

Orosz Sándor

Az ukrajnai határforgalmi rendszer, különös tekintettel Kárpátaljára 1989-től napjainkig¹

Az ukrán államhatár mint „intézmény” kialakulása

Ukrajna jelenlegi területi kiterjedése szovjet örökség – az államutódlás nemzetközi jogi normájának megfelelően –, melyet a keleti-európai rendszerváltás és saját függetlensége 1991-es kihirdetése eredményeként kapott. Az újonnan létrejött entitás földrajzi-politikai határai az előd Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság korábbi adminisztratív határai lettek.² Jóllehet az erős, illetve kevésbé életképes történelmi államalakulatok – például a Kijevi Rusz (882–1240), illetve a „Szoborna Ukraina” (1919. január 22. – 1920. április 21.) – fennállásuk ideje alatt igen nagy területi kiterjedéssel rendelkeztek, pontosan megrajzolt és fizikailag rögzített határvonaluk azonban nem volt, az államhatár, mint „intézmény” kialakulása is valójában a mai köztársaság létrejöttéhez köthető.³

Az „intézményesülés” első akkordjaként 1991. augusztus 30-án, az ekkor éppen egy hete független Ukrajna országgyűlése („Verhovna Rada”, azaz Legfelsőbb Tanács) rendeleti úton Kijev fennhatósága alá helyezte a köztársaság területén állomásozó egykori szovjet határőrséget, annak minden harcászati felszerelésével és szervezeti egységével együtt, és ezzel létrehozta az ország határőrizeti szerveit.⁴ E szervek ebben az időben első-

sorban katonai alakulatok voltak, a felépítésük és működésük legfontosabb kereteit meghatározó dokumentumot, azaz a határőrizeti fegyveres erőkről szóló törvényt a Legfelsőbb Tanács két hónappal később, 1991. november 4-én fogadta el.⁵ Ezzel egyidőben került sor az államhatárokat rögzítő törvény életbe lépésére is.⁶

Az említett fegyveres erők valódi „határőrséggé”, bonyolult adminisztratív feladatokat is ellátó „határőrizeti szervvé” történő átalakulását, valamint funkcióinak és hatáskörének pontos definiálását egy 2003-ban érvénybe lépett törvény garantálja.⁷ Ez a dokumentum rögzíti, hogy a határőrizeti szervek 50000 fős személyi állományát továbbra is javarészt a katonaság soraiból töltik fel, viszont a tisztek már a 90-es évek elejétől a Bohdan Hmelnickij nevet viselő határőrségi tiszti akadémiáról kerülnek ki.⁸ Így a határőrség tiszti állománya már hivatásos, de a határőrség besorozott állománya nagyban függ a hadseregtől és annak évek óta folyamatban lévő nagyszabású belső reformfolyamataitól: amennyiben az ukrán haderő valóban teljes mértékben áttér a sorkötelezettségi rendszerről a szerződéses katonai rendszerre, úgy értelemszerűen a határőrségben is az Ukrán Fegyveres Erők hivatásos zsoldosai fognak szolgálni.

Az 1990-es években fontos jogszabályok láttak napvilágot, amelyek a határőrizet rendjét határozták meg. Érvénybe léptek olyan dokumentumok, amelyek a határregiónok (biztonsági, gazdasági és egyéb szempontból) megkülönböztetett jogállását, az őrzést koordináló főbb testületek kompetenciáit, egyéb releváns kérdés jogi és gyakorlati szabályozását szolgálták.⁹

A gyakorlati megvalósítás fázisában van az a 2006-tól alkalmazott koncepció, amely a határőrizeti szervek fejlesztésének irányelveit határozza meg.¹⁰ A koncepcióban megfogalmazott célok között szerepel a

захисту територіальної цілісності і недоторканості державних кордонів України». <http://law-review.chnu.edu.ua/article.php?lang=ua&visnuk=37&article=836> (Letöltve: 2011.06.13.).

⁵ A határőrizeti fegyveres erőkről szóló törvény: Закон України «Про Прикордонні війська України», <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1779-12> (Letöltve: 2011.06.18.).

⁶ Az államhatárokról szóló törvény: Закон України «Про державний кордон України», <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1777-12> (Letöltve: 2011.06.18.).

⁷ A határőrizeti szervekről szóló törvény: Закон України «Про Державну прикордонну службу України», <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=661-15> (Letöltve: 2011.06.18.). Életbe lépésével az 1991-es, a határőrizeti fegyveres erőket meghatározó törvény érvényét veszítette.

⁸ Uo., 6. cikkely.

⁹ Lásd: Зьолка і. м.

¹⁰ A határőrizeti szervek fejlesztését előirányzó koncepció: «Концепція розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року»: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=546%2F2006> (Letöltve: 2011.06.18.).

¹ A VII. Nemzetközi Hungarológiai Kongresszus (*Nyelv és kultúra a változó régióban* Kolozsvár, 2011. augusztus 22-27.) *Kárpátalja: változó paradigmák* szekciójában (szervező: Fedinec Csilla, MTA KI) elhangzott előadás írott változata.

² Цимбалістий Т. О.: Конституційно-правовий статус державного кордону України / Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Спеціальність 20.02.03 «Військове право військові аспекти міжнародного права». – Хмельницький, 1998. – 213 с. http://dysertaciya.org.ua/dysertaciya_1_947.html (Letöltve: 2011.06.13.).

³ Uo.

⁴ Itt és a továbbiakban a törvények hivatkozási helye az ukrán parlament hivatalos honlapja. «Указ Президії Верховної Ради України Про підпорядкування Україні прикордонних військ, що дислокуються на її території». <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1464-12>, Letöltve: 2011.06.13.). Ezt megelőzően, a függetlenség kihirdetésének napján vonatkozó határozat elfogadásával jogilag létrejött az Ukrán Haderő is: «Постанова Верховної Ради України про військові формування на Україні». <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1431-12> (Letöltve: 2011.06.21.). Az államhatárokkal és a határőrizeti rendszer kialakulásának jogi kereteivel foglalkozik: Зьолка В. Л., «Історіографія адміністративно-правових основ

szomszédos országok határőrizeti szerveivel és nemzetközi szervezetekkel történő hatékonyabb együttműködés, egy *európai típusú* határvédelmi rendszer és személyi állomány megteremtése, és nem utolsósorban, a napjainkban egyre elterjedtebb trendnek számító *civil kontroll* kiterjesztése, a kérdés jelentőségének társadalmi megértése és elfogadtatása.¹¹

Kárpátalja periférikus helyzete

A fentebb említett, „megkülönböztetett” helyzetű és/vagy jogállású határ régiók közé szükséges sorolnunk a jelen tanulmányban tárgyalt térséget, Kárpátalját is (ukránul Zakarpats’ka oblast’, Kárpátontúli terület/megye), mivel egy 2001-ben elfogadott törvény 30 évre „különleges gazdasági övezetté” minősíti Ukrajna e nyugati megyéjének kijelölt, határszéli zónáját.¹² Kárpátalja határ menti térségének viszonylagos gazdasági és társadalmi elmaradottsága bonyolult, sokdimenziós (történelmi, politikai, kulturális stb.) ok-okozati összefüggérendszerre vezethető vissza, hosszantartó nehézségeket eredményez a helyi lakosság számára, illetőleg komoly kihívást jelent nemcsak az ukrán vezetés felé, hanem a határ túloldalán is.¹³ Ráadásul némileg ellentmondásosnak, „orientációzavarosnak” tűnik az ukrán társadalmi és tudományos köztudatban kialakult kép Kárpátalja, valamint a térséget övező határszakasz „elválasztó” és „összekötő” szerepének megítélését illetően.¹⁴

Ukrajna megyéi közül az egy főre jutó éves jövedelmek megoszlása szerint Kárpátalja lakossága krónikusan a legalacsonyabb besorolásba kerül (1. sz. táblázat). A 2010-es adatok szerint a Zakarpats’ka oblast’ lakosainak jövedelme kb. 50%-kal kevesebb az országos átlagnál. Ilyen vonatkozásban nincs azonban kitüntetett helyen a többi nyugati határ menti régió sem: a Románia északi határa mentén fekvő Chern’ivetska oblast’ (nagyarányú etnikai román lakossággal) egy hellyel, hajszálnyi különbséggel

¹¹ Uo.

¹² Закон України «Про спеціальну економічну зону "Закарпаття"» <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2322-14>, illetőleg az ukrán kormány honlapja: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=3195430 (letöltve: 2011.06.26.).

¹³ Baranyi Béla: A magyar–ukrán határ menti együttműködés új kihívásai. Pro Minoritate, 2007. Nyár. 138–171.

¹⁴ „Az ukrán Svájc”, „Ukrajna Svájc” – így nevezik a Kárpátalját földrajzi fekvése, természeti erőforrásai, gazdasági lehetőségei, azaz kiváló és sok tekintetben kihasználatlan lehetőségei alapján, és ezt tanítják róla a helyi oktatási intézményekben is (személyes tapasztalat alapján). «Хрещатик» (a Kijevi Városi Tanács hetilapja) <http://www.kreschatic.kiev.ua/ru/2547/art/21519.html> (Letöltve: 2011.06.26.).

előzi meg Kárpátalját. Kevéssel ezután következik az Ukrajna észak-nyugati csücskében, a lengyel–belarusz–ukrán hármashatár mentén fekvő Volins’ka oblast’, valamint annak keleti oldalán elhelyezkedő Rivnens’ka oblast’, mely szintén határregiónak számít Belorusszia közvetlen közelsége révén. Amennyiben hihetünk a legfőbb ukrán állami statisztikai hivatal (Ukrajna Állami Statisztikai Bizottsága) számításainak, úgy a helyzet az ezredforduló tájékán sem különbözött látványos mértékben a jelenlegitől.¹⁵

Aránytalan különbségekre lehetünk, amennyiben közelebről szemügyre vesszük az említett mutatót Ukrajna keleti megyéinek viszonylatában: az orosz határ mentén fekvő és egymással is szomszédos, gyakorlatilag összefüggő határregiót alkotó Sumska, Luhanska, Kharkivska és Donetska oblast’ egytől egyig a „legjobb harmadba” tartozik az egy főre jutó éves jövedelmek tekintetében. Való igaz, ezek a keleti területek – Dn’ipropetrovska és Zaporizhka oblast’-tyal együtt – gazdaságilag a legfejlettebbek országos viszonylatban, itt koncentrálódik az ukrán ipari termelés legmeghatározóbb része, a gazdaság húzóágazatának számító nehézfém-feldolgozóipar, gépgyártás, vegyipar, bányászat, amely számtalan módon kötődik Oroszországhoz. Nem volt ez másképpen az államszocializmus idejében sem, a gazdasági összefonódottság pedig ugyanolyan örökségként létezik tovább, mint a fentebb már említett megörökölt államhatárok. Természetükénél fogva ezek a keleti határok pedig valójában könnyedén átjárhatóak, a szovjet érában pedig csak „virtuálisan” léteztek. Könnyű belátni, hogy a szóban forgó határmegyék sokkal inkább „centrum” státusszal, mintsem „periférikus” jelleggel rendelkeznek, úgy gazdasági tekintetben, mint a határátlépés kérdése kapcsán. Míg a trianoni határok megrajzolásával, majd azok második világháborút követő megerősítésével az elcsatolt kárpátaljai területek, városok és magyarországi vonzáskörzeteik közötti gazdasági-társadalmi kapcsolatok ellehetetlenültek, infrastrukturális és közlekedési hálózatok, településszerkezeti egységek hulltak darabokra,¹⁶ addig a szovjet rendszerváltás, amely új államok és államhatárok kialakulását hozta, gyakorlatilag érintetlenül hagyta a keleti ukrán megyék Oroszországhoz kötődő gazdasági-társadalmi csatornáit.¹⁷

¹⁵ Az Ukrajna Állami Statisztikai Bizottság hivatalos honlapja. Az átlagfizetések változása Ukrajnában 1995 és 2010 között, megyénkénti bontásban. http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2006/gdn/prc_rik/prc_rik_u/dszpR_u2005.html (Letöltve: 2011.06.26.).

¹⁶ Baranyi, 2007. i. m. E kapcsolatok a rendszerváltást követően sem állhattak helyre.

¹⁷ Oroszország és Ukrajna között 1997 óta vízummentesség van érvényben, azonban ez még nem minden: a másik országba való utazásra és annak területén való tartózkodásra már az egyszerű személyi igazolvány, sőt, 16 évesnél fiatalabb gyermekek esetében a születési bizonyítvány (anyakönyvi kivonat) megléte is elegendő; utóbbi rendelkezést a felek 2007-ben módosították, így attól kezdve szülő vagy törvényes gyám személyes kísérete ilyen esetekben a határátlépés előfeltételévé vált. A kétoldalú szerződés ukránul: «Угода між Урядом України і Урядом

Fontos tehát figyelembe vennünk azt a körülményt, hogy a Szovjetunió idejében nem létezett fizikai határ a tagköztársaságok között, csupán az ország külső határai – szögesdrótos vasfüggöny. Az ukrán–orosz határvonalak pontos kijelölése pedig mind a mai napig nem fejeződött be se a szárazföldi, se pedig a tengeri szakaszon. A határőrizeti egységek és az átkelők felállítása, illetve az úti okmányok vizsgálatának és a határátlépés lényegesen leegyszerűsített procedúrájának rendszeresítése mellett továbbra is fennáll a függetlenedés óta kialakult helyzet: a határvonalak pontos fizikai kijelölése máig várat magára, a demarkáció jóformán el sem kezdődött, az ukrán területi integritás jogi kategóriája így sok tekintetben csorbát szenved.¹⁸ Semmivel sem egyszerűbb a helyzet északon, az ukrán–belorusz szakaszon: Kijev és Minszk minden eddigi, látszólag gördülékenyen épülő szerződéses kapcsolatrendszere ellenére sem fejezte be – többé-kevésbé Moszkva példáját követve – a határvonalak térképészeti kijelölését (delimitáció) és pontos földrajzi kiépítését (demarkáció).¹⁹ Ezek után már nem hat a meglepetés erejével az a sajnálatos tény, hogy az ukrán–moldáv határszakasz hasonló nehézségekkel küzd, e térség problémáinak valódi specifikumát azonban – az széles körben elterjedt illegális kereskedelem mellett – a nemzetközi beavatkozást is kiváltó Transznysztriai-kérdés rendezetlensége okozza.²⁰

Російської Федерації про безвізові поїздки громадян України і Російської Федерації» http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=643_083 (Letöltve: 2011.06.27.)

¹⁸ Ковальський Г.Є.: «Східні кордони України – лінія розподілу чи смуга співпраці», Національний інститут стратегічних досліджень, 2007. <http://old.niss.gov.ua/Monitor/may/3.htm> (Letöltve: 2011.07.01.). A közelmúltban nagy nyilvánosságot kaptak a határok mihamarabbi fizikai kijelölésének politikai szándékáról szóló nyilatkozatok, lásd: «На кордоні України і Росії незабаром буде прикордонний стовп», УНІАН, 2011.06.10., (ukrán hírügynökség). <http://www.unian.net/ukr/news/news-440488.html> (Letöltve: 2011.07.01.).

¹⁹ A két állam 1992. december 17-én 11 megállapodást írt alá az egymás közötti szárazföldi, vízi és légiközlekedésről. A közös határokról, és egyben azok mielőbbi demarkációjáról pedig 1997-ben állapodtak meg, lásd: «Договір між Україною і Республікою Білорусь про державний кордон», http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=112_004. (Letöltve: 2011.07.02.).

²⁰ Transznysztria, az egyik, úgynevezett posztszovjet térségi „befagyasztott konfliktus” színhelye. Lásd Rácz András írását: Végtelen történet – a Moldova-Transznysztria konfliktus. In: Marton Péter szerk. [2006], Államok és államkudarok a globalizálódó világban. [States and State Failure in a Globalizing World] Teleki László Institute Centre for Foreign Policy Studies. Budapest. 2006. pp. 146–71. Illetve lásd még: Deák András, Póti László, Rácz András: A posztszovjet térség mint biztonságpolitikai kihívásforrás. In: Deák Péter, szerk. [2007], Biztonságpolitikai kézikönyv. Osiris, Budapest, 2007.

1. táblázat. Egy főre jutó jövedelem éves és negyedéves bontásban, megyénkénti csökkenő sorrendben, 2010 (ukrán nemzeti valuta, hrivnya, UAH)

	1. negyed- év	2. negyed- év	3. negyed- év	4. negyed- év	Éves átlag
Ukrajna	3506,5	4182,7	4807,7	5224,4	18347
A főváros, Kijev	8230,8	8720,8	8577,6	11004,6	37573,2
Donetska oblast' (megye)	4229,1	4790,2	5436	6138,3	21258,2
Dn'ipropetrovska	3979,2	4758,3	5085,4	6124,9	20687,4
Zaporizhska	3811,4	4451	5119,2	5744,8	19856,6
Kyivska	3574,5	4100,3	4831,7	6044,7	19327,8
Kharkivska	3496,1	4077,4	4752,1	5419,8	18402,3
Poltavska	3324,9	3995,9	4851,5	5091,4	17958,8
Luhanska	3570,3	4181,8	4681,6	4814,5	17836,1
Sevastopol városa	3300,9	4797,6	4353,7	3499,7	16763
Sumska	3019,3	3710,4	4602,5	4536,8	16619,2
Mykolaivska	3077,3	3770,5	4376,3	4781,7	16600,6
L'viska	3031,9	3798,2	4329,8	4927,4	16561,3
Chern'ihivska	2825	3750,3	4744,1	4403,1	16427,5
Odes'ka	3174,3	3741,4	4001,3	4569,6	15996,1
Vinnitska	2681,9	3366,3	4650,1	4630,3	15857
Zhitomirska	2769,3	3574,4	4356,6	4266,2	15571,6
Khmel'nitska	2710,2	3395,1	4370,4	4381,4	15480,3
Cherkaska	2967,5	3553,5	4119,2	4270,3	15445,2
Avtonomna Respublika Krim	2885,1	3631,4	4321	3863,3	15232,1
Kirovohrads'ka	2698,4	3265,1	4268,3	4463	15214,5
Ivano-Frankivs'ka	2660,6	3410,8	4118,8	4102,3	14720,3
Khersons'ka	2380,3	3459,4	4414,2	3780,7	14586,5
Rivnens'ka	2705,6	3340	4011,1	3803,5	14352,1
Volins'ka	2522,4	3274,8	4161,8	3512,4	13913,6
Ternopil's'ka	2219,3	3125,6	3860,2	3862,9	13572,9
Chern'ivetska	2258,3	2784	3752,8	4017,5	13181,5
Zakarpats'ka (Kárpátalja)	2232,9	2947,1	3565,3	3100,9	12226,9

Forrás: Ukrajna Állami Statisztikai Bizottságának hivatalos honlapja http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2010/gdn/dvn_reg/dvn_reg10_u.html (Letöltve: 2011.06.18.)

Kárpátalja esetében szükséges figyelembe vennünk, hogy a rendszer-váltás, és döntően az azt követő gazdasági hanyatlás, tömeges munkanélküliség generálta a sok esetben illegálisnak minősülő jövedelemszerzési gyakorlatok elterjedését a keleti határszélek mentén. Az 1990-es években a magyar–ukrán határszakaszon az illegális migráció²¹ mellett a „benzin-turizmus”, a „megélhetési kereskedelem” valóságos „társadalmi intézmény-nyé” szilárdult, nem annyira jövedelemkiegészítő, mint elsősorban „túlélési eszközként” funkcionálva.²² Az ukrain gazdasági helyzet viszonylagos javulása, a határ két oldalán meglévő árkülönbségek fokozatos közeledése, és természetesen Magyarország uniós csatlakozása, majd a schengeni szabályozás és a vízumkötelezettség bevezetése e nemkívánatos jelenségeket mostanra minimálisra zsugorította.

Visszatérve a kedvezőtlen arányok szemléltetéséhez, fontos megállapítanunk, hogy a nyugati határmegyék, beleértve Kárpátalját is, földrajzi értelemben és részben ebből eredően gazdaságilag is kedvezőtlen periférikus helyzetét a demográfiai sajátosságok még tovább súlyosbítják, és még szembetűnőbbé teszik (2. sz. melléklet). Az ország lakosságának túlnyomó többsége városban él (ami azonban Ukrajna esetében nem feltétlenül jár együtt magas életszínvonallal), az urbanizációs központok viszont szintén a kedvezőbb jövedelmű keleti régiókban találhatóak, ahol ráadásul a népsűrűség és a lakosság lélekszáma is jóval magasabb, mint a szerényebb gazdasági mutatókkal bíró nyugati megyékben. Ennek ellenére is az egy főre jutó éves jövedelem a keleti végeken jelentős mértékben haladja meg az Európai Unió határai közelében élők jövedelmét. A keleti határregiók esetében az „összekötő” funkció egyértelműen kiemelkedőbb az „elválasztó” jellegnél, ezzel szemben a nyugati végeken éppenséggel ennek ellenkezője tapasztalható: e térségben továbbra is vitathatatlanul a határok „elválasztó” szerepe érvényesül erőteljesebben.

Az korábbiakban már említett ukrán határőrizeti szervek „európai típusúvá” fejlődése növelheti az Ukrajna iránti bizalmat, a nyugati szom-

²¹ Kobilka István – Sallai János: Ukrán–magyar határ, mint az EU és a Magyar Köztársaság külső határa. In: Szakmai Szemle: a Katonai Biztonsági Hivatal Tudományos Tanácsának kiadványa. 2007, 3. szám. 85-98. http://www.kbh.gov.hu/publ/szakmai_szemle/2007_3_szam.pdf (Letöltve: 2011.06.26.)

²² Pilipkó Erzsébet: Turizmus a határon, avagy a turizmus határa: a tiszaujlaki-tiszabecsi kishatárátelkő. In: Fejős Zoltán (szerk.): *A turizmus mint kulturális rendszer. Tanulmányok.* Néprajzi Múzeum, Budapest, 1998 141-144. Az ukrán–magyar határszakaszhoz köthető kereskedelmi turizmus kérdésével részletesen foglalkozik: Kobilka István –Ritecz György -Sallai János: A Magyar Köztársaság államhatárának ezredfordulós kriminál földrajza. http://www.kbh.gov.hu/publ/szakmai_tudkozl/03_mk_allamhatar.pdf (Letöltve: 2011.06.29.), Baranyi, 2007. i. m., Kiss János Péter.: Illúziók nélkül. A határátelkőhelyek szerepe a határ menti kapcsolatok alakulásában az ukrán, a román és a szerb határszakaszon az 1990-es években. In: Tér és Társadalom. XIV. évf. I. 179-192.

2. táblázat. Ukrajna lakossága a 2011. január 1-jei állapot és a 2010-es átlag szerint

	2011. január 1-i állapot			2010-es átlag		
	Össz-lakosság	Városi	Vidéki	Össz-lakosság	Városi	Vidéki
Ukrajna	45543887	31156091	14387796	45571033	31171055	14399978
Donetska oblast' (megye)	4410773	3988899	421874	4415449	3993025	422424
Dn'ipropetrovska	3328233	2775074	553159	3330714	2777210	553504
A főváros, Kijev	2758591	2758591	x	2758242	2758242	x
Kharkivska	2734452	2181712	552740	2736962	2183580	553382
L'viska	2524162	1522117	1002045	2525270	1522826	1002444
Odes'ka	2376377	1575715	800662	2376993	1576134	800859
Luhanska	2281186	1975922	305264	2283930	1978213	305717
Avtonomna Res-publika Krim	1953701	1218286	735415	1954230	1218722	735508
Zaporizhska	1797730	1379473	418257	1799128	1380326	418802
Kyivska	1711336	1043168	668168	1711603	1042826	668777
Vinnitska	1631840	805206	826634	1632978	805136	827842
Poltavska	1476913	895409	581504	1478413	895982	582431
Ivano-Frankiv'ska	1376693	590936	785757	1376866	590952	785914
Khmel'nitska	1322154	722168	599986	1322959	722091	600868
Cherkaska	1279684	714494	565190	1280720	714827	565893
Zhitomirska	1278120	738873	539247	1278948	738976	539972
Zakarpats'ka (Kárpátalja)	1244795	458730	786065	1244656	458673	785983
Mykolaivska	1180807	796767	384040	1181687	797309	384378
Sumska	1156837	777349	379488	1158094	777939	380155
Rivnens'ka	1151703	545760	605943	1151584	545810	605774
Chern'ihivska	1087200	678726	408474	1088434	678914	409520
Khersons'ka	1085243	661226	424017	1086024	661707	424317
Ternopil's'ka	1079576	469880	609696	1080226	469945	610281
Volins'ka	1034406	531428	502978	1034413	531195	503218
Kirovohrads'ka	1001625	618609	383016	1002599	618971	383628
Chern'ivetska	900953	376329	524624	901083	376239	524844
Sevastopol városa	378797	355244	23553	378828	355285	23543

Forrás: Ukrajna Állami Statisztikai Bizottságának hivatalos honlapja (http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2011/ds/kn/kn_u/kn0311_u.html, letöltve: 2011.06.18.)

szédok számára oly fontos átláthatóságot és a nemzetközi együttműködést igénylő bűnüldözés határfokát, ami nagymértékben oldhatja a schengeni határok keménységét, és végeredményben segíthet az „összekötő” szerep javára billenteni a jelenleg kedvezőtlen arányt.

Magyarország

a) A kishatárforgalom kezdete a szovjet–magyar határszakaszon

A fent említett határon átívelő „megélhetési kereskedelem” fellendülését a szovjet/ukrán–magyar határszakaszon az 1990-es évek elejére tehetjük. 1989. március 1-jén nyíltak meg az első átkelők a kishatárforgalom számára:

„Megindult a kishatármenti forgalom Szabolcs-Szatmár megye, ill. a SZU Kárpátokon-túli területe között. Ma négy új határállomást avattak. Ezen reggel 8 és du. 4 óra között fogadják az utasokat. A szabolcs-szatmár megyei lakosok a területileg illetékes rendőri szervektől kaphatnak határ-átlépési engedélyt. Ez öt évig érvényes és legfeljebb egyhetes SZU-beli tartózkodásra jogosít.”²³

Ebben az időszakban már nyilvánvaló volt a rendszerváltás és az enyhülés folyamatának visszafordíthatatlansága a szovjet blokk több országában is. Magyarországon Németh Miklós, az „átmenet miniszterelnöke” nevével fémjelzett új kormány a demokratikus berendezkedésre, a piacgazdasági rendszerre történő áttéréshez nélkülözhetetlen törvényeket fogadott el,²⁴ március 22-én létrejött az Ellenzéki Kerekasztal.²⁵ 1989. január 1-jétől a

²³ Kossuth Rádió, Petőfi adó, Hírek 21:00-kor, 1989. március 1. Open Society Archives (OSA Archívum), a Kossuth Rádió adásainak átirata, webhely: <http://www.osaarchivum.org/> (Letöltve: 2011.06.26.). Hasonló szabályok szerint működő kishatárforgalmi engedélyk forgalomba bocsátásáról Moszkva Romániával is szerződést kötött, erről bővebben később lesz szó. A kishatár megnyitásának ténye eltörpült, „láthatatlan” maradt a március 3-i hírek mellett: a miniszterelnök munkalátogatásra utazott Moszkvába és személyesen találkozott Mihail Gorbacsovval. Útja során Németh Miklós egyik pohárköszöntője alkalmával megjegyezte: „(...) örvendetesnek tartjuk, hogy a Szovjetunióban élő magyar nemzetiség helyzetében is kedvező irányú változások kezdődtek. Bővülnek a kulturális, az oktatási és a tájékoztatási lehetőségek. A kollektív érdekképviselet, a *határmenti együttműködés* erősödik.” (Kiemelés tőlem.) MTI, <http://rendszervaltas.mti.hu/Pages/Default.aspx?date=19890318&ni=125616&li=5&rt=1>, illetve <http://rendszervaltas.mti.hu/Pages/News.aspx?date=19890318&ni=126299&ty=1&gb=5924> (Letöltve: 2011.06.26.).

²⁴ Hovanyec László: Az átmenet miniszterelnöke. Németh Miklós hatvanéves. Népszabadság, 2008. január 24.

²⁵ „Húsz éve alakult meg az Ellenzéki Kerekasztal”, Múlt-Kor történelmi portál, 2009. március 22. http://www.mult-kor.hu/20090322_az_ellenzeki_kerekasztal_magyarorszagon, illet-

Szovjetunióban minden iparvállalat az önfinanszírozás elve alapján kezdett működni, csökkentették az állam hadi kiadásait, február 15-én befejeződött az a szovjet csapatok kivonása Afganisztánból, 26. április 25-én pedig megkezdtek a részleges csapatkivonást Magyarország területéről is.²⁶

A magyar–ukrán kapcsolatok bipoláris rend utáni történetének legelső mérföldköveinek egyikeként a következő jelentős csúcstalálkozót említhetünk: a rendszerváltás és a kormányalakítás által immár megújult Magyar Köztársaság elnöke, Göncz Árpád 1990. szeptember 27-én Kijevben tárgyalt Leonyid Kravcsukkal, az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság Legfelsőbb Tanácsának elnökével.²⁸ A szeptemberi találkozó közvetlen előzményét az a külügyminiszeri tárgyalás képezte, mely egy hónappal korábban, Budapesten került megrendezésre. A felek a diplomáciai kapcsolatok felvételének lehetséges perspektívájáról értekeztek, a szeptemberi csúcstalálkozó pedig e kezdeményezés folytatásaként értelmezendő.²⁹ Egyetértés jött létre az USZSZK és a Magyar Köztársaság konzulátusainak kölcsönös felállításáról a közeli jövőben, illetve – az adott, specifikus időszak változékony realitásainak figyelembe vétele mellett – a teljes diplomáciai kapcsolatok létrehozásáról is.³⁰ A tárgyaló felek egybehangzóan kijelentették, hogy a formális állami, valamint a gazdasági kapcsolatok mihamarabbi fejlődését elengedhetetlennek tartják, ezzel együtt pedig állampolgáraik egyéni szintű kapcsolat-építését is megkönnyíteni szándékoztak az egyszerűsített határátkelés (kishatárforgalom) rendjének alkalmazás révén.³¹

Két nappal a Szovjetunió megszűnéséről szóló megállapodás (1991. december 8., Belovezsckaja Puscsa) előtt a fent említett Leonyid Kravcsuk, az ekkorra már a függetlenségét kihirdető Ukrajna elnöke,³² vala-

ve lásd még: (Letöltve: 2011.06.26.)

²⁶ Krausz Tamás, Szilágyi Ákos: Oroszország és a Szovjetunió XX. századi képes történeti kronológiája (1900–1991). Budapest, Akadémiai Kiadó, 1992. 267-276.

²⁷ Horváth Jenő (szerk.) Világpolitikai lexikon (1945–2005). Budapest, Osiris Kiadó, 2005. 424. o.

²⁸ A találkozó zárónyilatkozatának digitalizált verzióját az Ukrán Legfelső Tanács (a továbbiakban ULT) hivatalos honlapja tartalmazza: «Спільна заява Голови Верховної Ради УРСР Л.М.Кравчука і Президента Угорської Республіки А.Гьонца» м.Київ, 27 вересня 1990 року. http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=348_104 (Letöltve: 2011.01.31.). Az ukrán függetlenség a következő év augusztus 24-én került nyilvánításra és Magyarország az elsők között ismerte el az önálló ukrán államot.

²⁹ «Спільна заява ...» i. m.

³⁰ A konzuli kapcsolatok felvétele a Magyar Köztársaság és az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság között Budapesten, 1991. május 31-én aláírt Konzuli Egyezményről szóló 2000. évi VIII. törvény kihirdetésével valósult meg. <http://net.jogtar.hu/>

³¹ «Спільна заява ...»

³² Krausz, Szilágyi, 1992. i. m. 293., 298.

mint Antall József, a Magyar Köztársaság miniszterelnöke Kijevben ellátta kézjeggyével a két ország alapszerződését a jószomszédi és baráti kapcsolatokról.³³ E dokumentum szintén rögzíti a közel másfél évvel korábbi csúcstalálkozó több tételét, nemcsak a gazdasági és politikai kapcsolatok fokozatos szélesítéséről, békés egymás mellett élésről és együttműködésről, hanem – jelen tanulmány szempontjából lényegesebben – a határforgalmi rend szabályozásáról, az állampolgárok kölcsönös utazásainak, kapcsolatépítésének megkönnyítéséről is.³⁴

Az alapszerződésben foglaltakat, valamint az 1990-es csúcstalálkozón megnevezett „rendet” volt hivatott a gyakorlatban is megvalósítani az 1993 februárjában, Budapesten aláírt kétoldalú megállapodás, amely az 1990-es nyilatkozat értelmében a határ menti régiók lakosainak egyszerűsített eljárású határátlépését kívánta realizálni.³⁵ A dokumentum rövidebb ezután inkább ország parlamentjében megfelelt a ratifikációs megmértetésen, s ezzel együtt – a szerződés utolsó, 13. cikkelye értelmében – két korábbi, igen hasonló kérdéskörű, ám annál szűkebb engedményeket tartalmazó szerződés is érvényét veszítette.³⁶

Közismert azonban, hogy az egyszerűsített eljárású határátlépés bevezetése nyomán a következő hónapokban, elsősorban a határforgalom ugrásszerű növekedése miatt szinte kaotikussá vált a helyzet az átkelőhelyeken: mindenekelőtt az Ukrajnából kilépő oldalon, az utazók ugyanis hosszú sorokban voltak kénytelenek várakozni, sok esetben órákon át. A gépjárműforgalom rendezését tűzte ki legfontosabb céljául az ugyanezen

³³ 1995. évi XLV. Törvény a Magyar Köztársaság és Ukrajna között a jószomszedság és az együttműködés alapjairól Kijevben, az 1991. évi december hó 6. napján aláírt Szerződés kiadételéről. <http://net.jogtar.hu/>

³⁴ Uo., Szerződés a jószomszedság és az együttműködés alapjairól Kijevben..., 9. és 13. cikkely.

³⁵ Saját fordításban a dokumentum magyar elnevezése: „Egyezmény Ukrajna és Magyarország között a határ-menti térségek lakosai határátkelésének egyszerűsített rendjéről”. Ukránul: «Угода між Урядом України і Урядом Угорської Республіки про спрощений порядок перетинання державного кордону громадянами, які проживають у прикордонних областях» 26 лютого 1993. http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=348_009 (Letöltve: 2011.01.31.). A magyar EU-csatlakozás előtt, 2003-ban e dokumentum közös megegyezés alapján, tíz év elteltével érvényét veszítette.

³⁶ Uo. E szerződések – újfent saját fordításban – a következők: „Egyezmény az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság Legfelsőbb Tanácsának és a Magyar Népköztársaság Kormányának között a határ-menti térségek lakosai határátkelésének egyszerűsített rendjéről” (1985. augusztus 1.), valamint „azon Egyezmény, amely az 1989. január 13-i keltezésű jegyzékváltással lépet hatályba”. Ukránul, az eredeti szöveg szerint: «Угода між Урядом Союзу Радянських Соціалістичних Республік та Урядом Угорської Народної Республіки про спрощений порядок переходу державного кордону громадянами, які проживають у прикордонних населених пунктах» (1985), illetve «Угода, укладена шляхом обміну нотами 13 січня 1989 року.»

év decemberében életbe lépett szabályozás.³⁷ E dokumentum a közösen, illetve egyénileg, saját területen és hatáskörben foganatosítandó technikai intézkedéseket irányozta elő az aláíró felek számára.

Az átkelés egyszerűsítésének rendjét rögzítő szerződés előírja, hogy meghatározott okmánnal, úgynevezett „betétlappal” szükséges rendelkeznie minden utazni szándékozó ukrán állampolgárnak. E dokumentum azonban kizárólag személyi igazolvány egyidejű felmutatásával együtt jogosított fel határátlépésre. A betétlap valójában mindössze a bélyegzők – egy oda és vissza út összesen négy bélyegzőt jelent – „gyűjtését” volt hivatott biztosítani, s éppen annyi üres felületet tartalmazott, ami egy megadott érvényességi időn belül meghatározott számú bélyegző „beütését” és ennek megfelelő mennyiségű határátkelést tett lehetővé: 12 vagy 36 alkalommal. A szerződés értelmében a részes államok kijelölték azokat a hivatalos szerveket, amelyek Ukrajnában a betétlapok, Magyarországon pedig ezek megfelelői, az úgynevezett „engedélyek” kiállítását végezhetik. Az ukrán betétlapok legfeljebb tíz napos magyarországi tartózkodást tettek lehetővé, ezen kívül területi hatállyal is rendelkeztek: meghatározott távolságon belüli tartózkodásra jogosították fel tulajdonosukat. Ezzel kapcsolatos továbbá az említett egyszerűsítési szerződés azon rendelkezése, mely rögzítette, hogy külön szerződés tartalmazza az arra kijelölt átkelőhelyek felsorolását.³⁸ Ezek a határátkelők mind a mai napig működnek: Harangláb–Lónya, Kaszony–Barabás, Asztély–Beregsurány, illetve Újlak–Tiszabecs.³⁹ E kiegészítő egyezmény írásba foglalta továbbá azt a szándékot is, miszerint a felek egy újabb kishatárforgalmi gyalogos és járműforgalmi átkelőhely megnyitását helyezik kilátásba a kárpátaljai Nagypalád és a magyarországi Kispalád között.⁴⁰ E terv gyakorlati kivitelezése azonban máig várat magára.

³⁷ A végrehajtási jegyzőkönyv a két ország illetékes határizeti szervei általi rendezésről szól. A forrásként itt felhasznált ukrán változat megnevezése: «Протокол між Державним комітетом у справах охорони державного кордону України, Державним митним комітетом України і Прикордонною охороною Угорської Республіки, Управлінням митно-фінансової охорони Угорської Республіки про спільні заходи щодо упорядкування руху автотранспорту через українсько-угорський державний кордон». http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=348_050 (Letöltve: 2011.01.31.).

³⁸ A szóban forgó kiegészítő dokumentum: „Megállapodás a Magyar Köztársaság Kormányának és Ukrajna Kormányának között a két ország közötti államhatáron levő határátkelőhelyekről.” Ukránul: «Угода між Урядом України і Урядом Угорської Республіки про пункти пропуску через державний кордон» 26 лютого 1993 року. http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=348_318 (Letöltve: 2011.01.31.).

³⁹ Ebben az időben már korábban funkcionált a Csap–Záhony járműforgalmi, illetve a Szalóka–Eperjeske vasúti forgalmi határátkelőhely.

⁴⁰ Uo., mint 37: „Megállapodás a Magyar Köztársaság Kormányának és Ukrajna Kormányának között a két ország közötti államhatáron levő határátkelőhelyekről”...

Jellegzetes könnyítést ír elő a határátlépés egyszerűsítését szabályozó egyezmény egészségügyi célú utazásokhoz: halaszthatatlan orvosi beavatkozás szükségessége esetén, amennyiben a beteg a saját állampolgársága szerinti országban nem kaphatja meg idejében a nélkülözhetetlen ellátást, úgy haladéktalanul, bármely napszakban, a kijelölt átkelőhelyeken kívül, ráadásul egyszerű személyi igazolvány felmutatásával – tehát a fentebb említett kiegészítő úti okmányok nélkül – is engedélyt kaphat a belépésre.⁴¹

Az határrendészeti együttműködés kiemelkedő mérföldkövét az 1995. május 19-én Kijevben aláírt, a magyar–ukrán államhatár rendjéről szóló megállapodás jelenti.⁴² A dokumentum „redemaráció”, azaz a határvonal újraelőnézését írja elő, viszonyítási alapként pedig az 1947. február 10-én Magyarországgal Párizsban aláírt békeszerződés 10. cikkelyének rendelkezéseit jelöli meg. E cikkelyben megnevezett rendelkezésekre építve került sor ugyanis a jelenleg is érvényes határok pontos demarációjára.⁴³

A magyar–ukrán államhatár rendjéről szóló szerződéssel egyszerre látták el kézzel az illetékesek a határelőnézési szervek együttműködéséről, a vízi és vasúti forgalmi rendszert szabályozó szerződéseket, így végeredményben egy komplex megállapodás-rendszert léptettek érvénybe.⁴⁴ Az államhatár rendjéről szóló dokumentum egy szakértőkből álló vegyes bizottság felállítását tette kötelezővé, amelynek a további cikelyekben megjelölt technikai intézkedések, feladatok elvégzését, funkciók betöltését kell irányítani, előnéznie.

A magyar–ukrán határszakasz legforgalmasabb átkelőhelye a Záhony–Csap metszéspont, ahol a Tisza-folyón átívelő híd vezet egyik országból a másikba. A híd felújításáról és teherbírásiának növeléséről döntött az 1996-ban Budapesten aláírt kétoldalú egyezmény.⁴⁵ A dokumentum megnevezte a konkrét elvégzendő munkálatokat és kijelölte a részes államok feladatait, összesen pedig egy évet adott kivitelezés teljes elvégzésére.

⁴¹ Uo., mint 34. „Egyezmény Ukrajna és Magyarország kormánya között a határ-menti térségek lakosai határátkelésének egyszerűsített rendjéről”...

⁴² 1998. évi LV. törvény a Magyar Köztársaság és Ukrajna között a magyar – ukrán államhatár rendjéről, a határvonálokban való együttműködésről és kölcsönös segítségnyújtásról szóló, Kijevben, 1995. május 19-én aláírt Szerződés kihirdetéséről. <http://net.jogtar.hu/>

⁴³ Uo. Valójában már ez is „redemaráció” volt, mert a cikkely alapján a későbbiekben megszületett határkijelölő egyezmények – a Szovjetunióval 1949. július 30-án, ill. 1961. október 3-án, valamint a legkorábbi, melyhez Csehszlovákia is csatlakozott, 1949. július 18-án került aláírásra – gyakorlatilag a trianoni rendelkezéseket erősítették meg újra.

⁴⁴ A fent említett szerződések pontos felsorolása a Magyar Köztársaság Külügyminisztériumának honlapján érhető el: <http://www.mfa.gov.ua/hungary/hun/26650.htm> (Letöltve: 2011.06.18.). Lásd még: <http://net.jogtar.hu/>

⁴⁵ 132/1996. (VIII. 28.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között Budapesten, 1996. január 16-án aláírt, a magyar–ukrán határon lévő közúti Tisza-híd átépítéséről szóló Megállapodás kihirdetéséről. <http://net.jogtar.hu/>

b) Az uniós csatlakozás előkészületei: a vízumkénszer bevezetése

Az integrációs folyamatban való sikeres magyar részvétel eredményeként az ország 2004-ben teljes jogú uniós tagságot szerzett. Ez azonban a nem EU-tagokkal szembeni vízumkénszer bevezetését feltételezte. E folyamat még 2003-ban indult, amikor Magyarország megállapodást kötött Ukrajnával az ukrán állampolgárok vízumkötelezettségéről.⁴⁶ A Kijevben aláírt dokumentum rögzítette az Ukrajnával szembeni vízumkénszer bevezetésének, illetve a magyar vízummentesség fennmaradásának tényét. A 9. cikkely értelmében a vízumbélyegzőt térítésmentesen kaphatta meg minden igénylő. A dokumentum felsorolta, kik és milyen feltételek mellett mentesültek a kénszer alól, illetve milyen esetekben adhattak ki vízumot gyorsított eljárással. Fontos megemlítenünk, hogy az 1993-ban megkötött, a határ menti lakosok egyszerűsített határátlépését lehetővé tevő megállapodást röviddel a vízumkénszer közelgő bevezetése előtt, még 2003 augusztusában hatályon kívül helyezték egy diplomáciai jegyzékváltással.⁴⁷

Szintén az uniós csatlakozással járó gazdaságpolitikai követelmények irányába tett lépésként értékelhető a két hónappal később Budapesten aláírt dokumentum a határelőnézési szervek közötti statisztikai információcseréről, valamint a kereskedelmi áruforgalom összehangolt előnézéséről.⁴⁸ Magyarországot, illetve a magyar–ukrán határszakaszt így már nem érte felkészületlenül a 2004. május 1-i EU-csatlakozás.

c) A schengeni övezet keleti határa

Magyarország csupán 2007. december 21. óta számít a schengeni övezet teljes jogú tagjának, ami azt jelenti, hogy akkortól kezdve már nemcsak az I., hanem a II. kategóriás schengeni normáknak is megfelel.⁴⁹ E dátumot

⁴⁶ 199/2003. (XII. 10.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Miniszteri Kabinetje között az állampolgárok utazásainak feltételeiről szóló, Kijevben, 2003. október 9. napján aláírt Megállapodás kihirdetéséről. <http://net.jogtar.hu/>

⁴⁷ Ukrán miniszterelnöki rendelet 2003 júliusából: «Постанова [...] про припинення Угоди між Урядом України і Урядом Угорської Республіки про спрощений порядок перетинання державного кордону громадянами, які проживають в прикордонних областях», Прем'єр-міністр України, В.Янукович. <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1112-2003-%EF> (Letöltve: 2011.01.31.).

⁴⁸ A dokumentumok (jegyzőkönyv) itt forrásként használt ukrán változatának elnevezése: «Протокол [...] про порядок взаємодії з питань обміну даними митної статистики зовнішньої торгівлі», illetve «Протокол [...] про співробітництво в галузі контролю митної вартості товарів, які переміщуються через митний кордон України та Угорської Республіки». Mindkét okirat 2003. december 8-án került aláírásra. http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=348_070 (Letöltve: 2011.01.31.).

⁴⁹ Ezek többnyire a belső határokon az előnézések megszüntetését feltételező, illetve a Schengeni Információs Rendszer (SIS) alkalmazásához kapcsolódó normák. <http://schengen-magyarorszag.hu/moesschengen.html> (Letöltve: 2011.05.16.).

megelőzően került sor Ungváron annak a kormányközi megállapodásnak az aláírására, amely a kishatárforgalmi rendszert megújított kereték közé helyezte, illetve e rendszer új – schengeni – elvárásoknak és realitásoknak történő megfelelést volt hivatott biztosítani.⁵⁰ Jelentősége ugyanis abban áll, hogy gyakorlatilag újra érvénybe lépteti az 1993-as megállapodással bevezetett és 2003-ban hatályon kívül helyezett határátlépési, utazási és tartózkodási jogokat a határ közeli térségek lakosai számára.⁵¹ Jelen esetben azonban már nem egy különálló „betétlap”, hanem egy kistérségi érvényű, az útlevelekre ragasztott bélyegző – kishatárforgalmi engedély – ruhazza fel a megállapodás 1. számú mellékletében felsorolt magyarországi és ukrain határ menti települések lakosait a szomszédos országba való beutazásra, valamint korlátozott területi és időhatályú ott tartózkodásra.⁵² Nagy előnye továbbá a korábban használt betétlappal szemben, hogy akár 5 évig is érvényes, az érvényességi periódus alatt pedig korlátlan számú átlépést tesz lehetővé, illetve a határőrizeti szervek számára nem kötelező előírás többé, hogy – a ki- és belépést rögzítő –pecséttel lássák el az útleveleket.⁵³ Végezetül további bizakodásra adhat okot az a tény, hogy a megállapodás preambuluma kifejezi a részes államok ama közös óhaját, miszerint az Európai Unió és Ukrajna között a teljes vízummentesség rezsime léphet érvénybe. Ezt azonban csupán távoli perspektívaként kezeli.

Szlovákia

a) Szlovák-ukrán kapcsolatok: függetlenség és államhatárok

1991 elején az ekkor már szétesőben lévő Szovjetunió egyik legégetőbb belpolitikai kérdése a tagköztársasági függetlenségi törekvések korlátozása, az ország egyben tartása volt. A balti köztársaságokban, a február 4-én és március 3-án megtartott népszavazásokon a lakosság magabiztos fölényrel tette le voksát az önállósodás mellett.⁵⁴ Március 17-én került sor a föderáció jövőjét eldönteni remélt, erősen megkérdőjelezhető hitelességű népszavazásra, amelyen meglepő módon, az egyértelmű függetlenedési

⁵⁰ 2007. évi CLIII. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Miniszteri Kabinetje között a kishatárforgalom szabályozásáról szóló Egyezmény kihirdetéséről. <http://net.jogtar.hu/>

⁵¹ Uo., lásd 1. cikkely első bekezdése.

⁵² Uo., lásd 1. cikkely ötödik bekezdése.

⁵³ Uo., lásd 5. cikkely negyedik bekezdése.

⁵⁴ Krausz, Szilágyi, 1992. i. m. 289., 290.

tendenciák dacára, 80%-os részvétel mellett a szavazatok közel 77%-a egy megújított Szovjetuniót támogatót.⁵⁵

Gyakorlatilag e népszavazás előestéjén, március 15-én Kijevben találkozott egymással az Ukrán SZSZK Minisztertanácsának elnöke, Vitold Fokin, valamint a Szlovák Köztársaság kormányfője, Vladimír Mečiar, azaz a két miniszterelnök. A találkozó egy nyilatkozat elfogadásával zárult, melyben a felek kifejezésre juttatták az általuk képviselt kormányok ama határozott szándékát, hogy kölcsönösen elősegítik az országaikban élő szlovák és ukrán nemzeti kisebbségi állampolgárok – kulturális önazonosságának megtartása és más egyéb mellett – anyaországgal történő kapcsolattartását, valamint gondoskodnak az ehhez szükséges előfeltételek megteremtéséről.⁵⁶ A nyilatkozat szövege még nem jelöl ki konkrét lépéseket vagy terveket, nem beszél tehát határforgalmi vagy egyéb, hasonló jellegű közös szabályozásról, kifejez azonban valamiféle jövőbeni együttműködési szándékot arra az esetre, ha – a körülmények kedvező alakulása esetén – e két szomszédos, ekkor még nem önálló, hanem egy-egy nagyobb föderatív államképződmény tagja, független fejlődési pályára lépne. Az ukrán függetlenség még ebben az évben realitássá vált, a Szlovák Köztársaság pedig Csehország és Szlovákia 1993. január 1-től érvénybe lépő teljes szétválása következtében jött létre.⁵⁷

b) Az alapszerződéstől a határátkelők számának bővítéséig

Ukrajna és a Szlovák Köztársaság, két újonnan létrejött állam 1993-ban Kijevben alapszerződést kötött, melyben a békés egymás mellett élés és a kölcsönösen előnyös együttműködés kulcsfontosságú tényezőként szerepel.⁵⁸ Kétségtelen tény, hogy a békés szomszédság egyik sarkalatos alapfeltétele az államhatárok sérthetlenségének tiszteletben tartása, a gyümölcsöző együttműködés megkerülhetetlen velejárója pedig a határnyitás, a határforgalmi rendszer kiépítése és kellő funkcionálása. A szóban forgó alapszerződés mindkét területet illetően előremutató irányelveket fogalmaz meg, témánk szempontjából pedig különösen fontos az a kijelentés,

⁵⁵ Uo.

⁵⁶ Ukrán-szlovák zárónyilatkozat: «Спільне комюніке Голови Ради Міністрів УРСР і Голови Уряду Словацької Республіки». http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=703_151 (Letöltve: 2011.05.28.).

⁵⁷ Horváth Jenő, szerk., Világpolitikai lexikon (1945-2005). Osiris Kiadó, Budapest, 2005. (653. o.).

⁵⁸ Ukrán-szlovák alapszerződés. «Договір про добросусідство, дружні відносини і співробітництво між Україною та Словацькою Республікою» 29 червня 1993 р. http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=703_150, ULT. (Letöltve: 2011.05.21.).

amely a vámellenőrzés egyszerűsítését és gyorsítását, illetőleg „új átkelők nyitását” tűzi ki célul.⁵⁹

Alig néhány hónappal később, a megvalósítás első fontos lépéseként két megállapodást írtak alá Pozsonyban: egyik a határrezsimmről szól, másik pedig a meglévő közös határok sérthetlenségét rögzítette.⁶⁰ Míg előbbi a határőrségi együttműködés funkcionális, gyakorlati kereteit hivatott kiépíteni, addig az utóbbi értelemszerűen a közös határok pontos földrajzi kijelölésének, azaz „demarkációjának” szabályait, előírásait határozza meg.⁶¹ Mindez persze nélkülözhetetlen, de jelen tanulmány szempontjából ennél is fontosabb, hogy milyen gyakorlati eredményeket hozott az 1995-ös év, ekkor ugyanis Kijevben újabb öt szerződést írtak alá. Ezek között szerepelt az a dokumentum, amelyik a határátkelők számának növelését írta elő.⁶² E döntés értelmében a felek megteremtik az újabb átkelők létrehozásához szükséges feltételeket. Az ekkor már létező, jelen dokumentum által újra rögzített átkelők a következők voltak: az Ungvár–Felsőnémeti (Uzhhorod–*Вішне Немецьке*) és Kisberezná–Ublja-i (Malij Bereznij–Ublja) a közúti, a Csap–Ágcsernyő-i (Chop–*Čierna nad Tisou*) és Pavlovce–Matovce-i (Palló–Matovce) pedig a vasúti forgalom számára állt nyitva.

A következő fontos előrelépés – infrastrukturális fejlesztés – az 1997-ben aláírt újabb szerződés nyomán valósulhatott meg, ez esetben az Európát átszelő autópálya-hálózat keleti irányú terjeszkedése került az államközi együttműködés „terepasztalára”.⁶³ E dokumentum értelmében az

⁵⁹ Uo., 13. cikkely második bekezdése: «Вони здійснюватимуть заходи задля спрощення і прискорення митного оформлення вантажних та пасажирських перевезень, відкриття нових пунктів пропуску через державний кордон.»

⁶⁰ Az hivatkozott szerződések ukrán elnevezése, a fent említett sorrendben a következő: «Договір між Україною і Словацькою Республікою про режим українсько-словацького Державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань», illetve «Договір між Україною та Словацькою Республікою про спільний Державний кордон», 1993. október 14., Kijev. http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=703_001, valamint http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=703_002 (Letöltve: 2011.01.28.).

⁶¹ Az 1. cikkely kimondja, hogy a szlovák–ukrán határvonal az 1973-ban a Szovjetunió és Csehszlovákia között megkötött határrezsimmről és határőrzeti együttműködési szerződés rendelkezései szerint, változatlanul marad, e dokumentum azonban – az utolsó előtti, 18. cikkely értelmében – érvényét veszti az itt tárgyalt, 1993-as szerződés érvénybe lépésével.

⁶² A határátkelők számának növeléséről szóló megállapodás általunk itt használt ukrán nyelvű változatának elnevezése: «Угода між Урядом України та Урядом Словацької Республіки про пункти пропуску через спільний державний кордон», 15 червня 1995 року. http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=703_063, ULT. (Letöltve: 2011.01.28.). A másik három megállapodás a két ország közötti szállítmányozás, továbbá a közúti, valamint a vasúti határátkelés, végül pedig a határőrségi együttműködés alapjait volt hivatott szabályozni.

⁶³ A forrásként használt dokumentum ukrán nyelven: «Угода між Міністерством транспорту України та Міністерством транспорту, пошт і телекомунікацій Словацької Республіки про визначення місця з'єднання проєктованих автомагістралі на українській стороні і автомагістралі D1 на словацькій стороні на українсько-словацькому державному

autópálya szlovák oldalon Záhор (Zahor), ukrán oldalon pedig Őr (Storozhnytsa) helyésnél lép ki egyik országból, illetve lép be a másik ország területére.⁶⁴

c) Vízumkérdések az uniós csatlakozás és a pozsonyi elvárások függvényében

A páneurópai autópályával kapcsolatos egyezményhez hasonlóan szintén diplomáciai jegyzékváltás volt a következő lényeges, egyébiránt időben erősen megkésettnek tűnő megállapodás, melynek értelmében a diplomataknak vízummentességet kaptak, így akár 90 napig is tartózkodhattak megszakítás nélkül a másik ország területén.⁶⁵ Ezt követte az vízumkényszer enyhítését célzó megállapodás 2001-ben, amely a határ menti térségek meghatározott településein élő lakosainak nyújtott lehetőséget meghosszabbított – 90 napos – tartózkodásra.⁶⁶ Ez a rendszer azonban 2008. május 1-én érvényét veszítette és átengedte helyét a május 30-án aláírt határrezsimmről szóló szerződésnek,⁶⁷ amely már kishatárforgalmi engedély kiadását és használatát tette lehetővé az előzőekben megnevezett kedvezményezettek számára. A különbség abban rejlik, hogy a döntéshozók jelen esetben az érintettek körét sokkal szélesebbre vették, így az engedély területi hatálya jelentősen bővült. Fontos előny, hogy e speciális engedéllyel utazók esetében ez utóbbi szabályozás felmentést nyújt a határok átlépését rögzítő pecsétek útlevelelbe helyezése alól. Ez a kishatárforgalmi engedély megegyezik azzal, amit Magyarország 2007-ben vezetett be az ukrán állampolgárságú utazók számára (lásd fentebb).

A 2008-as határrezsimm-szerződés megkötését megelőzően – az uniós tagságra készülendő – került sor két újabb határátkelő megnyitására. Az időben korábbi, azaz a 2005-ben kötött megállapodás szerint az egykor

kordoni на південний захід від міста Ужгород між селами Сторожниця (Україна) і Загор (Словацька Республіка) та їх проходження у прикордонних областях» 7 березня 1997 р. http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=703_041 (Letöltve: 2011.01.28.).

⁶⁴ Uo., 1. cikkely.

⁶⁵ A diplomata és szolgálati útlevelel rendelkezők számára életbe léptetett rendszabályt tartalmazó dokumentum ukrán elnevezése: «Угода (у формі обміну нотами) між Урядом Словацької Республіки і Кабінетом Міністрів України про скасування візового режиму для власників дипломатичних або службових паспортів» 08 червня 2000 р. http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=703_019 (Letöltve: 2011.01.28.).

⁶⁶ Az újfent diplomáciai jegyzék formájában megfogalmazott megállapodás ukrán elnevezése a következő: «Угода (у формі обміну нотами) між Кабінетом Міністрів України та Урядом Словацької Республіки про лібералізацію візового режиму», 13 лютого 2001 року. http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=703_018 (Letöltve: 2011.01.28.).

⁶⁷ A határrezsimm-megállapodás ukrán nyelvű elnevezése: «Угода між Україною та Словацькою Республікою про місцевий прикордонний рух». http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=703_076 (Letöltve: 2011.01.28.).

egységes, majd a második világháború eredményeként kettészelt magyarlakta település, Szelmenc⁶⁸ mentén határátkelő megnyitására döntöttek a tárgyaló felek.⁶⁹ A következő határátkelő megépítéséről, megnyitásáról pedig 2007-ben állapodtak meg: közúti forgalomra bocsátják a tervek szerint a közeli jövőben megépülő Csernyő–Salamon (*Čierna–Solomonovo*) átkelőt.⁷⁰

Sajátos szlovák vízumpolitikai elképzelésekről tanúskodik azonban az a tény, hogy még 2007-ben, a kishatárforgalmi engedélyek használatát szabályozó határrezsim-szerződés aláírása előtt Szlovákia módosította az ukrán állampolgárok szlovákiai tartózkodásának rendjét.⁷¹ A változtatások értelmében az ukrán állampolgárságú személyek számára kiadott schengeni vízum nem érvényes Szlovákia területén: kizárólag tranzit-okmányként használható, ami legfeljebb 5 napos átutazást engedélyez.⁷² Az ukránok számára tehát szlovák nemzeti vízumra van szükség e szomszédos államban való rövid idejű tartózkodáshoz is. Ezen a megszorításon enyhített azonban az a 2010-ben Kijevben aláírt megállapodás, melynek értelmében akár 90 napnál is hosszabb, ám legfeljebb egy éves időtartamú, az ország egész területére érvényes hatályú tartózkodásra ad lehetőséget mindkét ország nemzeti vízuma. Ráadásul kölcsönösen eltörölték a konzuli díjakat, így a vízbélyegző megszerzése térítésmentessé vált ukrán és szlovák állampolgárok számára egyaránt.⁷³

⁶⁸ Egész pontosan Kis- és Nagyszelmenc (Mali Selmenci és Vel'ké Slemence) falvokról van szó, előbbi Ukrajnában, utóbbi pedig Szlovákiában van.

⁶⁹ Ez a megállapodás valójában a határátkelők kijelöléséről szóló 1995-ös megállapodás kiegészítése, ukrán elnevezése a következő: «Договір (у формі обміну нотами) між Кабінетом Міністрів України і Урядом Словацької Республіки про внесення змін до Угоди між Урядом України і Урядом Словацької Республіки про пункти пропуску через спільний державний кордон». http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=703_043 (Letöltve: 2011.01.28.).

⁷⁰ Előbbi település a szlovák, utóbbi pedig az ukrán oldalon található. A forrásként használt dokumentum ukránul: «Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Словацької Республіки про будівництво нового автодорожнього пункту пропуску "Соломоново–Чірна"», 1. cikkely. http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=703_073, ULT. (Letöltve: 2011.01.28.).

⁷¹ Diplomáciai jegyzék a szlovákiai tartózkodás rendjének megváltoztatásáról: «Hora про зміну правил перебування громадян України в Словацькій Республіці». http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=703_066 (Letöltve: 2011.01.28.).

⁷² Uo.

⁷³ A konzuli díjak kölcsönös eltörléséről szóló megállapodás ukránul: «Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Словацької Республіки про скасування консульських зборів». http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=703_088 (Letöltve: 2011.05.28.).

Románia

a) *Ukrán–román kapcsolatok: határkérdések a rendszerváltás előtt és után*
Az 1980-as években külpolitikailag egyre erőteljesebben elszigetelődő Román Szocialista Köztársaság a határátkelések egyszerűsítését célzó, a maga nemében és idejében tehát minden bizonnyal újszerűnek számító megállapodást írt alá a Szovjetunióval 1985-ben.⁷⁴ Viszonylagos újszerűsége ellenére is valószínűtlen azonban, hogy ez a dokumentum az izoláltság enyhítését lett volna hivatott elősegíteni, erre már csak az igen szerénynek mondható „reformkísérleteiből” eredően sem aspirálhatott. Az előírások szerint ugyanis kizárólag a határ menti térségek meghatározott településeken élő lakosai élhettek a határátkelés lehetőségével⁷⁵, az erre feljogosító okirat, az egyszeri oda-vissza útra érvényes „belépő” („propuszk”) pedig legfeljebb hét (7) nap tartózkodást engedélyezett. További, ma már némileg komikusan ható követelményt jelentett, hogy a „propuszk” megszerzésének feltételét képező meghívólevél mindössze öt (5), a megállapodás 1. cikkelyében leírt esetben adhatott alapot indokolt határátkelési igényre.⁷⁶ Nem tette kötelezővé azonban az útlevél használatát, egyszerű személyi igazolvány is megfelelt a „belépő” megszerzéséhez és azzal együtt a határátkeléshez.

A román rendszerváltás után közel másfél, a szovjet rendszerváltás előtt pedig körülbelül fél évvel került sor – alig három héttel a Szlovákia kapcsán fentebb már említett, „sikeress” föderációs (SZU) népszavazást követően – a Szovjetunió és Románia közötti alapszerződés aláírására Moszkvában.⁷⁷ E dokumentum 13. cikkelye értelmében a szerződő felek vállalták, hogy intézkedéseket foganatosítanak a határátkelők számának növelése, a kereskedelmi, turisztikai, magáncélú, stb. átkelések gyorsítása, az ellenőrzések egyszerűsítése érdekében. Ez a tartalom pedig jól

⁷⁴ Egyszerűsített határátkelés Románia és SZU között: «Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Социалистической Республики Румынии об упрощенном переходе государственной границы». http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=642_015 (Letöltve: 2011.01.29.).

⁷⁵ Uo., a 7. cikkely kimondja, hogy különleges esetekben más régiók lakosai és a kijelölt határátkelőktől eltérő ponton is beutazhatnak. A dokumentum nem utal azonban arra, hogy melyek azok a bizonyos „különleges esetek”.

⁷⁶ Uo., 1. cikkely. Az öt eset a következő: a szerződő felek által rendezett tömegrendezvényeken való részvétel, életmentő orvosi kezelés, valamint rokonlátogatás fontosabb ünnepek alkalmával, rokonok megbetegedése vagy elhalálása miatt. Az első eset kivételes, mivel ilyen indokkal nem hét, hanem mindössze egy napi külföldön tartózkodás lehetséges.

⁷⁷ Szovjet–román alapszerződés, 1991. április 5.: «Договор о сотрудничестве, добрососедстве и дружбе между Союзом Советских Социалистических Республик и Румынией». http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=642_150 (Letöltve: 2011.05.30.).

illeszkedett ahhoz tendenciához, amelyet a két ország között fennálló vízumkényszer lazítását célzó, az alapszerződéssel majdhogynem egyszerre napvilágot látott egyezmény⁷⁸ is határozottan fémjelzett. Ez a dokumentum ugyanis vízummentessé tette az utazást a két ország között, előírásai szerint érvényes útlevelel – illetőleg diplomata, szolgálati, tengerész, stb. útlevelel – kívül nem szükséges egyéb okirat, az ott tartózkodás felső időkorlátját pedig 90 napban határozta meg.⁷⁹ Jelen egyezményt a röviddel ezt követően függetlenné vált Ukrajna a *nemzetközi szerződésekben történő államutódlás* elvének megfelelően örökölte és egészen 2003-ig érvényben tartotta, ekkor ugyanis egy újabb, hasonló tematikájú kétoldalú egyezmény vízumkényszerrel vezetett be.⁸⁰

E vízváltáshoz számító dokumentum részletesebb áttekintése előtt szükséges néhány szóban figyelmet szentelni az 1990-es évek fejleményeinek. Kétoldalú vámügyi és határforgalmi megállapodások tekintetében az 1996-os év jelentős előrelépést hozott. A vasúti és közúti határforgalom kérdését szabályozó dokumentumok mellett, az átkelők helyőrségeinek együttműködését rendező, illetőleg az átkelők kapacitását bővítő megállapodást léptettek érvénybe, nem kevésbé lényeges módon pedig a határátlépéssel kapcsolatos követelmények egyszerűsítését egy kormányközi dokumentumban rögzítették.⁸¹ Ez utóbbi lényegében a határ menti térségek – a szerződésben megnevezett településeken élő – lakosai számára nyújt kedvezményeket: a határátlépés és a szomszédos állam adott megyéiben való tartózkodás mindössze egy személyazonossági igazolvány és – az arra kijelölt hivatalos hatóságok által – az igazolványhoz kiállított „betétlap” (ukrán részről), illetve „engedély” (román esetben) függvénye.⁸² Lényegi kikötés azonban, hogy az utazni szándékozók a lakhelyükhöz legközelebb eső átkelőt kötelesek választani a be- és kilépéshez, továbbá legfeljebb öt (5) napot tölthetnek a másik ország területén, a határátlépések számát

⁷⁸ A vízumkényszer enyhítéséről szóló egyezmény (1991. március 11., Bukarest) itt forrásként megnevezett, orosz nyelvű változata: «Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Румынии об упразднении визового режима». http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=642_021 (Letöltve: 2011.01.29.).

⁷⁹ Uo.

⁸⁰ Az utazás feltételeiről szóló, 2003. december 19-én aláírt kétoldalú egyezmény ukrán nyelven: «Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Румунії про умови взаємних поїздок громадян». http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=642_023 (Letöltve: 2011.01.29.).

⁸¹ A határátlépés egyszerűsítését előirányzó dokumentum ukránul: «Угода між Урядом України і Урядом Румунії про спрощений порядок перетинання спільного державного кордону громадянами, які проживають у прикордонних районах і повітах». http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=642_051 (Letöltve: 2011.01.29.).

⁸² Uo., 1. cikkely, valamint a 2. cikkely első bekezdése.

pedig havi kétszer maximalizálja.⁸³ Hasonló, azonban jóval kedvezményesebb mechanizmust és feltételeket léptet érvénybe, mint a fentebb már tárgyalt 1985-ös szovjet–román egyezmény. E „modernizált” változatnak további nagy előnye a korábbihoz képest, hogy már nem köti a betétlap/engedély megszerzését meghívólevélhez és nem szabja meg a határátlépést megindokoló „eseteket”. Jelen dokumentum utolsó fontos rendelkezésként hatályon kívül helyezi az 1985-ös megállapodást.⁸⁴

b) Ukrán–román alapszerződés: mérföldkő a területi kérdések rendezésének útján?

Az Ukrajna és Románia közötti jószomszédi és együttműködési megállapodás létrejöttét és életbe lépését 1997-től datáljuk.⁸⁵ A Konstancában aláírt dokumentum talán legnagyobb érdeme, hogy a Szovjetunió szétbomlásakor megörökölt közös határokat Kijev és Bukarest kölcsönösen tiszteletben tartja, és semminemű határmódosításra sem fogalmaz meg igényt.⁸⁶ A vitatott hovatarozású, ekkor még rendezetlen státuszú Fekete-tengeri Kígyó-sziget ügyének eldöntése végett pedig az akkori ukrán külügyminiszter, Hennagyij Udovenko egy hivatalos levelet címzett Adrian Severin román külügyminiszternek az alapszerződéshez csatoltan. Ebben arra kérte kollégáját, hogy országaik az ENSZ keretein belül és eljárásait alkalmazva keressenek megoldást.⁸⁷ A Hágai Nemzetközi Bíróság 2009-es, hosszú jogi huzavonát követő döntése nyomán a sziget és az azt övező, szénhidrogénben gazdag kontinentális talapzat a kitermelési jogokkal együtt végül Romániáé lett.⁸⁸

Visszatérve az alapszerződéshez, további figyelmet érdemel annak 2. cikkelye, mivel abban kifejezésre jut a két ország közötti határrezsim-szerződés mihamarabbi megkötésének szándéka, mely dokumentumra még hat évet kellett várni. Életbe lépésével azonban újra beerősítést nyert a Szovjetuniótól örökbe kapott határvonal, ezzel együtt pedig a határőrizeti szer-

⁸³ Uo., 3. és 5. cikkely.

⁸⁴ Uo., 14. cikkely.

⁸⁵ Ukrán–román alapszerződés: «Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією». http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=642_003 (Letöltve: 2011.05.29.).

⁸⁶ Uo., 2. cikkely első bekezdése.

⁸⁷ Uo., lásd a szerződéshez csatolt külügyminiszteri levelet. Jól ismert tény azonban, hogy ez nem bizonyult elég garanciának, mert a román partok közvetlen közelében fekvő sziklasziget kapcsán a későbbiekben komoly diplomáciai feszültség alakult ki a két ország között.

⁸⁸ Független Hírügynökség, „Romániáé a Kígyó-sziget”. 2009. február 3. <http://index.hu/kulfold/kigyo090203/> (Letöltve: 2011. 06. 01.)

vek közötti együttműködés és kölcsönös segítségnyújtás keretrendszer is kialakul.⁸⁹

c) A vízumkényszer „visszaállítása”

Ugyanezen év, 2003 decemberében írták alá a szovjet–román vízummentességet rögzítő szerződés (1991) kapcsán fentebb már említett, a vízumkényszer „enyhítését” szabályozó ukrán–román egyezményt, amely azonban gyakorlatilag annak módosított tartalmú újbóli „bevezetését” emelte jogerőre,⁹⁰ utolsó rendelkezésként pedig hatályon kívül helyezte a mentességet jelen dokumentum aláírásáig fenntartó 1991-es szerződést.⁹¹ Talán nem tévedünk, ha azt feltételezzük, hogy a 2003-ban érvénytelenített szerződés sem nyújtott „valós” vízummentességet: jóllehet minden állampolgár számára lehetőséget adott az utazásra, ám, ahogyan az már fentebb is említettük, útlevél meglétét követelte meg. Erről azonban köztudott, hogy az 1990-es évek első felében csak igen keveseknek állhatott rendelkezésére, legalábbis az akkoriban végnapjait élő Szovjetunióban és a néhány hónappal később függetlenné vált és rövidesen államszűk-közeli helyzetbe került Ukrajnában. Következésképpen, nem volt komoly esélye annak, hogy tömeges utazási hullám alakul ki, a vízummentesség így valójában „jelképes” maradt, egészen az ukrán útlevelek kibocsátásának kezdetéig, amit 1996-tól datálunk. Az ukrán törvényhozás 1994-ben alkotta meg az állampolgárok külföldre utazásáról szóló törvényt, amely a határok átlépésére, külföldi tartózkodásra az új, ukrán szabványú világútlevelek kibocsátását teszi lehetővé.⁹² Két évvel később, egy belügyminiszteri rendelet eredményeképpen érvénybe lépett az útlevelek kibocsátásának rendjét, fel-

tételeit, kritériumait előírányzó szabályrendszer.⁹³ Ezt követően vált szélesebb körben elérhetővé a világútlevél.

Összefoglalás és következtetések

A vasfüggöny lebontását követően Ukrajna, a többi volt tagköztársasághoz hasonlóan fizikai államhatárokká alakította a korábban évtizedekig csupán „virtuálisan” – akárcsak jelenleg az Európai Unióban – létező adminisztratív határokat. E változás azonban messze nem befolyásolta olyan számottevően az ország keleti határtérségeinek gazdasági, társadalmi és egyéb, immár „külföldi” kapcsolattartási lehetőségeit (Oroszország felé), mint ahogyan azt a nyugati határmegyék esetében tapasztalhatjuk (Magyarország, Szlovákia, Románia felé). További fontos körülmény, hogy Ukrajna szárazföldi határvonalainak részletes és pontos kialakítása azonban javarészt még várat magára, ugyanis sem Oroszországgal, sem Belorusszal, legkevésbé pedig Moldovával nem sikerült mindezidáig megnyugtató megegyezésre jutni a demarkáció kérdésben. Ukrán oldalon megvan a rendezés szándéka, Moszkva és Minszk politikai okokkal is magyarázható késlekedése azonban hátráltathatja Kijev azon aspirációit, melyek az schengeni térség országaival való vízummentes státusz elérését célozzák.⁹⁴

Az Európai Unióban olyannyira hangsúlyos, a regionális egyenlőtlenségek csökkentésére irányuló törekvésekre sem találunk szembetűnő analógiát az ukrán regionális politika elmúlt húsz évében: a belorusz, lengyel, szlovák, magyar, román és moldovai határok mentén fekvő régiók még ma is nagyon elmaradottnak számítanak a keleti határmegyékhez képest és országos átlagban is. Ezzel szemben, amíg például egy oroszországi utazáshoz egyszerű személyi igazolvány is elegendő az ukrán állampolgárok számára, addig a schengeni országok – így Magyarország is – vízumkorlátozásokat kénytelenek érvényben tartani Ukrajnával szemben, ami akadályoztatja a határon átvélő kapcsolatokat. Üdvözlendő

⁸⁹ A román–ukrán határrezsim-szerződés ukrán elnevezése: «Договір між Україною та Румунією про режим українсько-румунського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань». http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=642_022, ULF. (Letöltve: 2011.01.29.).

⁹⁰ Уо., mint 52: «Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Румунії про умови взаємних поїздок громадян». А 3. cikkelye értelmében a többszöri átlépésre feljogosító vízumok kiadása ingyenes, viszont ennek megszerzésére csak szűkre szabott, adott szakmai vagy szolgálati tevékenységet végzőket jogosított fel. Ez a dokumentum 2006-ban módosult, így az említett vízum a határ menti régiók lakosai számára is elérhetővé vált, függetlenül tevékenységi körüktől. Lásd: «Протокол між Кабінетом Міністрів України і Урядом Румунії про внесення змін та доповнень до Угоди [...] про умови взаємних поїздок громадян, підписаної в Києві 19.12.2003 р.» http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=642_041 (Letöltve: 2011.01.29.).

⁹¹ Уо., 12. cikkely.

⁹² Az ukrán állampolgárok külföldi utazását szabályozó 1994-es törvény: «Закон України про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України». <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3857-12> (Letöltve: 2011.06.02.).

⁹³ Az útlevelek kibocsátásának szabályrendszerét életbe léptető belügyminiszteri rendelet: «Наказ про затвердження Інструкції про порядок оформлення та видачі паспортів громадянина України і проїзних документів дитини для виїзду за кордон», Міністерство внутрішніх справ України. <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0357-96> (Letöltve: 2011.06.02.).

⁹⁴ «Лукашенко може завдати Україні отримати безвізовий режим з Європоєю», Українська Правда, 28 квітня 2011. <http://www.pravda.com.ua/news/2011/04/28/6147572/> (Letöltve: 2011.07.05.).

fejlemény azonban, hogy a kishatárforgalmi rendszer mindhárom részletebben tárgyalt ország (Magyarország, Szlovákia, Románia) általi bevezetésével, a vízumdíjak csökkentésével, illetve a vízumügyi eljárások színvonalasságával, korrektségével – egy ukrainai felmérés szerint utóbbi tekintetben Magyarország élen jár – a kárpátaljai határsáv hátránya fokozatosan csökkenhet.⁹⁵

MŰHELY

Vékony Dániel

Változó állami reakciók a muszlimok nyugat-európai jelenlétére Various state reactions to the Muslim presence in Western Europe

Concerning the official situation of Islam: in France Islam has gained official acknowledgment similar to the other Churches; in the UK the primacy of the Anglican Church renders equal status impossible; in Germany the negotiations between the Muslim communities and the state have only recently begun that might lead toward a future acknowledgement of Islam.

Bevezetés

A tanulmány célja az állam muszlim kisebbségekkel szemben alkalmazott együttélési modelljének bemutatása az állam és a muszlim közösségek intézményes kapcsolatán keresztül. A terjedelmi korlátokat figyelembe véve vizsgálódásunkat három országra szűkítjük le: Franciaországra, Németországra, és Nagy-Britanniára. Választásunk azért esett ezekre az országokra, mert ezek rendelkeznek a legnagyobb muszlim népességgel Nyugat-Európa országai közül¹, illetve azért, mert mindhárom ország – más-más háttér miatt – teljesen különböző elgondolást használva próbál megfelelő intézményi megoldást találni a muszlim kisebbségek által jelentett kihívásokra. Míg Franciaország sajátos politikai nemzet-felfogásának köszönhetően egy olyan integrációs politikát folytat, amit egyesek asszimilációnak tartanak², addig Nagy-Britanniában az elmúlt évekig a multikulturalizmus mellett törtek lándzsát a politikusok. Németország a Gastarbeiter modellnek

⁹⁵ A schengeni országok konzulátusainak munkáját értékelő felmérés szerint az magyar képviselők végzik a leggyorsabban a vízumügyi eljárásokat. Мітряєва Світлана Іванівна: «Україна–Угорщина/ЄС: візовий контекст взаємовідносин». In: Ровиток гуманітарного співробітництва в українсько-угорському прикордонному регіоні: аналіз, оцінки. Матеріали міжнародного круглого столу 26-27 січня 2011 року, м. Ужгород. Видавництво «ЛІРА», Ужгород, 2011. Lásd még: Ольга Єгорова: «Візова політика Генерального Консульства Угорської Республіки в м. Ужгороді», In: «Візова політика Угорщини та Словаччини в консульських установах на території Закарпатської області». Аналітичний звіт, ред. Мітряєва Світлана Іванівна, Центр стратегічного партнерства.

¹ Többek között az európai muszlimok számáról és annak várható alakulásáról készített kiterjedt elemzést a Pew Research Center, lásd: Pew Research Center, *The Future of the Global Muslim Population – Projections for 2010-2030*, Pew Research Center, Washington DC, USA, 2011, forrás: <http://pewresearch.org/pubs/1872/muslim-population-projections-worldwide-fast-growth>, letöltve 2011.12.11.

² Lásd erről: Riva Kastoryano, *French secularism and Islam – France's headscarf affair*, in Tariq Modood, Anna Triandafyllidou and Ricard Zapata-Barrero(eds.), *Multiculturalism, Muslims and Citizenship*, Routledge, UK, 2006. és Patrick Simon and Valérie Sala Pala, *"We're not all multiculturalists yet": France swings between hard integration and soft anti-discrimination*, in Steven Vertovec & Susanne Wessendorf(eds.), *The Multiculturalism Backlash*, Routledge, UK, 2010