

BALLA JÓZSEF¹

A határforgalom-ellenőrzés Magyarországon Schengen előtt és után

Border traffic controls before and after Hungary's accession to the Schengen Agreement

*„A határok összekötnék és nem elválasztanak, átjár-
hatóak és mégis biztonságosak.”²*

Absztrakt

Az Európai Unió és a schengeni térség biztonságának megteremtésében kiemelt jelentőségű a schengeni külső határokon az egységes elvek szerint végrehajtandó határőrizet és határforgalom-ellenőrzés. A határforgalom-ellenőrzés tartalmi változásai megjelennek az ellenőrzési technológiában is. A totális határforgalom ellenőrzését 2004-ben egy új tartalmú szelektív és differenciált ellenőrzés váltotta fel.

Kulcsszavak: schengeni térség biztonsága, határforgalom-ellenőrzés, schengeni külső határ

Abstract

The execution of border surveillance and border traffic control along with uniform principles at the Schengen external borders plays a significant role in securing the European Union and the Schengen Area. The changes in the scope of border control are also reflected by the control technologies. In 2004 thorough border checks were replaced by new selective and differentiated checks with a new scope.

Keywords: security of the Schengen Area, border checks, Schengen external borders

¹ Balla József általános és fejlesztési dékánhelyettes, határrendészeti tanszékvezető, egyetemi docens, Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Kar. ORCID azonosító: 0000-0002-6113-5350, Balla.Jozsef@uni-nke.hu

² Charta 2011.

A mindennapi életünkben, a kommunikációnk részeként talán az egyik legtöbbet érintett téma a biztonság. A biztonság, amely hatással van a mindennapi életünkben a társadalmi kapcsolatainkra, a nemzetközi mobilitásunkra és a jövőnk formálására is. A biztonság mint a schengeni eszméhez kapcsolható intézkedések rendszerének végterméke/eredménye minden egyes uniós polgár számára hozzáadott értéket jelent. Az ember biztonság iránti igénye kódolva van génjeiben, így, ha azt valami zavarja, akkor megérzi, kellemetlen érzés, élmény keríti hatalmába. A „schengeni eszme” minden érintett állampolgár számára pozitív hatású, hiszen napjainkban már generációk – Magyarországon már a második generáció – élnek úgy mindennapjaikat, hogy nem tudják, mit jelent csak saját országuk határai között élni. Százmilliók számára egyértelmű, hogy az államhatár nem elválaszt, hanem összeköt, átjárható, de mégis biztonságos.

A *Magyar értelmező kéziszótár*³ a biztonság fogalmát veszélyektől mentes, zavartalan állapotként határozza meg. A *Hadtudományi lexikon* részletesebb meghatározást ad, amikor az alábbiak szerint fogalmaz: „A biztonság egyéneknek, csoportoknak, országoknak, szövetségi rendszereknek olyan állapota, helyzete (és annak tudati tükröződése), amelyben kizárható vagy megbízhatóan kezelhető az esetlegesen bekövetkező veszély, illetve adottak az ellene való eredményes védekezés feltételei.”⁴ A kérdés csupán az, hogy hol is kezdődik számunkra a biztonság.

A szabadság, a biztonság és a jog olyan értékek, amelyek szerves részét képezik az európai társadalmi modellnek és meghatározó elemei az európai integrációnak. A szabadság, a biztonság és a jog térségének egy olyan egységes területnek kell lennie, ahol alapvető értéként érvényesülnek az Alapjogi chartában foglalt emberi jogok, s ezzel együtt az emberi méltóságot és más jogokat is a tisztelet övezi.⁵ A schengeni eszme egyik alaptézise a belső határok szabad átjárhatósága, amely következtében keletkezett biztonsági deficit kezelésének meghatározó eszköze az integrált határigazgatás és az úgy nevezett négylépcsős beléptetés-ellenőrzési modell. Magyarország teljes jogú schengeni tagság-

³ Pusztai 2003.

⁴ Szabó 1995, 144.

⁵ Rapčan–Rapčanova 2010.

gából adódóan a teljes térség biztonságának fenntartásáért kötelezettséggel tartozik.

Az egyes országok közötti szabad mozgás megvalósulása Európa területén az 1950-es évekre vezethető vissza: 1954. március 22-én az Északi Tanács tagállamai⁶ egységes munkaerőpiacot hoztak létre, illetve az egységes Északi Útlevel Unió révén megszüntették közös határaikon a határellenőrzést. Ez azt jelentette, hogy a közös határaik bárhol és bármikor átléphetővé váltak. Nem végeztek sem határőrizeti, sem határforgalom-ellenőrzési tevékenységet.

A Benelux államok, valamint Franciaország, Olaszország és a Német Szövetségi Köztársaság 1957. március 25-én a római szerződés aláírásával létrehozták az Európai Gazdasági Közösséget, amelynek célja az volt, hogy megteremtsék az alapjait egy közös piacnak, ahol kölcsönösen biztosítják a személyek, az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgását. A szabad mozgás biztosítása konkrét megtestesülésének „kívánalma” a határellenőrzés megszüntetésében válhat realitássá. Az eltérő álláspontok közeledésére/közelítésére több kezdeményezés is történt, de a legjelentősebbnek az Európai Tanács 1984. júniusi csúcstalálkozója tekinthető, ahol nyilatkozatban rögzítették a szabad mozgás lehetőségét is.

„Az Európai Tanács a fontainebleau-i nyilatkozatban megfogalmazta az utas- és áruforgalom határellenőrzésének és vámellenőrzésének eltörlését a belső határokon. Ugyanakkor az Európai Tanács egy ad hoc bizottságot hozott létre a »Polgárok Európája« névvel (Adonino-bizottság). Ez a bizottság egyrészt egy útlevelunió lehetőségét vizsgálta meg, amelynek célja az volt, hogy az EK-útlevelek birtokosai szabadon mozgoghassanak, egészen a belső határon történő személyellenőrzés fokozatos megszüntetéséig. Másrészt feltérképezte azt, hogy a tagállamok polgárainak közösségi polgárként milyen jogokat lehetne biztosítani.”⁷

A Német Szövetségi Köztársaság és Franciaország az 1984. július 13-án aláírt saarbrückeni egyezményben megállapodtak abban, hogy közös határukon fokozatosan felszámolják az ellenőrzést. Ez azt jelentette, hogy a határátkelőhelyeik eredeti „funkcióját” megszüntetik, vagyis nem kell az államhatáron átlépni szándékozókát határforga-

⁶ Dánia, Norvégia, Svédország, Finnország, Izland.

⁷ Fejes et al. 2007, 4.

lom-ellenőrzés alá vonni. A másik eredmény, hogy a határátkelőhelyek közötti határszakaszon megszüntették a határőrizeti tevékenységet, vagyis az bárhol és bármikor átléphető. Valójában ez az időpont tekinthető a schengeni térség kialakulása kezdetének. Még ebben az évben jelezték csatlakozási szándékukat a Benelux államok is az egyezményhez.

Az öt állam képviselője 1985. június 14-én Luxemburgban, Schengen városában aláírta a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló schengeni megállapodást.

A megállapodás rövid és hosszú távú intézkedések bevezetésével biztosította a határellenőrzés felszámolását a közös, belső határokon, és ezek az intézkedések máig hatást gyakorolnak a schengeni térségben folytatott ellenőrzésre. Rövid távú intézkedések sorozataként már 1985. június 25-től a rendőri (határőri) és vámszervek főszabályként megál-
lítás nélküli, úgynevezett egyszerű szemrevételezéssel ellenőrizték a közös határaikon áthaladó személygépjárműveket. Összesen 14 pontban foglalták össze azokat az intézkedéseket, amelyeket a fenti cél elérése érdekében elfogadtak úgy, hogy a legtávolabbi megvalósítási célként 1986. január 1-jét tűzték ki, vagyis mindösszesen fél évben gondolkodtak.⁸

A hosszú távú intézkedések során a rövid távon kitűzött célok továbbfejlesztését irányozták elő. Elsődlegesen a belső határon a személyellenőrzés teljes megszüntetésében és az ellenőrzés külső határra történő súlyozásában. A schengeni megállapodás végrehajtására vonatkozó egyezmény elkészítését az 1980-as évek végén a gazdasági és politikai élet szereplőinek sürgetésén túl a vasfüggöny lebontásának (1989)⁹ eredményeként kialakult helyzet is sürgette, amely, negatív irányba befolyásolta a tagállamok határ- és közbiztonságát. A fentiek hatására 1990. június 19-én aláírt schengeni végrehajtási egyezmény az alábbi területeken fogalmazta meg az együttműködés kereteit, mint határellenőrzés (határőrizet, határforgalom-ellenőrzés) a „külső” és „belső” határok mentén: a vízumpolitika harmonizációja, az idegenrendészet, a menekültügy, a rendőrségi együttműködés, az igazságügyi együttműködés, a Schengeni Információs Rendszer (SIS), a szállítás és

⁸ Ördögh 2022.

⁹ Sallai 2012.

az áruk mozgása, valamint a személyes adatok védelme. Vagyis olyan területeket nevesítettek, amelyek garantálni képesek a tagállamok biztonságát úgy, hogy kompenzációs intézkedések rendszerelemeiként biztosítják a schengeni külső határokon történő egységes ellenőrzést, valamint az egymás iránti szolidaritást.

Magyarországon a határellenőrzés tartalmi elemei tekintetében a 2004. év meghatározó jelentőségű volt, mert ekkor érkezett el az a sokak által „várva várt” időpont – nevezetesen 2004. május 1. –, amikor az Európai Unió és a schengeni térség tagjává vált az ország. A schengeni tagság még nem a teljes jogú tagságot jelentette, mert az csak 2007. december 21-én következett be, több kelet-közép-európai országgal együtt,¹⁰ és a szárazföldi schengeni belső határokon¹¹ megszűnt a határellenőrzés. A légi határellenőrzésnél a belső légi járatok¹² határforgalom-ellenőrzésének megszüntetésére 2008. március 31-én került sor. Az EU-s tagság nem jelentette a belső határokon a határellenőrzés megszüntetését, de leginkább a határforgalom-ellenőrzés tartalmi elemei vonatkozásában mégis változás kezdetét jelentette.

A napjainkban használatos rendészeti szakterminológia szerint a határellenőrzés egy gyűjtőfogalom, amely alapvetően a határőrizetet és a határforgalom-ellenőrzést foglalja magában. Az államhatár őrzése a határ őrizetét, a határőrizetet jelenti, amely tevékenységet a határterületen folyamatos szolgálati tevékenységgel kell végrehajtani.¹³ Az államhatár őrzete tehát magát a „zöldhatár” őrizetét jelenti, ami az átkelőhelyek közötti határszakasz folyamatos ellenőrzés alatt tartására terjed ki annak érdekében, hogy a beutazási feltételekkel nem rendelkező személyek ne kerülhessék meg a határátkelőhelyeket és engedély nélkül, nem megengedett módon ne lépjenek át az államhatáron, a „zöld határon”. A határforgalom-ellenőrzés viszont a határátkelőhelyen folytatott szolgálati tevékenység, amelynek a célja az államhatáron áthaladó személyek, járművek és szállítmányok ellenőrzése, hogy végrehajtható-e a be-, illetve kiléptetés az adott állam/térség területére

¹⁰ 2007/801/EK.

¹¹ Ausztria, Szlovákia, Szlovénia.

¹² Olyan, kizárólag a tagállamok területéről induló, illetve oda érkező légi járat, amely harmadik ország területén nem szakítja meg az útját.

¹³ 30/2011. (IX. 22.) BM-rendelet.

vagy területéről. A jogszerű átlépés csak a határátkelőhelyeken és azok nyitvatartási idejében lehetséges.

Azt gondolhatnánk, hogy a határrendészeti kifejezés az európai integrációs folyamat részeként, a schengeni csatlakozás eredményeként „meghonosodott” terminus, hiszen a határőrizeti és határforgalmi szakterület 2004-es összevonásának időpontjától használatos. Ezzel ellentétben, a határrendészet 110 éves múltjának bizonyított és írásos forrása az 1907-ben kiadott *Határrendészeti kézikönyv*,¹⁴ amely a Magyar Királyi Határrendőrség, a bevándorlás, a kivándorlás, az útlevél s az ezekkel összefüggő törvények és rendeletek gyűjteményének tekinthető.

A 2004-es változás a Határőrséget is érintette – amelynek deklarált feladata volt a határellenőrzés végrehajtása is –, mivel megszűnt a kettős rendeltetése. A 2004-ben módosított alkotmány értelmében 2005. január 1-jén megváltozott a Határőrség jogállása, országos hatáskörű, alapvetően rendészeti feladatokat ellátó, fegyveres rendvédelmi szervezetté vált.¹⁵ A határőrizetről és a Határőrségről szóló törvény¹⁶ 2005-ig az alábbiak szerint rendelkezett: „Az államhatár őrzése és védelme a fegyveres erők feladata. A Határőrség kettős rendeltetésű, sajátos jogállású és szervezetű fegyveres szerv, amely a haza katonai védelmét a fegyveres erőkre, a határrendészeti feladatait az e törvény rendelkezései, valamint a rá vonatkozó más törvények és jogszabályok alapján hajtja végre.” A határrendészeti feladatok mellett az államhatár védelmi feladatait is el kellett látnia. A védelem nem rendészeti, hanem katonai tartalommal bírt, amely a fogalmi meghatározásból is egyértelműen kitűnik: „Haditevékenységi mód, a harctevékenység egyik formája, amelyet a csapatok a támadó ellenséggel szemben előre elkészített v. a harc folyamán elfoglalt és berendezett sávban, körletben, körzetben folytatnak.”¹⁷ Természetesen a Határőrség kettős rendeltetése során is rendészeti feladatainak keretében látta el a határőrizetet és a határforgalom-ellenőrzést: „más hatóságokkal együttműködve ellenőrzi az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalmat, a szállítmányokat, biztosítja a határátkelőhelyek rendjét”.¹⁸ A határforgalom-ellenőrzés

¹⁴ Pavlik–Laky 1907, 404.

¹⁵ Nagy 2010.

¹⁶ 1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről.

¹⁷ Szabó 1995, 1405.

¹⁸ 1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről, 22. §.

tartalmában már ekkor is érzékelhetővé vált az a schengeni eszme, hogy belépéskor a harmadik ország állampolgárait alaposabban kell ellenőrizni: „A differenciálás oka az, hogy a tagállamok köz- és nemzetbiztonságát elsősorban kívülről fenyegetik veszélyek. Az illegális migráció egyre inkább összefonódik a szervezett bűnözéssel és új megjelenési formákat ölt.”¹⁹ A kilépő, nem magyar állampolgárok ellenőrzését alapvetően bűnmegelőzési cél indokolta: „Az ellenőrzés tartalma mindig függ az általános körülményektől és a konkrét helyzettől. Általában kiterjed annak ellenőrzésére, hogy a külföldi betartotta-e a schengeni területen és az adott tagállamban a tartózkodásra vonatkozó rendelkezéseket. Keresik a bűncselekmények elkövetésére utaló gyanúokat.”²⁰

Ezen ellenőrzési szempontok érvényesítésének érdekében 2004-ben módosult a Határőrség határforgalom-ellenőrzésre vonatkozó szabályozása, és elkészült az új *Útlevéltelkezelői szabályzat*.²¹ A határforgalom-ellenőrzéssel szemben támasztott követelményként továbbra is tartalmazta a törvényes, biztonságos és kulturált feladat-végrehajtást.

- Törvényesség alatt azt értette, hogy az ellenőrzés folyamatának valamennyi szegmensében érvényesíteni kell a működésre vonatkozó hatályos normákban és belső rendelkezésekben meghatározott előírásokat, amelyek betartását az átlépésre jelentkező utasoktól is meg kell követelni.
- A biztonságosság azt jelentette, hogy a kialakított és alkalmazott ellenőrzési rendszer képes garantálni a biztonságra veszélyt jelentő tényezők időben történő felismerését és biztosítja a szükséges intézkedések megtételét.
- Az utasközpontú és a „szolgáltató”²² jelleget a kulturáltság jelentette, amely akkor érvényesült, ha az utasok átléptetése udvarias, gyors,²³ szakszerű volt, valamint biztosította az utasok szükséges és lehetséges mértékű felvilágosítását.

¹⁹ Sallai et al. 2000.

²⁰ Uo.

²¹ Útlevéltelkezelői szabályzat. Budapest, Határőrség Országos Parancsnokság, 2004. Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály.

²² Bendes Győző határőr dandártábornoknak a Budapesti Határőr Igazgatóság igazgatójaként a Határőrség szolgáltató jellegét erősítette azon szakmai meggyőződése, hogy a „Határőrség mindaddig szolgáltató, amíg nem kell intézkedést fogantatnia.”

²³ Fontos megjegyezni, hogy a gyorsaság soha nem mehet a biztonság rovására. Az ellenőrzésnek a szükséges ideig, de lehetőség szerint várakozásmentesen kell megtörténnie.

A határforgalom-ellenőrzés ilyen jellegű végrehajtásának szemléletváltása már az 1990-es évek végén is tetten érhető volt a belső szabályozásban. Ennek a hangsúlyozását és érvényre juttatását a Határőrség továbbra is kiemelt célként határozta meg. Megjelent az utasok szelektálása és az utaskategóriához igazodó differenciált ellenőrzése. A minimum²⁴ és az alapellenőrzés²⁵ fogalmilag is definiálásra került, amely a tömegellenőrzés keretében történő feladat-végrehajtás eredményes teljesítésének is alapul szolgált. Ez abban nyilvánult meg, hogy mindenkit csak a szükséges ideig kell ellenőrzés alá vonni, figyelemmel az általa, „személyével megában hordozott” biztonsági kockázati szintre. Az ellenőrzési technológia változtatása elengedhetetlen abban az esetben, ha a forgalom növekszik, de a határátkelőhelyek áteresztőkapacitása változatlan marad.

A téma kutatásának eredményeként, a két fogalmat újraértelmezve az alábbiak szerint javasolt alkalmazni: „a szelektív ellenőrzés [...]: a határforgalom-ellenőrzés végrehajtásáért felelős szervezet azon tevékenysége, amikor az államhatáron átlépésre jelentkező személy és adott esetben a birtokában/felügyelete alatt lévő jármű, szállítmány ellenőrzését, kockázatelemzés alapján, a kockázati indikátorok és profilok meghatározásával, az utas- és járműkategóriák, továbbá általánosított ismérvek, információk, gyanúok figyelembevételével, a kockázati besoroláshoz igazodó – veszélyesség mértékének megfelelő – szétválasztással hajtja végre.

[...] a differenciált ellenőrzés [...]: a határforgalom-ellenőrzés végrehajtásáért felelős szervezet azon tevékenysége, amikor a szelektív ellenőrzés érvényesítése mellett, a kockázati besoroláshoz igazodó ellenőrzési módszer, eszköz és körülmény megválasztásával, eltérő tartalommal történik az ellenőrzés végrehajtása.²⁶

A rendszerváltást követően a 2004-es EU-s csatlakozásig folyamatosan változott a határforgalom-ellenőrzés; az említett utaslétszám

²⁴ Minimum-ellenőrzés: a határforgalom ellenőrzése során a személyek, járművek, szállítmányok határátlépési feltételeinek megállapítása az okmányok vizsgálatával, valamint a járművek megsejtelésével történik.

²⁵ Alapellenőrzés keretében kell vizsgálni a személyek, járművek, szállítmányok átléptetéséhez szükséges feltételek meglétét, illetve az ellenőrzés során felmerült jogszabálysértés gyanújára utaló körülmény esetén a jogsértő cselekmény bizonyítása vagy kizárása érdekében végzett ellenőrzés.

²⁶ Balla 2017c.

növekedése és az áteresztőképesség állandósága az 1990-es évek végére a totális határforgalom-ellenőrzés teljes megszűnését eredményezte. Helyébe a már említett szelektív és differenciált ellenőrzés lépett,²⁷ amely új fejezetét jelentette az útlevélkezelők szolgálatának.

Csak szemelvények szintjén, a teljesség igénye nélkül indokolt bemutatni, hogy a határforgalom-ellenőrzés módszere milyen változásokon ment keresztül, hogy a 2004-es állapot kialakulhasson/kialakuljon. A Magyar Királyi Határrendőrség létrehozásának egyik indoka volt, hogy „az utóbbi években ijesztő mérveket öltő kivándorlás, s a szomszédos országokból nagy számban beözönlő vagyontalan elemek bevándorlása arra indította a magas belügyi kormányt, hogy a határszéleken rendőrkapitányságokat állítson fel, melyek szemmel tartsák és adott esetben meggátolják, úgy a kivándorló, mint a beözönlő elemeket.”²⁸ A feladata hármas rendeltetést jelentett. Az ország azon részein, ahol útlevél-kötelezettség állt fent,²⁹ a határállomásokon végrehajtsa az útlevelek és úti igazolványok vizsgálatát, kiállítsa az úti igazolványokat és határforgalmi adatgyűjtést teljesítsen.³⁰

Az emberek helyváltoztatásának okán generálódik a határforgalom, és még napjainkban is elfogadható, szinte állandónak tekinthető az alábbi, 1977-es megfogalmazás: „Határforgalom a nemzetközi forgalomban közlekedő utasok be-, vagy kiutazása, járművek és szállítmányok áthaladása az államhatáron a nemzetközi, két állam közötti, vagy a kishatárforgalom számára megnyitott határátkelőhelyen.”³¹

A határforgalom alakulására több olyan tényező is hatást gyakorol, amelyek függetlenek a szubjektív emberi tényezőktől. Ilyen befolyásoló tényezőként tekinthetünk a nemzetközi politikai viszonyokra, a gaz-

²⁷ Varga 2016.

²⁸ Pavlik–Laky 1907, előszó.

²⁹ A magyar korona országainak területén való tartózkodáshoz és utazáshoz, valamint az államhatáron történő átkeléshez rendszerint nem volt szükség útlevélre, vagyis nem volt általános útlevél-kötelezettség. Háború esetén, vagy ha az állam vagy valamely részének biztonsága, vagy valamely állammal szemben a viszonyosság megkívánta, a minisztérium felhatalmazást kapott arra – az 1903. évi VIII. törvénycikk alapján –, hogy az útlevél-kötelezettséget az állam egész területére vagy bizonyos részére, illetőleg a határszélre vagy annak valamely részére ideiglenesen elrendelje.

³⁰ 1905. 91.000 sz. B. M. r. a határrendőrségről szóló törvény életbelépéséről és végrehajtásáról. 1905. 91.000 számhoz utasítás a határrendőrségről szóló törvény végrehajtása tárgyában.

³¹ A Magyar Népköztársaság belügyminiszterének 30/1977. számú parancsa a Határforgalom-ellenőrzési szabályzat kiadásáról.

daságpolitikai viszonyokra és a természetföldrajzi viszonyokra is. Ezen három tényező közül a nemzetközi politikai viszonyokat emelném ki, amely vonatkozásában elfogadom dr. Nagy György azon nézetét, amely szerint: „Az idegenforgalmi vonzást eredményező földrajzi lehetőségek mindaddig csak kihasználatlan lehetőségek maradnak, amíg a nemzetközi politikai viszonyokban az országok nemzetközi kapcsolataiban nem foglal el jelentős helyet a nemzetközi gazdasági kapcsolatok szélesítésének, a népek közötti kölcsönös megértés, a társadalmi és kulturális együttműködés fejlesztésének a szükségessége. A békés egymás mellett élés politikája, az enyhülés tért hódít, a különböző társadalmi rendszerű országok együttműködése szélesedik.”³²

Az 1977-es *Határforgalom-ellenőrzési szabályzatban*³³ jelenik meg elsőként a differenciált ellenőrzés. A kategorizálás négy szintű:³⁴

- Az első fokozatú ellenőrzés keretében a keleti és északi viszonylatba átlépő, egyben a szocialista államokba utazó, vagy onnan érkező magyar és más szocialista államok állampolgárait és járműveit kellett ellenőrizni, feltéve, hogy sem a hazatérés megtagadásának lehetősége, sem a tiltott anyagok csempészetének gyanúja nem állt fenn.

Az ellenőrzést a forgalom-ellenőrző pont (a továbbiakban: FEP) vagy a vámhivatal beosztottja megsejmlélés útján végezte.

- A második fokozatú ellenőrzést:
 - a nyugati és a déli viszonylatban valamennyi átlépő járműnél;
 - a nem szocialista országok állampolgárai gépjárműveinek bármely viszonylatban való átlépésénél;
 - magyar állampolgárok gépjárműveinek keleti és északi viszonylatban, de nem szocialista államba történő kiutazás és hazatérés esetén.

Az ellenőrzést a megbúvársra és anyagok elrejtésére alkalmas helyek ellenőrzésével a FEP és a vámhivatal beosztottja közösen hajtotta végre, úgy, hogy az utasok alapvetően a gépkocsiban maradhattak.

³² Nagy 1980, 7.

³³ A Magyar Népköztársaság belügyminiszterének 30/1977. számú parancsa a Határforgalom-ellenőrzési szabályzat kiadásáról a forgalom-ellenőrző pontok részére.

³⁴ Uo. 39–41.

- Harmadik fokozatú ellenőrzést kell végrehajtani valamennyi viszonylatban – állampolgárságra való tekintet nélkül –, ha az utas, a jármű vagy a szállítmány szükségessé teszi a szigorúbb ellenőrzést.

Az ellenőrzést a megbúvársra és anyagok elrejtésére alkalmas helyek ellenőrzésével a FEP és a vámhivatal beosztottja közösen hajtotta végre, úgy, hogy az utasok nem maradhattak a gépkocsiban.

- A negyedik fokozatú ellenőrzést utasításra, határsértők, hamis útlevél használata, tiltott anyag felkutatása és bűncselekmény esetén kellett végrehajtani.

Az ellenőrzést az utasforgalomtól elkülönített helyen, indokolt esetben a gépjármű szükséges mértékű szétszedésével és a szállítmány kirakodásával végezték.

Megfigyelhető, hogy a differenciálást itt elsődlegesen a viszonylatok, másodsorban pedig az állampolgárság határozta meg.

Az 1903 és 1941 közötti időszak személyforgalmát alapvetően három típusra lehet osztani: a kivándorlók, a határszéli és a „luxus” vagy a jó módú személyek forgalmára.³⁵ Magyarország határforgalmának alakulására jelentős hatást gyakorolt a második világháború. A háborút követően a forgalmat alapvetően a vasúton megvalósuló – természetesen a helyreállítást követően, mivel a vasúthálózat stratégiai támadási célpont volt az ellenséges hatalmaknak, így jelentős károkat szenvedett – szállítások jelentették.

³⁵ Bencsik 2005.

1. táblázat: A személyforgalom összehasonlítása

A személyforgalom viszonylati alakulásának kimutatása							
Év	Viszonylati adatok ³⁶						
	osztrák	jugo- szláv	román	szovjet	cseh- szlovák	buda- pesti ³⁷	összesen
1960	273 941	255 908	416 002	116 274	1 225 050	222 485	2 509 660
1970	1 646 582	4 812 682	1 706 997	466 408	6 474 204	1 111 207	16 218 008
1980	4 458 750	7 509 701	4 213 102	1 408 074	22 088 319	2 255 420	41 933 366
1990	30 015 954	22 492 820	23 421 301	6 000 106	27 936 759	2 159 593	112 026 533
Változás %-ban ³⁸							
1960- 1970	+501	+1780	+301	+301	+428	+399	+546
1970- 1980	+170	+56	+146	+201	+241	+102	+158
1960- 1980	+1527	+2834	+912	+1110	+1703	+913	+1570
1980- 1990	+573	+199	+455	+326	+26	-4	+167
1960- 1990	+10857	+8689	+5527	+5060	+2180	+870	+4363

Ha az 1960-as adatokat vesszük bázisévnek – ami a második világháború utáni „konszolidáció” lezárása és a kétpólusú világrend kialakulása meghatározó időszakának is tekinthető –, akkor látható, hogy 1970-re szinte minden viszonylatban háromszorosára, ötszörösére növekedett a határforgalom. Kivételt képez ez alól a magyar–jugoszláv határszakasz, ahol mintegy tizennyolcszorosára emelkedett az átlépő személyek száma. A számadatok abszolút értékét tekintve a legnagyobb, közel száznyolcszoros növekedés volt osztrák határon 1960 és 1990 között, de 1980-ról 1990-re, 4 458 750 főről 30 015 954 főre emelkedett a határon átlépő személyek száma. A számadatokra figyelemmel igazolható az a tény, hogy a már említett befolyásoló tényezők eredményeként a totális határforgalom-ellenőrzést – mindenkit, mind kilépő,

³⁶ Nagy 2000, 218.

³⁷ Férihegyi Nemzetközi Repülőtér.

³⁸ A szerző összehasonlító adatai.

mind belépő irányban azonos tartalommal és tételes (adattári is) ellenőrzés alá kellett vonni – nem lehetett és nem is kellett fenntartani.

A határforgalom-ellenőrzés tartalmi elemeinek meghatározása is hatással van az ellenőrzés biztonságára és az ellenőrzést végző személy tevékenységére. Az 1977-es szabályzat a forgalom-ellenőrző pont feladatait az alábbiak szerint határozta meg:

„A FEP feladata:

- a határforgalomban részt vevő személyek úti okmányainak ellenőrzése, az érvényes okmánnyal vagy engedéllyel rendelkező személyeknek a határon való átléptetése, a forgalom adatainak nyilvántartása, jelentése;
- hamis, vagy hamisított útiokmányok felfedése, használóinak leleplezése; egyéb okból érvénytelen úti okmánnyal, úti okmány, vagy engedély nélkül, továbbá más meg nem engedett módon való határátlépés megakadályozása, határsértők és segítők elfogása;
- az államhatáron átmenő járművek és szállítmányok ellenőrzése határsértők és tiltott anyagok felfedése céljából;
- az államhatáron átmenő katonai szállítmányok, katonai személyek átléptetése;
- a FEP-re háruló állambiztonsági teendők ellátása;
- a felhatalmazás alapján vízumok, valamint fegyver- (és lőszer-) kísérő igazolványok kiadása;
- a FEP elhelyezési körletének és szolgálati helyeinek védelme;
- a határforgalom ellenőrzése során a Belügyminisztérium más szerveinek és a vámhivatalok munkájának segítése.”³⁹

A feladat nem, de a tartalom és a módszer 2004-re változott. A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (*Schengeni határellenőrzési kódex*) létrehozásáról szóló 562/2006/EK (2006. március 15.) európai parlamenti és tanácsi rendelet⁴⁰ 2006. október 13-án lépett hatályba. A rendelet elfogadásával a korábbi szabályozás tehát a kormányközi keretről a közösségi keretre tért át.⁴¹

³⁹ A Magyar Népköztársaság belügyminiszterének 30/1977. számú parancsa a Határforgalom-ellenőrzési szabályzat kiadásáról, 10–11.

⁴⁰ 562/2006/EK.

⁴¹ A közösségi keretben való együttműködés a kormányközinnél jóval kötöttebb, mivel az ügyek jelentős része kikerül a nemzetállamok korlátlan szuverenitásának köréből. A közös-

A *Schengeni határellenőrzési kódex* a hatálybalépését követően tizenegy alkalommal módosult.⁴²

A schengeni eszme nyújtotta szabad mozgás gyakorlása alatt azt kell mindenki számára biztosítani, hogy az, aki az adott „körön belül” helyezkedik el, vagyis az Európai Unió állampolgára – ideértve a harmadik országok azon állampolgárait is, akik a szabad mozgás jogát gyakorló valamely uniós polgár családtagjai –, annak a schengeni külső határok átlépése során egy kedvezményezettebb, kevesebb tartalmi elemet magában foglaló határforgalom-ellenőrzésen kell átesnie. Ez abból a megközelítésből következik, hogy a szabad mozgás uniós jogával rendelkező személy az, akinek a biztonságát garantálni kell azzal szemben, aki ezen a „körön kívül” helyezkedik el. Ezek a személyek azok, akiknek az ellenőrzését a legalacsonyabb kockázati besoroláshoz igazított tartalommal kell meghatározni.

Ezt a feltevést bizonyos mértékben felülírja az a körülmény, hogy a *Schengeni határellenőrzési kódex* 2017-es módosítása kötelezően írja elő, hogy ezen utaskategóriát is rendszeres, adattári ellenőrzés alá kell vonni.

„A szabad mozgás uniós jogával rendelkező személyeket be- és kiutazáskor az alábbi ellenőrzéseknek kell alávetni:

- a) a személy személyazonosságának és állampolgárságának, valamint a határátlépésre jogosító úti okmány eredetiségének és érvényességének ellenőrzése, többek között a releváns adatbázisok és azon belül is mindenekelőtt az alábbiak lekérdezésével:
 1. a SIS;
 2. az Interpol ellopott és elvesztett úti okmányokat (SLTD) tartalmazó adatbázisa;
 3. az ellopott, jogellenesen használt, elvesztett vagy érvénytelenített úti okmányokkal kapcsolatos információkat tartalmazó nemzeti adatbázisok.”⁴³

ségi keretben való együttműködés során a közösség a szervezet tagjaira nézve kötelező erejű döntéseket hoz, vagyis ha a döntés megszületik, a tagállam nem mérlegelheti annak végrehajtását. A rendeletben lefektetett szabályok általános hatályúak, teljes egészében kötelezőek és közvetlenül alkalmazandók. A címzeteknek maradéktalanul be kell tartaniuk azokat anélkül, hogy át kellene ültetni őket a nemzeti jogba.

⁴² Herczeg 2019, 1–64.

⁴³ 2017/458 EU.

A schengeni térség biztonsága szempontjából kockázatosabb utaskategóriába tartoznak a harmadik országok állampolgárai, akik között szintén kétszintű „fenyegetettséget” lehet elhatárolni. Első a vízummentes, a második pedig a vízumkötelezett harmadik ország állampolgára. Ezeknek az állampolgároknak az előírt beutazási feltételekkel kell rendelkezniük a schengeni térség területére lépéshez. A *Schengeni határellenőrzési kódex* 8. cikke leírja ezen feltételeket.

A schengeni térség biztonsága egyértelműen azon múlik, hogy a tagállamok felkészültek-e és képesek-e a schengeni külső határokon az egységes elvek szerinti ellenőrzést teljesíteni. A felkészültségen az infrastrukturális, technikai, informatikai és technológiai felkészültséget magában foglaló tevékenységet kell érteni.

A *Schengeni határellenőrzési kódex* két jelentősebb változását szükséges megemlíteni, amelyek jelentős hatással lesznek majd a schengeni külső határon átlépő személyek egyértelmű azonosítására, így a biztonság garantálására. A 2017. december 20-i módosítás a határregisztrációs rendszer (EES)⁴⁴ jövőbeni alkalmazását szabályozza, a 2018. szeptember 20-i pedig az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer⁴⁵ létrehozását rögzíti. A folyamatosan változó biztonsági kihívások az ellenőrzés szabályozásának változtatásait vonják maguk után. A hazai határforgalom-ellenőrzésben egy teljes paradigmaváltásra volt szükség,⁴⁶ amit Magyarország EU-s csatlakozása eredményezett, és annak hatására teljesült ki.

Irodalom

- Balla, József 2017a: A határforgalom-ellenőrzés tartalmi változásai 1990-ig. *Hadtudományi Szemle*, 10. évf., 2. szám, 295–316.
- Balla, József 2017b: A schengeni elvek szerinti határforgalom-ellenőrzés tartalmi elemei Magyarországon 2016-ban. *Magyar Rendészet*, XVII. évf., 3. szám, 13–30.
- Balla, József 2017c: Határforgalom-ellenőrzés és útiokmány-hamisítás 1996–2004 között. *Hadtudományi Szemle*, X. évf., 4. szám, 373–397.

⁴⁴ 2017/2225 EU.

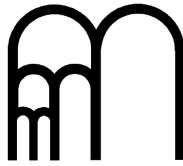
⁴⁵ 2018/1240 EU.

⁴⁶ Az ellenőrzési módszerek változásait részletesen kutattam és több tanulmányban dolgoztam fel: Balla 2017a, b.

- Bencsik, Péter 2005: A határforgalom szabályozása hazánkban és a környező államokban (1903–1941). *Rendvédelem-történeti Füzetek*, XI. évf., 13. szám, 15–26.
- Charta 2011: a III. Nemzetközi Határrendészeti Konferencián részt vevő, húsz ország határrendészeti képviselői által elfogadott charta. Siófok, 1995. május 2–3. Budapest, Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály.
- Fejes, Zsuzsanna – Sallai, János – Soós, Edit – Tóth, Judit (szerk.) 2007: Vájlok László: Schengenre hangolva. *Európai Műhelytanulmányok*, 113. szám.
- Herczeg, Mónika 2019: *A schengeni határellenőrzési kódex változásai az uniós jog és a nemzetközi migráció tükrében*. Diplomamunka. Budapest, Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Kar.
- Nagy, György 1980: *A határforgalom-ellenőrzés tapasztalatai, időszerű feladatai, a határsértők és embercsempészek módszerei a FEP-en*. Budapest, Belügyminisztérium Határőrség Politikai Csoportfőnökség.
- Nagy, György 2010: Határőrség 1957–2007. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, XVII. évf., 21. szám, 57–65.
- Nagy, József 2000: *A Határőrség területi elhelyezkedésének, tevékenységének, szervezetének és létszámának fejlődése 1958-tól 1998-ig*. Doktori értekezés-tervezet. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.
- Ördögh, Tibor (szerk.) 2022: A szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térsége. In Balla, József – Vájlok, László: *Schengeni együttműködés*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 299–314.
- Pavlik, Ferenc – Laky, Imre 1907: *Határrendészeti kézikönyv*. Budapest, „Pátria” irodalmi vállalat és nyomdai részv.-társ. nyomása.
- Pusztai, Ferenc (főszerk.) 2003: *Magyar értelmező kéziszótár*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Rapčan, Jaroslav – Rapčanová, Michaela 2010: Az Európai Unió állampolgársága és a szabadság, biztonság és jog térségének összefüggései. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, XI., 1589–1674.
- Sallai, János – Szőke, István – Varga, János – Vass, Ferenc – Vájlok, László – Virányi, Gergely 2000: *Határellenőrzés az Európai Unióban*. Budapest, Tempus-Projekt Institut Bildung – Rendőrtisztviselői Főiskola – Hanns Seidel Alapítvány.
- Sallai, János 2012: *Egy idejét múlt korszak lenyomata. A vasfüggöny története (Abdruck einer versunkenen Epoche. Geschichte des Eisernen Vorhangs – An Impression of a Bygone Era. The History of the Iron Curtain.)* Budapest, Hanns Seidel Alapítvány.
- Szabó, József (főszerk.) 1995: *Hadtudományi lexikon*. I. kötet. Budapest, Magyar Hadtudományi Társaság.
- Varga, János 2016: A totális határforgalom-ellenőrzéstől a szelektív és differenciált ellenőrzésig: az 1980-as és 1990-es évek világpolitikai és társadalmi változásai, hatásuk a határforgalom-ellenőrzésére. In Deák, József – Gaál, Gyula – Sallai, János (szerk.) *A toll sokszor erősebb, mint a kard: rendészettudományi tanulmányok prof. dr. Főrizs Sándor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., 226–238.

Jogszabályi hivatkozások

1905. 91.000 sz. B. M. r. a határrendőrségről szóló törvény életbelépéséről és végrehajtásáról.
1905. 91.000 számhoz utasítás a határrendőrségről szóló törvény végrehajtása tárgyában.
1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről. <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=99700032.TV> (Letöltve: 2024. április 20.)
- 30/2011. (IX. 22.) BM-rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=137964.314429 (Letöltve: 2024. április 20.)
- A Magyar Népköztársaság belügyminiszterének 30/1977. számú parancsa a Határforgalom-ellenőrzési szabályzat kiadásáról. Budapest, 1977. évi október hó 26-án.
- A Tanács határozata (2007. december 6.) a schengeni vívmányok rendelkezéseinek a Cseh Köztársaságban, az Észt Köztársaságban, a Lett Köztársaságban, a Litván Köztársaságban, a Magyar Köztársaságban, a Máltai Köztársaságban, a Lengyel Köztársaságban, a Szlovén Köztársaságban és a Szlovák Köztársaságban történő teljes körű alkalmazásáról (2007/801/EK). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:323:0034:0039:HU:PDF> (Letöltve: 2024. április 20.)
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2225 rendelete (2017. november 30.) az (EU) 2016/399 rendeletnek a határregisztrációs rendszer (EES) alkalmazása tekintetében történő módosításáról. HL L 327, 2017. szeptember 12.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1240 rendelete (2018. szeptember 12.) az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS) létrehozásáról, valamint az 1077/2011/EU rendelet, az 515/2014/EU rendelet, az (EU) 2016/399 rendelet, az (EU) 2016/1624 rendelet és az (EU) 2017/2226 rendelet módosításáról. HL L 236, 2018. augusztus 19.
- Az Európai Parlament és Tanács (EU) 2017/458 rendelete (2017. március 15.) az (EU) 2016/399 rendeletnek a külső határokon a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett ellenőrzések megerősítése tekintetében történő módosításáról. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32017R0458> (Letöltve: 2024. április 10.)



Pro Minoritate 2024. tél

Oktatás, szocializáció

GERNER Zsuzsanna: A kisebbségi nyelv és identitás megőrzésének lehetőségei, különös tekintettel az erdélyi és felvidéki magyar fiatalok nyelvi szocializációjának 21. századi változásaira
SZABÓ Róbert Károly: Szocialista kori törekvések és eredmények a cigány gyerekek óvodai integrációjára a Cigányügyi Koordinációs Bizottság iratanyaga alapján

Személyiségek a történelemben

DE MONTETY, Henry: Balogh József, a főszerkesztő. Egy magyar-zsidó patrióta mozgástere és kényszerpályája a neobarokk korban
CSÁBOCZKY Szabolcs: „Ha nem akarsz a testvérem lenni...” Andor Nitsch és a Zipser Deutsche Partei aktivista manőverezése 1937-ben

Történelmi idők

VARGA Lilla: A török nyelvújítás magyar szemmel
VÁRADI Natália: A Talabor–Nagy-ági vízerőmű. A szovjet iparosítás jelképe Kárpátalján