálysértési hatósághoz megtenni a feljelentést.

A Határőrségnél szóban tett szabálysértési feljelentést vagy bejelentést jegyzőkönyvbe kell foglalni, amellyel az előzőekben leírtak szerint kell eljárni. A jegyzőkönyvbe foglalás során lehetőség szerint tisztázni kell a feljelentésnél leírt tartalmi elemeket, ezért a jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell:

- az eljáró szerv megnevezését,
- a jegyzőkönyv készítésének helyét, idejét, az ügy tárgyát (szabálysértési feljelentés),
- a feljelentő vagy bejelentő személy nevét, lakcímét, személyi igazolványa számát (külföldinél útlevelének számát),
- a feljelentő vagy bejelentő, a jegyzőkönyvet felvevő, tolmács alkalmazása esetén a tolmács aláírását.

1.7. RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK

A Magyar Köztársaság államhatárához kapcsolódó szabálysértések kialakulásának történeti bemutatását, a jelenleg hatályos jogi háttér ismertetését, a Határőrség e rendszerben elfoglalt helyének tisztázását, a jelenlegi feladatvégrehajtás mikéntjének rendszerbe foglalását, és értekezésemben történő bemutatását azért tartottam fontosnak e fejezetben, mert a problémák

felismerése önmagában már számos tennivalót fogalmaz meg. A gyakorlati végrehajtásban jelentkező anomáliák elsődlegesen az általam bemutatott jogi szabályozás hiányából, vagy pontatlanságából eredeztethetők.

A Határőrség szabálysértésekkel kapcsolatos tevékenységére vonatkozó ellentmondásos, illetve hiányos jogi szabályozások közül szakmai tapasztalataim, az általam lefolytatott helyszíni vizsgálatok, a vonatkozó szabályzók rendszerezése alapján arra a következtetésre jutottam, hogy:

- A hatályos jogszabályok alapján a Határőrség a számára biztosított szabálysértési jogosultságokat hatékonyan tudja alkalmazni, az állomány képes a helyszíni bírsággal kapcsolatos intézkedések szakszerű végrehajtására.

- A Határőrség a Hör. tv rendelkezése alapján, jogszabályban meghatározott esetben szabálysértési hatóságként jár el. A szabálysértési tényállásokat tartalmazó hatályos Korm. rendelet azonban egyetlen olyan szabálysértési tényállást sem tartalmaz jelenleg, amelyben a Határőrség, mint eljáró szabálysértési hatóság szerepelne. A Határőrséget érdemben érintő szabálysértési tényállások elkövetőivel szemben – a határjel hamisítás és jelrongálás, valamint a gépjármű-közlekedéssel összefüggő okmányokkal elkövetett szabálysértések kivételével – a rendőrség jogosult az eljárás lefolytatására. Kutatásaim során arra a kérdésre, hogy a Hör. tv. alapján 2002 január 1-jétől kapott felhatalmazással a jogalkotó - az azóta eltelt mintegy öt év alatt - miért nem élt, sem szakmai érvekkel alátámasztott választ nem kaptam, sem a jogalkotási feladattal kapcsolatban megfogalmazott kifogásokat nem találtam. A szabályzórendszerek analizálása után úgy gondolom, hogy az államhatárhoz kapcsolódó szabálysértések, valamint a migráció kezeléséhez leginkább kapcsolódó külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés esetében a Határőrség minden szempontból alkalmas szervezet a szabálysértési hatósági feladatok ellátására is, ehhez azonban elengedhetetlen a Korm. rendelet vonatkozó szakaszainak módosítása.

- A Határőrség szolgálati feladatellátása során, a gyakorlati tapasztalatok alapján – különös tekintettel a külföldiekre – a szabálysértéseket elkövető személyek két különböző kategóriájával szemben kell, hogy intézkedjen. Az elkövető személyek és az elkövetett cselekmények alapján két részterületet indokolt megkülönböztetni. Attól függően, hogy az elkövetők a társadalomra veszélyt jelentő illegális migránsok vagy a társadalomra csekély veszélyt jelentő szabálysértő külföldiek, velük szemben más és más eljárási mód alkalmazása szükséges.

A Határőrség számára a jelenleg hatályos jogszabályok alapján, a helyszíni bírság kiszabása, illetve idegenrendészeti szankció alkalmazása kínálkozik lehetőségként.

Hiányzik az a láncszem a fokozatosság elvének rendszeréből (ez a szabálysértési eljárás keretében kiszabott pénzbírság), mely a differenciált szankcionálás lehetőségét teremtené meg. Ez a jogalkalmazás lehetővé tenné, hogy az illegális jövedelemszerző tevékenységet folytató külföldivel szemben a bevezetett szankció ne kizárólag az idegenrendészeti kiutasítás legyen, amely ilyen, a társadalomra csekély mértékben veszélyes cselekmény esetén, méltánytalanul súlyos hátrányt okoz a külföldinek. A kiutasítottak évekig nincs lehetősége – a jogszabályi előírásoknak megfelelő – érvényes munkavállalási engedéllyel és tartózkodási vízummal beutazni a Magyar Köztársaság területére, még abban az esetben sem, ha ez az ország számára a munkaerő-piaci körülményekre tekintettel előnyös lenne.

- Az államhatárhoz kapcsolódó szabálysértési tényállások elbírálásához - mivel azok a Határőrség alaprendeltetéséből adódó feladataihoz szorosan kapcsolódnak - állományunk kellő szakértelemmel rendelkezik. Gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az említett tényállások esetében a szabálysértési hatóságként eljáró rendőrség gyakran kér eseti szakvéleményt, vagy segítséget a Határőrség hivatalos személyeitől az eljárás lefolytatása érdekében. A Határőrség szolgálati feladatainak gyakorlása során számtalan nem migrációval kapcsolatos szabálysértést fed fel (úti okmánnyal kapcsolatos szabálysértés, külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés). Ezekben az esetekben célszerű lenne, ha a szabálysértési eljárást a Határőrség saját hatáskörben folytatná le, így a szabálysértés elkövetőjét nem kellene átadni más hatóságnak. Ezáltal az eljárás gyorsabbá és egyszerűbbé, költségtakarékossá válna, amely a hatóság és a szabálysértő személy együttes érdeke.
- A Határőrség szabálysértési hatósági jogkörének biztosításán túlmenően indokolt a kormányrendelet további szakaszainak módosítása is, egyrészt a Határőrség helyszíni bírságolási jogosultságára vonatkozó pontatlanságok miatt, másrészt a határterületen elkövetett szabálysértések elleni hatékony fellépés érdekében. A Határőrség helyszíni bírságolási jogosultságának kormányrendeletben történő pontosítását, illetve bővítését követően az államhatár rendje elleni szabálysértések, a külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés, valamint a határterületen elkövetett és fent felsorolt közlekedési szabálysértések elkövetőivel szemben hatékonyabban tudnánk fellépni.
- A Korm. rendelet módosításaival a Határőrség több szabálysértési tényállásnál jogosultságát vagy elvesztette, vagy azok pontatlanul kerültek nevesítésre. A korábbi, számunkra kedvezőbb szövegezés visszaállítása feltétlenül indokolt, mivel szakmai érvek eddig sem támasztották alá jogosultságunk csökkentését. Különösen igaz ez a

külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés esetén, mivel jelenlegi szabályozás alapján a légi, vasúti és vízi határátkelőhelyen nincs lehetőségünk helyszíni bírságot kiszabni a tartózkodási szabályokat megsértő személyekkel szemben.

- Alkotmányjogi szempontból aggályosnak tartom azt, ha egy szabálysértést elkövető személlyel szemben a szankció attól függ, hogy a jogellenes cselekményt felfedő és intézkedő hatóság a rendőrség vagy a Határőrség. Például a személyazonosság igazolásával kapcsolatos kötelességek megszegése esetén a Határőrségnek fel kell jelenteni a jogsértés elkövetőjét, ugyanis figyelmeztetés a helyszínen a személlyel szemben csak akkor alkalmazható - A Határőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 40/2001.(XII.23.) BM rendelet 33. szakasza alapján - ha az intézkedő határőrnek helyszíni bírságolási jogköre van. A példaként szerepeltetett szabálysértési tényállás esetében a határőr ilyen jogosultsággal nem rendelkezik.

A fent felsorolt jogszabályi ellentmondások feltárása teszi lehetővé számomra azt, hogy a későbbiekben a Határőrség (vagy a majdani határellenőrzésért felelős más szervezet) számára - kutatási eredményeim alapján - a meglévő anomáliák kiküszöbölésére javaslatokat fogalmazzak meg. A fejezetben vizsgáltak alapján jutottam arra a részkövetkeztetésre, hogy a hatékony végrehajtás érdekében szükséges a téma mélyebb analízise - a szakmai érveken túl - a tudományos módszerek megfogalmazásával fontos következtetéseket levonni a végrehajtás színvonalának emelése, a meglévő potenciálok hatékonyabb kiaknázása érdekében.

Az illegális migráció ma is biztonsági kockázati tényező. Ez a frázis nem elkoptatott szlogen, hanem valóban a mindennapjainkat érintő kijelentés, amelyet különböző a kutatásaim során megismert tények igazolnak (*lásd 5. számú melléklet*). Ennek ellenére az államhatárhoz kapcsolódó, külföldiek által elkövetett jogellenes cselekmények jelentős részét a jogalkotó a társadalomra csekély fokban veszélyes (szabálysértés) cselekedetnek minősítette. A társadalmi normák azonban változnak, átalakulhatnak, így a helyzetértékelés elengedhetetlen a jövőre mutató prognózisok elkészítéséhez. Értekezésem következő fejezetében erről kívánok véleményt formálni.

2. A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ÁLLAMHATÁRÁHOZ KAPCSOLÓDÓ SZABÁLYSÉRTÉSEK ÁTÉRTÉKELŐDÉSE MAGYARORSZÁG SCHENGENI VÉGREHAJTÁSI EGYZEMÉNYHEZ TÖRTÉNŐ CSATLAKOZÁSÁVAL ÖSSZEFÜGGÉSBEN.

2.1. MI IS AZ A SCHENGEN?

Ki gondolta volna 1985-ben, az első Schengeni Megállapodás⁵⁶ aláírásakor, hogy a részletes Európa térképeken fel sem tüntetett luxemburgi település neve két évtized múltán fogalom lesz, amely idővel meghatározó jogi-politikai kategóriává válik?

Az Európai Közösség⁵⁷ alapeszméi⁵⁸ között kiemelt fontosságú a mozgás szabadsága, ugyanakkor a tagállamok képviselői éveken át csak keveset tettek azért, hogy a jogi szabadság a gyakorlatban is megvalósulhasson.

A schengeni úthoz vezető és a schengeni jövőképhez kapcsolódó kényes ellentmondás a következő:

- egyfelől kívánatos, hogy a közösség polgárai, valamint a közösségi jog szerint erre felhatalmazott külföldiek⁵⁹, valamint az áruk és a szolgáltatások a tagállamok között, lehetőleg minden ellenőrzés kiiktatásával, szabadon mozoghassanak,
- másfelől viszont kívánatos az is, hogy a közrendért felelős államok ellenőrizhessék a határaikon átlépésre jelentkező személyeket, megakadályozva a bűnözők ki- vagy beszkökését, a körözött tárgyak (például gépjárművek, műkincsek) átvitelét az országhatáron.

A dilemma létjogosultságát igazolja az a körülmény is, hogy a határok ellenőrzésének szükségességét alátámasztja az Európai Közösség államaira nehezedő migrációs nyomás is. Az államhatáron megvalósuló kontroll megtartása mellett érvel az az igény is, hogy a nemkívánatos érkezőket már a határokon feltartóztassák. Az EU-ra nehezedő migrációs nyomás mértékének megállapítására hivatott, a kutatók által statisztikai adatok felhasználásával készített migrációs ráta. Ez nem más, mint a bevándorlók és kivándorlók számában mért különbség: [bevándorlók száma]–[kivándorlók száma] ezer főre számítva. Ha ez a különbség negatív, akkor az adott

⁵⁶ A személyek ellenőrzésének a belső határokon történő fokozatos megszüntetéséről szóló Schengeni Megállapodást 1985-ben írta alá Franciaország, NSZK és a Benelux államok.

⁵⁷ Az Európai Közösséget, a három európai közösség legfontosabbikát 1957. március 25-én alapították a római szerződés aláírásával Európai Gazdasági Közösség néven. A 'gazdasági' jelzőt 1992-ben a maastrichti szerződés kivette a nevéből, egyidejűleg az Európai Közösséget az Európai Unió első, közösségi pilléréként meghatározva. Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, Európai Unió Hivatalos lapja C sorozat 2006/321/E (XII.29.) száma

⁵⁸ Az Európai Közösség szerződésének 3c. cikkében négy alapszabadság megvalósítását tűzte ki célul, melyek alapvető fontosságúak a közös piac szempontjából. Nélkülük nem valósítható meg a nemzeti határok nélkül működő európai piac. A négy alapszabadságnak (árak, személyek, szolgáltatások és a tőke szabad mozgása) alapjog jellege van.

⁵⁹ Például a közösségi állampolgárok házastársai vagy az Európai Gazdasági Térség polgárai

országban magasabb a kivándorlók száma a bevándorlók számánál, és fordítva, ha ez a különbség pozitív, akkor a bevándorlók száma haladja meg a kivándorlók számát (*lásd. 6. számú melléklet*).

Figyelembe kell venni azt is, hogy a bűnözés ebben az időben átstrukturálódott, kialakultak a határokon átnyúló, nemzetközi bűnözés mind változatosabb, szervezettebb formái és még inkább érezhetővé vált a probléma súlya. Fentiek alapján talán érthető, hogy első lépésben miért csak öt tagállam írta alá a schengeni megállapodást...⁶⁰

A Schengeni Egyezmény⁶¹ (továbbiakban: Egyezmény), mint államok közti nemzetközi szerződés lépett hatályba, majd fokozatosan bővült a végrehajtásához szükséges joganyaggal, amelyet ma gyűjtőnéven „schengeni acquis”-nek nevezünk. Az Európa Tanácsnak az Európai Közösséget létrehozó Szerződés és az Európai Unióról szóló Szerződés vonatkozó rendelkezéseivel összhangban, az acquis-t képező valamennyi rendelkezés vagy határozat jogi alapjának meghatározása céljából, a schengeni acquis definiálásáról szóló 1999/435/EK határozata meghatározza – és a határozat melléklete konkrétan fel is sorolja – mely norma tekinthető a schengeni acquis részének. A „schengeni acquis” magába foglalja az Egyezményt, a Schengeni Megállapodás Végrehajtásáról szóló Egyezményt⁶² (továbbiakban: SVE), az Egyezményhez csatlakozó országok csatlakozó szerződéseit, és a Schengeni Végrehajtó Bizottság határozatait, nyilatkozatait. Ma már ide sorolható az az uniós másodlagos joganyag is, amely a schengeni rendszert bővíti, továbbfejleszti.

Az Egyezményhez a többi tagállam is csatlakozott, majd az Amszterdami Szerződés révén - a Megállapodás jegyzőkönyv formájában - az Európai Unióról szóló Szerződés részévé vált, így az újonnan csatlakozó országokra nézve a schengeni rendszer átvétele és alkalmazása kötelező. Ez nem csak szimbolikus lépés volt. A Maastrichti Szerződés révén létrejött sajátos, három-pilléres szerkezet ún. harmadik pillérének (bel- és igazságügyi együttműködés) kettéválasztásával, a személyforgalommal kapcsolatos kérdések egy ötéves átmeneti időszak után a kormányközi együttműködésből átkerültek a közösségi, azaz az első pilléres együttműködés területére és lényegében csak a nemzetközi bűnüldözés, a vámügy és a bíróságok kapcsolatrendszere maradt a harmadik, kormányközi irányítás alatt álló pillérben. A bevándorlás, menekültügy, külső- és belső határokon történő személyellenőrzés, a vízumpolitika az elsődleges joganyag, a közösségi vívmányok (acquis communautaire) részévé vált. Ezzel a tagállamok megnyitották az utat ezen a területen is az integráció elmélyítésének irányába, mivel most már nem volt szükség egyhangú, kormányközi döntésre, hanem lehetővé vált a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozása az Európai Unió döntéshozatali eljárásainak keretében.

⁶⁰ A "Megállapodás a Benelux Gazdasági Unió, a Német Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság között a közös határaikon gyakorolt ellenőrzés fokozatos megszüntetéséről" megnevezésű, mindössze 33 cikkből álló első szerződést 1985. június 14-én írta alá a címében szereplő öt állam.

⁶¹ Schengeni Egyezmény, Európai Unió Hivatalos lapja L sorozat 2000/239 (IX.22.) száma, 13-18 p., magyar különkiadás fejezet 19. kötet 02., 3-8 p.

⁶² a Schengeni Megállapodás Végrehajtásáról szóló Egyezmény, Európai Unió Hivatalos lapja L sorozat 2000/239 (IX.22.) száma, 19-62 p., magyar különkiadás fejezet 19. kötet 02., 9-52 p.

Országunk geostratégiai helyzetéből adódóan az Európai Unióba irányuló illegális migráció útvonalában (lásd. 7. számú melléklet), helyezkedik el, a Határőrség tradicionálisan is meghatározó hatóságként lépett és lép fel az illegális migráció és a hozzá kapcsolódó más jogsértő cselekmények elleni küzdelemben, azok felfedésében (lásd. 9. számú melléklet), és nem utolsósorban a nemzetközi szervezett bűnözés, valamint a terrorizmus elleni harcban. A Magyar Köztársaság a schengeni acquis derogáció nélküli átvételével, egy olyan „védőbástya” szerepét tölti be - a történelem során nem először -, amely a közösségi és geopolitikai helyzetéből adódóan köteles megfelelni a megfogalmazott elvárásoknak.

Kétségtelen, hogy a schengeni joganyag maradéktalan átvétele, megfelelő alkalmazása óriási kihívást jelent a Magyar Köztársaság számára, mert az nem pusztán a belső határok eltörléséről szól - hiszen azok a szó szoros értelmében továbbra is államhatárok maradnak -, sokkal inkább a külső határok tervszerű, logikus megerősítéséről, a jogharmonizációs intézkedésekről, részletszabályozók kidolgozásáról, valamint anyagi és technikai feltételek megteremtéséről intézkedik. Egységes és egyértelmű jogi szabályozókra, vízum- és menekültügyi politikára van szükség. A jogszabály-módosítások hatalmas mennyisége azonban önmagában még nem mond semmit: a gyakorlatban is meg kell felelni az uniós követelményeknek. A jogharmonizáció ugyanis nem merülhet ki abban, hogy a joganyag közvetlenül nem érvényre jutó szabályait magyarra fordítjuk és kihirdetjük. A rendelkezéseket adaptálni kell a hazai konkrét környezeti viszonyokhoz, valamint a jogalkalmazó szerveket fel kell készíteni az új jogi normák tényleges használatára. Ez jelenti a XXI. század elejének legnagyobb kihívását a Határőrség számára, hiszen egy olyan új feladat- és szervezeti rendszert kell felépítenie, olyan új követelményeknek kell megfelelnie, ahol a határőrök gondolkodásmódja a korábbi hagyományokat tiszteletben tartva az „újat” veszi célba.

Értekezésem e fejezetében röviden bemutatom a Magyar Köztársaság schengeni csatlakozásával kapcsolatos helyzetét, az államhatárral és annak rendjével összefüggő jogszabályi változások alakulását, rávilágítok az ellentmondásokra, és hiányosságokra., valamint, a schengeni csatlakozást követő időszakra alternatív javaslatokat fogalmazok meg az államhatárral kapcsolatos jogsértések újbóli definiálására és a jogsértőkkel szembeni határőrségi (vagy a majdani határellenőrzésért felelős szervezet általi) fellépések különböző módozataira.

2.2. SCHENGENI ALAPFOGALMAK, AZ EGYEZMÉNY ÉS A SVE FELÉPÍTÉSE

Az Egyezmény személyi és területi hatálya: a kedvezményezett személyek köre nem csupán a részes államok állampolgárait öleli fel, hanem az Európai Közösség valamennyi tagjának polgárait. Az Egyezmény meghatározása szerint a külföldi:

„...olyan személy, aki az Európai Közösségek egyik tagállamának sem állampolgára.”

A ma még hatályos, a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény⁶³ 2. szakasz (1) bekezdésének a) pontja értelmében „külföldi a nem magyar állampolgár és a hontalan”⁶⁴, ezért a jogharmonizáció érdekében ennek a rendelkezésnek a megváltoztatására volt szükség. Így születettek meg - az Egyezményrel összhangban - a ma még nem hatályos, de már kihirdetett, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény⁶⁵, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény⁶⁶ vonatkozó rendelkezései, amelyek pontosan meghatározzák a külföldi fogalmát. A pontos jogszabályi normaszöveget és azok indokolását az értekezés melléklete tartalmazza (*lásd. 9. számú melléklet*).

Az Egyezmény migráció kezelés szempontjából fontos sajátossága, hogy csak Európában alkalmazható, tehát Dánia, Franciaország, Hollandia Európán kívüli birtokain nem.

Az Egyezmény fontosabb fogalmi meghatározásai:

- **Belső határok:** A Szerződő Felek közös szárazföldi határai, a belföldi járatokat szolgáló repülőterei és azon kikötői, amelyek kizárólag a Szerződő Felek területén levő más kikötőkbe tartó vagy onnan érkező rendszeres, az ezeken a területeken kívüli kikötőt nem érintő hajójáratok céljait szolgálják.
- **Harmadik állam:** a Szerződő Feleken kívüli, bármely más állam.
- **Külső határok:** a Szerződő Államok azon szárazföldi és tengeri határai, repülőterei és kikötői, amelyek nem belső határok.
- **Határátkelőhely:** minden olyan átkelőhely, amelyet az illetékes szervek a külső határok átlépése céljából jelöltek ki.
- **Határellenőrzés:** a határokon zajló olyan ellenőrzés, amely minden más októl függetlenül, egyedül a határátlépési szándékon alapul.
- **Tartózkodási Engedély:** jellegétől függetlenül minden olyan engedély, amelyet valamely Szerződő Fél állít ki, és amely a területén való tartózkodásra jogosít. Ez a meghatározás nem foglalja magában a valamely Szerződő Fél területén ideiglenes tartózkodásra való befogadást, amelynek célja menedékjog vagy tartózkodási engedély iránti kérelem elbírálása.

Az Egyezmény mindössze két címből és 33 cikkelyből áll. A Címek közötti alapvető különbség az, hogy míg az első úgynevezett rövidtávon alkalmazandó intézkedéseket (ellenőrzési könnyítéseket) sorol fel, addig a második cím hosszabb távon bevezetendő, úgynevezett

⁶³ Akülföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény, Magyar Közlöny 2001/70 (VI. 22.)

⁶⁴ Az ellentmondás miatt feltétlenül szükséges volt a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény 2. § (1.) bekezdésének a) pontjának jogharmonizáció keretében történt módosítása

⁶⁵ Magyar Közlöny 2007/1 (I. 5.)

⁶⁶ Magyar Közlöny 2007/1 (I. 5.)

kiegyenlítő intézkedéseket tartalmaz. E kompenzációs intézkedések biztosítják, hogy a belső határokon az ellenőrzést meg lehessen szüntetni.

A kiegyenlítő intézkedések a következők lehetnek:

- A határellenőrzés külső határokra történő telepítése mellett összehangolják a tilalmakra és szigorításokra vonatkozó szabályzókat,
- Rendőrségi együttműködés,
- Nemzetközi jogsegély- és kiadatási szerződések alkalmazása,
- Bűnözés elleni közös fellépés, határon túli bűnüldözői jogkör megadása,
- Összehangolt vízümpolitika és idegenjog a külföldiekkel szemben,
- Közös kezdeményezések felterjesztése (például vámmentesség)

Az öt szerződő állam az Egyezmény megkötésekor megállapodott a felsorolt intézkedések bevezetését tartalmazó programban, amely alapjául szolgált az SVE megkötésének⁶⁷.

A SVE II. Cím I-II. fejezete egyértelműen meghatározza a belső és a külső határok átlépésének feltételeit, amelynek az általam vizsgált témával összefüggésbe hozható legfontosabb rendelkezései a következők:

- a belső határok bárhol átléphetők, különösebb személyi ellenőrzés nélkül. Szükséges azonban megemlíteni, hogy az ellenőrzés alóli mentesülés természetesen nem jelent feltétlen beutazási jogosultságot, a határt átlépő utasnak - különösen az Egyezmény szerint külföldinek minősülő személyeknek - rendelkeznie kell a beutazáshoz és tartózkodáshoz szükséges feltételekkel.
- a közrend vagy nemzetbiztonság kívánhatja úgy, hogy bármelyik Szerződő Fél - a többi féllel történt egyeztetést követően - belső határain, meghatározott időtartamra, a helyzetnek megfelelő és az adott ország határrendészeti szervei által végzett ellenőrzést állítson vissza⁶⁸.
- a külső határok elvben jogszerűen, csak a kijelölt határátkelőhelyeken és csak azok nyitvatartási ideje alatt léphetők át. Az Egyezményt aláíró Szerződő Felek egyúttal kötelezettséget vállalnak a kijelölt határátkelőhelyeken, illetve a nyitvatartási időn kívüli, engedély nélküli határátlépés szankcionálására is.
- A külső határforgalmat az illetékes hatóságok a belső jogszabályok alapján végzik, minden tagállam érdekeinek maximális figyelembevételével. Ezen érdekek lehetnek többek között gazdasági, kulturális vagy nemzetbiztonsági jellegűek. [Például: ha egy

⁶⁷ 1995. március 26-án emelkedett jogerőre

⁶⁸ Ezt szokták közrendvédelmi, illetve nemzetbiztonsági klauzulának is nevezni. Természetes és érthető ugyanis, hogy a védelmi elvből következően minden tagállam fenn kívánja magának tartani azt a jogot, hogy különleges helyzetekben kizárjon más állam polgárait a területéről.

olyan személy kívánja átlépni a Magyar Köztársaság államhatárát, aki a Német Szövetségi Köztársaságban nem kívánatos személy (például kiutasított) annak határátlépését a magyar Határőrségnek kötelessége megakadályoznia].

A fentiekre tekintettel megállapítom, hogy a külső határok ellenőrzése a csatlakozástól kezdve jóval többet foglal magában, mint a Magyar Köztársaság védelme, a feladat ugyanis az EU védelme is lesz, beleértve ebbe minden tagállamot.

2.3. AZ EGYEZMÉNYBŐL FAKADÓ, A HATÁRELLENŐRZÉSRE VONATKOZÓ EGYÉB ELVÁRÁSOK

Magyarország a Schengeni Akcióterv⁶⁹ keretében kidolgozta a csatlakozáshoz szükséges feladatokat és határidőket, amelyhez elsődlegesen a SVE rendelkezéseit kellett alapul vennie. A legutóbbi, 2006. március 15-én kibocsátott tanácsi rendelet, az úgynevezett Közösségi Kódex⁷⁰ - számos más korábbi schengeni jogszabály helyébe lépve - összefoglaló, egységes szabályozást ír elő a külső határellenőrzésre vonatkozóan. Az említetteken kívül a határellenőrzésnek elő kell segítenie az illegális migráció, emberkereskedelem elleni küzdelmet is, és meg kell előznie a tagállamok belső biztonságát, közrendjét, nemzetközi kapcsolatait fenyegető veszélyeket. A személyek ellenőrzésén túl, szükséges a belső biztonsággal kapcsolatos kockázatok elemzése, amelyek szintén többletfeladatokat rónak a rendészeti szervekre.

A Magyar Köztársaság államhatára ellenőrzésének módszere a zöldhatár őrzésétől eltekintve eddig is nagymértékben megfelelt az országhatárok biztonságos őrzését szolgáló uniós követelményeknek. 2001. május 29-én az Országgyűlés elfogadta 2001. évi XXXIII. törvényt⁷¹, amely már a schengeni normák figyelembe vételével, a teljes körű jogharmonizáció megteremtése érdekében módosította a Hör.tv.-t. A törvény és annak végrehajtási rendeletei 2002. január 1-jén léptek hatályba, azon rendelkezések kivételével, amelyek közvetlenül a csatlakozáshoz, illetve a SVE alkalmazásához kötődnek.

A külső határok esetében meg kell határozni a hivatalos nyitvatartási időt, külön sávot kell biztosítani a szabad mozgás közösségi jogát élvező személyek számára, határellenőrzést megkönnyítő rendelkezéseket kell hozni, a közrendet, belső biztonságot fenyegető veszély esetén biztosítani kell a határellenőrzés ideiglenes visszaállítását.

A határátkelőhelyek közötti határőrizet célja a jogellenes határátlépés megakadályozása, a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem, és a határt illegálisan átlépő személyek elleni

⁶⁹ 2328/2004. (XII.21.) Kormány Határozat a schengeni vívmányok átvételéről, Határozatok Tára 2004/64 (XII. 21.)

⁷⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2006. március 15-i 562/2006/EK rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról, Európai Unió Hivatalos lapja L sorozat 2006/105 (IV.13.) szám

⁷¹ A határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény módosításáról szóló 2001. évi XXXIII. törvény, Magyar Közlöny 2001/65 (VI. 12.)

intézkedések meghozatala és alkalmazása. Ennek érdekében álló, illetve mozgó egységeket kell létrehozni. Szükséges a határellenőrzés érdekében a szolgálati formák (álló és mobil járőrözés) hatékony kombinációja, a nagyobb manőverezés biztosításának érdekében fejlettebb gépjárműpark létrehozása, a technikai, elektronikai eszközök további modernizálása, különböző hőkép-technikai eszközök alkalmazásában rejlő lehetőségek kiaknázása. Ezekhez hozzájárul a rendvédelmi szervek szakképzése, idegen nyelvi képzése, idegen nyelvi tudásra való ösztönzése is.

2.4. A BEUTAZÁSI ÉS TARTÓZKODÁSI FELTÉTELEK MAGYARORSZÁGON AZ EGYEZMÉNYHEZ VALÓ CSATLAKOZÁST KÖVETŐEN

Az Európai Unió Alapító Szerződése szerint:

„... az Unió minden polgárának -aki az Európai Unió tagállamának állampolgára- joga van arra, hogy a tagállamok területén szabadon mozogjon, és ott tartózkodjon az Alapító Szerződésben megállapított korlátok között, a Tanács által meghatározott könnyítések figyelembevételével.”⁷²

Az Európai Gazdasági Térségről szóló Egyezmény - amelynek jelenlegi részes felei az Európai Unió, valamint Norvégia, Liechtenstein és Izland - értelmében:

„...az Európai Gazdasági Térség (a továbbiakban: EGT) tagállamok állampolgárait e tekintetben ugyanazok a jogok illetik meg, mint az Európai Unió polgárait.”

A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény, valamint az azt felváltó, 2007. július 1-jén hatályba lépő, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény⁷³, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény⁷⁴ együttesen - összhangban a SVE 5. Cikkében foglaltakkal -, tartalmazzák azokat a feltételeket, amelyeket a külföldinek a beutazás és tartózkodás engedélyezése érdekében teljesítenie kell. E feltételek teljesítése nemcsak a Magyar Köztársaság területére történő belépésnek és az itt-tartózkodásnak, hanem a csatlakozást követően a külső határok átlépésének és a szerződő felek területén való tartózkodásnak is alapkövetelménye.

A csatlakozást követően alkalmazni kell azt a szabályt, amely a beutazás engedélyezéséhez feltételül szabja, hogy a külföldi beutazása ne veszélyeztesse a közbiztonságot vagy nemzetbiztonságot, illetőleg az EGT valamely tagállamának nemzetközi kapcsolatait.⁷⁵

⁷² Az Európai Unió Alapító Szerződése 8/A. Cikke, Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, Európai Unió Hivatalos lapja C sorozat 2006/321/E (XII.29.) száma

⁷³ A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény, Magyar Közlöny 2007/1 (I. 5.)

⁷⁴ A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény, Magyar Közlöny 2007/1 (I. 5.) szám

⁷⁵ SVE 5. Cikk 1. bekezdés, lásd 62. lábjegyzet

Valamely feltétel hiányában a beutazás csak akkor engedélyezhető, ha azt humanitárius ok (például olyan körülmény, amely a külföldit menekülésre készíti, nemzeti érdek vagy nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség teljesítése) indokolja. Tekintettel arra, hogy ilyen ok fennállása esetén a beléptetés engedélyezése egy meghatározott állam mérlegelési jogán alapul a belépést és a tartózkodást, az engedélyt kiadó állam, jelen esetben a Magyar Köztársaság területére kell korlátozni.⁷⁶

Az SVE-vel kompatibilis módon a ma még hatályos külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény 4.§ (1) meghatározza, hogy a beutazás és a tartózkodás akkor engedélyezhető, ha a külföldi megfelel a következő feltételeknek:

- a) rendelkezik érvényes úti okmánnal;
- b) rendelkezik - a (4) és (5) bekezdésben meghatározottak kivételével - a beutazáshoz szükséges érvényes vízummal vagy a 7. § (2) bekezdés b)-c) pontjában meghatározott tartózkodásra jogosító engedéllyel;
- c) tovább- vagy visszautazáshoz szükséges érvényes vízuma van;
- d) a beutazáshoz, továbbá a tartózkodás teljes időtartamára lakhatását és megélhetését, valamint a kiutazás költségeit is biztosító, jogszabályban meghatározott mértékű anyagi fedezettel rendelkezik, továbbá igazolja, hogy - kormányrendeletben meghatározottak szerint - az egészségügyi ellátások teljes körére biztosítottnak minősül vagy egészségügyi ellátásának költségeit biztosítani tudja;
- e) nem áll kiutasítás, illetőleg beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt, és beutazása nem veszélyezteti a Magyar Köztársaság közbiztonságát, nemzetbiztonsági vagy közegészségügyi érdekeit.

A fenti rendelkezések helyébe 2007.07.01-jei hatállyal a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény rendelkezése lép, amely a fent említett SVE-nek történő megfelelési szándékot még jobban kiemeli és a következőket tartalmazza:

„Általános szabályok

6. § (1) A harmadik országbeli állampolgár az első beutazástól számított hat hónapon belül három hónapot meg nem haladó (a továbbiakban: három hónapot meg nem haladó) tartózkodás céljából a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletben (a továbbiakban: Schengeni határ-ellenőrzési kódex) foglalt feltételek szerint utazhat be a Magyar Köztársaság területére.

⁷⁶ SVE 5. Cikk 2. pont, lásd 62. lábjegyzet

(2) Három hónapot meg nem haladó időtartamig az a harmadik országbeli állampolgár tartózkodhat a Magyar Köztársaság területén, aki teljesíti az (1) bekezdésben meghatározott feltételeket.

7. § Ha valamely közvetlenül alkalmazandó európai közösségi jogi aktus, nemzetközi szerződés, e törvény vagy e törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet másként nem rendelkezik, a harmadik országbeli állampolgár három hónapot meg nem haladó tartózkodás céljából történő beutazásához és tartózkodásához vízum szükséges.”

A jogszabályi hivatkozás megértéséhez elengedhetetlen a Schengeni határ-ellenőrzési kódex alapvető rendelkezéseinek bemutatása.

2.5. A SZEMÉLYEK HATÁRÁTLÉPÉSÉRE IRÁNYADÓ SZABÁLYOK KÖZÖSSÉGI KÓDEXÉNEK (SCHENGENI HATÁR-ELLENŐRZÉSI KÓDEX) LÉTREHOZÁSÁRÓL SZÓLÓ, 2006. MÁRCIUS 15-I 562/2006/EK SZÁMÚ EURÓPAI PARLAMENT ÉS TANÁCS RENDELET LEGFONTOSABB RENDELKEZÉSEI⁷⁷, ÉS AZOK ÉRTELMEZÉSE

A Schengeni Határellenőrzési Kódex megalkotásának célja volt, hogy biztosítsa azt, hogy a személyeket a belső határok átlépésekor ne ellenőrizzék, ezáltal az Európai Unión belül olyan, belső határok nélküli térséget hozzon létre, amelyben biztosítottá válik a személyek szabad mozgása. Egy ilyen térség létrehozását, amelyben a személyek szabadon mozoghatnak, egyéb intézkedéseknek is kísérnie kellett. Elengedhetetlen volt a térség egységes biztonságának szavatolása érdekében a külső határok átlépésére vonatkozó közös politika megalkotása.

A belső határok személyek által történő átlépésére és a külső határokon történő határellenőrzésre vonatkozó közös intézkedések elfogadása tükrözte az Európai Unió keretébe beillesztett schengeni vívmányokat.

„A külső határokon történő határellenőrzés tekintetében „egy közös kódex” létrehozása - főleg a közösségi vívmányok konszolidációja és fejlődése révén - a külső határok rendészeti igazgatására vonatkozó közös politika egyik alapvető összetevője, „Az Európai Unió tagállamai külső határainak integrált irányítása felé” című, 2002. május 7-i bizottsági közleményben meghatározottak szerint. Ezt a célkitűzést tartalmazza „Az Európai Unió tagállamai külső határainak igazgatására vonatkozó terv”, amelyet a

⁷⁷ A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK számú Európai Parlament és Tanács Rendelete, Európai Unió Hivatalos lapja L sorozat 2006/105 (IV.13.) száma

*Tanács 2002. június 13-án jóváhagyott, és amelyet az Európai Tanács 2002. június 21-22-i sevillai, illetve 2003. június 19-20-i thesszaloniki ülése támogatott.*⁷⁸

A határellenőrzés végrehajtása nem csak azoknak az államoknak kell, hogy érdekük legyen, akik „külső” határokkal rendelkeznek, hanem az arányos tehermegosztás elve alapján azon országoké is, amelyek belső határaikon megszüntették a határellenőrzést.

A határellenőrzés nem csak a határátkelőhelyeken a személyek ellenőrzését és a határátkelőhelyek közötti határőrizetet jelenti, hanem egyéb, a belső biztonsággal kapcsolatos reagálási képességek fenntartását is.

A határforgalom-ellenőrzés sarkalatos kérdése a jogszerű, szakszerű és arányos intézkedések garantálása mellett a várakozási idők minimalizálása is követelményként fogalmazódott meg.

Deklarálásra került az is, hogy a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély esetén képesnek kell lenni arra, hogy ideiglenesen újra bevezethető maradjon a határellenőrzés a belső határokon is, és erre vonatkozóan meg kell határozni a visszaállítás feltételeit.⁷⁹

2.6. „A JÖVŐ SCHENGENE” HAZAI SZEMMEL, A TILTOTT HATÁRÁTLÉPÉS DILEMMÁJA

Hazánk schengeni csatlakozása mindenképp a társadalom általánosan elfogadott együttélési normáinak megváltozását fogja eredményezni, hiszen a fent kifejtettek alapján láthatjuk, hogy egyes jogsértő magatartások a schengeni csatlakozást követően enyhébb fokban vagy fokozottan lesznek veszélyesek a társadalomra, illetve a schengeni közösségre.

Különös fontossággal bír a tiltott határátlépés jelenlegi szabálysértési alakzatának további létjogosultsága, amelynek részletes vizsgálata - schengeni joganyagban foglaltakra figyelemmel - elengedhetetlenül szükséges.

A cselekmény ma tehát szabálysértés, de a schengeni csatlakozás időpontjában vélhetően változik a helyzet. A Hör.tv. módosításáról szóló 2001. évi XXXIII. törvény már utal a szabályozás változására, amely szerint:

„13/A. § (1) A Magyar Köztársaság államhatárát - a (2) bekezdésben foglalt kivétellel - a belső határokon bárhol és bármely időpontban, ellenőrzés nélkül át szabad lépni.

⁷⁸ a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK számú Európai Parlament és Tanács Rendelet preambuluma (4) bekezdése

⁷⁹ a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK számú Európai Parlament és Tanács Rendelet preambuluma (15) bekezdése

(2) A közbiztonság és a közrend védelme, valamint a nemzetbiztonság érdekében a Kormány - a Schengeni Végrehajtási Egyezmény részes államaival történt egyeztetést követően - rendelettel előírhatja a belső határon az államhatár őrzését és a határforgalom ellenőrzését.

(3) Ha a (2) bekezdésben meghatározott intézkedés bevezetése nem tűr halasztást, a Kormány döntéséig arról a belügyminiszter rendelkezhet, és az intézkedés bevezetéséről a Schengeni Végrehajtási Egyezmény részes államait haladéktalanul tájékoztatja.”⁸⁰

Népszerű, különösen a határőr „szakmai berkekben” feltenni azt az egyszerűnek tűnő kérdést, hogy mi lesz a tiltott határátlépés szabálysértésével, hogyan is viszonyulnak majd határeink az államhatárt a mai értelemben jogellenesen átlépő külföldiekhez. Ennek az egyszerű kérdésnek a megválaszolásához azonban komoly jogi és szakmai érvek értelmezése, a tárgykörre vonatkozó és irányadó egyéb szakirodalom analizisére, majd a megállapítások és részkövetkeztetések szintézisére van szükség. A kérdés megválaszolásához elengedhetetlen ismételten visszautalnom értekezésem 1.4.3. pontjára, ahol a tiltott határátlépés, úti okmánnyal kapcsolatos szabálysértés tényállásának megvalósulási lehetőségeit mutattam be, továbbá a 2.5. pontban bemutatott a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK számú Európai Parlament és Tanács Rendeletének legfontosabb rendelkezéseire.

Vizsgálataim során elemeztem és analizáltam az EU által megfogalmazott elvárásokat, és összehasonlítottam a várható új helyzetet és körülményeket a jelenlegi szabályozással. Megállapítottam, hogy külön vizsgálat tárgyát kell, hogy képezze a külső és a belső határon elkövetett jogsértő magatartás, illetve speciális esetként jelentkezik a belső határon a határellenőrzés visszaállítása után elkövetett szabálysértés. Erre való tekintettel a következőket állapítottam meg:

▪ **külső határokon:**

A külső határ átlépésének feltételrendszerét, azon keresztül a társadalmi normát a Schengeni határ-ellenőrzési kódex tartalmazza, amely szerint:

„(1) A külső határokat csak a határátkelőhelyknél és azok hivatalos nyitvatartási ideje alatt lehet átlépni. A nyitvatartási időt egyértelműen fel kell tüntetni azokon a határátkelőhelyeken, amelyek nem napi 24 órában tartanak nyitva.”⁸¹

„(1) Hat hónapon belül három hónapot meg nem haladó tartózkodás esetén a harmadik országok állampolgárait a következő beutazási feltételek vonatkoznak:

a) érvényes, a határ átlépésére jogosító úti okmánnyal vagy okmányokkal rendelkeznek;

⁸⁰ Hatálybalépéséről külön törvény rendelkezik

⁸¹ Schengeni határ-ellenőrzési kódex II. cím I. fejezet 4.cikk (1) bekezdése, lásd 77. lábjegyzet

b) *érvényes vízummal rendelkeznek, amennyiben az szükséges a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló, 2001. március 15-i 539/2001/EK tanácsi rendelet értelmében, kivéve ha érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkeznek;*

c) *igazolják a tervezett tartózkodás célját és körülményeit, és megfelelő anyagi fedezettel rendelkeznek mind a tervezett tartózkodás időtartamára, mind pedig a származási országba való visszatéréshez vagy egy olyan harmadik országba történő átutazáshoz, ahová őket biztosan beengedik, illetve képesek ezt a fedezetet jogszerűen biztosítani;*

d) *nem állnak beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt a SIS-ben;*

e) *nem jelentenek veszélyt a tagállamok közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira, különösen nem állnak a tagállamok nemzeti adatbázisaiban szereplő ugyanezen okok miatt beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt.”⁸²*

A hivatkozott normaszöveg alapján megállapítható, hogy a „külső államhatárt” csak az arra kijelölt, helyen, időben és a megengedett módon lehet átlépni. Ezeknek a követelményeknek a megfogalmazása összhangban van a Korm. rendelet 22. szakaszában foglalt magatartási normákkal, erre való tekintettel a hatályos normaszöveg változtatása csak annyiban lesz indokolt, hogy abban szükséges majd rögzíteni az elkövetés speciális helyét a Magyar Köztársaság „schengeni” külső határát.

▪ **belső határon alapesetben:**

A belső határ -alapesetben- történő átlépésével kapcsolatos feltételrendszert a Schengeni határ-ellenőrzési kódex tartalmazza, amely szerint:

„A belső határok átlépése

A belső határokat bármely ponton át lehet lépni anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor, függetlenül az adott személy állampolgárságától.”⁸³

Ez a hivatkozott rendelkezés egyenes útmutatást ad arra, hogy a szabad mozgás a belső határokon mindenki számára alanyi jogon biztosítottá válik, állampolgárságtól függetlenül. Ez azt eredményezi, hogy az államhatár ugyan továbbra is megtartja több funkcióját (például ország területének megjelölése), azonban a legmarkánsabbat, amely az „embereket választotta el egymástól” és szabad mozgásukban korlátozta, elveszíti. A társadalmi norma tehát változik, a továbbiakban nem beszélhetünk majd a belső határokon a mai értelemben vett, és az értekezésem

⁸² Schengeni határ-ellenőrzési kódex II. cím I. fejezet 5.cikk (1) bekezdése, lásd 77. lábjegyzet

⁸³ Schengeni határ-ellenőrzési kódex III. cím I. fejezet 20. cikk (1) bekezdése, lásd 71. lábjegyzet

1.4.3. pontjában kifejtett tiltott határátlépés, úti okmánnyal kapcsolatos szabálysértés tényállásának megvalósulásáról.

Schengeni határ-ellenőrzési kódex azonban tartalmaz egy másik, a tárgykörhöz kapcsolódó fontos rendelkezést, amely szerint:

„Ellenőrzések a tagállamok területén

A határellenőrzés megszüntetése a belső határokon nem érinti a következőket:

....

c) a tagállamok számára biztosított az a lehetőség, hogy jogszabályban írják elő az iratok és okmányok birtoklására vagy magánál tartására vonatkozó kötelezettséget;

d) a Schengeni Egyezmény 22. cikkének rendelkezései szerint harmadik országbeli állampolgárok azon kötelezettsége, hogy bejelentkezzenek, amikor egy adott tagállam területére lépnek.”.

A fenti rendelkezés tehát minden tagállam számára lehetőséget biztosít, hogy az amúgy szabadon átjárható belső határokon is - a szabad mozgás tényleges gyakorlásához - egy fontos kelléket, a személyazonosításra alkalmas iratok birtoklását vagy magánál tartását követelményként előírja.

A Magyar Köztársaság - szakmai tapasztalataim és meggyőződésem alapján - vélelmezhetően, politikai döntést fog hozni arról, hogy a schengeni belső határait csak személyazonosításra alkalmas okmánnyal lehessen majd átlépni. Különösen biztos vagyok ebben a csatlakozást követő kezdeti időszakra vonatkozóan. Ha az általam felvázolt döntési alternatívát életszerűnek fogadom el, akkor ennek a következményeit tovább kell vizsgálnom, hiszen ez azt jelenti, hogy a schengeni csatlakozásunkat követően azért a belső határok átlépésének is lesznek feltételei, így aki azokat megszegi normasértést, pontosabban jogszabálysértést követ el. Mit is jelent majd ez a gyakorlatban?

Értekezésem első fejezetében kifejtett elvek alapján azt a gondolatot, hogy e cselekményt a jogalkotó bűncselekménynek minősítse, azonnal el kell vetnem. Nyilvánvaló, hogy ez a cselekedet a társadalomra csekély fokban veszélyes tetteknek fog minősülni, tehát az elkövetővel szembeni fellépés során a szabálysértési joganyagok adta lehetőségek alkalmazása a kézenfekvő. Ha a Kormányrendelet jelenleg hatályos rendelkezéseit sorba vesszük, akkor ezt az elkövetési magatartást talán legjobban a hivatkozott jogszabály 27. szakasza fedi le, amely szerint:

„Személyazonosság igazolásával kapcsolatos köteleességek megszegése

27. § (1) Aki személyazonosítására alkalmas okmányával kapcsolatos kötelezettségét megszegi, az igazoltatásra feljogosított személy felszólítására személyi adatainak bemondását, illetőleg az okmány átadását megtagadja, vagy az említett adatokra vonatkozólag az intézkedés során valótlanlalt állít; százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt az eljárás a rendőrség hatáskörébe tartozik.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a rendőrség helyszíni bírságot szabhat ki.”

A tényállás értelmezéséhez elengedhetetlen, a tényállást kitöltő jogszabályok vizsgálata. A személyazonosító igazolvánnyal kapcsolatos kötelezettségeket meghatározó korábbi jogszabályok arra kötelezték a polgárokat, hogy a személyazonosító okmányukat tartsák maguknál. Ennek a kötelezettségnek a megszegése esetén szabálysértést követtek el.

A személyazonosító igazolvány kiadásáról és nyilvántartásáról szóló 168/1999. (XI.24) Kormányrendelet⁸⁴ 31. §-a azonban csak az igazolvány megőrzését írja elő.

„31. § (1) Az érvényes személyazonosító igazolványt a polgár, a bevándorolt, a letelepedett és a menekült jogállású személy köteles sértetlenül megőrizni, jogszabályban meghatározott esetekben és módon - felhívásra - bemutatni, a visszavonás elrendelésekor vagy a jogosultság megszűnésekor, illetőleg az új állandó személyazonosító igazolvány kiadásakor a személyazonosító igazolvány átvételére jogosult hatóságnak leadni.”

A megőrzés, mint fogalom nem jelenti azt, hogy az okmányt az illető személynek magánál is kell tartania. A megőrzés kritériumának akkor is megfelel az egyén, ha azt biztonságos helyen, például otthonában tárolja és külön kérésre azt otthonában be tudja mutatni.

A személyi igazolványról szóló, hatályos jogszabályok nem kötelezik a polgárokat sem arra, hogy a személyazonosító igazolványukat állandóan maguknál tartsák, és hasonlóan nincs ilyen kötelezettség a többi személyazonosításra alkalmas közokirat tekintetében sem.

„ A megváltozott rendelkezésekből tehát egyértelműen következik, hogy a polgár nem követi el az R. 27. § -ában meghatározott szabálysértés első fordulatát azzal, ha nincs nála állandóan a személyazonosító igazolványa, vagy más, a személyazonosításra alkalmas hatósági igazolvány. Mivel a polgár az említett igazolványokat nem köteles magánál tartani, az R. 27. § második fordulatát sem valósítja meg, ha igazoltatása alkalmával az igazoltatást végző rendőrnek személyazonosító igazolványt átadni nem tud, mert az nincs nála, de személyi adatait szóban a valóságnak megfelelően közli. Az ettől eltérő álláspont ellentétes lenne az Alkotmány 57.§ (4) bekezdésével, az Európai Emberi Jogi Egyezmény 7. cikk 1. pontjával és a „nullum crimen sine lege⁸⁵ ...” általános elvével”⁸⁶

A személyazonosság igazolásával kapcsolatos szabálysértés tényállásának elemzése rámutat arra, hogy jelenlegi szövegezésében nem alkalmas a probléma kezelésére, mivel az általában „lazább” kötelezettséget ír elő a személyazonosság igazolásával kapcsolatban, mint amit

⁸⁴ A személyazonosító igazolvány kiadásáról és nyilvántartásáról szóló 168/1999. (XI.24) Kormányrendelet, Magyar Közlöny 1999/105 (XI. 24.)

⁸⁵ nullum crimen sine lege, általános jogelv, jelentése: nincs bűncselekmény törvény nélkül

⁸⁶ Károlyiné Dr. Müller Erzsébet - Dr. Kovalik Pál - Dr. Mészáros József - Dr. Papp László, Új szabálysértési jogszabályok magyarázatokkal, II. 2. átdolgozott kiadás, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2002, ISBN 9639404160, 82. p.

a Schengeni határ-ellenőrzési kódex biztosít a tagállamok számára, és amely lehetőséggel vélhetőleg hazánk is élni fog. Ha ez így valósul meg, akkor a belső határ alapesetben történő átlépésével kapcsolatos normasértést (amikor a határátlépő nem tartja magánál személyazonosító okmányát) a fentiekből adódóan új jogi normaként szükséges megfogalmazni.

▪ **belső határon a határellenőrzés ideiglenes visszaállítása esetén**

Magyarország Schengeni Egyezményhez való csatlakozásával a belső határok „szabadon” - az előző alpontban kifejtett megjegyzéssel - átléphetők lesznek. A rendelkezés szerint:

„A határellenőrzés ideiglenes visszaállítása a belső határokon

(1) A tagállamok a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély esetén legfeljebb 30 napos időtartamra - illetve a komoly veszély várható időtartamára, ha az meghaladja a 30 napos időszakot - visszaállíthatják az ellenőrzést a belső határaikon a 24. cikkben vagy - vészhelyzetben - a 25. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően. A belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításának alkalmazási köre és időtartama nem lépheti túl a komoly veszély elhárításához feltétlenül szükséges mértéket.

(2) Amennyiben a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszély az (1) bekezdésben meghatározott időtartamon túl is fennáll, az adott tagállam az (1) bekezdésben említettekkel megegyező okok alapján, valamint bármilyen új elem figyelembevételével legfeljebb 30 napos, megújítható időtartamra meghosszabbíthatja a határellenőrzést a 26. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően.”⁸⁷

A belső határon történő határellenőrzés visszaállításával, mint szükséges lehetőséggel, számolni kell a tagállamoknak. Jó példája volt ennek Németország, mivel 2006-ban a náluk megrendezett labdarúgó világbajnokság miatt rákényszerült arra, hogy ideiglenesen, de visszaállítsa belső határait a határellenőrzést. A Határőrség állományából többeknek megadatott az a lehetőség, hogy ezeknek az amúgy nem szokványos, a határellenőrzés visszaállításával kapcsolatos feladatoknak a végrehajtási tapasztalatait a helyszínen tekintsék meg. A hospitáción részt vettek tapasztalataikról úti jelentésekben számoltak be, amelyek közül egy lényeges megállapítást fontosnak tartok kiemelni:

„A német labdarúgó VB-re a német rendőri szervek már egy évvel előtte megkezdtek a felkészülést. A határforgalom visszaállítására az engedélyt az Uniótól a konkrét cél megjelöléssel megkapták. Az ellenőrzés visszaállítására csak keretidőt 06.09-07-09-ig kaptak. Ezen belül kellett a mérkőzéseket és arra a szurkolói utazásokat figyelembe venni. Tehát egyhónapos teljes ellenőrzésre nem kaptak engedélyt. Az igazgatóságnál vezetési és logisztikai szempontból fel kellett mérni az átkelőhelyeket, mivel rendelkeznek, mi hiányzik, mennyi fő szükséges az ellenőrzésekhez, milyen költségkihatásokkal kell

⁸⁷ Schengeni határ-ellenőrzési kódex III. cím II. fejezet 21. cikk (1)-(2) bekezdése

számolni. A szomszédos ország együttműködő szerveivel a konkrét feladatokat időben pontosították.”⁸⁸

A helyszíni tapasztalatokról készített jelentés e rövid része is rámutat arra, hogy még azokban az esetekben is, amikor a határellenőrzés visszaállítása konkrét eseményhez kapcsolódik, és lehetőség van a visszaállítás feladatainak ütemezett tervezésére, akkor is nagyságrendjét tekintve jelentős előkészítő munkát igényel. A feladatok nagyságrendjüket tekintve hatványozódnak akkor, ha a határellenőrzés visszaállítására váratlan esemény bekövetkezése miatt van szükség.

Nem teljesen egyértelmű, hogy ebben az esetben a belső határ „nem szabályoknak megfelelő” átlépése tiltott határát lépés szabálysértésnek fog-e minősülni. Szabálysértővé válik vajon az, aki ugyan rendelkezik a határát lépéshez szükséges feltételekkel (például érvényes úti okmány), de nem a kijelölt határát kelőhelyen lépi át az államhatárt? A magyar állampolgárok és idővel bizonyosan a külföldiek is „hozzászoknak” majd a belső határok földrajzi kötöttség és különösebb ellenőrzés nélküli átlépéséhez, ezért valószínűsíthető, hogy a rendelettel történő határellenőrzés-visszaállítás idején tömegesen sértik majd meg a határát lépés szabályait.

Amennyiben a Magyar Köztársaság Kormánya - kivételesen és ideiglenesen az igazságügyi és rendészeti miniszter - rendelettel visszaállítja a határellenőrzést, úgy az államhatár csak a kijelölt helyen, időben és módon lesz átléphető ismét. Ezt nyilvánvalóan önös megfontolásból nem teheti meg a Kormány, csak különösen indokolt esetben (például nemzetbiztonsági, közrendvédelmi, közegészségügyi stb. okból). Ezért meg kell követelni minden magyar és uniós illetve harmadik ország állampolgárától, hogy a kijelölt helyen lépjenek át az államhatárt és vessék alá magukat az ott foganatosított ellenőrzésnek, ugyanis csak így biztosítható hatékonyan a határellenőrzés. A Kormány ilyen irányú intézkedése nyilvánvalóan éppen azt a célt szolgálja, hogy az állam ellenőrzés alá vonhassa a területére érkezőket, ami persze nem valószínűsíthető meg akkor, ha a tiltott határát lépés szabálysértésének megállapítására nem nyílna mód, ezzel ugyanis jogkövetkezmény nélkülivé válna a jogsértés elkövetése.

A fenti érvek azt támasztják alá, hogy a belső határon, a határellenőrzés ideiglenes visszaállítása esetén, az államhatár átlépésére vonatkozó szabályokat be nem tartó személyekkel szembeni fellépés érdekében a jogalkotónak új normákat kell alkotnia, amely normára vonatkozóan a későbbiekben szövegszerű javaslatot teszek.

⁸⁸ a Hegyeshalmi Közös Kapcsolattartási Szolgálati Hely vezetőjének, Andorka János hőr. századosnak a 2006.06.17-től 2006.06.21-ig tartott németországi szakmai hospitációjáról készült úti jelentés, Határőrség Lotus Notes iktató rendszere, iktatási szám 5851/2006., 4. p

2.7. ÚJ „VASFÜGGÖNY”?

A Magyar Köztársaság schengeni csatlakozása új problémákat is felvet az ország külső határai mentén. Ezen határok elválasztó szerepe valószínűleg (átmenetileg) erősödni fog, amelynek következményei káros hatásúak is lehetnek. Az egyének, áruk, és tőke szabad mozgását ez az új helyzet inkább gátolni, mint segíteni fogja.

A szigorú schengeni előírások figyelembevétele mellett a határok átjárhatóbbá tétele az érintett országok együttműködésén is múlik. A kérdést nehezíti többek között az, hogy a trianoni határmódosítások nyomán a szomszédos országokhoz csatolt területek nagy létszámú magyar kisebbsége miatt a környező államok egyes vezetői gyakorta veszélyt látnak Magyarországra és magyar kisebbség szorosabb együttműködésében, és olykor akadályokat gördítenek a határon átívelő kapcsolatok útjába. Ezért fontos, hogy a határterületek vizsgálata nyomán olyan javaslatok szülessenek, amelyek tekintettel vannak a perifériák eltérő lehetőségeire, a közvetítőszerpek kialakulására, a határon átnyúló térségi integrációs, és a nemzetiségi, társadalmi kapcsolatokra, a határellenőrzésért felelős szervezetek határon átnyúló regionális együttműködésére.

2.8. RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK, ÖSSZEGZÉSEK, JAVASLATOK

A fejezetben kifejtettek alapján arra a következtetésre jutottam, hogy Magyarország az Egyezményhez való közelgő csatlakozására tekintettel, a kodifikátor most „jogalkotási kényszerben van”. Kutatómunkám során igyekeztem előtalálni a tárgykörhöz tartozó elemzéseket, tanulmányokat, de sajnálattal vettem tudomásul, hogy a schengeni csatlakozásunk tényének és az államhatárhoz kapcsolódó jogsértő magatartások társadalmi megítélésének viszonyrendszere nem képezi széleskörű feltárás tárgyát ma még. A témához kapcsolódó EU-s és magyar joganyag elemzésén, a különböző szakmai fórumokon, valamint nem utolsósorban gyakorlati munkám során szerzett információim rendszerezésével jutottam arra az álláspontra, hogy az általam feltárt okozati viszonyok, és ellentmondások kiküszöbölése érdekében számos teendő van még az Egyezményhez való csatlakozás időpontjáig. A schengeni külső és belső határok értelmezésének tükrében jelentkező jópár teendő között kell, hogy szerepeljen az e fejezetben áttekintett, az államhatár jogellenes átlépésére vonatkozó szabályok széleskörű és komplex vizsgálata, az ezzel kapcsolatos ellentmondások tisztázása.

A következtetések levonásán túl feladatommak érzem, hogy megoldási javaslatokat tegyek a fennálló anomáliák megszüntetésére. A felvázolt problémák véleményem szerint az idézett Korm. rendelet jelenleg hatályos rendelkezéseinek módosításaival kezelhetőek. Új szabálysértési tényállások megalkotását nem látom indokoltnak, viszont a jelenlegiek módosításával, „korszerűsítésével” a tárgykör valamennyi, többek között akut problémája is kezelhető. Különösen igaz ez azért is, mert a magyar - általam amúgy sajnálatosan nehézkesnek és esetenként bonyolultnak tekintett - jogalkotási szabályokat ismerve is kijelenthetem, hogy a

szabálmódosítások kormányrendeletben történő megjelenítése viszonylagosan könnyebben kivitelezhetőnek tűnik.

A Kormányrendelet módosítására szövegszerű javaslatom a következő:

**TILTOTT HATÁRÁTLÉPÉS, ÚTI OKMÁNNYAL KAPCSOLATOS
SZABÁLYSÉRTÉS**

„22. § (1) Aki

a.) a Magyar Köztársaság schengeni külső államhatárát vagy,

b.) a Magyar Köztársaság schengeni belső államhatárát jogszabályban elrendelt határellenőrzés visszaállításának hatálya alatt ,

engedély nélkül, vagy meg nem engedett módon lépi át, vagy ezt megkísérli százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Aki

a.) az úti okmánnyal kapcsolatos jogszabályi rendelkezéseket megszegi, vagy

b.) a a schengeni belső határ átlépésekor személyazonosító okmányát nem tartja magánál és az igazoltatásra feljogosított személy felszólítására azt nem adja át ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

Az (1)-(2) bekezdésben meghatározott szabálysértés külföldi elkövetőjével szemben kiutasításnak is helye van.

(4) Az (1)-(2) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt az eljárás a határellenőrzésért felelős szervezet hatáskörébe tartozik.

(5) Az (1)-(2) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt **a határellenőrzésért felelős szervezet** helyszíni bírságot szabhat ki.”

A Kormányrendelet módosítására vonatkozó javaslatomat a tárgyhoz kapcsolódó, általam felépített logikai rendszer végpontjainak tekintem és ezt követően más teendőt nem is látok, mint, hogy azokat a jogalkotó figyelmébe ajánljam.

3. A VISSZAFOGADÁSI EGYEZMÉNYEK ALKALMAZÁSÁNAK HATÁRŐRSÉGI TAPASZTALATAI, A HATÁRELLENŐRZÉSÉRT FELELŐS SZERVEK EGYÜTTMŰKÖDÉSE A JOGSÉRTŐ SZEMÉLYEK ÁLLAMHATÁRON EGYSZERŰSÍTETT MÓDON TÖRTÉNŐ ÁTADÁS-ÁTVÉTELÉBEN.

Az értekezés első fejezetében a szabálysértések jellemzőit, ezzel kapcsolatosan a Határőrség szabálysértést elkövető személyekkel kapcsolatos feladatait mutattam be. A második fejezetben a Magyar Köztársaság Határőrségét ma leginkább érintő schengeni csatlakozásnak, az államhatárhoz kapcsolódó jogsértések társadalmi megítélésével kapcsolatban kifejtett hatásainak elemzésével, ezen keresztül a jövőben hatékony fellépés érdekében szükséges feladatok megfogalmazásával foglalkoztam. E fejezetben - ugyanazon problémakör vizsgálati keretein belül maradván - más objektíven keresztül, pontosabban a szabálysértési tényállásokat elkövető személyek szemszögéből kívánok vizsgálatot folytatni.

A szabálysértésekkel kapcsolatosan állandó dilemmaként jelentkezik az, hogy azok ugyan a társadalomra csekély fokban veszélyesnek minősített cselekmények, de velük kapcsolatban mégis általános követelmény: az elkövetőnek a cselekményétől el kell állnia, azt meg kell szakítania, illetve a jogsértő állapotot az intézkedő hivatalos szervnek meg kell szüntetnie. Az előző két fejezetem megállapításaira támaszkodva kijelentem, hogy elsődlegesen az államhatárhoz kapcsolódó szabálysértések, és a külföldiek rendészetével (idegenrendészettel) kapcsolatos szabálysértések elkövetőinek köréből kerülnek ki azok az illegális migránsok, akiknél a jogsértő állapot megszüntetése, mint feladat jelentős kihívást jelent az intézkedő hatóságoknak. Általánosan is igaz, hogy a jogsértő állapot megszüntetése nagyobb részben az országból hatósági kísérettel történő eltávolítással (kitoloncolással), kisebb részben pedig a migránsok önkéntes hazatérésének elősegítésével, vagy magyarországi tartózkodásuk jogszerűvé tételével történik. A "persona non grata"⁸⁹ kategóriáját képező személyek Magyar Köztársaság területéről történő eltávolításának egyik legfrappánsabb módozata a visszafogadási egyezmények alkalmazása, amely komplex rendszert alkot. Ennek a rendszernek és e rendszerben a határőrségi lehetséges szerepvállalásoknak bemutatására vállalkozom e fejezetben.

Visszatekintve az elmúlt évtizedek politikai és gazdasági változásaira, a keleti és nyugati „blokk” közötti hidegháborús feszültség nem éppen zökkenőmentes enyhülésére, a globalitás problémakörére megfogalmazható, hogy a nemzetek közötti államhatárok egyre inkább átjárhatóvá váltak, napjaink geopolitikai változásai mindinkább lehetővé tették az államok közötti szabad mozgást. Ez a folyamat az elmúlt évszázad utolsó húsz évében mindinkább felgyorsult. Ez persze veszélyezteti a határbiztonságot, és így közvetve a határellenőrzésért felelős szervezetek tevékenységét is. A szabad mozgás fogalma alatt a hivatalos szervek az államhatár jogszerű átlépését értik, míg a sokak által szintén a szabadságjoghoz kapcsolt illegális migráció már teljesen más megközelítést és hatékony fellépést követel meg. *(lásd 7. számú melléklet)*

⁸⁹ "persona non grata" jelentése nem kívánatos személy, Bakos Ferenc: Idegenszavak és kifejezések szótára, Akadémiai kiadó, Budapest, 1974, 646. p

3.1. AZ ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓ, MINT EURÓPAI VESZÉLYFORRÁS

Az EU első pillére szabályozza azt a négy kritériumot, amely a személyek, áruk, szolgáltatások, és a tőke áramlásának szabadságát jelentik. Ez a szabadság, amely különösen vonzóvá teszi az Európai Unió térségét a legális és illegális migrációban résztvevők számára.

Különösen a gazdaságilag elmaradott országok állampolgárai körében keletkezik az a személyi kör, amely a jobb megélhetés reményében legális és illegális módon kíván az EU tagállamaiba beutazni és ott valamely formában megélhetését biztosítani. Természetesen nem hanyagolható el az a személyi kör sem, amely faji, vallási okból, nemzeti, társadalmi hovatartozása vagy politikai nézete miatti üldöztetése, esetleges kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy halálbüntetés veszélye⁹⁰ miatt, vagy egyéb nyomás okból kényszerült hazája elhagyására.

Tekintettel arra, hogy a nyugat-európai országok nem kívántak és jelenleg sem kívánnak minden migráns személyt „válogatás nélkül” befogadni, különféle intézkedésekkel szabnak gátat a nem kívánt tömegek beáramlásának.

Beigazolódtott hazánk nemzeti biztonsági stratégiájának prognózisa, amely szerint az illegális migráció tranzit országból egyre inkább célországgá válunk. A tapasztalatok szerint reális annak veszélye, hogy az Európa nyugati feléből visszairányított, illetve visszafogadott személyek gyűjtőhelyévé válik a Magyar Köztársaság.

A migrációs cselekmények számának alakulása évről évre igazolja azt a hipotézist, hogy egy állandósult folyamatról van szó, az éves adatok közel azonos nagyságú hazánkra nehezedő migrációs nyomást igazolnak *(lásd 8. számú melléklet)*, valamint az EU-hoz való csatlakozásunkat követően a tiltott határátlépés szabálysértések elkövetésének aránya a külső és belső határok tekintetében alapvetően nem változott *(lásd 10/A-C. számú mellékletek)*.

Célom, hogy felvázoljam a visszafogadási egyezmények lényegi mutatóit, megkötésük célját, mechanizmusát és módozatait, helyét, szerepét a Magyar Köztársaság jogrendjében, valamint ismertessem a visszafogadási egyezmények általános felépítését, tartalmi elemeit, a visszafogadási egyezmények alkalmazása és az idegenrendészeti kényszerintézkedések közötti kapcsolatrendszer, gyakorlati végrehajtásuk főbb mozzanatait és a visszafogadási egyezmények alkalmazásában rejlő azon lehetőségeket, amelyek a Magyar Köztársaság Schengeni Térséghez történő csatlakozását követően nyernek majd különös jelentőséget.

⁹⁰ A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX törvény 43.§ (1), lásd 63. lábjegyzet

3.2. A VISSZAFOGADÁSI EGYZEMÉNYEK KIALAKULÁSA, RÖVID TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉS

A személyek államhatáron történő átadása a Határőrség korábbi feladatrendszerében sem volt ismeretlen, nem új-keletű feladat. A hatósági jogköröket telepítő törvényi szintű szabályozók megjelenését megelőzően is, mint tipikus rendészeti jellegű tevékenység, a gyakorlati végrehajtó munka mindennapos feladatát képezte. A határátkelőhelyeken történő személyátadások azonban már ekkor is szigorú szabályok betartásával történhettek - nemzetközi szerződések vagy a viszonyossági gyakorlat alapján - fokozott ellenőrzés mellett, jegyzőkönyv kitöltésével egyidejűleg.

A visszafogadási (korábban tolonc) egyezmények megjelenését megelőzően a személyek visszaadásának rendjét az ún. határegyezmények szabályozták, amelyek a végrehajtás jogkörével a határmegbízottat, az illetékes határőr igazgatóság igazgatóját hatalmazták fel. Ez az ún. határmegbízotti rendszer csak Magyarország keleti- és az északi határszakaszán funkcionált, a déli és nyugati határszakaszon e feladatot az ún. helyi vegyesbizottságok gyakorolták a nemzetközi viszonyosság elve alapján.

A 90-es évek elején az egyre nagyobb méreteket öltő, szomszédos országokból kiinduló migráció arra készítette hazánk akkori kormányát, hogy kezdeményezze a leginkább számunkra veszélyforrást jelentő országok kormányaival toloncegyezmények megkötését.

A diplomáciai tárgyalások eredményeként, elsőként 1992. szeptember 1-én, Bukarestben a magyar-román⁹¹, majd másodikként 1993. február 26-án, Budapesten a magyar-ukrán⁹² toloncegyezmény került aláírásra.

Az „első fecskéket” egymás után követték a többiek. Az Európára nehezedő migrációs nyomás, valamint a meglévő toloncegyezményeknek a gyakorlatban történt eredményes alkalmazása - annak minden hozadékával együtt -, hozzájárultak ahhoz, hogy az Európai országok egyre inkább preferálni kezdték hasonló szerződések megkötését. Az Európai Unió Tanácsa 1995-ben a visszafogadási egyezmények megkötéséhez a tagországok számára konkrét ajánlásokat fogalmazott meg, valamint 1995. július 24-i keltezésű ajánlásában meghatározta a tagországok és csatlakozni kívánó államok számára a visszafogadási egyezmények végrehajtási jegyzőkönyveinek elkészítése során követendő irányelveket.

Ma hazánk 23 országgal rendelkezik hatályos visszafogadási egyezménnyel (*lásd 11. számú melléklet*), és több országgal jelenleg is folyamatban van hasonló tárgyú egyezmények megkötése. Számunkra nagyon fontos, hogy valamennyi szomszédos országgal van hatályos visszafogadási megállapodásunk.

⁹¹ 1995. évi XXV. törvény, a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között személyek átvételéről szóló, Bukarestben, 1992. év szeptember hónap 1. napján aláírt Egyezmény kihirdetéséről, Magyar Közlöny, 1995/31 (IV. 24.)

⁹² 1995. évi XXIV. törvény, a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között személyeknek a közös államhatáron történő átadásáról és átvételéről szóló, Budapesten, 1993. év február hónap 26. napján aláírt Egyezmény kihirdetéséről, Magyar Közlöny 1995/31 (IV. 24.)

Az illegális migráció, mint reális veszélyforrás továbbra sem szűnt meg létezni az EU számára. Mindazon törekvések intenzitása, amelyek a visszafogadási egyezmények megkötésére és az azokban rejlő lehetőségek kiaknázására irányulnak, tovább fokozódtak. Ezt tükrözi az a tény, hogy az elmúlt időszakban megjelent az a gyakorlat, hogy már nem külön-külön országok kötnek egyezményt egymással, hanem maga az EU kötött, vagy kíván kötni visszafogadási egyezményt az EU-n kívüli országokkal. Példaként említhetőek a 2005. április 14-én, Luxemburgban aláírt, az Európai Unió Tanácsának 2005/809/EK (2005. november 7.) határozatával kihirdetett, az Európai Közösség és az Albán Köztársaság között az engedély nélkül tartózkodó személyek visszafogadásáról szóló megállapodás, valamint az Európai Unió és Oroszország között e tárgykörben folytatott diplomáciai egyeztetések.

3.3. A VISSZAFOGADÁSI EGYEZMÉNYEKRŐL ÁLTALÁBAN

Már az 1879. évi XL. törvénycikk (Magyar Büntető Törvénykönyv a kihágásokról) közbiztonság elleni kihágásokról szóló VI. fejezete, valamint „az új toloncz-szabályzat kibocsátása tárgyában” kiadott 9.389/1885. BM számú körrendelet⁹³ is részletesen foglalkozott azon külföldi személyek körével, akik tartózkodása a korabeli Magyarország területén nem kívánatos volt. A korabeli rendelkezés szerint:

„69. § A 62-68. § intézkedései által a tolonczozásra nézve fennálló szabályok nem érintetnek.

Csavargás vagy koldulás miatt elítéltek büntetésük kiállása után is, ha belföldiek, illetőségük helyére utasíthatók, ha pedig külföldiek, az országból kiutasíthatók.

70. § A ki a magyar állam területéről, vagy annak egyik részéről, vagy valamely vidék, város vagy község területéről, a hatóság által jogerejűleg kitiltatott és a tilalom tartama alatt oda, a honnan kitiltatott, a hatóság engedélye nélkül visszamegy: egy hónapig terjedhető elzárással büntetendő.

71. § A ki alkalmazás, eltartás-, vagy segélynyerés céljából, a hatóságok vagy magánszemélyek félrevezetésére hamis útlevelet, katonai elbocsátó levelet, iparkönyvet, cselédkönyvet, képesítvényi vagy igazoló bizonyítványt készít, vagy a valódit meghamisítja, vagy ily hamis vagy hamisított okiratot használ: vagy ilyenmű valódi, de másnak számára kiállított okiratot, a maga részére használ: egy hónapig terjedhető elzárással büntetendő.”⁹⁴

Nyilvánvaló, hogy a történelem során problémát jelentett az ország területén tartózkodó külföldiek közül azon személyeknek az ország területéről történő eltávolítása, akik a XIX. századi kifejezéssel élve „tolonczozásra” ítéltettek. Erre utal a fent hivatkozott jogszabály is.

⁹³ Corpus Juris Hungarici, 9.389/1885. BM számú körrendelet.

⁹⁴ Corpus Juris Hungarici, 1879. évi XL. Törvénycikk (Magyar Büntető Törvénykönyv a kihágásokról) közbiztonság elleni kihágásokról szóló VI. fejezet, 69-71. §.

A személyek államhatáron történő átadás-átvételéről szóló nemzetközi egyezmények lényeges eleme a szerződő felek állampolgárainak visszafogadása, valamint a külföldi személyek visszafogadása, amely szorosan összefügg az érintettek kitoloncolásával, a visszafogadás céljából történő átutazás, illetőleg hatósági kíséréssel történő átszállítás kategóriáival.

A személyeknek az államhatáron történő átadása-átvétele érdekében kötött bilaterális nemzetközi szerződések és végrehajtásukra kötött megállapodások, jegyzőkönyvek tartalmazzák mindazon szabályokat, amelyeket a szerződő feleknek, a szerződésben foglaltak végrehajtásában közreműködő illetékes hatóságoknak követniük kell.

A szakzsargon jelenleg is alkalmazza, az ún. „toloncegyezmények” kifejezést, amely a visszafogadási egyezmények korábbi elnevezése, szakmailag azonban - különös tekintettel az EU-ban használt szakkifejezések adaptálására - ma már a „visszafogadási egyezmény” elnevezés használata a helyes és elfogadott.

Az egyezmények egyik alapeleme a toloncolás, amely nem más, mint az érintett személyeknek hatósági kíséréssel, államhatárig történő szállítása, az egyezményben érdekelt másik szerződő fél illetékes hatóságainak történő átadása, illetve átvétele érdekében.

A visszafogadási egyezmények alkalmazása kiemelt helyet és szerepet foglal el az illegális migráció elleni küzdelemben. A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2144/2002. (V.6.) Kormányhatározat⁹⁵ II.1.4 pontja kiemelt hangsúlyt fektet az illegális migráció kezelésére. A stratégia megjelenése óta tapasztaltak arra utalnak, hogy a jogalkotó helyesen értékelte hazánk nemzeti biztonsági kockázatait, és tárgyilagos prognózist adott a kormányhatározat kibocsátása óta eltelt időszakra vonatkozóan, amikor megfogalmazta:

„...Az illegális migráció elsősorban rendészeti kérdésként jelentkezik. A schengeni csatlakozást követően a külső - elsősorban szárazföldi- határok fokozott védelme a magyar határőrizeti szervek és a bevándorlási hivatal hatékonyabb együttműködését követeli meg. A schengeni együttműködéshez történő csatlakozással párhuzamosan az uniós támogatások hatékony felhasználásával korszerű és biztonságos határigazgatási rendszert kell kiépíteni. A migrációval -az illegális migrációval is - együtt járó biztonsági kérdéseket nemzetközi együttműködés keretében kezeljük, kiemelt figyelemmel a nemzetközi szervezett bűnözés visszaszorítására és a terrorcselekmények megelőzésére, megakadályozására...”

A Magyar Köztársaságnak a SVE-hez történő csatlakozását közvetlenül megelőző időszakban különös hangsúlyt kap a személyek államhatáron történő átadás-átvételéről szóló nemzetközi egyezmények alkalmazása, mint az illegális migráció elleni küzdelem egyik sajátos, leghatásosabb és költségkímélőbb eszköze.

Értekezésemben azért foglalkozom a visszafogadási egyezmények alkalmazásában rejlő lehetőségekkel, mert az eddigi gyakorlati tapasztalatok jó alapot biztosítanak arra, hogy azok összegzésével, a lehetőségekhez képest előre mutató prognózisok összeállításával lehetőségünk

⁹⁵ Magyar Köztársaság nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 2144/2002 (V.6.) Kormány határozat, Határozatok Tára 2002/16 (V. 6.)

nyíljon arra, hogy a továbbiakban mind hatékonyabban tudjunk élni azon eszközökkel, amelyek elősegítik a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiájának érvényesítését. Igaz ez a SVE-hez történő csatlakozás határőrségi feladataira, az EU tagállamai, nemzeti érdekeknek az érvényesítésére is.

3.4. A VISSZAFOGADÁSI EGYZEMÉNYEK MEGHATÁROZÁSA, RENDELTETÉSE

A visszafogadási egyezményt általában olyan nemzetközi jogforrásként kell értelmezni, amely személyek (külföldiek) visszaküldésének, átvételének, visszafogadásának, újra bebocsátásának eljárásmodozatait határozza meg (kivéve a kiadatást).

A visszafogadási egyezmény nem a migráció megoldására, különösen nem az illegális migráció megszüntetésére hivatott. Alapvető rendeltetése az, hogy e nemkívánatos jelenségeket áttekinthető, kezelhető mederben tartsa. Funkcióját akkor tudja legeredményesebben betölteni, ha valamennyi cél-, tranzit-, és különösen a migrációt kibocsátó államok e láncszerű folyamatnak konstruktív részesei. Ez az oka annak, hogy a migráció kezelésében érintett országok „egyezménykötési kényszerben” vannak.

A visszafogadási egyezmények formailag két részből állnak, egyrészt a generális keretszabályozást adó kormányközi egyezményből, másrészt az eljárás részleteit meghatározó, annak kereteit tartalommal kitöltő, általában miniszteri szintű végrehajtási megállapodásból (vagy jegyzőkönyvből).

A visszafogadási egyezmény alapvető céljai:

- harc az illegális bevándorlás ellen, ebben az értelemben a közrend és a politikai stabilitás fenntartása azokban az országokban, amelyeket a bevándorlási áramlat érint,
- a bevándorlás és visszaküldés terheinek megosztása az érintett országok között,
- megelőző hatás gyakorlása a potenciális illegális bevándorlók gondolkodására.

A hatályos egyezmények tartalmilag hasonlóak, számos ponton azonos rendelkezéseket tartalmaznak. Általában két alapvető határidőt különböztetnek meg harmadik országbeli állampolgárok újra bebocsátása tekintetében:

- az ún. rövid eljárás (rendszerint 48 óra és 7 nap között),
- az ún. objektív határidő, amely meghatározza azt a periódust, amely alatt a visszavételi kötelezettség fennáll (rendszerint 90 nap).

Saját állampolgárok átvétele terén általános előírás, hogy mindegyik szerződő fél formalitások nélkül visszafogadja azokat a személyeket, akik nem felelnek meg a kérvényező fél belépési vagy tartózkodási feltételeinek feltéve, hogy bizonyítást nyert, vagy bizonyítottan arra lehet következtetni, hogy a személyek a kérvényezett fél állampolgárságával rendelkeznek.

Harmadik ország állampolgárainak visszavétele terén általános szabály, hogy mindegyik szerződő fél beengedi területére egy harmadik ország állampolgárát, vagy egy hontalan személyt, aki nem felel meg a kérvényező fél belépési vagy tartózkodási feltételeinek, ha ez a személy állandó tartózkodási engedéllyel rendelkezik a kérvényezett fél területén. Hasonló módon fennáll a visszafogadási kötelezettség azon harmadik ország állampolgáraival szemben is, akik illegálisan lépték át a közös államhatárt.

3.5. KITOLONCOLÁS MÓDOZATAI

A visszafogadási egyezményekben meghatározott határőrségi feladatok végrehajtása során fontos mozzanatként szerepel a kitoloncolás, amely tevékenység pontos meghatározása, szükség esetén más tevékenységi formáktól való elkülönítése, elengedhetetlen a jogszerű feladatellátás biztosításának érdekében.

A kitoloncolás jogszabályi alapok szerinti elhatárolásához legkézenfekvőbb segítséget a Hör.tv. rendelkezései adják, amely szerint:

„46. § (1) A Határőrség idegenrendészeti feladatait az idegenrendészeti törvényben meghatározott hatáskörében végzi.

(2) A Határőrség nemzetközi szerződés vagy viszonyosság alapján végrehajtja a személyek államhatáron történő átadását, átvételét, valamint más államok között átadásra kerülő személyeknek az átadás helyére kíséréssel történő átszállítását.”⁹⁶

Az előzőekben leírtakból következik, hogy a külföldi kitoloncolásának két egyformán jogszerű módozata létezik a Határőrség jelenlegi eljárási gyakorlatában. Az egyik az idegenrendészeti törvény rendelkezései szerinti kitoloncolás, a másik a visszafogadási egyezmények alapján fogantatott kitoloncolás.

A két eljárási mozzanat szinonim fogalomnak tűnik ugyan, de más-más, eltérő és sajátos jogszabályi előírások vonatkoznak mindkettőre, éles elhatárolásukra a gyakorlatban azonban nincs lehetőség. Mindkettőt önálló jogintézménynek kell tekinteni, alkalmazhatók akár önállóan - egymástól függetlenül-, de a jelenlegi határőrségi gyakorlatban e két eljárási rend általában összekapcsolódik. A két jogintézményben a végeredmény a közös érintkezési felület, amely szerint a külföldinek el kell hagynia az ország területét. A Határőrség az elmúlt években, jelentős számban toloncolt ki külföldieket hazánkból, e személyek nagyobb része visszafogadási egyezmény alkalmazásával került más ország határellenőrzési szerveinek átadásra (*lásd 12/A és 12/B. számú mellékleteket*). A külföldiek határátelöhelyekre történő eljuttatása a Határőrség számára megoldandó feladatként jelentkezik napjainkban, jelentős költségekkel jár, amelyeket csak és kizárólag a területi szerveink (igazgatóságaink) között egyeztetett szállításokkal lehet

⁹⁶ a határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény 46.§, lásd 40. lábjegyzet

valamelyest csökkenteni. Az „utaztatások” a nyugati határszéleinken elhelyezkedő igazgatóságainktól kiindulva célozzák meg a déli illetve keleti határszakaszunkon lévő határátkelőhelyeket *(lásd 13. számú melléklet)*.

3.6. A VISSZAFOGADÁSI EGYEZMÉNYEKKEL KAPCSOLATOS NEMZETKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉS LEGFONTOSABB ELEMEI

Az előzőekben taglalt problémák előre vetítették a nemzetközi együttműködés szükségességét, amely során a migráns személyeket kibocsátó, tranzit, cél vagy befogadó országok szerepe egyaránt döntő. Több állam összefogásával 1993-ban, német kezdeményezésre létrejött az ún. Budapest Folyamat, amely már több mint 40 kormány és 10 nemzetközi szervezet konzultatív fórumává vált. Alapvető célja a szabálytalan migráció megakadályozása, rendes migrációt szolgáló fenntartható rendszerek megalapozása az európai régióban. A Budapest Csoport évente egyszer ülésezik, és több munkacsoporti találkozót tart. A munkacsoport kiemelt hangsúlyt fektetett a visszafogadási egyezmények végrehajtására, továbbá az illegális migránsok visszaküldését érintő nemzetközi együttműködés lehetőségeire. Szakértői szinten megtörtént az Európai visszafogadási egyezmények rendszerezése, és ennek eredményeire alapozva a Közép-kelet- európai államok által megkötendő szerződések alapelveinek kialakítása.

Az EU keleti irányú bővítése megkövetelte a Nyugati Új Független Államok (NIS) és az EU fokozott határokon átnyúló együttműködését. 2001 év elején az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság és a Svéd Migrációs Bizottság közösen kezdeményezett párbeszédet menekültügyi és migrációs témában a jövőbeli EU keleti határszakaszán fekvő országok között. A kezdeményezés a „Söderköping folyamat” nevet kapta a svéd Söderköping városa után, ahol az első találkozó került megrendezésre. Vezető tisztviselők a migráció és határrendészet területéről Belarussziából, Litvániából, Lengyelországból és Ukrajnából, úgyszintén a svéd kormány képviselői, az UNHCR, az Európai Bizottság (EC) és a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) képviselői vettek részt a rendezvényeken. A Söderköping folyamat stratégiai célja, hogy létrehozzon egy határok közötti együttműködést az új EU tagállamok a jelentkező országok és a Nyugati Új Független államok között a menekültügy és határrendészet területén. 2001 óta a Söderköping folyamat kinőtte magát tíz résztvevő országra a bővült EU határ mentén: Belarusszia, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Moldova, Lengyelország, Románia, Szlovákia és Ukrajna. A folyamatot támogatja az Európai Bizottság, IOM, Svéd Migrációs Bizottság és az UNHCR.

Tapasztalataimat alátámasztja, hogy három alkalommal részt vehettem a Söderköping folyamat munkaülésén és kétszer, felkért előadóként mutathattam be Kijevben a Határország visszafogadási egyezményekkel kapcsolatos feladatainak végrehajtási helyzetét.

3.7. RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK

A Határőrségnek a visszafogadási egyezmények végrehajtásával kapcsolatos gyakorlati tapasztalatai mintegy tíz évre nyúlnak vissza. Ez idő alatt felgyülemlett ismeretanyag elégséges ahhoz, hogy kijelenthessem, a visszafogadási egyezmények jól szolgálják az illegális migráció elleni hatékony fellépést, alternatív módozatként állnak rendelkezésre az idegenrendészeti, vagy - az értekezésemet ab ovo érintő - szabálysértési eljárás keretében szankcionált külföldiek hazánkból, leginkább költségkímélő módon, legrövidebb időn belül történő eltávolításában.

A visszafogadási egyezmények további, eddig kiaknázatlan (vagy nem kellően alkalmazott) lehetőségeket rejtnek magukban. Ezek közül a legfontosabbak:

- az egyezményeket kötő országok számának folyamatos növekedésével, egyre közelebb jutunk azokhoz az országokhoz, amelyek az illegális migráció szempontjából nem tranzit, hanem kibocsátó országoknak minősülnek,
- az Európai Unió visszafogadási egyezményekkel kapcsolatos egységes fellépésének köszönhetően - azok preferálása miatt - egyre több, eddig az egyezmények tekintetében passzívitást tanúsított ország is aktivitást mutat,
- a visszafogadási egyezmények gyakorlati alkalmazása jó alapot biztosít az illegális migráció „határokon átnyúló” kezelésének fejlődéséhez,
- a végrehajtási feladatok erősítik az államok közötti együttműködést, kiemelt szerepet biztosítva az érintett országok határellenőrzésért felelős szerveinek,
- lehetőség nyílik az illegális migránsoknak különböző országok által közösen tervezett és végrehajtott szállítására, ezáltal a költségek csökkentésére, az egyenlő tehermegosztás elvének tényleges érvényre juttatására.

A Határőrségnek (vagy későbbiekben a határellenőrzésért felelős szerveknek) a visszafogadási egyezmények kiváló alapot nyújtanak arra, hogy a határmenti együttműködés egyik, fontos szegmensét alkossák. A visszafogadási egyezményekből adódó feladatok - nemzetközi jellegükből fakadóan - politika és szervezet átalakításoktól mentesen jelentkeznek, így azok végrehajtása állandó, folyamatosan felértékelődő feladatként jelentkezik majd a mindenkori határellenőrzésért felelős szervezet számára.

4. AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS MAGYARORSZÁG HATÁRELLENŐRZÉSI RENDSZERE

2004. május 1-én Európa politikai térképe átrajzolódott és a korábbi 15 tagú EU további 10 tagállammal, köztük Magyarországgal bővült. Az új tagállamok EU tagsága ugyanakkor nem jelentett schengen tagságot, ezért a csatlakozás időpontjától egy átmeneti időszakról beszélhetünk, amely a személyek szabad áramlása területén sajátos ismérvekkel bír. Az új EU polgárok szabadon utazhatnak a kibővült EU területén, ugyanakkor a csatlakozási szerződés az átmeneti szabályozások sorát idézte elő, mint például a szabad munkavállalás jogának átmeneti nemzeti jogban történő korlátozását. A csatlakozó országok átvették a schengeni vívmányokat, a rendelkezések jelentős része azonnal hatályossá vált, és vannak olyanok, amelyeket csak később, az EU Tanács megfelelő határozata után kell alkalmazniuk.

A Magyar Köztársaság EU tagsága óta, jelentős változásokat tapasztalnak a határ mentén élők és a határon átutazók. Ez a változás az Egyezményhez való csatlakozásunk, azaz teljes jogú schengeni tagságunkkal még inkább érezhető lesz. Ma köztes időszakot élünk. EU tagként részesei vagyunk a vámunióknak, de még nem teljes jogú tagállama a schengeni közösségnek. Magyarország schengeni csatlakozásának tervezett, és ismert időpontja 2008. év eleje. Addig is már számos az EU-ban történő mozgást könnyítő intézkedés került bevezetésre. A szomszédos EU tagállamokkal közös államhatárszakaszokon [szlovén-magyar, osztrák-magyar, szlovák-magyar, magyar-román (csak 2007.01.01-től)] a határátkelés lényegesen leegyszerűsödött, de még nem szűnt meg a határforgalom ellenőrzése. Ma már a magyar állampolgárok is igénybe vehetik az EU polgárok számára kijelölt külön sávokat. Az EU országok határainak átlépéséhez felhasználható okmányok köre jelentősen bővült, az Európai Unió belső határain lévő határátkelőhelyeken a vámellenőrzés megszűnt. A Magyar Köztársaság Határőrsége a belső határokon, az uniós szabályoknak megfelelően, a szomszédos határelőőr szervekkel összehangolt, közös, ún. „egy megállásos” ellenőrzést vezetett be, azokon az átkelőkhöz, ahol az infrastruktúra ezt lehetővé tette. Ez azt jelenti, hogy a határon átkelőket csak egyszer állítják meg ellenőrzés céljából.

Az új tagállamok csatlakozásával az EU –ra nehezedő migráció is új megvilágításba került. A csatlakozott „tizek” (2007.01.01-jétől „tizenkettek”) ma már nem csak tranzit, hanem bizonyos értelemben véve célországoknak is tekinthetők. Ezért fontos számukra a jövőbeni hatékony együttműködés. Magyarországon egy szervezet, például a Határőrség, nem lenne képes az illegális migráció kezelésére. Az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni együttes és koordinált hatékony hatósági fellépés növelése, illetve összehangolása érdekében felállításra került az ún. Integrált Vezetési Központ. A Központ a Határőrség, a Rendőrség, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, a Vám és Pénzügyőrség, valamint az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség illegális migráció elleni feladatok koordinálását hajtja végre központi és területi szinten. A Központot a Határőrség rendészeti főigazgatója vezeti, a szervezet a korábban már működő, illegális migrációt ellenőrző mélyszégi háló (CheckNet) továbbfejlesztett változata, megvalósítja a komplex idegenrendészeti szűrő-ellenőrző rendszer hatékony működését. A komplex ellenőrző rendszer feladata, hogy a

szolgálati és a hatósági tevékenység időben, térben és módszereiben történő összehangolásával, a rendelkezésre álló erők és eszközök gazdaságos felhasználásával, az információcsere felgyorsításával, a totális ellenőrzés mellőzésével, differenciált és szelektív módon, az ország egész területén biztosítsa a külföldiek jogszabályokban meghatározott hatósági ellenőrzésének végrehajtását, továbbá az illegális migráció, valamint az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények felfedését, illetve a szükséges hatósági eljárásokat.

Magyarország EU csatlakozása, illetve közelgő schengeni csatlakozása miatt elkerülhetetlen a Határőrség több lépcsős szervezeti átalakítása, amelybe értendő - megfelelő jogszabályi háttér (többek között az Alkotmány módosítása) esetén- a határőrségi és rendőrségi integráció végrehajtása, valamint a határellenőrzést szolgáló technikai eszközök folyamatos korszerűsítése.

Az értekezés címével összhangban, amikor a jövőre vonatkozóan a határellenőrzést végrehajtó szervezetek feladatait kívánom vizsgálni az államhatárhoz kapcsolódó, szabálysértéseknek minősülő, jogellenes cselekmények megakadályozásában, felderítésében és szankcionálásában, elkerülhetetlen számomra annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy a határbiztonság helyzete miként is alakul ma Magyarországon, az mennyire felel meg a schengeni vívmányokban foglaltaknak. E fejezetben lépésről lépésre kívánom megválaszolni ezt a kérdést, oly módon, hogy a legfontosabb szempontokat vizsgálva vetem össze a schengeni elvárásokat a jelenlegi magyarországi helyzettel.

4.1. HATÁRELLENŐRZÉS VAGY HATÁRŐRIZET

Az Európai Unió joganyagainak szóhasználatában általában határellenőrzéssel, határátlépéssel és belépéssel találkozhatunk, amelyek a gyakorlatban leginkább a határátkelőhelyekre jellemző tevékenységek, illetve fogalmak. A közösségi normák igen szűkszavúak a határellenőrzés fizikailag legnehezebben megvalósítható részelemével, az átkelőhelyek közötti ún. zöldhatár ellenőrzésével, illetve őrizetével kapcsolatban.

A határellenőrzés fogalmának kissé részletesebb kibontása azért is szükséges, mivel nem egy hivatalos magyar és EU dokumentumban is egy-egy meghatározás, vagy annak fordítása más tartalmat takar. Mi is tehát a határellenőrzés EU-s meghatározása? Határellenőrzés⁹⁷: a határokon zajló olyan ellenőrzés, amely, minden más októl függetlenül, egyedül a határátlépési szándékon alapul;

A megfogalmazás logikusnak és egyszerűnek tűnik, ám kizárólag egy szándékot jelöl meg, mint az ellenőrzés alapja. Véleményem szerint a fogalom megalkotásakor nem vették kellően figyelembe azt a gyakorlati eshetőséget, hogy a határok átlépése nemcsak átkelőhelyeken, hanem azok közötti szakaszon is megvalósulhat. Kétségtelen, hogy a határátlépéshez - mint emberi

⁹⁷ SVE I cím, 1. cikk., lásd 62. lábjegyzet

tevékenységhez, cselekvéshez - kapcsolódik egy szándék, mely nélkül az átlépés nem valósulhatna meg, tehát nem volna mihez ellenőrzést rendelni. Ebből a szempontból talán ez a legszélesebb elméleti kategória, amellyel az utazáshoz, vagy a vándorláshoz kapcsolódó határátlépés lefedhető. Ezt a fogalmat elsősorban az átkelőhelyeken folyó ellenőrzés definiálására tartom alkalmasnak, melyet a magyar szaknyelv határforgalom ellenőrzésnek nevez. A határátkelőhelyek közötti szárazföldi, vagy vízi szakaszon végrehajtott ellenőrzés - a határátlépési szándék ellenőrzésén túl - magába foglalja a terület megfigyelését, az ott átlépő személy(ek) észlelését, majd azonosításukat, végül szükség esetén elfogásukat is. Ezt hívja a magyar szaknyelv határőrizetnek. A magyar terminológia szerinti fogalmakat azonban a SVE nem határozza meg, pedig szövegezésében különbséget tesz a határátkelőhelyeken folyó ellenőrzés, illetve a határvonal és a zárva tartó átkelőhelyek őrizete⁹⁸ között.

Nem tudta tehát az uniós szabályozás sem megkerülni a határ ellenőrzés és a határ őrzésének kérdését, de ennek a jelek szerint a szabályok megalkotásakor nem tulajdonítottak különösebb jelentőséget. Úgy vélem, hogy az elmúlt 10-15 évben már a nyugat-európai országok érintett szervei is komoly tapasztalatokat szereztek a zöld-, vagy kékhatár őrzésében, így – talán a nem túl távoli jövőben - a részterület az EU-s szabályozásban is némileg önállóbb szerepet kaphat.

A magyar Alkotmány módosítása⁹⁹ révén a Határőrség kettős (fegyveres erő és rendvédelmi szerv) jogállása megszűnt, rendvédelmi szervként alapvető feladata az államhatár őrzése, a határrend fenntartása¹⁰⁰. A magyar alapjogi szabályozás tehát kettős feladatkörben foglalja össze a Határőrség tevékenységének lényegét, szemben az uniós szabályozással, amely kerüli az ilyen jellegű részletezést. A szakterület alkotmányos tagolása véleményem szerint célszerű, de nem eléggé pontos, mivel egy nagyon fontos területet, a határforgalom ellenőrzést nem nevesíti az alapfeladatok között. Ezt a hiányt alacsonyabb szintű jogszabály -a határőrizetről és a Határőrségről szóló törvény- pótolja. A jogforrásokban meglévő pontatlanság nem akadályozta meg a határőrségi gyakorlatban alkalmazott határforgalom ellenőrzés (átkelőhelyek), határőrizet (átkelők közötti határszakaszok) és a határrend fenntartás fogalmainak kiforrott kidolgozását. Nem csoda tehát, hogy komoly fogalomértelmezéssel kell kezdeni az EU-s határellenőrzés szakszövegeinek tanulmányozását, melyek az eltérő szóhasználat ellenére is többnyire átültethetők a Határőrség által eddig használt szakkifejezésekbe és nem kell új fogalmakat alkotni.

A magyar szaknyelv is széles körben használja általános alapfogalomként a határrendészet kifejezést, amelynek uniós megfelelője a szövegekben „border management” (szó szerint határigazgatás). A fejezet címevel is arra akartam utalni, hogy véleményem szerint a

⁹⁸ SVE. II. cím. 2. fejezet 6. cikk. - (3) Az illetékes hatóságok a határátkelőhelyek közötti külső határok őrizetének ellátása érdekében járőröket alkalmaznak; ugyanez vonatkozik rendes nyitvatartási időn kívül a határátkelőhelyekre is. Ezt az őrizetet oly módon kell végrehajtani, hogy az visszatartson a határátkelőhelyeken történő ellenőrzés kikerülésétől. Adott esetben az őrizet módját a Végrehajtó Bizottság állapítja meg.

⁹⁹ 2004. évi CIV. törvény, Magyar Közlöny 2004/170 (XI. 16.)

¹⁰⁰ Egyes szerzők ebből azt a következtetést vonják le, hogy a Határőrségnek tisztán rendvédelmi szervként nem kell ellenőriznie a határforgalmat. Forrás: Petrétei József-Somogyvári István tanulmánya, A Határőrség alkotmányos szabályozása címmel, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. (2005) 23. oldal 4. pont

Határország uniós tagozódásának fő színterét a határrendészeti tevékenység - mint gyűjtőfogalom - jelenti. Ebbe beletartozik a határátkelőhelyeken végzett ellenőrzés, az államhatár őrizete, a határrend fenntartása, valamint az idegenrendészeti-, nyomozó-, és egyéb hatósági tevékenységek is, amelyek valódi tartalmukban jól kapcsolhatók az Unió határellenőrzési fogalmához is.

A határátlépéshez kötődő határellenőrzés egyik lehetséges helyszíne a határátkelő területe, a másik a határátkelők közötti határszakasz területe, illetve vízfelülete. Az államterület egyéb részein szintén folyik határátlépéshez kapcsolódó ellenőrzés, az ún. kiegyenlítő intézkedések keretében. A magyar szabályozás ennek megfelelően határforgalom ellenőrzés, határőrizet, határrend fenntartás, mélységi ellenőrzés fogalmakat használ. Álláspontom szerint ezek pontosabb fogalmi meghatározást jelentenek, és jobban tükrözik a tevékenységi köröket mint a Közösségi szabályozás. Józan és türelmes érveléssel ez a részkérdés az EU-s jogalkotás napirendjén tartható, talán megszűnne a rendszertani és fogalmi sokféleség, aminek itt véleményem szerint nincs helye. Gyakorlati példa, hogy még egyes magyar döntéshozatali szinteken is félreértelmezik, illetve összemossák a határforgalom ellenőrzés és a személyellenőrzés megszüntetését a belső határokon. „*A belső határokat bármely ponton át lehet lépni anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor*”¹⁰¹. Ez a megfogalmazás egyáltalán nem jelenti azt, hogy a belső határok térségében mindenfajta ellenőrzés megszűnik, csupán a belső határ vonalában folyó állandó ellenőrzést zárja ki.¹⁰²

Kérdés, hogy a fogalmak pontosítását sikerül-e a határellenőrzésre vonatkozó EU-s dokumentumokba beépíteni, vagy a magyar szabályozás fog nyelvezetében „hasonulni”, esetleg újabb értelmező rendelkezésekkel gyarapodni.

Összegezve a fogalomértelmezési kérdéseket, a magyar szaknyelvben elfogadott határrendészet - mint gyűjtőfogalom - és az ebből kibontható további részterületek formáit hasznosítható „szellemi terméknek” tartom, amelyet érdemes lehet az EU-s döntéshozók figyelmébe ajánlani.

4.2. AZ EURÓPAI UNIÓ HATÁRELLENŐRZÉSI RENDSZERE

A szabadság, a biztonság és a jog térségének megvalósulása az EU lényegét, értelmét szimbolizálja, ezért ezen érdekek és célok prioritást élveznek. Ezt a három fő elemet nem lehet egymástól függetlenül kezelni és a változó, forrongó világban, egyre jobban előtérbe kerültek a biztonsági megfontolások¹⁰³. A kisebb-nagyobb emberi közösségek, de az egyének biztonsága sem

¹⁰¹ Schengeni határ-ellenőrzési kódex III. cím I. fejezet 20. cikk (1) bekezdése

¹⁰² Erre az EU határellenőrzési rendszer belső határokat taglaló részében még kitérek.

¹⁰³ „A 80-as években napvilágot látott szakértői vélemények már rendszeresen hangoztatták, hogy a biztonságpolitika fogalma és tartalma meghaladta a védelempolitikai nézőpontot. Egyre inkább előtérbe került az a felfogás, hogy a biztonság állandóan változó és különböző súlyú összetevőkből áll, melyek alapvetően nem is katonai jellegűek.” Forrás: Dr. Juhász Erika: Gondolatok a biztonság fogalmáról és új értelmezéséről. Belügyi Szemle 1999. 5. szám, 143. o.

garantálható, ha az államok nem rendelkeznek megfelelő intézményrendszerrel és jogi eszközökkel határaik őrzetére.

Napjainkban az EU bel- és igazságügyi együttműködésének kiemelt területe a határellenőrzés. Az is megfigyelhető, hogy a schengeni normák mintegy „exportcikké váltak” és nem EU tagállamok¹⁰⁴ is csatlakoztak a Schengeni (I. és II.) Egyezményekhez.

Az EU határellenőrzési rendszere összetett. Elemei jól tükrözik azt a felismerést és a belőle fakadó stratégiát, hogy a határok őrzete és a migrációkezelés nem valósítható meg egyetlen szerv működtetésével, egy vonalban, kizárólag a határ menti területen. A köznyelvben leginkább a „határok¹⁰⁵ őrzése, ellenőrzése” kifejezés él, amelyet - országonként más és más – határőrizeti, vagy rendvédelmi szerv tevékenységével azonosítanak. A korábbi nemzeti szabályozásoktól eltérően egyértelmű:

- az alapos ellenőrzés, a biztonsági szükségletekből következő kiegyenlítő intézkedések végrehajtása nemcsak a külső határok vonalán (egy fizikailag szűk sáv), hanem a belső határok térségében, illetve az államterület egyéb részein (ún. mélységi ellenőrzések) is kötelezőek,
- a határok őrzetéért felelős szerv mellett több más hatóság, illetve szerv összehangolt tevékenysége szükséges.

A komplex biztonsági szemléletű megközelítés, mint elméleti alap a gyakorlati végrehajtásban is komplex módszereket, eszközöket igényel, tehát többlépcsős, többszereplős struktúrában valósítható meg a kitűzött cél.

A rendszerbe¹⁰⁶ az alábbi 10 ún. szűrő sorolható, amelyek együttesen alkalmasak a magas szintű határellenőrzés biztosítására:

- Politikai, gazdasági, tájékoztató eszközök a migráció kezelésében;
- Vízumrendszer alkalmazása;
- Kihelyezett okmányszakértő;
- Összekötők alkalmazása;
- Szállító vállalatok felelőssége;
- Tranzit államok határőrizeti rendszere;
- Biztonságos harmadik országok;

¹⁰⁴ Izland, Norvégia, csatlakozott, Svájc is jelezte belépési szándékát.

¹⁰⁵ SVE I. cím 1. cikk: Belső határok: a Szerződő Felek szárazföldi határai, valamint a belföldi forgalmat lebonyolító repülőterei és tengeri kikötői, amelyekbe olyan menetrendszerű átkelőhajók érkeznek, illetve ahonnan olyanok indulnak, amelyek célállomása vagy indulási állomása kizárólag a Szerződő Felek területén lévő kikötő, anélkül, hogy, e területeken kívüli kikötőkben kikötnének;

Külső határok: a Szerződő Felek szárazföldi és tengeri határai, valamint repülőterei és tengeri kikötői, ha azok nem belső határok; lásd még 65.sz. lábjegyzet

¹⁰⁶ Ritecz György felsorolását követem. Forrás: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III. 2004. 22.o.

- Külső határok szigorú őrizete;
- Kiegyenlítő intézkedések;
- Belsőhatár ellenőrzése.

A szűrők egy elméleti komplex rendszert alkotnak (lásd 14. számú melléklet), így az egyes elemek hiánya, vagy elégtelen működése a mögötte lévőkre plusz terheket hárít, illetve jelentős mértékben csökkenti a hatékonyságot, több elem egyidejű hiánya a teljes rendszer eredménytelenségéhez is vezethet.

4.2.1. POLITIKAI, GAZDASÁGI, TÁJÉKOZTATÓ ESZKÖZÖK A MIGRÁCIÓ KEZELÉSÉBEN

Ez a lépcső klasszikus, preventív jellegű, nem a konkrét fizikai határátlépést akadályozó eszközökből áll. Elsősorban a migráció kiváltó okát kívánja megszüntetni, éppen ezért a migrációkezelési, illetve a határőrizeti komplex rendszernek is elengedhetetlen eleme. Nagyrészt politikai, de nem mellékesen gazdasági eszközökkel is képes lehet egy adott állam, illetve államszövetség - esetünkben például az EU - politikai és gazdasági nyomást gyakorolni, vagy támogatást nyújtani a migráció elkerülése, illetve az illegális migráció akadályozása céljából. A potenciális kibocsátó országok és a vándorlás által érintett (vagy várhatóan érintett) országok általában képesek, illetve készek politikai, gazdasági¹⁰⁷ támogatásért, vagy szankciók elkerüléséért „cserébe” migrációt csökkentő intézkedéseket tenni. Például a korábbi Jugoszlávia a kilencvenes évek eseményei folytán az európai földrészen a legnagyobb migráns kibocsátóvá vált. A Közösség a politikai életben elszigetelte Jugoszláviát, kizárták, illetve felfüggesztették a nemzetközi szervezetekben való tevékenységét, valamint gazdasági blokád alá helyezték. Milosevics 2000. őszi bukását követően szinte azonnal az országot ismét fel-, illetve visszavették az addig őt kirekesztő szervezetekbe, illetve a gazdasági szankciók feloldásával egyidejűleg a pénzügyi segélyek is beindultak. Ezzel is stabilizálni kívánták az országot, valamint csökkenteni, illetve akadályozni a migráció gerjedését ebben a térségben. A másik példa, amikor 1998 első napjaiban több ezer törökországi kurd hajóval igyekezett a görög és az olasz partokat elérni. Az EU államok politikai és gazdasági szankciókat is kilátásba helyeztek, ha a török hatóságok nem akadályozzák meg az illegális migrációs hullámot, amelynek hatására január végére már meg is szűnt az ilyen nagy tömegű, hajón Törökországból induló kurd menekülthullám.

Részben ehhez a „szűrőhöz” tartozónak tekinthető a potenciális migránsok tájékoztatása, informálása a legális migráció lehetőségeiről, az illegális migráció veszélyeiről, valamint az idealizált célország valós körülményeiről. Az ilyen jellegű megelőzésnek olyan információt kell

¹⁰⁷ Gazdasági fellendülés hatására előbb-utóbb csökkennek a kriminális és (a célországok, vagy más országok irányába ható) egyéb biztonsági kockázatok is, amelyek elsősorban a diktatúrák nyomása alól felszabadult, szegény és válsághelyzetben lévő országokból eredeztethető. – Szabó A. Ferenc: Migráció biztonság EU bővítés, Stratégiai és Védelmi Kutató Intézet, Budapest, 2000, 20. p.

adnia, amely valóságos, teljes, hozzáférhető, mivel csak így képes hatékonyan betölteni preventív feladatát.

4.2.2. VÍZUMRENDSZER ALKALMAZÁSA

E lépcső lényegét tekintve két részből áll. Először is a vízumentesség, illetve vízumkötelezettek körének meghatározásából, másodsor a vízumkötelezett országokban működő külképviseletek tevékenységéből. A vízumkötelezettség, illetve az attól való mentesség megállapításakor több tényező mellett a migrációs tényezőket is figyelembe veszik. Ennek megfelelően azon országokkal szemben, ahonnan nagyarányú nem kívánt migráns érkezése prognosztizálható¹⁰⁸ - más irányú érdekekkel együtt vizsgálva - indokolt lehet vízumkötelezettség bevezetése.

A vízumkötelezett országokban működő EU külképviseletek kijelölt, illetve felkészített személyei jogosultak a vízum kiadására. A vízum kérelmet nemcsak a célország belépési és tartózkodási feltételei szerint vizsgálják, hanem az EU előírásainak megfelelően a többi uniós tagállam érdekeit is képviselni kell. A valamennyi tagállamban vízumköteles országok állampolgárai számára a schengeni egységes vízumot: turista-, látogató- és üzleti célú utazás céljából az SVE 12. cikk (2) bekezdése szerinti tagállam - általában a fő utazási célország - külképviselete állítja ki. Kivételes esetben [SVE 17. cikk (3) bekezdése] a határellenőrző szerv is állíthat ki schengeni vízumot, amelyet az SVE életbeléptetését elrendelő 1683/95-os EK-rendelettel bevezetett egységes európai vízumbélyeg formájában adnak ki.

A vízum kiadáshoz szükséges az adott ország, illetve a közösség azon adatbázisait és információit felhasználni, amelynek segítségével kiszűrhető azon személy, aki az adott ország (vagy a közösség más államának) valamely érdekét sértené, vagy sérthetné beutazásával, tartózkodásával. Ennek segítségével akadályozható azon személyek beutazása is, akik illegális továbbvándorlási céllal kívánnának adott országba bejutni. A prevenciós elem tehát itt is megtalálható, de konkrét hatósági ellenőrzéssel (adattárakból) is párosul.

4.2.3. KIHELYEZETT OKMÁNYSZAKÉRTŐ

A kihelyezett okmányszakértők alatt azokat a harmadik - elsősorban migrációs kibocsátó, illetve jelentős tranzit - országba kihelyezett okmányszakértőket értjük, akik szakértelmükkel, tanácsaikkal, javaslataikkal segítik az adott helyen működő külképviseletek, szállító vállalatok illegális migráció elleni tevékenységét.

¹⁰⁸ Közösségi szintű migrációs elemző-értékelő tevékenységre példa CIREA, CIREFI, NHRK.

A kihelyezett okmányszakértő adott országban intézkedési jogosultsággal nem rendelkezik, így csak a hamis, hamisított okmányok, illetve ezeket felhasználó személyek felismerésében szerzett szakismeretét használhatja fel. Objektív okokból kifolyólag a kiküldött szakértő nem lehet minden esetben jelen a külképviselet, illetve a szállító vállalat útiokmány ellenőrzései során, így a - kiküldött okmányszakértő által tartott - felkészítés, képzés is nagy jelentőséggel bír. E mellett kérdéses esetekben az okmányszakértő - fizikai közelségéből adódóan - direkt módon is képes segítséget nyújtani. E tevékenység jelentősen javíthatja a külképviseletek és a szállító vállalatok által ki nem szűrt hamis-hamisított okmányok felderítését. Gyakorlatilag az utazás megkezdése előtti, közvetett preventív eszköznek is tekinthető. A szakértő a küldő ország határőrizeti szerveinek tagja, és a fogadó állam rendészeti szerveivel is általában kialakít partneri viszonyt. Meg kell említeni, hogy az EU, illetve a schengeni államok az okmányszakértők kiküldését összehangolják, így általában adott helyre csak egy tagállam delegál szakértőt, aki viszont munkájával valamennyi tagállam szerveit, illetve szállító vállalatait támogatja.

4.2.4. ÖSSZEKÖTŐK ALKALMAZÁSA

Az összekötők alkalmazásának fő célja az illegális migrációs tevékenységek gátolása a kibocsátó, illetve tranzit területekről. Általában azon harmadik államokba kerülnek kiküldésre, ahol az érintett hatóságok készek az együttműködésre és releváns információk szerezhetők be a migrációs folyamatokról. Az összekötők nem csak képviselik a küldő államot, hanem a fogadó állam szerveivel szorosan együttműködve érdemi tanácsadó, elemző és kölcsönös információtovábbítási tevékenységet is végeznek. Szakértői véleményükre alapozva különböző segélyek és támogatások nyújthatók egy adott állam határellenőrzési rendszerének kiépítésére, fejlesztésére. Gyakorlati tevékenységük a határőrizeti-, idegenrendészeti- és nyomozószervek munkájának összehangolása, konkrét adatok cseréje, akciók személyes koordinálása útján is megvalósulhat. Ma már az ellenőrzött szállítás vagy közös nemzetközi határrendészeti akció elképzelhetetlen az összekötők bevonása nélkül.

A migrációs kibocsátó országokba kiküldött összekötő további feladata, hogy a fogadó állam rendvédelmi- és határellenőrzési szerveinek felső vezetésével korrekt együttműködést alakítson ki, továbbá tanácsadóként javaslatokat tegyen az illegális migrációt csökkentő jogi, szervezeti és működési intézkedések megtételére.

A tranzitállamokban működő összekötő tevékenységében hangsúlyosabb szerepe van az illegális migrációra vonatkozó tagállami- és egyéb nemzetközi információk gyűjtésének, elemzésének és közlésének. Az összekötő ebből a forrásból tájékoztatja a küldő és a fogadó állam hatóságait, hogy mikor, milyen állampolgárságú migránsok, milyen módszerekkel és hol jutottak át a határokon. A tranzit- és a cél ország(ok) így korrigálhatják saját ellenőrzési rendszereiket.

4.2.5. SZÁLLÍTÓ VÁLLALATOK FELELŐSSÉGE

A szállító vállalatok felelőssége a migrációban érintett leggyakoribb „civil” szolgáltató bevonását jelenti a szűrőrendszerbe. A migráció tömegessé válásával együtt megjelentek azok a vállalkozások is, amelyek rendszeresen és nagy tömegben szállították a tagállamok területére a belépési feltételekkel nem rendelkező utasokat. Az eltérő szabályok, gyakorlata és szankciói lehetőséget adtak a rendszerek kijátszására, ezért szükségessé vált az egységesebb fellépés.

A visszaszállítási és elhelyezési kötelezettségek előírása, továbbá a pénzbüntetés kiszabása tehermentesíti a rendszert és elősegíti, hogy az érvényes úti okmánnal vagy vízummal nem rendelkező utasok kiszűrhetők legyenek. Amennyiben mégis a célországba jutnak, onnan különösebb nehézség – más eljárások igénybevétele - nélkül visszajuttathatók a kiindulási helyre. A költségeket a szállító vállalatnak kell viselnie. A tagállamok által hozott intézkedéseknek komoly visszatartó erőt kell jelenteniük, a pénzbüntetés alkalmazása nem mellőzhető és azt szállított utasonként kell kiszabni.

4.2.6. TRANZIT ÁLLAMOK HATÁRŐRIZETI RENDSZERE

A tranzit-, valamint migráció kibocsátó országok határőrizeti és szűrő tevékenységének szakmai elemzése és segítése. A migrációs csatornák több állam határán is áthaladnak, így a határőrizeti rendszerek jellege, eredményessége nagyban befolyásolja a célország államhatáráig eljutó migránsok számát, minőségét, útvonalát.

Ezek a befolyásoló tényezők térben és időben is kihatnak az alkalmazott erők-eszközök mennyiségére és minőségére. Ahol kisebb az „ellenállás”, ott várhatóan nagyobb számban jelennek meg a migránsok, és az adott állam „mögötti” országok migrációs terhelése jelentősen megnő. Példa erre a volt Szovjetunió államai, ahol a határőrizeti rendszer megbomlása miatt a távol-keleti migránsok nagyszámban jelentek meg, majd illegálisan indultak (és jutottak) tovább Kelet-Európából nyugat felé. Másik példa, amikor 2000 nyarán a „Milosevics-rezsim” elősegítette a kínai állampolgárok Jugoszláviába jutását és továbbvándorlását, amelynek következtében 2000 év második felében jelentősen megnőtt Közép- kelet- Európában és Nyugat- Európában egyaránt az illegális kínai migránsok száma. Az elemzések nemcsak az EU érdekeit szolgálják, az információk megfelelő formában harmadik államokkal is közölhetők. Ajánlásokkal és gyakorlati segítségnyújtással kiegészítve javíthatja az együttműködés alapvető kritériumait.

4.2.7. BIZTONSÁGOS HARMADIK ORSZÁGOK

A biztonságos harmadik ország kifejezés esetünkben részben a megfelelő hatékonyságú határellenőrzést (határbiztonságot) garantáló országokat takarja, részben átfedi a menekültjog tárgykörébe tartozó fogalmat. Besorolható lenne a 6. szűrőelembe is, de jelentősége túlnő a szorosán vett határellenőrzésen, mert alapvetően meghatározhatja egy egyéni menekültkérelem elbírálásának kimenetelét és a kérelmező tartózkodásának helyszínét is.

A biztonságos országgá minősítés az adott ország részére előnyökkel járhat, a kérelmezőnek viszont hátrányos lehet, ha érdemi vizsgálat nélkül elutasítják kérelmét, őt magát pedig átadják az államhatáron. A korábbi menekült- és migrációs politika lehetőségeit kihasználva biztonsági kockázatot jelentő személyek tömegei kértek menedékjogot, majd kaptak tartózkodási engedélyt az EU-ban. Ennek a kockázatnak a csökkentése érdekében az emberjogi, menekültjogi szempontokból is megfelelő harmadik államok biztonságos besorolást kaptak és visszafogadási egyezmények hálózata jött létre. Az EU arra inspirálja a harmadik államokat, hogy a jóviszonyon túlmenően tegyenek lépéseket a potenciális illegális migránsok megjelenése ellen. Jelenleg például Románia, Bulgária és Horvátország is fejleszti határellenőrzési rendszereit. Ezen országok primer érdekei nem kívánják, hogy jelentős határőrizeti erőket tartsanak fenn és működtessenek határaikon, ennek ellenére hosszú távú érdekeik szem előtt tartásával erőfeszítéseket tesznek arra, hogy minél kevesebb illegális migráns jusson az EU külső határára, illetve a közösség területére.

Mint látható, lényegét tekintve az 1-7 „szűrőelem” elsősorban preventív jellegű intézkedések rendszerét jelenti, legalábbis a schengeni tagállamok szempontjából.

4.2.8. A KÜLSŐ HATÁROK SZIGORÚ ŐRIZETE

A külső határral rendelkező EU tag szigorú feladata a határforgalom ellenőrzése és aktív zöldhatár őrizete. A SVE, illetve az ún. Schengen Kézikönyv igen részletesen rögzíti milyen módon, milyen eszközökkel kell megvalósítani, a valamennyi tagállam biztonsági érdekeit szolgálni képes, hatékony határforgalom ellenőrzést. Az átkelőhelyek közötti határszakaszok az ún. zöldhatár őrizet megvalósításával szemben támasztott igények kielégítésére vonatkozóan ilyen részletes és egyértelmű előírások még nincsenek. Ennek ellenére a kialakult gyakorlatok egy igen szigorú, a legkorszerűbb technikai eszközökkel felszerelt, kellő mennyiségű és minőségű humán erőforrással rendelkező határőrizeti rendszert követelnek meg.

A közelmúlt egyik példája Ausztria, amely keleti szomszédainak EU tagállammá válása során csatlakozott a schengeni rendszerhez. Ausztria jelentős hosszban felelős volt az EU külső határok biztonságáért és nem jelenthetett biztonsági kockázatot a többi tagállamra nézve sem. Erre tekintettel komoly létszámot csoportosított át a határőrizeti feladatokra, teljesen megújította a határőrizeti-határforgalmi technikai eszközparkot és az informatikai támogató rendszert.

Megjegyzendő (a médiában elterjedt nézettel ellentétben) a külsőhatár nem tekinthető egy újabb vasfüggönynek, mivel minden jogkövető, és a biztonságot – az adott ország és a közösség valamennyi állama vonatkozásában – nem fenyegető személy részére szabad mozgást, áthaladást biztosít, ugyanakkor egyfajta falat kell képeznie a jogsértők, bűnözők és a biztonságra veszélyt jelentő személyek számára.

4.2.9. KIEGYENLÍTŐ INTÉZKEDÉSEK

A tagország területén foganatosítandó ún. kiegyenlítő¹⁰⁹ intézkedések több elemet foglalnak magukba. Ide tartoznak:

- a harmonizált idegenrendészeti szabályok, eljárások (belépés, tartózkodás feltételei, szabályai, menedék iránti-, menekültkérelem elbírálás előírásai);
- a bűnügyi jogsegély intézmények;
- a rendőri-, határőrizeti együttműködés kérdései;
- az összehangolt információs rendszerek, adatbázisok (SIS, SIREN, VISION).

Mindez azt tükrözi, hogy a tagállamok területén, valamennyi migráció kezelésben résztvevő szerv azonos elvek alapján, a kölcsönös információ-csere segítségével a közös érdekek kielégítése érdekében tevékenykedik¹¹⁰.

Ennek keretében történik a legális migrációként (például tanulmányi cél, menekült-menedékes, vagy kérelmező jogállás, családjegyesítés-házasságkötés, stb.) „álcázott” illegális migrációs cselekmények kiszűrése elsősorban idegenrendészeti intézkedések és eljárások keretében. Aktív hatósági tevékenységet igényel az illegálisan bejutó, tartózkodó, vagy munkát vállaló emberek, valamint a keresett személyek, tárgyak felderítése és a velük szembeni eljárás lefolytatása, a főbb migrációs csatornák, csomópontok ellenőrzése.

A kiegyenlítő intézkedések sorában célszerű megemlíteni a tömegtájékoztatást¹¹¹ is, mivel mind a migránsok, mind a lakosság migrációval kapcsolatos cselekedetei, reakciói sokkal racionalizáltabbá, kiszámíthatóbbá és így kezelhetőbbé válhatnak. Ennek keretében a migránsokat és a lakosságot egyaránt fel kell világosítani a valós tényekről, be kell mutatni az érintetteket¹¹² és a mozgatórugókat. Ebben a tevékenységben jelentős szerepet vállalhatnak és vállalnak a civilszervezetek, nem utolsósorban a xenofóbia visszaszorításában és a migránsokban élő irreális illúziók eloszlatásában.

¹⁰⁹ Elnevezése a belsőhatár átjárhatóságából eredő biztonsági vákuum kiegyenlítése, kompenzálása érdekében bevezetett intézkedésekből ered, bizonyos megközelítésben ide tartoznak a felsorolt lépések más elemei is.

¹¹⁰ Az elmélet és a gyakorlat között, mint oly sok más területen itt is vannak eltérések.

¹¹¹ Hasonlóan, mint az első pontban szereplő tájékoztatás, ezen elem általában nem jelenik meg a „schengen rendszer” vizsgálatakor, bár a migrációt és különösen az illegális migrációt érintő tényezők e nélkül nagyságrendekkel kevésbé hatékonyan kezelhetők.

¹¹² Értve ezalatt az illegális és legális migránsokat, az embercsempészeket, a szűkebb és tágabb környezetet, az intézményeket, stb.

4.2.10. A BELSŐ HATÁR ELLENŐRZÉSE

A belső határ vonalában (fizikailag szűk sáv) személyellenőrzés főszabályként nincs, ám annak térségében (szélesebb területsáv) és egyéb mélységi területen (nem határterületen) azonban kötelező megfelelő szűrőrendszert működtetni. Ez a tevékenység már sokkal jobban hasonlít a hagyományosan rendőri feladatok közé tartozó közrendvédelmi-közbiztonsági ellenőrzésekhez. Céljában amúgy szűkebb, mert kimondottan külföldiek ellenőrzésére irányul és ebből kifolyólag speciális ismereteket és képességeket igényel.

A szűrő jelentőségét mutatja, hogy az EU tagállamok belső határain is kötelező fenntartani a személyellenőrzést mindaddig, amíg Schengen taggá nem válnak, sőt azt követően sem csökkennek a teendők. Gerhard Hoppe, a bajor határrendőrség volt elnöke erre fel is hívta a magyar határőrök figyelmét: "A vámunió létrehozásakor, amikor belső határainkról visszavontuk erőnket, elkövettük azt a hibát, hogy nem kértük a határrendőrség megerősítését. A sorok ugyan csökkentek, de a biztonság megsínylette ezt. Önöket óvom ettől a hibától. Csikarják ki politikusaiktól, még átmeneti időszakra is, a megfelelő intézkedéseket."¹¹³

A szűrő magába foglalja a tranzit célú illegális migráció, a más tagállam területére lépni nem jogosultak és más jogsértők továbbhaladásának megakadályozását, továbbá a határokon átnyúló jogsértő cselekmények felfedezésére, megakadályozására irányuló intézkedéseket.

A schengeni rendszer a már ismert és elterjedt intézményeken, és az eljárásokon túl újakat is létrehozott, így ezek közé sorolható a határon átnyúló megfigyelés, a határon átlépő követés és a kapcsolattartási hely¹¹⁴ létesítés.

Határon átnyúló megfigyelést a SVE - a nemzeti jogosítványokat kiegészítve - kijelölt¹¹⁵ szervek tisztviselőinek engedélyezi bűnüldözési célból. A személy vagy csoport, illetve tárgyak tervszerű megfigyelését az egyik tagállam hatáskörrel rendelkező szerve saját államterületén, saját hazai joga szerint kezdi meg és egy másik tagállam területén folytathatja. A megfigyelés általában rövid távú, csak szigorú feltételek mellett lehet azt meghosszabbítani.

A határon átlépő követés nem más, mint egy olyan szökésben lévő személy üldözése, aki ki akarja vonni magát a letartóztatás alól.

Kritériumai:

- a kiadatást megalapozó bűncselekmény;
- a követést végző tisztviselő számára biztosított fogva tartási jog;
- a követés idő- és térbeli korlátozottsága.

¹¹³ Részlet az 1997 március 23-án Zalakaroson tartott Határrendészeti Vezetői Találkozó emlékeztetőjéből. Határőrség Országos Parancsnokság jegyzet

¹¹⁴ Nem tévesztendő össze a „kontakt pontként” emlegetett EUROPOL nemzeti egységgel, vagy a SIS nemzeti kapcsolattartási helyével.

¹¹⁵ SVE 40. cikk 4. bekezdésben felsorolt.

A kapcsolattartási szolgálati hely lényegét tekintve – elsősorban a belső – a határon a két vagy több tagállam határőrizeti (illetve más érintett rendvédelmi szerv) szervei közötti információcsere helyszíne és bázisa.

Feladatkörébe tartozik a határterület - tágabban értelmezve a mélységi terület - releváns határőrizeti, rendőri, idegenrendészeti információinak, adatainak kölcsönös cseréje, összehangolt tevékenységek (un. műveletek) koordinálása.

Megjegyezni kívánom, hogy az említett új elemeken túl továbbra is része a belső határellenőrzésnek a klasszikus járőrözés, a mobil egységek alkalmazása, a migrációs csomópontok, útvonalak rendszeres ellenőrzése, illetve a technikai kontroll.

4.2.11. MAGAS SZINTŰ KOORDINÁLÁS

A leírt szűrőrendszer szinte minden elemét működtetik a tagállamok, de szükséges volt egy közösségi szintű szervezetet kialakítani a prognóziskészítésre, a kockázatelemzésre, a határőrizeti-migrációkezelési tevékenység irányítására és koordinálására, a határörképzés standardjainak egységesítésére, illetve operatív akciók szervezésére. Ennek megfelelően 2005. május 1-én megkezdte működését az Európai Határőrizeti Ügynökség (FRONTEX), varsói székhellyel. A székhely megválasztása is jelzi, hogy a határok őrzetének és ellenőrzésének súlypontja az EU kibővülésével a keleti külső határokra tevődött át. A megalakulást követően a vezető testületben a Magyar Határőrség országos parancsnoka is helyet kapott és egyik operatív részlegének tagja a szintén magyar határőr tábornok, a Györi Határőr Igazgatóság volt igazgatója. A szervezet hatékonysága néhány év múlva lesz mérhető, amit véleményem szerint alapvetően az fog meghatározni, hogy a most jellemző gyakorlati határőrizeti szakemberek vagy tagállami politikai kinevezettek fogják-e irányítani a testületet. Az információk, és a terhek arányos megosztására vonatkozó tagállami igény kétségtelenül jelen van, kérdés, hogy ennek költségvetési vonzatait képes lesz-e az új szervezet kiharcolni.

A Határőrség Országos Parancsnokságán 2005 végétől a FRONTEX kapcsolatokért felelős szervezeti elem működik, ahová már 2006 elejétől már érkeztek hasznosítható elemzések, például a balkáni terület tranzit migrációjáról. Közérthető szakmai tartalommal, magyar nyelven, a Határőrség intranet hálózatán a helyi szervek számára is elérhető módon.

Egységes szervezetet, hatásköröket és fellépést jelentő ún. Európai Határőrség (EUROBOARD) megalakítását az igen eltérő nemzeti részletszabályozások és érdekek miatt csak hosszútávon tartom lehetségesnek.

4.3. MAGYARORSZÁG HATÁRELLENŐRZÉSI RENDSZERE¹¹⁶

A Magyar Köztársaság határelőrzési rendszere komplex tevékenységi rendszer, amely magába foglalja valamennyi szolgálati ágának tevékenységét (lásd 15. számú melléklet). Csak ez a komplex megközelítés garantálhatja azt a határbiztonságot, amelyet az Európai Unió a Magyar Köztársaság számára megfogalmazott elvárásként. A határelőrzési rendszert alapvetően határozza meg az a geopolitikai környezet, ahol hazánk elhelyezkedik. Államhatárunk „uniós belső” és „uniós külső” határookra tagozódik, amelyek a határbiztonság garantálása érdekében is más és más megközelítést kívánnak (lásd 16. számú melléklet).

4.3.1. POLITIKAI, GAZDASÁGI ÉS TÁJÉKOZTATÓ ESZKÖZÖK A MIGRÁCIÓ KEZELÉSÉBEN MAGYARORSZÁGON

Magyarország politikai és gazdasági súlya, migrációkezelési képessége nagyságrendileg kisebb mint az Unió, vagy a legnagyobb tagállamok hasonló lehetőségei, de az integrációból fakadó együttes fellépés valamelyest ellensúlyozhatja ezt a körülményt. A magyar rendszert is tehermentesítő prevenciók cél részünkről tehát nem gazdasági segély megadásával vagy megvonásával, esetleg nemzetközi politikai támogatás nyújtásával érhető el. Praktikusabb és nem mellékesen olcsóbb számunkra, hogy a hazánkat övező migrációs gyűrű egy-egy régiójára vonatkozó migrációs politikák és stratégiák kidolgozásában vegyünk részt. A Magyar Köztársaság Határőrségének átalakítása során szerzett tapasztalatok iránt élénk érdeklődés van az ún. Nyugat-Balkán régió államai részéről is.

A magyar recept természetesen nem lehet minden államra alkalmazható, de mindenképpen példa lehet egy diktatórikus rendszer militáns testületének szervezett átalakítására. Egy másik, hasonlóan felvállalható terület, harmadik államok határrendészeti állományának szervezett és rendszeres képzése itthon és külföldön. Ennek egyik példája, hogy magyar-spanyol együttműködésben, Uniós finanszírozással 2006 évben megkezdődött török, albán, szerb, bosnyák, stb. határrendészeti tisztviselők képzése, amelyek legfontosabb helyszíne a Kiskunhalasi Határőr Igazgatóság lesz.

A szűrőhöz elvileg a magyar rendszerben is hozzátartozhat a migrációs kibocsátó országokba irányuló tájékoztatási, informálási elem. A gyakorlati megvalósításra eddig inkább a nagyobb migrációs célországok törekedtek.

Összegezve megállapítható, hogy jelentőségéhez képest a gazdasági, politikai befolyásoló elem csekély súlyú a magyar határelőrzési rendszerben, a tapasztalatcserén és a képzésen alapuló tájékoztatási elem viszont kezd kiépülni.

¹¹⁶ A magyar és az EU-s rendszer összehasonlítására - ilyen tagolásban, ilyen ismérvek alapján -, tudomásom szerint még nem került sor.

4.3.2. A MAGYARORSZÁGI VÍZUMRENDSZER

Lényegét tekintve a magyar vízumrendszer konform az Unió szabályozással. A vízumköteles, illetve vízummentes kategóriák meghatározása, a kiadás rendje, az alaki-tartalmi előírások már megfelelőek. Érvényesül az elv, miszerint az államhatáron csak kivételes esetekben történjen vízumkiadás. Harmadik ország magyar nemzetiségű állampolgárai esetén álláspontom szerint még nem tisztult le annyira a kép¹¹⁷.

Az utazáshoz vagy tartózkodáshoz szükséges vízumok ellenőrzését a jövőben a Schengeni Határellenőrzési Kódex¹¹⁸ szabályozza. Az Unió Bel- és Igazságügyi Tanácsa 2006. február 21-i ülésén minősített többséggel elfogadta a Kódexet, a magyar küldöttség „nem”¹¹⁹ szavazata mellett. A magyar fél a határon túli magyarság kapcsolattartási nehézségeire hivatkozott. Ebből a részletkérdésből is látszik, néha mennyire nem szakmai indokok és józan megfontolások húzódnak meg egy-egy problémára adott válasz mögött, hiszen a Kódexben tárgyalt több száz kérdéskörből lényegében csak ezzel nem értett egyet a magyar fél.

Sokkal fontosabbnak érzem azonban azt, hogy mennyire képes a jelenlegi magyar vízumkiadási gyakorlat megszűrni az illegális továbbvándorlási céllal érkezőket. Itt már jelentkeznek a nehézségek, amelyek részben fakadhatnak a vízumért nagy tömegben forduló ügyfelek és a korlátozott számban rendelkezésre álló ügyintézői apparátus létszáma gerjesztette ellentmondásából, illetve a vízumkérelem érdemi és személyre szóló elbírálásának (alapos vizsgálatának) hiányából.

Külképviselteink megmértetésére is sor került az ún. Scheval Bizottság¹²⁰ ellenőrzése során. Bizonyára némi meglepetést okozhat az ellenőrök számára, hogy a SIS rendszerhez a vízumkiadó hatóságok még nem férnek hozzá, de ez minden bizonnyal megoldódik a Bizottság 2007 évre tervezett utóellenőrzéséig.

Nézzük meg azt az igen gyakori esetet, amikor egy ukrán, vagy egy szerb állampolgár valójában nyugat-európai uticéllal kér rövidtartamú turistavízumot Magyarországra. Miután formailag megfelel a magyar beutazási feltételeknek és SIS rendszer hiányában az esetleges korábbi migrációs adatai sem ismertek, gond nélkül beutazhat hazánkba, majd illegálisan próbálkozhat kilépni Ausztria felé. Akár a magyar, akár az osztrák, szervek fogják el az eljárás és repatriálás idő és költségigényes. A hatóságok „esélyei” a jelenlegi belsőhatár ellenőrzése mellett még viszonylag jók, de a teljes jogú Schengen-tagságot követően az ilyen jelenség tömeges előfordulása biztonsági kockázatnak minősülhet, ami ellen újabb költségigényes intézkedéseket kell tenni. A kockázati spirál tehát legjobb hatékonysággal a vízumkiadásnál szakítható meg.

¹¹⁷ A Köztársasági Elnök 2006. március 15-i beszédében sürgette a határon túli magyarság helyzetének javítását, a rájuk vonatkozó szabályozás újragondolását. Forrás: Magyar Televízió Híradója 2006. március 15. esti kiadás

¹¹⁸ A Bizottság 2004. május 26.-án kelteztet COM (2004) 391 sz. végleges dokumentuma, Tanácsi Rendelet, a személyek határátlépésére irányadó szabályok Közösségi Kódexének létrehozásáról.

¹¹⁹ Belügyminisztérium és Igazságügyi Minisztérium Jelentése a Bel- és Igazságügyi Tanács 2006. február 21-i üléséről. Forrás: Határőrség Országos Parancsnokság 2593/2006.sz. Belső Hivatalos Levele.

¹²⁰ Megjegyzés: A SVE. alapján működő Állandó Bizottság, mint Értékelő Bizottság.

A fentiek alapján kijelenthető, hogy maga a vízumrendszer megfelelő ugyan, de a vízumkiadás gyakorlata és az adattári lehetőségek korlátai gyengítik a szűrő hatékonyságát.

4.3.3. MAGYARORSZÁGRÓL KIHELYEZETT OKMÁNYSZAKÉRTŐ

Harmadik országban működő magyar külképviselőre, vagy szállítóvállalathoz kihelyezett magyar okmányszakértő jelenleg nem működik. A hamis-hamisított okmányok közösségi információs rendszerében (FADO) a Határőrség utólag detektálhatja a máshol felhasznált érvénytelen magyar úti okmányokat, illetve frissítheti a magyar okmányok vizsgálathoz szükséges technikai és biztonsági specifikációkat. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a legfrissebb tendenciákról, módszerekről késéssel értesülhet a hatóság, a prevenció cél nem valósítható meg, hiszen az érvénytelen okmányt már felhasználták utazáshoz.

A Határőrség 2006-2007-es terveiben szerepel az a megoldás, mely szerint más tagállammal közösen, nyilvánvalóan a költségeket is megosztva küldenek ki okmányszakértőt¹²¹.

4.3.4. ÖSSZEKÖTŐK ALKALMAZÁSÁNAK ELVEI MAGYARORSZÁGON

A határellenőrzési és migrációkezelési szakterület vonatkozásában a teljes összekötő tisztviselői hálózat még nem alakult ki. Több feltétel hiánya is korlátot szab ennek az EU tagállamok által széles körben alkalmazott lehetőségnek.

Az elvárások ellenpárjaként hiányos a kiküldhető személyek nyelvismerete¹²², határrendészeti és migrációkezelési szakismeretei, többnyire nincs gyakorlatuk a rendőri- és vám tevékenységben, vagy akadozik a küldő szervezet részére (például Határőrség) költségvetési forrás biztosítása.

A szűrőelem kiépítésében és működtetésében a Határőrség a fenti korlátok ellenére is aktívan vesz részt. Az összekötő tisztviselői munkakörök betöltésére belső pályáztatás útján is keresik az alkalmas jelölteket. A rendvédelmi szervek közötti csekély átjárhatóság miatt több szakterületen jártas személyt találni szinte lehetetlen vállalkozásnak bizonyult, ezért napjainkig többnyire csak a klasszikus határrendészeti szakterület tudott nemzetközi kapcsolatokra szert tenni. Hathatós előnyökkel járhatna, ha a belügy-, az igazságügyi és rendészeti, és a pénzügyminisztérium koordinálná összekötő tisztviselőinek kiválasztását, képzését és kiküldését.

¹²¹ Az okmányszakértők képzése felgyorsult, napjainkra valamennyi határrendészeti kirendeltségen, a Határőr Igazgatóságokon és az Országos Parancsnokságon is működnek eseti szaktanácsadói vélemény adására jogosult személyek, illetve szakvélemény adására jogosult szakértők.

¹²² Megjegyzendő, hogy nem csak a fogadó állam, hanem valamely Uniós munkanyelv (leginkább az angol) kellő ismeretére van szükség, melyet csak tovább bonyolít a jogi szakkifejezések tömege.

4.3.5. SZÁLLÍTÓ VÁLLALATOK FELELŐSSÉGÉRE VONTAKOZÓ MAGYARORSZÁGI SZABÁLYOK

A hatályos magyar szabályozás szerint a felelősség fennáll minden olyan esetben, amikor a szállított utas nem rendelkezik a beutazáshoz, illetve az átutazáshoz szükséges érvényes úti okmánnyal, vagy vízummal. A szállítót terheli a visszaszállítás, vagy az elhelyezés költsége és annak bizonyítása, hogy meggyőződött az utas útiokmányának, vízumának érvényességéről. A hatóság bírsággal szankcionálja a vétkes szállító vállalatot. Harmonizált szabályozás tehát van, széleskörű gyakorlat azonban még nem alakult ki.

Sajátos helyzetet jelent, hogy a hatóságnak nincs mérlegelési lehetősége a szankcionálás módjában, vagy mértékében. A nem fizető ügyféllel szembeni hatósági fellépés és a bírság behajtásának szabályai is hiányosak. Az érintett vállalkozások hamar rá fognak jönni, hogy a jogsértés szankciója elrettentő lehet ugyan (4000 euró szállított személyenként), de a bírságot kiszabó határozatnak alig-alig lehet érvényt szerezni külföldi ügyfél esetén.

A prevenció jelleget is figyelembe véve, a Határőrség fokozatosan kezdte alkalmazni a felelősségi szabályokat. A totális és nem is mindig hatékony bírságolás megkezdését megelőzően többnyelvű írásos tájékoztatóban hívta fel a határokon áthaladó szállítójárművek vezetőit, a légi járművek személyzetét (ezzel a vállalkozások vezetését) a rigorózus szabályokra.

Összességében a Határőrség e szűrőelem működtetésében a kezdeti lépések szakaszában van, az intézkedések hatékonyságának érdemi mérésére és összehasonlítására csak többéves gyakorlat ismeretében lesz lehetőség, szükség lenne a bírság behajtásának szabályozására is.

4.3.6. A TRANZIT ÁLLAMOK HATÁRŐRIZETI RENDSZERE

Magyarország földrajzi helyzeténél fogva a Nyugat-Európába irányuló illegális szárazföldi migráció útvonalába esik. Az alapvető áthaladási útvonalak keleti és déli irányból vezetnek nyugatra, ami értelemszerűen meghatározza a közvetlen (szomszédos) tranzitállamok körét. A Magyar Határőrség Ukrajna és Románia határellenőrző szerveivel rendszerváltásokon, forradalmakon is átívelő több évtizedes szakmai kapcsolatot tart fenn. Jugoszlávia, majd Szerbia-Montenegró szerveivel a kapcsolatok a 90-es években mélypontra süllyedtek és csak néhány éve kezdődött meg a közeledés. A felsorolt szomszédos államok, mint tranzitállamok határőrizeti és migrációkezelési rendszereit viszonylag közelről tekinthette át a Határőrség, és saját szempontjai szerint azokat értékelte, illetve reagált a túlololdali hatásokra (például polgárháborús események, vagy NATO csapás Jugoszláviában).

Az utóbbi két évben Unió, illetve magyar felkérésre több közös műveletben (Joint Operation) vettek részt ukrán, román, illetve szerb határellenőrző szervek. Az akciók révén gyakorlati tapasztalatokat szerzett a magyar Határőrség a szomszédos államok határrendészeti

irányítási és végrehajtási rendszereiről. Az információkat, elemzéseket a Határőrség nemzetközi kapcsolatai útján eljuttatta mind az Unió, mind pedig egyéb érintett államok illetékes szerveihez.

A tranzitállamokra vonatkozó információk másik fő forrása az Európai Határőrizeti Ügynökség (**FRONTEX**), ahol részletes elemzésekben összegzik a több irányból és forrásból származó határellenőrzési adatokat és tendenciákat. További elemzési forrásokat jelenthet még a korábban említett összekötő tisztviselői hálózat és a diplomáciai vagy konzuli információk. Ezek az elemzések összevethetők a migrációs jelenségekhez kapcsolódó magyar és külföldi hatósági eljárások során feltárt körülményekkel, jelenségekkel és a statisztikákkal. Az elemzések és az azokból levont következtetések fontos részét képezik a Határőrség rövid és középtávú stratégiájának.

A magyar gyakorlat szempontjából elegendőnek tartom, ha állandó jelleggel¹²³ csak egyes Kelet¹²⁴- és Délkelet¹²⁵-Európai tranzitállamok határellenőrzési rendszereit kísérik figyelemmel, mivel a migrációs hatások döntő többsége ebből a földrajzi régióból éri el hazánkat. A magyar rendszerben tehát a szárazföldi határok, mint külső határok őrzetére kell a fő hangsúlyt helyezni.

A távolabbi, vagy más földrészen fekvő tranzitállamok határellenőrzési rendszerei a földrajzi távolság arányában jelenleg¹²⁶ csekély hatással bírnak a magyar határellenőrzési rendszer működtetésére. Ezek ismerete inkább az elméleti modellek kidolgozása, vagy tudományos kutatás szempontjából lehet fontos.

Összességében tehát a tranzitállamok migrációs szűrőképességének vizsgálata beépült a Határőrség elemző tevékenységébe és a stratégiai tervezésbe. A határellenőrzési rendszer központi szintű korrigálásához szükséges információk rendelkezésre állnak. A helyi szinteken jelenleg még nincs a releváns tranzitállamokra vonatkozó adatbázis, ami a kockázatelemzésen alapuló szolgálatszervezést és a feladatszabást is segíthetné.

4.3.7. A BIZTONSÁGOS HARMADIK ORSZÁG ELVÉNEK ALKALMAZÁSA MAGYARORSZÁGON

A biztonságos harmadik ország kifejezés, illetve az ilyen országgá történő minősítés a múltban sok gondot okozott és a jövőben is várhatók viták. A határőrségi jogalkalmazó számára ez a vélelem sok esetben az illegálisan érkező migráns visszaküldésének egyik lehetséges csatornáját jelenti, és valljuk be őszintén, nincs az a hatóság, amely nem a könnyebb ellenállás irányába tereli az ügyeket, amennyiben erre lehetősége van. A szigorodó idegenrendészeti és menekültügyi szabályozást indukáló nemzetközi szervezett bűnözés és terrorizmus Magyarország esetében is a biztonsági megfontolásokat helyezi előtérbe.

¹²³ Természetesen nem napi monitoringról van szó, a migrációs tendenciák 1-3 havi, vagy féléves értékelésére gondolok.

¹²⁴ Ukrajna, Belorusszia, Moldávia, Románia.

¹²⁵ Szerbia-Montenegró, Macedónia, Bulgária, Albánia, Bosznia-Hercegovina, Horvátország.

¹²⁶ A légi utasforgalomban megjelenő illegális migráció növekedésével lehet számolni, ami a jövőben módosítja az állandó jelleggel figyelemmel kísért tranzitállamok körét.

Nem vitatom, hogy a menekültkérelmet benyújtók részére biztosítani kell a kérelem tisztességes és alapos elbírálását. Az is tény azonban, hogy a benyújtott kérelemre tartózkodási jogot biztosító szabályozás a visszaélésekkel szemben nem nyújt védelmet. Az ellentmondás feloldásának igazi színhelye nem is lehet a jogalkalmazói terep.

Nézetem szerint a Határőrség a tételes jogszabályi rendelkezések betartásán túlmenően akkor értelmezi helyesen szerepét ha megfelelő mennyiségű és minőségű hiteles információval látja el a migrációs politika¹²⁷ kidolgozóit, hogy időről időre felülvizsgálhassák, és ha szükséges korrigálják a szabályozást. A biztonságos harmadik országok listája nem szentírás, hiszen egy-egy kérelmező egyéni sorsa gyorsan megváltozhat, a személyes üldöztetés fennállhat egy biztonságos országban is.

A gyakorlatban a kérelmezővel először a Határőrség találkozik és elsődleges meghallgatását is ez a szerv végzi. A kérelmező nyilatkozatai összevethetők a későbbi eljárás során tett nyilatkozatokkal és ez a szavahihetőség megállapításának fontos eleme. Az esetleg rendelkezésre álló tárgyi vagy okirati bizonyítékok rögzítése és az érkezés körülményeinek szakszerű dokumentálása szintén kihatással van az érdemi döntésre. Fontosnak tartom megemlíteni, hogy a Határőrség a korábbi nem felhőtlen kapcsolatok ellenére együttműködési megállapodásokban biztosította nem kormányzati szervezetek közreműködését a külföldiek jogvédelmében és a karitatív segítségnyújtásban.

A nem biztonságos harmadik államba történő kiutaztatás egyik példaként szeretném bemutatni a Koszovóból származó albán nemzetiségű szerb-montenegrói állampolgárok esetében alkalmazott általános határőrségi gyakorlatot.

Szerbia-Montenegró és a Magyar Köztársaság államhatárán, illetve hazánk mélyeségi területein évente jelentős számban fognak¹²⁸ el illegálisan érkezett albán nemzetiségű külföldieket. Az elfogást idegenrendészeti¹²⁹ eljárás követi, amelyben a Határőrség idegenrendészeti szerve meghallgatja és regisztrálja a külföldit, dönt a személyes szabadságot korlátozó intézkedés alkalmazásáról és megkezdi a kiutaztatás megszervezését, amennyiben a külföldi vállalja az önkéntes hazatérést. Mivel formailag szerb-montenegrói állampolgárokról van szó, akiknél az üldöztetés veszélye is fennállhat, a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) közreműködésével Koszovó ENSZ közigazgatás alatt álló területére történik a kiutaztatás. Az úti okmányokat a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal állítja ki, a repülőjegyet az IOM vásárolja meg, a jogvédelmet a Magyar Helsinki Bizottság megbízottja látja el, a Határőrség pedig kitoloncolás elrendelése nélkül intézkedik a repülőjáráshoz szállításról. Kíséretet egészségügyi okból, vagy kiskorú személy részére egészen a külföldi lakóhelyéig szintén az IOM biztosít.

Véleményem szerint ebben az eljárási rendben már alig ismerhető fel a jogvédő szervezetek által évekig jogsértőnek és antihumánusnak minősített Határőrségi gyakorlat,

¹²⁷ Megjegyzés: A migrációs stratégia és politika kialakítója a Kormány, szakminisztere a Belügyminiszter.

¹²⁸ Megjegyzés: A szakszó azt jelzi, hogy a külföldi nem jelentkezik egyik magyar hatóságnál sem.

¹²⁹ Menekültkérelem benyújtása esetén is megindul az idegenrendészeti eljárás, álláspontom szerint a kérelem benyújtását jogszabály nem minősíti eljárási akadállyal, egyes intézkedések, határozatok végrehajtását a menekültkérelem természetesen kizárja. (például visszautasítás, kitoloncolás, kiutasítás)

amelyben nemzetiségre tekintet nélkül kerültek kitoloncolásra szerb-montenegrói állampolgárok a közös közúti átkelőhelyeken¹³⁰. Jó példa ez a több hatóság, illetve egyéb szervezet koordinált migrációkezelő tevékenységére is, melyben a szankcionálás, illetve szabadságelvonás mellett a prevenció elem is megjelenik, illetve érvényesül az állam biztonsági érdeke és a tisztességes eljárás elve.

Az itt közöltek ellenére bizonyára van még jócskán tennivaló a jogsértő külföldi állampolgárok kiutaztatása terén, akár biztonságos, akár nem biztonságos harmadik állam a célállomás, de az kétségtelen, hogy a Határőrség túl van a kezdőlépéseken.

Az EU elvárásai teljes mértékben egybeesnek a magyar érdekekkel abban, hogy a demokratikus államrendezkedés „exportjával” minél több állam kerüljön be a biztonságos harmadik államok klubjába. A közös érdek támogatásában - önálló magyar elemként - a korábban már említett demokratikus átalakulási tapasztalatok átadását tartom kivitelezhetőnek.

A schengeni szűrőrendszer első hét elemének magyar adaptációja tükrözi azt az általános tendenciát, hogy 2005-2006 fordulójára a komoly költségvetési ráfordítást igénylő részelemek még nem, vagy minimális mértékben működnek a gyakorlatban, ezért elsődleges prevenció szerepük csekély. A központi szabályozás és az intézményrendszer jobb képet mutat, de a helyi végrehajtó szervek gyakorlati munkájában a szűrőrendszer ismerete vagy a kockázatelemzésen alapuló határellenőrzés még nem mindennapos.

4.3.8. A KÜLSŐ HATÁROK SZIGORÚ ŐRIZETÉNEK ELVE MAGYARORSZÁGON

A határrendészeti tevékenység tartalmának és formáinak átalakulása leginkább a nem uniós államokkal közös határokon¹³¹ érzékeltethető. Erre a több mint 1000 km hosszúságú szakaszra összpontosult a legtöbb technikai fejlesztés és a határrendészeti tevékenységgel szembeni elvárások is itt a legmagasabbak. A változás bemutatásához nem kell a messzi múltból indulni, mivel még a 90-es évek második felében is látott el járőr-, illetve útlevélkezelői szolgálatot sorozott¹³² és hivatásos állományú határőr közösen.

Főszabályként valamennyi viszonylatban¹³³, az államhatár vonalára koncentráltan, szinte totális személyellenőrzést kellett végrehajtani az átlépés irányától függetlenül. A differenciált ellenőrzés nem volt általános. A technikai felszerelés alapvetően kimerült a szolgálati gépkocsi, fegyver, gumibot, bilincs, gázspray, távcső, illetve kezelőbélyegző biztosításában. A biztonságos és hatékony határellenőrzés, a jogsértő cselekmények megelőzése és megszakítása ugyanúgy

¹³⁰ A két kijelölt közúti átkelőhely Tompa és Rösztke.

¹³¹ Ukrajna 136,7 km., Románia 447,8 km., Szerbia-Montenegró 174,3 km., Horvátország 344,6 km., összesen 1 103,4 km. A Magyar Köztársaság szárazföldi és vízi államhatárának teljes hossza 2 242,6 km. Forrás: Határőrség Országos Parancsnokság

¹³² A sorozott állomány teljes kivonása 1998. április 29-én fejeződött be, a 73/1997. sz. OGY. határozattal és a 2141/1997. sz. Kormányhatározattal összhangban.

¹³³ Az egyes viszonylatokat a szomszédos államokkal közös határszakasz képezi, jelenleg a legfontosabb kategorizálás a belső határ, külső határ, továbbá a szárazföldi-, vízi-, légi határ szerinti felosztás.

alapfeladat volt mint napjainkban, de az ezekhez szükséges intézkedési és hatósági jogkörök vagy korlátozottak voltak, vagy párhuzamosan más hatóságokat (Rendőrség, Vám- és pénzügyőrség) is megillették.

Lássuk tehát a változásokat és a nehézségeket a határrendészeti kirendeltségek szintjén, ott ahol a külső határok ellenőrzése a gyakorlatban történik:

- Külön járőri, vagy útlevelkezelői professzió helyett a végrehajtói alaptevékenységeket akkreditált oktatási intézményekben kiképzett hivatásos állományú határrendész végzi, a szervezetkorszerűsítést követően létrehozott egységes helyi szerv kötelékében. Nem mindenki részesült azonban megfelelő szakmai képzésben és a helyi határellenőrző szervek idegenrendészeti és nyomozóhatósági jogkörei korlátozottak.
- A korábbi viszonylatok szerinti tagolás helyett alapvetően a határszakasz külső vagy belső jellege, illetve a terület migrációföldrajzi adatai határozzák meg az ellenőrzés intenzitását, helyszínét, az alkalmazott módszereket és eszközöket. A helyi szintekre azonban még nem jutnak el teljeskörűen az ellenőrzést befolyásoló belső (hazai) és külső (külhoni) információk, elemzések, illetve még nincs helyi kockázatelemzési gyakorlat.
- A határvonalban alkalmazott katonai-védelmi doktrína helyett egy több vonalas rendészeti szűrőrendszer működik a külső határon, kiegészítve mélységi ellenőrző hálóval és a belső határok térségének ellenőrzésével. Megítélésem szerint ezen a téren a szabályozásban vagy a szervezet kialakításában lemaradás nincs, az érintett helyi szervek működnek, de nehézséget jelent a mobilitás és a technikai infrastruktúra fenntartása, a költségvetési források szűkössége.
- Alkalmi együttműködés vagy rivalizálás helyett ésszerű feladatmegosztáson alapuló partnerség a honi rendvédelem és a szomszédos harmadik állam érintett helyi szerveivel. A külső határos határrendészeti kirendeltségeken ellentétes hatást fejt ki a helyi szervek hatékonysági mutatóját jelentő statisztikai és nyilvántartási rendszer, amely még nem képes több együttműködő szerv komplex eredményességét kimutatni. Például amennyiben bűnügyi szerv jelzésére illegális migráns vagy csempészáru felderítése történik meg, az eredményt több szerv (Határőrség, Rendőrség, Vám- és Pénzügyőrség) is kommunikálja és „könyvelni” kívánja. Ha pedig a jelzett személy vagy áru átjut az ellenőrzésen és a szomszédos állam szervei a kooperáció keretében intézkednek, az eredmény nem jelenik meg a statisztikában. Ezzel a statisztikai rendszer részben ellenérdekeltté teszi a helyi szinten valójában eredményt produkáló vezetőket és végrehajtókat. Hiányoznak még azok a nemzetközi egyezmények is, amelyek alapján külső határos helyi határőrszerv közvetlenül együttműködhetne a szomszéd állam illetékeseivel. A viszonyossági gyakorlatot bizonytalannak tartom annak ellenére, hogy például a szerb-montenegrói és az ukrán szakaszon ennek keretében is találkoznak időnként átkelőhelyek vezetői.

- Átkelőhelyen a totális személyellenőrzés főszabálya helyett az Unió, az EGT tagállamok polgárai és a kedvezményezett személykategóriák minimum ellenőrzése, továbbá a harmadik állam polgárainak alapos ellenőrzése szerepel mint követelmény a határátlépéskor. Nehézségekbe ütközik azonban a helyi szervek számára az átlépésre jogosító útiokmányok, személyazonosító igazolványok és egyéb közokiratok naprakész ismerete. Irreális elvárás lenne az ellenőrzést végző tisztviselőtől megkövetelni több száz okmányfajta naprakész ismeretét. Erre csak folyamatosan frissített adattár lehet képes, amely azonban még nem áll rendelkezésre. Nem csak a hamis-hamisított okmányok nyilvántartására gondolok (FADO rendszer), hanem szorosan ide tartoznak a hivatalosan kiállított okmányok megnevezés szerinti felsorolása, technikai leírása, biztonsági jellemzői is.
- Alacsony színvonalú technikai eszközök helyett modernizált kommunikációs és adatátviteli rendszer, megújult járműpark, számítástechnikai-, okmányvizsgáló- és terepfelderítő berendezések állnak rendelkezésre, javultak az elhelyezési- és munkakörülmények, korszerűsödtek a felszerelések és az egyenruházat. A megvalósult fejlesztések mellett azonban egyidejűleg késik a rendvédelmi szervekhez telepítendő Egységes Digitális Rádiórendszer (EDR) kiépítése, az eszközök amortizációs cseréje, az épületek karbantartása és felújítása. Egyszerre van tehát jelen a csúcstechnika és az alacsony színvonal. Rugalmatlan az illetményrendszer, nem jelenik meg a külső határokon végzett tevékenység elismerése, tehát a fizetések nem alkalmasak a humán erőforrások fejlesztésére sem mennyiségi, sem minőségi értelemben.
- Korlátozott, vagy konkuráló intézkedési és hatósági jogkörök helyett széles I. fokú hatósági és rendészeti hatáskörök biztosítása a Határőrség számára.
- Egyes részletkérdésektől eltekintve a feladatok ellátásához szükséges hatáskörök mind a hatósági, mind az egyéb rendvédelmi-rendészeti tevékenységhez biztosítottak. Párhuzamosságok azonban előfordulnak, melyek kiküszöbölése részben a jogalkotás, részben a rendészeti szervek munkamegosztásának feladata.
- A magyar szabályozás és magyar gyakorlatok mellett a Schengeni Közös Kézikönyv¹³⁴ előírásainak és a Schengen Katalógus¹³⁵ ajánlásainak beépítése az oktatásba, majd az adott külső határszakasz helyi sajátosságainak megfelelő alkalmazásuk. A helyi szervek végrehajtó állománya még nem rendelkezik rendszerezett és a munkaköréhez szorosan kapcsolódó schengeni ismeretanyaggal. Nem az a probléma, hogy nincs megfelelő képzés, hanem az, hogy a határellenőrzés egyes végrehajtási fázisaihoz nincs közérthető schengenkonform gyakorlati útmutató. Ehhez képest hatalmas joganyag és gyakorlati fogás ismeretét várjuk el attól, akinek a dolga alapvetően útiokmányok-, személyek-, járművek ellenőrzése, meghatározott terület őrzése, továbbá jogsértés észlelése esetén

¹³⁴ A Schengeni Végrehajtó Bizottság határozata a Közös Kézikönyv végleges változatáról. SCH/Com-ex (99) 13

¹³⁵ A külső szárazföldi határok ellenőrzésére vonatkozó legjobb gyakorlatok összefoglalása.

eljárás indítása, vagy egyéb intézkedés tétele. A szakmai ismeretszint emelése és felmérése évek óta napirenden van, melyben a belső ellenőrzések gyakran megállapítják, hogy „a helyi szervek végrehajtó állományának schengeni ismeretei, problémamegoldó képessége, kommunikációs készsége és idegennyelvtudása csak részben felel meg a követelményeknek”¹³⁶

- Központi belső rendelkezés alapján kiadott éves Határőrizeti Parancs helyett egy rugalmasabb stratégián és kockázatelemzésen alapuló féléves helyi Vezetői Elgondolás a végrehajtásban. A feladatrendszerhez, a szervezeti keretekhez és a helyi sajátosságokhoz jobban igazodik a lokális vezető által kidolgozott saját stratégia és az ennek végrehajtását leíró elgondolás. Két irányban is szükséges a megfelelő illeszkedés, mert meg kell felelni a központi (ideértve az Uniós, a Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumi, illetve a Határőrségi) szakstratégiának és mérhető eredményességet is kell produkálni. A helyi szintű tervezés és végrehajtás ilyen szellemű megújulása a külső határszakaszon még kezdeti fázisban van.

A külső határok szigorú ellenőrzését jelentő tevékenység különböző dimenzióinak, változásainak felsorolása még így sem teljes.

Álláspontom szerint azonban a felsorolt elemekből is megalapozott következtetések vonhatók le a szabályozásra, a végrehajtásban kialakított intézményi struktúrára és legfőképp a határellenőrzés tényleges működésére. Optimális esetben, tehát ha minden összetevő hatékonyan működik, a külső határok biztonsága magas szinten garantált. A teljes biztonság természetesen nem érhető el, a reális cél a biztonsági deficit minimalizálása.

4.3.9. KIEGYENLÍTŐ INTÉZKEDÉSEK

Magyarország a teljes jogú schengeni tagságig átmeneti szakaszban van ebből a szempontból is, hiszen jelenleg még a belső határokon is fenntartja a határellenőrzést. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a belső határt is csak meghatározott helyeken, a hatóságok ellenőrzése mellett lehet átlépni, szemben a schengeni követelményekben szereplő szabad átjárhatósággal. Elvileg tehát a belső határokon végzett személyellenőrzés megszüntetéséből, vagy az átkelőhelyek hiányából biztonsági deficit most még nem keletkezhetne. Miért fontos mégis, hogy jelenleg is működjön ezen szűrő több eleme?

Egyrészt a teljes jogú schengeni tagállamok korábbi tapasztalatai, másrészt a hazai tendenciák igazolták azt a feltevést, hogy jelentős számban érkeztek olyan külföldiek, akik a valódi úticélt leplezve, illegálisan tartózkodtak Magyarországon, vagy illegálisan hagyták el az országot. Nem mellékes az a körülmény sem, hogy az érintett hatóságoknak, szervezeteknek együttműködési tapasztalatokat kell szereznük 2007 év végéig, mert véleményem szerint ez a

¹³⁶ Belső ellenőrzésekről készült összefoglalók alapján. Forrás: Határőrség Országos Parancsnokság

szűrőelem igényli a legjobb gyakorlati összehangolást és a legkevesebb presztízscsatát. A munka nem most kezdődött, hiszen 2002-től a Határőrség koordinálásában, több hatóság részvételével¹³⁷, un. mélységi migrációs ellenőrző hálót kellett működtetni, 2004-től pedig ugyanezen résztvevőkkel Integrált Vezetési Központ végzi a tevékenység irányítását¹³⁸.

A 4.2.9 pontban vázolt kiegyenlítő intézkedések közül eddig az idegenrendészeti előírások és a külföldiek munkavállalásának közös ellenőrzése megoldottnak tekinthető. A bűnügyi jogsegély egyezmények tárgyalása és megkötése folyamatos a szomszédos államokkal, a Határőrség és a Rendőrség stratégiai partnerségi kapcsolata megállapodásban rögzített, illetve a Magyar Köztársaság Kormányának kormányprogramjában meghatározottak szerint folyik a két szervezet integrálásának előkészítése. Az információs rendszerek, adatbázisok (SIS, SIRENE, VISION stb.) átvételére a hazai hatóságok informatikai rendszere alkalmas.

A határőrségi gyakorlat és a váratlan nehézségek bemutatására az idegenrendészeti és munkaügyi ellenőrzések területéről hozok példát. A határmenti régiókban nagy területen végeznek mezőgazdasági és építőipari idénymunkát külföldi állampolgárok. A rendszeres ellenőrzések megkezdését megelőzően a települési önkormányzatok és a lakosság körében különböző fórumokon tájékoztatást adtak a hatóságok, mégis nagy számban indultak eljárások a tartózkodási és munkavállalási szabályok megsértése miatt. Közvetlen hatásként egyes mezőgazdasági területek művelés nélkül maradtak, illetve építkezések álltak le ideiglenesen¹³⁹. A hatékonyabb ellenőrzés pozitív következményként jelentősen megnőtt a munkavállalási célú tartózkodási engedély kérelmek, illetve az alkalmi munkavállalói könyvvel foglalkoztatottak száma. A helyi gazdasági érdekek sérelmére hivatkozva több esetben önkormányzati, illetve parlamenti képviselők léptek fel a Határőrség „törvénytelen erődemonstrációja és a határon túli magyarok zaklatása” miatt. A nyomásgyakorlás egyik negatív következménye az volt, hogy önkormányzat által is támogatott polgárőr egyesület felmondta együttműködési megállapodását a Határőrséggel. Másik negatív következményként több parlamenti képviselői interpelláció és újságcikk bírálta a jogszerű határőrségi intézkedéseket, ami nem szokatlan ugyan, de hátrányokat okozhat a Határőrség társadalmi kapcsolataiban és közmegítélésében.

Következésképpen a kiegyenlítő intézkedések nem csak bizonyos biztonsági deficitet csökkentenek, hanem primer gazdasági károkat és belpolitikai reakciókat is okozhatnak. Ezen a ponton kapcsolható ide az érintett hatóságok és szervek kölcsönös információcseréje, tájékoztatási és civilkapcsolati tevékenysége, valamint a gazdasági és politikai hatásokat feltáró elemzések hasznossága. Végül soron a jogalkalmazó szervezeteknek is el kell fogadtatniuk a lakossággal és a migránsokkal az alkalmazott gyakorlatot, amelyet főleg a bevezetés időszakában érdemes a kritikák fényében is megvizsgálni.

¹³⁷ 2/2002. (BK 10.) BM-PM-SZCSM Együttes Utasítás, Belügyi Közlöny 2002/10

¹³⁸ 20/2004. (BK 15) BM-SZMM-PM Együttes Utasítás, Belügyi Közlöny 2004/15 (VIII. 16.)

¹³⁹ Sok a példa, közismertek a Soltvadkert-Kecel-Kiskőrös „aranyháromszög” mezőgazdái nyilatkozatai, vagy a győri táblabíróság, a budapesti Honvéd Kórház építkezéseim előállított illegális külföldi munkavállalókról szóló beszámolók.

4.3.10. BELSŐ HATÁR ELLENŐRZÉS MAGYARORSZÁGON

A belső határ átkelőhelyein uniós tagságunkat követően is találkozunk határőrökkel. Ez a korábban kifejtettek értelmében nem egy magyar sajátosság, hanem az Unió határellenőrzési normáiból fakadó - határidőhöz kötött¹⁴⁰ - kötelezettség.

Jelenleg tehát megmaradt az ellenőrzéshez szükséges személyi állomány és infrastruktúra, a jövőre vonatkozóan azonban már most figyelembe kell venni a teljes jogú Schengen-tagság után szükséges képességek humán erőforrás és eszköz igényét. A határvonali ellenőrzés megszüntetésével a térség ellenőrzése a Határőrség szemszögéből mindinkább mobil jellegűvé válik, és a határrendészeti tevékenység közrendvédelmi-közbiztonsági vonásai erősödnek. A Határőrség, mint rendvédelmi szerv, ehhez rendelkezik intézkedési jogkörökkel, továbbá a külföldiek ellenőrzésében, az idegenrendészeti- és büntető ügyekben szükséges ismeretekkel. Nem vitatható, hogy a feladat a Rendőrség profiljába is beilleszthető. Vannak azonban olyan sajátosságok ezen szűrőelemnél, amelyek indokolják, hogy határőr erők ne alkalmi jelleggel közreműködjenek, hanem a belső határok térségében akár önállóan is elláthassák ezt a feladatot.

Álláspontom szerint ezt támasztja alá, hogy:

- a migrációval összefüggő jogsértő cselekmények mintegy fele a belső határra irányul
- a nem csak közvetlen közrendvédelmi célhoz kötött ellenőrzések alanyai túlnyomórészt külföldi állampolgárok, ami azzal jár, hogy belépésük, tartózkodásuk, útiokmányaik ellenőrzése speciális ismereteket kíván;
- a kiszűrt személyek kiutaztatását visszafogadási egyezmények alapján a Határőrség saját hatáskörben tudja végrehajtani;
- a határon átnyúló jogsértő cselekmények jelentős része embercsempészési és útlevél hamisítási ügy, melyek felderítésére és nyomozására a Határőrség hatáskörrel és szakapparátussal is rendelkezik;
- a belső határok térségében jelenleg is működnek folyamatosan bevethető határőr mobil ellenőrző erők és eszközök;
- a határon átnyúló megfigyelés vagy üldözés jelentős terep- és helyismeretet követel, amellyel a határőr tisztviselők jelenleg is rendelkeznek;
- határőrségi épületek, átkelőhelyek közül kiválaszthatóak az infrastruktúrához szükséges ingatlanok;
- a személyellenőrzés átmeneti visszaállításának feltételei szintén határőrségi kezelésű ingatlanokon teremthetők meg.

¹⁴⁰ A Schengeni Egyezmény szerinti Állandó Bizottság jelentése alapján a Tanács határozza meg, hogy a feltételek teljesítése esetén Magyarország mikor szünteti meg a személyellenőrzést a belső határokon.

A belső határok térségének ellenőrzésébe tehát szervesen illeszkedik egy már meglévő szervezet, amely kisebb átalakításokkal, más szervekkel együtt képes a magas fokú biztonság hatékony fenntartására.

4.4 RÉSZKÖVETKEZTETÉS

A fejezetben kifejtettek alapján, már viszonylag egyszerűnek és világosnak tűnik a saját magam feltett kérdés megválaszolása, hiszen kijelenthetem, hogy valamennyi vizsgált szempont alapján a Határőrség már ma teljesítette a schengeni csatlakozáshoz szükséges feltételeket.

Kutatásom befejező szakaszával egy időben folyt a Schengeni Ellenőrző Bizottság (SCHEVAL) ellenőrzése is Magyarországon. A bizottság tevékenységéről, és megállapításáról röviden:

„Az uniós szakértőkből álló ellenőrző bizottság tagjai egyébként tavaly jártak nálunk, hogy a határőrség schengeni átállását megvizsgálják. Nagyjából egy hétig voltak itt. A teljes külső határt megszemlélték – Letenyétől Záhonyig. Később a légi határokat is. „Javaslatokat tettünk, hova érdemes ellátogatniuk. De megvolt a lehetőségük, hogy bármikor, bármilyen indokkal, bárhova elmenjenek az előre tervezett ellenőrzési programon kívül is. Ezt ki is használták, szűrőpróbaszerűen kiválasztva helyszíneket és időpontokat. Sőt volt, ahova visszatértek. Nagyon alapos vizsgálat volt, minden átkelőhely esetében szó szerint a pincétől a padlásig. Végül a bizottság elégedetten távozott. Magyarországtól semmiféle pótlást nem kértek” – mondja befejezésül Kovács Zoltán.”¹⁴¹

A Schengeni Ellenőrzési Bizottság és a magam részéről folytatott elemzésekből levont következtetések alapján megállapítást nyert, hogy Magyarország a határbiztonsági szempontok értékelése alapján már ma kész a schengeni csatlakozásra, kiindulási alapot jelent számomra a következő fejezetben feltett hipotézis igazolására. Vizsgálnom kell, azt a körülményt, hogy a határellenőrzésért felelős szervezeteknek az államhatárhoz kapcsolódó szabálysértéseket elkövető személyekkel szembeni fellépésének jövőbeni lehetőségei hogyan alakulnak majd, mely tényezők befolyásolják majd a hatékony megelőzés, felderítés és szankcionálás érdekében végrehajtandó feladatokat, azok milyen új kihívásokat jelentenek a jövőben a határellenőrzésért felelős szervezetek számára. Feladatomnak tekintem annak a kérdésnek a megválaszolását, hogy a schengeni felkészültségi állapotunkkal összhangban, képesek leszünk-e a 2. fejezetben kifejtett schengeni külső és belső határon megváltozó társadalmi normáknak megfelelően szolgálati feladatainkat ellátni.

¹⁴¹ Neményi Márton: Schengen előtt, Határról határra, 168 óra, 2007.06.05., 2007. évfolyam, 22. szám

5. AZ ÁLLAMHATÁRHOZ KAPCSOLÓDÓ SZABÁLYSÉRTÉSEK ELLENI FELLÉPÉS HATÁSA AZ ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓ KEZELÉSÉBEN

Az előző fejezetekben kifejtett érvek alapján megállapítom, hogy Magyarország Egyezményhez való csatlakozásának ténye ma már szakmai vagy politikai csatározások tárgyát nem képezi. A Határőrség és a Rendőrség megkezdett integrációs folyamata -tekintettel arra, hogy kormányprogramban¹⁴² szereplő feladatról van szó-, alapvetően prognosztizálható, azonban ez már közel sem szakmai viták és pártpolitikai csatározásoktól mentes folyamatnak tekinthető. Az önálló Határőrség megszüntetése és Rendőrségbe történő integrálása számtalan jogszabály változtatást igényel, ezek közül a legfontosabbak az Alkotmány és a Hör.tv. Megítélésem szerint, a jogszabály módosításokhoz elengedhetetlenül szükséges parlamenti többséghez a kormánypártok és az ellenzék közötti megegyezésnek kell születnie, amelyre törekvéseket ugyan látok, de mivel nem tekintem feladatommak, e tárgyalások végkimenetelét megjósolni nem kívánom.

A politikai döntéstől függően a következő lehetséges változatok képzelhetők el:

- a határellenőrzést a schengeni csatlakozást követően is önálló Határőrség látja majd el,
- a határellenőrzéssel kapcsolatos feladatokat egy integrált szervezet, az átalakított Rendőrség látja majd,
- a politikai döntés más, ma még nem ismert más módon kívánja a Rendőrség és a Határőrség szervezetét korszerűsíteni, megreformálni.

Valamennyi változat azonban abban közös, hogy mindig lesz olyan szervezet, amelynek feladata lesz a határbiztonság szavatolása, a határellenőrzési feladatok ellátása. E megállapításomat igazolja az a tény, hogy továbbra is rendelkezni fogunk schengeni külső határokkal, amelyeknek ellenőrzése EU tagságunkból fakadó feladatként folytatódik majd.

Kutatómunkám során szerzett tapasztalataim alapján kijelenthetem, hogy az államhatárhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények kialakulását, az elkövetői magatartást, legkevésbé befolyásolja az, hogy milyen szervezet hivatott e cselekmények felderítésére, megakadályozására és szankcionálására, sokkal inkább befolyásolja ezeket a körülményeket a hatékony fellépés velük szemben. E feltételezés jogosít fel arra, hogy - mindezen átalakulási folyamatokat ugyan figyelemmel kísérve, de azok végső eredményét nem kívárva - az előző fejezetekben tett megállapításaimra támaszkodva tegyek javaslatot a Határőrség, vagy a határellenőrzésért majdan felelős szervezet (például: Rendőrség) szabálysértési feladatainak újbóli átgondolására és szabályozására.

A két legvalószínűbb politikai döntés közül bármelyik valósul meg, akár önálló Határőrség, akár integrált határőr-rendőr szervezet jön létre, azok számára az előző fejezetekben

¹⁴² az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat, Határozatok Tára 2006/31 (VI. 30.)

megfogalmazott megállapításaim útmutatásul szolgálhatnak a teendők tekintetében. Erre való tekintettel helyzetértékelésemet a határőrségi tapasztalatokra vonatkozóan hozom meg, azonban a jövőre vonatkozó következtetéseimet és javaslataimat, konkrét szervezet megnevezése nélkül - mivel korábban már megállapítottam, hogy ez elsősorban politikai döntésen múlik majd-, a majdani határellenőrzésért felelős szervezet számára fogalmazom meg, míg a feladatot ellátó állomány elnevezésére a határrendész megjelölést alkalmazom.

A Határőrség több éves szakmai érvelése alapján körvonalazódni látszik, hogy a jogalkotó meg kívánja teremteni azt a jogszabályi háttérrel, amely a határellenőrzésért felelős szervezet számára biztosítja majd a szabálysértési hatósági jogkör tényleges gyakorlásához szükséges feltételeket, valamint bővíti, illetve pontosítja annak helyszíni bírságolási jogosultságát. Megjegyzem az értekezés tárgykörére vonatkozóan egy integrált határőr-rendőr szervezet a jogalkotó számára egyszerűsítene a végrehajtandó feladatokat, hiszen ez esetben a rendőri jogosultságokat (amelyek ma lényegesen szélesebb körűek, mint a határőrségi lehetőségek) megkapná a jelenleg határőr állomány. Ebben az esetben sem kerülhető el azonban a migráció kezeléséhez kapcsolódó jogszabályi háttér ellentmondásainak feloldása, a schengeni külső és belső határra vonatkozóan a tiltott határátlépésnek, mint társadalmi normának az újra definiálása.

5.1. A JOGSZABÁLYI HÁTTÉR MÓDOSÍTÁSÁNAK SZAKMAI INDOKAI

A Határőrség számára mind a helyszíni bírságolás, mind a szabálysértési jogkör gyakorlásához szükséges törvényi rendelkezések, alapok biztosítottak, ezért szerencsés helyzetben van a jogalkotó, mivel a jogosultság tényleges gyakorlásához elégséges a Kormányrendelet ismételt módosítása, illetve -szükség esetén- ágazati jogszabályok alkotása.

A szabálysértési hatósági jogkör gyakorlásának szükségességét az alábbi szakmai érvek indokolják¹⁴³.

- 1) A Határőrség szolgálati feladatellátása során, a gyakorlati tapasztalatok alapján - különös tekintettel a külföldiekre - a szabálysértéseket elkövető személyek két különböző kategóriájával szemben kell, hogy intézkedjen. Az elkövető személyek és az elkövetett cselekmények alapján az egyik kategóriát a társadalomra veszélyt jelentő illegális migránsok alkotják, míg a másik kategóriát a társadalomra csekély veszélyt jelentő „csak” szabálysértő külföldiek képezik.
- 2) A Határőrség számára - a jelenleg hatályos jogszabályok alapján - a nem migrációs céllal jogsértést elkövető külföldiekkel szemben a helyszíni bírság kiszabására, esetleg idegenrendészeti szankció (például visszautasítás) alkalmazására van

¹⁴³ Tájk Péter, Határrendészeti Tanulmányok 2004/1. szám, Határőrség Tudományos Tanácsa, Budapest, 2004, HU ISSN 1786-2345, 44 p.

lehetőség. Hiányzik az a láncszem a fokozatosság szempontjából (a szabálysértési eljárás keretében kiszabott pénzbírság), amely a differenciált szankcionálás lehetőségét teremtené meg számunkra.

- 3) A hatósági eljárás során kerülni kell az indokolatlan joghátrány okozását. A legtöbb esetben ezt csak a helyszíni eljárás lefolytatásával lehet érdemben elkerülni. Figyelembe véve, hogy a szabálysértések a társadalomra csekély fokban veszélyes cselekmények, nem áll arányban a cselekmény súlyával az, hogy a szabálysértési hatóságok nem képesek a helyszínen eljárást lefolytatni. Az elkövetőket a szabálysértési hatóság elé kell állítani, ahol az éjszakai és hétvégi intézkedések esetén idézéssel, a hatóság előtti - munkanapon, hivatali munkaidőben történő - ismételt megjelenésre kötelezik a szabálysértőt. A Határőrség a hatósági jogosultság gyakorlása esetén (akciók keretében akár a schengen buszok alkalmazásával) az elkövetés helyszínén - előállítási időn belül - képes lefolytatni a különösebb bizonyítási eljárást nem igénylő szabálysértési eljárást.
- 4) Az érintett szabálysértési tényállások elbírálásához – amelyek a Határőrség alaprendeltetéséből adódó feladataihoz szorosan kapcsolódnak - állományunk kellő szakértelemmel rendelkezik. Gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az említett tényállások esetében a szabálysértési hatóságként eljáró rendőrség gyakran kér eseti szakvéleményt, vagy segítséget a Határőrség hivatalos személyeitől az eljárás lefolytatása érdekében.
- 5) A Határőrség állománya rövid időtartamú, speciális felkészítést követően képes lenne a szabálysértési jogkör gyakorlásából adódó feladatok végzésére.
- 6) Szakmai szempontból célszerű lenne, hogy a Határőrség saját hatáskörben folytassa le az eljárást, és a szabálysértés elkövetőjét ne adja át más hatóságnak. Ezáltal az eljárás gyorsabbá és egyszerűbbé, költségtakarékossá válna, amely a hatóság és a szabálysértő személy együttes érdeke.

A Határőrség helyszíni bírságolási jogkörének bővítését, illetve pontosítását az alábbi szakmai érvek indokolják¹⁴⁴.

- 1) A Határőrség helyszíni bírságolási jogosultságának kormányrendeletben történő pontosítása, illetve bővítése azt eredményezné, hogy az államhatár rendje elleni szabálysértések, a külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés, valamint a határterületen elkövetett és fent felsorolt közlekedési szabálysértések elkövetőivel szemben hatékonyabban tudnánk fellépni.
- 2) Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Kormányrendelet módosításaival a Határőrség több szabálysértési tényállásnál jogosultságát vagy

¹⁴⁴ Tájok Péter, Határrendészeti Tanulmányok 2004/1. szám, Határőrség Tudományos Tanácsa, Budapest, 2004, HU ISSN 1786-2345, 45 p.

elvesztette, vagy azok pontatlanul kerültek nevesítésre. A korábbi, számunkra kedvezőbb szövegezés visszaállítása feltétlenül indokolt, mivel szakmai indokok eddig sem támasztották alá jogosultságunk csökkentését.

- 3) Helyszíni bírságolási jogosultságunk bővítését a személyazonosság igazolásával kapcsolatos köteleességek megszegése szabálysértés esetén az indokolja, hogy a határterületen igazoltatott személyeknél, akik e szabálysértési tényállást megvalósítják, a helyszíni bírságolás, az esetlegesen alkalmazható figyelmeztetés lehetősége - főleg a határterületi lakosság tekintetében - elősegítené a jogkövető magatartás kialakulását mind generálisan, mind preventív módon. A közlekedési szabálysértések tekintetében határterületre kibővített jogosultságunk elősegítené határterületen a közlekedési fegyelem megszüldését.
- 4) Alkotmányjogi szempontból aggályos, ha egy szabálysértést elkövető személlyel szemben a szabálysértés szankciója attól függ, hogy a jogellenes cselekményt felfedő és intézkedő hatóság a Rendőrség vagy a Határőrség. Például a személyazonosság igazolásával kapcsolatos köteleességek megszegése esetén a Határőrségnek fel kell jelenteni a jogsértés elkövetőjét, ugyanis figyelmeztetés - a Határőrség Szabályzatáról szóló 40/2001.(XII.23.) BM rendelet 33.§-a alapján - csak abban az esetben alkalmazható, ha helyszíni bírság kiszabására van lehetőség.

Az elvégzett elemzést követően, a fenti indokokra tekintettel, bizonyítottnak tekintem a jogi szabályozás ellentmondásait. A kutatómunka során igazolást nyert a jogszabály változtatás indokoltsága, és annak szükségessége, hogy a majdani határellenőrzésért felelős szervezet számára a feladatellátás hatékonyságát biztosító jogszabályi környezetet kell létrehozni.

5.2. SZÖVEGSZERŰ JOGSZABÁLYI JAVASLATOK A MAJDANI HATÁRELLENŐRZÉSÉRT FELELŐS SZERVEZET SZABÁLYSÉRTÉSI HATÓSÁGI JOGKÖRÉNEK, HELYSZÍNI BÍRSÁGOLÁSI JOGOSULTSÁGÁNAK MEGTEREMTÉSÉRE

A Kormányrendelet módosítására -az elvégzett kutatómunkámra tekintettel-, a majdani határellenőrzésért felelős szervezet által a szabálysértési hatósági jogkör alkalmazásának, valamint a helyszíni bírságolási jogosultság hatékonyabb alkalmazásának érdekében, a következő szövegszerű módosításokat tartom indokoltnak:

a) **TILTOTT HATÁRÁTLÉPÉS, ÚTI OKMÁNNYAL KAPCSOLATOS SZABÁLYSÉRTÉS**

- *schengeni külső és belső határra vonatkozóan valamint a belső határon a határellenőrzés ideiglenes visszaállítása esetén:*

TILTOTT HATÁRÁTLÉPÉS, ÚTI OKMÁNNYAL KAPCSOLATOS SZABÁLYSÉRTÉS

„22. § (1) Aki

a.) a Magyar Köztársaság schengeni külső államhatárát vagy,

b.) a Magyar Köztársaság schengeni belső államhatárát jogszabályban elrendelt határellenőrzés visszaállításának hatálya alatt ,

engedély nélkül, vagy meg nem engedett módon lépi át, vagy ezt megkísérli százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Aki

a.) az úti okmánnal kapcsolatos jogszabályi rendelkezéseket megszegi, vagy

b.) a a schengeni belső határ átlépésekor személyazonosító okmányát nem tartja magánál és az igazoltatásra feljogosított személy felszólítására azt nem adja át ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

Az (1)-(2) bekezdésben meghatározott szabálysértés külföldi elkövetőjével szemben kiutasításnak is helye van.

(4) Az (1)-(2) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt az eljárás a határellenőrzésért felelős szervezet hatáskörébe tartozik.

(5) Az (1)-(2) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt **a határellenőrzésért felelős szervezet** helyszíni bírságot szabhat ki.”

b) **HATÁRRENDÉSZETI SZABÁLYSÉRTÉS**

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.

(2)

(3) Az (1) bekezdés a)-b) pontjában meghatározott szabálysértés miatt az eljárás a határellenőrzésért felelős szervezet hatáskörébe tartozik.

(4) Az (1) bekezdés *a)-b)* pontjában meghatározott szabálysértés miatt **a határellenőrzésért felelős szervezet** helyszíni bírságot szabhat ki.

c) HATÁRJEL-HAMISÍTÁS ÉS JELRONGÁLÁS

24. § (1) Aki az államhatár megjelölésére szolgáló jelet gondatlanul megsemmisít vagy elmozdít, harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Aki

a) a megye-, város- vagy községhatár megjelölésére szolgáló hivatalos jelet vagy létesítményt,

b) természetvédelmi hatósági és tájékoztató táblát,

c) a birtokhatár megjelölését vagy az egyéb közérdeket szolgáló jelet vagy létesítményt megsemmisít, elvisz vagy áthelyez, harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(3)

(4) **Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt az eljárás a határellenőrzésért felelős szervezet hatáskörébe tartozik.**

(5) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt határterületen a határőrség, a (2) bekezdés *b)* pontja esetében a természetvédelmi őr helyszíni bírságot szabhat ki.

d) KÜLFÖLDIEK RENDÉSZETÉVEL KAPCSOLATOS SZABÁLYSÉRTÉS

30. § (1) Aki a külföldiek bejelentésére, jelentkezésére vagy az ország területén tartózkodására vonatkozó szabályokat megszegi, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2)

(3) **Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt az eljárás a határellenőrzésért felelős szervezet hatáskörébe tartozik.**

(4) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt **a határellenőrzésért felelős szervezet** helyszíni bírságot szabhat ki.

e) SZEMÉLYAZONOSSÁG IGAZOLÁSÁVAL KAPCSOLATOS KÖTELESSÉGEK MEGSZEGÉSE

27. § (1) Aki személyazonosítására alkalmas okmányával kapcsolatos kötelezettségét megszegi, az igazoltatásra feljogosított személy felszólítására személyi adatainak bemondását, illetőleg az okmány átadását megtagadja, vagy az említett adatokra vonatkozólag az intézkedés során valótlan állít;

százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt az eljárás a rendőrség hatáskörébe tartozik.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a rendőrség, valamint a határellenőrzésért felelős szervezet helyszíni bírságot szabhat ki.

f) SEBESSÉGKORLÁTOZÁS JELENTŐS TÚLLÉPÉSE

43. § (1) Aki a km/óraban meghatározott vagy a jelzőtáblával km/óraban jelzett sebességet

a) 100 km/órát meg nem haladó sebességkorlátozás esetén legalább a felével,

b) 100 km/órát meghaladó sebességkorlátozás esetén legalább a harmadával

túllépi, hatvanezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a szabálysértési hatóság járművezetéstől eltiltást alkalmazhat, továbbá a rendőrség, valamint határterületen a határellenőrzésért felelős szervezet helyszíni bírságot szabhat ki.

g) AZ ELSŐBBSÉG ÉS AZ ELŐZÉS SZABÁLYAINAK MEGSÉRTÉSE

44. § (1) Annak a járműnek a vezetője, aki - a (2) bekezdésben foglaltak kivételével - az elsőbbségre vagy az előzésre vonatkozó szabályokat megszegi,

ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Annak a járműnek a vezetője, aki az elsőbbségre vagy az előzésre vonatkozó szabályok megszegésével a közlekedés más résztvevőjét hirtelen fékezésre vagy irányváltoztatásra kényszeríti,

százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(3) A (2) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a szabálysértési hatóság járművezetéstől eltiltást alkalmazhat, továbbá az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés esetében a rendőrség, valamint határterületen a határellenőrzésért felelős szervezet helyszíni bírságot szabhat ki.

h) VASÚTI ÁTJÁRÓN ÁTHALADÁS SZABÁLYAINAK MEGSÉRTÉSE

45. § (1) Az a járművezető vagy állathajtó, aki járművével vagy állatával (állataival) a közlekedési szabályok szerinti tilalom ellenére a vasúti átjáróba hajt, vagy azon áthajt, hatvanezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a szabálysértési hatóság járművezetéstől eltiltást alkalmazhat, továbbá a rendőrség, **a határellenőrzésért felelős szervezet** helyszíni bírságot szabhat ki.

i) ENGEDÉLY NÉLKÜLI VEZETÉS

47. § (1) Aki vasúti járművet, légi járművet, gépi meghajtású vízi járművet, úszó munkagépet, illetőleg a közúti forgalomban olyan gépi meghajtású járművet vezet, amelynek vezetésére hatósági engedéllyel nem rendelkezik, továbbá aki e járművek vezetését ilyen személynek átengedi, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Azzal szemben, aki a közúti forgalomban gépi meghajtású járművet engedély nélkül vezet, a szabálysértési hatóság járművezetéstől eltiltást alkalmazhat, továbbá a rendőrség, valamint határterületen a határellenőrzésért felelős szervezet helyszíni bírságot szabhat ki.

j) A JÁRMŰVEZETŐK ENGEDÉLYEZETT VEZETÉSI ÉS PIHENŐIDEJÉNEK TÚLLÉPÉSE

47/A. § (1) Az a gépjárművezető, aki a nemzetközi közúti fuvarozás során a vezetési vagy a pihenőidőre vonatkozó jogszabályban meghatározott kötelezettséget megszegi 100 000 Ft-ig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a rendőrség, valamint határterületen a határellenőrzésért felelős szervezet helyszíni bírságot szabhat ki

k) BIZTONSÁGOS KÖZLEKEDÉSRE ALKALMATLAN JÁRMŰ VEZETÉSE

48. § (1) Aki a közúti forgalomban olyan gépi meghajtású járművet vezet, amelynek kormányberendezése hibás, üzemi fékberendezése elromlott, vagy féklámpája, irányjelző berendezése (kivéve, ha kézzel megfelelő irányjelzés adható) továbbá - ha a látási viszonyok megkívánják - bal oldali első vagy hátsó helyzetjelző lámpája elromlott (kivéve, ha ezek helyettesítése más lámpával megoldható), úgyszintén az is, aki a közúti forgalomban olyan villamost vezet, amelynek üzemi fékberendezése hatásosan nem működik, ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a szabálysértési hatóság járművezetéstől eltiltást alkalmazhat, továbbá a rendőrség, valamint határterületen a határellenőrzésért felelős szervezet helyszíni bírságot szabhat ki.

l) KÖZÚTI JELZÉSEL KAPCSOLATOS SZABÁLYTALANSÁG

49. § (1) Aki jogosulatlanul

a) közúti jelzést elhelyez, megváltoztat, felismerhetetlenné tesz, működtet vagy eltávolít,

b) közúton jelzőört állít,

ha ezzel a közlekedés biztonságát nem veszélyezteti, ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a szabálysértési hatóság járművezetéstől eltiltást alkalmazhat, továbbá a rendőrség, valamint határterületen a határellenőrzésért felelős szervezet helyszíni bírságot szabhat ki.

m) NEHÉZ TEHERGÉPKOCSIKRA VONATKOZÓ KORLÁTOZÁSOK MEGSZEGÉSE

50. § (1) Az a járművezető, aki a tehergépkocsi, vontatók, mezőgazdasági vontatók és ezek pótkocsijának forgalmát korlátozó – külön jogszabályban meghatározott – rendelkezéseket megszegi, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a szabálysértési hatóság járművezetéstől eltiltást alkalmazhat, továbbá a rendőrség, valamint határterületen a határellenőrzésért felelős szervezet helyszíni bírságot szabhat ki.

n) ÉRVÉNYES GÉPJÁRMŰ-FELELŐSSÉGBIZTOSÍTÁSI SZERZŐDÉS NÉLKÜLI VEZETÉS

51. § (1) Az az üzembentartó, akinek gépjárműve érvényes kötelező felelősségbiztosítás nélkül vesz részt a közúti forgalomban, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a rendőrség, valamint határterületen a határellenőrzésért felelős szervezet helyszíni bírságot szabhat ki.

o) KÖZÚTI KÖZLEKEDÉSI SZABÁLYOK KISEBB FOKÚ MEGSÉRTÉSE

54. § (1) Aki a közúti közlekedés szabályait – a 42-52. §-ban meghatározott eseteken kívül – megszegi, harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a rendőrség, valamint határterületen a Határőrség, a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet 40–41.§-ának, illetőleg a táblával jelzett behajtási tilalom vagy korlátozás megszegése esetén a közterület-felügyelő, továbbá a 48. §. (4) bekezdése megszegése esetén a rendőrség, **határterületen a határellenőrzésért felelős szervezet és a közlekedési hatóság helyszíni bírságot szabhat ki.**

p) GÉPJÁRMŰ KÖZLEKEDÉSEL ÖSSZEFÜGGŐ OKMÁNYOKKAL ELKÖVETETT SZABÁLYSÉRTÉS

61. § (1) Aki a külön jogszabályban meghatározott veszélyes áru szállítási szabályait az áru feladása, illetőleg továbbítása során megszegi,

százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt az eljárás a rendőrség hatáskörébe tartozik.

(3) A radioaktív anyagokra vonatkozó szállítási szabályok megsértése esetén az eljárás az ÁNTSZ városi, megyei, fővárosi kerületi, repülőtéri intézetei hatáskörébe is tartozik.

(4) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a rendőrség, a határterületen a határellenőrzésért felelős szervezet helyszíni bírságot szabhat ki.

5.3. A HATÁRELLENŐRZÉSÉRT FELELŐS SZERVEZET ELJÁRÁSÁNAK MODELLEZÉSE AZ IDEGENRENDESZETI ÉS A TERVEZETT SZABÁLYSÉRTÉSI HATÓSÁGI JOGKÖRÖK ALKALMAZÁSA SORÁN¹⁴⁵

Az illegális migráció kezelésében a határellenőrzésért felelős szervezet számára a jövőben sarkalatos kérdés lesz, hogy a szabálysértési és idegenrendészeti jogszabályok adta lehetőségeket, hogyan, miként tudja kihasználni.

Értekezésem 16. számú mellékletében mutatom be azt a szakmai érvet, amely szerint a külföldiek két különböző kategóriájával szemben intézkedhetnek majd a határrendészek.

Az egyik kategóriát a társadalomra veszélyt jelentő illegális migránsok, míg a másik kategóriát a társadalomra csekély veszélyt jelentő „csak” szabálysértő külföldiek alkotják (*lásd 17. számú melléklet*).

Ellentmondásos az a helyzet, amely szerint a Határőrség a jelenlegi jogkörei közül csak az idegenrendészeti törvényben biztosítottakat tudja hatékonyan alkalmazni. A 2002. január 1-jét követően, a visszafogadási egyezmények alkalmazásán alapuló idegenrendészeti jogköreink jól szolgálják az illegális migrációval kapcsolatos fellépésünket, de nem adnak megoldást az „egyszerű szabálysértőkkel” kapcsolatban követendő eljárásra. Gyakorlati tapasztalataink alapján a külföldieknek ez a kategóriája létezik, velük szemben, egy a szabálysértési eljárásában kiszabott pénzbírság kellő súlyú, az általuk elkövetett cselekménnyel arányban álló szankció lehet. Az elvi vázlat is bemutatja azt a fontos körülményt, hogy az eljárást lényegileg befolyásolja az, hogy az intézkedő határőr képes-e a külföldiek e két kategóriáját egymástól helyesen elkülöníteni. Megítélésem szerint ez sarkalatos kérdés, amelyre a végrehajtói határrendész állomány felkészítése során külön hangsúlyt kell fektetni.

¹⁴⁵ Tájok Péter, Határrendészeti Tanulmányok 2004/1. szám, Határőrség Tudományos Tanácsa, Budapest, 2004, HU ISSN 1786-2345, 47 p.

5.3.1. A TERVEZETT SZABÁLYSÉRTÉSI ELJÁRÁSHOZ KAPCSOLÓDÓ ILLETÉKESSÉGI KÉRDÉSEK¹⁴⁶

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. számú törvény 38.§ (1) bekezdése alapján az eljárás lefolytatására az eljárás alá vont személy lakóhelye szerinti szabálysértési hatóság illetékes.

Ha azonban az eljárás gyorsabb és eredményesebb lefolytatása indokolja, a törvény szerint lehetőség van kivételes illetékességi szabályok alkalmazására, így eljárhat az eljárás alá vont személy tartózkodási helye, munkahelye, szolgálati helye, az elkövetés helye, továbbá a felderítés helye szerint illetékes szabálysértési hatóság is. A határellenőrzésért felelős szervezet - az eddigi tapasztalatok alapján - várhatóan a külföldiekkel szemben fog szabálysértési eljárást lefolytatni. A mellékletben szereplő ábrákon kívánom szemléltetni, hogy az érintett négy szabálysértési tényállás esetén mely illetékességi szabály választása látszik célszerűnek (*lásd 18. számú melléklet*).

Természetesen a végrehajtói állomány részére ez cogens útmutatásként nem adható ki, de megítélésem szerint „alap esetekben” ennek követése a célszerű, és ha ettől eltérő módon kívánják határőreink kiválasztani az illetékes hatóságot, akkor azt valamilyen „nem szokványos” körülménynek kell indokolnia.

Az illetékesség meghatározásánál az is fontos kérdés, hogy a határellenőrzésért felelős szervezet mely szerve lesz pontosan az, amelyiknek le kell folytatnia az eljárást. Az illetékességi szabályok megállapításánál szakmai szempontok nem indokolják azt, hogy a Határőrség határrendészeti szerveinek és nyomozó hatóságainak illetékességi területéről szóló 26/2006. (X.5.) számú IRM rendelet rendelkezéseitől alapvetően eltérjünk.

Feltétlenül fontos annak tisztázása, hogy a határellenőrzésért felelős szervezet területi szerveinek szabálysértési illetékessége csak a határterületen kívüli területekre terjedjen ki, tehát határterületen a határrendészeti kirendeltségek rendelkezzenek kizárólagos illetékességgel szabálysértési ügyekben.

A mobil erők (bevetési szakterület végrehajtói állománya) az illetékesség és hatáskör vizsgálatának eredményeképpen kell, hogy döntsenek arról mely szervnek tesznek szabályértési feljelentést (*lásd 19. számú melléklet*), vagy a „schengen busz” (*lásd 20. számú melléklet*) adta lehetőségek kihasználásával a tettenérés helyszínén meghozzák szabálysértési határozatukat.

¹⁴⁶ Tájok Péter, Határrendészeti Tanulmányok 2004/1. szám, Határőrség Tudományos Tanácsa, Budapest, 2004, HU ISSN 1786-2345, 48 p.

5.3.2. A TERVEZETT SZABÁLYSÉRTÉSI ELJÁRÁSOK LEFOLYTATÁSI IDEJÉT BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

A szabálysértési eljárás lefolytatásának időtartamát a tényállások jellemzői is befolyásolják. Tapasztalataink azt mutatják, hogy egyes tényállások indokolják az eljárás mihamarabbi lefolytatását, míg más tényállásoknál az nem feltétlenül szükséges. Az azonnali eljárás lefolytatását külföldi elkövetők esetében az indokolja, hogy általában tisztázandó körülmény a magyarországi tartózkodásuk jogszerűsége is, továbbá a magyarországi tartózkodási hellyel nem rendelkező külföldiek idézést követő, utólagos eljárás alá vonása vélelmezhetően kevés sikerrel járna.

5.3.3. A SZABÁLYSÉRTÉSI ELJÁRÁSOK LEFOLYTATÁSÁNAK LOGIKAI LÁNCOLATA¹⁴⁷

A szabálysértési eljárások - hasonlóan a büntető eljárásokhoz - sajátos logikai rendszert képeznek. A szabálysértés észlelését követően az intézkedő határrendész belsőszőr is megszakítja a jogsértő cselekményt.

Ha az elkövetett cselekményt szabálysértési eljárás keretében kívánja szankcionálni, akkor meg kell tennie feljelentését az illetékes hatóságnak. Az írásosság még a saját kirendeltsége illetékessége esetén is indokolt, hiszen az a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 82. §-a az eljárás megindítását feljelentéshez köti, továbbá későbbiekben ez az irat lesz a hatósági döntést leginkább meghatározó bizonyíték. A logikai láncolat modelljében vagylagosan jelölöm az előállítást és a személyes szabadság korlátozását. Azt, hogy elő kell-e állítani a szabálysértés elkövetőjét vagy nem, az esetre vonatkozó összes körülmény fogja meghatározni.

Várhatóan fontos lesz a már korábban kifejtett illegális migráns és szabálysértő külföldi kategóriáinak különválasztása, majd ezt követően a szabálysértő külföldiek további tagozódásának megállapítása.

Azon külföldiek esetében, akiknél a magyarországi tartózkodás jogszerűségének tisztázása is vizsgálat tárgyát képezi, elengedhetetlenül szükséges lesz az előállítás, míg magyar állampolgárságú elkövetők esetén, ahol vélelmezhetően a lakóhely szerinti eljárás lefolytatása lesz inkább célszerű, ott az előállítás nem feltétlenül minden esetben lesz indokolt.

A magyarországi tartózkodás jogszerűségének vizsgálata elsődlegesen a tiltott határátlépés szabálysértést és a külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértést elkövető külföldiek esetében lesz indokolt.

¹⁴⁷ Tájok Péter, Határrendészeti Tanulmányok 2004/1. szám, Határország Tudományos Tanácsa, Budapest, 2004, HU ISSN 1786-2345, 49 p.

Külön magyarázatot érdemel az, hogy mit értek „a további magyarországi tartózkodás jogszerű lehetőségének vizsgálatán”. A problémát az okozza, hogy az államhatárt jogellenesen átlépő külföldiek, illetve a külföldiek rendészetével kapcsolatos szabályokat megsértő személyek magyarországi tartózkodása a szabálysértési eljárás lefolytatásával még nem válik „automatikusan” jogszerűvé. A jogszerű magyarországi tartózkodás vizsgálata, az ahhoz szükséges feltételrendszer megteremtése elkerülhetetlen feladatként jelentkezik a továbbiakban is.

A szabálysértési eljárás lefolytatására felállított logikai rendszerem (lásd 21-23. számú melléklet) alapján a tényállásokat elkövető azon külföldiekkel szemben merülhet fel a gyakorlatban, akiknek amúgy a személyazonossága hitelt érdemlően megállapítható.

A jelenlegi szabálysértési jogszabályi háttér alapján a megoldási lehetőségek a következőkben körvonalazódnak:

- Az országot elhagyni kívánó külföldiek esetében, mivel ezek a személyek a kirendeltségeinkre előállításra is kerülnek az országból történő kilépésük kontrolálása, figyelemmel kísérése megoldott, így a jogellenes állapot megszüntetésének gyakorlati akadályai nem jelentkeznek.
- Az országba illegálisan belépő külföldiekkel szemben, határterületen történő intézkedés esetén - ha velük szemben a szabálysértési eljárás lefolytatása az indokolt - az eljárást követően az 1. pontban leírtak szerint célszerű eljárni.
- Az ország mélységében végrehajtott intézkedés esetén, a személy előállítását a határőr igazgatóságra kell majd foganatosítani az eljárás lefolytatásának érdekében.

Ez azt jelenti, hogy a szabálysértési eljárást követően a külföldiek országunkat bonyolultabb módon tudják elhagyni, illetve annak ellenőrzése, figyelemmel kísérése akadályokba ütközhet. Megoldásként két lehetőség kínálkozik:

- a) a visszafogadási egyezmények alkalmazásával a személyek ellenőrzött módon hagyják el hazánkat,
- b) ha a személy nem tartozik egyik visszafogadási egyezmény hatálya alá sem, akkor az idegenrendészeti eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal illetékes szervének kell majd átadni.

A továbbiakban az idegenrendészeti jogszabályok módosításainak kell feloldani azt az ellentmondást, hogy a tisztázott személyazonosságú, érvényes útiokmánnyal is rendelkező szabálysértő külföldiekkel szemben lefolytatott eljárást követően, miért nincs mód a jelenlegi rendelkezések szerint a magyarországi tartózkodásuk legalizálására. Ezt a kérdéskört azért is indokolt napirenden tartani, mert ennek az elkövetői körnek a társadalomra történő veszélyessége nem áll arányban azzal, hogy őket feltétlenül, minden esetben az országból hatósági kísérettel távolítsuk el, azaz kitoloncoljuk.

6. ÚJ TUDOMÁNYOS KUTATÁSI EREDMÉNYEK

A határrendészeti tevékenység során a szabálysértések megakadályozása, felderítése és szankcionálása terén szerzett tapasztalataim, illetve a változó társadalmi normák hatásainak, valamint az Egyezményhez való csatlakozásból eredő folyamatok és a szabálysértések határellenőrzésre gyakorolt hatásainak kutatása, feldolgozása és rendszerbe foglalása során levont következtetések és javaslatok az értekezésben az egyes témakörök keretében kerültek rögzítésre, és azok az alábbiakban foglalhatók össze.

Az államhatárhoz kapcsolódó szabálysértések, mint jogsértő magatartási normák egyidejűek az államhatár jogi definiálásával. Az államhatárok megjelölésével és ellenőrzésének bevezetésével párhuzamosan megjelentek azok a személyek, akik a szabályok kijátszásával tettek kísérletet az államhatár átlépésére. A szabálysértések történeti kifejlődésük során megtartották magukban a büntetőjog és az államigazgatási jog jellemzőit, harmonikusan ötvözve azokat.

A határellenőrzésért ma Magyarországon a Határőrség a felelős, így Alkotmányban rögzített kötelezettségének teljesítése során tudnia kell kezelni a társadalomra ugyan csekély fokban veszélyes szabálysértéseket, mint biztonsági kockázati tényezőket, működtetnie kell azon folyamatokat és rendszereket, amelyek a problémakör megnyugtató kezelésére hivatottak. A folyamatban lévő, Határőrséget érintő szervezeti átalakulások, esetleges határőrségi és rendőrségi integráció ellenére kijelenthető, hogy a továbbiakban még hosszú ideig szükség lesz határellenőrzésért felelős szervezetre.

Ahogy az illegális migráció alakulását, úgy a szabálysértések megvalósulásának gyakoriságát sem alapvetően politikai döntések, szervezeti változások befolyásolják, hanem csak a határellenőrzés azon minőségi változásai, amelyekkel a legfontosabb mutató a hatékonyság növelhető. Sikeres feladat-végrehajtásról pedig akkor beszélhetünk, ha az ahhoz szükséges valamennyi feltételrendszer biztosított.

Értekezésem lezárásakor több a Határőrséget befolyásoló érdemi folyamat zajlik egyidejűleg. A Magyar Köztársaság teljes erővel készül az Egyezményhez való csatlakozáshoz. Folyamatosan teljesíti mindazon követelményeket, amelyek e fontos cél eléréséhez elengedhetetlenek. Kormányhatározatban¹⁴⁸ meghatározott feladatként folyik a Határőrség és a Rendőrség integrációjának előkészítése, az ehhez szükséges elgondolások kidolgozása. Ezekhez a folyamatokhoz párosul a Magyar Köztársaság költségvetéséből a Határőrség, ez által a határellenőrzésre fordítható pénzügyi keretek egyidejű csökkentése. A Határőrség sem mentesülhet a közigazgatásban elrendelt és szakaszosan, de megvalósuló reformoktól, a létszámcsökkentésektől, szervezeti átalakulásoktól. Az államhatárhoz kapcsolódó szabálysértéseket elkövető, vagy elkövetni kívánó személyek száma azonban nem csökken.

¹⁴⁸ az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat, Határozatok Tára 2006/31 (VI. 30.)

Az illegális migrációban érintett személyeken túl egyre nagyobb számban jelennek meg azok, akik nem migrációs cézzal követnek el az államhatárhoz kapcsolódó jogsértéseket, és mégis - ha esetenként csak csekély mértékben is - de biztonsági kockázati tényezőt jelentenek.

Értekezésemben meghatároztam és egyben elkülönítettem egymástól, a migránsok ma még jogi terminológiaként nem használt két kategóriáját, a társadalomra veszélyt jelentő illegális migránsokat, illetve a társadalomra csekély fokban veszélyes, de jogsértő külföldieket. Értekezésemben bemutattam a Határőrség szabálysértésekkel kapcsolatos feladatrendszerét, tevékenységét, a tevékenység jogszabályi háttérét. Rávilágítottam arra, hogy a jelenlegi jogi szabályozás hiányosságai jelentősen befolyásolják a feladat végrehajtás hatékonyságát.

Az illegális migráció kezelésével kapcsolatosan feltártam a visszafogadási egyezményekben rejlő lehetőségeket, rámutattam arra, hogy e terület számtalan ma még kiaknázatlan lehetőséget hordoz magában. A visszafogadási egyezmények alaprendeltetéséből adódóan, mindenféle országokon belüli átalakítások, átszervezések ellenére szerepüket és jelentőségüket meg fogják tartani, és mint a nemzetközi határ-, és határmenti együttműködés markáns elemei meg fognak maradni. Ezt a tevékenységet a továbbiakban is csak a határellenőrzésért felelős szervezetek lesznek hivatottak ellátni.

Kutatásomban megállapítottam, hogy a Magyar Köztársaság államhatárhoz kapcsolódó szabálysértések hazánk Schengeni csatlakozását követően át kell, hogy értékelődjenek. A társadalmi normák változásait nyomon kell követniük a jogszabályoknak is. A problémafelvetéssel igazoltam azt, hogy a jogalkotó, az államhatárhoz kapcsolódó szabálysértések tekintetében jogalkotási kényszerben van. Kísérletet tettem arra, hogy a már mások által bemutatott EU határellenőrzési rendszer törvényszerűségeit a magyarországi határellenőrzési rendszerével összevessem, és ennek eredményeképp megfogalmaztam a fejlődés érdekében teendőket.

Értekezésemben megalkottam azt a jövőbeni eljárési modellt, amely arra hivatott, hogy az általam megfogalmazott jogszabály módosításokat követően, a határellenőrzésért felelős szervezet számára optimális feltételeket biztosítson a feladatellátáshoz.

A magyar Határőrség az elmúlt tizenhat év alatt folyamatosan vált rendészeti szervvé. Kialakult az a jogszabályi háttér, amely alapvetően számára biztosítja – az általam kritikával illetett területen is – a feladat ellátáshoz szükséges háttérrel. A Határőrség szervezeti struktúrája az Uniós elvárásoknak megfelelően alakult, létszámviszonyait viszont alapvetően a szűkös anyagi források határozzák meg. A határellenőrzés struktúráját növelő olyan technikai fejlesztések történtek az elmúlt évben, amelynek köszönhetően az elavult eszközök kiváltásával a határellenőrzés hatékonyságát tovább lehet növelni. A hatékonyság növelésének elengedhetetlen feltétele azonban az új feladatokra való felkészülés, valamint a feladat ellátáshoz szükséges jogi háttér további optimalizálása a határellenőrzésért felelős szervezet számára.

Az elvégzett tudományos kutatómunkám alapján, tekintettel az eddig publikált, és részben felhasznált tudományos eredményeimre, a vizsgált időszakban új tudományos eredménynek ítélem meg:

1. Analizáltam, szintetizáltam, egységes rendszerbe foglaltam, valamint részleteiben bemutattam a Határőrség jogszabályokban rögzített szabálysértési feladatait, jogosultságait és a feladatellátás rendszerét. Kutatásomnak ez a részeredménye 2002. évben a Határőrség Szabálysértési Kézikönyve címmel, mint egységes, a végrehajtást segítő segédanyag, valamint mint egyetemi jegyzet kiadásra került. Igazoltam a jogszabályok változtatásának indokoltságát, amelyekre konkrét szövegszerű javaslatokat fogalmaztam meg.
2. A schengeni joganyag tanulmányozásából levont következtetéseimet egybevettem, a ma Magyarországon hatályos szabálysértési joganyaggal, rámutattam a tiltott határátlépés szabálysértés tényállásának schengeni csatlakozásunkat követő társadalmi normakénti változásaira, bizonyítottam a jogszabályi változtatás szükségességét és ennek hozadékeként szövegszerű jogszabályi javaslatokat fogalmaztam meg a schengeni külső és belső határok jogi szabályozással ellentétes átlépésének definiálására, és szankcionálási lehetőségeire.
3. Az EU határellenőrzési rendszerével kapcsolatos alapvetéseket összehasonlítottam a Magyar Köztársaság jelenleg működő határellenőrzési rendszerével. A vizsgálat eredményeként megállapítottam, hogy a magyar határellenőrzési rendszer megfelel az EU normáknak és elvárásoknak, valamint alkalmas az illegális migráció elleni hatékony fellépésre.
4. Bemutattam és elemeztem a visszafogadási egyezmények migráció kezelésében betöltött szerepét, az államhatárhoz kapcsolódó szabálysértéseket elkövető személyek hazánkból történő kitoloncolásának gyakorlatát. Igazoltam, hogy a visszafogadási egyezmények alkalmazása jelenleg a leghatékonyabb módszer az illegális migránsok Magyar Köztársaság területéről történő kitoloncolására. Feltártam és bemutattam a visszafogadási egyezmények alkalmazásában rejlő és kiaknázzható további lehetőségeket.
5. Kutatómunkám eredményeként meghatároztam a határellenőrzésért felelős szervezet számára az államhatárhoz kapcsolódó szabálysértésekkel szembeni fellépések új típusú feladatait, igazoltam azok létjogosultságát. Szövegszerű javaslatokat fogalmaztam meg a tevékenységre vonatkozó jogszabályi változtatásokra. Modelleztem a határellenőrzésért felelős szervezet szabálysértési hatósági jogkörének gyakorlásából adódó új feladat-végrehajtás rendjét.

Kutatási eredményeim jelentős részét a Határőrségi szabályozásban és a gyakorlatban - különböző publikációim felhasználásával és adaptálásával - az érintett szakterületek már hasznosították. Értekezésemben - végrehajtott kutatómunka eredményeként - rendszerező szerepet vállaltam fel. Egyrészt a szabálysértésekkel kapcsolatos határőrségi feladatok bemutatásával, elemzésével, másrészt az EU, és a magyar határellenőrzési rendszer vizsgálatával a működő és általam működtetni javasolt rendszerek felvázolásával igyekeztem ezt elvégezni.

Megítélésem szerint a Magyar Határőrség határellenőrzési rendszere - az általam javasolt változtatásokkal együtt - magában hordozza mindazon potenciálokat, amelyekkel az államhatáron jelentkező szabálysértő személyekkel szembeni hatékony fellépés biztosítható.

Értekezésem forrása lehet, és témáját képezheti további kutatásoknak, felhasználható az oktatásban, valamint legfontosabb erényeként segítséget nyújthat a jogalkotási folyamatokban, mint az uniós, mind a hazai határellenőrzési rendszer fejlesztése során.

Kutatásomat a dinamikusan változó környezeti hatásokra tekintettel, nem tartom véglegesen lezártnak, ezért a téma további kutatását is indokoltnak tartom. Feldolgozásra, további kutatásra váró kérdésnek tekintem a Határőrség államhatárhoz kapcsolódó szabálysértésekkel kapcsolatos feladatainak vizsgálatát a majdan bekövetkező határőrségi és rendőrségi integrációt követő időszakban, valamint a jogsértő cselekmények megakadályozásában, felderítésében és szankcionálásában szerzett tapasztalatoknak az integrált szervezetbe történő optimális átmentését.

Végül, de nem utolsó sorban szeretném megköszönni, mindazon határőr, és belügyi kollégák munkáját és támogatását, akik hozzájárultak értekezésem elkészítéséhez.

Külön, kiemelt köszönettel tartozom:

- Samu Istvánnak¹⁴⁹, aki ötleteivel és iránymutatásaival segítette munkámat, és kutatásom során, részeredményeimre fogadókészséget mutatott,
- Dúzs Józsefnek¹⁵⁰, aki szakmai segítségével és folyamatos ösztönzésével elindított a kutatás útján,
- Dr. Balázs Lászlónak¹⁵¹, aki szakmai vezetőként segítette, folyamatosan figyelemmel kísérte elvégzett munkámat, és annak részeredményeit szakterületi vezetőként a gyakorlatban tesztelte,
- Dr. Lunger Zoltánnak¹⁵², aki a vele - különösen az Európai Unió és Magyarország határellenőrzési rendszere című fejezet kutatásakor - folytatott szakmai vitákkal segítséget nyújtott.

¹⁴⁹ a Határőrség rendészeti főigazgatója

¹⁵⁰ Balassagyarmati Határőr Igazgatóság igazgatója, 1997-2004 között a Határőrség Idegenrendészeti és Szabálysértési Főosztály vezetője

¹⁵¹ Határőrség Idegenrendészeti és Szabálysértési Főosztály vezetője 2004-től

¹⁵² Kiskunhalasi Határőr Igazgatóság Idegenrendészeti és Szabálysértési Osztály vezetője

MELLÉKLETEK JEGYZÉKE

1. számú melléklet: Az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV. 14.) Korm. Rendelet Határőrséget érintett legfontosabb rendelkezései, (2 lap)
2. számú melléklet: Helyszíni bírságolási formanyomtatvány, (1 lap)
3. számú melléklet: Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. Rendelet Határőrségre vonatkozó rendelkezései és azok rövid magyarázata, (23 lap)
4. számú melléklet: A pontrendszer hatálya alá tartozó egyes szabálysértések, (1 lap)
5. számú melléklet: A migráció néhány mutatója Európában, szavakban, (1 lap)
6. számú melléklet: 1000 főre jutó nettó migrációs ráta 2005, (1 lap)
7. számú melléklet: A jövő új kihívása – az illegális migráció kezelése, (1 lap A/2)
8. számú melléklet: Migrációs cselekmények alakulása 1990-2006 fő, (1 lap)
9. számú melléklet: A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény egyes az értekezésben hivatkozott rendelkezései, (5 lap)
- 10/A-C. számú melléklet: A tiltott határátlépés és kísérletek alakulása a külső és a belső határainkon 2004. év, (3 lap)
11. számú melléklet: Visszafogadási egyezmények, (1 lap)
- 12/A-B. számú melléklet: A Határőrség által kitoloncoltak állampolgársági megoszlása 2003-2006, (2 lap)
13. számú melléklet: Szárazföldi toloncolások „gerinc” menetvonalai, (1 lap)
14. számú melléklet: A schengeni elvekkel összhangban lévő határőrizeti rendszer szűrői, (1 lap)
15. számú melléklet: A magyar határőrizeti tevékenységek rendszertani vázlata az uniós csatlakozást követően, (1 lap)
16. számú melléklet: A Magyar Köztársaság államhatára 2006. évi állapot, (1 lap)
17. számú melléklet: A Határőrség eljárásának modellezése az idegenrendészeti és a tevezett szabálysértési hatósági jogkörök alkalmazása során, elvi vázlat, (1 lap)
18. számú melléklet: Illetékesség,, Sztv. 38.§ (1) bekezdés, (1 lap)

19. számú melléklet: Illetékesség Sztv. 38.§ (1) bekezdés, (1 lap)
20. számú melléklet: Schengen busz, (1 lap)
21. számú melléklet: Eljárás logikai láncolata Sztv. 82.§ (1 lap)
22. számú melléklet: A szabálysértési eljárás lefolytatásának lehetséges módozatai, az államhatárhoz és a migrációhoz kapcsolódó szabálysértések tekintetében, (1 lap)
23. számú melléklet: Eljárási specifikumok, (1 lap)

HIVATKOZOTT ÉS FELHASZNÁLT JOGSZABÁLYOK

1) NEMZETKÖZI JOGANYAG:

- Agenda 2000 - Brüsszel 1997
- Amszterdami Egyezmény - CONF/4001/97
- Az Európai Közösség Alapító Szerződése Kelt Rómában 1957. március 25-én
- Szerződés az Európai Unióról - Kelt Maastrichtban 1992. február 7-én
- CD jogtár – KJK- Kerszöv 2001, szeptember 30.
- 1995. évi XXV. törvény, a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között személyek átvételéről szóló, Bukarestben, 1992. év szeptember hónap 1. napján aláírt Egyezmény kihirdetéséről
- 1995. évi XXIV. törvény, a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között személyeknek a közös államhatáron történő átadásáról és átvételéről szóló, Budapesten, 1993. év február hónap 26. napján aláírt Egyezmény kihirdetéséről
- Megállapodás a Benelux Gazdasági Unió, a Német Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság között a közös határoikon gyakorolt ellenőrzés fokozatos megszüntetéséről
- Egyezmény az 1985. június 14-én a Benelux Gazdasági Unió, a Német Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság között a közös határoikon gyakorolt ellenőrzés fokozatos megszüntetéséről kötött Megállapodás alkalmazásáról.
- Schengeni Egyezmény - <http://www.euroinfo.hu/schengen.htm>
- Schengen Végrehajtási Egyezmény
- SCH/Com-ex (93) decl 6 - A határellenőrzésért felelős hatóságok közötti együttműködésről
- SCH/Com-ex (94) decl 8 - A schengeni külső határok biztonságának javítását szolgáló intézkedésekről
- SCH/II.–Read (97) 19. rév. 3 – Intézkedések a visszafogadási tekintetében gondot okozó államokkal szemben
- SCH/II-Read (97) 19. rév. 2. ADD. 1 rév – Az Osztrák Elnökség tervezete a schengeni államok és harmadik államok között kötendő egységes visszafogadási megállapodásra
- SCH/Com-ex (98) 53 rev 2 – Vízum mentes államok körének bővítéséről
- SCH/Com-ex (98) 1 rev 2 , - A Schengeni Munkacsoport (Task Force) tevékenységéről
- SCH/Com-ex (98) 26 def. - Egy állandó bizottság felállításáról a Schengeni Egyezmény végrehajtására és értékelésére
- SCH/Com-ex (98) 37 def. 2 - Az illegális migráció elleni akció terv
- SCH/Com-ex (98) 56 - A Végrehajtó Bizottság határozata egy, azokat az útiokmányokat tartalmazó kézikönyv összeállításáról, amelyekbe vízümbélyeget lehet ragasztani
- SCH/Com-ex (99) 7 rev 2 Összekötő tisztviselők
- SCH/Com-ex (99) 13 - A Végrehajtó Bizottság határozata a Közös Kézikönyv és Közös Konzuli Utasítás végleges változatairól
- Schengeni határ-ellenőrzési kódex a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK számú Európai Parlament és Tanács Rendelete

2) HAZAI JOGANYAG:

- 1949 évi. XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló
- 1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről
- 1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről
- 1968. évi I. törvény a szabálysértésekről, közlöny állapot
- 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről
- 1989. évi XXVIII. törvény a külföldre utazásról és az útlevélről
- 1994. évi I. törvény a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről
- 1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről
- 2000. évi CXXVIII. törvény a közúti közlekedési előéleti pontrendszerrel
- 2001. évi XXXIX. törvény a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról
- 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 szóló
- 2001. évi XXXVIII. törvény a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény módosításáról
- 2001. évi XXXIII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény módosításáról
- 2001. évi XXXII. törvény a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról
- 1994. évi XXXIX. törvény a Rendőrségről
- 1879. évi XL. Törvénycikk (Magyar Büntető Törvénykönyv a kihágásokról) közbiztonság elleni kihágásokról, Corpus Juris Hungarici,
- 218/1999. (XII.28.) Kormányrendelet az egyes szabálysértésekről
- 11/2000. (II. 23.) BM rendelet a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény végrehajtásáról
- 10/2000. (II. 23.) BM rendelet a helyszíni bírságolás részletes szabályairól
- 17/1968. (IV. 14.) Kormányrendelet az egyes szabálysértésekről
- 19/1979. (V.11.) MT rendelet az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV. 14.) Kormányrendelet módosításáról
- 1/1975. (II.5) KPM-BM együttes rendelet (KRESZ) a közúti közlekedés szabályairól
- 40/1974. (XI. 1.) MT rendelet a Magyar Köztársaság államhatárának őrizetéről
- 2046/1989. (HT 17.) MT határozat - a Magyar Köztársaság államhatáráról, annak rendjéről, őrizetéről és átlépésének szabályairól szóló törvényjavaslat alapelveiről
- 1989. novemberi 3028. MT határozat – az államhatárok azonnali lezárására alkalmas kötelékek felállításáról
- 3065/1991. évi Kormány határozat a Magyar Köztársaság honvédelmének alapelveiről és követelmény-rendszeréről és a honvédelmi tárca kapcsolódó feladatairól
- 1093/1994 (X. 07.) Kormány határozat az európai integrációval összefüggő kormányzati feladatok felelősségi és koordinációs rendjéről

- 2186/1996. (VII. 16.) Kormány határozat - A Határőrség szervezeti átalakításának végrehajtásáról és a további működési feltételeinek biztosításáról
- 2141/1997. (V. 30.) Kormány határozat - a Határőrség szervezeti továbbfejlesztéséről
- 73/1997. (VII. 17.) OGY határozat - a Határőrség fejlesztésének irányairól
- 2416/1997 (XII. 17.) Kormány határozat - a Határőrség határvadász századainak létszám- és eszközigényéről, valamint fegyverzetéről
- 2211/1998. (IX. 30.) Kormány határozat - az Európai Unióhoz történő csatlakozásra irányuló tárgyalásokkal, illetőleg a csatlakozásra való felkészüléssel összefüggő egyes további kérdésekről
- 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat - a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről
- 1062/1999. (V. 31.) Kormány határozat a PHARE 1999. évi Nemzeti Programjának prioritásairól és tárgyalási irányelveiről
- 2087/2000. (V. 4.) Kormány határozat - az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggő, a határok őrzésével, a határforgalom-ellenőrzésével és a határátkelőhelyek fejlesztésével kapcsolatos feladatokról és intézkedésekről
- 1063/2000. (VII. 11.) Kormány határozat a PHARE 2001. évi Nemzeti Programjának prioritásairól és tárgyalási irányelveiről
- 2013/2001. (I. 17.) Kormány határozat - az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggésben az egységes határellenőrzési rendszer megvalósításáról szóló kormányzati koncepcióról
- 17/2001. (BK 7.) BM utasítás - a schengeni joganyag átvételéről és annak gyakorlati megvalósításáról
- 2149/2001. (VI. 20.) Kormány határozat - az Európai Unió Közösségi Vívmányainak átvételéről szóló Nemzeti Program 2001. évi felülvizsgálatáról
- 1065/2001. (VII. 10.) Kormány határozat a PHARE 2002. évi Nemzeti Programjának intézményfejlesztési prioritásairól és tárgyalási irányelveiről
- 4/2001. (II. 6.) BM rendelet a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek a belügyminiszter ágazati irányítása alá tartozó szerveknél történő végrehajtásáról szóló 62/1997. (XI. 7.) BM rendelet módosításáról
- 70/2001. (IV. 20.) Korm. Rendelet a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központról
- 8/2001. (V. 9.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai illetményének és egyéb juttatásainak megállapításáról, valamint a folyósítás szabályairól szóló 20/1997. (III. 19.) BM rendelet módosításáról
- 2106/2001. (V. 16.) Kormány határozat a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény végrehajtásával összefüggő egyes feladatok fedezetéről
- 115/2001. (VI. 29.) Korm. Rendelet - a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 140/1996. (VIII. 31.) Korm. rendelet módosításáról
- 133/2001. (VII. 20.) Korm. Rendelet a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 140/1996. (VIII. 31.) Korm. rendelet módosításáról
- 1087/2001. (VIII. 8.) Kormány határozat az Európai Unión belüli igazságügyi együttműködéssel összefüggő feladatokról és intézkedésekről
- Legfőbb Ügyészség 59. sorszámú állásfoglalása, Ügyészi Közlöny, 1966 évi 5. szám

- 14/2001. (BK.5.) BM utasítás a rendőrség közlekedési és helyszíni bírság kiszabására jogosult egyéb közterületi szolgálatot ellátó valamint a Határőrség határforgalom ellenőrzését végző állománya, továbbá ezek irányításában résztvevő vezetők továbbképzéséről és vizsgáztatásáról
- Corpus Juris Hungarici, 9.389/1885. BM számú körrendelet.
- 2144/2002 (V.6.) Kormány határozat a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
- 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről

FELDOLGOZOTT ÉS FELHASZNÁLT IRODALOM

- A magyar szomszédsági kapcsolatok biztonságpolitikai dimenziói, Határbiztonság, legális és illegális migráció HTML-változat, www.kulugyiintezet.hu/kulpol/kiadvany/strategia/MKI_strat_biztonsag.pdf
- Andorka Rudolf: Bevezetés a szociológiába – Osiris, 1997.
- Annual Report on Illegal Migration and Trafficking in Central and Eastern Europe – ICMPD Liaison Office, Budapest 2000.
- Átmenetek, Szerk.: Sik Endre, Tóth Judit, MTA PTI Nemzetközi Migráció Kutatócsoport évkönyve 1999. MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 1999, ISBN 12160227X
- Az államhatár rendszere és védelme – ZMNE jegyzet (kézirat) 2000.
- Az európai uniós normáknak megfelelő külső és belső határellenőrzési rendszer kiépítésének Határőrséget érintő feladatai – Határőrség Országos Parancsnokság 1999.
- Bakondi György: Határőrség tegnap, ma, holnap - Belügy Szemle 1995. 11. sz. 3-16 old.
- Balaton Károly: A vezetéstudományról. Hadtudomány, 1993. 4. sz. 91-104. old.
- Balázs Dezső: Az embercsempész szervezet mint a szervezett bűnözés alapiskolája In.: Kriminálpolitikai válaszok a bűnözés kihívásaira, különös tekintettel a szervezett bűnözésre és büntetőjogi szankciórendszerre – Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest 2001.
- Baranyi Béla: Schengen előtt – Schengenre várva
- Belügyminisztérium Internet webside – www.b-m.hu – 2001. 11. 20.-i lekérdezés
- Bencze József - Balaska Andrea: A korrupció kérdései a vám- és pénzügyőrségen – Belügyi Szemle 2000/2. 40-54. old.
- Biztonságpolitika – A Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet, az Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kara és a Magyar Történelmi Társulat Tanári Tagozata – 1997.
- Bognár Károly: A biztonság és a biztonságtechnika hazánkban. - Társadalmi Szemle XLVIII. évf. 93/1. 39-48- old.
- Border Management in Europe - ICMPD 2000.
- Cseresnyés Ferenc: Migráció az ezredfordulón, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2005, ISBN 963 9123 39 0
- Cseresnyés Ferenc: Migrációs tendenciák Magyarországon az 1990-es években - Belügyi Szemle 1999. 1. sz. 35-49. old.

- Damjanovich Imre – Radványi Lajos: A Magyar Köztársaság környezeti biztonsága – In. Védelmi tanulmányok 15. – Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet Bp. 1997.
- Dr. Vigh József: A bűnmegelőzés elméleti és gyakorlati kérdései – In.: Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok – Budapest, 1999., 60-83. old.
- Dr. Arady Lajos: Kisebbségek és biztonság Kelet-közép Európában – In. Nemzetiségi kérdés és biztonságpolitika Közép-Kelet-Európában 7-39.old.– Hanns Seidel Alapítvány, Budapest 1994.
- Dr. Berta László: A bűnözés és a bűnüldözés helyzete a '90-es években, egy átalakuló régióban – In.: Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok – Budapest, 1999. 23-36.old.
- Dr. Finszter Géza: A tekintélyelvű Rendőrségtől a civil közigazgatás felé - Belügyi Szemle 1997. 4. sz. 3-13. old.
- Dr. Gönczöl Katalin: A közbiztonsághoz való jog az emberi jogok körében - In.: Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok – Budapest, 1999. ISSN 1417-4537, 10-22. old.
- Dr. Hajas Gábor: A nemzetbiztonsági szolgálatok szabályozása – Belügyi Szemle 1999. 4-5. sz. 99-111. old.
- Dr. Holé Katalin: Bűnügyi együttműködés Európában - In.: Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok – Budapest, 1999. ISSN 1417-4537, 273- 283. old.
- Dr. Juhász Erika: Gondolatok a biztonság fogalmáról és új értelmezéséről. Belügyi Szemle 1999. 5. szám, 143. p.
- Dr. Juhász Erika: Gondolatok a biztonság fogalmáról és új értelmezéséről – Belügyi Szemle 1999. 4-5. sz. 142-146. old
- Dr. Kántás Péter: A rendészet fogalmához - Belügyi Szemle 1997. 1. szám, 16-23. old.
- Dr. Kerezsi Klára: Egy biztonságosabb Magyarorszáért: a bűnmegelőzés stratégiája - In.: Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok XXXIV. 11-42. old. - Országos Kriminológiai és Kriminalisztikai Intézet - Budapest, 1997.
- Dr. Kertész Imre: Szociológiai módszerek a bűnözés megismerésében II.rész - Belügyi Szemle 1997. 4. sz. 50-58. old.
- Dr. Korinek László: A bűnmegelőzés lehetőségei átalakuló társadalmunkban In.: A III. Országos Kriminológiai Vándorgyűlés anyaga – Miskolc, 1998. 09. 25-26. – A magyar Kriminológiai Társaság Kiadványa, Budapest, 1999. 254-283. old.
- Dr. Kozma Endre – Stefancsik Ferenc: A Magyar Köztársaság határainak katonaföldrajzi értékelése kiemelt vízhatárok I.– Magyar Honvédség Térképészeti Hivatal 1997,
- Dr. Kövesdi Ferenc szerkesztő, A szabálysértési jogszabályok magyarázata, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976, ISBN 9632203089, 474 p.
- Dr. Lénárt Ferenc: Magyarország új hírszerzési rendszerének kialakítása – Belügyi Szemle 1999. 4-5. sz. 166-171. old.
- Dr. Nagy Károly: Titok és biztonság az információs társadalomban – Belügyi Szemle 1999. 4-5. sz. 172-183. old.
- Dr. Parádi József: Rendvédelmi tisztképzésünk hagyományai - Belügyi Szemle: 1997. 4. szám 101-102. old.
- Dr. Rupert Scholz: Az európai biztonság tényezői – Europäische Sicherheit 1992/4. 198-200. old. – Fordította Sebők János ZMKA AF/7594
- dr. Szabó Gyula: A rendőrszakképzés jövője - Belügyi Szemle 1997. 3. sz. 86 - 89. old.
- Dr. Szakács Gábor: A rendőrtisztí pályát választók előzetes nézetei leendő hivatásukról - Belügyi Szemle, 1997. 7-8. szám 84-112. old.

- Dr. Tauber István: Modern piaci társadalom társadalmi struktúra, leszakadó társadalmi rétegek, bűnözés – In.: Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok – Budapest, 1999, 111-124.old.
- Dsupin Ottó: A Határőrség viszonylati parancsnokság és az alárendeltségében alkalmazásra kerülő erők helye, lehetséges feladatai konfliktushelyzet kezelésében - ZMKA egyetemi doktori értekezés 1996.
- Elvászlát és összeköt a határ – szerkesztette: Nárai Márta – Rechnitzer János – MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs-Győr, 1999.
- Eördög Árpád: Az Európai Unióval folytatott rendőri együttműködés és szervezetbűnözés elleni fellépés – Belügyi Szemle 2000/3. 101-111. old.
- Európa ma és holnap - Hanns S. Alapítvány és Euration Alapítvány Bp. 1997.
- Fasslabend Werner: Biztonság Európában – Österreichische Militärische Zeitschrift, 1993. 6. sz. 493-501. old.
- Finszter Géza: Ismét a nemzet biztonságról – Belügyi Szemle 1999. 4-5. sz. 5-19. old.
- Finszter Géza: Rendészet vagy rendvédelem – Belügyi Szemle 2001. 2. sz. 86-96. old.
- Főrizs Sándor: A Határőrség helye, szerepe, lehetséges feladatai rendkívüli állapotban a Magyar Köztársaság államhatára őrizetében és védelmében - kandidátusi értekezés 1996.
- From Improvisation toward Awareness? Contemporary Migration - szerkesztette Sik Endre és Tóth Judit – MTA Politikai Tudományok Intézet Budapest, 1997.
- Füzes Oszkár: EU-határrendőrség alakul – Népszabadság 2002. 02. 16. 3.p.
- Gáspár László: A határőrzés története I-II. - ZMKA Jegyzet Nyf.szám: 338/271-272.
- Georg Brunner: Nemzetiségi kérdés és kisebbségi konfliktusok kelet-Európában - Határon Túli Magyarok hivatala Budapest, 1995.
- Gesetz über den Bundesgrenzschutz - 1994. Németország
- Giller J.: A „biztonság” fogalma változóban – Österreichische Militärische Zeitschrift 1994/3 453-460. old. – Fordította Szabó Ferenc ZMKA AF/7853
- Glatz Ferenc: Elvándorlás, kitelepítés – História XVII. Évf. 3. Szám 6-10. old.
- Gordon W. Allport: A személyiség alakulása – Gondolat - 1980. eredeti címe: Pattern and Growth in Personality - 1937 Holt, Rinehart and Winston, Inc. New York
- Gubicza József: A Határőrség menekültügyi feladatai – ZMNE 2000. PhD értekezés
- Gyarmati István: Európai biztonság és haderőreform - Hadtudomány 1994. 3. szám 3-14. old.
- Hablicsek László – Tóth Pál Péter: A nemzetközi vándorlás szerepe a magyarországi népesség számának megőrzésében 1999-2050 között – In.: Demográfia 2000/1. 11-47. old.
- Hadtudományi Lexikon - Magyar Hadtudományi Társaság 1995. CD
- Hans Ludwig Schmahl: Neue Entwicklungen in der Europäischen Union – Schriftenreihe der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, 1999 Brühl/Rheinland
- Haraszi Katalin: Jogi „határ-esetek” és az alkotmány – Belügyi Szemle 2000. 3. 117-133. old.
- Hargitai József: A schengeni külsőhatár-ellenőrzési rendszer bevezetésének ausztriai tapasztalatai – Belügyi Szemle 2000. 9. 43-49. old.
- Határellenőrzés az Európai Unióban – szerkesztette: Virányi Gergely – Hanns Seidel Alapítvány, Budapest, 2000.
- Határőrség Országos Parancsnokság, Budapest. Határőrség 2006 évi feladatterve. 2. p.
- Héjja István: A katonai biztonság értelmezése a környező országokban - Akadémiai Közlemények ZMKA 1992. 192. sz.

- Híma Tamás: A belső és a külső biztonság és az Egységes Európai Piac - Rendészeti Szemle 1992/2. 32-43. old. - Dr. Juliet Lodge az EK Kutatási Részlegének igazgatójának előadása alapján
- Holczer Ferenc: A katonaföldrajzi tényezők hatása a csapatok tevékenységére – Egyetemi jegyzet (kézirat) ZMNE
- Idegenek Magyarországon - szerkesztette Sik Endre és Tóth Judit – MTA Politikai Tudományok Intézet Budapest, 1998.
- Idegenek Magyarországon, Szerk.: Sik Endre, Tóth Judit, MTA PTI Nemzetközi Migráció Kutatócsoport évkönyve, MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 1998, ISBN 12160277X
- Izikné Hedri Gabriella: Amszterdam üzenete - Európa Tükör 1997. Október
- Jandó István: Egy ideiglenes közbiztonsági egység munkájának értékelése - Rendészeti Szemle, 1994. 11. Szám 146-151. old.
- John Locke: Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról - Politikai gondolkodók, Gondolat kiadó - Bp. 1986.
- Jungbert Béla: Gondolatok - In.: Migráció és politika - MTA Politikai Tudományok Intézete 1997.
- Jürgen Storbeck: A szabadság, biztonság és igazságosság övezete – Belügyi Szemle 2000/3. 3-16. old. - Jürgen Storbeck: Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Die Innen- und Justizpolitik nach Amsterdam. Nationales Relaisstraffen der Europäischen Kommission in Salzburg/Österreich. 4. und 5. November 1999.
- Kacziba Antal: Gondolatok a közbiztonság védelmének lehetséges távlatairól - Belügyi Szemle 1996. 5. szám 30-44. oldal
- Kállai László: A konfliktushelyzetek kezeléséről – Hadtudomány 1994. 4. sz. 25-32. old.
- Karl Schwarc: 2000. évi jelentés a németországi demográfiai helyzetről In.: Demográfia 2001. XLIV. Évf. 3-4. sz. 175-226. old.
- Károlyiné Dr. Müller Erzsébet-Dr. Kovalik Pál-Dr. Mészáros József-Dr. Papp László, Új szabálysértési jogszabályok magyarázatokkal 2. átdolgozott kiadás, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2002, ISBN 9639404152, 31 p, 107p.
- Katona G.: Adalékok a rendészet fogalmának meghatározásához - Rendészeti Szemle 1993. 6. sz. 3-11 old.
- Kincses Ildikó-Kántás Péter, Szabálysértési jog, 1. kötet, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999, ISBN 9632243498, 19p, 21, p, 266p.
- Kiss Kálmán: A Határőrség időszerű feladatai - Hadtudomány 1993. 3. sz. 91- 96. old
- Komáromi István: A munkahelyi légkör - Belügyi Szemle 1996. 5. sz. 51-55. oldal
- Kovács Gyula: A Magyar Köztársaságnak a Schengeni Egyezményhez való csatlakozás várható kihatásai az államhatár őrizetére, illetve a határforgalom-ellenőrzésére. - Határőrségi Tanulmányok 1995/2. Különszám
- Kovács Péter: A schengeni kérdés, Osiris, Budapest, 2000
- Kőszegvári Tibor - Fülöp Imre: Biztonsági kihívások és kockázatok - Szemelvények 1. évf. 1. sz.
- Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok – Budapest, 1999.
- Kukorelli István: Alkotmánytan szerkezete - Osiris Kiadó, 1996.
- Külügyminisztérium hivatalos honlapja, www.kum.gov.hu - 2001. november 10.-i letöltéssel.
- Lánszki János – Holczer Ferenc: A Magyar Köztársaság határközreteinek katonai földrajzi értékelése – Egyetemi jegyzet ZMNE, Budapest 1998.

- Lánszki János: A Magyar Köztársaság és környezetének katonaföldrajzi értékelése – Tanulmány HVK Tudományos Munkaszervezési Osztály 1994.
- Lévai Imre: A Kalmár Uniótól az Északi Útlevel Unióig - Európa Tükör 1997. II. évf. 4.sz. 74-81. old.
- M. Samek - J. Kreml-F. Popp: A határőrizeti szervek hatásköre és felépítése, helyzetük az egyes országok rendőrségeinek rendszerében - KERA 1995 Budapest
- Mackó Mária: Jogelméleti Alapismeretek - 1995. Rejtjel Kiadó
- Magyar Értelmező Kéziszótár, Akadémiai kiadó, Budapest, 1972, 235p, 1236.p.
- Manfred Matzka: Ausztria és a Schengeni Szerződések - Bécs 1995.
- Manfred Matzka: Österreich und Schengen - Wien 1997.
- Masika Edit – Harmati Gergely: Egységes Belbiztonsági és Jogi Térség Európában – ISM Miniszterelnöki Hivatal 1999, Budapest
- Menekülők, vándorlók, szerencsét próbálók - szerkesztette Sik Endre – MTA Politikai Tudományok Intézet Budapest, 1992.
- Menekültek – Az üldözések különböző formái – Jelentés a Nemzetközi Humanitárius Kérdések Független Bizottsága részére – Gondolat, Budapest, 1991.
- Michael Werner: Értékelő jelentés a határforgalom-ellenőrzésről és a határőrizetről Magyarország jövőbeni Európai Unió külső határain – HU 97/IB/JH01 Strengthening of Border Management, Furth im Wald 2000.
- Migráció és politika – szerkesztette Sik Endre és Tóth Judit – MTA Politikai Tudományok Intézet Budapest, 1997.
- Migráció és politika, Szerk.:Sik Endre, Tóth Judit, MTA PTI Nemzetközi Migráció Kutatócsoport évkönyve , MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 1997, ISBN 1216027005
- Migráció mint összeurópai probléma – KERA. 1994.
- Migrations – Bericht 1999 – Beauftrage der Bundesregierung für Auslanderfragen, Berlin
- Nagy Boldizsár: Magyarország az Európai Unió peremén: uniós jog és nemzetközi együttműködés a migráció terén - Acta Humana 1997 18-29. old.
- Nyíri Sándor: A rendészeti igazgatás elvi kérdései - Belügyi Szemle 1996. 7.-8. Szám, 3-11. old.
- Oleg Strekal: Ukrajna és az európai biztonság – Europäische Sicherheit, 1993. 7. sz. 344-346. old.
- Pálvölgyi László: A hivatásos állományra épülő határőrizeti rendszer kialakulása és működése - Határőrségi tanulmányok 1993.
- Papné Végső Julianna: Megelőzés – kommunikáció - Rendvédelmi Füzetek 2000/22. RTF.
- Papp Judit: A közigazgatási jog alapjai. Rejtjel Kiadó, Bp. 1995.
- Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. 2002
- Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. 2003
- Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III. 2004
- Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. 2005
- Pécsi Határőr Tudományos Közlemények V. 2006.
- Pekó J.: A biztonsági stratégia elvi alapjainak néhány kérdése - Hadtudomány 1991. 1. sz. 52-62.old.
- Perczel György: Magyarország társadalmi-gazdasági földrajza - Egyetemi jegyzet, ELTE Budapest, 1994

- Petrétei József–Somogyvári István tanulmánya, A Határország alkotmányos szabályozása címmel, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. (2005) 23. p., 4. pont
- Pierre-Henri Bolle: Az európai migráció kriminálpolitikai tendenciái – Belügyi Szemle 1999./1.sz. 104-112.old.
- Részlet az 1997. március 23-án Zalakaroson tartott Határrendészeti Vezetői Találkozó emlékeztetőjéből. Határország Országos Parancsnokság jegyzet
- Ritecz Gy. - Sallai J.: A német szövetségi határország átszervezése – Belügyi Szemle – 1999. 3. szám. 123-125. old.
- Ritecz György: „Kettős szűrő” – Belügyi Szemle 1999. 1. sz. 77-84. old.
- Ritecz György: A Határország feladatai az Euro-atlanti integráció folyamatában - Határőrségi Tanulmányok 1998/4. Bp.
- Ritecz Gy-Sallai J: A MK államhatárának kriminál földrajza – Integrációs és Stratégiai Munkabizottság (ISM) 1999.
- Rittner Fritz: Az Európai Unió útja a szövetségi állam felé - Jogtudományi Közlöny 1995. június 282-288. old.
- Robert A. Sutermeister: Ember és termelékenység - Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Bp. 1966 - eredeti cím - People and Productivity - McGraw - Hill Book Company, Inc. 1963 -Fordította: Rózsa Pál
- Robert Wirgler: S I S - Ausztria 1999
- Rónai András: Gondolatok a politikai földrajz témaköréből – Stádium Sajtóvállalat Rt., Budapest 1941.
- Salgó László: Az új típusú biztonság - Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó - Budapest, 1994.
- Sallai János: Schengeni Egyezmény felépítése, tartalma és végrehajtásának tapasztalatai - BVTI 1999
- Sallai János: Szomszédaink határőr szemmel - Belügyi Szemle 1995. 1-8. szám
- Sallai János: Szomszédos országok határőrizeti szervei és országismerete - Bp. 1995. Nyt.szám: 300/0275
- Samu István: A német határvédelmi rendszer, Határőrségi Tanulmányok 1999/2. Bp.
- Samuel P. Huntington: A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása – Európa Könyvkiadó – Budapest, 1998.
- Sándor Vilmos: A Határország helye, szerepe a Magyar Köztársaság védelmi rendszerében, feladatai szervezete és tevékenysége - ZMKA jegyzet 841/018
- Sándor Vilmos: A Határország rendeltetése, helye, feladatai a Magyar Köztársaság védelmi rendszerében - Szemelvények I. évfolyam 2. szám
- SCHENGEN a magyar-magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában – szerk. Tóth Judit – Lucidus Kiadó - Budapest, 2000.
- Schindler Andrea: Európa közepén (ismeretterjesztő kézikönyv), Cyberbooks Kiadó, Budapest, 2004
- Schmedt Conrad: BGS erhalt neue Organisation – Koblenz, 1998.
- Seiffarth Oliver: Az együttműködés az Európai Unióban az igazságügy és a belügyek terén a Maastrichti szerződés és az Amszterdami szerződés értelmében - Bécs 1997 ICMPE
- Sieber Edit: Belbiztonság a kormányközi konferencia kiemelt kérdése - Európa Tükör 1997. II. évf. 1. sz. 70-81. old.
- Sieber Edit: Magyarország csatlakozása az Európai Unió bel-és igazságügyi működéséhez és a Schengeni Egyezményhez - Az Integrációs Stratégiai Munkacsoport kiadványa 1. Budapest, 1996

- Sieber Edit: Magyarország csatlakozása az Európai Unió megreformált bel- és igazságügyi együttműködéséhez, a megváltozott külső feltételek között. - európa tükör Műhelytanulmányok 1998. 33. sz.
- Sík Endre: Idegenellenesség a mai Magyarországon – Belügyi Szemle 1999. 1. sz. 11-20. old.
- Simon Sándor: A stratégia kialakulása és fejlődése – ZMNE, 1999. Bp.
- Simonné Berta Krisztina: A bel- és igazságügyi együttműködés az európai integráció folyamatában – Belügyi Szemle 2000. 3. sz. 42-48. old.
- Siposné dr. Kecskeméti Klára - dr. Szternák György: Szlovákia katonaföldrajzi értékelése - Jegyzet ZMKA, Budapest 1994.
- Siposné Kecskeméthy Klára - Szternák György: A válság, válságkezelés elméleti alapjai. A fegyveres erők lehetséges feladatai a válságkezelés során, egyetemi jegyzet, Budapest, 1996. old.
- Statistiques Criminelles Internationales – Organization Internationale De Police Criminelle (INTERPOL) 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998.
- Stefancsik Ferenc, Kasza Illés, Kónyáné Bata Zsuzsanna: A Magyar Köztársaság határainak katonaföldrajzi értékelése Kiemelt vízhatárok II. - 1998-1999. Magyar Honvédség Térképészeti hivatal
- Sz. L. Rubinstein: Lét és Tudat - Kossuth Könyvkiadó, 1967
- Szabó A. Ferenc: Demográfiai problémák biztonságpolitikai vonatkozásai egykor és ma – Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 1999.
- Szabó A. Ferenc: Migráció biztonság EU-bővítés – Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet 2000.
- Szabó A. Ferenc: Migráció, biztonság, EU bővítés – 18. old.
- Szabó A. Ferenc: Migráció, biztonság, EU bővítés – 37. p.
- Szabó A. Ferenc: Népesedés és politika – HVG 2000. 08. 05. 45. Old
- Szabó A. Ferenc: Világpolitika a hidegháború után – Hadtudomány 1999. 2. sz. 106-110. old.
- Szabó A.: A Bűnözés-ember-társadalom 1980. KJK, Bp.
- Számel L.: A rendészet szankciórendszetéről - Rendészeti Szemle 1992. 10. sz. 3-26. old
- Számel L.: Jogállamiság és rendészet. - Rendészeti Szemle 1992. 3. sz. 3-21 old
- Szécsényi László: Az EK-jog területi hatálya - Jogtudományi Közlöny 1998. május
- Szikinger István: A közhatalom és az egyén viszonya a Rendőrségi törvény tükrében - Rendészeti Szemle, 1994. 9. sz. 3-9. old.
- Szikinger István: Határőrizetünk és az európai integráció - Európa Tükör 1997. Június
- Szikinger István: Szentségtörő gondolatok a szervezett bűnözés elleni küzdelemről - Belügyi Szemle 1997. 07-08. szám. 38-50. old.
- Szőke István: Összefoglaló néhány európai ország határőrizetéről - Bp. 1992.
- Szűcs Jenő: Vázlat Európa három történeti régiójáról - Gyorsuló idő - Magvető kiadó Bp. 1983.
- Táborlakók, diaszpórák, politikák - szerkesztette Sik Endre és Tóth Judit – MTA Politikai Tudományok Intézet Budapest, 1996. ISSN 1216-027X
- Tájékoztató a bűnözésről 1989, 1991, 1993, 1995, 1997, 1999. - A BM Adatfeldolgozó Hivatal és az Ügyészségi Számítástechnika-alkalmazási és Információs Központ
- Tájok Péter, Oktatási segédlet a Határőrség szabálysértési kézikönyvéből, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest, 2002, 9 p, 12-14 p.

- Tájok Péter: A Határőrség idegenrendészeti és szabálysértési szolgálati ágának bűnmegelőzési feladatai, Pécsi határőr tudományos közlemények II., Pécs, 2003, HU ISSN 1589-1674
- Tájok Péter: A Határőrség mint szabálysértési hatóság, Határrendészeti tanulmányok 2004/1. szám, Határőrség Tudományos Tanácsa, 2004, Budapest, HU ISSN 1786-2345
- Tájok Péter: A Határőrség szabálysértési kézikönyve, Határőrség Rendészeti Főigazgatósága (azonosító szám 7252/2002.), Budapest, 2002, 14-42. p, 44-46 p.
- Tájok Péter: A menekültek védelme és biztonsági kockázatok, Pécsi határőr tudományos közlemények III., Pécs, 2004, HU ISSN 1589-1674
- Tájok Péter: A Határőrség helyszíni bírságolási tevékenységét befolyásoló tényezők, Határőrségi tanulmányok 2001/2. szám, Határőrség Tudományos Bizottsága, 2001, Budapest
- Tájok Péter: A Határőrség szabálysértési kézikönyve, Határőrség Rendészeti Főigazgatósága (azonosító szám 7252/2002.), Budapest, 2002.
- Tájok Péter: Oktatási segédlet a Határőrség szabálysértési kézikönyvéből, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Egyetemi Kiadó, Budapest, 2002.
- Tampere European Council 15 and 16 october 1999 – Presidency Conclusion – SN 2000/99
- Tapasztalatok az USA határőrségének tevékenységéről (kézirat) - KLKF Határőr Tanszék
- Teke András: (Nem szokványos) Gondolatok a biztonságról, [www.kbh.gov.hu / publ / szakmai-szemle /2005-1 szamn.pdf](http://www.kbh.gov.hu/publ/szakmai-szemle/2005-1_szamn.pdf)
- Teke András: A veszélyek kezelése és a határbiztonság, forrás: [www.pecshor.hu / periodika / 2006/VI/teke.pdf](http://www.pecshor.hu/periodika/2006/VI/teke.pdf)
- Teke András: Az őrzés mint rendészeti alaptevékenység, Budapest, Rendőrtiszti Főiskola, 2000. (Rendvédelmi füzetek, ISSN 1585-1249 ; 2000/16.)
- Teke András: Határbiztonság az EU bővítés után, forrás: [www.pecshor.hu / periodika / harmadik.htm](http://www.pecshor.hu/periodika/harmadik.htm)
- Tóth Pál Péter: Haza csak egy van? - Menekülők, bevándorlók, új állampolgárok Magyarországon (1988-1994) - Püski, Budapest, 1997.
- Tóth Pál Péter: Nemzetközi vándormozgalom – Belügyi Szemle 1999. 1. sz. 27-34. old.
- UNHCR Global Report 1999 – [www: unhcr](http://www.unhcr.org) – 2001. 07. 21-i lekérdezés
- Útkeresők - szerkesztette Sik Endre – MTA Politikai Tudományok Intézet Budapest, 1993.
- Vadasi Vivien: A menekültügyi szabályozás az Európai Unióban – Belügyi Szemle 2000/3. 57-73. old.
- Vajda György: Kockázat és Biztonság – Akadémia Kiadó 1998, Budapest
- Vas Gizella: A határellenőrzés és az illegális migráció elleni fellépés az Európai Unióban – Belügyi Szemle 2000/3. 74-86. old.
- Vass Ferenc: Az embercsempészet, mint az illegális migráció egy fajtája – Határőrségi Tanulmányok különszám 1999/1.
- Világatlasz, Cartographia Kft. Budapest 1998.
- Volker Westphal - Edgar Stoppa: Európai jog a határrendészet részére - oktatási modul a közép- és kelet-európai határőrök továbbképzéséhez – Lübeck 2000.
- Volker Westphal: Die Berücksichtigung des Schengener Durchführungsübereinkommens bei aufenthaltsrechtlichen Massnahmen 1998.
- Westphal Volker: A Schengeni Szerződés a határrendészeti gyakorlatban - k.n. Swisttal 1998. kézirat

- Westphal-Stoppa: Idegenjog a Rendőrség számára - Németország 1997.
- Willem F. G. M.: Konfliktusmenedzsment és szervezetfejlesztés. - Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Bp. 1991
- Zsigovits László: A leendő határrendészeti rendszer elemei – Hadtudomány 2001. 1. sz.

CIKKEK

- A főváros vonzza a külföldieket – Magyar Nemzet 2000. 03. 13. 1. old.
- A világnépesség alakulása (1750-2025) Forrás: Népszabadság - 1997. 07. 12. 19. old.
- Aktív flamand szélsőjobb - HVG 2000. 10. 14. 15-16. old.
- Beck László: Szabadságunk határai – HVG 2001. 20. 8-9. old.
- Bencsik Réka: A drogosok kétharmada fiatalember – Népszabadság 2000. 02. 09. 5. old.
- Carlotta Gall: Kapu az illegális bevándorlók számára a Balkánon keresztül – International Herald Tribune 2000. 08. 23
- Christoph Prantner: A világ drogproblémái – Der Standart 2000 09. 20.
- Czene Gábor: A lakosság negyede nem engedne be menekülteket az országba - Népszabadság 1999. 03. 11. 1. old.
- Csáki György: Globalizáció és a harmadik út – Népszabadság 1999. 07. 02. 10. old.
- Csepeli György: Xenofóbia és politika – HVG 1999. 03. 27. 54. old.
- Daniss Győző: Évszázadunk magyarsága – Népszabadság 2000. 11. 11. 22-23. old.
- Dr. Takács Imre: Egy szociológiai felmérés tanulságai – Népszabadság 1999. 07. 21. 10. old.
- Faragó József: A fundamentalizmus végnapjai? – Népszabadság – 1999. 07. 03. 25. old.
- Földvári Zsuzsa: Svájc és a menekültek - Szigorítás humánusan – HVG 1999. 07. 03. 24-25. old.
- Füzes Oszkár: EU-határrendőrség alakul – Népszabadság, 2002. 02. 16., 3.p.
- G.Zs.: Turizmusból 2,5 milliárd dollár bevétel – Népszabadság 2000. 01. 11. 11. old.
- Gian Antonio Orighi: Az illegális migráció elleni küzdelem új eszközei Spanyolországban – PANORAMA 2001. 01. 25. – Nyugat-Európai Sajtószemle 2001. 02. 16. 14-16. old.
- Hajzer Lajos: Életveszélyes határok - Zsaru 1997. 10. szám, 14. 14-15. old
- Hovanyecz László: A haiderizmus nem a Nyugatra veszélyes – Népszabadság 2000. 02. 07. 6. old.
- Idegenforgalom bevételei - Népszabadság 2000. 09. 09. 12. old.
- Illényi Balázs: Betelepítési történet – HVG 2000. 10. 07. 73-77. old.
- Jacques Delors: A kétségek kontinense – Los Angeles Times Syndicate, HVG 2000. 09. 23. 59. old.
- Jugoszlávia adatai 1999-ben - Népszabadság 2000. 09. 23. 2. old.
- Kampány a szélsőjobb ellen – HVG 2000. 08. 19. 33. old.
- Konrád György: Naplójegyzet 2001. Szeptember 11-én és azután – Népszabadság 2001. 10. 12. 8. old.
- Krausz Tamás: Emberiség, vigyázz! – Népszabadság 2001. 10. 13. 21., 23. old.
- L.L.K.: A menekülőknek nem Magyarország a végállomás – Népszabadság 2000. 11. 07. 5. old.

- L.L.K.: Minden huszadik tettes idegen ország állampolgára – Népszabadság 1999. 07. 16. 5.old.
- Legindi Zoltán: Milyen a helyzet az orosz határon – Határőr 1999. 02. 01. 20-21. old.
- M. Rimai Andrea: Csökken a munkanélküliség? - Népszabadság 2000. 01. 04. 17. old.
- M. Rimai Andrea: Kevés magyar dolgozót fogad az Európai Unió – Népszabadság 2000. 02. 28. 1, 15. old.
- Margaretha Kopeining: Az EU belügyminiszterei a menekültalapról döntenek – Kurier 2000. 09. 28.
- Menedékkérők Európában - Népszabadság 2000. 02. 15. 3. old.
- Menekültek Európában - Népszabadság 2000. 06. 23. 2.old. Forrás: Le Monde
- Miklós Gábor: A szovjet múlt utolsó lehelete – Népszabadság 2000. 09. 30. 21.old.
- Milyen a magyarok biztonságérzete? – Népszabadság 1999. 05. 29. 2. old.
- Németh András: Milosevics élethalálharcot vív – HVG 2000. 09. 16. 57-58. old.
- Németh András: Választások Jugoszláviában - HVG 2000. 09. 30. 9. old
- Ónodi János: Schengen vízumkényszert akar - Országhatár Magazin - 1997/8 8-9. old.
- Péteri Teréz: Különbségek és hasonlóságok - Zsarú 1998. 03. 24. 34-35. old.
- Pogár Demeter: 6000000000 – Népszabadság 1999. 07. 10. 20-21. old.
- Réti Tamás: Kelet-Közép-Európa gazdasági kilátásai – HVG 2000. 01. 08. 55. old.
- Riba István: Lopott kocsik kiszűrése – HVG 2000. 09. 30. 92.old.
- Rüdiger Falksohn, Claus Christian Malzahn, Sylvia Schreiber, Michael Sontheimer, Thilo Thielke: A halál Selyemútja – Der Spiegel 26/2000.
- Schalk-Takáts: Az interpol segíteni akar - Zsarú 1998. 03. 24. 19-20. old.
- Simon Peresz: Terror – globális fenyegetés – Népszabadság 2001. 10. 13. 4.old.
- Spanyol határzár Észak-Afrikában - HVG 1998. 08. 08. 39-40. old.
- Sz.L.L.: Jövőre Oroszország vízumköteles – Népszabadság 2000. 02. 12. 1-2. old.
- Sz.L.L.: Új finn vízumkényszer terve – Népszabadság 2000. 01. 11. 3. old.
- Szilvássy József: Dzurinda a vízumkényszer mellett – Népszabadság 2000. 02. 21. 3. old.
- Szilvássy József: Kétszáz új roma kérelem Helsinkiben – Népszabadság 2000. 01. 10. 3. old.
- Tájok-Tari: Együtt az illegális migráció ellen, Határőr, 61. évfolyam 11. szám, 14.o. A Határőrség Képes lapja, HU ISSN 1419-5380
- Tuba Lajos: Szlovákia az OECD-ben – HVG 2000. 10. 14. 29-32. old.
- Új németek milliói – HVG 2000. 01. 08. 17. old.
- Vajda Zsuzsanna: Az ellentétek köntöse – HVG 2001. 10. 20. 54-55.old
- Valki László: A bizonytalanná váló új világrend – Népszabadság 1999. 04. 15. 12. old.
- Vass Péter: Balközép győzelem Szlovéniában - HVG 2000. 10. 21. 31-33. old.
- Vendégéjszakák alakulása - Népszabadság 2000. 03. 28. 16. old.
- Weisel Iván: Globalizáció jótét vagy csapás – Népszabadság 2000. 01. 12. 10. old.
- Zágoni Miklós: Egyéni harcosokból Öko sapiens – Népszabadság 1999. 07. 17. 19. old.

PUBLIKÁCIÓK ÉS EGYÉB TUDOMÁNYOS TEVÉKENYSÉG JEGYZÉKE

TANULMÁNY:

MEGJELENT PUBLIKÁCIÓK:

- Tájok Péter: A Határőrség helyszíni bírságot tevő tevékenységét befolyásoló tényezők, Határőrségi tanulmányok 2001/2. szám, Határőrség Tudományos Bizottsága, 2001, Budapest
- Tájok Péter: A Határőrség szabálysértési kézikönyve, Határőrség Rendészeti Főigazgatósága (azonosító szám 7252/2002.), Budapest, 2002.
- Tájok Péter: Oktatási segédlet a Határőrség szabálysértési kézikönyvéből, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Egyetemi Kiadó, Budapest, 2002.
- Tájok Péter: A Határőrség idegenrendészeti és szabálysértési szolgálati ágának bűnmegelőzési feladatai, Pécsi határőr tudományos közlemények II., Pécs, 2003, HU ISSN 1589-1674
- Tájok Péter: A menekültek védelme és biztonsági kockázatok, Pécsi határőr tudományos közlemények III., Pécs, 2004, HU ISSN 1589-1674
- Tájok Péter: A Határőrség mint szabálysértési hatóság, Határrendészeti tanulmányok 2004/1. szám, Határőrség Tudományos Tanácsa, 2004, Budapest, HU ISSN 1786-2345

MEGJELENÉS ALATT ÁLLÓ PUBLIKÁCIÓK:

- Tájok Péter: A Határőrség szabálysértési tevékenységét befolyásoló tényezők, a fejlesztés lehetséges területei (doktori értekezés koncepciója), Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Egyetemi Kiadó, Budapest
- Tájok Péter: Az illegális migráció kezelésében rejlő lehetőségek hazánk schengeni csatlakozását követően, mint a komplex biztonság kiemelt szegmense, Határrendészeti tanulmányok 2006/5. különszám, Határőrség Tudományos Tanácsa,
- Tájok Péter: „A jövő Schengene” hazai szemmel, a tiltott határátlépés dilemmája Határrendészeti tanulmányok 2007/1. szám, Határőrség Tudományos Tanácsa,

SZAKCIKK:

- Tájok-Tari: Együtt az illegális migráció ellen, Határőr, 61. évfolyam 11. szám, 14.o. A Határőrség Képes lapja, HU ISSN 1419-5380

MAGYARORSZÁGI KONFERENCIÁK:

- A Határőrség szerepe a bűnmegelőzésben, Pécs, 2003.06.19., Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, szóbeli hozzászólás kiadványban történő megjelentetéssel
- A magyar határellenőrzés – európai biztonság, Pécs, 2004., Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, szóbeli hozzászólás kiadványban történő megjelentetéssel
- A nem kormányzati szervezetekkel történő együttműködés, valamint az illegális migráció kezelésének aktuális helyzete, Budapest, 2006. október 05., szervező és levezető elnök
- Tisztképzés az évezred küszöbén. A határőr tisztképzés helyzet, további feladatok a képzés korszerűsítése érdekében, Budapest, 2003.04.10., rendezte: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztálya, szóbeli hozzászólás
- Az idegenrendészeti és szabálysértési szolgálati ág éves szakmai konferenciája 2003, Siófok, 2003. 05. 13, szervező, szekcióvezető, szóbeli hozzászólás
- Az idegenrendészeti és szabálysértési szolgálati ág éves szakmai konferenciája 2004, RTF RVTKI Nagykovácsi, 2004. május 11-13. szervező, szekcióvezető, szóbeli hozzászólás

NEMZETKÖZI KONFERENCIÁK:

- Az illegális migráció, illetve a határon átnyúló szervezett bűnözés elleni határőrségi tevékenység fő irányai, nemzetközi konferencia Záhony, 2003.05.23., Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztálya, szóbeli hozzászólás orosz nyelven
- Tudományos-szakmai konferencia a határ-menti együttműködés, menedékjog kezelés és felelősség megosztás napirendi kérdéseiről, Prága, 2003. 04-07. szóbeli hozzászólás
- Az ICMPD szervezésében, a moldáviai határigazgatás rendszerének megismerése, az illegális migráció kezelésének helyzetértékelése, a visszairányítás és visszafogadás intézményeinek alkalmazási helyzetének értékelésére, és megvitatására összehívott, második tényfeltáró munkacsoport konferenciája, Kisinyov, 2003. május 06-07. szóbeli hozzászólás, az ICMPD-nek írásban leadott anyag
- Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Regionális Egysége által Litvániában, Trakajban, 2004. április 19-21. között szervezett a határmonitorozás során a határőrizeti

szervek és a civil szervezetek közötti hatékony együttműködés elősegítéséről szóló konferenciája, szóbeli hozzászólás, a szervezőknek írásban leadott anyag

- A Söderköping Folyamat 2005. február 7-8-i ülése, Ukrajna, Kijev, szóbeli hozzászólás, a szervezőknek írásban leadott anyag
- A Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) által a migráció kezelésének elősegítése és az illegális migráció megakadályozása Ukrajnából és azon keresztül című program záró konferenciája, 2005. március 5., Ukrajna, Kijev, szóbeli hozzászólás

Tudományos munkám eredményeit több publikációban és tudományos dolgozatban foglaltam össze és jelentettem meg. A Határőrség Tudományos Tanácsának kettő alkalommal előadás formájában számoltam be részidő arányosan kutatási eredményeimről, amelyek közül több a Határőrség közép és hosszú távú stratégiai tervében rögzítésre, illetve a Határőrség és a Rendőrség integrációs folyamatának előkészítése során figyelembevételre került.

2007. január 1-től a Határőrség Tudományos Tanácsának tagja vagyok.