

HATÁROKKAL – HATÁROK NÉLKÜL

Két jó okom is van arra, hogy mondanivalómat mentegetőzésekkel kezdjem: az első az, hogy jóllehet életem során mintegy kilenc alkalommal szólított magához a Magyar Honvédség (azaz sokszorosan visszaeső fegyverviselt ember vagyok) mégis nagy bátorság kellett ahhoz, hogy a mai nyitó előadást elvállaljam. Katona ugyanis tényleg sokszor voltam, de határőr egyetlen alkalommal sem. (Ami talán külön szerencsésnek is mondható, tekintettel arra a képességre, hogy az általam 35. éve lakott Pécs belvárosában is el tudok tévedni.) Nos tehát, a Határőrségtől közvetlenül szerzett tapasztalataim, élményeim nincsenek, a szakma szele így nem is csaphatott meg. Ez a körülmény pedig kétségkívül elbizonytalanít. Mentegetőzésem másik oka az, hogy már előzetesen jeleznem kell: mondanivalóm „minősége” minden bizonnyal alulmúlja majd azoknak a tanulmányoknak, tudományos értekezéseknek a színvonalát, amelyeket az elmúlt esztendő konferenciáin tartott előadásokat összefoglaló kötetekből volt szerencsém megismerni. Nem hallgathatom el: ezek az előadások (és az azok nyomán készült írásművek) rendkívül alaposak, gondosan megszerkesztettek voltak. Az intézménytörténeti áttekintéstől kezdve a jogharmonizációig széles keresztmetszeten vizsgálták a határőrizettel összefüggésbe hozható kérdésköröket, nem egy közülük az aktuális törvény (jog) alkotás számára is utat mutatva.

Mi marad hát a kerítésen kívül rekedt jogtanárnak? Alighanem a szerénység, az, hogy húzódjon vissza saját szorosan értelmezett szakmája sáncai mögé, azaz iparkodjék munkaeszközéhez, az Alkotmányhoz, s az abban lefektetett alapokhoz ragaszkodni. Minthogy pedig a magyar Alkotmány már előadó penzumát képezi, ezúttal az Európai Unió Alkotmányát („Alkotmányos szerződését”) helyezi görcső alá.

Mit mond az Európai Unió Alkotmánya a határok ellenőrzésével kapcsolatban? (III-265. cikk.)

„Az UNIÓ olyan politikát alakít ki, amelynek célja:

a/ Annak biztosítása, hogy a belső határok átlépésekor a személyek, állampolgárságuktól függetlenül, mentesüljenek mindenfajta ellenőrzés alól.

b/ A személyek ellenőrzésének és a határok átlépése eredményes felügyeletének biztosítása a külső határokon.

c/ A külső határok integrált határőrizeti rendszerének fokozatos bevezetése.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt céljából európai törvény vagy kerettörvény intézkedéseket állapít meg a következőkre vonatkozóan:

a/ a vízumokra és az egyéb rövid távú tartózkodásra jogosító tartózkodási engedélyekre vonatkozó közös politika;

b/ azok az ellenőrzések, amelyeknek a külső határokat átlépő személyeket alá kell vetni;

c/ azok a feltételek, amely mellett harmadik országok állampolgárai rövid ideig szabadon mozoghatnak az Unión belül,
d/ a külső határok integrált határőrizeti rendszerének fokozatos bevezetéséhez szükséges valamennyi intézkedés;
e/ a személyek – állampolgárságuktól független – mentessége mindenfajta ellenőrzés alól a belső határok átlépésekor.

(3) E cikk nem érinti a tagállamok arra vonatkozó hatáskörét, hogy a nemzetközi joggal összhangban megállapítsák földrajzi határaikat.”

Megjegyzem; ezek a külön szabályozások részben már megtörténtek, részben ezután kerülnek sorra. Azaz: az ún. uniós szabályozás is valójában még „menetközben” van. Az azonban már most látszik, hogy hazánk számára is lesznek olyan teendők, amelyeket – mindenekelőtt – meg kell ismerni, majd pedig be kell építeni a hazai joggyakorlatba, de azt megelőzően még a közgondolkodásba is. Példaképpen említhetném itt az európai állampolgárság intézményét, amely kétségkívül újfajta viselkedést és gondolkodásmódot tételez fel. Idézzük csak fel az idevonatkozó legfontosabb szabályokat!

„10. cikk (1) bek.: Uniós polgár mindenki, aki a tagállamok valamelyikének állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.

(2) Az uniós polgárokat megilletik az Alkotmányban meghatározott jogok, és terhelik az abban megállapított kötelezettségek. Így az uniós polgárok:

a/ jogosultak a tagállamok területén szabadon mozogni és tartózkodni;

b/ választásra jogosultak és választhatók a lakóhelyük szerinti tagállam európai parlamenti és helyhatósági választásain, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai;

c/ jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai,

d/ jogosultak petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez, az európai ombudsmanhoz folyamodni, valamint arra, hogy az Alkotmány nyelvének valamelyikén az Unió bármely intézményéhez vagy tanácsadó szervéhez forduljanak, és ugyanazon a nyelven választ kapjanak.

Ezek a jogok az Alkotmányban és a végrehajtására elfogadott intézkedésekben megállapított feltételekkel és korlátozásokkal gyakorolhatók.”

A citátumból is látható, hogy ehhez az intézményhez (sem) lehet a hagyományos módon viszonyulni: recipiálásához, integrációjához új megközelítésre van (lesz) szükség.

Általánosságban is elmondhatjuk, hogy mind az európai (uniós) szabályozás, mind pedig a hazai reguláció terén új feladatok, új megközelítésben jelentkeznek, amelynek szabályozás-technikailag is vannak konzekvenciái.

Tóth Judit kiválóan összefoglalja az elvárásokat, de a teendőket is¹⁰.

- A most készülő szabályozáshoz tekintetbe kell venni a tagállamok eltérő érdekeit, adottságait, amelyek megkövetelik, hogy számos, a személyek mozgásával, a határok ellenőrzésével kapcsolatos rész kérdésben minden tag egyetértésével szülessenek a döntések, illetőleg olyan jogi formákat válasszanak, amelyek rugalmasságot, mozgásteret biztosítanak a konkrét alkalmazás formáját illetően.
- Minden tagállamnak részt kell vennie az egyhangú döntések előkészítésében, a rugalmasságot is igénylő, határellenőrzésre vonatkozó közösségi döntések, normák megalkotásában.
- Az uniós polgárok tagállamok közötti mozgása és ottani tartózkodása nem teljesen korlátlan, hiszen a közösségi jog nem vonja el a különböző megszorítások alkalmazásának jogosultságát a tagállamok hatóságaitól, döntően a közrend, a közbiztonság és a közegészségügy miatt szükségessé váló intézkedések tekintetében.
- A magyar határőrizeti szervekre új teendők hárulnak.

Tóth Judit nyomán emelhetők ki az alábbi teendők is:

- A csatlakozás után a belső határokon zajló ellenőrzés megszüntetésével teljesedik ki az a folyamat, amelynek eredményeképp a velünk szomszédos hét állam határán kétféle rendszer jön létre. A belső határokon (osztrák, szlovák, szlovén) fokozatosan megszűnik az ellenőrzés, míg az unió (külső) határává váló ukrán, román, horvát és szerb szakaszon a magyar hatóságokra hárul a felelősség, aki azon bejut, attól kezdve korlátozás nélkül mozoghat Schengen-földön.
- Az államhatárok tehát nemcsak földrajzilag lesznek különbözőek a kibővített unióban és Schengen földön, hanem jogi szempontból is. Egyesek úgy fogalmazzák, hogy a határ forgalma átalakul: az eddigi fizikai akadályok (átkelőhelyek, sorompók) nem maradnak meg, mert azokat felváltja, vagy kiegészíti egy kifinomultabb jogi rend, és néha láthatóan intézményrendszer (szűrőpróbaszerű ellenőrzés, mozgó egységek, információk adatbázisok közti áramlása, műholdas megfigyelés). A változás másik eleme, hogy a magyar határőr vagy más eljáró hatóság az unió többi tagállama érdekében és helyett is mérlegel, intézkedik, a közösen és kölcsönösen gyakorolt szuverenitás alapján, ahogy ezt tömören összegzi határőrizeti törvényünk. A határőrizet az Európai Unió közrendjét, közbiztonságát sértő vagy veszélyeztető cselekményeknek a külső határon, továbbá a határterületen történő megelőzésére, felderítésére és megszakítására is irányul.” (1. § (2) bekezdés)
- Mivel Magyarország négy határszakaszon is külső határrá válik, nagy nyomás nehezedik rá az illegális migráció és a szervezett bűnözés feltartóztatásában¹¹.

Mindez a speciális felkészültségen túlmenően komoly anyagi terheket is ró az országra.

¹⁰ Tóth Judit: Átjárható határok az Európai Unióban. Európai Tükör. Európai Füzetek az Unió csatlakozásáról I. 63-66. old.

¹¹ Tóth Judit: i.m. 79. o.

Az imént említettekhez magam mindössze két további teendőre hívom fel a figyelmet:

- Átértékelendőnek tartom a különböző civil formákkal, szerveződésekkel kialakult kapcsolatokat. Az új típusú határvédelem és határőrizet a hagyományostól, a megszokottól lényeges vonatkozásokban eltérő új kapcsolati rendszerek kiépítését tételezik fel.
- Itt is hangsúlyozandónak tartom az oktatásnak, a képzésnek, továbbképzésnek a szerepét. Feltehetően itt is új formákat, módszereket kell bevezetni és kipróbálni.